

A observadoria* cidadã na Colômbia — em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil**

Fabio E. Velásquez

Reforma do Estado e construção do público

As relações entre o Estado, a sociedade e o mercado

A redefinição das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado projeta-se como um dos grandes desafios conceituais e políticos para a mudança do século. O tema não é novo. A partir de meados da década de 70, quando se tornou aguda a crise do Estado desenvolvimentista (Sunkel, 1993), a questão da reestruturação estatal colocou-se no centro do debate e deu lugar à formulação de modelos alternativos que continuam sendo matéria de discussão na América Latina.¹

Com efeito, desde os anos 20, mais especialmente a partir do segundo pós-guerra, o Estado exerceu na América Latina um papel de protagonista como promotor da industrialização, integrador e regulador do mercado interno, responsável pelo atendimento das crescentes demandas da população mediante a provisão direta de serviços e de polí-

* *Veeduría*, termo espanhol que poderia ser traduzido literalmente por "vedoria", vocábulo existente na língua portuguesa, porém arcaico e em desuso, razão por que optamos por "observadoria", que remete a olhar, ver, vigiar, controlar etc. e nos parece mais de acordo com o texto e a intenção do autor. (N. do T.)

** Traduzido do espanhol por Noêmia A. Espíndola.

¹ Para o desenvolvimento deste ponto, baseio-me em Velásquez, 1996.

ticas de distribuição da renda, e fiador do equilíbrio de interesses e das alianças entre as classes e os grupos incluídos nesse projeto modernizante. O exercício dessas responsabilidades implicou uma organização estatal altamente centralizada, uma elevada capacidade de formulação de políticas e de execução de investimentos, e um crescimento significativo da burocracia estatal. Estado, sociedade e mercado acomodaram suas condutas a uma "cultura da centralização e da ordem", como a chama Arocena, segundo a qual "as lógicas estruturais permitem uma clara inteligibilidade dos processos sócio-econômicos, os Estados unificadores asseguram sociedades mais homogêneas, as elites são garantia de coerência e eficácia, e os sistemas centralistas de organização produzem conjuntos humanos integrados. Nessa cultura, *privilegia-se o geral, a ordem, a unidade*" (1995:17, grifo do autor).

A própria dinâmica desse modelo foi configurando sua crise. O Estado desenvolvimentista onipresente tornou-se cada vez mais incapaz de atuar com eficácia no ordenamento da economia e na satisfação das necessidades de amplas camadas da população urbana e rural, e de manter o clima de consenso necessário para avançar na rota da modernização. À crise econômica, produto do desequilíbrio fiscal crescente e da crise da dívida externa, somou-se outra de ordem social e política: o Estado se tornou pesado e ineficiente e, logo, incapaz de responder às demandas de diferentes setores econômicos e sociais. Os canais de representação política deixaram de cumprir sua função, e produziu-se um divórcio entre eleitores e eleitos. O clientelismo e a corrupção invadiram as esferas da administração pública, e o centralismo converteu-se numa redoma asfixiante que subtraiu do Estado a agilidade de resposta e produziu notórias iniquidades regionais. Isso resultou numa crise de representação e credibilidade que gerou manifestações de protesto e de rebeldia contra o sistema político, muitas das quais foram caladas com a implantação de regimes ditatoriais.

As reformas não se fizeram esperar. Desde meados da década de 70 começaram a se aplicar em vários países, com diferente intensidade, medidas de ajuste visando diminuir o déficit fiscal. A idéia era "apertar o cinto" para gerar poupança, aumentar o investimento e equilibrar os cofres do Estado. Em suma, procurava-se tornar a gestão pública mais eficiente e eficaz, e modificar os termos da relação entre o Estado, a sociedade e o mercado. A descentralização erigiu-se então como uma importante estratégia de reforma estatal.

Essas reformas, entretanto, não foram todas planejadas com o mesmo molde. Enquanto nos anos 80 se impôs um modelo orientado para o mercado, como alternativa pendular a um estadocentrismo que, menos que promover o desenvolvimento, o estava obstaculizando, a dé-

cada de 90 viu aparecer um conjunto de propostas com tons mais poli-cêntricos, que partem da convicção de que o Estado deve ser fortalecido, mas que definem igualmente um papel importante para o mercado e os agentes sociais na busca do desenvolvimento.

O modelo mercadocêntrico parte da idéia de que o Estado deve reduzir seu protagonismo e deixar que as forças do mercado e a iniciativa autogestionária dos agentes sociais assegurem uma alocação ótima dos recursos e um funcionamento eficiente da economia. Com esse objetivo, propõe eliminar os entraves políticos ao livre desenvolvimento das forças econômicas e deixar que o mercado assuma o papel governante da mudança social. Isso implica reduzir o poder de intervenção do Estado na economia, deixando-lhe o papel de árbitro neutro na regulação das relações econômicas, e despolitizar a gestão pública.

A descentralização, nessa ótica, é um meio de dispensar o Estado central de uma série de funções e responsabilidades, incluindo a mediação dos conflitos, a fim de torná-lo menor em tamanho e na sua capacidade interventora. Em contrapartida, delega-se a organismos territoriais um conjunto de competências e atribuições cuja execução pode — e deve — ser compartilhada com organizações privadas e, em geral, com agentes não-governamentais. A idéia é que os governos locais criem as condições para o livre desempenho dos agentes de mercado na prestação de serviços. Dessa forma se garantiria maior eficiência no uso de recursos escassos, maior eficácia na satisfação das necessidades da população e se reduziriam os riscos, próprios de um esquema centralista, de corrupção e burocratização nas tarefas de governo.

De receptora de bens e serviços públicos, a sociedade passa a autogestora de seu bem-estar, via mercado. É no cenário da oferta e demanda, e não no do assistencialismo estatal, que a sociedade deve satisfazer suas necessidades. Isso pressupõe a constituição de unidades individuais que desenvolvam suas próprias estratégias de inserção no mercado, atuando sob a lógica do *homo economicus*. A ação coletiva passa a segundo plano, a participação ainda é considerada peça-chave do modelo, mas ressignificada num duplo sentido: como encargo por parte dos agentes econômicos da prestação de serviços e como intervenção direta dos indivíduos na autogestão de suas próprias necessidades (fragmentação social).

Esse modelo se impôs na América Latina com ritmos e intensidades diferentes em cada país. A liberdade de mercado foi-se proclamando como o horizonte único de todas as nações, como se houvesse chegado realmente o fim da história e não fosse possível visualizar outras alternativas de organização da sociedade e do Estado.

No entanto, o paraíso prometido pelos defensores dessa proposta chegou a ser realidade somente para os grandes conglomerados de capital nacional e internacional e para quem pôde incorporar-se à lógica do mercado. Para o resto, as conseqüências são bem conhecidas: quebra de pequenos e médios empresários e aumento da pobreza nos campos e nas cidades. A fenda social aumentou na América Latina nos anos 80, segundo mostram os indicadores de pobreza e qualidade de vida² para a região, além dos processos de desintegração social, fragmentação e privatização da vida coletiva que se tornaram dominantes. A proposta de deslocar a racionalidade do *homo economicus* para o terreno das relações sociais e políticas foi perdendo terreno e fez-se notória a tensão entre as metas de liberalização econômica e fortalecimento do mercado, de um lado, e as de democratização, participação e equidade, de outro.

Essas tensões foram o ponto de partida para a busca, desde fins da década passada, de formas alternativas de relação entre o Estado, a sociedade e o mercado que superassem o "impasse" social e político produzido pela aplicação do receituário neoliberal. Vem-se configurando desde então uma proposta de caráter "policêntrico" que constitui mais uma promessa do que uma realidade, mas que ganhou terreno no campo das discussões acadêmicas e políticas. O modelo parte do pressuposto de que a busca do desenvolvimento exige uma ação complementar entre o Estado, o mercado e os agentes sociais. O primeiro deles não pode reduzir sua ação ao mínimo, pois deve responsabilizar-se pelo fornecimento de bens públicos, infra-estrutura e equipamentos sociais, pela promoção do desenvolvimento científico e tecnológico, pelo fomento da competitividade e pela articulação da economia nacional no cenário internacional. Deve assumir igualmente papel relevante na distribuição da renda e na regulação dos agentes econômicos e sociais, tendo aliás a missão de convocá-los para estabelecer consensos estratégicos em torno das metas de desenvolvimento e bem-estar. Assim, o Estado deve ser canal de expressão — não o único, é claro — das demandas dos diferentes setores da população. Deve, nesse sentido, ser um Estado includente, e não excludente; um Estado fiador dos direitos sociais.

Os agentes privados têm responsabilidade no modelo como interlocutores do Estado e da sociedade civil na geração de consensos e como prestadores de serviços no campo da regulação estatal. Não podem operar como peças independentes, e sim de acordo com as regras do jogo que procura fazer prevalecer o bem comum sobre os interesses particulares.

² A esse respeito, ver Sunkel (1994).

A relação entre o Estado e a sociedade visa à construção de uma cidadania política e social. Em conseqüência, representação e participação constituem os eixos em torno dos quais se articula o sistema democrático. Trata-se de tornar a democracia substantiva compatível com a democracia formal, e a representativa compatível com a participativa. Isso pressupõe o fortalecimento do tecido social e a constituição de atores coletivos que dêem vida a esse projeto de ajustamento. O *zoon politikon* substitui o *homo economicus*, reivindicando-se pois o espaço público em face do imaginário privatizante próprio do modelo anterior.

O sentido e o papel da descentralização sofrem mudanças. Descentralizar significa antes de tudo fortalecer os organismos territoriais para que sejam capazes de cumprir no âmbito local as funções que lhes competem: promoção do crescimento econômico, incentivo a políticas de igualdade, definição consensual das estratégias de desenvolvimento local e modernização e democratização da gestão pública etc.

A eficiência e a eficácia continuam sendo compromisso de todos, mas devem ser compatíveis com a igualdade, a democracia e a sustentabilidade como princípios orientadores da conduta do Estado e dos agentes econômicos e sociais. O planejamento desempenha papel de primeira ordem nesse modelo como instrumento pelo qual os diferentes agentes sociais, políticos e econômicos identificam seus problemas, compreendem suas causas e suas conseqüências, combinam as estratégias de ação mais convenientes para enfrentar problemas e definem as ações e os instrumentos mais adequados para implementar essas estratégias. Admite-se que a competição e a privatização dos serviços possam contribuir para maior eficiência e qualidade em sua prestação, mas entende-se que o Estado pode igualmente garantir esses parâmetros numa perspectiva de igualdade e proteção do bem comum.

