

Desafios da participação cidadã nos processos de inovação democrática

O objetivo deste artigo é esclarecer alguns conceitos-chave sobre os limites da participação cidadã. Em última instância, pretende apresentar, partindo do diagnóstico geral e das experiências de âmbito local, uma visão panorâmica sobre as possibilidades de se estabelecerem mecanismos de participação cidadã que permitam escutar a voz da cidadania nos processos de tomada de decisões e nas agendas políticas, ou seja, mecanismos baseados em novas demandas participativas e novas práxis de inovação democrática.

[Traduzido do espanhol
por Ana van Eersel]

A C I O N A L

O ponto de partida para abordar a questão, de uma perspectiva europeia e espanhola, é o desajuste atual das instituições da democracia representativa ante as mudanças sociais, políticas e culturais vividas por nossas sociedades ao longo das últimas décadas. A situação configura um diagnóstico, por assim dizer, de crise de confiança cidadã no funcionamento tradicional das instituições da democracia representativa. Tal crise manifesta-se em tendências, como individualismo, cinismo, apatia política e abstencionismo eleitoral (em média, 40% de participação nas últimas eleições europeias), que se relacionam com certas propensões sociais e culturais de caráter estrutural, como processos de consumismo acrítico (quando foram alcançadas condições de vida digna), enfraquecimento de algumas identidades, desprezo pela esfera pública, perda de referentes políticos ou decepções e frustrações em virtude de processos de corrupção. Esses fatos põem em evidência alguns dos sintomas da má saúde das instituições representativas, incapazes de dar respostas a novas demandas e conflitos emergentes que especificaremos mais tarde.

Segundo esse diagnóstico, estaríamos diante de um processo irreversível, de desencontro entre cidadania e política que nos situaria em um cenário futuro caracterizado por uma cidadania despreocupada, desmotivada e desconfiada em participar de assuntos públicos. No entanto, ante essas tendências *catastrofistas* e partindo de novas demandas participativas, surge uma nova cidadania mais informada e reflexiva. Tal cidadania reivindica mais espaço nos processos de tomada de decisões e se afasta dos velhos formatos rígidos e hierárquicos de participação – como são os partidos políticos – para participar de espaços e organizações cujo funcionamento é mais horizontal e democrático.

Essa é uma nova cidadania que diverge bastante das formas partidárias tradicionais e que participa de movimentos sociais, ONGs ou espaços comunitários, pela utilização da

tecnologia da informação.¹ Essa nova cidadania exerce sua participação gerando “lugares” participativos nos processos de definição de problemas, na elaboração de diagnósticos, na elaboração de agendas políticas, na tomada de decisões e até mesmo na gestão de serviços públicos – esfera pública não-estatal. Até agora, as práticas a ela associadas tiveram maior expressão no âmbito local. Tal situação ocorre por ser a esfera local o cenário privilegiado no qual podem desenvolver-se experiências de participação cidadã e de democracia participativa, graças a uma lógica de escala e proximidade de governo, independentemente das articulações necessárias entre dimensão local e global, por meio de redes internacionais e de sua influência nas agendas políticas. Na dimensão política local, encontraremos expressões de um verdadeiro exercício de participação cidadã e também respostas transformadoras para incorporar a cidadania à tomada de decisões.

Isso evidencia um primeiro limite para a participação cidadã. No universo da globalização neoliberal, como muitos estudiosos e estudiosas assinalam, inexistem um “governo mundial” que estabeleça e faça cumprir certas regras no jogo das relações internacionais (econômicas, políticas, culturais etc.). As grandes decisões internacionais são tomadas pelas corporações econômicas internacionais e pelos organismos multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio, entre outros) sob a *pax norte-americana*. Assim, há uma economia mundial, um mercado mundial que incide sobre a soberania dos Estados nacionais. Há, ainda, uma sociedade civil global que se forma progressivamente. Mas não há um governo mundial. Dessa forma, a arquitetura do sistema é estruturada fundamentalmente nas grandes multinacionais e nos organismos multilaterais pouco democráticos, instituições muito distantes para propiciar qualquer tipo de mecanismo de

¹ Pode-se mencionar o exemplo das mobilizações produzidas na Espanha na véspera das eleições gerais de 14 de março de 2004, quando as pessoas se concentraram em frente à sede do Partido Popular – à época, o partido do governo – para reclamar por informação e transparência em relação aos brutais atentados terroristas ocorridos em Madri poucos dias antes, em 11 de março. A falta de informação e a manipulação informativa por parte do governo provocaram uma mobilização realizada por meio de mensagem através de telefones celulares: “Passe-o”. O fato foi uma das razões da virada eleitoral sem precedentes na democracia espanhola, possibilitando que a coalizão que contava com a maioria das intenções de voto perdesse as eleições para o partido da oposição, o PSOE, com um candidato novo nas eleições gerais.

participação cidadã. Afinal, quem manda no mundo? Para solucionar problemas, a quem deve se dirigir?

