

Alexandra Lucia TEODORESCU¹

Charter Cities (Orașele-cartă) și viitorul democrației participative

Charter Cities and the Future of Participatory Democracy

Abstract: The main goal of this paper is to present a concept that is not well known in our country and that offers lots of potential outlets for the participatory government. Charter cities have existed for centuries, but as small islands of decentralisation in a world with a constant trend towards accumulation and centralisation of power. Although considered by many as utopian as Thomas Morus' utopia, the concept can be inspiring for policymakers inclined towards more individual freedom. Positive elements of charter cities can be borrowed to be used in modern mechanisms of participatory democracy. The paper will also explore the perspective of how participatory democracy is possible in this day and age. In the end, my claim is that the framework of charter cities should not be rejected as a potential model for improving our soaring democracies.

Keywords: Freedom, democracy, participation, decentralisation, community

Moto: „Un stat care face din cetățenii săi niște pitici, pentru ca ei să fie instrumente mai docile în mâinile sale, chiar dacă o face în scopuri benefice – un asemenea stat va constata că niciun lucru realmente mare nu se poate realiza cu oameni mici.”²

INTRODUCERE

Conceptul investigat în această lucrare este relativ nou, cel puțin în sensul în care va fi folosit în cele ce urmează. În traducere liberă, „orașul-cartă” este un termen creat de Paul Romer, fost economist șef și vicepreședinte al Băncii Mondiale, laureat al Premiului Nobel pentru

¹ Lecturer, PhD, „Dunărea de Jos” University of Galați, Romania, alexandra.teodorescu@ugal.ro

² J.S. Mill, *Despre libertate*, Editura Humanitas, București, 2005, trad. Adrian-Paul Iliescu, p. 207.

Economie în anul 2018. În iulie 2009, Romer susține un discurs în cadrul conferințelor TED Talks, intitulat „Why the world needs charter cities” (De ce lumea are nevoie de orașe-cartă?) (Romer, 2009)³.

În acest discurs, Romer contrazice teoria ajutoarelor occidentale acordate țărilor subdezvoltate și susține că țările dezvoltate le pot ajuta pe cele sărace prin crearea de orașe-cartă cu reguli noi de guvernare și de dezvoltare economică. Acestea vor atrage investitori, astfel capitalul privat va intra în țară și nu va mai fi nevoie de ajutoare financiare. Romer dă exemplul unei țări africane în care prețul la electricitate subvenționat și plafonat la un nivel foarte jos face ca mare parte din populație să nu aibă electricitate în locuință pentru că acea companie care produce electricitatea pierde bani și nu are resursele necesare și nici motivația de a-și extinde serviciile. În același timp, foarte mulți cetățeni ai acestei țări africane au telefonie mobilă și telefoane inteligente de ultimă generație. Întrebarea lui Romer, în acest context, este: care este motivul pentru care ei au acces la această tehnologie nouă și nu au acces la tehnologie veche de 100 de ani? Răspunsul său este sec și scurt: regulile proaste.⁴ Desigur, regulile proaste pot fi schimbate doar că, remarcă Romer, atunci când încercăm să le schimbăm, ne ciocnim de o opoziție vehementă și puternică pentru că sunt mulți cei care beneficiază de regula respectivă. Societății de acest tip îi lipsesc regulile care fac ca avansul tehnologic să fie valoros. Concluzia lui Romer este că provocarea este identificarea unei metode bune de a schimba regulile care nu funcționează.

În acest punct al argumentației lui Paul Romer intervine cel de-al doilea concept invocat în această lucrare: democrația participativă. Sensul termenului de „democrație” din Enciclopedia Blackwell a gândirii politice „se poate referi la cârmuirea populară sau la suveranitatea populară, la guvernământul reprezentativ sau la o guvernare participativă directă.”⁵ Această guvernare participativă directă, definitorie pentru democrația ateniană, devine aproape imposibilă în zilele noastre din cauza numărului enorm de oameni deveniți cetățeni în sensul unor persoane cu drepturi și obligații recunoscute de stat. Agora ateniană, cea în care puținii cetățeni se

³ Romer, P., 2009, *Why the World needs Charter Cities?*, https://www.ted.com/talks/paul_romer_why_the_world_needs_charter_cities, available online, accessed 13 June 2021.

