

# Apêndice

## Autonomia municipal e democracia direta na Alemanha

Elaborado pelo Dr. Manfred Klaus em outubro de 2004

### 1.

## O que significa representação local na Alemanha?

### 1.1 As atribuições da representação local

O território da Alemanha é subdividido em 16 estados federados, 323 distritos e 13.416 *municípios*. Destes, aproximadamente 11.800 têm até 10 mil habitantes e neles também mora a maior parte da população (aproximadamente 82,4 milhões de pessoas).

Os municípios gozam do *direito de autonomia municipal*, um privilégio que remonta ao início da Idade Média. Seus princípios foram desenvolvidos como forças de oposição contra o poder central estadual e registrados como lei em 1808 no Estatuto Prussiano da Cidade. Esses princípios garantem a soberania dos municípios para:

selecionar, contratar, promover e demitir seus próprios funcionários administrativos; organizar a seleção dos órgãos e colocar em prática a organização interna; planejar a ordem e as decisões sobre ocupação do espaço municipal mediante o estabelecimento de planos diretores para as obras públicas; exercer o Poder Legislativo na decretação de diretrizes municipais; decidir com autonomia as questões financeiras na economia de receitas e despesas e as questões tributárias no recolhimento de impostos municipais. Estes princípios são até hoje uma base importante do direito municipal estabelecido na Constituição da Alemanha e nas diretrizes municipais dos respectivos estados. O artigo 28, inciso 2 da Constituição dispõe: “Os municípios deverão ter o direito de resolver todas as questões da comunidade local com responsabilidade própria, obedecendo às disposições legais”.

O princípio garantido na Constituição e a situação real colocam-se, porém, diametralmente opostos na Alemanha. Na vida real, a autonomia municipal foi reprimida e anulada. As condições gerais estabelecidas pela União, pelos estados e também, cada vez mais, pela União Européia limitam a liberdade de planejamento dos municípios. Quase todas as áreas de atribuições municipais já estão predeterminadas por leis e portarias, assim como por padrões muitas vezes bastante detalhados. Isso, via de regra, ocorre sem a respectiva consideração da situação local, sem um equipamento financeiro adequado e sem as respectivas possibilidades de colaboração das representações municipais ou das associações municipais da Alemanha. Muitos se queixam, e com razão, de que o espaço para as decisões municipais hoje representa no máximo 10%. Mas, acima de tudo, falta dinheiro. O déficit de financiamento municipal será em 2004, como já no exercício anterior, de 10 bilhões de euros. A causa principal para a mais grave crise financeira municipal na história da Alemanha são os desenvolvimentos negativos na política da União e dos estados, especialmente na política tributária e orçamentária, assim como uma conjuntura desfavorável que já persiste há anos. Por esse motivo, por exemplo, na última década os investimentos municipais na Alemanha inteira foram reduzidos em 30%, enquanto, ao mesmo tempo, as despesas municipais com benefícios sociais aumentaram explosivamente

no mesmo percentual. Hoje muitos municípios mal conseguem cumprir algumas de suas atribuições.

Esses indícios negativos precisam ser considerados quando analisamos o *campo de atuação* dos municípios. Este campo tem um âmbito diferente em cada estado, mas pode, em geral, ser caracterizado da seguinte forma: fazem parte das *tarefas autônomas do próprio campo de atuação* a criação harmoniosa do desenvolvimento dos municípios, inclusive as decisões de localizações, levando em conta a compatibilidade ambiental e a proteção do patrimônio histórico, os planos diretores para as obras públicas, o incentivo à economia e ao comércio, a garantia do transporte público, o abastecimento de energia e água, a condução e o tratamento de esgotos sem danos para o meio ambiente, a melhora da situação residencial (por meio da construção de habitações subsidiadas, do incentivo à construção privada ou cooperativa, da distribuição socialmente justa das habitações), o acompanhamento da saúde pública e de questões sociais, a garantia e o incentivo de uma ampla oferta de instituições de educação e creches, o desenvolvimento das condições de lazer e a recuperação da vida cultural, bem como a proteção ao meio ambiente e a manutenção da limpeza pública.

Em relação ao grau de compromisso das atribuições municipais autônomas, há diferenças nos estatutos dos municípios de um estado para outro. Eles determinam, por exemplo, como *atribuições obrigatórias* legalmente estabelecidas a elaboração de planos diretores para obras públicas, a manutenção dos corpos de bombeiros e das escolas públicas, a realização do transporte público coletivo, a iluminação e a limpeza das vias públicas, a proteção e a ampliação das águas, a coleta de esgotos, assim como o alojamento para os requerentes de asilo político. São classificadas como *atribuições voluntárias* as questões culturais e sociais, o incentivo à economia no plano municipal, o incentivo de associações, as parcerias com cidades estrangeiras e outros. Essa "voluntariedade" gera uma desvantagem: quando as finanças municipais estão limitadas, os partidos neoliberais começam a economizar exatamente nessas questões, reduzindo o nível dos padrões sociais. Por esse motivo, os atores políticos municipais da esquerda argumentam há muito tempo contra essa divisão arbitrária das atribuições no

âmbito da autonomia municipal. Eles exigem um financiamento adequado para que sejam cumpridas todas as atribuições dos municípios.

No mais, há ainda as *tarefas transferidas*. Essas atribuições são transferidas pela União e pelos estados aos municípios por meio da delegação de poderes. Exemplos disso são as tarefas na área de emissão de passaportes e de registro de habitantes, a Lei da Polícia e Ordem Pública, a vigilância sanitária e veterinária, a Lei de Alvarás para Restaurantes, a execução do Código Industrial, assim como a realização de eleições para os Parlamentos dos estados, da União e da União Européia.

## 1.2

### Membros, órgãos e instâncias da representação local

Os representantes do povo no plano local – aqui no texto denominados *vereadores*<sup>1</sup> – são escolhidos pelos cidadãos em eleições gerais, diretas, livres, iguais e secretas. O período de mandato difere de um estado para outro, mas, via de regra, é de quatro a cinco anos. Os vereadores e as vereadoras detêm um denominado mandato livre, portanto não estão vinculados a ordens e obrigações, podendo exercer o seu *cargo* voluntário, sem remuneração para o bem da comunidade nos termos da lei e de acordo com a sua livre consciência.

A situação legal do vereador é determinada por um amplo leque de *direitos de participação*, por exemplo o *direito de requerimento*, como o de apresentar propostas, de alteração do regimento interno; o *direito de consulta* perante o prefeito ou a prefeita e a administração; o *direito de pronunciamento* nas sessões; o *direito de informação* (entre outros, para vista de documentos municipais); o *direito de colaboração* em órgãos municipais; o *direito de participar em eleições e votações* e ainda o *direito do registro* de declarações pessoais ou da declaração de voto na ata da sessão. Os vereadores podem exigir todos esses direitos por via judicial, se necessário.

1. A denominação para os vereadores na Alemanha difere de um estado para outro: *Ratsmitglied*, *Stadträtin* e *Stadtrat*, *Ratsfrau* e *Ratsherr*, *Gemeindevreterin* e *Gemeindevreter*, *Stadtverordnete*, *Mitglied des Magistrats*, *Mitglied des Rates der Stadt* e outros.

Fazem parte de suas *obrigações de natureza jurídica* a *obrigação de participar das sessões* da Câmara Municipal e das demais instâncias para as quais forem eleitos ou nomeados; a *obrigação de executar o mandato de acordo com a lei e o bem da comunidade*; a *obrigação de manter sigilo* sobre todas as questões cujo segredo é legalmente obrigatório, especificamente determinado ou necessário de acordo com a sua natureza; a *obrigação de declarar suspeição* – segundo essa norma, um vereador não pode atuar nem na consultoria nem na decisão, caso esta possa trazer benefício ou malefício direto e palpável para si, para algum de seus familiares ou alguma pessoa natural ou jurídica representada por ele. As *obrigações morais* são especialmente a *obrigação de competência, de informação e de diligência*.

