

## Desafios da democracia participativa

Milhares de cidades vêm transformando suas práticas democráticas em direção a uma estrutura mais participativa. Símbolo desse movimento, o orçamento participativo porto-alegrense hoje é seguido por 15.300 comunidades, as quais procuram responder às demandas dos mais desfavorecidos, em geral excluídos da gestão local

por Giovanni Allegretti



O que os cientistas políticos franceses Yves Sintomer e Loïc Blondiaux chamam de “imperativo deliberativo”<sup>1</sup> da modernidade impõe-se progressivamente entre administradores e dirigentes do planeta. Concretamente, trata-se de abrir as instâncias de poder ao diálogo, tanto político como social. Para explicar esse movimento, os cientistas políticos Leonardo Avritzer, brasileiro, e Boaventura de Sousa Santos, português, analisaram o círculo vicioso no qual estão presas as democracias modernas: a desconfiança suscitada pelo comportamento das instâncias representativas provoca um desinteresse pela participação ativa, considerada “inócua” e incapaz de transformar a gestão pública.<sup>2</sup> Curar essa “patologia” típica das sociedades liberais implica a invenção de práticas que permitam sair do domínio discursivo e influenciar diretamente as escolhas governamentais. Esses processos não se limitam a modificar as relações entre os prestadores de serviços e os usuários/clientes. Eles constituem um meio de transformar a cultura política com o objetivo de favorecer o envolvimento concreto de todas as camadas da população. Compreendida dessa forma, a participação não teme o debate ou o conflito, pois a própria prática participativa valoriza os pontos de vista diferentes e a liberdade de expressão. É normal, contudo, que surjam tensões quando se abrem espaços de diálogo em benefício daqueles que foram por muito tempo oprimidos pelas maiorias políticas dominantes. Ademais, essas confrontações não são estéreis. Ao contrário: permitem debater e chegar a um consenso sobre os interesses gerais da comunidade. A “participação” das populações se opõe, dessa forma, à inércia política batizada pelo sociólogo Antonio Tosi de “teoria administrativa das necessidades”<sup>3</sup> - ou seja, a incapacidade das instituições de conhecer intimamente o conjunto de seus territórios e perceber as necessidades não manifestadas.

O crescimento das desigualdades e a mobilização multiforme das populações impõem novos desafios às cidades, para os quais não há uma resposta imediata. É por isso que, especialmente na América Latina e na África (*ver artigo de Bachir Kkanoute, na página 21*), a gestão municipal precisou transformar-se radicalmente. Não se trata apenas de um movimento neomunicipalista:<sup>4</sup> a consolidação e difusão das inovações de base permitem modificar todas as esferas governamentais. O objetivo é instaurar um tipo de “federalismo solidário” que parte “de baixo” para reformar as relações entre as diferentes instâncias do Estado e reforçar o intercâmbio entre países e culturas diferentes. O mundo político local apresenta-se, assim, como o primeiro elo entre os atores da “sociedade civil” e as instituições de representação. O movimento nacional pela reforma urbana (Fórum Nacional de Reforma Urbana, FNRU) no Brasil é um exemplo do papel que desempenha a experimentação local na transformação durável das políticas públicas. Em um país de urbanização acelerada e forte segregação espacial e social, o FNRU, criado em 1988, lutou contra a habitação precária e pela gestão municipal democrática. Na Assembleia Constituinte de 1988, o movimento conseguiu inscrever na lei fundamental o princípio segundo o qual a cidade exerce uma função social. Nessa luta, o movimento contou com o apoio de milhares de associações, sindicatos e reagrupamentos profissionais, mas também com a aplicação, em nível local, das inovações propostas. Graças a esse trabalho de campo adotado com sucesso por muitas municipalidades - com os riscos e perigos que implica -, o FNRU, em 2001, convenceu o Congresso brasileiro a votar (por unanimidade, e sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, impregnada de ideologia liberal) o “estatuto das cidades”. Esse instrumento jurídico urbano é hoje um dos mais audaciosos do mundo.