A participação se fortalece, pois, como meio para a formulação, discussão e adoção dos grandes consensos sobre o desenvolvimento e a convivência. Nesse sentido, visa-se ao adensamento do tecido social e à multiplicação dos canais de participação (de consulta, iniciativa cidadã, fiscalização, ajustamento e gestão), de maneira que os interesses particulares possam se voltar para a esfera pública com o objetivo de construir o bem comum. Transparência, responsabilidade dos governantes e atitude cidadã vigilante convertem-se assim em elementos fundamentais da gestão pública.

A construção do público

O núcleo dessa proposta de reestruturação estatal democratizante é o fortalecimento do público. O público pode ser entendido como o

conjunto de instâncias para a deliberação coletiva e a adoção de decisões que afetam a coletividade enquanto tal (Gómez, 1996). Em outras palavras, é o "âmbito no qual, mediante a participação formalmente igualitária de todos os cidadãos, desenvolve-se um conjunto de conteúdos normativos: alcances e limites da ação estatal; procedimentos, direitos e obrigações relativos à participação dos cidadãos na formação da vontade coletiva e das normas vinculantes (leis); direitos e obrigações com respeito ao desfrute da propriedade, dos bens e da vida privada etc., ou seja, aqueles que não só estabelecem os direitos e obrigações de cada indivíduo no tocante a sua participação no destino da sociedade na qual se desenvolve como cidadão, mas também definem os limites do que há de ser considerado, em cada caso, como pertencente exclusivamente à esfera da vida privada" (Duhau & Girola, 1990:12).

A esfera pública deriva sua especificidade do fato de que nela domina um critério de racionalidade coletiva. Com efeito, nesse espaço competem racionalidades e interesses particulares. Como assinala Gómez (1995:11), "um juízo ótimo de racionalidade coletiva necessita levar em conta a totalidade dos interesses e racionalidades particulares afetados. E, no entanto, no espaço realmente 'público', esses interesses e razões privados são apenas a matéria-prima que se enquadra na matriz de racionalidade coletiva". Nesse sentido, o espaço público perde sua identidade quando os interesses particulares deliberam e atuam nesse cenário exclusivamente em função de racionalidades privadas, e não na busca do bem comum. Isso é o que diferencia o público do corporativo. Neste último caso, as racionalidades privadas tornam-se dominantes como referentes da negociação entre os interlocutores sem a mediação do interesse coletivo como eixo da deliberação e da decisão.

A existência de um espaço público é necessária para garantir um processo coletivo, para que a sociedade possa avançar no objetivo da construção da nação, em suma, para que a sociedade possa enfrentar e resolver os grandes desafios da modernidade: a identidade nacional, a legitimidade do sistema político, o crescimento econômico, o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável (Gómez, 1996).

O público não é sinônimo do estatal. O estatal é por definição público, mas o público não se reduz ao estatal porque a sociedade civil também delibera e decide em matérias de interesse coletivo e, além disso, porque o Estado e outras instâncias (os partidos e alguns agentes econômicos e sociais), como mostra a experiência histórica em nossos países, nem sempre deliberam ou decidem com critérios de racionalidade coletiva, e sim em função de interesses particulares. O clientelismo, por exemplo, não é senão uma forma de privatizar os fundos públicos em benefício de racionalidades particulares.

Em conseqüência, pode-se falar de um espaço público estatal e de um espaço público não-estatal. No modelo de Estado intervencionista do segundo pós-guerra na América Latina, o público foi praticamente ocupado pelo Estado. Posteriormente, nos anos 80, o público foi deslocado pelo privado. O que se estabelece agora é uma recuperação do público, não necessariamente invadido pelo Estado, mas alimentado também pela intervenção da sociedade civil.

Como assinalam Bresser e Cunill (1997), os anos 90 marcam uma tendência ao aprofundamento do regime democrático e à ampliação do espaço público não-estatal, ou seja, das diferentes formas de intervenção cidadã (propriedade, gestão e controle social) na esfera pública. Nesse sentido, o espaço público não-estatal é o espaço da democracia participativa, na medida em que permite intermediar a relação entre o Estado e a sociedade por meio de novas formas de associação para a produção de bens e serviços públicos e/ou para o exercício do controle cidadão sobre a produção por parte do Estado ou dos agentes não-estatais.

Essa circunstância obriga a uma redefinição do papel do Estado que aponte um equilíbrio entre sua responsabilidade na proteção dos direitos sociais e sua eficiência/eficácia na gestão das tarefas a seu cargo. Mas obriga igualmente a uma reconsideração do papel da sociedade civil, pois ela deve converter-se em protagonista dos processos de democratização, sendo pois necessário fortalecê-la pelo desenvolvimento de redes de solidariedade que contrabalancem as forças dissolventes do mercado e pelo exercício da cidadania, ou seja, pela constituição de sujeitos com possibilidades de autodeterminação, com capacidade de representação de interesses e demandas e com pleno exercício de seus direitos (Castillo & Osorio, 1997). Por fim, é preciso que "os interesses públicos aumentem sua esfera de realização, não só incorporando maior número de agentes sociais em sua satisfação, mas também criando espaços de interlocução e negociação entre o Estado e a sociedade civil que garantam que as decisões daquele tenham como medida a ampliação e a garantia dos direitos cidadãos. Recriação da cidadania política e extensão da cidadania social estariam, pois, no eixo da problemática da construção do público" (Cunill, 1995).

Surgem duas esferas dentro do público não-estatal: a produção social e — a que mais nos interessa aqui — o controle social. A primeira alude à possibilidade de que novos atores não-estatais (ONGs, fundações, organizações de base) intervenham na produção de bens e na prestação de serviços públicos. Isso permitiria pluralizar a oferta de bens e serviços, flexibilizar a gestão pública e introduzir lógicas de soli-

dariedade e racionalidade comunicativa na provisão dos serviços (Bresser & Cunill, 1997).

O controle social é outra das possibilidades de fortalecimento do público não-estatal. Através dele, os cidadãos podem exercer uma função crítica sobre o comportamento dos agentes públicos, estatais e não-estatais. É, nesse sentido, um instrumento de regulação que pode ser exercido quer em função de interesses particulares, quer em função de interesses gerais.

Recentemente, as mudanças normativas em vários países da América Latina, geralmente ligadas ao processo de descentralização, criaram a possibilidade de os cidadãos, individual ou coletivamente, exercerem um controle direto sobre a atuação dos agentes estatais e não-estatais na prestação de serviços públicos. Os comitês de vigilância na Bolívia e as diferentes formas de observadoria cidadã na Colômbia (juntas de vigilância, comitês de controle social e desenvolvimento dos serviços públicos, comitês de fiscalização etc.), para citar somente dois casos, são exemplos da importância que adquiriram as diferentes formas de controle social como modalidades de participação cidadã, uma vez que possibilitam o exercício da função crítica por parte dos cidadãos, constituindo meios de comunicação e aproximação entre o Estado e a sociedade civil.

As observadorias cidadãs são uma forma de controle social da gestão de bens e serviços públicos. Seu desenvolvimento recente na Colômbia assinala um novo tipo de atuação da sociedade civil e de fortalecimento do público não-estatal. Até que ponto essas experiências conseguiram cumprir seu objetivo de fiscalização da gestão pública? Que limitações mostraram até agora e qual é seu potencial para o futuro? Para responder a essas perguntas é preciso situar as observadorias cidadãs no contexto das reformas políticas recentes no país. Tal é o objetivo da próxima seção.

Colômbia: a difícil construção de uma ordem democrática

Ordem e violência

A Colômbia é um país relativamente excepcional na América Latina. Apesar de partilhar com os demais países uma história ligada à conquista e colonização espanholas e, logo, à construção, desde começos do século passado, de uma nação livre e independente num contex-

to determinado pelo desenvolvimento do capitalismo em nível mundial, teve recentemente uma história particular que a diferencia, por exemplo, dos países do Cone Sul ou das nações centro-americanas. Para a Colômbia, a década de 80 não foi uma década perdida no mesmo sentido em que foi para outros países da região, de modo que as medidas de ajuste estrutural não tiveram lá a mesma intensidade. Aliás, as estatísticas mostram que o país não viveu a crise do superendividamento de começos da década passada e que sua economia cresceu nesse período a taxas até maiores que as do Chile e segue crescendo em ritmo moderado mas constante.

Por outro lado, a Colômbia não passou, no último meio século, pela experiência de regimes militares de linha dura, como aconteceu com vários países da região, de modo que não se podem utilizar, na análise da mudança política colombiana, categorias como "transição" e/ou "consolidação" democrática no mesmo sentido em que O'Donnell e Schmitter as empregam para examinar o período posterior a tais ditaduras. Na década de 50 houve na Colômbia um governo militar, mas foi uma experiência *sui generis*, porquanto se tratou de uma ditadura imposta pelos próprios partidos tradicionais, liberal e conservador, como solução transitória e logo deposta pelos mesmos partidos com base no pacto político por eles firmado, conhecido como Frente Nacional.

No entanto, se algo caracterizou a história colombiana foi a grande dificuldade para construir uma ordem democrática. Para dizê-lo com palavras de Pécaut (1987), a ordem e a violência têm sido, em seu permanente entrelaçamento, as bases sobre as quais se construiu a convivência dos colombianos. A violência não significou a ruptura da ordem institucional; pelo contrário, constitui um eixo estruturador das relações sociais e políticas "de onde se configurou o âmbito da política e se construíram e recompuseram as relações entre atores e forças sociais, entre governantes e governados, entre incluídos e excluídos, enfim, entre sociedade civil e Estado" (Uribe, 1995a).

Foi essa circunstância que determinou a formação de um regime político profundamente debilitado mas estável, pouco representativo e fechado à expressão dos cidadãos, no âmbito do Estado-nação sumamente precário. Essa situação é fruto de processos políticos de longa duração que se desenvolveram ao longo da história do país, três dos quais cabe destacar (Pécaut, 1987): em primeiro lugar, foram os partidos, e não o Estado, que definiram as formas de identificação e pertencimento coletivos. Em conseqüência, mais que um sentido de nacionalidade, os colombianos têm uma identificação liberal ou conservadora, o que instaurou uma divisão simbólica entre eles e levou à criação de subculturas políticas transmitidas de geração em geração. Isso impediu

a construção de um sentido de unidade nacional e enfraqueceu as bases de legitimidade do regime político, comprometendo a capacidade do Estado para exercer autoridade sobre o conjunto da sociedade.