A principal autoridade do município é o *prefeito*. Via de regra, ele é eleito diretamente pelos cidadãos e é o representante legal do município. A chefia da prefeitura<sup>2</sup> e sua organização (ou seja, a divisão da administração em cargos e departamentos, a distribuição das tarefas aos funcionários e a transferência do poder de representação) fazem parte de suas atribuições. O prefeito pode ou não ser remunerado, dependendo do tamanho do município.

O órgão principal do município é a *Câmara Municipal*<sup>3</sup>, que é constituída pelos vereadores e pelo prefeito. A Câmara Municipal é a instituição de governo e controle, responsável por todas as questões do município. Uma de suas principais atribuições é coordenar as posições, muitas vezes divergentes, dos membros, por meio de discussões e votações para obter uma única “vontade do município” – tarefa muitas vezes difícil devido às diferenças dos pontos de vista políticos e profissionais.

Na Câmara Municipal aplica-se o princípio de que todas as sessões deverão ser públicas. Somente no caso de uma decisão relativa a questões de funcionários, benefícios sociais, questões de terrenos, créditos ou impostos, ou quando o sigilo é necessário para

2. Em alguns estados a administração é chefiada exclusivamente por um segundo órgão além do prefeito, isto é, pelo diretor municipal em pequenos municípios ou pelo diretor municipal superior em cidades maiores.

3. Os órgãos da representação municipal têm nomes distintos: *Gemeinderat* ou *Stadtrat*, *Gemeindevertretung*, *Stadtverordnetenversammlung*, *Magistrat*, *Rat der Stadt* e outros.

manter a privacidade das pessoas envolvidas, as sessões podem ser fechadas ao público. Deliberações tomadas mediante violação do princípio da publicidade são nulas (a anulação, no entanto, deve ser feita em processo judicial). A publicidade deve garantir que a população tenha a possibilidade de se informar diretamente sobre as atividades da Câmara Municipal e de seus membros. Isso também deverá incentivar a colaboração direta na administração autônoma do município. O único problema é que o público que comparece às sessões raramente tem acesso a todas as discussões realizadas previamente, aos fundamentos da decisão, assim como aos pareceres realizados por peritos. Além disso, os espectadores das sessões públicas da Câmara Municipal via de regra não têm o direito de se pronunciar. Por isso, muitas vezes somente as pessoas diretamente envolvidas e a imprensa costumam estar presentes antes de uma decisão. Essa situação poderia ser solucionada com a distribuição de informativos para o público com um resumo da questão e a relação de todos os itens a favor e contra.

*Comitês* permanentes ou temporários são os órgãos da Câmara Municipal. Estes deverão facilitar o trabalho da Câmara Municipal preparando as decisões com informações objetivas. Também podem atuar no controle da administração. Os municípios possuem um *Comitê principal*, que coordena os trabalhos de todos os comitês e atua na preparação das deliberações da Câmara Municipal ou em caso de defesa contra risco iminente. Os demais comitês são previstos nos respectivos Estatutos dos Municípios ou podem ser constituídos conforme a necessidade *para finanças, auditoria, recursos humanos, questões sociais, desenvolvimento urbano, economia, obras públicas, contratações públicas, planejamento, cultura, esporte, proteção da natureza e ambiental, corpo de bombeiros, imóveis* e outros. Estes deverão ser ocupados em sua maioria por vereadores. Um certo número de cidadãos competentes podem também ser convocados para um comitê, mas sem direito a voto.

Infelizmente os vereadores isolados ou de bancadas pequenas não têm direito a qualquer lugar em um comitê. Cada vereador pode e deve se informar regularmente sobre as agendas e as atas das sessões dos comitês. A colaboração em comitês proporciona tanto aos vereadores como aos cidadãos convocados uma ferra-

menta adicional sob o ponto de vista da democracia. Especialmente por ter o comitê menor número de membros do que a Câmara Municipal, cada membro pode apresentar a sua posição a respeito dos itens específicos da agenda. Nas sessões da Câmara Municipal isso nem sempre é possível devido à grande quantidade de problemas e ao tempo limitado.

Uma vantagem do trabalho em comitês é ainda que neles se pode atuar muito mais com elementos políticos informais. Assim pode-se, por exemplo, chamar convidados para uma conversa informal, por estes estarem particularmente envolvidos em um determinado assunto ou por possuírem conhecimentos de especial interesse para o município. Isso também, via de regra, é pouco eficiente na Câmara Municipal, na qual é necessário observar mais rigidamente as estratégias político-partidárias e os procedimentos formais.

Com a formação de *conselhos municipais*, muitas administrações municipais ampliam as suas possibilidades de atendimento. Há, portanto, conselhos para *ecologia, saneamento da cidade, agenda local 21, crianças e jovens*<sup>4</sup>, *estrangeiros, mulheres, terceira idade, prevenção de crimes, planejamento local, turismo*, entre outros. Nesses conselhos trabalham habitantes interessados em cargos honorários, que representam um determinado assunto específico ou grupos de interesses específicos. Não há disposições legais sobre seus direitos e deveres, com exceção de alguns direitos de serem ouvidos nos *conselhos locais* dos bairros. As normas da Câmara Municipal competente diferem de um município para o outro. A esquerda na Alemanha está há muito exigindo disposições legais com amplos poderes de colaboração para os conselhos municipais. A estes deverá, por exemplo, ser concedido o direito de submeter declarações, conselhos e sugestões à Câmara Municipal e aos comitês; o direito de serem ouvidos, de submeter petições e o direito de palavra na Câmara Municipal e nos comitês, em assuntos que lhes dizem respeito; o direito de serem informados pela Câmara sobre todas as questões importantes para a atividade do conselho; o direito de apresentar um relatório anual sobre a

---

4. Via de regra denominado Parlamento das crianças e dos jovens.

situação em sua área de especialização perante a Câmara e de submeter consultas à administração, as quais deverão ser respondidas em um determinado prazo.

### 1.3

#### **Experiências de trabalho dos vereadores e atividades de publicidade dos vereadores da esquerda**

O sucesso dos vereadores da esquerda na Alemanha muitas vezes está intimamente ligado ao seguinte modo de trabalho estratégico: por um lado, não deixam de criticar necessidades e carências sociais, assim como erros, falhas, cabides de emprego e ignorância na própria prefeitura e no município; por outro, elaboram sugestões alternativas e encaminham proposições específicas, com as quais a gestão da comunidade pode ser realizada de forma mais democrática, socialmente justa e ecologicamente sustentável. Ambas as formas de atuação pressupõem que os vereadores da esquerda “sejam muito bons na sua profissão”. Nesse contexto carece estudar com afinco todos os estatutos e as formas de atendimento, procurando exatamente os itens que propiciam ou que impedem os próprios ideais políticos. Além disso, é necessário que os vereadores se informem constantemente sobre tudo o que ocorre no município. Isso exige, no mínimo, noções básicas dos fundamentos legais de seu trabalho, a utilização de literatura especializada, o acompanhamento da mídia local, a informação do público, assim como o compromisso com os habitantes de estar sempre à disposição nas questões de interesse do município.

No entanto também os vereadores da esquerda são leigos em muitas áreas. Eles precisam de consultoria técnica, ajuda confiável e apoio solidário. Precisam ser informados em tempo hábil sobre suposições falsas, sobre a superestimação e a subestimação de riscos, e também deverão estar à disposição para responder aos cidadãos de forma não-burocrática sobre o trabalho por eles realizado e sobre seus projetos. Tudo isso não acontece automaticamente, precisa ser estabelecido e organizado pelos próprios vereadores. Para isso eles precisam muito ter contatos regulares com partidos, associações, empresas, partes envolvidas, grupos orga-

nizados, peritos, sindicatos, igrejas e também com a população em geral.