Sem dúvida, é necessário reconhecer o papel dessa sociedade global que se forma como resposta e que formula propostas alternativas na perspectiva de uma globalização diferente,

mais solidária, sem exclusão e pela paz, sob a proteção do Fórum Social Mundial, “uma fábrica de pensar” (Grzybowski, 2004). Essa sociedade global está influenciando as agendas políticas internacionais por meio de ações mobilizadoras e de propostas da sociedade civil, porém muito longe, até agora, de exercer uma verdadeira participação democrática na tomada de decisões. Nesse sentido, também é possível perguntar: de que maneira os Estados nacionais e os governos locais estão enfrentando esse modelo de globalização e como se articulam com as sociedades civis para estabelecer processos participativos?

O sistema democrático que *realmente* existe deixa muito a desejar e mostra as profundas fendas que separam a democracia política dos aspectos relacionados à democracia social e econômica. A exclusão social e a pobreza,

na qual padecem dois terços da humanidade, a insustentabilidade ambiental, o poder cada vez maior das multinacionais e a utilização da força e dos meios de comunicação planetários para manter essa ordem injusta colocam o dilema em

termos de confronto entre democracia representativa e democracia participativa. As relações entre representação e participação constituem o eixo central das definições sobre democracia: desafios políticos que enfrentam atualmente, tensões entre representação e exercício da cidadania, entre democracia e exclusão, distância entre representantes e representados(as), perda do centralismo político etc.

Portanto, em termos de exercício pleno de cidadania, como incorporar ao circuito de decisões políticas os grupos que tradicionalmente têm sido excluídos de tais decisões (mulheres, jovens, minorias étnicas)? Como colocar, em termos de problemas e soluções, as questões de soberania nacional e de autonomia local, conceitos estreitamente ligados ao exercício da democracia, no contexto da globalização? Quais seriam os meios de articulação entre representação política e participação cidadã?

Como mencionado, os mecanismos e as instituições da democracia representativa mostram-se insuficientes para resolver problemas que são cada vez maiores. Os Estados nacionais não oferecem respostas e talvez nem pretendam fazê-lo. A dimensão política local oferece as experiências de democracia direta e participativa que se articulam com os instrumentos da democracia representativa superando a controvérsia em torno desses modelos, mesmo que sejam muitos os obstáculos a serem superados. Como salienta Boaventura Santos, a democracia participativa fundamenta-se numa nova “gramática social”, cujos elementos principais são os conceitos de diversidade sociocultural, pluralismo, cidadania ativa, reivindicação de identidades e subjetividades, autonomia e fortalecimento de espaços públicos, entre outros, introduzindo novos conceitos no tratamento das relações entre sociedade e Estado (Santos, 2002).

Por isso, interessa aqui destacar – para podermos abordar os limites e desafios da participação cidadã – os processos pelos quais a cidadania verdadeiramente participa na tomada de decisões e aqueles que constituem uma relação entre as instituições e a cidadania. Eles configuram espaços de construção coletiva, de nova institucionalidade nas relações entre a sociedade civil e o Estado, que não se limitam a prover informação, mas que permitem uma maior transparência política e possibilitam que as pessoas possam envolver-se na esfera pública. Nesse sentido, o governo local converteu-se realmente na esfera de governo que

Como colocar as questões de soberania nacional e de autonomia local, conceitos estreitamente ligados ao exercício da democracia, no contexto da globalização? Quais seriam os meios de articulação entre representação política e participação cidadã?

mais tem avançado, impulsionando a democracia em direção a cenários de maior envolvimento de cidadãos e cidadãs no espaço público e em processos e mecanismos que articulam representação política (democracia representativa) e participação cidadã (democracia participativa). Desse modo, é necessário recordar que facilitar a participação de todas as pessoas na vida política, cultural, econômica e social é uma obrigação que cabe a todos os níveis de governo e poderes públicos, e não somente aos municípios.

