

MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E BARREIRAS ESTRUTURAIIS: O CASO DO EQUADOR

MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES: EL CASO DE ECUADOR

INSTITUTIONAL MECHANISMS OF SOCIAL PARTICIPATION AND STRUCTURAL BARRIER: THE ECUADOR CASE

Agatha Justen¹

Claudio Gurgel²

Resumo: A América Latina conta hoje com países onde se busca transformações pelo empoderamento do cidadão por via constitucional e institucional. O Equador é um exemplo disso pelo que anuncia como uma *revolución ciudadana*. Seu processo chama atenção pela série de mecanismos de participação social construídos, a partir da Constituição de 2008. O objetivo deste trabalho é expor a proposta revolucionária em curso no Equador e examiná-la em face do modo de produção capitalista que subsiste nesse país. Indagamos o que se pode ter como expectativa e como avanços nessa experiência. Para isto, mobilizamos a bibliografia sobre o Equador recente e os documentos constitucionais e institucionais que definem o processo, além dos sites que integram os mecanismos de participação e controle social adotados.

Palavras-chave: Democracia Participativa; Controle Social; Equador.

Abstract: In Latin America there are nowadays countries where seek transformations for empowerment of citizen by constitutional and institutional means. Ecuador is an example of it due to what it calls *citizen revolution*. Its process draws attention to the several mechanisms of social participation built since 2008's Constitution. This paper aims to analyse revolutionary proposal in progress in Ecuador and to examine it in capitalist mode of production that exists there. We inquire what can be expected and what kind of advances are possible in that experience. For this, we researched bibliography about recent Ecuador and the constitutional and institutional documents that define the process, besides the sites that integrate the mechanisms of participation and social control adopted in that country.

Key words: Participative Democracy; Social Control; Ecuador.

Resumen: La América Latina cuanta hoy con países donde se busca transformaciones por parte de potenciación de los ciudadanos por el camino constitucional e institucional. Ecuador es un ejemplo, por lo que llama de *revolución ciudadana*. Su proceso llama la atención por la serie de mecanismos de participación social construidos a partir de la Constitución de 2008. Nuestro objetivo es analizar la propuesta en curso y examinarla de acuerdo al modo de producción capitalista, que subsiste en Ecuador. Cuestionamos cuales son las expectativas y los avances posibles en esta experiencia. Para eso, consultamos la literatura reciente de Ecuador y a los documentos constitucionales e institucionales que definen el proceso, además de los sitios de los mecanismos de participación y control social del país.

Palabras clave: Democracia Participativa; Control Social; Ecuador.

Introdução

A América Latina desde os anos 1980 vive uma alternada movimentação política e social em torno da democracia e mais precisamente da democracia participativa. O Brasil, em 1988, no esgotamento

de uma longa ditadura civil-militar pode ser referido como um ponto de partida, com sua Constituição Federal, que se tornou famosa pela qualificação de *Constituição Cidadã*, muito envaidecedora do seu principal líder, o então deputado federal e presidente da Constituinte, Ulisses Guimarães.

Daquela data em diante, outros movimentos se sucederam e grande quantidade de emendas, principalmente a partir dos anos 1990, foram destorcendo a Constituição Cidadã, não tanto em relação às propostas de ampliação da democracia, mas em relação a outros pontos, principalmente econômicos, que no final repercutiram também sobre a cidadania e a participação popular.

De todo modo, o fenômeno dos anos 1980 que se deu no Brasil foi também acompanhado por outros países latino-americanos, com destaque para a Venezuela, a Bolívia e o Equador.

Passou-se a falar de um *novo constitucionalismo latino-americano* (VIEIRA, 2009) marcado especialmente pelo esforço criativo dos novos governos, saídos da luta contra o neoliberalismo e especialmente inspirados por um igualmente novo socialismo, que o presidente Hugo Chávez denominou de *socialismo do século XXI*, alcançado pelo que chamou de *revolução bolivariana*.

O socialismo bolivariano, a cidadania e o novo constitucionalismo latino-americano se distanciam do socialismo revolucionário e até do marxismo, não querendo dizer que se trata de um antagonismo, mas certamente de uma diferença, como inúmeras vezes declarou o próprio Chávez.

O fundamental dessa diferença se encontra na convivência relativamente pacífica do capitalismo com aquilo que se chama de *revolución ciudadana*, para usar a expressão que ocupa as publicações oficiais e os cartazes e *banners* encontrados nas ruas do Equador.

Por isso mesmo, tomamos esse país como a referência do artigo em tela. É ele que se anuncia de modo explícito como uma *revolução*, ainda que realizada pela e com a cidadania.

A diferença implicitamente tem três aspectos muito relevantes: destaca o cidadão e não o proletariado como sujeito revolucionário, neste sentido, diluindo as classes no conceito de cidadania; empresta ao Estado um papel muito relevante na promoção da revolução e finalmente troca o antagonismo entre capitalistas e classe operária pelo conflito Estado x Sociedade, atribuindo ao cidadão a tarefa superior de participar das decisões e controlar o poder público e a “classe política”.

Para os marxistas, ou melhor, para Marx e Engels, o Estado ou “o governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX e ENGELS, 1982, p. 23), “a sociedade divide-se cada vez mais em dois vastos campos opostos, em duas grandes classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado” (IDEM, p. 22), “a história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes” (IDEM, p. 21) e a população, a sociedade no conceito vulgar corrente, é um genérico sem muito significado político – “é uma abstração quando deixo de fora, por exemplo, as classes das quais é constituída” (MARX, 2011, p. 54), razão por que a cidadania também não diz dos verdadeiros e decisivos choques e antagonismos que fazem a história.

Nosso objetivo é examinar o quanto podemos considerar a experiência equatoriana em face desses conceitos e, em desdobramento, obter um significado concreto da *revolución ciudadana* e dos demais processos em andamento sob a inspiração e o título de *revolução do século XXI*.

Para isto, consultamos a bibliografia sobre a história político-econômica recente do Equador, acessamos documentos relacionados com as mudanças constitucionais e institucionais, consultamos os sites do governo, especialmente aqueles relacionados com a participação e o controle sociais, e voltamos à bibliografia e outros meios que nos permitissem compreender o momento presente do país e sua pretendida revolução.

Crise do neoliberalismo e revolución ciudadana

No início dos anos 1980, o Equador, como os demais países latino-americanos, entrou em profunda recessão. Em 1984, a direita agrupada na *Frente de Reconstrucción Nacional*, ganhou as eleições e iniciou as reformas neoliberais. As privatizações, a redução do Estado, as duras medidas de ajuste fiscal, a desregulamentação das leis trabalhistas e previdenciárias, a abertura econômica, medidas bastante conhecidas, não conseguiram resolver a crise do capital e, por outro lado, causaram o aprofundamento da crise social.

A elevação vertiginosa do desemprego, da desigualdade e da pobreza fez com que os fluxos migratório e emigratório fossem intensos. Como efeito, as mobilizações populares, sobretudo organizadas pela Frente Unitária de Trabalhadores (FUT), por entidades estudantis e pelo movimento Alfaró Vive!, começaram a se intensificar pelo país (ARAÚJO, 2013). No entanto, com o avanço do programa neoliberal, “entidades sindicais tradicionalistas, como a FUT, foram suplantadas, sobretudo, por organizações indígenas e camponesas” (IDEM, p. 55). Isso, que, como veremos adiante, também ocorreu na Bolívia, foi resultado do desemprego expressivo promovido no setor industrial, que levou as pessoas a buscarem no campo uma alternativa de sobrevivência.

