

## **Porto Alegre**

### **A esperança de uma outra democracia**

Marion Gret e Yves Sintomer

Editora: “La découverte sur le vif”

#### Introdução

“O regime parlamentar vive da discussão; como poderia esta ser proibida? [...] O grupo de discussão no Parlamento encontra seu complemento necessário nos grupos de discussão dos salões e cafés. Os representantes, dirigindo-se constantemente à opinião pública, habilitam essa mesma opinião pública a expressar sua opinião real por meio de petições. O regime parlamentar remete tudo à decisão das maiorias; como esperar que as grandes maiorias fora do Parlamento também não queiram decidir? Quando, na cúpula do Estado, se toca violino, como não esperar ver dançar os que estão em baixo?”

Karl Marx, Dezoito Brumário de Louis Bonaparte

Nas eleições municipais de 1988, uma coligação de esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e levando a denominação de “Frente Popular”, conquista, quase como de surpresa, a prefeitura de Porto Alegre. Depois de um início difícil, ela lança uma iniciativa inovadora, que toma uma amplitude inesperada no curso dos anos, até tornar-se uma instituição: a participação da população na elaboração do orçamento municipal. Doze anos mais tarde, a experiência se estendeu a uma centena de outros municípios brasileiros e da América Latina. Ela é comentada no mundo inteiro e contribui de maneira decisiva para a recondução do PT e de seus aliados ao comando da administração municipal: em 2000, o prefeito Tarso Genro foi eleito no segundo turno com mais de 60% dos votos válidos. Em janeiro de 2002, Porto Alegre acolhe pela segunda vez o Fórum Social Mundial, o ponto alto de todos aqueles que se opõem à globalização neoliberal que se constrói em Davos, na Suíça. A cidade parece ter se tornado o centro desse “outro mundo” e se proclama orgulhosamente “capital da democracia”.

As razões dessa fascinação não são difíceis de compreender. Por toda parte, o abismo cresce entre a classe dirigente e os cidadãos, desencadeando uma crise latente de legitimidade do sistema político. Entretanto, os velhos preconceitos elitistas contra o povo são cada vez mais difíceis de justificar. Do mesmo modo que não é mais possível defender publicamente que as mulheres devam ser mantidas à margem das responsabilidades, não se pode mais ouvir que os simples cidadãos sejam declarados incapazes de tomar diretamente decisões políticas porque eles não compreendem os problemas globais da cidade. A experiência histórica não demonstra que “o mundo sofreu mais pelos seus dirigentes do que

por suas massas?”<sup>1</sup> Remeter as decisões somente aos eleitos e tecnocratas não parece particularmente razoável: o “progresso”, cujo sentido somente eles definiram, resultou, algumas vezes, em catástrofes e, mais freqüentemente ainda, em sociedades a duas velocidades.

Nesse contexto, a perspectiva de uma democracia participativa é cada vez mais atraente. No plano local, ela se materializou, sobretudo na Europa, por meio de dois tipos de dispositivos <sup>2</sup>. No primeiro, conselhos consultivos de bairro, abertos a todos os moradores que desejarem participar ou compostos de maneira mais formal (cooptação dos líderes associativos, eleição, designação pela prefeitura), permitem a simples cidadãos expor sua opinião sobre questões de interesse local ou sobre problemas específicos ligados à ação municipal. Instrumentos como esses foram, por exemplo, organizados em Barcelona e em numerosas cidades francesas. No segundo dispositivo, essa participação cidadã se realizou graças a “conselhos” ou “júris cidadãos” compostos por pessoas escolhidas por sorteio, tais como os júris populares que julgam certos tipos de delitos ou de crimes. Cerca de vinte experiências foram realizadas nesse sentido na Espanha, e muitas cidades alemãs têm dispositivos similares<sup>3</sup>. Entretanto, na maior parte das vezes, o ponto de vista expresso pelos moradores tem um valor puramente consultivo. Às vezes, eles acabam por se cansar por falta de estímulo. De maneira geral, as iniciativas participativas atraem pouco.

