

1 INTRODUÇÃO

Este artigo irá fazer breves considerações acerca da primeira lei da região Toscana, na Itália, para promover e incentivar práticas participativas por meio da *institucionalização da participação em políticas públicas*. *Será aqui abordado o desafio institucional de elaborar referida lei e os primeiros resultados alcançados.*^{2,3}

2 DA ELABORAÇÃO DA LEI TOSCANA DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO

No ano de 1996 a Itália deu início a uma ampla reforma da administração pública, alterando a Constituição de 1947 e atribuindo mais competências e autonomia às regiões. Em 2004, a região Toscana destacou-se neste cenário com um nível particular de normatização da participação cidadã, com a aprovação do estatuto da região, que garantiu, enquanto princípio geral, a participação de todos os residentes no território e dos toscanos que vivem no exterior nas escolhas políticas regionais, e dedicou um título especificamente ao tema da participação.

No ano de 2006, diante de um cenário internacional de grande debate em torno do aumento de práticas participativas, o governo da região Toscana sugeriu a elaboração de uma lei para afrontar a crise da representação que atingia cidadãos e partidos políticos, pelo fortalecimento das instituições democráticas, por meio da promoção e da ampliação de práticas participativas. A lei previa apoio financeiro, metodológico e assistência à comunicação aos entes locais (região, província, municípios) e pretendia reforçar o círculo virtuoso entre participação e representação, entre participação e decisão, e entre interesses particulares e visões gerais (Floridia, 2008). Pretendia, também, aproveitar-se do processo de transformação da cultura política territorial ocorrido nos anos 1990, sua tradição associativista e de ser considerada uma das regiões com maior capital social na Itália (Floridia, 2008; Putnam, 1993).

O processo de discussão da lei envolveu a sociedade civil e políticos, de forma direta e indireta, com participação de cerca de mil pessoas durante aproximadamente um ano e meio (Floridia, 2013),⁴ resultando na aprovação da Lei Regional Toscana nº 69/2007, que foi chamada de “*norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*” (Itália, 2013). Ciancaglini (2009) destaca que a *ratio legis* é a tentativa de auxiliar o decisor público a combater as incertezas de estratégias a serem adotadas pelos governos, ou seja, combater sua dificuldade em definir o interesse público em concreto, mas também para evitar futuras contestações de uma população insatisfeita.

1. Doutora em democracia no século XXI e pós-doutoranda no Projeto URBiNAt, no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal.

2. A pesquisa foi realizada para a tese de doutoramento *A Força da Lei e a Força da Vontade: a importância da lei para a promoção de práticas participativas na elaboração de instrumentos urbanísticos em Portugal e na Itália*, que analisou, de forma comparada, a previsão da participação e como foi sua aplicação em Lisboa (Portugal) e Piombino (Toscana/Itália), locais dos estudos de caso.

3. Pesquisa financiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Portugal), bolsa de doutoramento 60381/2009. Tese disponível em: <<https://goo.gl/aRb6nj>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

4. Para mais informações sobre o processo participativo de elaboração da lei, ver Floridia (2007; 2008; 2013) e Sciola (2006).

As discussões acerca da lei e da intenção de introduzir práticas participativas e deliberativas na estrutura dos processos decisórios dos governos locais e regional, e, assim, aproximar mais o cidadão da vida política, fizeram emergir posicionamentos contrários e favoráveis à inovação democrática. Embora houvessem posicionamentos contrários à lei, estes eram mais sobre “como” reforçar a confiança, pois havia um sentimento comum de déficit de legitimidade e crise de confiança; por isso, era pacífico que as instituições deviam ser reforçadas, sobretudo no que diz respeito à eficácia da decisão, mostrando, assim, maior capacidade de governo.

De um lado estavam os que consideram as práticas participativas “um elemento acessório e dispensável para a verdadeira democracia, a representativa; de outro, uma parte da sociedade civil e dos movimentos sociais que pensa que a única forma de democracia possível é a participativa” (Martini, 2006 *apud* Floridia, 2013, p. 26). Alguns entendiam a representação, por meio do voto, como maior legitimador das decisões, e, por isso, consideravam que a lei reconhecia uma “falha”, uma espécie de traição aos eleitores, que confiaram o poder de decidir ao representante (Floridia, 2013). Havia também receios relacionados à perda de poder representativo, como os manifestados pelos vereadores e pelas lideranças de bairro,⁵ que entendiam que a nova lei os afastava e deslegitimava, pois incluía os cidadãos no processo de decisão. Os prefeitos, por sua vez, ainda demonstravam estar fortemente ligados à personalização da representação pela eleição direta. Sobre as negociações neste processo de elaboração, Floridia (2013) comenta que apenas uma parte dos interlocutores demonstrava ter compreendido o possível significado da lei, e, assim, participou plenamente do processo de discussão.