Assim, a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), fundada em 1986, passou a ser uma entidade crucial no cenário político do país.

A crise econômica e política se estendeu e entrou no século XXI, sendo marcada, pelas precárias condições de vida da população, pelos negativos resultados econômicos, pelas constantes mobilizações populares nas ruas e por sucessivas deposições de presidentes da república. De 1996 a 2006, cinco mandatários foram depostos. Durante esse período, as ruas foram tomadas pelos indígenas, pelos trabalhadores, pela classe média e por estudantes. Mesmo imersos em tamanha tensão, as medidas adotadas pelos grupos no poder para conter os resultados econômicos negativos, continuou fundamentalmente neoliberal.

Em 2006, foi criado O *Movimiento Alianza PAIS – Patria Altiva y Soberana* (AP). Suas lideranças, diferente dos demais casos, não provinham dos movimentos sociais tradicionais. A *Alianza País* se formou a partir de um grupo de tecnocratas, sob a liderança de Rafael Correa, que se organizou para auditar a dívida do país. Como esse grupo rapidamente se destacou na arena política nacional, diversos partidos de esquerda, inclusive indigenistas, uniram-se a ele nas eleições que ocorrem nesse mesmo ano de 2006. A *Alianza País* trazia consigo os principais anseios e reivindicações da população que ocupou as ruas nesses 10 anos que antecederam a chegada de Correa ao poder. Ela se apresentou como um movimento de

esquerda, cujas bandeiras giravam em torno do anti-neoliberalismo, da ética na política, autonomia nacional, inserção dos cidadãos nas esferas de decisão, dentre outros pontos que faziam parte de uma agenda positiva progressista compartilhada pela esquerda latino-americana.

Embora o *Alianza País* tenha sido o reflexo dos profundos conflitos sociais e políticos que se verificaram por, no mínimo, 10 anos, é necessário qualificar esse movimento das ruas. Como observa Pereira da Silva (2015, p. 174), “o momento de ascensão de Correa coincide com o enfraquecimento de uma alternativa hegemônica calcada em movimentos sociais”, algo que não é estranho ao contexto geral de enfraquecimento dos projetos coletivos promovidos pelo fim do bloco soviético e pela bem sucedida emergência do neoliberalismo enquanto projeto de sociedade. Dessa forma, com a debilidade dos partidos revolucionários, dos sindicatos e dos movimentos sociais históricos, as ruas foram ocupadas por movimentos de caráter difuso, sendo eles próprios e suas pautas fragmentadas. Assim, “o “movimento cidadão” liderado por Correa assume características de uma representatividade social calcada originalmente em camadas médias”. Ainda que se encontre, no corpo político que se conformou no entorno da Alianza País, setores oriundos de diversas correntes de esquerda, o que se vê são “cidadãos independentes e de organizações e ONGs que lutavam por ética na política e contra a “partidocracia” e o neoliberalismo” (IDEM, p. 170).

Isso se conecta com o que foi a campanha eleitoral da AP, em 2006. Segundo De La Torre (2010, p. 158):

[...] su estrategia fue arremeter en contra de los partidos políticos, presentando la contienda como una lucha ética y sin cuartel entre la partidocracia, que el pintó como la fuente de todos los males, y la ciudadanía encarnada en su persona.

Mesmo com resultados eleitorais bastante favoráveis, Correa cedo começou a perder o apoio dos setores mais à esquerda, muitos dos quais romperam com o *Alianza País* (RAMÍREZ GALLEGOS e STOESSEL, 2015). Já em meados do primeiro mandato,

El gobierno ha entrado en confrontación con varios sectores organizados de la sociedad como son los maestros, los sindicatos públicos, el movimiento indígena sobre todo la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y sectores del ecologismo (DE LA TORRE, 2010, p. 162).

Isso se deve, em grande medida, à manutenção de um discurso apolítico e tecnocrático por parte de Correa, que se desdobra em uma percepção de que o Estado é a representação institucionalizada da sociedade e que o governo é o defensor de interesses universais, como se estes existissem. Como consequência, em seus discursos, Correa ataca os movimentos sociais organizados, acusando-os de ocuparem o aparelho do Estado para defenderem interesses particularistas em detrimento dos interesses comuns da nação. Para ilustrar essa dimensão tecnocrática, em seu discurso de posse, em 2009, após a vitória no referendo, o mandatário afirma que seu papel à frente do Estado é promover a “*planificación, organización sectorial y regional, adecuados modelos de gestión, racionalidad administrativa, rescate de las empresas públicas*” (Discurso de 10/08/2009, citado por De la Torre, 2010, p. 162). Em discurso anterior, Correa afirmou que, após derrotar as “oligarquias antipátria”, o maior perigo passava a ser o “esquerdismo, o ecologismo e o indigenismo infantil”: “sempre dissemos que o maior perigo para nosso projeto político, uma vez

derrotada sucessivamente nas urnas a direita política, era o esquerdismo, ecologismo e indigenismo infantil. Que lástima que não nos equivocamos!” (Discurso de 19/01/2009, citado por Pereira da Silva, 2015, p. 172).

Isso nos ajuda a compreender o caráter do processo em marcha no Equador. Os conflitos com os movimentos sociais os mais variados são explícitos e sustentados abertamente pelo presidente da república. Embora Correa seja uma peça de grande importância, os processos sociopolíticos que promovem mudanças qualitativas não dependem apenas dessa autoridade. As relações sociais concretas, que se verificam na estrutura e nas superestruturas são, essas sim, fundamentais nos processos transformadores.

Logo que chegou ao poder, Rafael Correa convocou uma consulta popular sobre a Constituinte e, com resultado favorável, iniciou o processo de implantação de seu programa. Essa nova Constituição, de 2008, estabelece mudanças importantes no país e amplia os sistemas de participação e fiscalização social, dentre outras iniciativas.

Paralelamente, o governo determinou a moratória técnica da dívida pública. Como se tomou conhecimento na ocasião,

Em junho de 2009, os jornais de todo o mundo anunciariam o “sucesso total” obtido pelo Equador ao readquirir 91% de sua dívida externa em papéis soberanos. Conforme a ministra de Finanças, María Elsa Viteri, revelou à época, o valor de recompra girou em torno de US\$ 2,9 bilhões, cifra que significou uma economia de US\$ 7,5 bilhões aos cofres públicos (OPERA MUNDI, 01/08/2011).

Com o orçamento público liberado de grande parte dos compromissos da dívida, Correa pôde investir, como prometera, nas políticas sociais e passou a comandar o que chamou de *socialismo do século XXI*, cuja inspiração se pode encontrar em Hugo Chávez, certamente.

Denominando seu projeto político de *revolução cidadã*, Correa empreende hoje um amplo processo de mudanças, onde a Constituição e as leis suplementares anunciam a participação popular na gestão do Estado e um papel protagonista do povo indígena como os grandes diferenciais de seu governo e da projeção futura do Equador.

A *revolução cidadã*, dístico que ocupa bastante espaço visual nas ruas de Quito, tem seu ponto de partida no *Alianza País*, porém do ponto de vista formal abre caminho pela Constituição de 2008.