Bons resultados foram obtidos ainda com a constituição de *grupos de trabalho voluntários para a política municipal*, os quais auxiliam as bancadas da esquerda da Câmara ou determinados vereadores, tanto na forma de um grupo regular como na de um grupo temático provisório, em diferentes locais na Alemanha. Com o apoio destes grupos pode-se criar um parecer preliminar, esclarecer os prós e os contras de alternativas e também pode ser aproveitado o conhecimento específico de muitos no trabalho na Câmara. Eles também representam uma base sólida para todos os procedimentos da democracia direta. Às vezes, pessoas interessadas na política municipal estão somente aguardando um contato específico ou um convite para participar. Outra receita de sucesso é uma troca regular de experiências e informações sobre projetos específicos que os vereadores da esquerda coletaram ou introduziram em outros municípios.

Mesmo que outros partidos, via de regra, pouco se identifiquem com as posições e as reivindicações da esquerda, e que não defendam as exigências e as questões sociais com o vigor necessário, ou até mesmo as subestimem, é importante procurar *aliados em questões específicas* na Câmara. Em questões concretas é necessário verificar quais seriam as possibilidades de comunicação e cooperação com outras bancadas ou vereadores, de forma politicamente justificável. Por outro lado – isso também ficou claro com o decorrer do tempo –, os outros partidos procuram igualmente o apoio da esquerda em relação a questões específicas, inclusive porque no caso de votação muitas vezes o seu voto é necessário. E, por que não, se as questões em pauta forem importantes! Muitas vezes trata-se dos casos de menor importância da gestão municipal. Mas vale a pena lutar pela fixação mais adequada de intervalos de tempo nos sinais de trânsito, ou pela instalação de uma via para pedestres. Crianças, idosos e portadores de deficiência devem ter o direito de poder atravessar com segurança as avenidas com alta incidência de acidentes. Apesar dos problemas financeiros, vale a pena lutar por uma distribuição justa dos poucos meios financeiros que o município tem à sua disposição. É importante discutir com os centros de

atendimento social, os clubes de jovens e os grupos organizados sobre o subsídio que poderiam receber do município – ou (se eles não tiverem peso na Câmara) defender os seus direitos. Estes contatos geram muitas questões que originam propostas específicas da esquerda à Câmara Municipal.

Essas *propostas específicas* têm as melhores chances de serem aprovadas se em sua justificativa forem apresentados fatos e dados incontestáveis, sugestões para sua solução ou alternativas, e, se possível, cálculo de despesas adicionais ou perdas de receita, acompanhado de sugestão para a cobertura de custos e, se for o caso, definição de responsabilidades, prazos etc. formulados com clareza. Quando a proposta inclui alguns itens que, de antemão, se espera que possam ser rejeitados, é uma boa idéia ter um substitutivo ou uma sugestão de compromisso, que certamente pode ser utilizado como “curinga” durante o debate. A experiência mostra que nesse caso as chances para um resultado positivo são bastante grandes. Desse recurso até mesmo as minorias na Câmara podem se aproveitar.

Os vereadores da esquerda precisam “informar o povo” sobre suas iniciativas, atividades, idéias e decisões. Para isso é necessário o *trabalho de divulgação*. Muitos contatos são estabelecidos por meio de associações, clubes, iniciativas e a mídia local. Estes contatos deverão ser constantemente atualizados, não somente na época das eleições. Importante é a utilização de eventos públicos, sejam eles festas de crianças, eventos esportivos e culturais ou manifestações de protesto. Neste ponto a própria presença é importante, mas também o apoio na organização ou a discussão das idéias. Estas atividades, via de regra, são acompanhadas pela imprensa, uma vez que podem ser utilizadas imagens, e portanto são mais facilmente aceitas pelo público. A imprensa, ademais, está sempre interessada em cobrir assuntos polêmicos e opiniões divergentes. Por esse motivo, informações bem redigidas para a imprensa escrita, fotos atuais ou relatórios cuidadosamente preparados pela esquerda sobre questões municipais têm boas chances de serem publicados ou divulgados.

Os vereadores da esquerda na Alemanha trabalham segundo o princípio da “prefeitura de vidro”. As sessões de suas bancadas e

de seus grupos de trabalho são, em geral, públicas. Somente quando muitos habitantes tiverem conhecimento do que ocorre por trás dos muros da prefeitura as questões públicas se tornarão verdadeiramente públicas. Mas a prática municipal muitas vezes é outra. Frequentemente as pessoas são pegas de surpresa pelas mudanças na vida municipal, ficam a par do que acontece somente depois do aumento das taxas ou do aparecimento de escavadeiras. Muitos gostariam de participar antes que fosse tarde demais para mudar o rumo dos acontecimentos, inclusive quanto à deliberação do orçamento municipal, à organização da administração etc. Esse potencial pode ser aproveitado.

#### 1.4 Projetos para a organização de auxílio social

A luta pela justiça social, por um clima solidário nos municípios, é considerada uma “característica de qualidade” da política municipal da esquerda. Aqui devemos mencionar a luta na questão dos impostos municipais, tarifas e aluguéis socialmente justos, assim como a garantia de propostas de auxílio e consultoria para os menos privilegiados. Queremos, neste contexto, apresentar quatro projetos concretos que foram iniciados com sucesso em muitos municípios da Alemanha por bancadas e vereadores da esquerda.

O *passee social* permite às pessoas que se encontram em situação financeira complicada ou em uma situação emergencial que participem da vida pública no município, impedindo que se isolem. O *passee social* pode se tornar um elemento importante de política social preventiva. Trata-se aqui de um cartão para a utilização de transportes públicos, a visita a eventos culturais, à piscina pública, ao teatro municipal, às escolas populares e a outras instituições culturais ou esportivas do município. Esse *passee* dá direito à utilização gratuita desses benefícios ou com reduções de até 50%. Mediante deliberação da Câmara Municipal, os portadores desse *passee* também podem ficar isentos de novos aumentos de taxas (por exemplo, das mensalidades para creches ou refeições escolares). As pessoas que têm direito a utilizar os benefícios são cidadãos de baixa renda, famílias, pais solteiros, portadores de deficiência,

aprendizes, estudantes, conscritos do serviço militar ou serviço social, aposentados.

Para evitar a discriminação dos menos privilegiados, geralmente só consta do passe o nome do município. Por exemplo, o passe social da cidade de Luckenwalde é denominado somente *Luckenwalde-Pass*. O passe é emitido gratuitamente mediante solicitação (observando-se limites de renda determinados) pelo departamento social do município. Os cidadãos e cidadãs que recebem benefícios sociais também receberão automaticamente o passe. A perda de receitas decorrente da utilização do passe social é compensada pelos municípios, quando possível, com os lucros de suas atividades econômicas. Esse é também um dos motivos pelos quais os vereadores da esquerda e grande parte da população se manifestam contra a privatização de empresas municipais.

A *bolsa de móveis usados* traz benefícios sociais e ecológicos. Os colaboradores e as colaboradoras desse projeto municipal para o bem da comunidade buscam gratuitamente, nas residências em que eles não são mais utilizados, móveis que ainda podem ser aproveitados. Depois de uma reforma, os móveis são vendidos aos menos privilegiados por um preço baixo. Isso evita também que uma grande quantidade de móveis usados se acumule nos depósitos de lixo.

O *atendimento para pessoas com dívidas* abrange todas as questões que se referem à regulação da situação de um devedor (por exemplo, aluguel, contas de luz e água, créditos de consumo) com os seus credores (locador, concessionárias, estabelecimentos comerciais etc.). Além disso, é realizada uma consultoria para o desenvolvimento de estratégias pessoais para evitar dívidas a longo prazo, assim como o planejamento de despesas para o dia-a-dia e de aquisições mais frequentes (por exemplo, propõe-se a organização de um “livro-caixa” com todas as entradas e saídas de dinheiro, elaboração prévia de lista de compras em supermercados, pesquisa de produtos de baixo preço, bloqueio de números de telefone de serviços que cobram altas tarifas, utilização de telefones celulares pré-pagos).