Nos bairros alvo da política da cidade, onde as ações participativas são particularmente numerosas, a vontade de reconstituir o “laço social” tende, infelizmente, a passar para segundo plano a realidade dos conflitos sociais <sup>4</sup>. De maneira geral, as ações participativas são abandonadas pelos jovens, pelas populações em situação mais precária ou oriundas da imigração. Essas ações tendem a ser monopolizadas pela classe média, pouco representativa do conjunto da população. Além disso, na Europa, os dispositivos participativos tratam somente das questões microlocais ou muito específicas. A política tende a reduzir-se à gestão e a participação é, sobretudo, colocada a serviço de uma modernização das políticas públicas. A participação raramente constitui uma dinâmica que questiona as relações de poder. Ela visa, de preferência, evitar os conflitos sociais ao invés de construir novos espaços de expressão. Porto Alegre parece, pelo contrário, estar dez passos à frente: seu ex-prefeito proclama que esse município brasileiro está a ponto de “democratizar radicalmente a democracia”<sup>5</sup>. Esse horizonte utópico parece, a partir de agora, uma realidade materializada. Assim estimulada, a idéia de uma democracia verdadeiramente participativa propaga-se progressivamente na Europa. Alguns eleitos, na Espanha ou na França, declaram que vão aplicar, em um outro contexto, os mecanismos do orçamento participativo. Outros, como em Land de Nordrheinwestfallen, na Alemanha, executam outros dispositivos participativos, que parecem também promissores.

Se a capital do Rio Grande do Sul se prepara para sediar pela terceira vez a reunião dos partidários de uma outra globalização, é por certo porque a democracia participativa

---

<sup>1</sup> J. DEWEY, *The Public and its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press, Athens 1954, p.208.

<sup>2</sup> J. FONT (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, 2001.

<sup>3</sup> J. SÀNCHEZ (coord.), *Participació ciutadana i govern local : els Consells Ciutadans*, Meditteranià, Barcelona, 2000.

<sup>4</sup> M.-H. BACQUE, Y. SINTOMER, “L’espace public dans les quartiers populaires d’habitat social”, in C. Neveu (sob a dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L’Harmattan, Paris, 1999.

<sup>5</sup> T. GENRO, U. DE SOUZA, *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997.

que aí foi desenvolvida aparece como exemplar. Dando novamente o poder aos cidadãos, essa experiência reabilita a política em um contexto onde a globalização neoliberal parecia condená-la ao declínio. Na escala municipal, o orçamento participativo de Porto Alegre é o instrumento de uma “inversão das prioridades” das políticas públicas em favor dos pobres. Segundo as Nações Unidas, em 1960, os 20% da população mais rica dividiam entre si 70,2% das rendas em nível mundial, os 20% dos mais pobres se contentavam com 2,3%. Em 1997, a desigualdade estava ainda maior, já que as cifras passaram respectivamente para 86% e 1%! Porto Alegre mostra que esse processo não é tão inexorável quanto parece e que é possível lutar por uma outra globalização. Não temos nós, de fato, o direito de tirar uma lição universal da experiência? Não é exatamente porque a política se aproxima dos cidadãos e porque ela se torna verdadeiramente participativa que ela está em condição de reencontrar uma energia suficiente para inverter, ao menos parcialmente, o formidável movimento de concentração de riquezas que acompanha a globalização neoliberal? A questão do Fórum Social Mundial, esse “anti-Davos”, não seria a de elaborar alternativas em nível planetário, permitindo favorecer a justiça social, a democratização das sociedades e um desenvolvimento sustentável?

O que importa, entretanto, é analisar os fatos. A história nos ensinou a desconfiar dos belos mitos que desvelam, *a posteriori*, uma realidade muito menos bela. Trata-se de analisar de perto essa experiência. É preciso compreender as lógicas que a sustentam, os desafios com os quais ela é confrontada e as respostas que ela traz. A intervenção dos moradores na gestão pública realmente pode fortalecer sua eficácia e não cair no populismo? É possível uma verdadeira participação sem que pequenos grupos ou a classe média monopolizem o essencial do poder? Pode-se institucionalizar a atividade dos movimentos saídos da sociedade civil sem burocratizá-los e arrancá-los de suas raízes? A mobilização dos bairros pode participar da construção daquilo que é de interesse geral e ir além do espírito chauvinista? O dispositivo que traz o nome de “orçamento participativo” é bastante complexo, devendo ser exposto detalhadamente. Como esses animadores o justificam? As práticas correspondem ao discurso? Em quais mecanismos precisamente ele se baseia? Quais são as dinâmicas que caracterizam essa tentativa radical de instaurar uma democracia participativa? Quais são as forças e os limites disso? Qual é a realidade da participação política, quantas pessoas participam? Quem são elas? Como podem coexistir um sistema representativo e a pirâmide participativa? O orçamento municipal no seu conjunto está efetivamente decidido no âmbito da participação popular? É possível comparar o orçamento participativo de Porto Alegre com os dispositivos participativos da Europa? Como distinguir o que é específico do contexto e o que é, ao contrário, suscetível de ser generalizado?