Em resposta a estes temores, demonstrou-se que o intuito não era deslegitimar nem reduzir poderes representativos, mas sim aumentar a legitimidade das decisões mais difíceis e que poderiam gerar conflitos futuros, justamente porque seriam discutidas com os cidadãos e ouvidas suas propostas para encontrar a solução mais adequada. Contudo, para muitos, havia a percepção de que as decisões já eram discutidas porque realizavam-se, muitas vezes, processos de informação e consulta. Foi preciso demonstrar que estas não são práticas participativas, pois não permitem a possibilidade de discutir as diferentes posições, enquanto nos processos participativos existem diálogo e debate coletivos, com mais informações, o que capacita os cidadãos para alcançar uma solução consensual.

Outra preocupação manifestada era de que a lei pudesse ser utilizada para legitimar os diversos comitês organizados em torno de iniciativas de seus interesses (mas não necessariamente em representação de interesses públicos) que existiam na Toscana (Floridia, 2013). Este argumento merece alguma atenção, pois existem práticas autointituladas participativas que se valem da cooptação para legitimar as suas decisões. Salientou-se que este problema seria enfrentado com a determinação legal da adoção de metodologias participativas adequadas, garantindo que no processo participativo estariam presentes os mais diversos grupos de atores sociais.

O texto da lei resultou dos debates coletivos, portanto, como “uma resposta às críticas e às preocupações” (Floridia, 2013, p. 34) que se manifestavam nos encontros, e valeu-se das diferentes culturas políticas ali representadas que se interrogavam sobre o sentido da participação e da democracia representativa.

5. Os municípios com mais de 100 mil habitantes devem instituir a descentralização por meio do Conselho de Bairro (Consiglio di Quartiere), órgão colegiado com autonomia funcional e organizativa, eleito por voto direto. Trata-se de um órgão de participação, consulta e gestão dos serviços para exercício das funções da Prefeitura.

Tendo em conta que sua importância e seus resultados eram questionados por partidos que não a apoiavam, a lei determinou sua própria monitorização e avaliação dos processos realizados ao seu abrigo. Por seu caráter experimental, foi instituída *pro tempore*, prevendo sua ab-rogação em 31 de dezembro de 2012, mas foi prorrogada até 31 de março de 2013 pela Lei Regional nº 72/2012. Também determinou que, no último ano de vigência da lei, seria obrigatória a realização de um procedimento participativo para decidir por sua manutenção, modificação ou impossibilidade prática, considerando-se que “pelo menos cinco anos de experimentação antes de iniciar um processo sobre seu futuro é um prazo razoável para uma norma inovadora” (Irpel, 2011, p. 7).

3 DAS CARACTERÍSTICAS DA LEI TOSCANA DE PARTICIPAÇÃO

Para incentivar a criação de práticas inovadoras que incluíssem o cidadão na tomada de decisão, a lei não definiu uma metodologia a ser adotada. Definiu requisitos de admissão e elegibilidade dos processos, com base em critérios como a igualdade de manifestação de diferentes pontos de vista, o acesso físico aos locais de encontro, o respeito às questões de gênero, e, ainda, a inclusão de grupos sociais e culturais diversos.

As práticas participativas foram divididas em dois modelos e escalas: na regional, inspirada na experiência nacional francesa,⁶ instituiu-se o *debate público*, que poderia ser promovido quando da realização de obras públicas com relevantes impactos ambientais, territoriais, sociais e econômicos que atingissem toda a comunidade regional. Teria duração de seis meses, prorrogáveis por mais três.

Para o nível local, com a finalidade de estimular a realização e a inovação de práticas participativas nos municípios toscanos, a lei instituiu os *processos participativos*. Para tanto, previu suporte de caráter financeiro, metodológico e assistência à comunicação, inclusive por meio informático, aos processos participativos, que poderiam ser realizados pelos próprios cidadãos residentes (independentemente de nacionalidade); pelos entes locais, de forma individual ou associada, com a colaboração dos residentes e das associações; pelas escolas ou por suas associações; e pelas empresas promotoras das intervenções, com relevante impacto de natureza ambiental, social e econômica no território.