Em segundo lugar, a articulação da economia nacional com a internacional foi pobre e tardia — através da produção e exportação de café nos anos 20 — e não implicou uma forte ingerência do setor público na gestão econômica. Esta permaneceu em mãos do próprio setor privado, que moldou de maneira determinante as políticas macroeconômicas do Estado num sentido nitidamente corporativo.

Finalmente, a constituição de atores sociais produziu-se sob a tutela dos partidos tradicionais, reduzindo drasticamente sua autonomia e cortando pela raiz a possibilidade de configurarem suas respectivas identidades e de construir cenários autônomos em relação ao Estado. Assim, "com uma sociedade dividida e fragmentada, com um Estado sem autoridade, a unidade simbólica da nação podia apenas ser vislumbrada. O pluralismo dos partidos e de suas facções, fazendo às vezes de democracia, não bastava para despertar o sentido de uma cidadania geral e menos ainda de um espaço comum para a solução dos conflitos" (Pécaut, 1987:16).

A conjunção desses processos é que faz com que a ordem e a violência se complementem, que o legal e o ilegal não estejam separados por uma linha nítida. A Colômbia é um país em que muitos crêem que basta a promulgação de leis para que estas gerem processos de mudanças nos planos simbólico e prático. Por isso fala-se permanentemente do Estado de direito, e os colombianos orgulham-se de uma Constituição na qual está consignada uma extensa lista de direitos de toda natureza. No entanto, trata-se de um direito ineficaz, do qual todo o mundo sabe como livrar-se, como o demonstram a extensão da insegurança, da violência e da impunidade e sua aceitação como componentes quase que "normais" da vida cotidiana.

Todos esses aspectos apontam para um fato central: na Colômbia, o público apresenta uma grande fragilidade. Como diz Gómez (1996:7), "temos o encanto e a riqueza de uma alta criatividade individual, mas não temos o sentido da racionalidade coletiva". O fato de o público ser frágil quer dizer que a sociedade civil transborda em iniciativas que não conseguem transcender a esfera dos interesses individuais e termina por delegar aos atores políticos a tomada de decisões sobre os assuntos coletivos. Mas os atores políticos tampouco tomam a bandeira da racionalidade coletiva, pois operam a partir de lógicas clientelistas, patrimonialistas ou mercantilistas que em nada contribuem para fortalecer o bem comum. Os atores econômicos, por seu lado, se guiam pela racionalidade do lucro e, quando orientam sua ação para a esfera pública

ou o Estado, o fazem com um sentido corporativo, no afã de ver favorecidos os seus interesses. Em conseqüência, não existem cidadãos, mas sim habitantes, usuários ou clientes de serviços públicos; não existem partidos, mas organizações eleitorais interessadas em privatizar em seu benefício os fundos públicos; não existe, enfim, uma autoridade legítima, mas sim um corpo de funcionários que zelam por seu próprio interesse como burocracia.

Crise e reformas

No último meio século, a Colômbia experimentou um processo de modernização significativo, cujos sintomas mais visíveis foram a urbanização acelerada, a melhoria dos níveis de educação e saúde da população, a secularização dos costumes, a ascensão da classe média e a criação de canais de mobilidade social. No entanto, essa mudança de grande envergadura desenvolveu-se no contexto de um regime político de democracia parcial, cuja consolidação teve muito a ver com o pacto frentenacionalista do fim da década de 50. Seus aspectos são amplamente conhecidos: domínio eleitoral asfixiante dos partidos tradicionais; altas taxas de abstenção que chegam a 80% em certos casos; redes de clientelismo espalhadas por todo o país, fortalecidas pela fragmentação dos partidos e a conseqüente recomposição das lideranças políticas em nível local e regional em função dos processos de descentralização; inexistência de uma oposição política e autoritarismo nas relações entre o Estado e a sociedade.

Desde o final da década de 70 esse regime começou a experimentar, em meio à estabilidade macroeconômica, uma crise de legitimidade crescente,³ alimentada pela penetração da economia da droga em todas as esferas da vida nacional e pela multiplicação de diversas formas de violência (política e social, pública e privada), da qual foram agentes importantes a guerrilha e o narcotráfico (Leal, 1995). Tal crise explica as reformas políticas empreendidas no país desde meados da década passada, em especial a descentralização político-administrativa e a promulgação de uma nova Carta política em 1991.

Com a descentralização se quis dar resposta não só às exigências provenientes de organismos internacionais e das novas tendências do mercado internacional e de acumulação do capital em escala mundial

³ Os empresários descreveram essa situação numa frase: "a economia vai bem, mas o país vai mal".

(globalização, abertura econômica, mudanças tecnológicas, privatização etc.), mas também a uma situação interna de desestabilização institucional produzida pelo aumento constante de demandas sociais no campo e na cidade e pela multiplicação de mobilizações cidadãs (greves cívicas, passeatas, ocupação de estabelecimentos públicos etc.) que expressavam o descontentamento de muitos colombianos com a incapacidade do Estado de atender suas necessidades e com a impossibilidade de interferir nas decisões públicas, devido ao fechamento institucional do Estado à participação cidadã (Velásquez, 1995).

Essas reformas, que sem dúvida tiveram impacto importante na organização do Estado e modificaram, embora timidamente, as relações entre o Estado e a sociedade no plano local (Velásquez, 1996), não foram suficientes para enfrentar a crise de legitimidade do regime político. Diferentes setores reclamavam uma transformação profunda do sistema político em seu conjunto. Essa foi precisamente a origem da Assembléia Nacional Constituinte em 1990 e da promulgação de uma nova Carta política em julho de 1991.

Os constituintes concentraram sua atenção em três grandes temas: a reforma do sistema político, o fortalecimento da justiça e o aprofundamento da descentralização político-administrativa (Uribe, 1995b). Tratava-se, enfim, de reconstruir o campo de relações entre o Estado e a sociedade civil numa perspectiva democrática que superasse as limitações históricas da democracia representativa e introduzisse formas de aproximação entre os cidadãos e o Estado através de mecanismos de intervenção direta na tomada de decisões sobre assuntos coletivos. Dito de outra maneira, buscava-se criar as bases legais e institucionais para o aprofundamento do público, requisito indispensável para a construção de um sistema democrático.

O controle da gestão pública

Um dos aspectos contidos na nova Constituição é o controle social da gestão pública (González, 1995a). O art. 270 da Carta política define que "a lei organizará as formas e os sistemas de participação cidadã que permitam vigiar a gestão pública para que se cumpra nos diversos níveis administrativos e em seus resultados". Adicionalmente, o art. 103 assinala que o Estado contribuirá para que as organizações sociais tenham representação nas diferentes instâncias de participação, ajustamento, controle e vigilância da gestão pública. Ainda, o art. 369, referente aos serviços públicos domiciliares, define que "a lei determinará os deveres e direitos dos usuários, o regime de sua proteção e suas for-

mas de participação na gestão e fiscalização das empresas estatais que prestem o serviço”.

Os desenvolvimentos legislativos da Constituição introduziram uma importante variedade de formas de intervenção cidadã no controle da coisa pública, especialmente no que se refere à prestação de serviços por parte de agentes estatais e não-estatais. O mecanismo de participação política mais importante é a revogação do mandato dos prefeitos e governadores, regulamentado pela Lei nº 131 de 1994. Por ela, os cidadãos podem iniciar um processo com vistas a revogar o mandato de um prefeito ou governador, com base na consideração, expressa nas urnas, de que, depois de cumprido um ano de seu mandato, não tenha atuado em concordância com seu programa de governo. Tal programa deve ser apresentado aos eleitores durante a campanha e registrado perante as autoridades competentes no momento de inscrição da sua candidatura.

Quanto aos mecanismos de participação cidadã em nível local, podem ser mencionados os seguintes:

- ♦ *comitês ou juntas de Observadoria*: são organismos criados pelas organizações civis ou por grupos de cidadãos para fiscalizar a prestação dos serviços públicos locais, sua gestão e seus resultados (Lei nº 134 de 1994). A Lei nº 80 de 1993, sobre contratação pública, faculta aos cidadãos e a esses comitês dar conhecimento às autoridades respectivas de qualquer anomalia, omissão ou contravenção que ocorra nesse campo.
- ♦ *comitês de Observadoria Popular*: são comitês de trabalho, criados no bojo dos conselhos municipais de Desenvolvimento Rural, encarregados de controlar, vigiar e fazer o acompanhamento dos projetos de desenvolvimento rural.
- ♦ *comissões municipais de Polícia e Participação Cidadã*: têm entre suas funções orientar e fiscalizar as relações entre a polícia, as entidades administrativas e a cidadania, a fim de melhorá-las e garantir sua orientação ética, civilista, democrática, educativa e social.
- ♦ *juntas de Vigilância*: a Lei nº 136 de 1994 regulamenta sua criação como instrumento de controle cidadão sobre a prestação dos serviços públicos quando estes não são responsabilidade de entidades descentralizadas do Estado, e sim de agentes não-estatais (com ou sem fins lucrativos).

- ♦ *comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos Serviços Públicos Domestícios (SPD)*: criados pela Lei nº 142 de 1994 e regulamentados através do Decreto nº 1.429 de 1995, estão constituídos por usuários, assinantes ou assinantes potenciais dos SPD, que escolhem como seu representante um Vogal de Controle. Estes poderão, por designação do prefeito, fazer parte das juntas diretoras das empresas oficiais de SPD no âmbito municipal.
- ♦ *comitês de Participação Comunitária de Saúde*: vigiam as tarifas dos serviços, o desempenho dos funcionários, a administração dos recursos e a tramitação das queixas e reclamações dos usuários. Os comitês de Ética Hospitalar estão igualmente habilitados para atender e canalizar as queixas quanto à qualidade e oportunidade na prestação dos serviços de saúde.
- ♦ *observadorias comunitárias de Saúde*: são órgãos de escolha popular encarregados de controlar os serviços de saúde em termos de atendimento, eficiência e qualidade, e de vigiar o bom uso dos recursos financeiros segundo as prioridades estipuladas pelo plano de saúde da comunidade de um território específico.
- ♦ *juntas municipais de Educação*: regulamentadas pela Lei nº 115 de 1994, têm entre suas atribuições verificar que as políticas, programas e planos em matéria de educação se cumpram no município. Adicionalmente, têm a função de vigiar a aplicação das políticas nacionais através dos planos e programas municipais.
- ♦ *conselhos nacional e territoriais de Planejamento*: são instâncias de representação social criadas em nível nacional e local (departamentos e municípios) com a finalidade de emitir um conceito sobre os planos de desenvolvimento. A Lei nº 152 de 1994, que os criou, não lhes deu atribuições em matéria de fiscalização, mas em várias cidades a regulamentação dos conselhos incorporou às suas funções o acompanhamento e a avaliação dos planos.
- ♦ *juntas administradoras locais*: são instâncias de representação territorial das comunidades (divisões urbanas) ou corregedorias (divisões rurais) dos municípios, eleitas mediante sufrágio universal. Entre suas funções está a de vigiar e controlar a prestação dos serviços municipais em sua comunidade ou corregedoria e os investimentos que utilizem recursos públicos (art. 318 da Constituição).