Em suma, essa experiência é tão exemplar quanto parece – exemplar não no sentido de um modelo a ser imitado mecanicamente, mas de uma tentativa a partir da qual é possível refletir e fazer projetos em outros lugares?

Em direção a uma outra democracia

“O heraldo: como a massa, que governa mal seus próprios pensamentos, poderia conduzir com firmeza a cidade?”

Teseu: (...) Quando as leis são publicadas, o pobre diante da Justiça vale tanto quanto o rico. O fraco pode responder ao poderoso que o ataca, e se ele tem razão, vencê-lo. A liberdade existe quando o heraldo pergunta: “alguém apresenta à assembléia algum projeto para o bem do Estado?” Quem deseja falar, coloca-se em evidência. Quem não tem nada a dizer, cala-se. Uma cidade pode ser servida mais igualitariamente?”

EURIPIDES, *Os Suplicantes*.

Porto Alegre está prestes a inventar uma nova figura da divisão dos poderes. Há dois séculos, o sufrágio universal, os partidos, as pesquisas de opinião e os novos meios de comunicação modificaram totalmente a maneira de fazer política. Transformações sociais tais como a mutação das relações entre os sexos, a construção de um Estado social, a explosão da escolarização ou a integração crescente da ciência na produção mudaram totalmente a agenda política e o lugar ocupado pelo espaço público. Contudo, desde o final do século XVIII, nós ainda vivemos sobre a base do tripé: Executivo, Legislativo e Judiciário. A imaginação institucional das democracias ocidentais é, em suma, bastante limitada. O processo em curso na capital do Rio Grande do Sul vem estimulá-la.

No mundo moderno, o papel do povo permanece institucionalmente muito evanescente. Ele esteve há muito tempo às portas do Parlamento com o sufrágio censitário, que dominou todo o século XIX. Quando ele foi progressivamente convidado para participar, isso se deu exclusivamente sob a forma eleitoral, e ainda foram necessárias décadas para que as mulheres fossem equiparadas aos homens. Os governantes, por muito tempo, só admitiram a participação popular na eleição, com as massas devendo reencontrar sua passividade tão logo o voto escorregasse dentro da urna. Esse voto conquistado a duras penas não impediu que as massas se agitassem em momentos históricos excepcionais. Em um país como a França, as próprias manifestações só foram legalizadas depois da Segunda Guerra Mundial. Em quase toda a Europa, elas são, ainda hoje, suspeitas de serem organizadas por minorias ativas que se impoem à maioria silenciosa. A opinião pública tem um papel crescente, e ela deve passar pelo filtro da mídia e das pesquisas de opinião, a tal ponto que os acontecimentos anunciados são às vezes uma pura criação televisual. Além da escolha dos representantes, os cidadãos podem no máximo dar sua opinião: as decisões são tomadas, freqüentemente sem publicidade e em comitê restrito, por pessoas de outras áreas como especialistas, eleitos, empresários ou funcionários públicos. A possibilidade de mudar de time é às vezes somente formal, e os programas e o perfil dos grandes partidos tendem a ser parecidos.

Com seu orçamento participativo, Porto Alegre criou um quarto poder, o dos cidadãos no momento em que eles assumem diretamente a tomada de decisão. A experiência é apaixonante, mesmo que não se trate de um modelo acabado. Contra todos aqueles que postulam que a liberdade e a democracia vivem muito bem sem a participação, a experiência de Porto Alegre confirma que a participação está no coração democrático que sustenta as sociedades modernas.

Para se ter a medida disso, é preciso dissipar uma ambigüidade. A dinâmica de democracia direta que possibilita a prática do orçamento participativo está destinada a *contrabalançar* o governo representativo ou ela tem por vocação se desenvolver para além da democracia representativa, como postulava a visão marxista tradicional? No final dos anos oitenta, o PT era fortemente marcado pela