Entre outras inovações, também inspirada no modelo institucional francês da Commission Nationale du Débat Public (Florida, 2008), a lei criou a Autoridade Regional para a Participação (ARP), órgão monocrático ocupado por pessoa com conhecimentos em direito público, ciências políticas e comprovada experiência em metodologias e práticas participativas. À ARP coube a responsabilidade de avaliar e admitir as propostas de debate público e os pedidos de apoio aos processos participativos, bem como assegurar o direito à informação aos cidadãos.

4 OS RESULTADOS DA APLICAÇÃO DA LEI

Durante o período experimental da Lei nº 69/2007 (2008 a 2013), o debate público não foi realizado, e, por isso, foi considerado “letra morta” (Morisi, 2012). Algumas razões foram apontadas, como o fato de a lei prever a participação em uma fase preliminar, mas as obras que envolviam conflito territorial encontraram-se em uma fase avançada de projeto. Ciancaglini (2014) destaca também que a lei cometeu alguns “pecados”: primeiro, não especificar o conteúdo essencial do debate público;

6. Lei Nacional Francesa nº 95-101/1995, de proteção ao meio ambiente. Instituiu o debate público quando realizadas grandes obras em projetos de interesse nacional e com impactos ambientais e altos riscos socioeconômicos. Para mais informações, ver: <<https://goo.gl/Xcs62g>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

segundo, não especificar exatamente o que são grandes intervenções no território. Por fim, o amplo poder discricionário para a realização destes debates que recaiu na ARP, a qual deteve exclusivamente o poder de decisão sobre quanto relevante era o impacto.

Porém, os processos participativos nas políticas públicas locais foram largamente utilizados e estima-se que neles tenham participado cerca de 10 mil pessoas nos encontros estruturados com metodologia para o diálogo, e, ainda, que tenham participado em torno de 80 mil pessoas nas demais atividades que se relacionam com os processos (como assembleias abertas, encontros de apresentação e aqueles para restituir as informações).

Durante a vigência da lei foram solicitados 220 processos participativos e financiados 116, investindo-se uma média de 31.516 € em cada processo, totalizando cerca de 750 € mil/ano. Os entes locais (principalmente os municípios) apresentaram 66% dos pedidos e receberam 91 financiamentos (relacionados aos orçamentos participativos, à requalificação urbana, aos instrumentos urbanísticos/territoriais); os institutos educacionais solicitaram 21% e tiveram quatorze processos financiados (sendo um único conduzido pela Província de Florença e todos os demais solicitados por institutos educacionais); os cidadãos solicitaram 12% (com recolha de assinatura) e tiveram onze processos participativos financiados (relacionados à infraestrutura, à requalificação urbana, às políticas sociais e socioeconômicas); e as empresas fizeram 1% dos pedidos, mas não foi possível acolher, pois foram entregues desacompanhados das assinaturas dos cidadãos exigida na lei. Porém, três processos foram conduzidos de forma conjunta, em especial em temas relativos à gestão de resíduos (Lewanski, 2013).

Porém, ao avaliar os processos participativos ativados com o apoio da Lei nº 69/2007, a ARP (Lewanski, 2013) revela que, em geral, a maioria abordou situações pouco conflituosas.⁷ Contudo, isto não lhes tira o mérito, justamente por anteciparem conflitos e colocarem em debate temas que poderiam, no futuro, apresentar-se como um problema. Esta é, incontestavelmente, uma das grandes virtudes dos processos participativos.

5 DA INCORPORAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS NA NOVA LEI

Após a realização do programado processo de discussão acerca dos resultados obtidos pela Lei nº 69/2007, que envolveu os participantes dos processos participativos e políticos, foi aprovada uma nova lei (Lei nº 46/2013), conhecida como lei do “*dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*” (Itália, 2013).⁸ Apresenta-se, portanto, como uma evolução natural da lei anterior, e, em linhas gerais, confirma a intenção da região em promover práticas participativas, reconhecendo e garantindo aos cidadãos o direito de participação ativa quando da elaboração de políticas públicas regionais e locais. A lei tem como objetivo contribuir com o fortalecimento da coesão social e com a valorização de todas as formas de conhecimento do cidadão, saberes e competências difusas na sociedade.