Aprende-se a participar

Assim, tendo em conta essas idéias, o direito à participação cidadã,² como todos os direitos pessoais ou subjetivos, só realmente existe quando é exercido. Para que possa ser exercido, deve-se dispor dos instrumentos, meios e canais adequados para facilitá-lo. Prover os meios adequados e facilitar o exercício desse direito é tarefa, por mandato constitucional, dos poderes públicos. A participação cidadã é um direito da cidadania, não uma obrigação. Nosso sistema político não obriga a participar, o direito se exerce ou não, e nisso reside a liberdade das pessoas. As normas jurídicas não implicam menor, melhor ou pior participação. Isso dependerá de outras estratégias e especialmente da vontade política.

Costuma-se estabelecer a participação cidadã como a relação que existe entre as prefeituras e as associações. Porém, cada vez mais as prefeituras entendem que a participação cidadã é mais do que isso e começam a incorporar a cidadania, considerada individualmente (individualismo democrático),³ aos processos de elaboração e execução de suas políticas públicas. O termo participação tem aqui o sentido de tomar parte na gestão do coletivo, na coisa pública. E a coisa pública é aquilo que afeta e interessa a sociedade no seu todo, não é monopólio exclusivo do Estado (das administrações públicas em particular), mesmo que os poderes e as instituições que o formam devam cuidar do interesse geral e da eficiência das atuações. Por conseguinte, não estamos dizendo que a única forma possível de participação seja a colaboração direta com a administração pública, mesmo que ultimamente tenha sido entendido dessa maneira. Não se pode pretender reduzir a participação na coisa pública àquilo que permitem os canais criados pelos poderes públicos – um novo

limite da participação cidadã. Isso significa desconhecer a importância da intervenção cidadã individual ou comunitária e da atividade associativa nas cidades, assim como limitar os processos participativos à emissão de opiniões das atuações administrativas.

Quando uma associação cidadã ou uma pessoa realiza atividades para o desenvolvimento do seu próprio projeto, ela está participando na gestão da coisa pública, está intervindo desde sua parcela particular ou setorial na vida de sua cidade. É dessa posição que ela se aproxima dos poderes públicos para procurar pontos de contato e canais de relação mais eficientes para seu projeto e seus interesses. Participar não é somente colaborar ou opinar a respeito de determinadas atuações, mas implica um “algo mais” de vontade, de intervenção, de envolvimento, um sentimento de pertencimento (a uma coletividade, cidade ou país), um esboço mínimo de projeto próprio, de finalidade própria (Pindado, 2000).

Assim, a participação cidadã deve estar direcionada para uma finalidade, ela não é, em si mesma, uma finalidade, mas um meio para alcançá-la. Portanto, não se deve entender a participação como intrinsecamente boa ou positiva. Ela não é neutra, serve para legitimar ou para transformar, visto que se persegue uma finalidade, e, em certas ocasiões, os poderes públicos podem ter a tentação de utilizar a participação

Não estamos dizendo que a única forma possível de participação seja a colaboração direta com a administração pública. Não se pode pretender reduzir a participação na coisa pública àquilo que permitem os canais criados pelos poderes públicos

² É um direito que está incluído na maioria dos marcos constitucionais dos países europeus (artigo 23 da Constituição espanhola) e regulamentado por diversas normas com categoria de lei.

³ Ver Subirats *et al.*, 2001.

A participação da cidadania consistiria em se tornar protagonista, para intervir ativamente e ter a capacidade de exercer influência no desenvolvimento de políticas públicas, assim como nos processos sociais e políticos

para legitimar a ação de governo, ou determinados grupos e organizações podem ter a mesma pretensão para legitimar suas próprias estruturas – limitação à participação cidadã. Se quisermos avançar em termos de democracia participativa, devemos reconhecer que muitas organizações sociais são pouco democráticas em seu funcionamento e em suas práticas. Ao contrário, a participação cidadã pode provocar a criação social, a partir da elaboração de propostas nascidas da própria dinâmica social. Nesse sentido, a participação cidadã também é um

processo educativo, uma maneira de fazer pedagogia da ação política, de inovar na cultura política e poder entender a política como o exercício de uma função pública diante do *marketing* e do benefício pessoal, como é comum constatar em muitas ocasiões.

É necessário, pois, operarmos com o conceito de cidadania baseado em três princípios fundamentais (Benedicto e Morán, 2003, p. 47-48). Um deles diz respeito a *uma concepção dinâmica e relacional de cidadania* na qual as práticas sociais são o centro da argumentação. Quer dizer que – em lugar de conceber a cidadania como um conjunto de prescrições legais, que se concretizam em forma de direitos outorgados às pessoas a quem o Estado reco-

nhece formalmente como membros da comunidade – essa é uma instituição em constante movimento, definida pelas práticas sociais dos diferentes atores e encontra-se submetida a uma transformação paralela aos grandes processos de mudanças sociopolíticas. Em decorrência, essa forma de cidadania implica desenvolver identi-

dades e sentimentos de pertencimento e envolver-se na esfera pública mediante diferentes tipos de práticas.