- ♦ *Meio Ambiente*: A Lei nº 99 de 1993 permite a qualquer cidadão solicitar informação às autoridades municipais, empresas ou particulares sobre o uso e o efeito de determinados elementos que possam causar contaminação e ocasionar problemas na saúde humana. Também os cidadãos, em número não inferior a 100 ou mediante um mínimo de três entidades sem fins lucrativos, podem solicitar uma audiência pública quando se desenvolva ou se pretenda desenvolver uma obra ou atividade que possa causar algum impacto no meio ambiente.

Os controladores e os procuradores municipais, por sua vez, têm a obrigação de vincular a cidadania a seus trabalhos de fiscalização da gestão pública e à valorização do desempenho das entidades e organismos da administração municipal.

Como se pode ver, há um amplo quadro legal e institucional para o desenvolvimento do controle cidadão da gestão de serviços públicos por parte de agentes estatais e não-estatais e um número não desprezível de mecanismos setoriais e territoriais. Resta saber até que ponto esse quadro legal serviu para mobilizar os cidadãos em torno dessa tarefa e, em última análise, até que ponto contribuiu para fortalecer a esfera pública não-estatal.

As experiências da observadoria cidadã

Até começos desta década, não existia uma tradição de observadoria cidadã na Colômbia,⁴ pois, como já se disse, o sistema político colombiano tem sido um sistema auto-referenciado, fechado, pouco aberto à intervenção cidadã. Nesse sentido, a prática das observadorias é recente, mas converteu-se, a partir da Constituição de 1991 e de seus desenvolvimentos legislativos, num dos mecanismos fundamentais do controle cidadão para a gestão de bens e serviços públicos.

As experiências multiplicaram-se em todo o território nacional. O artigo transitório 34 da Constituição criou, por um período de três anos, a Observadoria do Tesouro, encarregada de fiscalizar o uso do dinheiro público. Um conjunto de universidades públicas e privadas constituiu a

⁴ São poucas as experiências de observadoria cidadã antes da década de 90. A mais comentada foi promovida pela Câmara de Comércio de Medellín e a Sociedade Antioqueña de Engenheiros nos anos 1980-84, com o objetivo de realizar uma inspeção permanente da execução de dois megaprojetos: a construção do Aeroporto de Medellín e da auto-estrada Medellín-Bogotá.

rede universitária de monitoramento dos programas de política social, a qual tratou de acompanhar a execução dos programas da Rede de Solidariedade, programa do governo nacional que subsidia os setores mais pobres da população. Em abril de 1996, um grupo de 67 ONGs, universidades e associações empresariais decidiu realizar a observadoria da investigação realizada sobre o presidente Samper, com base numa suposta infiltração de recursos do narcotráfico em sua campanha presidencial. Meses mais tarde, algumas dessas organizações fizeram o acompanhamento do processo de reforma constitucional proposto pelo governo nacional. Várias controladorias municipais e departamentais promoveram sistemas de controle cidadão da gestão pública e da execução de projetos por organismos públicos não-estatais. Esse foi o caso dos departamentos de Atlântico, Risaralda, Antioquia, Cundinamarca e de cidades como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla e Yumbo, entre as mais conhecidas.⁵ Entidades como o Foro Nacional por Colombia (Cali) e a Corporación Paisajoven (Medellín) criaram sistemas de acompanhamento permanente da gestão local e de programas setoriais específicos (jovens, saúde, educação, grupos vulneráveis etc.).

Mas, sem dúvida, é no âmbito da gestão municipal que se multiplicaram os comitês de vigilância e as experiências de controle cidadão. Não existe até o momento estatística dessas formas associativas. Informação parcial fornecida por alguns departamentos do governo nacional indica que em meados de 1996 realizaram-se cerca de 10 processos de revogação de mandato de prefeitos, constituíram-se pouco mais de 400 conselhos territoriais de Planejamento e cerca de meia centena de comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos SPD, operavam juntas municipais de Educação em quase todos os municípios do país, e juntas administradoras locais foram regulamentadas e escolhidas nas capitais dos departamentos e em outros municípios cuja população representa mais da metade dos colombianos. Assim se multiplicaram os comitês de observadoria até alcançar uma boa cobertura de municípios (Velásquez, 1996). Números parciais correspondentes a novembro de 1995 assinalam que havia então em Bogotá cerca de 400 observadores em 15 das 20 localidades da cidade, e em Cali tinham-se constituído 101 comitês de observadoria de bairros, cada qual com uma média de 10 a 15 observadores.⁶

⁵ Em Cali existe um sistema de informação cidadã que contém todos os projetos que fazem parte do plano de investimentos do município, a maioria executados por agentes não-governamentais. Os observadores cidadãos podem consultá-lo e introduzir no próprio sistema suas observações sobre o andamento dos projetos.

⁶ Ver as atas do Seminário Las Veedurías Ciudadanas y la Democratización de la Gestión Pública, Foro Nacional por Colombia, realizado em Cali, em novembro de 1995.

Esses comitês estão constituídos principalmente por líderes cívicos e cidadãos geralmente vinculados a organizações sociais de base, como as juntas de Ação Comunal que operam nos bairros e ruas de classes baixas e média-baixa da população. Pesquisa realizada pelo Foro Nacional por Colombia, com base numa amostra de observadores da capital, permitiu estabelecer seu perfil sócio-econômico aproximado: contam em média 47 anos, provêm das classes baixa e média-baixa, têm em média quatro dependentes, grau de escolaridade médio ou superior, uma ocupação que lhes rende o suficiente para a sobrevivência e alguma vinculação com organizações locais (Daza, 1996).

Os comitês de observadoria desenvolvem seu trabalho em várias modalidades: uns se interessam por microprojetos localizados em bairros, ruas, conjuntos habitacionais ou quarteirões (em especial obras civis relacionadas com construção de estradas, redes de esgoto, equipamentos coletivos, programas sociais etc.); outros exercem vigilância sobre investimentos municipais de nível médio (comunidades, corregedorias), e outros, ainda, geralmente poucos, ocupam-se da gestão pública em nível macro de planos, programas e projetos. Há comitês que por sua própria natureza dedicam-se exclusivamente a programas e projetos setoriais e há os que combinam o setorial com o territorial. O certo é que à medida que crescem a envergadura e a cobertura territorial do objeto da observadoria, diminui o número de pessoas e comitês que podem cumprir e que de fato cumprem essa função. Nesses casos, são as ONGs e as associações empresariais que geralmente assumem a observadoria, pois contam com recursos e qualificação necessários para tanto.

Nesse sentido, vale a pena mencionar uma experiência que está sendo feita pelo Foro Nacional por Colombia⁷ em Cali — e que começa a ser feita também em outras cidades como Barranquilla e Ibagué —, de acompanhamento da gestão local. O Foro pôs em funcionamento o Laboratório de Observação da Gestão Urbana (Logu), cuja finalidade é produzir uma série de análises sobre a gestão municipal e gerar impacto na opinião pública mediante a publicação semestral de um encarte num dos jornais de maior circulação da cidade, mostrando os resultados da análise e uma pesquisa de opinião pública sobre a gestão do prefeito. A publicação é complementada pela realização de um foro anual de que participam diferentes setores da cidade (prefeito, vereadores, representantes do

⁷ O Foro é um organismo não-governamental criado há 15 anos, dedicado à promoção da participação cidadã e de uma cultura política democrática. É uma entidade nacional descentralizada, que conta com quatro sedes regionais em Bogotá, Barranquilla, Ibagué e Cali.

Conselho Municipal de Planejamento, das associações empresariais, das organizações cívicas, das universidades e das ONGs), todos convocados para dar sua opinião sobre os resultados da gestão e as modificações a serem feitas para melhorar seus resultados e seu impacto.

Para a elaboração dos relatórios, o Foro constituiu uma equipe de especialistas, em sua maioria professores universitários, conhecedores de diferentes aspectos da vida da cidade. Essa equipe realiza um trabalho de investigação (análise de documentos, recortes de imprensa, entrevistas, estudo de indicadores setoriais e de gestão etc.) e produz uma série de artigos que são publicados no encarte semestral. Até o momento foram publicados quatro números, estando o quinto para ser publicado em novembro de 1997.

Que balanço se pode fazer dessas experiências de controle cidadão? A seguir sugerem-se algumas hipóteses, a partir da análise dos Logos do Foro Nacional por Colombia e das observadorias populares da gestão municipal.

Balanço

O controle social da gestão pública como forma de participação cidadã é uma modalidade de ação coletiva, entendida como esforço racional e intencional de um grupo de pessoas que buscam objetivos coletivos por meio de uma conduta cooperativa.⁸ A participação é um processo social de intervenção⁹ na vida coletiva pelo qual diferentes atores, em função de fatores externos e internos, procuram influir no destino comum mediante a escolha de metas compartilhadas e dos instrumentos idôneos para alcançá-las.

Mas que fatores permitem conceber a cooperação de sujeitos com interesses diferentes para a obtenção desses bens?¹⁰ Para efeitos desta

⁸ Conduta cooperativa não significa necessariamente consensual, pois isso negaria a diferença de interesses e motivações dos atores envolvidos na ação. Além disso, os processos participativos, ainda que operem baseados na definição de metas compartilhadas, geram tensões e conflitos que ocasionalmente implicam a exclusão de sujeitos, quando não é possível chegar a acordos por meio de procedimentos democráticos.

⁹ Falamos da participação como intervenção porque a entendemos como um processo que supõe autonomia, horizontalidade nas relações entre os sujeitos e integração pela via da diferença. Para um tratamento mais detalhado desse tema, ver González (1995b) e Velásquez (1991).