Algumas modificações foram introduzidas e visam ampliar a participação a novos temas, mas a lei de 2013 manteve a estrutura originária da lei de 2007 quase na integralidade, mantendo-se

7. Para mais informações sobre a avaliação dos processos participativos, consultar o livro *La Qualità della Deliberazione: processi dialogici tra cittadini*, coordenado por Luigi Bobbio (2013), resultado do estudo do Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana (Irpets) em conjunto com cinco universidades, em que se realizou a avaliação descritiva de alguns processos financiados pela Lei nº 69/2007.

8. Em tradução livre: “debate público e promoção da participação na elaboração das políticas locais e regionais” (Itália, 2013, tradução da autora).

o debate público para as obras regionais de grande impacto no território e a participação pública nas políticas locais e regionais, porém incluindo modificações pontuais e relevantes.

Em relação ao debate público, as modificações decorrem da análise apresentada na Resolução nº 168/2012,⁹ para torná-lo mais efetivo por meio da obrigação de sua realização, a melhor determinação dos casos em que deverá ser aplicado, a discricionariedade para determiná-lo e a excessiva antecipação em relação ao desenvolvimento das fases procedimentais. Assim, o debate público passa a ser considerado um processo de informação, confronto público e participação em obras, projetos e intervenções que tenham relevância particular para a comunidade regional, em matéria ambiental, territorial, paisagística, social, cultural e econômica. Pode acontecer nas fases preliminares de elaboração dos projetos, das obras ou intervenções, e também em fases sucessivas, desde que não antes do início das obras. Ele tornou-se obrigatório em todas as obras de iniciativa pública com investimento acima de 50 € milhões (e não mais depende de solicitação dos interessados ou envolvidos) e opcional para obras públicas ou privadas que tenham investimentos entre 10 € milhões e 50 € milhões e interesse regional. Depois de entrar em vigor a nova lei, já foram realizados dois processos de debate público, um relativo à utilização de gesso, resultante de processo industrial, em Gavorrano,¹⁰ e sobre a requalificação do Porto de Livorno, em Livorno.¹¹ E encontra-se em andamento a avaliação do pedido para realização de debate público sobre o sistema aeroportuário toscano.¹²

A nova lei também especifica que, nas obras nacionais para construção de estradas, ferrovias, portos, aeroportos, hidroelétricas e barragens, é exigida a realização de debate público antes do início das avaliações de impacto ambiental, excepcionando-se as obras com caráter de urgência, que tenham perigo iminente de desastre e as de manutenção.

Já em relação aos processos participativos locais, a nova lei simplificou o procedimento e deixou mais claro o objetivo do processo participativo para avaliar seu êxito e facilitar a decisão final das instituições representativas.

Outra alteração é da função da “autoridade para a participação”, que, embora continue sendo independente e exigindo *expertise* em participação para eleição, agora é formada por três avaliadores em uma junta colegiada, hipótese esta que já havia sido discutida quando da elaboração da Lei nº 69/2007, porém afastada.

6 BREVES CONCLUSÕES

É inegável que a Lei nº 69/2007 foi uma grande impulsionadora de práticas participativas no território da Toscana, influenciou novas leis em outras regiões¹³ e representou uma forma inovadora de lidar com a crise de representação da democracia moderna, que não apenas determinou o método em uma lógica em que incentivava a inclusão de diversos atores sociais, mas também lhes deu apoio

9. Esta resolução foi resultado da avaliação feita ao final da vigência da lei de 2007 e deu origem à Lei nº 46/2013.

10. Para mais informações, consultar: <<https://goo.gl/zuZrdw>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

11. Ver: <<https://goo.gl/vXfxAu>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

12. Mais detalhes em: <<https://goo.gl/fqrMg6>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

13. Atualmente outras regiões italianas também possuem leis semelhantes, como a Emilia-Romagna, a Umbria e a região Veneto. No nível nacional, o Artigo 22 do novo Código dos Contratos Públicos italiano (Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. nº 50/2016), aprovado em 2016, determinou a realização de debates públicos em caráter nacional, ainda durante a fase de projeto de grandes obras de infraestrutura e com impacto ambiental.