## Participação esvaziada

Se por um lado os progressos são visíveis, por outro a extensão da democracia participativa depara com tentativas de cooptação em todos os continentes. A cientista política brasileira Evelina Dagnino evoca uma “convergência perversa”<sup>5</sup> entre as aspirações das populações e certo credo neoliberal, notadamente explícita no processo pelo qual grandes instituições internacionais transformam a “participação local” em desresponsabilização institucional e em redução do papel do Estado social. A promoção de parcerias com organizações do terceiro setor tende a destruir os aspectos públicos da solidariedade e substituí-los por mecanismos de caridade. De uma perspectiva utilitarista, a implicação dos cidadãos nesses mecanismos é considerada expressão do indivíduo e de suas preferências particulares. Por exemplo, os eleitos convidam os habitantes a comentar os projetos de renovação urbana - como vemos na maioria das capitais que instalam postos de informação e organizam belas exposições -, porém sem fazer os cidadãos participarem das decisões e escolhas. Da mesma forma, algumas ferramentas eletrônicas (como os fóruns de discussão de comunidades na internet) são usadas como “canal de comunicação” entre cidadãos e administradores - contato virtual que permite que os gestores públicos interpretem as preferências da população como bem entenderem. No fim das contas, essas instituições buscam “dividir para melhor reinar”.

Um debate levado adiante pelo primeiro-ministro inglês David Cameron é ilustrativo: ele defende a importância do papel desempenhado pela “Big Society” (comunidade de voluntários) na reforma do Estado de bem-estar social, ou seja, no processo de reduzir suas dimensões e terceirizar serviços. A perspectiva neoliberal também foi formulada de forma mais brutal pelo empreendedor indiano Narayana Murthy, por meio do aforismo que busca propagar: “Acreditamos em Deus. Todos os outros são apenas portadores de informação”. Nessa visão utilitarista da participação, os cidadãos não figuram como cogestores ou portadores de saberes; são apenas “informantes-chave” para os estrategistas de comunicação ou marketing de administrações públicas.

É certo que a crise política pela qual atravessam as sociedades modernas favorece a confusão, e muitos administradores locais, progressistas ou liberais, não diferenciam uma aproximação da outra. Isso ocorre porque as constatações são as mesmas para uns e outros: 1) as instituições sociais e políticas (administrações, partidos, sindicatos, mídia, igrejas, ONGs...) teriam perdido a legitimidade; 2) a crise financeira atingiu as fontes públicas locais, em um contexto de “subsídio assimétrico”, no qual a descentralização das responsabilidades mais “sensíveis” (social, de saúde, de infraestrutura) seria realizada sem recursos suficientes ou capacidade decisória real; 3) as necessidades sociais se multiplicariam na mesma proporção do aparecimento de soluções técnicas para elas. Com base nesses fatores, escolher entre as duas formas de aproximação com os cidadãos torna-se um ato político difícil, que afeta sua durabilidade. Assim, é necessário refletir sobre as práticas adotadas e esclarecer conceitos cuja ambiguidade possa ser um obstáculo, ou até mesmo o fracasso, a mudanças políticas concretas.

As leituras honestas do “imperativo deliberativo” partem da constatação que, em uma sociedade fragmentada e tendencialmente individualista, convém ampliar o diálogo social para além dos “corpos intermediários” já organizados (como associações e sindicatos). A ideia central dessa concepção é escutar também os membros informais e “emergentes” da sociedade, voluntariamente ignorados pelos utilitaristas liberais. Essa “cidadania insurgente” abarca os movimentos “rebeldes e contestatórios” analisados pelo antropólogo norte-americano James Holston<sup>6</sup> e as organizações “de solidariedade e formuladoras de projetos”, tais como as descritas pela socióloga australiana Leoni Sandercock.<sup>7</sup> Estas últimas atuam de forma empírica no território, sem projeto preconcebido. Em ambos os casos, a dificuldade reside no fato de esses atores, ao trabalharem sob o princípio de rede, preocuparem-se mais com o “apoio mútuo” do que com o papel inovador que poderiam desempenhar na transformação da sociedade.

