

**Desenvolver a filosofia e os métodos da democracia participativa: uma aposta de sobrevivência da democracia?**

A mesa redonda organizada no âmbito dos primeiros encontros da cooperação internacional descentralizada franco-brasileira evidência a riqueza potencial das trocas entre coletividades locais engajadas na pesquisa de uma democracia mais participativa e permitiu resgatar um certo número de grandes temas comuns.

Pierre Calame – resumo da conferência, FPH, 01 de junho de 2006, 7 páginas

**Resumo:**

A mesa redonda permitiu desenvolver 9 temas de reflexão:

- 1. A democracia “participativa” não é uma moda. Ela conduz rapidamente a reflexões de fundo relativas à prática política, à divisão do poder, à governança e à democracia em si.**
- 2. É um vasto movimento que está em curso e que se tornou incontornável.**
- 3. O vocábulo de “democracia participativa” recobre uma grande variedade de abordagens.**
- 4. A democracia participativa é em realidade uma estratégia de mudança, tanto do lado das instâncias públicas, como do lado dos cidadãos.**
- 5. Uma verdadeira democracia participativa requer métodos e ferramentas rigorosos, uma mudança das organizações públicas.**
- 6. Uma autêntica iniciativa participativa parte das próprias pessoas e não das instituições públicas.**
- 7. As diligências participativas, ao desenvolver o capital social, criam riqueza.**
- 8. O questionamento radical dos modos de organização das coletividades territoriais.**
- 9. A subsistência de importantes ângulos mortos nas dinâmicas em curso**

**Palavras-chave temáticas:** democracia participativa, estratégia de mudança e governança local

**Palavras-chave geográficas:** França, Brasil

**Palavras-chave atores:** coletividade local

**Palavras-chave métodos:** troca de experiências

**Ref.:** intranetfph/bip/3072, G1a\_D3g – Democracia participativa em nível local

Os primeiros encontros da cooperação internacional descentralizada franco-brasileira ocorreram em Marselha, de 22 a 24 de maio de 2006. em 23 de maio, uma mesa redonda, tendo por tema “democracia participativa e democracia de proximidade para uma melhor governança” reuniu os seguintes conferencistas, por ordem de palavra:

- Fernando Pimentel, prefeito de Belo Horizonte
- Pascal Perq, diretor de democracia participativa e cidadania da cidade de Lille
- Jean Besson, senador da Drôme e vice-presidente da região Rhône Alpes
- Jean-Marc Deschamps, prefeito de Brou sur Chanterène
- Plínio Zalewsky Vargas, da cidade de Porto Alegre
- Claire Villier, vice-presidente encarregada de democracia participativa, região Ile-de-France

As experiências, às quais cada um dos conferencistas fez alusão, eram muito diversas por seu contexto, natureza e Antigüidade.

Contexto: o Brasil é uma jovem democracia de 17 anos, a França tem uma democracia secular. Os níveis de desenvolvimento econômico e demográfico são diferentes.

O tamanho das coletividades locais implicadas vai de alguns milhares de habitantes a vários milhões.

As práticas classificadas sob o vocábulo de democracia participativa são variadas e vão do Orçamento Participativo propriamente dito (estabelecimento por bairro das prioridades de infra-estrutura pelos próprios cidadãos) a tentativas de co-construção de projetos públicos com os habitantes ou de elaboração em comum de perspectivas de futuro para a comunidade.

Enfim, algumas, notadamente no Brasil, se apoiavam sobre uma experiência de mais de 10 anos, enquanto que outras, em particular na França, estavam no estado de pistas de reflexão ou de primeiros aprendizados.

Essa grande variedade só torna a convergência das reflexões e das preocupações mais interessante. É essa convergência que é colocada na síntese abaixo.

**1. A democracia “participativa” não é uma moda. Ela conduz rapidamente a reflexões de fundo relativas à prática política, à divisão do poder, à governança e à democracia em si.**

Está-se longe de um dispositivo e de soluções prontas que, em que se passaria de uma coletividade local a outra e de um país a outro, como, ao modo do Orçamento Participativo, em Porto Alegre permitiu conjeturar em um dado momento. O que está no fundo das reflexões, é toda uma verdadeira renovação do político.