⁴ Romer, P., *idem*.

⁵ Miller, D. (coord.), *Enciclopedia Blackwell a gândirii politice*, Humanitas, București, trad. Dragan Stoianovici, 2000, p. 153.

întâlnesc pentru a decide pe loc, de comun acord, direct, ceea ce este necesar pentru guvernarea cetății, este azi doar o imagine simbolică. Agora contemporană s-a extins enorm, s-a mutat în mediul virtual, lăsând în loc reprezentativitatea politică, alegerea unor oameni care să fie vocea cetățenilor în luarea acestor decizii la fel de vitale azi precum acum 2000 de ani.

Cu toate acestea, democrația contemporană poate și trebuie să beneficieze de participarea cetățenilor. O democrație în care cetățenii se retrag în viețile lor private, ignorând *res publica* (lucrurile publice) este una ce își trăiește ultimele zile. De aceea, mecanismele actuale ale democrației participative sunt susținute și promovate, făcând uz firesc de mijloacele tehnice extraordinare oferite de platformele online. De la referendumuri locale precum în Elveția, trecând prin consultări publice obligatorii înainte de adoptarea legilor și până la folosirea de platforme online de creare de politici publice, democrația participativă se luptă să mențină actuală democrația. În cele ce urmează voi arăta cum orașul-cartă, concept inovator, contribuie la această luptă.

1. EXPLORÂND CONCEPTUL DE ORAȘ CARTĂ

Revenind la ideile lui Paul Romer, expuse mai sus, putem afirma că soluția optimă pentru schimbarea regulilor care nu funcționează este ca decizia de schimbare a acestora să aparțină deopotrivă cetățenilor simpli, cât și guvernanților. La nivel teoretic, aceasta este esența democrației participative: implicarea cât mai profundă a cetățenilor, cei direct afectați de regulile dintr-o societate, în stabilirea acelor reguli. La nivel practic, însă, obstacolul principal este tensiunea aproape permanentă dintre dorințele cetățenilor și cele ale guvernanților. Exemplul lui Romer este relevant: presupunând că președintele țării africane de mai sus ar dori să desființeze plafonul prețului la electricitate, înțelegând efectul pervers pe care această măsură îl are asupra bunăstării generale, este foarte probabil ca o mare parte a cetățenilor să aleagă să consume electricitate subvenționată în continuare, fapt ce ar duce la tensiuni sociale puternice.⁶ Mandatul președintelui poate fi reînnoit, în consecință el va decide mai degrabă astfel

⁶ Romer, P., *idem*

încât să își asigure realegerea, în detrimentul desființării unei reguli proaste. Deci existența unui guvern slab sau a unui puternic nu este cheia rezolvării acestui tip de problemă. Concluzia lui Romer este că, pentru a crea un mediu cu reguli bune, nu este suficient să demolezi edificiile instituționale construite deja, ci trebuie să pornești o construcție nouă.⁷

Romer continuă expunând un studiu de caz: Hong Kong. La momentul discursului, Hong-Kong funcționa după un alt set de reguli decât restul Chinei, acelea ale economiei de piață, regiunea fiind administrată de Marea Britanie. În anii '50 Hong Kong era regiunea în care veneau, de bunăvoie, milioane de oameni care lucrau în industria textilă și în diverse manufacturi, în condiții greu de imaginat azi, dar care aici aveau posibilitatea de a alege. Rapid, în această regiune, veniturile încep să crească, odată cu diversificarea și perfecționarea calificărilor. Prima concluzie a lui Romer este una inspirată din gândirea liberală a lui John Stuart Mill, autorul moto-ului acestei lucrări: este important ca oamenii să aibă posibilitatea de a alege.⁸ Această libertate de a alege este motorul care face ca statele să realizeze lucruri mărețe pentru sine și pentru întreaga umanitate. Ea duce la diversitatea și la creativitatea extraordinară a oamenilor care, pur și simplu, doresc să trăiască mai bine, mânați de impulsul natural de supraviețuire și de dezvoltare. În zilele noastre, lumea occidentală, cuprinsă de mirajul statului bunăstării, se îndepărtează lent, dar sigur, de această indispensabilă libertate de alegere individuală, tinzând să reglementeze, sub diverse forme, majoritatea aspectelor vieții umane, având drept scop „benefic” (folosim chiar termenul lui Mill) bunăstarea tuturor.