Neste caso o serviço de atendimento para pessoas com dívidas – e essa é a diferença entre as propostas remuneradas de advogados – questiona diretamente as normas de comportamento e ques-

tões de *status* geradas pela sociedade, que muitas vezes deram origem às dívidas (entre outras a exibição de um determinado padrão de consumo através da aquisição de produtos de determinadas marcas mais dispendiosas). O atendimento para pessoas com dívidas beneficia, portanto, os devedores de diversos níveis sociais, e não somente as pessoas pobres. Aqui a consultoria também inclui o efeito preventivo, propondo ações anteriores às situações de endividamento.

As caixas econômicas municipais são, até o momento, as únicas instituições de crédito da Alemanha que apóiam ativamente o atendimento a pessoas com dívidas. Em muitos estados foram criados fundos que colocam anualmente um determinado valor à disposição dos serviços de atendimento. Isso permitiu a contratação de atendentes, o que é um passo em direção ao incentivo de criação de empregos públicos (ver item 1.6).

O *planejamento social municipal* visa a manutenção dos padrões sociais e com isso uma oferta suficiente de serviços sociais e locais de atendimento. Esse processo pode ser classificado sistematicamente de duas formas: de acordo com os respectivos grupos de tarefas ou conforme o público destinatário (auxílio para a terceira idade, auxílio para pessoas menos privilegiadas, apoio para dependentes químicos, auxílio para portadores de deficiências), de acordo com as propostas (auxílios para atendimento em ambulatório, internação parcial ou completa), de acordo com as fontes de financiamento e os mantenedores, que realizarão as tarefas. O planejamento social na Alemanha é em parte estabelecido por leis (por exemplo, o planejamento do auxílio para jovens). No entanto, especialmente as tarefas realizadas fora do contexto das disposições legais concretas, têm cada vez mais importância. Esses serviços são regularmente debatidos, tendo em vista a geralmente complicada situação financeira dos municípios. Portanto, o planejamento social é também um resultado da formação de vontades políticas. Deliberações sobre planos sociais deverão garantir essas “tarefas voluntárias” a longo e médio prazos.

O planejamento social deverá contribuir para a realização de importantes princípios da política social municipal. Além da orientação de acordo com a necessidade e do princípio da vizinhança

do cidadão e da participação, há também as questões da prevenção e de auxílios abertos, o princípio de priorizar atendimento ambulatorial, antes da internação, da eficiência e da economia, da transparência e da publicidade, da proximidade aos municípios e da rede de ofertas sociais. A condição prévia para a elaboração de um plano social é uma análise qualificada do que existe e das necessidades. Isso não pode ser realizado somente pela administração. Os vereadores da esquerda de cidades maiores na Alemanha defenderam a contratação de parceiros sociais. Essas pessoas deverão coordenar a colaboração das sociedades de assistência, dos cidadãos, de grupos organizados etc. e serem vinculadas aos projetos municipais de emprego.

### 1.5

#### ***Checklist e medidas para o desenvolvimento de ciclos econômicos regionais e locais***

A regionalização do mercado de trabalho é uma questão importante para os políticos municipais da esquerda na Alemanha. Os ciclos econômicos regionais e locais são, por exemplo, um projeto com essas atribuições<sup>5</sup>. No seu desenvolvimento deverão ser observados quatro *objetivos* de qualidade que estão relacionados entre si:

- o aumento das relações de compra e venda entre os sujeitos da economia de uma região com os produtos e serviços;
- o início e a continuação de relações de cooperação entre os sujeitos econômicos de uma região;
- o aumento dos movimentos de material (relações de fornecimento, transportes) entre os sujeitos econômicos de uma região;
- a manutenção e a aplicação de capital na região.

As representações municipais e seus atores enfrentam muitos problemas quanto às possibilidades de influenciar o desenvolvi-

---

5. Por motivos de simplificação lingüística, o texto só fala de ciclos econômicos regionais. O que foi dito acima aplica-se analogamente aos ciclos econômicos em um espaço maior na região.

mento de ciclos econômicos. Um deles é que basicamente não têm conhecimento das prioridades e estruturas de decisões de empresas e bancos. Além disso, as possibilidades de incentivo e as modalidades para requerimentos dos estados, da União e da União Europeia são pouco conhecidas e também pouco compreensíveis (fala-se até mesmo de uma “selva dos instrumentos de subsídio”); ao mesmo tempo, as margens financeiras para o incentivo de processos econômicos regionais estão cada vez menores.

A base de todos os esforços da política regional nos ciclos econômicos é uma *sólida análise da situação econômica e social na região*. Para isso, a administração pode e deve ser incluída. Isso pode ser realizado, por exemplo, na forma de relatórios sobre a situação da economia regional e de suas empresas, com a ampliação dos relatórios sobre a constituição de meios de subsistência (os quais também evidenciam a eficácia da administração em auxiliar as empresas), com relatórios sociais etc. Há também a possibilidade de entrevistas com funcionários nos próprios municípios.

Para isso temos um *checklist* elaborado para os atores da política municipal destinado a analisar o desenvolvimento de ciclos econômicos regionais, como, por exemplo, no distrito brandenbúrgês de Uckermark:

- Há projetos que configurem uma imagem para o desenvolvimento regional? Quem são os nossos parceiros no desenvolvimento de idéias de política econômica? Que vínculos existem entre eles? Quais perspectivas eles têm na nossa região?
- Quais atividades tradicionais devem ter continuidade no desenvolvimento regional? Quais os nichos do mercado não utilizados ou pouco utilizados? Que inovações ou exigências dos mercados modernos podem ser exploradas? Qual eficácia podemos esperar em relação ao local de trabalho ou mercado?
- Quais concepções para o desenvolvimento de economia regional, social, cultural e da política de emprego já existem na região? Como estas concepções estão interligadas e quais são os seus pontos fracos?
- Qual é a demanda de produtos e serviços regionais? Quais possibilidades ainda podem ser ampliadas?

- Qual o grau de conhecimento sobre os diferentes meios de incentivos e fundos que podem ser aplicados na política econômica e de empregos? Como é organizada e aplicada a consultoria sobre a utilização desses meios? Os atores da economia conhecem os programas de incentivo e suas condições? Eles sabem a quem podem pedir informações em sua região?
- Qual é o poder de capital e de aquisição na região? Com quais desenvolvimentos podemos contar?
- Quais são os procedimentos da caixa econômica municipal na concessão de créditos para a economia regional? A caixa econômica possui os respectivos princípios de negócios obrigatórios? Como são as atividades e as atitudes dos demais institutos de crédito que atuam na região?
- Em que condições e com que amplitude são concedidas fianças municipais?
- Que idéias e projetos existem nas representações municipais e nas administrações para atrair investidores em potencial? As concepções são desenvolvidas em cooperação com empresas dispostas a se estabelecer e com as suas necessidades em relação ao local?
- Qual é o papel dos princípios da economia regional e dos princípios do mercado de empregos (ou também exigências) na contratação de projetos públicos no município?
- Quais são a atratividade e a eficiência do *site* do incentivo econômico municipal na internet? Qual é a qualidade do serviço *on-line* sobre os estatutos e os planejamentos municipais para as empresas?
- Como são os contatos entre a política municipal e as empresas estabelecidas no local (por exemplo, visitas regulares da administração pública na empresa, encontros informais com os empresários)? Quais medidas são realizadas para melhorar a imagem da região?
- Quais projetos e redes atuam no âmbito nacional ou global na área do desenvolvimento de ciclos econômicos regionais? Que experiências e que apoio eles oferecem às regiões e aos municípios? Como nossa região poderá aproveitar-se deles?