¹⁰ Como diz Olson (1992), a existência de um interesse coletivo não advém automaticamente da consciência dos interesses individuais.

análise, sugerimos levar em conta três tipos de fatores: a estrutura de oportunidade política, a identidade coletiva e as motivações individuais para a participação.

Por estrutura de oportunidade política deve-se entender o conjunto de opções oferecido por um sistema político¹¹ e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos.¹² Entre essas opções cabe mencionar: o grau de abertura do sistema político às demandas sociais e ao protesto cidadão, a existência ou não de grupos de apoio aos atores participantes, o grau de unidade das elites políticas e a capacidade do governo para instrumentalizar seus planos e programas. Esses elementos alteram os custos e a rentabilidade da ação coletiva; logo, estimulam ou freiam a participação.

O segundo elemento é a constituição de identidades sociais: os sujeitos podem aproveitar uma estrutura de oportunidade política favorável à realização de um bem público na medida em que estejam em condições de atuar de forma coletiva. Para isso é preciso examinar seu grau de articulação/desarticulação, de homogeneidade/heterogeneidade, a densidade da rede de relações sociais, em outras palavras, a consistência de sua identidade como grupo (Tanaka, 1995). A análise desse aspecto obriga a observar os níveis de organização dos participantes, as lideranças, as redes sociais estabelecidas, os recursos (informação, saber, logística, materiais etc.) de que dispõem como grupo para se envolverem num processo participativo e, em função de tais recursos, sua possibilidade de acesso ao exercício da cidadania. À medida que as identidades sociais se fortalecem, aumentam as probabilidades de participação e de êxito na realização das metas.

Finalmente, o terceiro tipo de fatores refere-se à combinação de motivações que podem atuar num determinado momento a favor ou contra a participação.¹³ Pode-se distinguir entre macromotivações e micromotivações (Aguiar, 1991:33). As primeiras fazem referência a "motivos para cooperar de caráter geral socialmente compartilhados, que geralmente — mas não necessariamente — não levam em conta as conseqüências individuais da cooperação". As últimas aludem "àqueles motivos pelos quais elegemos a cooperação em certas circunstâncias; situações nas quais o cálculo das conseqüências tem um peso muito grande".

¹¹ A noção de sistema político alude ao "conjunto de regras e atores cujas interações, formais e informais, definem a dinâmica política" (Tanaka, 1995:46).

¹² Essa definição se baseia nas idéias de Tilly (1978) e Tarrow (1988).

¹³ Pode-se encontrar uma boa referência sobre o tema em Hopenhayn (1988) e Aguiar (1991).

As micromotivações apóiam-se numa racionalidade instrumentalmente eficiente, consistente e orientada para o futuro, embora as macromotivações sejam, como diz Elster (1992), normas sociais de cooperação. As micromotivações podem ser de caráter egoísta (a obtenção de bens e serviços ou o controle do entorno, segundo Hopenhayn) ou altruísta (a auto-estima gregária, de Hopenhayn), mas sempre estão ligadas a uma concepção instrumental da racionalidade na qual o peso das conseqüências da ação é decisivo para determinar se um indivíduo participa ou não. Entretanto, os cânones da racionalidade instrumental não são suficientes para explicar a participação. Frequentemente uma pessoa coopera porque as outras cooperam ou porque considera que é seu dever, independentemente do benefício a receber. Por isso é necessário, ao lado das micromotivações, identificar as macromotivações como requisito para compreender certos tipos de cooperação, ou seja, aqueles motivos compartilhados com outros e que se apóiam na aprovação ou desaprovação de nossas ações por parte dos outros.

A relação entre estrutura de oportunidade política e identidade sugere um último elemento de análise útil para caracterizar as observadorias como forma de participação (ver quadro).

Tipos de participação

	Estrutura de oportunidade política favorável	Estrutura de oportunidade política desfavorável
Identidade social sólida	Participação substantiva	Participação reivindicativa e/ou contestatória
Identidade social frágil	Participação formal e/ou instrumental	Não-participação

A existência de uma estrutura de oportunidade política favorável e de identidades coletivas sólidas (consciência de interesses, organização, redes sociais, autonomia e recursos) dá lugar à participação substantiva, ou seja, um tipo de ação pela qual os atores sociais e o Estado enfrentam juntos a análise das demandas sociais, combinam as ações

necessárias para satisfazê-las e as empreendem de forma conjunta ou individual. Esse tipo de participação se dá geralmente por meio de mecanismos de diálogo, acordos e formas de cooperação para a ação. Quando há abertura por parte das instâncias governamentais e autonomia dos sujeitos sociais, esse tipo de participação pode trazer importante contribuição à democratização da gestão local.

Quando, existindo um ambiente político institucional favorável, as identidades coletivas mostram-se frágeis, a participação adquire caráter formal e instrumental. Formal, na medida em que o importante é a representação numa instância ou comitê, independentemente do papel que tenha o representante nesse cenário. Interessa mais a forma que o conteúdo da participação. Por sua vez, a participação instrumental é aquela que surge de uma relação utilitária entre o Estado e os atores sociais. O primeiro, por exemplo, interessado em envolver a população na gestão local a fim de reduzir custos de investimentos ou ganhar legitimidade política sem que a população tenha lugar importante na tomada de decisões. Mas a instrumentalidade pode vir também da sociedade, quando recorre ao Estado exclusivamente para obter benefícios particulares, sem que interessem as conseqüências da ação, para além desses benefícios.

O terceiro tipo de participação é a reivindicativa e/ou contestatória. Sua característica mais importante é a cooperação social para enfrentar o Estado ou pressionar pela execução de bens públicos. Pressupõe forte iniciativa social, o que por sua vez implica identidades sociais sólidas e um Estado fechado às demandas sociais. Pode se dar mediante negociação e acordo, mas também por meio de formas autoritárias de exclusão.

Finalmente, quando a estrutura de oportunidade política é desfavorável e as identidades sociais frágeis, o resultado é a não-participação, a desmobilização social em torno dos bens públicos e o desinteresse do sistema político em proporcionar a intervenção cidadã. Nesse caso, abre-se caminho para outras formas de relação entre a sociedade e o Estado: o clientelismo, o populismo, o autoritarismo, o assistencialismo, o tecnocratismo ou uma combinação destes.

Estrutura de oportunidade política

A observadoria cidadã, especialmente a exercida pelos comitês de bairro de origem popular, não encontrou todas as condições propícias a seu desenvolvimento. É verdade que, diferentemente do que ocorria há uma década, hoje existem condições legais e institucionais para ampliar

o controle cidadão e inclusive para que o Estado promova a organização cidadã para tal fim. Mas existem obstáculos decorrentes do caráter das normas, do peso significativo do Estado em seu funcionamento cotidiano, da atitude de muitos agentes estatais ante o trabalho fiscalizador dos cidadãos e do clima de violência que reina em muitas zonas do país.

As observadorias cidadãs na Colômbia foram favorecidas pela existência de um conjunto de normas constitucionais e legais que possibilitam seu exercício e regulam as instituições e os mecanismos pelos quais os cidadãos podem exercer tal direito. Isso significa, sem dúvida, uma ampliação das possibilidades cidadãs para o exercício da função de controle, coisa que há 10 ou 15 anos os colombianos nem sonhavam. Mas o quadro jurídico peca por excesso. Com efeito, no nível municipal existem demasiados mecanismos de controle social da gestão pública; isso confunde as pessoas e as leva a subutilizá-los, a ponto de eles perderem sua eficácia e, portanto, sua credibilidade. A multiplicação de instâncias produziu uma fragmentação da ação coletiva que, em última análise, as tira do alcance desta última e favorece o imobilismo das políticas públicas e da gestão: "divide e vencerás" parece ser o lema que inspirou a institucionalização dos mecanismos de fiscalização.

Além disso, o fato de muitos desses canais serem institucionalizados aumenta a probabilidade de que se burocratize a prática fiscalizadora. Muitos dirigentes cívicos parecem acreditar que ser observador é um cargo, e não uma atitude perante o Estado, e que, portanto, pertencer a um comitê de observadoria dá direito a obter um documento distintivo e certos privilégios perante a municipalidade.¹⁴ Em alguns casos, a organização dos comitês torna-se um fim em si mesmo e não um meio para o exercício da participação.

Esse risco se confirma ao examinarmos os manuais que os organismos públicos elaboraram para promover as observadorias. Neles, a maioria das páginas é dedicada à explicação das normas e procedimentos e, inclusive, dos formulários para fazer os trâmites respectivos perante as autoridades competentes.¹⁵ Socializar as normas é importante, assim como mostrar aos cidadãos as formas de tramitação das solicita-

¹⁴ Num encontro de observadores, realizado em Cali, um representante de Bogotá criticou essa atitude burocrática assinalando que, para ele, o único documento válido era a carteira de cidadania. Em outras palavras, ser cidadão implica, por sua própria natureza, exercer controle da gestão pública.

¹⁵ Ver, por exemplo, o Manual de Constituição dos Comitês de Desenvolvimento e Controle Social dos serviços públicos domiciliares, elaborado pela Superintendência de Serviços Públicos e a Escola Superior de Administração Pública.

ções. Mas também é importante introduzir os elementos de pedagogia democrática e de educação cidadã, com o fim de afiançar vontades e dar sentido às normas e aos trâmites.

Coisa muito diferente ocorre com o Logu. Com efeito, essa é uma iniciativa amparada exclusivamente no direito de todo cidadão colombiano, consagrado constitucionalmente, de controlar a gestão pública e seus resultados. Essa circunstância favoreceu a espontaneidade do processo, desafiando a criatividade da equipe responsável, e impediu sua burocratização. O que interessa não é só fazer o acompanhamento, mas esclarecer a opinião pública sobre a idoneidade de quem tem a incumbência da prestação de bens e serviços públicos na cidade.

Um segundo elemento da estrutura de oportunidade política refere-se ao peso que tem o Estado na promoção e regulação do controle cidadão. A esse respeito, é interessante notar uma vez mais o contraste entre as duas experiências analisadas. O Logu é iniciativa de uma ONG, que opera de maneira totalmente autônoma com seus próprios recursos e sua própria dinâmica, com total independência da tutela estatal. As relações com o governo municipal limitam-se à obtenção de informação. Essa autonomia foi importante para apresentar um ponto de vista para a opinião pública.