Essa Constituição é parte de um processo interno ao desenvolvimento histórico do Equador, mas também é parte de todo o sub-contidente latino-americano. É isso o que diz Acosta, primeiro presidente da Assembleia Nacional Constituinte, quando comenta que a Constituição de 2008 é “*impensable sin el acumulado histórico de las luchas de los pueblos de América Latina*” (ACOSTA, 2009, p. 179).

Nela se encontra aquilo que Pablo Andrade (2007) e Ramiro Santamaría (2011) consideram um modelo ‘igualitário-distribuidor’: “*una posición igualitaria apoya la idea de que la voluntad ciudadana debe tener un amplio espacio en las instituciones que governa la vida política*” (ANDRADE, 2007, p. 12). A este aspecto relacionado diretamente com o novo conceito de cidadania, que não se encerra em direitos individuais (MARSHAL, 1950), mas se estende a “*los miembros de la sociedad (colectiva e individualmente)*” (ANDRADE,

IDEM.), se agrega a diminuição das desigualdades materiais porque “*un modelo igualitarista no podría existir sin serias y comprometidas políticas de distribución*” (SANTAMARÍA, 2011, p. 96).

A Constituição, a partir do seu Artigo 1º, apresenta-se aos equatorianos com uma definição do Estado que contempla o que há de mais contemporâneo e que Santamaría (2011), na acepção de Boaventura de Sousa Santos, chama de pós-moderna:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (ECUADOR, 2008).

Significa dizer que direitos e justiça, cobertura social e democracia fazem parte de seu ideário, nesse sentido não se distinguindo do básico das Constituições Federais dos chamados Estados democráticos de direito. Mas também se compromete com a plurinacionalidade e a descentralização, o que a inscreve no neoconstitucionalismo latino-americano.

Em particular no que tange à descentralização, onde se coloca a questão da participação cidadã, vamos encontrar várias passagens que desdobram essa afirmação de democracia direta.

Todo um Título, o Título IV – *Participación y organización del Poder*, é dedicado a uma acepção de descentralização voltada para o cidadão e suas possibilidades de exercício do poder político. Não se trata do poder político que o liberalismo convencionou, nos limites de votar e ser votado, mas o poder político conferido pela democracia direta e combinações com a representativa. De início, no Artigo 95, lê-se que

Art. 95 - Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Reafirmando e explicitando um tanto mais, ainda no mesmo artigo, se diz que “*la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria*” (Art. 96).

O artigo constitucional continua, agora definindo a extensão dessa participação:

Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos. Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas.

A amplitude dessa organização da sociedade, para o exercício da participação, vai se materializar em diferentes frentes de ação expressas de modo explícito na terceira seção do Título *Participación y organización del Poder*. Especialmente no Artigo 100 da Constituição, onde se lê que “*en todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos*”.

As instâncias de participação a que se refere o artigo são definidas como “*audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía*”.

Segundo o artigo em tela, estas instâncias se destinam a

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.

Trata-se de partir de um ponto anterior ao controle da execução. Ao se falar de elaboração de planos e políticas, no contexto do Artigo 100, se está dizendo que governo e sociedade vão, naqueles espaços definidos, em particular nos espaços mais aptos para isso, compor a agenda, identificar alternativas e decidir qual alternativa melhor se presta ao objetivo do plano ou da política.

2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.

Quanto aos investimentos, Estado e sociedade, mais uma vez, estariam em instâncias comuns e em momentos iguais fazendo escolhas de onde, em que e como investir, porque melhorar a qualidade da inversão pública inclui saber quais os espaços urbanos ou interesses de classe e segmentos serão considerados como os mais mercedores do investimento porque maior qualidade de vida será proporcionada a todos.

3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.

Aqui o que se coloca à negociação é o orçamento governamental, destacando-se um aspecto – a alocação de verbas públicas – que em outros países já vinha sendo trabalhada sob o título de orçamento participativo. No Brasil, como tivemos ocasião de ver, o orçamento participativo foi apresentado como um processo de participação cidadã importante, apesar dos seus limites. No contexto da Constituição equatoriana, principalmente considerando o Artigo 100, elaborar orçamentos participativos dos governos é um desdobramento dos dois itens anteriores, dado que não seria concreto pensar em elaborar planos e políticas, além de melhorar a qualidade da inversão pública, sem igualmente oferecer à participação a feitura do orçamento.

4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.

Esse compromisso constitucional é que dará origem a leis complementares que criam mecanismos de informação ao cidadão, meios de prestação de contas à sociedade, por parte dos governantes e, em contrapartida, canais de manifestação da sociedade acerca dos resultados apresentados pelo Estado.

Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

A Constituição se preocupou com a formação para a participação que inclui, ademais das informações básicas, o saber como chegar às informações e ao conhecimento, além da mudança de concepção sobre o papel do indivíduo, nesse novo contexto participativo, seja como um ser atomizado, seja como um ser integrante de instrumentos representativos de categorias do trabalho e da sociedade, *lato*

sensu. Inclui-se, nessa formação, o reconhecimento do valor da representação coletiva e o incentivo à superação da condição atomizada, típica da pós-modernidade.

Comentaremos mais abaixo os diferentes meios criados para o cumprimento desse compromisso constitucional, naquilo que se pode definir como uma especialmente criativa produção de meios, mecanismos e instituições. Por essa razão, em certos casos como a *Silla Vacía* e a *Veeduría*, descenderemos a maiores detalhes, para uma melhor compreensão do que realmente se propõe e como funciona. São formas originais da estrutura normativa do controle social equatoriano que não encontram paralelo em nossa experiência mais próxima.

Um “*Guía Referencial para el Ejercicio de Rendición de Cuentas*” foi publicado em 2011 com o objetivo de orientar tanto os governos, de todos os níveis, como os cidadãos sobre o que são os meios de controle social, em particular para se exercer a prestação de contas, o *accountability*. Na apresentação desse guia lê-se que:

En el Ecuador, la plena participación de la ciudadanía es una de las estrategias centrales para la profundización democrática y un elemento trascendental en la lucha contra la corrupción. En este contexto, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) pone a su consideración la presente “Guía Referencial para el Ejercicio de Rendición de Cuentas”, como una herramienta para facilitar los procesos de Rendición de Cuentas, mejorar la interrelación entre las instituciones públicas y la ciudadanía, y promover la transparencia de la gestión de lo público. [...] El presente documento tiene como objetivo proporcionar a los gobiernos autónomos descentralizados y a las instituciones del régimen dependiente mecanismos básicos para organizar procesos participativos de Rendición de Cuentas (ECUADOR, 2011, p. 11).

É no site do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (CPCCS) que se pode saber o significado estratégico desse órgão. Ali se diz que o principal objetivo do CPCCS é promover a participação e o controle social do público, a luta contra a corrupção, a promoção da transparência e organizar os processos de designação das autoridades públicas. De janeiro de 2009 a setembro de 2010, um Conselho transitório se dedicou a dois pontos:

1. Preparar el proyecto de Ley Orgánica para determinar su organización y funcionamiento y 2. Reglamentar las Comisiones Ciudadanas de Selección de autoridades, así como establecer las normativas correspondientes a cada concurso. (www.cpccs.gob.ec).