A segunda questão é o *caráter multidimensional*. A cidadania está constituída por uma série de elementos cuja inter-relação específica define sua dinâmica social em um grupo ou contexto social determinado: *um nível formal ou institucional* (constituído pelo conjunto de direitos e deveres mediante o qual a relação de pertencimento cívico expressa-se normativa e institucionalmente); *um nível ideológico ou cultural*, que está relacionado com a construção de identidades cidadãs, com aqueles critérios culturais que dão sentido e pertencimento à comunidade. E, ainda, um terceiro elemento de *caráter prático* que abrange as práticas sociopolíticas realizadas pelo governo e pela cidadania, dentro do marco institucional e das culturas cidadãs que configuram a esfera pública – assim poderão ser compreendidas as dificuldades relacionadas com a integração de imigrantes nas sociedades européias, como assinalam os(as) autores(as) mencionados(as) anteriormente. Finalmente, é necessário ressaltar a necessidade de *recuperar o centro do componente sociopolítico da cidadania*, que significa que o exercício da cidadania implica, basicamente, converter-se em ator dentro da esfera pública.

A participação da cidadania consistiria, por meio da ação coletiva, em se tornar protagonista, para intervir ativamente e ter a capacidade de exercer influência no desenvolvimento de políticas públicas, assim como nos processos sociais e políticos nos quais está presente. Apesar disso, os processos participativos, ou seja, a participação cidadã, não têm progredido muito, na definição, elaboração e execução das políticas públicas, mesmo que venham sendo desenvolvidas experiências inovadoras, cujos resultados devem ser tomados em conta para encontrar o modo de ir avançando. Por outro lado, é necessário ter cuidado com as modas participativas, porque pode ser construída uma imagem utópica, desvinculada da realidade de participação nas sociedades contemporâneas, uma imagem do(a) cidadão(ã) *hiperativo(a)* permanentemente mobilizado(a), que se adapta dificilmente às características estruturais e aos limites da participação cidadã que definem o espaço público atualmente:

1. *complexidade e multiplicidade dos temas políticos* – a agenda política cresce, torna-se mais complexa, e isso pode pressupor um limite para a participação cidadã. Por um lado, a vida política não pode ser reduzida

a esquemas ideológicos simples, e as instituições e administrações não têm instrumentos adequados para responder às demandas e aos problemas crescentes (pobreza, crise do meio ambiente, desemprego, educação, imigração etc.) por meio dos instrumentos tradicionais. Além disso, aparecem fortes resistências no estabelecimento de mecanismos para a tomada de decisões da cidadania. Por outro lado, a complexidade e a amplidão dos temas podem ser um freio à participação, por ser impossível estar minimamente informado(a) de todos os temas dos debates políticos. Ou seja, a falta de informação e de capacidade de compreensão pode ser um forte obstáculo para o envolvimento na tomada de decisões;

2. *a perda de centralidade da coisa pública* nas experiências vitais das pessoas (frustração), *a ruptura das identidades coleti-*

vas unitárias, a volatilidade dos laços comunitários que definem a pertencimento são, entre outras questões já vistas neste texto, limites que tornam difícil pensar em indivíduos que participem de maneira constante, reiterada e uniforme;

3. o tempo também pode ser um limite à participação, um tempo disponível finito que deve ser compartilhado com o trabalho, a família, o lazer, o lar, a formação, a educação etc. Pode-se esperar que a cidadania participe, mas não que viva para participar, e isso tem a ver com as possibilidades e a vontade de participar e exercer influência no espaço público.

Assim, atualmente, o envolvimento ativo das pessoas em suas comunidades de pertencimento, como em outras esferas da vida pública, inclui um amplo leque de atividades e campos que abrangem desde a participação política até a participação social organizada e

Esquema explicativo 1

Complexidade do conceito de participação			
SER PARTE	Redes sociais	Inclusivo	COMUNICAÇÃO
ESTAR EM	Lugar / território	Integrado Próximo	CONHECIMENTO
SENTIR-SE PARTE	Comunidade	Identidade	CONSCIÊNCIA
PARTICIPAR/TER PARTE	Processo Projeto de futuro Procedimentos	Envolver-se	AÇÃO

FONTE: ELABORAÇÃO A PARTIR DE ALGUACIL (2000).

as diversas formas de trabalhos voluntários ou a participação comunitária e individual, em que encontramos pessoas ativas e pessoas passivas, como nas duas faces de uma mesma moeda (Benedicto e Morán, 2003, p. 47-48).