Desde então, o objetivo maior das iniciativas que se buscam atualmente vai bem além de um complemento à democracia representativa. Trata-se de saber como, face ao crescimento dos individualismos, egoísmos, particularismos, isolamentos e impotências, aprender a “tecer a sociedade”, como dizem alguns, voltar a dar sentido a uma visão compartilhada de interesse geral, valorizar todas as formas de vínculos e engajamentos.

## **2. É um vasto movimento que está em curso e que se tornou incontornável.**

O movimento é no início em curso. O que significa que uns e outros podem, através do intercâmbio, assentar suas reflexões sobre práticas concretas.

É, além disso, incontornável simplesmente porque a crise da democracia está em todos os lugares.

O desenvolvimento de interdependências mundiais desqualificou amplamente os Estados. As coletividades locais, espaço de exercício mais tangível de um poder democrático, puderam parecer preservadas pela crise em um momento. Mas os conferencistas mostraram que não é nada disso. Não é surpreendente ouvir alguns falar de dar novamente uma legitimidade aos eleitos aos olhos da população? De enfrentar o descrédito do mundo político? De reconhecer a impotência do político para fazer evoluir a sociedade se ela não é alterada por um movimento social de fundo? De reconhecer a necessidade de uma nova abordagem e de uma nova repartição do poder? De provar o descrédito dos partidos políticos? De mostrar outras maneiras de fazer a política, como evidenciar as diferenças e seguir o entendimento da maioria?

Estamos longe das margens seguras de uma democracia representativa teórica ou de regras do jogo que definiriam as modalidades de gestão de uma comunidade instituída e em que o fato, para o povo, de escolher livremente seus eleitos daria aos últimos uma legitimidade incontestável.

O que mostrou os diferentes exemplos e a insistência colocada sobre os vínculos que se estabelecem através das iniciativas participativas, é que a aposta maior da governança não é mais a de gerar comunidades instituídas, mas de vigiar permanentemente o que essas comunidades se instituem, percebendo-se um destino comum, vêem a necessidade de definir as perspectivas comuns e um interesse geral além dos interesses particulares ali onde a única comunidade tangível que nos suporta é aquela de uma ampla comunidade mundial de consumidores, em que se estenderia a todos os domínios da vida a regra presumida da eficácia econômica: a transformação dos vícios privados em virtude pública.

## **3. O vocábulo de “democracia participativa” recobre uma grande variedade de abordagens.**

Dessa variedade, pode-se extrair diversas observações.

Inicialmente, a necessidade de precisar os termos que se utiliza para evitar que a democracia participativa se transforme uma espessa cobertura, indo de simples operações

de relações públicas a uma transformação radical do modo de regulações das sociedades. A cidade de Lille insiste na diferença entre informação, consulta e participação; as oficinas cidadãs da região Rhône Alpes estão mais próximas do que se poderia chamar de democracia deliberativa: ela mobiliza grupos de cidadãos relativamente restritos que tentam construir juntos uma opinião informada e se possível, consensual sobre questões complexas; a prática da cidade de Brou sur Chanterène poderia ser qualificada de co-construção de projeto público; os conselhos populares brasileiros nos domínios como a educação e a saúde aparentam-se mais a uma co-gestão corporativista das políticas públicas.

Porém as diversas abordagens, uma vez clarificadas, se completam mais do que concorrem. Atrás de uma motivação comum, um diagnóstico comum da crise da democracia, de múltiplas vias se exploram. Fernando Pimentel ilustrou-a de maneira vibrante citando o sociólogo Bobbio: “a história é um labirinto; cremos que há uma saída; o que o labirinto nos ensina a buscar são os caminhos para sair, não a própria saída”. O que faz que todos concordem em dizer que a democracia participativa não é a aplicação de um certo número de receitas, mas uma tensão, um esforço permanente de encontrar um caminho que permita a este povo, que se diz não encontrável, de ter um rosto e uma voz para sair da armadilha mortal de cidadãos do mundo transformados em consumidores universais.