Iniciativa e inovação no campo da representação social

Um conjunto amplo e complexo de participação e controle social foi criado, como dissemos, para cobrir as diversas dimensões da inserção do público na gestão do Estado. São as *instancias de participación* que constituem o *sistema de participación ciudadana*. Em todos os níveis de governo, do central ao municipal, deve funcionar o sistema de participação. *Asambleas Ciudadanas*, *Audiencia Pública*, *Cabildos Populares*, *Comisiones Ciudadanas de Selección de autoridades*, *Comités de Usuárias y Usuários*, *Presupuesto Participativo*, *Rendición de Cuentas*, *Silla Vacía* e *Veeduría Ciudadana* são as instituições, no sentido orgânico e normativo, que formam o sistema.

As *Asambleas Ciudadanas* são espaços em que as pessoas se organizam para travar com as autoridades públicas os debates e as negociações destinadas a atender as suas necessidades e interesses. Essas assembleias têm como encargo garantir a qualidade das decisões no trato dos assuntos públicos.

Audiencia Pública é um mecanismo mais conhecido pela sua adoção em diversos países, dentre eles o Brasil. Consiste em um procedimento, convocado pelas autoridades ou suscitado pelos próprios cidadãos, através, por exemplo da *Asamblea*, que enseja a exposição e o debate presencial em torno de um projeto de lei, um plano ou uma proposição que se está elaborando em qualquer órgão dos poderes.

Cabildos Populares constituem um mecanismo de participação que se organiza em um município e que realiza sessões públicas. Sua convocação é destinada a todos os cidadãos e os assuntos tratados dizem respeito à gestão municipal.

As *Comisiones Ciudadanas de Selección de autoridades* são uma figura singular, porque não foi generalizada pela América Latina, como outras formas já referidas. Consiste no método participativo de escolha de importantes autoridades públicas no Equador. Elas são encarregadas de realizar concursos de méritos e provas com elevado padrão de transparência. Essas comissões são formadas por 5 membros designados pelo Estado e 5 representantes da cidadania, identificados aleatoriamente, por sorteio entre os que se candidatam a compor a comissão, condicionada essa candidatura a certos requisitos que incluem um histórico condizente. Preside as comissões um dos representantes da cidadania que, além do seu voto ordinário, tem também voto de Minerva. As comissões de seleção são organizadas pelo CPCC, o qual realiza uma chamada pública a que podem comparecer cidadãos comuns ou que representam organizações da sociedade civil. Os candidatos a participarem de uma comissão, por exemplo, para escolher um titular de cartório ou um dirigente de um porto, serão sorteados, como já comentado, mas também terão seus nomes dados a público para eventuais contestações. Podem ser funcionários públicos ou trabalhadores de empresas privadas, que serão liberados para efeito de suas funções na comissão, uma vez escolhidos. Os candidatos ao posto objeto do concurso serão escolhidos pela comissão e a lista de classificados será entregue ao CPCC. Obrigatoriamente, este último indicará o primeiro colocado para nomeação pela autoridade correspondente, em qualquer nível de governo. Um *Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección* foi instituído por resolução do Consejo de Participación Ciudadana, conforme o Registro Oficial Suplemento 247 de 30 de julho de 2010.

Os *Comités de Usuárias y Usuários* são organizações da sociedade civil, geralmente comunitárias, grupos de cidadãos, que se articulam para exercer controle sobre serviços públicos oferecidos em sua região de moradia. Têm analogia com nossas associações de moradores, porém contam com a formalização e o reconhecimento público, se assemelhando bastante às *Juntas de Vecinos*, que se difundiram na Bolívia, como teremos oportunidade de conhecer quando tratarmos da experiência boliviana. Esses Comitês vigiam e avaliam o trabalho dos funcionários públicos e assim acabam por influenciar seus comportamentos e suas decisões. Também faz parte de suas preocupações e direitos a iniciativa de propor melhorias ao trabalho prestado pelos órgãos acompanhados. Tanto quanto as *Comisiones Ciudadanas de Selección*, também os *Comités de Usuárias y Usuários* tem um regulamento, além de referência na Lei Orgânica de Participação Cidadã, o que lhes empresta um caráter absolutamente oficial.

O *Presupuesto Participativo*, como dissemos, é análogo ao Orçamento Participativo conhecido no Brasil. Diferentemente do modelo de nosso país, esse é mais um mecanismo constitucional de participação. Significa dizer que se coloca de modo institucional em plano nacional, e não apenas municipal e estadual, como no caso brasileiro. Seja pela participação individual, seja pela participação de organismos da sociedade civil, o público participa da tomada de decisão que se expressará no orçamento público. Inclui as priorizações de investimento e custeio, consignação de verbas, destinação de recursos e a própria avaliação da execução orçamentária e dos resultados obtidos. Cabe dizer que, no caso do Equador, o *Presupuesto Participativo* não se refere apenas aos orçamentos gerais, mas também aos orçamentos dos órgãos e instituições públicas.

A *Rendición de Cuentas*, é uma prática regulamentada pelo *Guía Referencial para el Ejercicio de Rendición de Cuentas*. Ali se pode observar um processo a que estão subordinados todos que exerçam funções públicas, tomem decisões e ordenem despesas. Nesse processo, as autoridades estão obrigadas a informar aos cidadãos sobre suas decisões e receber avaliações e propostas. Há alguma semelhança com os sites que alguns órgãos públicos no Brasil usam para cumprir com as determinações da Lei de Acesso à Informação. Assim como a nossa lei de acesso, a *Rendición de Cuentas* tem como propósito submeter a gestão pública à avaliação e fiscalização públicas, pretendendo coibir a corrupção e melhorar a administração.

A *Silla Vacía* é mais uma iniciativa própria da denominada Revolução Cidadã equatoriana. É ao mesmo tempo um simbolismo e uma medida objetiva, dado que significa um espaço de fato vazio nas reuniões das instituições estatais e que deve ser preenchido por uma representação dos populares. Nas sessões dos governos haverá sempre a disponibilidade de uma representação com direito a voz e voto. Segundo a Lei Orgânica de Participação Cidadã, em seu Artigo 77, a escolha dos representantes que ocuparão a cadeira vazia se dará conforme um regulamento, “uma ordenança”, definida pelo governo de cada nível de poder. Essa cadeira deverá ter unidade em suas posições, caso contrário perderá o direito ao voto. Todos os mecanismos de participação – Assembleias, Cabildos, Audiências Públicas – têm *Silla Vacía*. No regulamento para o funcionamento da *Silla Vacía*, do governo municipal de Riobamba, que tomamos como exemplo, lê-se:

Art. 4.- Objetivos [...]: a) Establecer las formas y procedimientos con que la ciudadanía puede hacer uso de la Silla Vacía; [...] c) Fijar los criterios generales con que se seleccionarán a los ciudadanos y ciudadanas que formen parte de las instancias y espacios de participación establecidos por esta ordenanza, garantizando el respecto a la integridad personal, institucional, y a los bienes jurídicos, procurando igualdad de oportunidades; Garantizar el acceso de la ciudadanía a la información necesaria para ser parte activa de todo el proceso de construcción de políticas públicas locales, así como del análisis y formulación de diferente temas a ser tratados en Gobierno Autónomo Descentralizado Del Municipio De Riobamba. [...] **Art. 5.-** De las (os) Interesados/as.- Las Interesadas o los Interesados hasta con ocho (8) días antes de la respectiva sesión ordinaria, deberán expresar por escrito y en forma motivada, tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador, su interés para ocupar la "Silla Vacía" en la sesión respectiva del Consejo Cantonal de Riobamba. En la solicitud deberán constar sus nombres y apellidos, número de cédula de identidad, dirección domiciliaria y demás generales de ley, la debida argumentación de las razones de su interés en este mecanismo de participación ciudadana. [...] **Art. 8.-** De la Acción en la Silla Vacía.- Para actuar en el espacio de la "Silla Vacía", las y los interesados deberán reunir los

siguientes requisitos: Acreditar su calidad de ciudadano/a mayor de edad mediante la presentación de una copia de la cédula de identidad, certificado de votación vigente, a nombre del representante; y, Acreditar mediante carta certificada la vocería de la organización ciudadana a la que representará, si este fuera el caso. La respectiva Organización Social, Ong, Fundación, Consorcio, deberá de estar legalmente constituida, para lo cual deberá de presentar copia certificada de la personería jurídica de dicha organización.