Limites e desafios locais

Partindo desses argumentos e focalizando a dimensão política local, vemos o impacto negativo que o processo de globalização neoliberal está provocando no âmbito territorial. As consequências são desemprego estrutural e emprego cada vez mais precário, dualização social, destruição ecológica, surtos de racismo e de xenofobia, passividade cidadã, consumismo acrítico, fluxos migratórios e perda de poder da ação política em favor dos mercados. Todos

esses processos estruturais e multidimensionais (sem esquecer outros efeitos da internacionalização da economia e a nova ordem internacional) envolvem um fenômeno que possui uma dupla vertente e se reflete no aspecto territorial e urbano: o aspecto da exclusão social – fenômeno que afasta as pessoas e os grupos de seus direitos políticos e sociais – e a insustentabilidade do modelo territorial vigente, que influencia, de forma determinante, a crise ecológica em escala planetária. Ambos os aspectos são inseparáveis de tal maneira que cada um deles é parte e consequência do outro.

Tais teses, que vêm sendo compartilhadas nas diferentes reuniões de cúpula organizadas pelas Nações Unidas (Rio, Habitat II, entre outras), estabelecem que essas dificuldades, que são galopantes nos países mais pobres,

Ainda está longe o caminho para o chamado desenvolvimento humano sustentável, que está relacionado com o modelo territorial que somos capazes de propor e construir

revelam-se insustentáveis num futuro próximo sob o ponto de vista social, econômico, ambiental e governamental. Nesse sentido, o papel do desenvolvimento humano local e a gestão urbana devem ter um papel cada vez mais ativo e comprometido, para reduzir os efeitos já assinalados, enfatizando a necessidade de se impulsio-narem fórmulas de cooperação de/entre as administrações com a sociedade civil em todas as suas expressões, propondo, de forma integral, a criação de emprego, a coesão social, a

sustentabilidade ambiental e a governabilidade das cidades, no que veio a ser chamado de desenvolvimento humano sustentável (Comissão das Comunidades Européias, 1998).

Estamos assistindo a uma demanda cada vez maior do papel que devem ter os governos locais em matéria de emprego, moradia, serviços sociais, desenvolvimento econômico, cultura, educação etc. Dentro desse contexto e das formulações que temos feito (no âmbito europeu e, especialmente, na Espanha), é necessário ampliar os processos de descentralização do Estado para poder fortalecer o papel dos governos locais e, também, desenvolver o princípio de proximidade no exercício de competências públicas, atendendo a uma melhor distribuição territorial – proporcional – dos recursos financeiros disponíveis. No entanto, não podemos deixar de mostrar que o fato de reforçar o papel dos governos regionais e dos municípios não pressupõe, por si só, uma maior participação cidadã e aprofundamento democrático. É importante *recuperar o microespaço – na esfera cotidiana* – como base para a intervenção e o planejamento. Para isso, devem articular-se três dimensões (Alguacil, 2000):

1. *desconcentração*: a partir de uma perspectiva federalista, significa a distribuição dos gastos públicos e a promoção da economia social;

2. *descentralização*: pressupõe a difusão do poder local das cidades em subunidades, a eleição direta de cargos públicos, a modernização da administração local e o aumento da capacidade de coordenação das administrações que intervêm no território municipal;

3. *desburocratização*: compreensibilidade e acessibilidade do sistema administrativo, tanto para indivíduos como para coletividades, distribuição social do poder local na sociedade civil e o compartilhamento do poder no âmbito de “encontros coletivos”.

Lamentavelmente, ainda está longe o caminho para o chamado desenvolvimento humano sustentável, que está relacionado com o modelo territorial que somos capazes de propor e construir e que deveria promover um processo que vai da administração de um território à idéia de governar um território, ou seja, estabelecer estratégias para a gestão da complexidade, da convivência e das necessidades das pessoas nos territórios. Henri Lefebvre, na sua obra *A revolução urbana*, dizia que o espaço, o território, é “conviver”, entendido como um conceito vital, ativo e participativo. Isto é, viver com pessoas num espaço como algo físico e técnico (Lefebvre, 1980). Porém, o grande desafio reside em dar participação às pessoas mais desfavorecidas, já que um traço comum a quase todas as situações de exclusão social, de pobreza e marginalização é a dificuldade que têm essas pessoas para participar dos mecanismos de decisão.