## Além do utilitarismo

O processo participativo não visa a um ganho utilitarista, e sim à valorização de cada indivíduo e de suas exigências sem renunciar às possibilidades de compartilhar espaços coletivos. Para evitar as armadilhas do utilitarismo liberal, deve-se, em primeiro lugar, valorizar o componente pedagógico da participação, ou seja, a prática dos interventores de se transformar por meio da escuta recíproca e da busca pelo lugar da diferença no processo, o que amplia o conhecimento e os sentimentos de coletividade e humanidade. Nesse sentido, os “cursos de autoformação sobre políticas públicas” - que precedem as sessões de

balanço participativo em 75 cidades da Coreia do Sul e também em grandes cidades brasileiras, como Fortaleza e Guarulhos - são instrutivos. Essas duas últimas cidades experimentaram os métodos de ensino-aprendizagem de Paulo Freire, que tendem a evitar a impressão dos cidadãos de ser "doutrinados" pelos próprios administradores antes de participar das decisões.

Em segundo lugar, deve-se canalizar a participação também para a difusão de informação que os meios dominantes ignoram, o que supõe a constituição de redes alternativas de comunicação e, sobretudo, a vontade de "abrir as caixas-pretas" das administrações públicas, em particular as que têm um forte caráter "técnico". Em geral, o funcionamento dessas estruturas impede os cidadãos menos cultos de compreender o trabalho realizado e formular necessidades. É por isso que vemos nascer grupos de "observatórios da participação" ou "fiscalizadores das promessas eleitorais" em Camarões e no Brasil, por exemplo.

Em terceiro lugar, é preciso reformar as próprias ferramentas de participação a fim de limitar as possibilidades de cooptação. Se continuarmos a utilizar instrumentos que não permitem a evolução das negociações no decorrer do processo participativo, a maior parte dos dirigentes políticos continuará a ver os cidadãos como uma massa egoísta que formula demandas autorreferentes; e os eleitos jamais serão levados a abrir novos espaços de codecisão que, de um lado, criam solidariedade e, de outro, favorecem a melhor compreensão das contingências da gestão administrativa por parte das populações. É necessário, portanto, abandonar a separação entre saberes laicos e saberes especializados. O processo participativo deve suscitar não só a justiça cognitiva - que aproveita uma série de conhecimentos tirados do mundo dos tecnólogos -, mas também as práticas dos habitantes. Ademais, mobiliza o que Sintomer chama de saber político do cidadão, ou seja, a capacidade dos habitantes de elaborar estratégias que dialogam com as do mundo político. Paralelamente, os gestores públicos devem ser vinculados a essas mudanças, muitas vezes consideradas por eles ocasiões para colocar em dúvida certezas profissionais veiculadas por formações universitárias às vezes incapazes de autocrítica.

Um quarto fato para evitar as armadilhas do utilitarismo liberal é reconhecer os cidadãos (e suas organizações) como interlocutores concretos, o que implica a renovação dos modelos culturais nos quais se inserem os projetos locais. Existem de fato hábitos administrativos e ideias preconcebidas cuja reprodução é um obstáculo ao desenvolvimento endógeno durável e à integração de todas as camadas da população. Colocar em questão os modos de funcionamento e os hábitos das instituições é a parte mais difícil. A única possibilidade de chegar a resultados inovadores com o apoio dos atores sociais é formular projetos participativos claros para mostrar os custos e benefícios de cada uma das opções. É a dimensão cultural da participação: a sociedade deve tomar consciência dos princípios que são indispensáveis de se respeitar para alcançar uma verdadeira "durabilidade".

Um quinto elemento para consolidar a gestão participativa é a adoção de estatutos jurídicos, cujo enquadro das novas aproximações não deve servir apenas de suporte "técnico", mas também de fundamento cultural. De fato, sem a afirmação clara de valores fundamentais, a elaboração empírica de regras corre o risco de se desmontar progressivamente.

## **Ambiguidades**

As discussões sobre os processos participativos avançam, mas ainda há ambiguidades a serem esclarecidas. Uma delas é que a complementaridade entre atores locais, públicos e privados, administrativos e populares deve ser real. Se as instituições locais são constantemente submetidas a níveis superiores de poder, acabam elas mesmas reproduzindo esse tipo de relação com suas bases quando delegam serviços sociais e contratam associações com poucos recursos e responsabilidades excessivas. É preciso sair desse círculo vicioso, na perspectiva de fazer frente comum (sociedade e instituições locais) para reivindicar do Estado mais redistribuição.