Com base na situação existente, levantada com esse questionário, pode-se realizar o próximo passo, ou seja, a formulação de um *lema para o desenvolvimento regional* e a constituição de um *pacote de medidas para a realização de idéias para a política econômica regional* em cujo contexto também podem ser garantidos os empregos existentes ou gerados novos empregos. Aqui também recaem concepções de *marketing*, acordos de cooperação dos atores na economia, círculos de *marketing*, instalação de mercados regionais, introdução de uma marca regional própria com efeito de reconhecimento e incentivo de compra, instituição de moedas complementares regionais (“dinheiro regional”), serviços econômicos regionais com informações gerais e rápidas para todas as empresas locais, utilização local dos potenciais das sociedades de incentivo econômico no município, levantamento de instrumentos de subsídio, feiras e congressos econômicos regionais, formação de uma opinião pública positiva sobre esse assunto pela mídia regional etc.

A liderança para isso deverá ser coordenada entre as representações municipais da região e os atores que fomentam a economia municipal. Essa tarefa só pode ser realizada com a criação de uma grande quantidade de estruturas informais. “Mesas-redondas” ou fóruns econômicos (ver item 2.4) com os representantes da política regional, de empresas, administração, bancos e caixas econômicas, sindicatos e representações de pessoal, igrejas, da agenda local 21, de associações e clubes, assim como da mídia regional, são especialmente adequados para isso.

## 1.6 Instrumentos da política de emprego e do incentivo econômico municipal

A *política de emprego municipal* dos municípios da Alemanha encontra-se atualmente em uma fase de transformação. Com a entrada em vigor da denominada reforma do mercado de trabalho em 1º de janeiro de 2005 (as denominadas “Leis Hartz”), os instrumentos para o incentivo de empregos municipais serão sensivelmente reduzidos. Os programas praticados até o momento como “trabalho em vez de auxílio social”, “ajuda para trabalho”, “medidas para a

geração de empregos” ou “medidas de adaptações estruturais” não serão mais realizados, ou continuarão a ser realizados apenas de forma reduzida. Na vigência desses programas era concedido um salário, conforme o acordo coletivo, para ajudar as pessoas a se firmarem no mercado de trabalho e não dependerem do auxílio social. Esses programas correm o risco de serem substituídos por “oportunidades de trabalho no interesse público”, com uma “remuneração” de um euro por hora por um período de seis até no máximo nove meses. Isso irá destruir completamente a esperança das pessoas de conseguirem um trabalho regular.

Uma alternativa desejável seria a constituição de um *setor de trabalho com subsídio público*. Com isso poderiam ser incentivadas relações de trabalho ilimitadas em clubes, projetos e iniciativas nas áreas social, ambiental e cultural (ver exemplo do atendimento às pessoas endividadas no item 1.4) com salários que correspondessem ao acordo coletivo e com seguro social. As respectivas concepções e propostas, inclusive as sugestões de financiamento, foram apresentadas pelas bancadas da esquerda nos municípios e distritos, assim como nos governos estaduais da Alemanha, nos quais estão representadas. Se houvesse um co-financiamento dos estados (como foi iniciado no caso de Mecklenburg-Vorpommern) e da União, a política municipal para a geração de empregos poderia ter continuidade.

As possibilidades de criar novos empregos nas administrações municipais são praticamente nulas, devido aos constantes problemas financeiros dos municípios e à decorrente pressão para racionalizar a oferta de empregos. Mesmo assim, tenta-se em algumas prefeituras oferecer ao menos algumas vagas para a formação profissional, para combater, pelo menos em parte, a péssima situação da formação profissional.

Porém, o que continua a ser possível são as atividades no âmbito dos *instrumentos de incentivo municipal da economia*. Neste item podemos enumerar:

- A *manutenção do status quo* com o objetivo de manter as empresas estabelecidas no município. Para isso há a necessidade de manter e melhorar as condições de desenvolvimento para as empresas. Aqui pode-se mencionar a eliminação ou redução de impedimentos a investimentos, assim como o auxílio

no caso de reestruturações ou sucessões nas empresas. Para isso, é necessário conhecer os problemas das empresas no local. Estes podem ser levantados em encontros informais com os empresários e em visitas às empresas.

- O *desenvolvimento de empresas existentes* baseia-se na idéia de que a vizinhança pode incentivar sinergias e colaborações inovadoras. Partindo de um conhecimento exato dos potenciais de localidades e aquisição, as medidas de incentivo do fomento da economia municipal se concentram mais nos setores que complementam a estrutura empresarial existente.

- A *política de estabelecimento* objetiva atrair novas empresas para o município, criando assim novos empregos e aumentando a arrecadação de impostos. Para isso, os municípios oferecem as suas áreas comerciais e mostram boa vontade às empresas, interessadas muitas vezes em sua política imobiliária e também no estabelecimento de taxas – o que não quer dizer que não haja a necessidade de observar a legislação e até mesmo em determinados casos ainda recusar as autorizações. As negociações de investimentos realizadas entre a administração e as empresas deverão, portanto, ser acompanhadas com olhar crítico pela Câmara Municipal.

- O *incentivo de bases de subsídio*. Os fundadores de empresas precisam, além do capital de risco, especialmente de qualificação, contatos e uma infra-estrutura que corresponda ao objetivo da empresa. Nisso o município pode ajudar, por exemplo, por meio de centros municipais de empreendedores. Neste caso, jovens empresários receberão salas, serviços de escritórios e outros serviços de infra-estrutura a preços moderados. Os centros de empreendedores organizam consultorias e intermedeiam contatos, por exemplo, através de foros de discussão, serviços de consultoria, convenções de economia e feiras locais.

## 2. Como funciona a democracia direta nos municípios na Alemanha?

### 2.1 Democracia direta no plano municipal

Nos últimos 15 anos as necessidades individuais e da sociedade na participação e na decisão autônoma de questões públicas aumentaram muito na Alemanha. A vontade de constituir um município de cidadãos cresce. E aqui não se trata meramente de um aumento na participação e na decisão. Trata-se da emancipação dos habitantes da concepção política e administrativa de um Estado autoritário. Trata-se de um contrapeso à constante alienação da sociedade dos processos de decisões políticas em virtude da globalização.

Trata-se de uma democratização radical de processos deliberativos dos municípios, os quais permitem a todos os habitantes influenciar as decisões e decidir autonomamente.

Esse desenvolvimento recebeu fortes impulsos nacionais com o sucesso do movimento dos cidadãos de 1989-1990 durante a revolução pacífica na República Democrática Alemã (RDA). Essa foi especialmente caracterizada por debates centralizados e também locais, a favor da votação direta para cargos municipais e empresariais, assim como outras formas de participação pouco convencionais na Alemanha. Com a esperança de que uma maior participação dos cidadãos também proporcione uma reforma do sistema político da antiga República Federal da Alemanha (RFA), formou-se na década de 1990 a iniciativa de cidadania “Mehr Demokratie e.V.”, a favor de mais democracia. Concentrando-se primeiramente no estado da Baviera, foi possível obter mudanças consideráveis na legislação estadual. Hoje a atuação dessa iniciativa já se alastrou por todo o território federal. Além da exigência de mais processos de democracia direta no plano dos municípios, procura-se especialmente a introdução de plebiscitos no plano federal e de iniciativas de democracia direta nos estados.