idéia de uma dualidade de poder que visava “realizar uma espécie de “transferência” de poder em favor da classe dos trabalhadores organizados”, que permitiria “substituir” progressivamente a democracia representativa pela democracia direta. Tarso Genro, o ex-prefeito de Porto Alegre, declara, a partir de então, que essa visão era “simplista”<sup>6</sup>. Ubiratan de Souza, um dos inventores do orçamento participativo, escreve que ele “combina a democracia direta e a democracia representativa, que é uma das conquistas maiores da humanidade e deve ser preservada e enriquecida”<sup>7</sup>. De fato, o orçamento participativo é uma co-gestão entre o Executivo e a pirâmide participativa. O equilíbrio global do dispositivo não foi alcançado, mas essa democracia participativa passou a modificar, profundamente, o funcionamento do sistema político: a sociedade civil manteve sua independência e pode continuar a representar o papel de contra-poder; a comunicação entre os eleitos ou os funcionários públicos e o resto dos cidadãos intensificou-se consideravelmente; o fetichismo político (que vê os delegados tomarem o poder que eles recebem da base) e o “censo camuflado” (que tende a marginalizar os indivíduos oriundos dos grupos dominados na cena política) recuaram consideravelmente. O ideal participativo é hegemônico no nível local, e isso faz com que uma parte das críticas dirigidas pela oposição contra a maioria municipal aceite abertamente o princípio e conteste somente sua aplicação.

Na Europa, a democracia de proximidade tem dificuldade para ultrapassar o bairrismo porque ela está limitada ao microlocal e porque ela é socialmente excludente. Assim, os eleitos desconfiam dessa democracia e afirmam que ela é suscetível de alimentar todos os corporativismos. A experiência de Porto Alegre incita a colocar de outra forma a questão. É preciso questionar a própria democracia representativa, pressionar os limites da decisão pública e relativizar a divisão do trabalho entre democracia representativa e democracia direta. É claro que a expressão dos interesses microlocais cria o risco de um “populismo de bairro”. Mas a solução para enfrentar esse risco não é confinar os moradores

---

<sup>6</sup> T. GENRO, U de Souza, *op. cit.*, p.24.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 105-107.

nesse espaço e deixar aos eleitos o monopólio da visão de conjunto e do interesse geral. É preciso permitir aos moradores ligar suas demandas particulares ao bem comum, discutindo problemas que tocam o conjunto da cidade. A partir do momento em que os cidadãos podem participar diretamente na definição do interesse geral pela via do debate público, é legítimo que os eleitos lhes devolvam a palavra e compartilhem com eles o seu poder.

Não é de se espantar que a mobilização popular esteja, freqüentemente, ausente nas iniciativas participativas européias: não é paradoxal pedir às pessoas para investir em um processo em que elas têm permanentemente um papel secundário? Por contraste, a experiência de Porto Alegre liberou energias impressionantes. As teorias elitistas pretendem que a participação de cidadãos comuns somente poderia efetuar-se em detrimento do peso de especialistas na deliberação e prejudicar, conseqüentemente, a qualidade dessa deliberação. A eficácia do orçamento participativo enfraquece essa tese, que é estática: se for verdade que uma deliberação pública informada requer uma informação real dos cidadãos, essa é estimulada pela participação, que funciona como uma escola de democracia. Por meio da institucionalização de procedimentos para organizar a deliberação pública, os cidadãos podem contribuir para a definição e melhoria das políticas públicas. Trata-se de um processo acumulativo: como na Atenas clássica ou, em menor grau, nas sociedades ocidentais, a participação na deliberação pública reforça a formação dos cidadãos, e essa aumenta a qualidade da deliberação e o sentimento de poder participar utilmente. Ela, assim, favorece a participação. O círculo da atividade política se amplia, especialmente em relação à democracia representativa clássica.

Porém, é preciso, sublinhar que a experiência de Porto Alegre acontece em um contexto muito específico. O orçamento participativo se choca contra uma série de dificuldades que ainda não estão resolvidas. A participação permanece quantitativamente limitada a uma fração mobilizada da população. Os riscos da institucionalização não desaparecem em médio prazo. Mais espinhoso ainda é o problema de nível que a democracia de assembléia deve enfrentar. É ela que foi adotada de maneira exclusiva na capital do Rio Grande do Sul, onde o plebiscito e

o sorteio, os outros dois instrumentos da democracia direta, foram até abandonados. A deliberação perde em qualidade quando as assembleias tornam-se demasiadamente numerosas. Além do nível local ou municipal, os delegados correm o risco de se verem divididos entre um mandato imperativo (que tende a reduzir o impacto da deliberação no topo da pirâmide participativa) e uma lógica que os conduziria a tomar distância da base (ainda mais perigoso, porque o “censo camuflado” tem tendência a ressurgir quando se sobe nas instâncias do poder participativo). A solução encontrada em Porto Alegre foi multiplicar as microrreuniões ao lado das assembleias gerais e reintroduzir a deliberação em uma escala mais ampla, graças a dispositivos tais como os fóruns temáticos ou o Congresso da Cidade. Entretanto, ela resolve parcialmente o problema.