Outro ponto é a questão da escassez de recursos, que não pode justificar indefinidamente a impossibilidade de cumprir as reformas reivindicadas pelos cidadãos. O sucesso de milhares de "moedas locais" no mundo, como as "economias do dom" em vigor em numerosos territórios no Sul, são a prova de que é possível reintegrar o social à economia. Sem tais iniciativas, perdurará a ideia de que a economia é um universo com regras imutáveis, um campo no qual é impossível inovar.

Um terceiro ponto que permanece ambíguo é a incoerência das ações locais, uma verdadeira praga em muitas comunidades. Uma cidade baseada em grandes centros comerciais não é compatível com a vizinhança de pequenos núcleos imersos na natureza e que valorizam o pequeno comércio da proximidade. Se uma municipalidade deseja construir um desenvolvimento horizontal, deve recusar os guetos e as polarizações sociais.

Deve-se mencionar também a prestação de contas, que não pode ser reduzida apenas ao componente técnico da “transparência”. Ela supõe uma forte vontade política de responsabilidade em cada fase do processo de coelaboração e aplicação das escolhas.

Além disso, a participação não deve ser limitada às inovações técnicas, e sim pensada como um processo de profunda transformação cultural e política. Imaginar que o mundo político construído pela “representação” nacional possa tirar proveito do processo participativo sem ceder uma parte de seu poder revela um mal-entendido ou uma quimera (*ver artigo de Ernesto Ganuza, na página 20*). Da mesma forma, a participação “esporádica” suscita apenas falta de compromisso, embora recorrer a ciclos repetidos seja necessário para criar uma nova rotina, mais plausível.

Para gerar o encontro entre os cidadãos e as instituições, cada setor deve dar um passo em direção ao outro. Esse elemento também ainda pouco definido pede que cada parte pense no “bem comum” e olhe para além de seus interesses específicos.

Finalmente, é perigoso acreditar que a integração social e a justiça redistributiva são efeitos colaterais automáticos de todos os processos participativos. As experiências latino-americanas e africanas mostram que, sem meios específicos que permitem a tradução concreta desses objetivos em ações, as desigualdades tendem a se reproduzir.

São poucos os casos em que as administrações prestam atenção a todas essas exigências. Há muita dificuldade em abandonar velhos hábitos da cultura política tradicional. Contudo, as mudanças são visíveis em um número crescente de municipalidades. Sousa Santos imagina um cenário em que uma parte do Estado se apresentará como um “novo tipo de movimento social”, compartilhando com os componentes mais dinâmicos da sociedade a aspiração à transformação política.<sup>8</sup>

Giovanni Allegretti

Pesquisador do Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra - Portugal

Ilustração: Daniel Kondo

1 Yves Sintomer e Loïc Blondiaux. *L'impératif délibératif* [O imperativo deliberativo]. Paris: Colégio Internacional de Filosofia, 2010.

2 Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos, *Towards widening the democratic canon* [Rumo à ampliação do cânone democrático], 2003. Disponível em [www.ces.uc.pt/bss/documentos/Intro-DemoENG.pdf](http://www.ces.uc.pt/bss/documentos/Intro-DemoENG.pdf).

3 Antonio Tosi, “Urban theory and the treatment of differences: administrative practices, social sciences and the difficulties of specifics” [Teoria urbana e o tratamento das diferenças: práticas administrativas, ciências sociais e as dificuldades das especificidades], *International Journal of Urban and Regional Research*, Montreal, v.15, n.4, p.594-609, dez. 1991.

4 O municipalismo é uma doutrina que preconiza a intervenção das municipalidades na economia.

5 Evelina Dagnino (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

6 James Holston, *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil* [Cidadania insurgente: disjunções da democracia e modernidade no Brasil], Nova Jersey: Universidade de Princeton, 2007.

7 Leonie Sandercock, *Towards cosmopolis: planning for multicultural cities* [Rumo às cosmópolis: planejamento para cidades multiculturais], Londres: John Wiley, 1998.

8 Boaventura de Sousa Santos, *Reinventar la Democracia: reinventar el Estado*, Madri: Clacso, 2005.  
<http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=1024>