#### **4. A democracia participativa é em realidade uma estratégia de mudança, tanto do lado das instâncias públicas, como do lado dos cidadãos.**

Todos acentuaram que se tratava antes de tudo de uma mudança de atitude, tanto do lado dos eleitos e das administrações, como do lado dos cidadãos. Todos mostraram aprendizados em marcha. Fernando Pimentel mostrou, além disso, que esse aprendizado das regras do jogo podia também tornar-se uma arte de desviar os procedimentos participativos em benefício de interesses particulares. Vários são os palestrantes que sublinharam a importância dos processos de formação. Alguns até falaram de formação dos eleitos. Quão longe estamos do eleito por direito divino, competente em todos os domínios pelo único motivo que ele foi eleito pelo povo!

Deve-se então considerar a democracia participativa em uma perspectiva histórica: aquela do lento aprendizado da governança do século XXI.

#### **5. Uma verdadeira democracia participativa requer métodos e ferramentas rigorosos, uma mudança das organizações públicas.**

Todos os participantes que tinham uma experiência prática dessas questões sublinharam a importância dos métodos. A renovação do político não se alimenta apenas de boas intenções, exige metodologias novas.

Fernando Pimentel mostrou que, ao longo do tempo, foi necessário retificar o método dos Orçamentos Participativos. As reuniões de cidadãos, por seu lado, respondem a uma metodologia rigorosa. Plínio Zalewski Vargas observou quão essas iniciativas eram incompatíveis com um controle zeloso das administrações sobre a informação que elas dispõem.

E sobretudo todos observaram o fato que, no fim, era necessário visar a uma transformação radical do modo de funcionamento das coletividades locais. Partir das necessidades dos cidadãos é dificilmente compatível com a segmentação das administrações locais e das municipalidades em si em setores mais ou menos estanques. E a democracia participativa não conseguiria se acomodar ao empilhamento incompreensível de estruturas institucionais que se conhece na França.

## **6. Uma autêntica iniciativa participativa parte das próprias pessoas e não das instituições públicas.**

Essa afirmação, que aparece em todos os conferencistas, é sob sua aparência anódina, portadora de uma verdadeira revolução cultural tanto para os responsáveis políticos como para as instituições públicas.

O representante de Lille , Pascal Perq, observa que antes de vir outorgar seus projetos de “participação” a cidade deve começar por descobrir as dinâmicas existentes de habitantes e se possível partir delas; porque é através dessas dinâmicas autônomas que se exprimem melhor as expectativas e as perspectivas dos cidadãos.

Plínio Zalewski Vargas, de Porto Alegre, descreve os diversos posicionamentos dos habitantes da cidade em relação às iniciativas participativas. Ao lado dos que participam nas Assembléias de bairro, há outros que estão envolvidos em outros processos participativos. A cidade não deve apenas se preocupar de realizar seus próprios procedimentos, deve também se esforçar de reagrupar tudo o que é fragmentado. Diversos participantes igualmente observaram que partir das necessidades dos habitantes implica uma ruptura profunda para as organizações políticas e administrativas das coletividades territoriais que dividem os domínios da ação pública em setores. Ora as necessidades dos habitantes são totalmente transversais a esses diferentes setores.

Partir das dinâmicas, das necessidades e dos ritmos dos habitantes constitui a alavanca de uma mutação radical da organização e da mentalidade dos poderes públicos locais. E todos os conferencistas reconhecem que a tarefa é difícil, que os eleitos e técnicos das cidades resistem, estão encerrados em seus domínios de poder, mantêm o monopólio da informação, são organizados de maneira vertical. A cidade de Belo Horizonte já colheu as primeiras conseqüências da necessidade de partir dos ritmos sociais mais do que dos ritmos políticos e administrativos: ela adotou o princípio dos orçamentos bianuais.