Cea de-a doua concluzie a lui Romer este că ceea ce contează este scara la care se face schimbarea regulilor. Romer susține că nivelul satului este prea mic, pentru că nu poate conferi avantajele unei economii scalabile, cel al unei țări este prea mare pentru că limitează prea mult posibilitatea oamenilor de a alege. Dimensiunea ideală este cea a unui oraș. Acest nivel oferă oportunitatea de a construi un loc nou, cu reguli noi, în care oamenii pot alege să trăiască și este suficient de mare pentru a beneficia de scara potrivită a schimbării de reguli. În acest fel, Romer formulează propunerea de *Charter city*.

⁷ Romer, P., *idem*

⁸ Romer, P., *idem*

Definiția pe care Romer o dă acestora este aceea de orașe noi cu o jurisdicție specială pentru a permite crearea un nou sistem de guvernare concentrat pe facilitarea dezvoltării economice.⁹ Orașul are o cartă ce specifică foarte clar regulile care să atragă acolo oameni. Pasul următor constă în atragerea de investitori care construiesc infrastructura: drumuri, porturi, aeroporturi, clădiri, sistem energetic. Acestea sunt mari companii care generează locuri de muncă, fapt ce stimulează familiile să se stabilească acolo. Una dintre condițiile acestui nou model de organizare este existența unui teritoriu care nu este, inițial, locuit, astfel încât să nu existe dispute geopolitice. Sunt necesare reguli atractive pentru locuitori dar și pentru lideri. În unele cazuri, este necesară chiar o delegare a responsabilităților administrative către o altă țară sau către mari companii. Romer răspunde criticilor legate de o potențială asemănare între propunerea lui și colonialism, afirmând că cel din urmă implică măsuri coercitive și o atitudine de superioritate, pe când modelul orașelor-cartă se bazează pe libera alegere.

Din punct de vedere practic, unul dintre argumentele prezentate de Romer este că, efectiv, încă există pe planetă vaste zone nelocuite unde s-ar putea încerca acest model. Efortul ar fi de a găsi cele mai bune soluții pentru a crea condiții de viață bune, eficiente energetic, folosind resursele disponibile la maxim.

„Dacă putem continua inovarea și în domeniul regulilor și, în special dacă putem inova în sensul de a identifica reguli după care putem schimba regulile, putem progresa și putem face lumea un loc mai bun.”¹⁰ Acesta este crezul lui Paul Romer.

Paul Romer a încercat chiar să pună în practică teoria creată și a găsit ocazia de a o face într-un mic stat din America Centrală, capitala mondială a criminalității, Honduras. Conform Agenției Americane pentru Dezvoltare Internațională, peste 65% din populație din această țară trăiește în sărăcie. Aici, tot în 2009 (anul discursului faimos al lui Romer) avea loc o criză constituțională provocată de încercarea președintelui în funcție de la acea vreme, Manuel Zelaya, de a forța un referendum care să îi permită prelungirea nelimitată a mandatului. Armata, susținută de Congres și de Curtea Supremă, îl exilează pe Zelaya și Porfirio Lobo este ales președinte în 2010. Olivier Sanchez, șeful de cabinet al președintelui Lobo, îl invită pe