A *Veeduría Ciudadana* é outro mecanismo de controle social diferenciado, desta feita destinada a que o cidadão possa vigiar, fiscalizar e controlar a administração, seja do setor público, seja do setor privado, uma vez este opere com recursos públicos desenvolvendo atividades de interesse público. Tal qual em outras formas de participação e controle social, o *Veedor* precisa se habilitar junto ao CPCC e observar o *Reglamento General de Veedurías Ciudadanas*, aprovado por uma resolução do CPCCS.

Nesse regulamento, dentre outras informações e determinações, expomos abaixo o que nos parece suficiente para um melhor entendimento desse mecanismo do sistema de participação e controle social equatoriano:

Art. 7.- Conformación.- Las veedurías serán conformadas por iniciativa ciudadana en forma colectiva, por iniciativa de las organizaciones de la sociedad, así como del CPCCS. Se integrarán por personas naturales por sus propios derechos o en delegación de organizaciones de la sociedad. **Art. 8.- Procedimiento para la conformación de veedurías.-** El procedimiento para la conformación de la veeduría por iniciativa ciudadana en forma colectiva o por iniciativa de las organizaciones de la sociedad, será el siguiente: a. Inscripción.- Los/las ciudadanos/as llenarán el formulario de inscripción elaborado para el efecto por la Dirección Nacional de Control Social y que se encontrará en la página web o en las oficinas del CPCCS, sus delegaciones provinciales y delegaciones temporales en el exterior y lo entregará con los documentos de respaldo. No se admitirán formularios con enmendaduras o añadiduras que pongan en duda su contenido; b. Difusión.- El CPCCS difundirá la conformación de la veeduría y los informes finales presentados al Pleno, por la página web y los medios que considere adecuados en su ámbito de influencia, con el fin de poner en conocimiento de la ciudadanía; c. Registro.- La Dirección Nacional de Control Social, dentro del término de cinco días, verificará el cumplimiento de los requisitos determinados en el formulario y procederá a registrarla para que pueda realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación respectivos; d. Capacitación.- Los/las veedores/as recibirán capacitación e información de acuerdo al objeto de la veeduría, dentro del término de diez días contados a partir del registro.

Além desses espaços, há ainda os Observatórios e os Conselhos Consultivos que são descritos em uma lei específica a que já nos referimos, a Lei Orgânica de Participação Cidadã, instrumento que define em detalhe os meios e modos de exercer a cidadania e o controle social, instruindo o cumprimento dos dispositivos constitucionais. A Lei Orgânica foi publicada em fevereiro de 2010.

Há, portanto, um leque muito aberto de determinações legais e instrumentos institucionais, previstos em termos constitucionais e infraconstitucionais, no Equador.

Limitações e problemas institucionais, funcionais e políticos

É evidente que nenhum processo foi pacífico ou qualquer termo foi isento de convivência com o contraditório de interesses opostos.

Isso, no caso da Constituição de 2008, se revela desde os primeiros Artigos. Quando trata dos deveres do Estado, já no Artigo 3º, a mesma Constituição reduz a descentralização, com que se

compromete, ao plano territorial: “6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización” (ECUADOR, 2008). Entre os deveres do Estado, nenhuma palavra atribui ao poder público a função de garantir a descentralização no conceito de compartilhamento de poder com os cidadãos. Explicita-se aí a contradição que frequentou a formulação da lei maior, como parte do conflito de classes, de segmentos e também como face da formação autoritária que habita até mesmo a consciência dos democratas e libertários.

A própria Constituição e seus desdobramentos, como é o caso da *Ley Orgánica da Participación Ciudadana*, têm passagens que indicam as limitações que cercam a Revolução Cidadã. Chama a atenção as várias observações, ressalvas, que dizem ser a Constituição, as leis e a revolução destinadas a um público – os trabalhadores das organizações públicas e das organizações que “*manejan fondos públicos*”. Essa limitação já aparece no capítulo quinto da Constituição, *Función de Transparencia y Control Social*, no seu Artigo 204, quando se lê que “*La Función de Transparencia y Control Social promoverá y impulsará el control de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público*”. Para não deixar dúvida, a Lei Orgânica de Participação, ao definir o âmbito de funcionamento da participação cidadã inclui expressões e passagem mais clara: “*las privadas que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público*” (Art. 2). Mais adiante, a mesma lei, quando trata de acesso à informação, restringe um tanto mais, ao dizer “*lo privado cuando se manejen fondos públicos*” (Art. 3º). Essa lei reproduz, em várias outras passagens, esse tipo de referência, alternando as expressões, mas tornando evidente que a *participación ciudadana y el control social* não se estende ao setor privado stricto sensu, ou seja, aquele que opera no mercado sem qualquer vínculo com a administração pública, a despeito da área cinzenta que os termos “*actividades de interés público*” podem criar. A Lei Orgânica volta a tratar do assunto no Artigo 29, referindo-se a “*sector privado que manejan fondos públicos, prestan servicios o desarrollan actividades de interés público*”, no Artigo seguinte, onde se lê “*las privadas que presten servicios públicos*” e em outras passagens, repetindo-se essa forma ou formas similares da mesma limitação.

Temos aí um evidente caso de discriminação entre os cidadãos, porque se colocam os trabalhadores públicos como observados e controlados, enquanto aqueles que operam no mercado vendendo e comprando, na indústria, no comércio e nos serviços parecem sobrepor-se à sociedade e ao alcance dos seus olhos e de sua avaliação. De outra parte, a exclusão do setor privado do sistema certamente induz parte da sociedade, os trabalhadores e trabalhadoras que se encontram nas empresas privadas, a se sentirem ou efetivamente serem limitados em suas ações. A própria definição de âmbito expressa na Lei Orgânica, no Artigo 2 já citado, estipula que tipo de organização privada está alcançada pela Lei. Relembremos que apenas as *Comisiones de Selección de Autoridades* podem contar com trabalhadores privados em condições semelhantes aos trabalhadores públicos, com liberação da jornada de trabalho e garantias de direitos explicitamente postas no Regulamento.

Essa situação cria distinções muito expressivas da lógica que está presente na Revolução Cidadã, cujos méritos não podem ser negados, mas nesse particular não foge ao padrão de reverência que o mercado continua a ter nas mais avançadas experiências de participação.