Respostas e processos

Diante dessa situação, as respostas dos governos locais são muito diferentes em função do modelo político e de administração pública que é aplicado. Três modelos⁴ podem ser diferenciados: modelo burocrático, modelo gerencial e, a partir da perspectiva da democracia participativa, o modelo relacional. Esses modelos articulam, respectivamente, mecanismos de interlocução, formatos deliberativos e democracia direta, como pode observar-se no quadro seguinte.

O modelo relacional e seus mecanismos de participação cidadã – Agenda 21 Local, júris cidadãos, orçamentos participativos, *workshops* de futuro, planos integrais de desenvolvimento comunitário – estariam fundamentados nas novas demandas participativas e novas práticas de

⁴ Para aprofundar a análise dos mecanismos participativos em âmbito internacional, europeu e espanhol, ver Font et al., 2004.

Esquema explicativo 2

Quadro comparativo entre modelos			
Dimensões sobre / de	Modelo burocrático	Modelo gerencial	Modelo relacional
A POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • Estado centralizado • Prestação direta de serviços • Democracia representativa (de oferta) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado mínimo protetor • Privatização de serviços • Democracia de mercado (de demanda) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado descentralizado • Comunitarização de serviços • Democracia participativa (reflexiva)
A GESTÃO	Direta	Diferida (terceirização de serviços)	Compartilhada (co-gestão)
A PARTICIPAÇÃO	Informar	Consultar	Cooperar – diálogo
OS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas individuais • Normas e regulamentos • Conselhos consultivos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de discussão • Pesquisa de satisfação • Conselhos cidadãos • Teledemocracia • Planos estratégicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda 21 local • I-A P • Júris cidadãos • Orçamentos participativos • <i>Workshops</i> de futuro • Planos integrais de desenvolvimento comunitário

FONTE: ELABORAÇÃO A PARTIR DE ALGUACIL (2000) BRUGUÉ E GOMÀ (2002); FONT, GOMÀ E SUBIRATS (2004).

inovação democrática participativa, incluídas nas teses mantidas e defendidas nestas páginas. As cidades e os territórios não poderão melhorar enquanto a cidadania, mulheres e homens não tiverem, no espaço mais próximo e identificável, mecanismos mais diretos para intervir nas decisões que afetam suas vidas. É necessário que as políticas urbanas (locais, sociais, econômicas, urbanísticas, ambientais, culturais etc.) sejam decididas e aplicadas com a maior participação possível da população. Sem dúvida, esse é o caminho mais longo e difícil, mas as piores políticas terminam sendo aquelas que partem de uma elaboração distante da população afetada.

O modelo relacional responderia ao seguinte passo: diante de processos de deslegitimação política e crise da “esfera pública”, o desafio político é impulsionar a participação organizada de cidadãos e cidadãs, envolvidos na construção de seu futuro, para melhor satisfazer suas necessidades a partir da participação nas políticas públicas. Entre as práticas e os mecanismos anteriormente mencionados no contexto desse modelo relacional, que compreende o desenvolvimento da democracia participativa e, por conseguinte, um

planejamento participativo da esfera pública, podem ser destacadas algumas idéias que permitem continuar impulsionando nossas democracias em direção a cenários de maior envolvimento cidadão no espaço público:

- permite a integração dos procedimentos (análise das necessidades, participação, decisão e avaliação) ao aspecto setorial (urbanismo, saúde, cultura, emprego, meio ambiente, jovens, mulheres, pessoas idosas etc.);
- permite articular, numa construção comunitária, diferentes agentes que operam no território – políticos, técnicos(as), entidades, cidadãos(ãs), cidadania em geral – estabelecendo fortes processos comunicativos. O acesso ao conhecimento da realidade social do entorno imediato e da cidade potencializa um aprendizado recíproco entre diferentes agentes que nele concorrem, produzindo um conhecimento em comum e compartilhado;
- conseqüentemente, determinam-se lugares de encontro, onde cidadãos(ãs) decidem em conjunto as políticas públicas locais e gera-se a confiança necessária para compartilhar e construir conjuntamente em prol de uma certa socialização do poder;

- a capacidade de decisão é múltipla e compartilhada: significa uma maior transparência, eficácia e eficiência na satisfação das necessidades e resolução das carências e também uma distribuição mais equitativa dos recursos (sempre escassos).