O mesmo não ocorreu com os comitês de observadoria cidadã em nível local. Alguns deles surgiram por iniciativa cidadã e trataram de manter sua autonomia em face do Estado e da influência dos partidos. Nesse sentido, conseguiram coisas importantes. Na localidade de Fontibón, por exemplo, os observadores denunciaram muitas irregularidades na execução de contratos por parte de particulares e conseguiram paulatinamente maior transparência na gestão local. Mas a grande maioria de comitês surgiu como resultado da convocação das autoridades locais e inscreveu-se em "sistemas municipais de observadoria", geralmente organizados pelos órgãos institucionais de controle (procuradorias e controladorias). Para citar dois exemplos: a Prefeitura Maior de Bogotá criou um departamento, a Observadoria Distrital, para estimular o controle cidadão da gestão municipal e a constituição de comitês de observadoria em todas as localidades da cidade. Chegou até a redigir um projeto de acordo pelo qual regulamentava o controle cidadão. Em Cali, a Controladoria Municipal criou um modelo de observadoria, denominado *Veer*, no qual contempla a criação de comitês nos bairros, comunidades e corregedorias, com base num sistema de informação e de capacitação. Poder-se-ia citar vários exemplos em outras cidades, departamentos e municípios do país.

O peso da iniciativa do Estado propiciou sem dúvida a formação de órgãos de controle cidadão, mas também abriu as portas à tutela es-

tatal sobre a observadoria cidadã, na medida em que os organismos públicos municipais podem, mediante seus programas de promoção e capacitação, definir a orientação da observadoria, seu alcance e a envergadura de seu impacto. Alguns chegam a perguntar se os comitês de observadoria não acabam sendo apêndices dos órgãos institucionais de controle (procuradoria e controladoria municipais).¹⁶ Sem querer responder positivamente a essa questão, o fato é que esse laço existe e que, em conseqüência, a autonomia dos comitês é limitada. Além disso, como já foi dito, muitos dos líderes cívicos que fazem parte desses comitês provêm de organizações de base comunitárias, que tradicionalmente foram subordinadas a interesses partidários e vinculadas a redes clientelistas, o que lhes tira a independência.

Essa falta de autonomia cidadã é agravada em alguns casos pelo poder que a lei outorga ao prefeito de designar os membros de alguns órgãos de controle. Tal é o caso dos conselhos territoriais de Planejamento. Nessa circunstância, é pouco provável que os prefeitos designem pessoas alheias ao seu interesse ou que possam pôr em discussão as políticas municipais. Em conseqüência, a observadoria perde capacidade crítica, podendo inclusive se converter num instrumento de legitimação das decisões tomadas pelas autoridades municipais. A democratização das relações entre o Estado e a sociedade perde assim muito espaço.

Um terceiro elemento é a resposta dos organismos estatais às reivindicações e inquietudes cidadãs e sua disposição de atender às solicitações da população. Na Colômbia, muitos funcionários públicos e algumas autoridades têm um "complexo de superioridade" em relação à população. Sentem que seu cargo, mais que lhes delegar responsabilidades de serviço público, lhes outorga poder de decisão e um lugar superior na escala social, sobretudo para relacionar-se com "a massa". Por isso tendem a considerar as solicitações ou queixas apresentadas pelos comitês de observadoria como caprichos dos setores populares (no sentido pejorativo do termo) que não vale a pena atender. Eis por que em muitas ocasiões não há resposta às petições da população,¹⁷ tendo esta que socorrer-se de instrumentos legais, por

¹⁶ Um funcionário da Observadoria Distrital afirmou no seminário sobre observadorias realizado em Cali, em 1995, que o observador deve ser visto como um colaborador da administração municipal.

¹⁷ Ou, como assinalou uma observadora da Comuna 18 de Cali, "uma das maiores dificuldades em nosso trabalho é que as entidades públicas quase não nos dão atenção". Ver as atas do Seminário sobre Observadorias Cidadãs, Cali, 1995.

exemplo, o direito de petição, à tutela ou à ação de cumprimento, para obter resposta do Estado.¹⁸

O último aspecto tem a ver com o clima de violência vivido na Colômbia, seja nas cidades ou nos campos. Geralmente as observadorias cidadãs terminam fazendo denúncias sobre o não cumprimento — em termos de qualidade, de cronogramas ou de custos — dos contratos de obras e de projetos por parte das empresas privadas que a municipalidade escolhe para sua realização. Algumas dessas denúncias referem-se à corrupção de certos funcionários públicos ou das próprias firmas contratadas, o que já criou problemas de segurança para os observadores. Nessa situação, alguns deles optam por não seguir denunciando, pois isso pode lhes custar até a vida.

Identidade coletiva e recursos

Nesse ponto, vale a pena examinar o contraste entre as duas experiências. Com efeito, os que fazem parte da equipe que desenvolve o Logu são todos profissionais, a maioria deles vinculados ao setor universitário, a organismos não-governamentais e à empresa privada. É uma equipe qualificada, dotada de conhecimentos técnicos indispensáveis para realizar o trabalho de acompanhamento. São pessoas que têm uma visão do país e de seus problemas, alguns deles ligados a movimentos sociais e outros com experiência no exercício de cargos públicos. Isso permite afirmar que se trata de grupo relativamente homogêneo do ponto de vista de sua origem social e dos interesses, propósitos e critérios de ação referentes a assuntos tais como o fortalecimento da esfera pública, a responsabilidade cidadã de nela intervir e, mais concretamente, o dever de exercer controle sobre o Estado. Trata-se pois de um grupo articulado internamente e que, apesar das diferenças de opinião, atua com espírito corporativo e sobretudo com grande autonomia com respeito aos agentes políticos e estatais, aos meios de comunicação e a outros grupos sociais externos à sua órbita.

¹⁸ Chama a atenção o contraste entre essa situação e a reação suscitada pelos encartes do Logu. A primeira delas mereceu uma extensa resposta pública do prefeito de Cali, na qual tentava desvirtuar várias afirmações feitas pelos especialistas do Laboratório. As seguintes não foram respondidas pelo prefeito, e sim por alguns de seus secretários, para esclarecer afirmações feitas nos informes e fornecer informações adicionais que, quando solicitadas, não foram fornecidas aos investigadores.

Além disso, o Foro conta com alguns recursos econômicos, técnicos e humanos para o desenvolvimento de seu trabalho. Existe uma equipe básica permanente dedicada ao projeto, algumas entidades não-estatais proporcionam recursos para o desenvolvimento da observadoria, os meios de comunicação da cidade estão relativamente abertos a seu trabalho, e, inclusive, alguns funcionários municipais, cientes da importância desse trabalho de acompanhamento, fornecem informações importantes para a elaboração dos informes. Por isso o Logu ganhou espaço na opinião pública e na própria administração municipal.¹⁹

O caso das observadorias populares é bem diferente: constituídas geralmente por líderes cívicos, cujo raio de ação é limitado (bairro ou comunidade)²⁰, têm a seu favor uma importante experiência de trabalho de base, mas não necessariamente os conhecimentos técnicos e jurídicos que lhes permitam desenvolver um trabalho de impacto. Seu saber é prático e geralmente parte de necessidades constatadas, que os levam a organizar-se e a desenvolver a tarefa fiscalizadora. Portanto, têm uma visão limitada dos problemas, uma vez que, além do conhecimento de seu entorno imediato (vizinhança, bairro, comunidade, corregedoria), não têm uma noção da cidade em seu conjunto nem das condições estruturais que possam explicar a problemática desse entorno. Mas isso tem um lado positivo, a saber, a capacidade que demonstram de intervir nos problemas de sua localidade (bairro ou rua), de compreendê-los e de pôr em discussão as decisões dos executores dos projetos. Em várias ocasiões os vizinhos se encarregaram de pôr em dúvida as decisões de firmas contratadas que, para economizar custos e obter maiores lucros, não executaram as especificações de obras definidas nos contratos. Em várias cidades, essas denúncias obrigaram as firmas a corrigirem os erros na realização do projeto.

As observadorias municipais estão constituídas por grupos social e culturalmente heterogêneos, com diferentes níveis de vida e aspirações individuais e coletivas não necessariamente concordantes. A maioria delas conta com líderes integrantes de organizações tradicionais (juntas de ação comunal, juntas paroquiais, comitês pró-desenvolvimento etc.)

¹⁹ Existe atualmente na administração municipal de Cali uma divergência de opiniões sobre o Logu. O prefeito e alguns funcionários do alto escalão o vêem como mecanismo de oposição política de uma ONG. Outros, de escalão alto e médio, o consideram um trabalho profissional, independente e útil para a melhoria da gestão local.

²⁰ Em Cali existe um comitê de observadoria municipal, encarregado do acompanhamento da gestão do prefeito em seu conjunto, que até agora não obteve resultados significativos devido a limitações técnicas e à sua fraca capacidade de mobilização.

ou novas (grupos de jovens, de mulheres, da terceira idade, grupos culturais ou voltados para interesses setoriais, como saúde etc.), muitas das quais tiveram que se submeter a relações de clientela e tutela estatal ou partidária como único meio de atender as suas necessidades. Essa circunstância foi determinante para seu desempenho, pois as relações clientelistas tendem a produzir fragmentação social, subordinação política, exclusão dos cenários nos quais se tomam as decisões e adesão ao *statu quo* (Velásquez, 1992). Significa que seu grau de autonomia em relação aos partidos e ao Estado é baixo e que inclusive em certas ocasiões devem valer-se desse tipo de intermediação para realizar suas tarefas de controle. Mais ainda, é muito provável que alguns líderes nos comitês atuem com critério partidário, em função de interesses de grupo e não do bem coletivo, e que certos comitês tenham sido constituídos para fazer oposição política. Assim, a identidade desses sujeitos é em grande parte determinada por adesões partidárias.²¹

Geralmente, esses setores não dispõem de recursos para desenvolver sua tarefa de controle. Os níveis de informação são baixos, seja porque ela não existe, seja porque as autoridades não dão respostas a quem a solicita.²² Os recursos econômicos são escassos, quase nulos, e praticamente nenhum deles possui apoios técnicos²³ que lhes ofereçam subsídios para a análise e a tomada de posição ante a gestão. Em outras palavras, sua base logística, técnica e econômica é pobre, o que diminui o alcance de sua ação, sua capacidade de mobilização²⁴ e sobretudo sua capacidade de diálogo com as autoridades municipais. Além disso, o fato

²¹ Isso não nega a existência de comitês de observadoria independentes dessa tutela, que atuam de maneira autônoma e que obtiveram importantes avanços no sentido da transparência da gestão de serviços públicos. Deve-se reconhecer, entretanto, que são exceção, e não a regra, mas podem ser uma importante semente para um trabalho cidadão muito mais efetivo e de maior impacto em futuro próximo.