⁹ Romer, P., *idem*

¹⁰ Romer, P., *idem*

Romer în Honduras astfel că, în ianuarie 2011, Congresul aduce modificări Constituției pentru a permite crearea de orașe libere. Apoi, legiferează „zonele speciale de dezvoltare” (RED – *regions especial de desarrollo*). Acestea urmau să fie „entități legale autonome cu propriul sistem administrativ” având autoritatea de „a promulga propriile legi și de a avea propriile entități juridice.” Guvernul național din Tegucigalpa urma să rețină controlul apărării, afacerilor externe, organizării alegerilor și emiterii actelor de identitate și pașapoartelor. Honduras urma să nu aibă nicio răspundere pentru datoriile acestei zone și nu o putea taxa. Nivelul de taxare al zonei urma să fie stabilit prin lege la 12% pentru veniturile persoanelor fizice, 16% pentru veniturile companiilor și 5% impozitul pe vânzări. Judecătorii din această zonă urmau să fie aprobați prin votul a două treimi din Congresul din Honduras, dar nu era necesar ca aceștia să fie cetățeni ai țării. Rezidenții zonei urmau să poată alege, prin contract, să fie arbitrați de entități juridice din afara zonei. Porturile și aeroporturile urmau să fie în administrarea zonei, colectând ce tarife considerau necesar. La început, președintele Hondurasului urma să numească un guvernator și o Comisie de Transparență care să supravegheze zonele; comisia urma apoi să numească guvernatori și un consiliu consultativ care să aibă drept de veto față de deciziile guvernatorului, și un comitet de audit. Propunerea lui Romer era ca autoritatea guvernatorilor să dispară, cu timpul, în favoarea unui consiliu normativ ales prin vot universal după ce zona ar fi atins reperele economice și de populație stabilite de Comisia de Transparență.¹¹

De la început, au existat diferențe de opinie și de viziune între Romer, guvernul din Honduras și activiștii politici care erau atrași de modelul *orașelor cartă*. Romer nu își imagina un proiect mic ce crește organic, ci unul construit de la început pentru a găzdui 10 milioane de rezidenți, în majoritate imigranți (mai mult decât populația actuală a Honduras, de 8 milioane), bazându-se pe argumentul că această dimensiune era o condiție a economiei scalabile. Guvernul din Honduras include în legislația inițială faptul că 90% din angajații din zona specială urmau să fie cetățeni ai Honduras. Romer începe să întâmpine opoziție din cauza faptului că planul său implica investiții inițiale enorme, ce urmau să fie făcute de alte state. În final, Romer este exclus din acest proiect,

¹¹ Brian Doherty, *The Blank Slate State*, iunie 2013, <https://reason.com/2013/05/13/the-blank-slate-state/>

guvernul din Honduras preferând abordarea lui Mark Strong. După plecarea lui Romer, media începe să critice masiv proiectul, iar Curtea Supremă din Honduras dă o decizie care întoarce hotărârea Congresului pe motiv că transferul autorității naționale era în mod explicit interzis de Constituție.¹²

Unul dintre critici era Mark Strong, lider al unei comunități de susținători ai orașelor-cartă care doreau să încerce modelul pentru că reprezenta un fel de concurență de guvernare. Strong considera că, așa cum concurența și intrarea cât mai liberă pe piață creează bogăție și satisfacție a consumatorului, exact la fel, guvernele ar funcționa mai bine dacă ar avea un fel de concurență din partea noilor intrați pe „piața” politică. Regulile care ar permite cetățenilor să prospere (taxe mai mici, mai puține reglementări și libera circulație a persoanelor și a capitalurilor) vor reprezenta un exemplu competitiv care putea fi preluat de alte state.

Un alt susținător al ideii de oraș-cartă este Patri Friedman, nepotul altui celebru economist american laureat al Premiului Nobel pentru Economie, Milton Friedman. În 2009, Friedman fondează, cu sprijinul lui Peter Thiel, miliardarul co-fondator al Paypal, Seasteading Institute.¹³

Seasteading (crearea de așezări umane pe mare) se referă la aplicarea unui model de oraș liber (denumirea preferată de Friedman celei de oraș cartă) bazat nu pe teren cedat de un stat existent și suveran, ci pe teren proaspăt creat, care plutește în apele internaționale.

Un exemplu de proiect al Seasteading Institute este cel derulat în colaborare cu Flexbase, o companie olandeză al cărei obiect de activitate este generarea de soluții de adaptare la schimbările climatice. Aceștia lucrează la un proiect de urbanizare marină, prin folosirea unui material inovator și regenerabil pentru a crea structuri flotante de mari dimensiuni ce pot găzdui un număr semnificativ de persoane.