A experiência brasileira não constitui uma solução milagrosa e se choca contra dificuldades reais. Entretanto, ela é extremamente interessante. Dentro dos seus limites, ela confirma que é necessário inventar dispositivos que fogem aos esquemas clássicos para que os cidadãos possam realmente participar na deliberação política e exercer suas faculdades críticas. A cidade de Porto Alegre é hoje um verdadeiro laboratório da democracia.

À luz dessa experiência, é possível tirar lições mais gerais. Primeiramente, a democracia participativa constitui um verdadeiro impasse se ela não se reduz a uma “democracia de proximidade” e se o local é um trampolim mais do que um impedimento. Além disso, a dinâmica participativa é ainda mais promissora uma vez que a deliberação da qual ela depende determina uma verdadeira capacidade de decisão. Em terceiro lugar, a participação não pode ser uma dinâmica espontânea e informal. Para se desdobrar, ela deve se sustentar em regras e procedimentos claros que favoreçam, simultaneamente, a deliberação e a tomada de decisão. Em quarto lugar, se a institucionalização da democracia participativa deve responder a uma demanda vinda “de baixo”, ela pode receber uma impulsão decisiva graças à ação “do alto”. O Executivo de Porto Alegre soube iniciar uma dinâmica que tem, a partir de agora, sua lógica própria. Um processo como esse demanda uma vontade política forte, mas ele requer também um grande pragmatismo na sua execução, pois não há nesse campo esquema pronto que

bastaria ser aplicado. Em quinto lugar, é crucial que a construção do interesse geral não se efetue “nas costas” dos grupos dominados (quaisquer que eles sejam). Para isso, a igualdade política formal não basta, porque as relações de dominação deformam os procedimentos aparentemente neutros. É preciso uma verdadeira vontade política, apoiada em dispositivos de ação afirmativa, para que essa igualdade se efetive. Isso implica compreender que a deliberação não elimina os conflitos sociais: ela lhes dá uma outra forma e outros resultados, mas ela só pode existir a partir de sua expressão pública. É a partir dessa condição que a democracia participativa pode representar um progresso da democracia no sentido etimológico do termo: o “poder do povo”. É preciso compreender esse termo nas suas duas acepções: o conjunto dos cidadãos e o “povão”. Aliás, todos os grandes momentos democráticos na história não foram marcados pela irrupção das classes populares na cena política?

A experiência é ainda mais apaixonante porque ela não se reduz a uma maquinaria institucional e porque ela tem um forte conteúdo social que depende dos atores que são valorizados no processo participativo e da reorientação das políticas públicas locais em direção aos pobres. Somente a ação municipal não modificaria as relações entre as classes sociais, mas ela mostra como os poderes públicos têm uma verdadeira margem de ação, que pode se traduzir pelo apoio à economia solidária. Tudo isso justifica o fato de a cidade ter acolhido as duas primeiras sessões do Fórum Social Mundial. Ainda nesse plano, convém dissipar uma outra ambigüidade. Não se compreenderia a dinâmica instaurada em Porto Alegre com a retórica da ruptura com o capitalismo, que se percebia no PT dos anos oitenta. Na realidade, ela depende mais de uma tentativa de controlá-lo, de compensar os desequilíbrios criados pelo mercado e de afirmar o peso da ação política face à lógica do lucro. Não se deve subestimar essa iniciativa. Seu eco se faz ouvir até nos organismos que eram antes bastiões do “pensamento único”. Hoje, o Banco Mundial não se contenta em conceder empréstimos baixos a Porto Alegre, ele divulga e exalta o seu orçamento participativo para outros países do terceiro mundo por meio de folhetos. Quaisquer que sejam as intenções que estão à frente dessa publicidade, ela constitui um sintoma revelador. Uma outra lógica é

possível e necessária no nível internacional. Dois de seus princípios foram esboçados na capital do Rio Grande do Sul: justiça e democracia. Seria preciso acrescentar outros, como o desenvolvimento sustentável. Trabalhar sobre todas as formas concretas dessa alternativa e lançar experiências pragmáticas que permitam avançar nessa direção: tais são os objetivos que deveriam reunir todos os partidários de uma outra globalização.