²² A Prefeitura de Cali elaborou e pôs em ação um Sistema de Informação Municipal (Sifim) ao qual têm acesso os observadores e qualquer cidadão. É um avanço em relação a anos anteriores e a outras cidades.

²³ O grupo de cidadãos que fez a observadoria do projeto de construção do viaduto Pereira-Dos Quebradas contou com profissionais especializados em questões ambientais, que elaboraram vários estudos sobre o impacto ambiental da obra. Mas essa é uma situação excepcional.

²⁴ Um grupo de observadores de Ciudad Bolívar, em Bogotá, iniciou uma experiência de comunicação com a população através de emissoras de rádio e TV comunitárias. Segundo um membro desse grupo, "se existe um noticiário no município que diga o que está sendo discutido no Conselho, que diga em que estão sendo utilizados os recursos, se há um sistema de informação e comunicação elaborado com a participação da comunidade, então estamos dando instrumentos a essa observadoria" (ver as atas do Seminário sobre Observadorias Cidadãs, Cali, novembro de 1995, p. 34).

de geralmente as observadorias se desenvolverem em cenários limitados (a obra, o projeto no bairro, na vizinhança) tira-lhes a capacidade de decidir nas decisões municipais.

As motivações

"A observadoria cidadã não é somente legal, mas também legítima (...). A legitimidade se dá na medida em que a comunidade respalda esse tipo de exercício; quando a observadoria está reclamando ou relatando, e as pessoas a apóiam porque ela conseguiu traduzir suas aspirações, então é legítima." Essas palavras de um membro de um comitê de observadoria em Bogotá refletem o que muitos colombianos pensam da responsabilidade que ela tem de zelar pelo bom desenvolvimento da gestão pública. Demonstram a consciência de um número crescente de cidadãos quanto a necessidade da participação cidadã como forma válida de relação entre o Estado e a sociedade civil.

Pode-se falar de uma interiorização, por vários setores sociais, de valores e normas de cooperação social como requisito para resolver os problemas do país. Isso é compartilhado por uma nova geração de dirigentes políticos e funcionários públicos, por associações sindicais e empresariais, por profissionais e funcionários de ONGs e por um número cada vez maior de líderes sociais. Tal convicção foi reforçada pelo recrudescimento da violência na recente conjuntura, na medida em que o diálogo, a tolerância e a superação de uma visão maniqueísta da política em termos da relação amigo/inimigo se revelaram instrumentos imprescindíveis para a convivência pacífica e o cumprimento das metas de desenvolvimento coletivo. Vários comitês de observadoria em diferentes cidades e municípios do país, bem como o Laboratório de Observação da Gestão Urbana são exemplos desse espírito democrático que busca abrir caminho num país abatido pela guerra. Há uma década seria impensável termos tantos olhos verificando o desempenho dos prefeitos das cidades e dos agentes não-estatais que prestam serviços públicos.

A Constituição de 1991 contribuiu para gerar esse clima cultural ao dar importância à participação direta dos cidadãos nas decisões sobre assuntos de interesse coletivo, ao multiplicar as formas de relação do cidadão com o Estado e ao propiciar o quadro institucional para o fortalecimento do tecido associativo. Isso explica por que um número crescente de cidadãos vincula-se aos órgãos de participação e por que tantos governos departamentais e municipais procuram promover institucionalmente as observadorias. Mesmo sendo um processo de longo

prazo, pois trata-se de uma mudança na cultura política, é preciso reconhecer que, na Colômbia, se avançou muito nessa direção.

Agora o que é preciso discernir é o tipo de motivação que leva as pessoas a intervir em processos de fiscalização. Aqui é difícil generalizar. Sem dúvida, há líderes que se dedicam a essa tarefa por razões eminentemente altruístas e de serviço público. Estão interessados em prestar uma colaboração que beneficie sua vizinhança imediata, seu bairro ou, como eles mesmos dizem, sua "comunidade". Inclusive, há os que vão além de seus interesses particulares e pensam na cidade e no país. Os motivos que levaram à constituição do Logu foram claros: fornecer à opinião pública informações que permitissem a vários setores formar sua própria opinião sobre os rumos da cidade e a atuação dos agentes públicos estatais e não-estatais.

No que tange às observadorias municipais, essa motivação altruísta tem existido em cidades como Cali, Medellín ou Cartagena, conhecidas tradicionalmente por terem uma população identificada com sua cidade e com forte sentido de pertencimento ao território. Em outras cidades, como Bogotá, cidades "de ninguém" onde esse sentido de pertencimento é compartilhado por poucos, as autoridades tentaram despertar esse "apego ao torrão" como requisito importante para gerar dinâmicas de participação. E é provável que tenham conseguido, mesmo que a escala desse ganho ainda não seja significativa.

Mas há que admitir também que existem motivações de cunho utilitário que influem na intencionalidade de alguns observadores. Duas delas merecem ser destacadas: em primeiro lugar, motivações ligadas a interesses partidários. Como já se disse, alguns observadores, especialmente os que têm alguma ligação com redes clientelistas, privilegiam sua identidade partidária como critério de atuação nos comitês, a fim de conquistar para seu grupo ou partido²⁵ simpatias eleitorais e inclinar a seu favor a correlação de forças no bairro, na comunidade ou na sua rua. Exemplo disso é o que ocorreu numa área de Bogotá quando se criou um comitê de observadoria em época pré-eleitoral. Apresentaram-se muitos líderes de bairro que queriam aproveitar a oportunidade para conquistar adeptos para seus respectivos grupos políticos ou para construir uma liderança política local. Passadas as eleições,

²⁵ Os partidos tradicionais se pulverizaram nos últimos anos, especialmente em nível regional e local. Os grandes dirigentes nacionais perderam peso, assim como os chamados "barões eleitorais", de influência regional. Em nível local, especialmente nas cidades, o fracionamento partidário é muito grande. Cada dirigente forma seu próprio grupo ou corrente dentro do partido e garante sua permanência política com base num eleitorado reduzido, mas suficiente.

foram muito poucos os líderes que continuaram assistindo às reuniões e que ao final formaram o comitê. O certo é que, para alguns deles, fazer parte desses comitês pode ser o começo de uma futura carreira política.

Uma segunda motivação tem a ver com o acesso às instâncias de decisão, o círculo relativamente fechado da administração local e o "poder" que ele outorga a quem consegue introduzir-se nesse meio. Para alguns observadores, os comitês são apenas um instrumento para relacionarem-se com a administração municipal e converterem-se não só em porta-vozes de seu bairro ou comunidade, mas também em intermediários entre estes e a municipalidade. Isso lhes daria certo *status* social, prestígio perante seus vizinhos e, certamente, algum poder sobre estes. Como assinalam alguns testemunhos, o que certos dirigentes cívicos procuram é "colocar-se na vitrina", ou seja, obter reconhecimento não para executar uma função pública — a observadoria —, mas para lograr um benefício pessoal, presente ou futuro, econômico ou político.

Até que ponto predomina um ou outro tipo de motivação? É difícil saber ao certo. É preciso investigar a respeito para ter maior fundamentação empírica. O que se pode supor é que, nas atuais circunstâncias, as motivações altruístas têm ainda certa importância na conduta dos observadores, mas vêm perdendo terreno à medida que as ideologias individualistas se inserem na cultura política dos líderes populares. Assim, a perspectiva de um fortalecimento da racionalidade coletiva, condição *sine qua non* do fortalecimento da esfera pública, se restringe, diminuindo as possibilidades de democratização das relações entre o cidadão e o Estado.

A participação

A análise anterior deixa entrever duas experiências diferentes: de um lado, uma observadoria realizada por uma ONG consciente da importância de fazer um acompanhamento da gestão urbana em seu conjunto, dotada de recursos e de algum poder de mobilização e motivada exclusivamente pela idéia de tornar mais transparente a gestão municipal em Cali. Foi uma experiência avalizada por diferentes setores da sociedade civil local e apoiada em identidades coletivas sólidas e conscientes da necessidade de intervir na esfera pública. O resultado foi um processo que conseguiu mobilizar a opinião e que teve efeitos sobre a conduta dos servidores públicos e dos agentes executores de projetos de desenvolvimento local. Apesar das dificuldades que teve o Foro para obter informações e da opinião negativa que o prefeito e alguns de seus

colaboradores tiveram do processo, pode-se dizer que essa é uma experiência que se aproximou bastante da participação do tipo substantivo.

De outro lado, as observadorias municipais, desenvolvidas num clima muito mais favorável, com normas e procedimentos explícitos, e com sistemas criados pelas municipalidades para estimular o estabelecimento de instâncias de controle e a capacitação dos observadores. Mas, também, com poucos recursos técnicos e econômicos, com escassa autonomia dos líderes e de suas organizações em relação ao sistema político, por vezes com baixos níveis de representatividade social e com uma mescla de motivações nas quais os interesses utilitários conseguem impor-se aos altruístas. Estamos diante de outro tipo de participação, mais perto da instrumental, no entanto distanciada de formas substantivas ou contestatórias. O uso instrumental da participação provém dos dois lados: do Estado, interessado em tutelar o processo, mas também dos líderes, interessados em tirar algum proveito, pessoal ou coletivo, do exercício da observadoria.

Não se trata, certamente, de generalizar essa tipologia a cada uma das experiências analisadas. São tipos dominantes que não excluem a possibilidade de outras formas de participação. Isso é particularmente verdadeiro no caso das observadorias da gestão municipal, por se tratar, como já se disse, de universo sumamente heterogêneo, social e culturalmente falando. Somente a investigação empírica poderá lançar mais luz a esse respeito.

Considerações finais

Os dois tipos de participação que acabam de ser identificados mostram um elemento significativo na perspectiva na qual se insere toda esta reflexão (a construção e consolidação do público não-estatal): quanto maior for a ingerência do Estado nos processos participativos, seja por sua regulamentação ou por sua iniciativa nas experiências participativas, maior será a probabilidade de que exerça uma tutela sobre essas experiências e influa em sua orientação e no seu resultado final. Igualmente, quanto maior a autonomia da sociedade civil para orientar a participação, maior a probabilidade de que o processo seja mais rico em seus procedimentos, em seus resultados e em seu impacto. Nesse sentido, a autonomia da sociedade civil nos processos de controle é uma variável fundamental para seu sucesso. O exercício da observadoria cidadã e de outras formas de participação pode contribuir para fortalecer a esfera pública e aprofundar o regime democrático sempre e quando se apoiarem na independência dos atores sociais com relação à

tutela do Estado e do sistema político, o qual pressupõe a existência de identidades coletivas e de projetos históricos em consonância com estas últimas.