Din punctul de vedere al politicilor publice există două abordări: cea a lui Romer, în care orașul cartă este administrat de un stat terț garant care este deja considerat a fi bine guvernat și abordarea *Charter Cities Institute*¹⁴ care respinge administrarea de către alt stat, considerând acest

¹² Elisabeth Malkin, *Plan for Charter City to Fight Honduras Poverty Loses its Initiator*, 30 septembrie 2012, <https://www.nytimes.com/2012/10/01/world/americas/charter-city-plan-to-fight-honduras-poverty-loses-initiator.html>

¹³ <https://www.seasteading.org/>

¹⁴ <https://www.chartercitiesinstitute.org/intro>

lucru nefezabil și indezirabil. Institutul propune varianta în care un dezvoltator urban intră într-un parteneriat public-privat cu țara gazdă. Dezvoltatorul colaborează cu țara gazdă pentru a crea un cadru juridic optim, dar în care teritoriul rămâne sub suveranitatea țării gazdă.

2. FACTORII CHEIE ÎN DEZVOLTAREA DE ORAȘE CARTĂ

În iunie 2020, doi cercetători ai *Charter Cities Institute*, Jeffrey Mason și Mark Lutter, sistematizează elementele pragmatice ale conceptului de oraș-cartă, identificând factorii cheie în dezvoltarea acestora:

- Guvernanța – aceștia recomandă colaborarea dintre sectorul public și cel privat, sub forma cooptării unui dezvoltator imobiliar care să construiască nu doar locuințele, ci și infrastructura de bază, primind terenul necesar din partea autorităților publice. În ceea ce privește, guvernanța orașului după finalizare, aceasta ar fi încredințată unui consiliu local numit de dezvoltator, guvernul gazdă și alte terțe părți interesate. Consilierii numesc un city manager. Dezvoltatorul imobiliar este proprietarul terenului și are interesul de a susține o administrație eficientă și liberalizarea economică.¹⁵
- Politicile – Cei doi cercetători afirmă că scopul primordial al acestora este creșterea economică sustenabilă. Ca particularitate de teorie politică, oășele-cartă nu sunt concepute pentru a fi suverane, dar pentru a avea succes au nevoie de o mare doză de autonomie (în mod ideal administrațiile acestora ar legifera în toate domeniile cu excepția legii penale, dreptului constituțional și tratatelor internaționale).
- Alegerea locului – acest factor cheie este esențial în construirea unui nou oraș, mai ales dacă acesta pornește de la un proiect imobiliar, consideră Mason și Lutter. În alegerea locului trebuie ținut cont de rata de urbanizare și de rutele comerciale. Rata mare de urbanizare din țara gazdă indică o cerere pentru ceea ce oferă un oraș și percepția de oportunitate economică.
- Alegerea locatarului principal – în opinia lui Mason și Lutter, aceasta este provocarea principală: nimeni nu vrea să fie primul

¹⁵ Mason J., Lutter M., *Introduction to Charter Cities*, iunie 2020, https://assets.website-files.com/5d253237e31f051057dc0a2b/5ef53367b3687286549b9864_Reference%20Guide_Introduction%20to%20Charter%20Cities.pdf

care se mută într-un *oraș-cartă* pentru că încă nu există acolo infrastructura necesară. Soluția propusă de ei este atragerea locatarului principal, care este, în mod ideal, un mare angajator care contribuie la formarea masei critice de rezidenți necesară.