## **7. As diligências participativas, ao desenvolver o capital social, criam riqueza.**

A maior parte dos participantes observou a importância do impacto das iniciativas tomadas tanto para o desenvolvimento do capital social dos habitantes, como o das coletividades territoriais. As expressões de uns e de outros são diversas, mas a idéia é sempre a mesma: tecer o liame social para retomar a expressão de Marc Deschamps, formar os atores sociais e os governos locais a abordar os desafios do mundo de hoje como diz Plínio Zalewski Vargas, aprender a cidadania como diz Jean Besson. Todas essas expressões convergem em direção a esta mesma idéia essencial de capital social.

Ora, inclusive do ponto de vista das dinâmicas econômicas, todos sabem agora a importância dos capitais imateriais no desenvolvimento das sociedades e da economia.

## **8. O questionamento radical dos modos de organização das coletividades territoriais.**

Essa questão já evocada é provavelmente a questão central. Não é possível folhear verdadeiras abordagens de democracia participativa sobre os sistemas institucionais não mudados e isso vale para todos os aspectos das instituições: o modo de organização em si, a relação com o poder, as culturas administrativas e políticas.

Fernando Pimentel descreve Belo Horizonte como « uma cidade feita de arquipélagos que se ignoram mutuamente» .

A co-produção das políticas públicas implica ruptura radical em relação à ideia que as administrações e os eleitos têm o monopólio da avaliação.

Jean Besson sublinha a sufocação institucional da França: "com empilhamento das estruturas (comunidades, comunidades de comunidades, departamentos, regiões, estados, Europa), não se sabe mais quem faz o que".

E Claire Villier aumenta: "é necessário fazer a política diferentemente para ter outra política".

O estatuto do projeto político ele mesmo encontra-se radicalmente alterado dado que há um "programa político" que as equipes elegidas comprometer-se-iam a levar a efeito vem opor-se a um "método político", cujo emergiriam potencialmente as mobilizações sociais únicas capaz de produzir uma verdadeira mudança, de acordo com Claire Villier.

## **9. A subsistência de importantes ângulos mortos nas dinâmicas em curso**

Primeiro ângulo morto, certos intervenientes observaram que a maior parte das cidades que se tivessem comprometido em procedimentos do tipo "orçamento participativo" viu a equipe ao poder perder às eleições seguintes. Isso reflete duas questões igualmente importantes : popularidade real desses métodos (embora a retomada das mesmas diligências pela equipe seguinte possa deixar pensar que tem a capacidade de enraizar-se nas culturas locais) e a continuidade necessária à aprendizagem de uma nova maneira de gerir o bem comum. É a razão pela qual Fernando Pimentel evoca a necessidade eventual de legislar para implantar duravelmente diligências que não valem apenas em um mandato.

Segundo ângulo morto, o alcance real destas diligências e a capacidade de contribuir para a produção do bem comum, para além da escala microlocal. Fernando Pimentel observa que os mecanismos do orçamento participativo tendem a fechar em abordagens muito locais: os interesses de uma rua e ao limite dos interesses pessoais. Alguns soube mesmo utilizar as assembleias de bairro para amotinar todos os partidários fazendo-os mesmo vir do exterior da cidade. É todo o interesse da abordagem dos ateliers cidadãos apresentada pela região Rhône Alpes, que excedem as abordagens locais: o futuro da região mesmo, como é o caso

do atelier cidadão que começa, o futuro dos espaços rurais na Europa e as políticas europeias elas mesmas.

Terceiro ângulo morto, a possibilidade de incluir realmente toda a população à essas diligências. Todos os intervenientes fizeram a pergunta sob uma forma ou outra. Quem participa realmente nas assembleias cidadãos? Quem há a palavra? Quem está em condições de fazer prevalecer o seu ponto de vista? Onde estão os mais pobre? Os jovens participam?

Terá a democracia participativa, a mesma retorica que a clássica "diligências consultivas" que tocam apenas as classes médias? Só o futuro dirá, mas é certo que brinca-se com o alcance histórico real de todas as inovações introduzidas na vida local nos últimos quinze anos.

---

Tradução :  
Denise de Oliveira Barreiro  
Karina Hermesindo