financeiro e metodológico para realizar os processos. Porém, ao mesmo tempo em que alavancou estes processos, demonstrou, sobretudo em seu processo de elaboração, como ainda é difícil, mesmo em uma região com elevado capital social e cultura participativa, modificar a percepção de que a democracia faz-se pela representação (com pequenos momentos de consulta aos cidadãos, para além do voto), o que restou evidente nos diversos tipos de resistências demonstrados durante o percurso legislativo e também pela necessidade de inclusão de uma cláusula de revisão da lei que permitia sua extinção, depois de um período experimental. Isto demonstra que ainda existe muita desconfiança e insegurança em permitir que o processo de decisão inclua a participação dos cidadãos.

A principal característica desta lei é ampliar a participação para diversos temas, e, por isso, apresentar-se como estrutural no processo decisional. Porém, a previsão do debate público regional já se demonstrou um grande desafio, pois não saiu do papel. Os resultados da lei fizeram-se sentir apenas no nível local, e mesmo assim não houve pedidos de apoio de todos os municípios¹⁴ da região, demonstrando que ainda há resistências a estes processos mesmo quando as alegadas dificuldades (técnicas e financeiras) possam estar superadas ou minimizadas.

Contudo, ainda assim, pela aplicação da lei surgiram espaços de debate cidadão nos quais incluíram-se os mais diversos sujeitos e seus saberes difusos, em substituição aos espaços voltados aos portadores de interesses (*stakeholders*). Nestes espaços, o cidadão encontra lugar para dialogar com a administração pública, atuando na prevenção de conflitos e gerando capital social. Como consequência, a lei teve o mérito de colocar a participação como elemento estrutural no processo de decisão política, promovendo práticas em diversas temáticas e não apenas em algumas, como ocorre normalmente (por exemplo, em políticas ambientais, sanitárias ou territoriais), o que provoca de fato uma profunda mudança no *modus operandi* do sistema político-administrativo e que ao mesmo tempo empodera o cidadão, que passa a ser mais ativo e consciente em relação à vivência política, também sendo capaz de mudar a percepção da participação por parte dos políticos eleitos.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Luigi. **La qualità della deliberazione**: processi dialogici tra cittadini. Roma: Carocci Editore, 2013.

CIANCAGLINI, Marco. **La democrazia partecipativa in Toscana**. Note a margine della legge n. 69/2007. Firenze: Osservatorio sulle fonti, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/wP1YHu>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

_____. **Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa**. La Legge Regionale Toscana 46/2013. Firenze: Osservatorio sulle fonti, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/pKtg1Y>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

14. A região Toscana tem 287 municípios. Foram apresentados, no total, 220 pedidos, sendo que alguns municípios apresentaram mais de um pedido.

FLORIDIA, Antonio. Democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione. *In*: CONVEGNO ANNUALE SISIP, 2007, Catania. **Annali...** Catania: Sisp, 2007.

_____. Democrazia deliberativa e processo decisionali: la legge toscana sulla partecipazione. **Rivista Stato & Mercato**, n. 1, p. 83-110, 2008.

_____. Le «buone ragione» di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare). *In*: MORISI, Massimo; PERRONE, Camilla (Eds.). **Giochi di potere: partecipazione, piani e politiche territoriali**. Torino: Utet Università, 2013.

ITÁLIA. Regione Toscana. Legge Regionale nº 46, del 2 agosto 2013. Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. Firenze: Consiglio Regionale della Regione Toscana, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/Ubz3nw>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

IRPET – ISTITUTO REGIONALE PROGRAMMACIONE ECONOMICA TOSCANA. **Partecipazione, politiche pubbliche, territori**: la L.R. 69/2007. Firenze: Irpet, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/ctAJmd>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

LEWANSKI, Rodolfo *et al.* **Rapporto Annuale 2012-2013**. Florença: Autorità Regionale per la Partecipazione, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/qGkroC>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

MORISI, Massimo. **Partecipazione e governo del territorio**: como consolidare una buona pratica. Firenze: Regione Toscana, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/aDmmTn>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

PUTNAM, Robert D. **Making democracy work**: civic traditions in moderm Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SCIOLA, Fabio. **Piccolo «vademecum» per una legge Regionale Toscana sulla partecipazione**. Firenze: Giunta Regionale, 2006. Disponível em: <<https://goo.gl/h2ivwB>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