O Poder Legislativo precisou se adaptar a esse desenvolvimento. Passo a passo foram incluídos elementos da democracia direta nos últimos anos em todas as constituições municipais da Alemanha. Com os instrumentos de democracia direta de petição e de plebiscito (ver item 2.2) é agora possível uma participação nos termos da lei, iniciada pela população em questões específicas, no nível municipal. Além disso houve, paulatinamente, mudanças no direito de votação municipal, no sentido da democracia direta, embora se saiba que esses avanços ainda não são concedidos em todos os estados (por exemplo, as eleições diretas para prefeitos, o rebaixamento da idade eleitoral passiva e ativa para 16 anos) e mesmo que existem muitas reivindicações que ainda não foram conseguidas (por exemplo, o direito dos cidadãos estrangeiros de países que não sejam parte da União Européia com residência constante na Alemanha de participar das eleições municipais). Também o direito de visto de documentos para os habitantes, até o momento, somente foi concedido em dois estados.

A procura de mais democracia nos municípios da Alemanha é encorajada pelo crescente conhecimento e por informações sobre as formas de democracia direta no exterior, especialmente na Suíça, nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na Nova Zelândia e no Brasil. Muitas dessas idéias estão sendo testadas nos municípios alemães voluntariamente, principalmente nas cidades maiores, como, por exemplo, o orçamento participativo em Berlim e Bremen. Assim como o planejamento de advogados, o trabalho social comunitário, o *planning for real* e outros princípios orientados em projetos (ver item 2.4). Todavia, não há ainda na Alemanha uma norma legal para estas iniciativas. Por isso, elas não podem ser exigidas – um “argumento” usado por alguns vereadores e algumas administrações municipais para desistir já de antemão. Isso também se aplica à utilização da internet para fins de informação e participação. Hoje já seria possível um grau muito mais alto de abertura e participação do que é realmente praticado.

A possibilidade de colaborar na criação e na decisão por meio da democracia direta apresenta diversas vantagens. A competência de muitos cidadãos, a grande quantidade de conhecimentos e idéias podem ser ferramentas para a solução de problemas nos municípios. Isso faz que cada vez mais cidadãos tenham maiores conhecimentos de fatos da política local do que teriam em uma democracia representativa. Uma política contra a vontade dos cidadãos é portanto dificultada. A Câmara Municipal, cada bancada e cada vereador precisam explicar e justificar as suas idéias cotidianamente, e não somente ao término do mandato. Isso muda a relação entre os vereadores e os cidadãos. O contato torna-se mais imediato, uma vez que os vereadores precisam se empenhar mais para explicar seus projetos e idéias, e porque os cidadãos acompanham e controlam a política municipal com mais atenção e empenho.

## 2.2

### A petição e o plebiscito como votações da democracia direta

A petição e o plebiscito são ferramentas da democracia direta, ou seja, duas etapas do mesmo procedimento.

A *petição* é a primeira etapa de um requerimento de cidadãos à Câmara para decidirem autonomamente uma questão importante do município. Como “questão importante” a legislação define, entre outras, “a instalação, ampliação considerável e a suspensão de uma instalação, destinada ao bem de todos os habitantes”. Ou ainda: “Mudanças do nome, da região e dos limites do município” e também a “assunção de novas atribuições para as quais há uma obrigação legal”. Por outro lado, para determinadas questões, não é permitida a votação. Os denominados catálogos de exclusão ou catálogos negativos proibem, por exemplo, votações de democracia direta para as tarefas transferidas (ver item 1.1), para questões para as quais a Câmara não possui competência legal, para as questões da organização da administração municipal e da Câmara Municipal e para as tarifas das empresas de transporte público municipais, para os planos econômicos das empresas municipais, assim como para as demais questões financeiras do município, a remuneração dos vereadores, os planos diretores da construção civil e outros. A exigência legal de que o requerimento deverá ser acompanhado por uma sugestão para a cobertura dos custos da medida exigida ganha um significado importante.

Existe uma diferença entre a petição de iniciação (aqui procura-se criar algo novo, iniciar uma decisão material) e a petição de cassação<sup>1</sup> (a qual se refere a deliberações já tomadas ou a serem esperadas, que deverão ser revisadas ou suspendidas). A maior parte das petições na Alemanha até o momento têm sido de cassação – o que não é possível no sistema meramente representativo. Para a validade da petição há a necessidade de um número de assinaturas expressamente definido (conforme o estado, entre 2% e 17%).

Se a petição foi bem-sucedida, deverá ocorrer no prazo de três meses a segunda etapa, o *plebiscito*. Essa é a votação propriamente dita, dos cidadãos, a respeito de uma situação importante no município. É possível votar com “sim” ou “não”, não há outra possibilidade de participação. Em caso de empate, considera-se a questão

---

1. A palavra “cassação” está sendo utilizada no sentido de suspender, impedir.

decidida como “não”. No entanto, na maior parte dos estados, uma maioria dos votos “sim” não é suficiente. Essa maioria deverá corresponder a no mínimo 25% (em alguns estados até mesmo 30%) do número total de pessoas com direito a voto (quórum de aprovação). Uma participação baixa na decisão dos cidadãos favorece aqueles que são contra a votação, que, portanto, confiam, além de sua argumentação contrária, na abstenção dos eleitores.

Um plebiscito realizado corretamente nos termos da lei surte o mesmo efeito que uma deliberação da Câmara. Além disso, a questão é também bloqueada contra alterações; isso significa que é vedado à Câmara alterar o conteúdo dentro de um determinado período (este varia de um estado para outro, entre um, dois ou três anos). Qualquer deliberação da Câmara que não observar esse bloqueio é nula. E, para reforçar, há nesse caso um direito próprio do cidadão que votou de manter e observar essa deliberação. Quando um plebiscito fracassa, em quase todos os casos os cidadãos ficam impedidos de iniciar uma nova petição sobre o mesmo assunto.

Atualmente na Alemanha são iniciadas em média 250 petições de cidadãos por ano e há aproximadamente 120 plebiscitos, dos quais cerca de 30 são bem-sucedidos. Aparentemente, a quantidade depende em primeiro lugar do procedimento. A Baviera e Hamburgo – onde os cidadãos decidiram a introdução do plebiscito por meio de um plebiscito – apresentam muito poucos obstáculos e basicamente não há exclusão de assuntos. Nesses dois estados o plebiscito se tornou um recurso freqüente da democracia direta. Isso, em parte, também ocorre na Renânia do Norte-Vestfália e em Hessen. Em outros estados as petições ainda não são muito comuns, devido aos quóruns restritivos e ao catálogo negativo. Em Baden-Württemberg e na Baixa Saxônia o desenvolvimento é retrógrado.

Um plebiscito pode ser iniciado por qualquer pessoa; mas, via de regra, a petição é iniciada por um grupo de pessoas. Alguns regimentos municipais exigem que sejam arroladas até três pessoas de confiança autorizadas a representar o assinante. A maior parte das petições é submetida por iniciativas dos cidadãos e pelos partidos de oposição. Muitas vezes ocorrem para tais ações iniciativas de associações, clubes, organizações, sindicatos do setor municipal, pequenos partidos ou determinados vereadores. Portanto,

por que estas não poderiam também ser realizadas pelos grupos de trabalho de política municipal de bancadas da esquerda?

### 2.3

#### Plebiscitos contra a privatização de propriedade municipal

Nos últimos anos, o número de plebiscitos sobre a privatização de propriedade municipal como *concessionárias de serviços públicos*<sup>2</sup>, *concessionárias de água, hospitais ou instalações de transporte público municipal* aumentou consideravelmente. Ao que tudo indica, a maioria dos cidadãos também é contra a privatização de serviços públicos. Temem especialmente o aumento de preços e a deterioração dos serviços, além da redução de padrões sociais e perda de empregos.

