



Participar, mas como?

Considera-se cada vez mais que a democracia participativa é um dos meios para se devolver a vitalidade à política. Tanto mais quanto, na actual paisagem mundial, a representatividade dos poderes está a enfraquecer-se.

GIOVANNI ALLEGRETTI *

A democracia participativa não é fácil de definir porque este horizonte – à imagem da utopia descrita pelo escritor uruguaio Eduardo Galeano^[1] – afasta-se à medida que dele nos aproximamos. Em termos gerais, o que está em causa é envolver os habitantes nas decisões públicas, através de práticas e instrumentos diversos que os tornam actores mais amadurecidos e, portanto, mais capazes de cooperarem entre si. Ao fazê-lo, não há que temer os conflitos mas, pelo contrário, proporcionar-lhes espaços em que o confronto os torne fecundos em vez de estéreis.

O politólogo espanhol Pedro Ibarra descreve a democracia participativa como o cruzamento de duas modalida-

des complementares: primeiro, a «participação por irrupção», ligada aos protestos, ocupações e outras formas de reivindicar que todos tenham o direito de influir nas decisões públicas; depois, a «participação por convite», em lugares de discussão e noutros espaços formais concedidos pelas instituições aos cidadãos para que eles se expressem sobre a gestão do território e sobre os valores que devem inspirar as leis e as políticas^[2]. Para avaliar a intensidade da interacção entre habitantes e instituições, a socióloga norte-americana Sherry Arnstein criou, em 1969, uma «escala da participação», ligada à capacidade de produzir *empowerment* – dito de outro modo, de proporcionar novos

conhecimentos e, ao mesmo tempo, dar aos cidadãos o real poder de decidir^[3].

Os processos de participação têm como objectivo influir na transformação da realidade e dos imaginários sociais, a partir de acções de pressão, resistência e dissidência. O professor de Ciência Política espanhol Joan Subirats descreve estas últimas como práticas «*limite*» capazes de criar «*novos imaginários sociais*» e novas visões do futuro^[4]. Contudo, tal como mostram as redes de decrescimento, de economia solidária e de comércio justo, tais experimentações implicam renúncias pessoais que não são de pouca importância, razão pela qual apenas conseguem ser características de uma mi-

norria. À semelhança do que se passa com os «Indignados», estas formas de participação auto-organizada produzem muitas vezes resultados incertos, que visam menos modificar imediatamente as políticas e os projectos do que estimular transformações culturais de longo prazo, embrião de uma nova sociedade.

Objectivos locais

As formas de «participação por convite» também não dão resultados garantidos. No entanto, nascidas de um pacto social, dispõem naturalmente de objectivos e de campos de manobra bem definidos, com base nos quais os cidadãos decidem aderir ao processo. O resultado a que chegam dependerá de uma combinação de factores: a clareza dos objectivos, a vontade política, o apoio de que goza a iniciativa, a qualidade da discussão, a coesão e a maturidade dos tecidos sociais, a arquitectura do «percurso participativo» (incluindo as estruturas de mediação e as técnicas de facilitação) e as reacções suscitadas em cada fase.

É certo que o percurso participativo pode ser prejudicado por ambições excessivas, mas a sua marginalidade em relação às instituições e o perigo de insignificância em termos de resultados concretos também podem desmotivar muitos habitantes. Com efeito, a sua desconfiança em relação às instituições já os leva a desinteressarem-se das formas de participação activa, que lhes parecem desprovidas de influência^[5].

A maioria das experiências interessantes de democracia participativa fixa objectivos locais. É o caso do orçamento participativo no Kerala (Índia) e no Rio Grande do Sul (sul do Brasil), ou ainda de experiências em curso no Lácio e na Toscana (Itália) ou em Poitou-Charentes (França) – todas se prendem com temáticas sectoriais particulares. Na Europa, contudo, esta ideia tarda a enraizar-se, como se o Estado, não crendo na capacidade

Estrasburgo, capital europeia

Bruxelas, Luxemburgo e Frankfurt são cidades conhecidas por acolherem instituições europeias (Comissão, Tribunal de Justiça da União, Banco Central Europeu...). Mas em Estrasburgo também residem muitas outras instituições, pertencendo umas à União Europeia e outras não.

INSTITUIÇÕES NÃO PERTENCENTES À UNIÃO EUROPEIA

Conselho da Europa. Criado em 1949, reúne quarenta e sete países e é totalmente independente da União Europeia. Tem como finalidade principal, apoiando-se em tratados internacionais, promover a democracia e os direitos humanos (*ler o artigo de Fabio Liberti*). www.coe.int.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. Convenção de Protecção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950), de iniciativa do Conselho da Europa, esta jurisdição está ao dispor de todos os cidadãos europeus, incluindo para a condenação dos seus próprios governos por atentado aos direitos fundamentais. www.echr.coe.int.

Farmacopeia Europeia. Este organismo visa unificar as normas das farmacopeias nacionais, bem como harmonizar os métodos de controlo dos medicamentos para uso humano ou veterinário. www.edqm.eu.

Observatório Europeu do Audiovisual (OEA). Criado em 1992, reúne e coordena as informações relativas à indústria do audiovisual na Europa. Agrega trinta e oito Estados mais a União Europeia, representada pela Comissão. www.obs.coe.int.