No plano prático, por exemplo, temos muitas razões para indagar porque os *Comités de Usuárias y Usuarios* não podem estender sua observação e intervenção às empresas privadas que também prestam serviços de que os cidadãos são também usuárias e usuários. É o caso dos supermercados, dos bares e restaurantes, dos bancos, enfim de muitos empreendimentos que, tal qual no Brasil, também prestam serviços de baixa qualidade, carentes de controle social. A ação de um Comitê ao estilo, que pudesse acompanhar e debater com os gerentes e empresários, naquele espaço de moradia ou convivência, certamente traria inúmeros efeitos positivos para a cidadania, para os clientes e para as próprias organizações privadas.

Há outros aspectos de natureza prática que advertem para a existência de problemas relacionados ao funcionamento das instâncias de participação que extrapolam os de natureza institucional. Por exemplo, acompanhando o site do CPCC, é possível perceber dificuldades funcionais e operacionais para o exercício real da participação e do controle social, ainda que não falem meios institucionais para isso. Navegando no site do Conselho, podemos ver que as Convocatórias têm acontecido, cumprindo-se com a lei. Mas, no mesmo site, nota-se também que não há notícia das decisões tomadas, deixando dúvida se sequer foram tomadas quaisquer decisões. A Secretaria General do CPCC é o órgão de apoio que tem a função de dar conhecimento oficial dos atos administrativos e normativos expedidos pelo Pleno do Conselho. É também da responsabilidade dessa Secretaria dar informações sobre as resoluções do Pleno que estejam respondendo às Convocatórias emitidas. É no link da *Secretaria General* que devemos encontrar dois campos para acessar essas informações: o campo das Convocatórias, onde se pode ver o que está colocado em pauta para a decisão dos membros do Conselho, e o campo *Resoluciones del Pleno*. Até a data de 22 de maio de 2016, o campo das resoluções do Pleno não dá qualquer informação sobre os anos 2015 e 2016. As convocatórias desses anos se verificaram em todos os meses, observando a média de três a cinco reuniões plenárias por mês, nesses anos. Inclusive o mês de maio de 2016, em que a última reunião foi convocada para o dia 17, com uma vasta pauta de 10 pontos.

Observa-se nas mesmas fontes que as resoluções do Pleno do CPCCS são publicadas desde 2010, quando seus trabalhos tiveram início, ainda em caráter provisório, resultado da organização do próprio Conselho, conforme vimos em página passada. Daquele ano até 2014, podemos acessar todas as informações pertinentes a decisões do Pleno em resposta às pautas constantes das respectivas convocatórias. Pode o cidadão comum, assim, controlar o que tem ido à discussão e que decisões são tomadas em relação a cada ponto de pauta. Isto não é possível em relação aos anos de 2015 e 2016. Uma interrupção sem qualquer explicação se verifica em evidente lacuna no instrumento mais eficaz de publicidade do Conselho.

Esses detalhes do funcionamento apontam algum descaso ou algo de maior significado para com aspectos importantes – a transparência das decisões e o controle das mesmas – que dão indícios da profundidade do que pode estar acontecendo. Esse tipo de ausência é denunciador da fragilização de um sistema, como se pode notar no Brasil, com os mecanismos de participação. As crises em andamento costumam se refletir nos meios de informação e comunicação dos poderes.

Há problemas no governo de Rafael Correa que datam de seu início. Paradoxalmente, grande parte desses problemas, em especial aqueles vividos com os setores antes integrantes do movimento que levou a *Alianza País* ao poder, decorre de aspectos relacionados com a participação de segmentos sociais, que se sentem não representados ou que supõem suas representações pouco consideradas nos processos decisórios.

Observam Ramirez Gallegos e Stoessel (2015) que o andamento das mudanças que abriram caminho para a Constituição de 2008 foi, ainda que não inteiramente tranquilo, muito consistente. Segundo eles:

[...] na contramão do Consenso de Washington, voltou a atribuir ao Estado o papel de coordenador social e proibiu a privatização de recursos públicos. Não foram poucas as disputas entre o poder executivo, a AP e certos movimentos, mas, ainda assim, a ANC conseguiu gerar uma fluida dinâmica de interlocução entre as forças progressistas. Tal convergência se plasmou na Consulta Popular que aprovou a Carta Magna com 63% dos votos. Em 2009, foram realizadas as primeiras eleições gerais com a vigência da nova Constituição. Correa foi eleito, em um fato sem precedentes: no primeiro turno e com 52,9% dos votos válidos. Começou, então, o trânsito pós-constituinte: o momento de institucionalização dos princípios constitucionais em códigos específicos, leis orgânicas e políticas públicas (RAMIREZ GALLEGOS E STOESSEL, 2015, p. 7).

Ao falarem de códigos específicos, leis orgânicas e políticas públicas, os autores estão se referindo ao rico conjunto de elementos institucionais e mecanismos operacionais, principalmente relacionados com a participação e o controle social.

Mas quase que imediatamente os problemas que ainda hoje se arrastam e, como dissemos, associados exatamente a essa sensível questão da cidadania, vão aflorar. É segundo os mesmos autores, no seguimento da passagem anteriormente lida, que ficamos sabendo que:

[...] em meio ao enorme apoio popular ao presidente, a AP [Alianza País] tendeu a subestimar a contribuição das organizações sociais no processo político. Elas se ressentiam desse distanciamento e exigiam participação real. O “bloco pela mudança” se fragmentou. O mal-estar indígena era particularmente visível. A partir de então, a RC deveria fazer frente tanto aos embates da direita e dos grupos de poder que conduziram o país a um conturbado processo de desmantelamento estatal e liberalização econômica como à contestação de organizações e pequenos partidos de esquerda. A decomposição articuladora da AP breçou a transição institucional e estimulou a reativação do conflito (Ibid., p. 8).

Não são apenas Ramirez Gallegos e Soledad Stoessel que apontam para o desgaste das relações entre as organizações representativas da sociedade civil e o governo, ironicamente no ponto que dá a identidade do governo, a cidadania. Já em 2010, cinco anos antes dos dois autores anteriormente citados, David Chávez comentava que “as organizações indígenas e seus aliados reclamaram da falta de “consulta prévia” às comunidades sobre o conteúdo das leis” (CHÁVEZ, 2010).

Na verdade, naquele ano que Chávez publicava seu estudo sobre a consulta popular no Equador, o diálogo entre a Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador, CONAIE, e o governo se deteriorou profundamente. Em um dos encontros entre a CONAIE e Correa, realizado de modo público, com cobertura da TV, Humberto Cholango, um dos dirigentes da Confederação, cobrou do presidente que o governo se desculpassem por ter chamado os membros do movimento de “loucos”. Correa criticava as lideranças das nacionalidades pelo que chamava de “entrincheiramento em uma agenda

parcial”. Mas, para o CONAIE, o que se colocava era o sentimento de que o governo não os levava a sério e não havia considerado nenhuma de suas principais demandas.

O grau de desgaste se tornou tão elevado que, em rigor, o CONAIE se transformou em oposição ao governo. Isso ficou completamente posto e evidente quando, para surpresa geral, a Confederação se colocou contra a reunião de cúpula da *Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América* (ALBA) e marcou o evento com ruidosos protestos (RAMIREZ GALLEGOS e STOESSEL, 2015). A BBC Mundo, em sua edição de 26 de junho de 2010, publicou artigo de seu correspondente no Equador, Paúl Erazo, sob título *Indígenas ecuatorianos alborotan cumbre del ALBA*. Abrindo a reportagem, Erazo dizia que:

La Cumbre de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) se desarrolló este viernes en la ciudad ecuatoriana de Otavalo, al norte de Quito, en medio de protestas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), efectuadas en las afueras de la sede de la cita.