Não podemos perder de vista que esses processos e instrumentos de inovação democrática não resolvem todos os problemas. Além disso, enfrentam muitos obstáculos e estabelecem alguns desafios e perguntas ainda sem solução:

como conciliar as necessidades imediatas da população com as exigências de um planejamento da política pública a longo prazo? Como planejar os territórios, o espaço público, num contexto de globalização? Como conciliar os diferentes interesses dos atores sociais envolvidos? Como conciliar a planificação do microespaço, do bairro, com a planificação da cidade ou, como passar de uma planificação participativa a uma administração participativa? Todas essas são perguntas que teremos de responder na prática (Cabannes, 2002).

Nessa perspectiva, governar um território significa muito mais do que o simples fato de prestar uma série de serviços a habitantes. Significa a possibilidade de desenvolver novas formas de

“regulação social”, de fabricar e manter laços sociais sem os quais o fato de “viver em comunidade” deixa de ser pertinente. Significa favorecer a apropriação da política por cidadãos e cidadãs, pelos diversos atores, dando sentido à “ação coletiva”, criando e desenvolvendo pro-

jetos em comum, numa visão de conjunto considerada por todas as pessoas como legítima (Guerra, 2002).

Parece, então, que estamos num cenário onde se torna necessária a construção de alternativas perante os desafios e a problemática derivados do modelo dominante e da globalização insustentável. É o mesmo cenário onde as instituições da democracia representativa mostram-se insuficientes e defasadas, diante das mudanças sociopolíticas e culturais das últimas décadas. Dentro dessa lógica, o novo caminho, que permitiria uma reformulação da participação democrática, seria a implementação de dispositivos de concertação e de ação no interior da sociedade civil, com direitos e atribuições para incidir nas decisões políticas e como maneira de participar na vida comunitária e no espaço público. Mesmo que esse caminho pareça muito distante, é dessa forma que será possível, então, reconstruir as bases de uma nova governabilidade assumida e concertada por todos os atores sociais.

Trata-se, pois, de um desafio intelectual para inovar tanto nas fórmulas de organização, gestão e participação, como nas políticas sociais, econômicas, ambientais, entre outras, de tal forma que se possa responder aos desafios em um processo de fortalecimento da democracia participativa, na qual, até agora, as experiências mais importantes produziram-se no âmbito local. Para enfrentar esse desafio, Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 77-78) propõe três teses:

1. *fortalecimento da demodiversidade*: essa tese implica o reconhecimento de que não existe nenhum motivo para se considerar que a democracia tem só uma forma. O primeiro elemento da democracia participativa seria aprofundar naqueles casos em que o sistema político abre mão de formas de decisão em favor de instâncias participativas;
2. *fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre local e global*: as novas experiências de democracia participativa necessitam do apoio de atores democráticos transnacionais. Essa articulação, contra-hegemônica, do plano local para o global, é fundamental para a democracia participativa;
3. *ampliação do experimentalismo democrático*: as boas experiências originam-se nas “novas gramáticas sociais”, cujo formato de participação foi sendo adquirido experimentalmente. É necessário multiplicar experiências em todas essas direções para conseguir a pluralização cultural e distributiva da democracia.

Governar um território significa muito mais do que o simples fato de prestar uma série de serviços a habitantes. Significa a possibilidade de desenvolver novas formas de “regulação social”, de fabricar e manter laços sociais

O desenvolvimento de uma “cidadania ativa” (co-responsabilidade e pedagogia cidadã) manifesta-se como um dos eixos básicos para a construção de políticas públicas que permitam melhorar a qualidade de vida nas cidades e administrá-las de forma mais sustentável e participativa. Isso pode ser realizado incorporando, a partir da vida cotidiana, a cidadania à política, ao território, e sua correspondência (e reciprocidade, considerando-se que os problemas são globais e comuns a todas as pessoas) com o âmbito global.

Dentro dos limites da participação cidadã, foram abordados os desafios e as novas oportunidades que requerem uma adaptação permanente e, também, novas formas de fazer e entender a política. Nessa situação, a relação entre os municípios e a cidadania surge como uma oportunidade para favorecer uma nova governabilidade. Assim, as novas agendas políticas demonstram que podem contribuir para um processo de inovação democrática e estão sendo abordadas em alguns municípios, no marco do Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social: cultura como bem comum da humanidade (Agenda 21 da Cultura); cidadania e democracia participativa; gestão dos serviços públicos e serviços de interesse geral; desenvolvimento sustentável e solidário dos territórios; direitos das pessoas na cidade; ação internacional das

autoridades locais pela paz; e cooperação para o desenvolvimento ou acesso democrático à informação e aos meios de comunicação.