Gostaria de mencionar como exemplo algumas ações que ocorrem com frequência. Algumas foram bem-sucedidas, outras fracassaram. Foram comentadas na mídia na Alemanha inteira:

- Quando em 2000 a venda planejada da concessionária de serviços públicos de Düsseldorf tornou-se pública, foram reunidas assinaturas para uma petição contra o projeto de privatização. No ano seguinte 90% votaram a favor da petição.
- Em setembro de 2003 em Volkmarsen (no estado de Hessen) houve uma petição bem-sucedida contra a privatização parcial da concessionária de serviços públicos. A Câmara suspendeu a deliberação de privatização logo após a apresentação da petição, para depois, com a participação de cidadãos, procurar outras possibilidades para reduzir os custos.
- Em Landau (no estado da Renânia Palatinado) em 2002 uma petição conseguiu que a Câmara revisasse sua deliberação sobre a venda dos serviços de coleta de lixo.
- Em Zwickau (no estado da Saxônia) em 2002 foram rejeitados por uma maioria de 81% na Câmara os projetos de venda de um hospital. No plebiscito na cidade vizinha de Plauen, a

2. As concessionárias de serviços públicos são empresas municipais que abastecem os municípios especialmente com luz, água, gás e calefação. Em alguns locais elas também realizam as tarefas do transporte público coletivo municipal (ônibus e bondes) e cuidam da eliminação do lixo.

maioria também votou contra a privatização de uma clínica. Contudo, a aprovação mínima de um quarto dos eleitores não foi obtida.

- Em setembro de 2002 houve um plebiscito contra a venda da cooperativa habitacional construtora em Aachen (no estado da Renânia do Norte-Vestfália). Ao contrário do que ocorre nas eleições, os cidadãos não receberam comunicado, não foi permitida a votação por correio e o número de locais de votação foi reduzido para um terço da quantidade usual nas eleições. Além disso, o plebiscito foi realizado uma semana antes das eleições parlamentares, em vez de junto com as eleições, o que teria reduzido os custos e economizado dinheiro dos cofres públicos. Mesmo que 84 dos eleitores tenham votado a favor do plebiscito, a participação foi tão baixa que o quórum de aprovação de 20% não foi alcançado.
- Em junho de 2003 a cidade de Frankfurt (Main) aprovou um negócio de *cross-border-leasing* para o seu metrô, que, no caso de uma conclusão do contrato, teria sido concedido a uma empresa norte-americana. Contra esse negócio logo foi organizada uma oposição extraparlamentar, que encaminhou dois meses mais tarde uma petição com mais de 40 mil assinaturas. Surpresa com o desempenho dos habitantes, a administração municipal desistiu do negócio planejado.
- Um plebiscito na cidade de Kulmbach, na Baviera, impediu a locação planejada da canalização e da estação de tratamento de esgoto para um investidor norte-americano.
- A ação “rebeldes da energia elétrica” da cidade de Schönau, na Floresta Negra (no estado de Baden-Württemberg), impediu, no início dos anos 1990, com uma petição, a prorrogação regular do contrato entre a sua cidade e uma usina atômica. Os habitantes da cidade adquiriram a rede elétrica por intermédio de uma cooperativa recém-fundada. Hoje as Concessionárias de Eletricidade de Schönau abastecem não somente seu próprio município, mas vendem também energia ecológica sem energia nuclear no país inteiro.
- No verão de 2003, os cidadãos da cidade de Ellerhoop desenvolveram uma ação semelhante. Após o sucesso da petição,

constituíram uma cooperativa e compraram a concessionária de água de seu município.

- O exemplo de 11 cidades da Baviera mostra que uma petição às vezes também pode impedir a atuação de um *global player*. Na primavera [março a maio] de 2001 foi iniciada uma petição contra a importação de energia nuclear de um reator que apresentava problemas técnicos na cidade checa de Temelin. Com isso, as concessionárias e o município foram obrigados a não comprar energia elétrica caso fosse importada energia nuclear checa. Diante dos enormes protestos, a concessionária de energia rescindiu seu contrato com a Temelin em setembro.

Ao que tudo indica, a democracia direta cumpre aqui uma de suas tarefas mais importantes: ela mostra conflitos de interesses entre membros eleitos da Câmara Municipal e os eleitores.

## 2.4

### Previsão: novos caminhos da participação direta

Nos últimos tempos, foi criada uma série de formas de participação dos cidadãos, via de regra orientadas por projetos que possuem como ponto em comum que essa participação não tenha um resultado predefinido. Mesmo que estas formas de participação, em sua temática, estejam intimamente ligadas aos projetos de planejamento no plano municipal (reforma urbana, trânsito, meio ambiente etc.), elas vão muito além da participação de cidadãos prevista na legislação de construção civil da Alemanha (como publicação dos projetos, audiências, datas de discussão, assembleias de cidadãos). Trata-se de uma tentativa avançada de ultrapassar os limites dos modelos da participação descritos até o momento.

No instrumentário clássico são focalizados os projetos oferecidos pela administração e para os quais já há uma série de decisões preliminares. Uma participação convocada para esse fim objetiva de fato o acompanhamento do projeto ou ainda sua aceitação. Soluções alternativas, em geral, não são discutidas. Muitos cidadãos não têm tempo para participar nem a possibilidade de conseguir as informações necessárias. Por isso participam principalmente as

pessoas envolvidas, pessoas com cargos profissionais mais altos e de melhor nível de educação, e funcionários públicos.

Os novos métodos objetivam, no entanto, o desenvolvimento autônomo de estratégias e projetos. Estes incluem expressamente a busca de soluções alternativas. Para o trabalho de planejamento são convocadas camadas mais amplas da população: jovens, mulheres, estrangeiros, portadores de deficiência física, trabalhadores sazonais, pais solteiros, pessoas com baixa escolaridade e baixa renda. Eles receberão informações profissionais e recursos adequados. O trabalho é conduzido por mediadores imparciais, geralmente em pequenos grupos específicos (de aproximadamente 20 a 25 pessoas), nos quais cada um tem a oportunidade justa de se pronunciar, para tornar evidente o valor do seu próprio desempenho.

Sem dúvida, muitos dos métodos e procedimentos selecionados que expomos a seguir a título de exemplo não são espetaculares. Eles não dispensam a necessidade de tentar obter maiorias democráticas na Câmara Municipal ou solicitar um plebiscito. No entanto incentivam uma ampla colaboração democrática e aumentam a sensação dos participantes de finalmente serem levados a sério pela prefeitura.

Um exemplo é a “mesa-redonda sobre trânsito” (ou também o “fórum urbano e de trânsito”), realizada pela primeira vez na Alemanha na cidade de Heidelberg (no estado de Baden-Württemberg) entre março de 1991 e junho de 1993, e que já está sendo desenvolvida por outras cidades. Como ponto de partida, tomamos as situações de interesses divergentes dos diferentes usuários (aspectos econômicos, situação de trabalhadores a caminho do trabalho, turistas, pessoas que fazem compras, crianças e jovens, mulheres, portadores de deficiência, idosos), diferentes meios de transporte (carro, ônibus e trens, bicicletas), diferentes espaços de trânsito (centro da cidade, periferia) e outras exigências (proteção ambiental, planejamento urbano, saúde, segurança). Por meio da orientação de uma mediação externa tentou-se encontrar soluções de comum acordo. Neste caso, foram formados grupos de trabalho (por exemplo, “incentivo de uma mobilidade não-nociva ao meio ambiente”, “mais segurança para os mais fracos no trânsito”), que se reuniam nos intervalos entre as sessões da mesa-redonda, realizando tare-

fas auxiliares. Essa forma de trabalho foi baseada na idéia de que a busca de um consenso na mesa-redonda, com representantes de aproximadamente 70 grupos locais, associações, instituições, partidos, representações de bairros, autoridades e iniciativas, administração urbana e transportes coletivos, seria pouco eficaz. Finalmente foi estabelecido um consenso apresentado à Câmara como auxílio à decisão.