Os problemas do governo com a questão da efetividade da revolução cidadã não se limitaram à questão indígena, que passa pelas leis da água e da mineração. Já seria de grande tamanho se assim fosse, dado os assuntos, os protagonistas e o motivo. Mas outros problemas relacionados com o diálogo do governo com os cidadãos, em particular com os cidadãos organizados em entidades representativas, afloraram há alguns anos e continuam a tensionar o projeto expresso na Constituição de 2008.

Correa entrou em choque com a União Nacional dos Educadores também já em 2009, quando tentou implantar um sistema de avaliação dos docentes, considerado, na verdade, um mecanismo destinado a quebrar com a hegemonia da entidade – antes uma entidade participativa aliada da “revolução cidadã”, defensora da Constituição de 2008 e peça importante nas campanhas ganhas pela *Alianza País*. A referida avaliação seria feita pelo governo, através de provas elaboradas pelo Ministério da Educação, a que os professores seriam submetidos periodicamente. Outras medidas estavam acompanhando a proposta de avaliação, todas elas consideradas pelo movimento docente como prejudiciais aos trabalhadores da educação. O diálogo se encerrou, como se encerrara com a CONAIE – radicalizando-se ambas as partes.

A partir de setembro de 2009, quando a UNE convocou a greve geral de protesto contra a proposta de avaliação, as relações entre o governo e o movimento docente entraram em vertical retrocesso. Também foi ocasião de palavras duras entre as duas partes em conflito. O presidente já havia criticado a UNE, em maio daquele ano, na concentração significativamente denominada *Unidos contra a mediocridade*. Ali, ele disse, em discurso, que a entidade dos professores havia mergulhado a educação pública do Equador na mediocridade e na ineficiência. Durante a greve, em visita aos colégios em paralisação, repetiu as críticas, usando as mesmas palavras que encontravam eco na população, em particular nos setores populares que apoiavam o governo (POSSO, 2013).

Segundo Mariana Pallasco, presidenta da UNE durante a paralisação, ouvida por Posso:

[...] a greve não foi por aumento salarial; desta vez, a paralisação foi por dignidade, para acabar com os maus-tratos, para acabar com a desqualificação. [...] o trabalho docente não é revalorizado apenas com dinheiro. [...] estigmatizaram o professor [...] na rua, se

sabiam que alguém era professor, lhe diziam “professor vagabundo, vá ser avaliado (Ibid., p. 124).

No particular da educação superior, também se observam insatisfações. Arturo Vilavicencio, detentor do prêmio Nobel da Paz de 2007, como integrante do *Panel Intergubernamental de Cambio de Clima* (IPCC), ex-reitor do *Instituto de Altos Estudios Nacionales* e ex-presidente do *Consejo de Evaluación y Acreditación de Educación Superior* (CONEA), escreveu um livro intitulado *¿Hacia dónde va el Proyecto Universitario de la Revolución Ciudadana?*, comentando a situação do ensino superior no qual afirma que no Equador:

Las categorías de productividad, eficiencia y logro competitivo, no la erudición o la inteligencia, son los valores bajos los cuales se pretende guiar el mundo académico. [...] el modelo de Universidad que se pretende implantar, además de atentar al principio de autonomía universitaria, se revela antagónico con el resto de principios de la educación superior establecidos en la Constitución. [...] la introducción de categorías de universidades, la oferta académica de acuerdo con estas categorías y la separación entre docencia e investigación, entre otros, contradice el principio de integralidad (VILLAVICENCIO, 2013, p. 51).

Em manifestação semelhante às anteriores, também Villavicencio reclama de participação, abertura, diálogo: “*Dialogar, debater, rectificar: estas son las acciones urgentes*”, diz o professor nas suas Conclusões (Ibid., p. 53).

É possível dizer que os conflitos referidos, tanto com as nacionalidades indígenas, quanto com a UNE, explicitam um dado comum aos governos com lideranças fortes. Seja porque essas lideranças se acostumam a uma relação direta com as bases, preferindo-a, seja porque elas são lideranças cuja força, como insinua Ramírez Gallegos, os leva a superestimar sua capacidade e subestimar os interlocutores. No caso de Correa, há entretanto mais um elemento em jogo: a amplitude dos atores e dos mecanismos de que se podem valer os atores para protagonizar os seus papéis. Os indígenas tiveram como estopim a lei dos recursos hídricos e a lei da mineração; os professores se mobilizaram em face de mudanças em suas vidas profissionais que iriam da aposentadoria à avaliação, passando pelo salário. Mas em paralelo a esses casos, cujos protagonistas emprestam mais dramaticidade que outros, vários outros problemas e questões afloraram ao mesmo tempo, seja com os empresários, seja com trabalhadores de variados ramos industriais e comerciais, para não falar dos serviços públicos, de onde surgiu o levante dos policiais, também ocorrido em setembro, um ano depois, em 2010 (RAMÍREZ GALLEGOS e STOSSEL, 2015).

Vale lembrar que Miguel Carvajal, Ministro de Segurança, disse naquela ocasião que o decreto não afetaria os salários, dado que se tratava da incorporação de um abono ao saldo e não sua supressão. Isto, segundo o Ministro, não alteraria o valor final da remuneração. Por que então os policiais se levantaram de modo tão violento, a ponto de ocupar o principal aeroporto do país e receber o presidente da república com pedras e palavrões? A explicação de Carvajal seria surpreendente se já não soubéssemos das dificuldades do sistema de participação: “Isso é uma campanha de desinformação”, disse o Ministro à imprensa. Certamente que se um processo de debate nutrido pelos dispositivos institucionais existentes, por *Silla Vacía*, *Veeduría*, *Observatorio*, *Consejo Consultivo* e *Consejo de Participación y Control Social* tivesse acontecido, não haveria sucesso para qualquer campanha de desinformação.

Essa questão da relação do grupo no poder, representado inteiramente por Correa, com os movimentos sociais tem sido objeto de atenção de diversos estudiosos. Pereira da Silva (2015, p. 172), por exemplo, refere-se a uma “relação difícil (para não dizer belicosa) do presidente com os representantes dos principais movimentos sociais do país: indigenistas, ambientalistas, sindicalistas e boa parte dos coletivos feministas”. De la Torre (2010, p. 158) afirma que “*el régimen de Correa ha seguido el patrón populista de movilización desde el poder y ha buscado cooptar y desradicalizar a los movimientos sociales*”. Esse tensionamento existe desde o início do governo de Correa e é apontado, não como o resultado de um processo de ‘desentendimentos’, mas como uma política do grupo no poder de esvaziar os movimentos sociais mais tradicionais e combativos, dando lugar a um novo tipo de movimento “difuso e semiespontâneo”, basicamente formado por cidadãos independentes, ou grupos fomentados pelo próprio partido do poder. É o que indica Pereira da Silva (2015, p. 171), ao dizer que

[...] mais recentemente [há] um esforço governamental em fomentar novos movimentos sociais afins em diversas áreas (como camponeses e estudantes), o que gera um panorama de organizações sociais divididas entre autonomia radical e a reflexo-dependência em relação ao Estado.