A partir das idéias que foram expostas, podemos dizer que a participação ativa é uma forma de inclusão na sociedade, assim como uma forma de aprendizado de atitudes e vínculos democráticos. Isso leva implícito – pelo relacionamento com os “outros” – o reconhecimento como protagonistas e como atores sociais e contribui para promover o exercício cotidiano da prática democrática.

Ser protagonista, ou seja, ser ator social, implica, de alguma forma, um exercício de responsabilidade, de construção de identidade e autonomia, com comprometimento nos processos de discussão, decisão, projeto e execução de estratégias e práticas para dar soluções concretas a problemas concretos. Este é o desafio mais importante: favorecer o potencial criativo de cidadãos e cidadãs, para transformar a realidade mais próxima e cotidiana. Nesse sentido, o âmbito local aparece, por enquanto, como único cenário concreto para o exercício da democracia participativa e do chamado desenvolvimento sustentável integral, como vimos a partir de alguns exemplos de ferramentas e práticas locais transformadoras, baseadas na participação cidadã na qual as pessoas têm podido ser e são protagonistas. ■

***Felipe Llamas Sánchez**

Sociólogo, mestre em Política Territorial e Urbanismo e especialista em Práxis da Sociologia do Consumo: Teoria e Prática da Pesquisa de Mercados; coordenador técnico de programas europeus, no contexto do Programa URB-AL, da prefeitura de Córdoba, Andalucía, na Espanha

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALGUACIL, J. *Calidad de vida y praxis urbana*. Madrid: Siglo XXI, 2000.
- ALGUACIL, J.; HERNÁNDEZ, A.; MEDINA, M.; MORENO, C. *La ciudad de los ciudadanos*. Madrid: Ministério do Fomento, 1997. (Série Monografías).
- ARIAS GOYTRE, F. Problemática urbana actual. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n19/afari.html>>. Acesso em: 9 ago. 2004.
- BENDICTO, J.; MORÁN, M. L. (Coords.). *Aprendiendo a ser ciudadanos: experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Madrid: Instituto de la Juventud, 2003.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.
- BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: UAB, 2002.
- CABANNES, Y. Respuestas latinoamericanas a los desafíos colocados por la planificación urbana participativa. Versão preliminar. Seminário Que Planes para la Ciudad: Gobernanza, Gestión y Políticas Urbanas. Unesco (Most), fev. 2002.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Marco de actuación para una política urbana sostenible*. Bruxelas: COM, 1998.
- FONT, J.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. *La participación ciudadana: diagnóstico, experiencias y perspectivas*. Barcelona: Escola de Administração Pública, 2004.
- GRZYBOWSKI, C. La fábrica de pensar. In: *I Y II Encuentro Eurolatinoamericano sobre Presupuestos Participativos y Finanzas Locales*. Córdoba: Ayuntamiento de Córdoba, 2004.
- GUERRA, I. O território como espaço de ação colectiva: paradoxos e possibilidades do jogo estratégico de atores no planeamento territorial em Portugal. In: SANTOS, B. de S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- LEFEBVRE, H. *La revolución urbana*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.
- LLAMAS, F. El Movimiento Vecinal: un balance del año 2000 y retos para enfrentar el futuro. In: GRAU, E.; IBARRA, P. (Coords.). *Participando en la Red: Anuario de Movimientos Sociales*. Barcelona: Icara, 2001.
- _____. Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: escenarios para la construcción de una ciudadanía activa entre l@s jóvenes. In: BENDICTO, J.; MORÁN, M. L. (Coord.). *Aprendiendo a ser ciudadanos: experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Madrid: Instituto de la Juventud, 2003.
- _____. Participación y construcción de ciudadanía en Europa: el presupuesto participativo en Córdoba. *Era Urbana*, mar. 2004. (Edição especial sobre orçamentos participativos. Ed. Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe. Hábitat – Nações Unidas).
- MOYA, C. *De la ciudad y su razón*. Madrid: Alianza Editorial, 1973.
- PINDADO, F. *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona: Del Serbal, 2000.
- PRATS, F. Sostenibilidad y políticas urbanas y locales en las ciudades españolas. In: *Primer catalogo español de Buenas Prácticas Hábitat II*. Madrid: Ministério de Fomento, 1996. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es>>. Acesso em: 9 ago. 2004.
- SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SUBIRATS, Joan. *Educación, comunidad y gobierno local*. Barcelona: Ariel, 2001.
- VILLASANTE, T. R. *Las democracias participativas*. Madrid: Hoac, 1995.