A autonomia da sociedade civil não pode significar a redução ao mínimo do papel do Estado nos processos de democratização. Pelo contrário, o Estado deve criar um campo de regulação que propicie a participação cidadã, deve estar aberto à voz cidadã, especialmente daqueles setores tradicionalmente excluídos da órbita das decisões públicas, e deve criar uma estrutura de oportunidade política favorável às dinâmicas de intervenção da sociedade civil. O que o Estado não pode permitir-se é ceder à tentação de impor limites à participação. A estatização da esfera pública pode se converter num real obstáculo à democratização das relações entre o Estado e a sociedade.

Além dessas condições para a reconstrução da esfera pública, há outra não menos importante: a motivação dos atores a partir de critérios altruístas e de defesa do interesse geral. É isso que permite à participação cidadã fortalecer a esfera pública e evitar que as relações entre a sociedade civil e o Estado se desenvolvam numa perspectiva meramente corporativa e fragmentadora da ação coletiva.

O que ocorreu na Colômbia nestes últimos anos foi a construção lenta e nada fácil de cenários e experiências de participação que podem no futuro contribuir decisivamente para a instauração de uma democracia moderna orientada para defesa do bem comum e apoiada na multiplicação de cidadãos ativos que exerçam função de controle e de crítica da esfera política. Como diz Jelin (1996), os processos de mudança societal são mais lentos e difusos que os de mudança institucional. As reformas políticas da década passada e a Constituição de 1991 produziram importantes mudanças institucionais cujo verdadeiro alcance poderá ver-se logo, quando a sociedade transformar-se num sentido democrático. Nesse terreno apenas foram dados os passos iniciais, e superaram-se lentamente as dificuldades que surgem como herança de uma cultura política baseada no clientelismo e no autoritarismo, no monopólio estatal da esfera pública e na dependência da sociedade civil em relação ao sistema político.

O aprofundamento da democracia pressupõe uma tripla transformação (Grzybowski, 1997): em primeiro lugar, da institucionalidade existente, ou seja, das regras e instituições que regulamentam a luta democrática. Trata-se de garantir algumas regras do jogo que protejam os direitos e sinalizem as responsabilidades cidadãs, assim como as normas de sua preservação ou mudança. Em segundo lugar, dos valores e da cultura política que inspiram as condutas públicas e privadas de homens e mulheres. Valores relacionados com as idéias fundamentais de

liberdade, igualdade, diversidade, solidariedade e participação. Finalmente, da estrutura das relações sociais que põem em ação o ideal democrático e as regras do jogo. É uma estrutura que combina vontades e interesses diferentes e opostos na busca de uma cidadania cada vez mais integral.

Esse processo não é linear, mas se desenvolve por meio de avanços e recuos, ganhos e perdas. Isso é precisamente o que dá vitalidade ao sistema democrático e que o converte na antítese da rotina. É o que transforma os grupos participantes em forças criadoras e autocriadoras, em agentes de renovação permanente. Na Colômbia, realizou-se uma mudança da institucionalidade, que ainda permanece no terreno formal, e apenas começam a mudar os valores e os imaginários sociais e políticos das pessoas. Falta mudar substancialmente as relações sociais, ou seja, iniciar processos de democratização que permitam à democracia desenvolver-se plenamente, sem as restrições que a têm contaminado secularmente.

Essa é a perspectiva que se impõe firmemente, para o futuro, num contexto onde os atores coletivos tendem a se fragmentar, a economia se internacionaliza criando novas referências culturais e políticas, e a política, como diz Lechner (1996), não só perde centralidade e vê turvados seus limites, mas também se encontra profundamente desprestigiada. É preciso um grande esforço, e muita imaginação, para recuperar a política, para recriá-la num sentido democrático. Como fortalecer a democracia senão pelo caminho da recuperação da política?

Isso coloca um ponto crucial, que não foi tratado aqui: o das relações entre a participação política e a participação cidadã. Como bem diz Paramio (1997), "se os partidos políticos não recuperarem a credibilidade social e ao mesmo tempo não aumentarem seu nível de institucionalização e sua capacidade para articular as demandas ostensivas dentro de programas gerais, a democracia funcionará mal e correrá o risco de ser manipulada por aqueles que possuem maior poder econômico ou maiores vantagens culturais dentro da sociedade. Quer dizer, quando uma democracia funciona no contexto de uma atuação política centrada em objetivos limitados ou locais e não consegue desenvolver partidos fortes, capazes de introduzir na agenda projetos políticos globais, é uma democracia na qual aumentarão as desigualdades sociais, proliferarão os setores desprotegidos e aumentarão não só a exclusão social e econômica, mas também a exclusão no sentido civil da política".

As experiências de observadoria cidadã, apesar de suas reais limitações, têm grande potencial democratizador e de fortalecimento do público não-estatal. Com tais experiências se comprometeram líderes no-

vos, interesados em tornar transparente a gestão local e a prestação de bens e serviços públicos, e também organismos não-estatais que apostaram em dar carne e osso à Constituição de 1991. Existe, pois, para o futuro uma possibilidade muito importante de reconstruir o papel do Estado e de redefinir sua relação com os agentes não-estatais, não numa perspectiva corporativista, e sim de consolidação do público, esfera que, como já se disse, possui na Colômbia grande fragilidade. Aí está o desafio para os colombianos no novo milênio.

Referências bibliográficas

- Aguiar, Fernando. La lógica de la cooperación. In: Aguiar, Fernando (comp.). *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid, Pablo Iglesias, 1991.
- Arocena, José. *El desarrollo local, un desafío contemporáneo*. Caracas, ClaeH, Nueva Sociedad, 1995.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. 1997. mimeog. (Documento de Referencia.)
- Castillo, Adolfo & Osorio, Jorge. Construcción de ciudadanías en América Latina: hacia una agenda de educación ciudadana. Exposição ao Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina, Villa de Leyva, 1997.
- Cunill Grau, Nuria. La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. *Reforma y Democracia* (4):25-58, 1995.
- Daza, Víctor. Veeduría ciudadana y control social. Exposição ao Encuentro Nacional de Veedurías Ciudadanas, Foro Nacional por Colombia, Barranquilla, nov. 1996 (inérito).
- Duhau, Emilio & Girola, Lidia. La ciudad y la modernidad inconclusa. *Sociologica*, 5(12):9-31, ene./abr. 1990.
- Elster, Jon. *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona, Gedisa, 1992.
- Gómez Buendía, Hernando. El uso social del conocimiento y la defensa de lo público. *Revista Universidad del Valle* (10):6-20, abr. 1995.
- . Hacia una Asociación de Colombianos para la defensa del interés público. Bogotá, 1996. mimeog.

- González, Esperanza. Las veedurías: ejercicio de la democracia. Exposição ao Taller sobre Veedurías Ciudadanas, Cali, nov. 1995a.
- . *Manual sobre participación y organización para la gestión local*. Cali, Foro Nacional por Colombia, 1995b.
- Grzybowski, Cándido. Presión política, movilización social y *lobbying*. Exposição ao Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina. Villa de Leyva, EZE/Corporación Viva la Ciudadanía, 1997.
- Hopenhayn, Martín. La participación y sus motivos. Exposição ao Congreso de Trabajo Social. Bucaramanga, 1988. mimeog.
- Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric. Derechos humanos y construcción de la democracia. In: Jelin, Elizabeth & Hershberg, Eric (comps.). *Construcción de la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad, 1996.
- Leal, Francisco. Estabilidad macroeconómica e institucional y violencia crónica. In: Leal, Francisco (comp.). *En busca de la estabilidad perdida. Actores políticos y sociales en los años noventa*. Bogotá, Tercer Mundo/Iepri/Colciencias, 1995.
- Lechner, Norbert. Por qué la política ya no es lo que fue? *Revista Foro* (29):7-15, 1996.
- Olson, Mancur. *La lógica de la acción colectiva*. México, Limusa, 1992.
- Paramio, Ludolfo. La crisis de la política y su refundación democrática. *Revista Foro* (31):5-14, mayo 1997.
- Pécaut, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Bogotá, Siglo XXI, Cerec, 1987. 2v.
- . Presente, pasado y futuro de la violencia. *Análisis Político* (30):3-36, 1997.
- Sunkel, Oswaldo. Auge, crisis y renovación del Estado. Una perspectiva de largo plazo. *Revista Foro* (20):77-94, 1993.
- . La crisis social en América Latina: una perspectiva neoestructuralista. In: Bombarolo, Félix & Caride, Horacio E. (comps.). *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires, Ficong, Economic Development Institute of the World Bank, 1994.

- . Los horizontes de la descentralización en Colombia. *Revista Foro* (29):34-46, 1996.
- Tanaka, Martín. Elementos para un análisis de los movimientos sociales. Individualismo metodológico, elección racional y movilización de recursos. *Análisis Político* (25), 1995.
- Tarrow, Sidney. National politics and collective action. Recent theory and research in Western Europe and the United States. *Annual Review of Sociology* (14), 1988.
- Tilly, Charles. *From mobilization to revolution*. New York, Random House, 1978.
- Uribe, María Teresa. Crisis política y gobernabilidad en Colombia. *Estudios Políticos* (7-8):39-59, 1995a.
- . Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana. *Estudios Políticos* (7-8):78-90, 1995b.
- Velásquez, Fabio. Participación y desarrollo comunitario. Exposição ao Taller Educación para la Participación y la Convivencia Ciudadana. Cali, 1991. mimeog.
- . Descentralización y gestión municipal: en busca de una alternativa democrática. *Boletín Socioeconómico*. Cidse, Universidad del Valle (24-25), 1992.
- . La descentralización en Colombia: antecedentes, desarrollos, perspectivas. In: *¿Descentralizar en América Latina?* Quito, PGU-LAC/GTZ, 1995.
- . Una década de descentralización en Colombia: balance preliminar. Exposição ao Seminario Balance de los Diez Años de la Descentralización en Colombia. Bogotá, jun. 1996.