Conclusão

A experiência equatoriana é sem dúvida aquela que oferece a mais rica contribuição em meios, mecanismos e instituições voltados para garantir a participação e o controle social. Não devemos nos negar a repetir isso. Em se tratando de criatividade e inovação, ali operou um laboratório fértil, que indica a qualidade dos formuladores – grande parte deles do mundo acadêmico – e a ousadia dos líderes políticos. Mas também não se pode negar que muito cedo, logo nos primeiros anos de exercício, tanto a Constituição de 2008 quanto seus operadores mais destacados enfrentaram dificuldades e revelaram fragilidades. As muitas frentes abertas simultaneamente e a necessidade de acomodar situações contraditórias, além e principalmente dos limites que se vão colocando para a conciliação dos interesses conflitantes, foram estreitando as margens de movimentação do poder. Nesses casos corre-se o risco de ver dilapidarem-se todos esses recursos, pondo mais uma vez na história um exemplo de inefetividade das promessas participacionistas em estrutura social de fortes conflitos de classe e segmentos de classe.

A convivência com o modo de produção capitalista, cujos interesses frequentemente se contrapõem aos interesses das massas populares com tantos anos de exclusão, cria uma contradição que obriga o governo a um exercício de conciliação difícil de manter por longo prazo e às vezes impraticável.

Duas necessidades parecem saltar diante de nós, quando vemos o quadro de riqueza de meios institucionais ser gradativamente esmaecido em meio a desacertos e conflitos. Em primeiro lugar, a necessidade de traduzir em mudanças no plano material aquilo que é o empoderamento político. Em outras palavras, ver as três dimensões – da política, da economia e da administração – como articuladas na mesma perspectiva. A ausência disto acaba por comprometer qualquer das dimensões que se pretenda desenvolver isoladamente. A questão colocada implicitamente nessa discussão é que a experiência equatoriana nos põe em dúvida sobre a possibilidade dessas dimensões serem de fato associadas sob as

determinações do modo de produção capitalista. E mais: acrescenta-se a isto, a indagação sobre o quanto a dimensão política ao ser dissociada das demais dimensões, porém hiperdimensionada, constitui-se em jogo ideológico, ao estilo do “eles não sabem o que fazem, mas assim mesmo o fazem”. Nesse sentido, a primeira necessidade seria prejudicada por essa contrafação ideológica, a que os revolucionários se dedicam sinceramente e a que a classe dominante aceita, pelo seu caráter reformista e preservador do modo de produção. A segunda necessidade diz respeito à existência de uma ferramenta política fora da ordem, que escape ao controle do Estado e que represente a tensão política exigida a um verdadeiro processo revolucionário.

Em rigor, todos os mecanismos de que tomamos conhecimento estão *reglados*. Isto é, têm regulamentos que os subordinam à burocracia do Estado. Do Conselho de Participação e Controle Social à Silla Vacía todos fazem parte do aparelho estatal ainda que se pretenda fazer deles as instâncias do empoderamento da sociedade civil. Nessa condição, acabam por se tornarem instituições, com as limitações institucionais típicas de aparelhos do Estado.

Uma ferramenta política independente, autônoma e fora da ordem - melhor ainda, contra-ordem - é absolutamente necessária ao bom funcionamento dessas instituições da participação social, porque exercerá sobre elas a contrapressão capaz de fazer frente à pressão conservadora do Estado.

Não se trata, porém, de algo que não mereça especial cuidado. Porque esta arquitetura política – movimento social, governo popular, mecanismos de participação e agente político contra-ordem – foi aquela que se colocou no cenário chileno dos anos 1970. Um profundo senso do que é principal e o que é secundário, o reconhecimento de aliados e não-aliados, a distinção dos antagonismos e não-antagonismos, definições precisas de tática e de estratégia serão exigidos para que o desfecho de um processo assim configurado não seja a repetição da tragédia chilena.

Mas certamente que em não se afirmando esse concerto de atores coletivos, nada garante que também não teremos tragédias ou algo parecido com a farsa ou a comédia que se viveu em Honduras e no Paraguai e aquela que ora se vive no Brasil e na Venezuela.

Referências Bibliográficas

ACOSTA, Alberto. **La maldición de la abundancia**. Quito: Aby-Yala, 2009.

ANDRADE, Pablo. **Prólogo**. In: VERDESOTO CUSTODE, Luis. **Procesos constituyentes y reforma institucional**. Quito, FLACSO/Aby-Yala, 2007.

ARAÚJO, Pedro Zambarda. “Há má fé nas críticas ao decreto 8243”: a cientista social Thamy Pogrebinschi fala ao DCM. Disponível em: <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/ha-ma-fe-nas-criticas-do-decreto-sobre-participacao-social-a-cientista-social-thamy-pogrebinschi-fala-ao-dcm/> Acesso em 10/08/2014.

ARAÚJO, Rafael Pinheiro. **Discursos Políticos Comparados: indigenismo e bolivarianismo (1992-2012)**. Rio de Janeiro: UFRJ (Tese de Doutorado), 2013.

CHÁVEZ, David. **Consulta previa en el Ecuador**. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES, 2010.

Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – Ecuador. Disponível em:
<http://www.cpccs.gob.ec/> Acesso em 02/05/2016.

DE LA TORRE, Carlos. **El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria**. Temas y Debates, v. 14, n. 20, pp. 157-172, 2010.

ECUADOR. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador**. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2008.

ECUADOR. **Guía Referencial para el Ejercicio de Rendición de Cuentas**, 2011.

ECUADOR. **Lei Orgánica de Participación Ciudadana**. Quito: Secretaria Nacional de Participación Ciudadana, 2014.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Citizenship and social class**. Londres: Cambridge University Press, 1950.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. In: **Textos, Volume III**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982e.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEC. CNE. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12449&Itemid=754 Acesso em 06/03/2015.

MORA, Enrique Ayala. **Resumen de Historia del Ecuador**. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2012.

PEREIRA DA SILVA, Fabrício. **Democracia e Refundação: analisando modalidades de participação nos países andinos**. In: GAITÁN, Flavio; e RIO, Andrés del. **Instituições, Política e Desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI**. Curitiba: Editora CRV, 2013.

PEREIRA DA SILVA, Fabrício. **Democracias Errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

POSSO, Carlos. **El retorno de Ulises. Estado y participación política: conflicto UNE/ Gobierno**. Quito: FLACSO, 2013.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin e STOESSEL, Soledad. **Campos de conflitividade política e movimentos sociais no Equador da Revolução Cidadã**. Revista do Programa de PósGraduação em Sociologia da USP, São Paulo, v.22.1, p.4-29, 2015.

SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador – el Estado y el Derecho en la Constitución de 2008**. Quito: Aby-Yala, 2011.

STEFANONI, Pablo. **La Nueva Derecha Andina**. Revista Anfibia. Universidad Nacional de San Martín, 2015. Disponível em <http://www.revistaanfibia.com/cronica/la-nueva-derecha-andina/#sthash.FYWdkHqI.dpuf> Acesso em 12/01/2016.

VIEIRA, José Ribas. **Refundar o Estado: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano**. UFRJ, 2009. Disponível em ,

VILLAVICENCIO, Arturo. **¿Hacia dónde va el Proyecto Universitario de la Revolución Ciudadana?** Quito: 13 Ediciones, 2013.

Notas:

¹ Cientista social, professora do Departamento de Administração, da Universidade Federal Fluminense.

² Economista, professor do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGAd), da Universidade Federal Fluminense.

Recebido em 07/2017

Aprovado em 06/11/2017