Um segundo método cada vez mais aplicado na Alemanha é o *planning for real*, desenvolvido a partir de iniciativas de moradores na Grã-Bretanha. Ele se baseia mais na interação criativa do que na língua. Por isso também podem ser incluídas pessoas com menos habilidades de articulação verbal. Assim, por exemplo, no distrito problemático de Berlim Wedding foi feita uma maquete de papelão do bairro que podia ser transportada e apresentada em diversos locais (bares, paradas de ônibus, escolas, locais de encontro, bondes, metrô etc.) para procurar o diálogo com cidadãos. Ao mesmo tempo, foram distribuídas “folhas de talentos”, nas quais determinadas habilidades e interesses (por exemplo, jardinagem, leitura, ajuda em mudanças) eram apresentados por escrito e por imagens e podiam ser anotados como oferta e procura. Disso poderia resultar um círculo de trocas ou um grupo de pessoas com a intenção de mudar algo no bairro. O passo seguinte foi uma reunião em que a maquete foi o centro das atenções. Os participantes podiam marcar com cartões coloridos algumas mudanças na maquete, por exemplo, vermelhas para questões de trânsito, verdes para parques, amarelas para instalações sociais, cinzas para prédios etc. Depois as sugestões foram classificadas no grupo em relação à urgência e às possibilidades de prazo, e também foram atribuídas as responsabilidades e capacidades em um plano de ação. No passo posterior foram constituídos grupos de trabalho para se encontrar novamente e garantir a realização. O mais importante era a obtenção dos primeiros resultados positivos em pouco tempo. Para tanto, foi preciso iniciar com mudanças pequenas. A área também não pôde ser muito grande, para que as pessoas pudessem se identificar com o projeto.

O *trabalho social na comunidade* é desenvolvido para os bairros nos quais há maior incidência de problemas sociais e injustiças. Os

atores relevantes para o bairro (habitantes, associações, política, administração, economia) são reunidos para ativar o potencial de auto-ajuda para o local. O ponto de partida é uma análise do *status quo* e o levantamento de problemas e necessidades específicas do bairro. Uma ferramenta importante é a denominada entrevista para motivação. Primeiramente, são estabelecidas as idéias e as necessidades, depois são definidas as prioridades conjuntas e elaboradas etapas concretas para sua realização. Para todos os passos do trabalho é importante que se inclua o maior número possível de pessoas ativas no bairro. Sem seu desempenho e motivação, o trabalho social comunitário não funciona. Por isso é importante partir da situação pessoal. São necessárias três condições para que esse trabalho tenha sucesso: primeiro, é imprescindível que o projeto traga resultados visíveis em pouco tempo, para que todos os participantes vejam que algo está acontecendo (clima de transformação); em segundo lugar, deve-se integrar uma grande quantidade de grupos (adultos, crianças, jovens, terceira idade, comerciantes etc.) – é portanto interessante realizar no mínimo um projeto para cada grupo; em terceiro lugar, é necessário que haja um fundo disponível, para que se possa realizar medidas a curto prazo e sem burocracia. A aplicação das verbas do fundo é decidida em uma conferência do bairro, na qual todos seus atores importantes estarão representados.

Pode-se obter uma representação melhor dos grupos da população que até o momento ainda são pouco representados com o *planejamento de advogados* e os *advogados dos cidadãos*, constituídos nesse âmbito. O planejamento de advogados é um processo de participação desenvolvido nos Estados Unidos, para fortalecer o interesse de grupos da população pouco articulados e socialmente menos privilegiados nos processos de planejamento. Estes recebem o apoio dos “advogados dos cidadãos”, que informam os cidadãos sobre as situações problemáticas no planejamento e elaboram suas próprias sugestões junto com eles, as quais serão consideradas durante o processo de planejamento. Para isso, eles procuram as pessoas (visitas em domicílio, visitas a pontos de encontro dos jovens, estrangeiros etc.), buscando alcançar especialmente o grupo que normalmente não participa dos processos de planejamento

e cujos interesses portanto não são considerados. O planejamento de advogados na Alemanha teve sucesso especialmente em Hannover, capital do estado da Baixa Saxônia.

Na *oficina do futuro* os grupos devem desenvolver idéias conjuntas e elaborar possibilidades criativas para sua execução. Essa oficina é realizada em três fases. Durante a fase da crítica são levantados os problemas e as deficiências de um setor da comunidade, mais tarde classificados de acordo com sua importância. A fase das idéias e propostas é importante para apresentar idéias e sonhos sobre o que poderia ser diferente. Na fase da realização e colocação em prática devem ser encontrados caminhos e formas de como essas idéias poderão ser postas em prática. Se possível, os participantes devem combinar concretamente o procedimento posterior, apadrinhando as idéias. Uma oficina do futuro pode ser realizada sem grandes despesas. Via de regra, um fim de semana é suficiente para a sua realização. No entanto é importante um bom preparo, que começa com a seleção de salas de conferências adequadas e vai até a aquisição de materiais de trabalho, como, entre outros, cartazes e canetas coloridas, uma vez que uma característica do método é escrever as contribuições de forma sucinta e legível para todos os participantes durante todas as três fases. Sugerimos um mediador que tenha conhecimentos de técnicas de criatividade.

Formas de participação completamente diferentes nos oferece ainda a *internet*. Além de consultorias e votações para projetos de planejamento concretos (por exemplo, sistemas de redução de velocidade), ainda podem ser formados os denominados painéis de cidadania com um núcleo fixo de 500 a 1.000 cidadãos, que participam por um período de três anos de entrevistas regulares (três a quatro vezes por ano) sobre assuntos locais.

*eGovernment* – a utilização dessa nova técnica de informação e comunicação no governo e na administração pode levar a uma ampla mudança nas formas de participação, contribuindo para um relacionamento novo entre a Câmara e os cidadãos. Processos de decisões políticas e procedimentos administrativos podem ser apresentados na internet de forma mais transparente e mais compreensível para os cidadãos. Neste ponto temos grandes chances. Para

isso, a política municipal deverá também planejar os seus procedimentos de tal forma que as novas possibilidades técnicas facilitem a participação. O acesso a dossiês, documentos e coletâneas de dados da administração deverá se tornar uma prática habitual, na medida em que esta não viole interesses básicos públicos ou privados. Em princípio, todas as medidas e legislações que caracterizam as condições gerais da sociedade de informação deverão ser verificadas e alteradas para que a democracia seja incentivada.

#### **Links interessantes sobre esse assunto na Alemanha**

[www.agendaservice.de](http://www.agendaservice.de)  
[www.brangsch.de/partizipation](http://www.brangsch.de/partizipation)  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)  
[www.buergerbegehren.de](http://www.buergerbegehren.de)  
[www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)  
[www.buergerorientierte-kommune.de](http://www.buergerorientierte-kommune.de)  
[www.biss-online.de](http://www.biss-online.de)  
[www.cities-of-tomorrow.de](http://www.cities-of-tomorrow.de)  
[www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de](http://www.forschungsstelle-direkte-demokratie.de)  
[www.governet.de](http://www.governet.de)  
[www.gute-beispiele.net](http://www.gute-beispiele.net)  
[www.ich-bin-gats.de](http://www.ich-bin-gats.de)  
[www.kommunale-info.de](http://www.kommunale-info.de)  
[www.kommunen-der-zukunft.de](http://www.kommunen-der-zukunft.de)  
[www.kommunalpolitik-berlin.de](http://www.kommunalpolitik-berlin.de)  
[www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de)  
[www.mitarbeit.de](http://www.mitarbeit.de)  
[www.omnibus.org](http://www.omnibus.org)  
[www.pds-kommunalpolitik.de](http://www.pds-kommunalpolitik.de)  
[www.politikreform.de](http://www.politikreform.de)  
[www.sozialestadt.de](http://www.sozialestadt.de)  
[www.wegweiser-buergergesellschaft.de](http://www.wegweiser-buergergesellschaft.de)  
[www.zivilgesellschaft.de](http://www.zivilgesellschaft.de)