- Planificarea urbană – atunci când discută acest factor, Mason și Lutter nu ascund deloc propria lor orientare politică spre liberalismul clasic sau chiar spre libertarianism. Ei afirmă că dezvoltatorii trebuie să reziste tentației de a planifica în exces pentru că orașele nu sunt doar aglomerări de clădiri, ci organisme vii. Dezvoltatorul trebuie să stabilească demarcarea dintre spațiul public și cel privat, să furnizeze infrastructura de bază și să atragă locatarul principal și apoi să se retragă și să lase piața să funcționeze. Inovația și creșterea economică sunt generate de existența unei piețe a muncii mare și diversă, de acumularea și împărtășirea de cunoștințe și de costurile mici de transport. Ei oferă un contraexemplu în cazul orașului Brasília care a fost planificat să aibă formă de avion, fără a ține cont de nevoile oamenilor, având azi printre cele mai lungi rute de navetă din lume).¹⁶
- Riscul de expropriere – Discuția inițiată aici de cei doi cercetători se leagă tot de aspectul suveranității acestor orașe-cartă. Ei recomandă crearea unui cadru legal de limitare a riscului de expropriere de către țara gazdă, pentru că, nefiind suverane, *orașele-cartă* sunt mereu expuse acestui risc. Țara gazdă sau autoritatea locală trebuie să fie motivate financiar, economic pentru a-și asuma neimplicarea în guvernarea orașului, dincolo de ceea ce prevede cartă acestuia. Orașul poate fi listat la bursă, întrucât terenul este deținut de dezvoltator. Însuși succesul orașului (crearea de locuri de muncă și de condiții bune de trai pentru locuitorii săi) reprezintă o garanție față de riscul de expropriere de către țara gazdă din motive politice.

Efortul celor doi cercetători de a creiona un cadru clar și bine definit pentru orașele-cartă este binevenit în contextul în care, în prezent, la nivel internațional, asistăm la o revigorare a mișcărilor suveraniste și chiar naționaliste ca reacție la efectele globalizării și integrării economice din ce în ce mai accentuate. Fără acești factori cheie clar delimitați, conceptul de

¹⁶ Idem.

oraș-cartă s-ar fi întâlnit, chiar mai mult decât se întâmplă deja, cu o opoziție feroce din partea autorităților publice și a partidelor politice.

CONCLUZII

Democrația actuală se confruntă cu multe amenințări, unele externe, venind din partea unor regimuri politice totalitare, dar și din interior, sub presiunea crescândă a unor state din ce în ce mai prezente în viețile cotidiene ale cetățenilor. Prăpastia dintre politic și cetățean este din ce în ce mai adâncă, ducând la fenomene îngrijorătoare precum absenteismul electoral sau mobilizarea electoratului de către forțe radicale și extremiste. O potențială soluție la această reală criză identitară a democrației este reîntoarcerea spre cetățean, dar nu doar la nivel declarativ, demagogic, ci concret, punând în mâinile sale măcar o parte din puterea politică.

Ideea de oraș-cartă este seducătoare pentru partide de pe întregul spectru politic. Libertarienii o văd ca pe oportunitatea nesperată de a încerca, în realitate, elementele statului minimal care se reduce la funcția de apărare internă și externă și la asigurarea respectării contractelor dintre privați. Socialiștii îl văd ca pe un exercițiu extraordinar de planificare de la zero a unei micro-societăți, construite ab initio după principii incluzive. Ecologiștii îl văd ca pe o șansă de a experimenta construcții prietenoase cu mediul și metode alternative de producere a energiei.

Conceptul de oraș-cartă este un posibil răspuns la întrebarea: cum reușim să guvernăm mai bine comunitățile? Iar acest răspuns se aude mai bine și mai clar în agora simbolică în care fiecare dintre noi are libertatea și responsabilitatea de a alege ce e mai bine pentru sine și pentru cei din jur.

BIBLIOGRAFIE

- Doherty B., *The Blank Slate State*, iunie 2013, <https://reason.com/2013/05/13/the-blank-slate-state/>
- Mason J., Lutter M., *Introduction to Charter Cities*, iunie 2020, https://assets.websitefiles.com/5d253237e31f051057dc0a2b/5ef53367b3687286549b9864_Reference%20Guide_Introduction%20to%20Charter%20Cities.pdf
- Mill, J.S., *Despre libertate*, Editura Humanitas, București, 2005, trad. Adrian-Paul Iliescu;
- [Miller David \(coord.\), *Enciclopedia Blackwell a gândirii politice*, Editura Humanitas, București, 2000, trad. Dragan Stoianovici](#)
- Romer, P., *Why the World needs Charter Cities*, Conferință TED iulie 2009; https://www.ted.com/talks/paul_romer_why_the_world_needs_charter_cities
- <https://www.chartercitiesinstitute.org/intro>
- <https://www.seasteading.org/about/> (consultat decembrie 2020)