INSTITUIÇÕES PERTENCENTES À UNIÃO EUROPEIA

Parlamento Europeu. Criado em 1951, com o nome de Assembleia Parlamentar, tem sede em Estrasburgo no que diz respeito à realização de todas as sessões plenárias. Em contrapartida, devido a divisões persistentes entre os Estados-membros, o seu secretário-geral encontra-se no Luxemburgo e as suas comissões reúnem em Bruxelas. Composto por 754 deputados, adopta a maioria dos actos legislativos europeus em co-decisão com o Conselho da União Europeia. www.europarl.europa.eu.

Mediador Europeu. Instituído pelo Tratado de Maastricht em 1992, o mediador é nomeado pelo Parlamento Europeu depois de cada eleição dos deputados e por um período de cinco anos (a duração da legislatura). Está ao dispor de todos os cidadãos em caso de litígio administrativo com uma instituição da União. O mediador actual é Nikiforos Diamandouros. www.ombudsman.europa.eu.

Sistema de Informação Schengen. Criado em 1985, permite que as polícias dos Estados-membros procedam à troca de dados informatizados sobre as pessoas e os objectos que circulam entre os vários países.

que os seus habitantes têm de tomar decisões solidárias que sejam vantajosas para as camadas mais fragilizadas, conservasse o «monopólio» da justiça e da distribuição do bem-estar.

Nem por isso deixam de ser múltiplos os factores que estão na origem deste «imperativo deliberativo»: em primeiro lugar, a complexificação e fragmentação da sociedade tornam mais difíceis a identificação e o recenseamento das necessidades; a seguir, a maior consciência dos direitos aumenta os conflitos; além disso, a crise do neoliberalismo acentua a urgência de uma redistribuição mais justa dos recursos; e, por fim, o desenvolvimento das técnicas que permitem melhorar a qualidade de vida torna mais difícil a escolha entre as mesmas^[6].

Segundo Pippa Norris, professor de Política Comparada na Universidade de Harvard, o défice democrático (o fosso entre a realidade da democracia e as aspirações cidadãs) resulta da crise ética da classe política, cujos desbaratos, privilégios e abusos suscitam desencantamento e hostilidade^[7]. A modernização social acentua também esta reconquista, na medida em que transformou os cidadãos em críticos mais exigentes. Tudo isto influi na percepção da legitimidade das instituições e converge para uma «construção social da realidade» das nossas democracias.

A experiência islandesa

Numa tal situação, a perspectiva de uma integração dos instrumentos de democracia directa no sistema representativo torna-se indispensável. Uma sentença do Tribunal Constitucional italiano de Julho de 2012 exprimiu bem este espírito do tempo, ao defender o resultado dos referendos ab-rogatórios de 2011 (contra a privatização forçada de certos serviços públicos) quando o governo queria contornar a vontade dos eleitores apresentando-os como «conselhos aos legisladores».

O quadro dos instrumentos que corporizam a democracia participativa é agora muito variado. Além dos instrumentos, tradicionais, da democracia directa (referendos, plebiscitos, inicia-

tivas legislativas populares, eleições destinadas a revogar mandatos), há outros, menos formais, que estão a ganhar vida: centrados na qualidade do debate esgrimido entre instituições e indivíduos, apoiam-se em jurados cidadãos ou em processos de investigação deliberativos graças aos quais pequenos grupos sociologicamente representativos aprofundam certos temas.

Recorrendo ao método da «porta aberta», outras experiências acolhem quem quiser nelas participar. É o caso, nos Estados Unidos, dos Fóruns Cívicos da Agenda 21 ou dos balanços participativos organizados em mais de mil e quinhentas cidades (entre as quais Nova Iorque e Chiago), bem como das reuniões em que os habitantes discutem o sistema de saúde ou a reconstrução após a passagem do furacão Katrina.

Na Islândia, depois da crise de 2008, o movimento popular impôs um amplo espectro de «percursos participativos» de grande escala. O de Reiquiavique foi acompanhado pela reescrita colectiva da Constituição em duas fases: aos debates entre cidadãos sucedeu uma comissão de vinte e cinco cidadãos eleitos a nível nacional. Apesar de ter acabado por ser bloqueada pelo Parlamento, a experiência reconhece a necessidade de um «percurso constituinte comum» para refundar a confiança nas instituições.

Para aceitar a imperfeição e os limites dos processos participativos, convém evitar julgá-los à luz de ideais abstractos e irrealistas, ou de exemplos mais radicais mas desligados do seu contexto^[8], e colocar esta questão: uma experiência deste tipo, mesmo que incompleta, eleva o nível da democracia que existia antes de ela ocorrer? Com efeito, é neste confronto com o «antes» que cada uma destas experiências revela o seu valor acrescentado e confirma que os esforços assim investidos valem a pena. ■

* Investigador no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra (Portugal).

[1] Editorial, «Le temps des utopies», *Manière de voir*, n.º 112, Agosto-Setembro de 2010.

[2] Ler Igor Aheho e Pedro Ibarra, *Democracia participativa y desarrollo humano*, Dykinson, Madrid, 2007.

[3] Sherry R. Arnstein, «A Ladder of Citizen Participation», *Journal of the American Planning Association*, University of California, Los Angeles, Julho de 1969.

[4] Joan Subirats, «If Participatory Democracy is the Answer, What is the Question?», *Eurotopia*, n.º 5, Bandau (Alemanha), Setembro de 2008, www.tni.org/eurotopia.

[5] Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos, «Para ampliar el canon democrático», www.eurozine.com.

[6] Loïc Blondiaux e Yves Sintomer, «L'impératif délibératif», *Politix*, vol. 15, n.º 57, Paris, 2002.

[7] Pippa Norris, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, 2011.

[8] Graham Smith, *Democratic Innovations*, Cambridge University Press, 2009.