

A democracia participativa pode ser considerada uma – entre outras – das alternativas ao centro, ou seja, uma alternativa às democracias hegemónicas, onde seus resultados falam por si só, ou seja, uma sociedade organizada com um objectivo final.

A democracia participativa surge aqui como uma das alternativas à democracia hegemónica liberal, incentivada pelos países desenvolvidos do Norte. Deste modo, toda democracia participativa surge de uma tentativa de mudança da relação entre sociedade e governo, assim como é marcada por um aumento de novos actores e de novos temas na cena política, i.e., numa mudança das práticas políticas até então existentes, independentemente das sociedades analisadas (Santos e Avritzer, 2003: 49). Esta nova concepção de democracia demonstra, como qualquer perspectiva, seus prós e contras. As vantagens são muitas, no entanto, este processo também não está livre de problemas e críticas. Um dos pontos fundamentais desta conceptualização democrática se assenta justamente na expansão do poder de decisão à população local que, em última análise, se traduz na devolução da soberania à sua origem, ou seja, ao povo. Havendo assim uma relação de complementaridade entre a democracia participativa e representativa que são coexistentes (e não excludentes) dentro do próprio sistema político em causa. Porém, a comutação de uma democracia representativa para uma democracia participativa implica algumas transformações na própria sociedade. Portanto, para que haja uma democracia participativa é necessário uma sociedade civil organizada e activa, o engajamento dos agentes na formulação de leis e de novas políticas, assim como a reformulação da soberania, a introdução da responsabilidade e da prestação de contas, ou seja, da própria representação (Santos e Avritzer, 2003). Um olhar sobre as características acima apresentadas nos revela uma certa abstracção tanto do termo “democracia” quanto de “participativa”, e.g., uma reflexão subjectiva. A fim de superar esta subjectividade inerente à própria desconstrução do termo em termos teóricos e, ao mesmo tempo afastando-se de seus mais paradoxais debates ontológicos, tomaremos como estudo de caso a democracia participativa de Porto Alegre (Brasil). Deste modo, para um melhor esclarecimento dos resultados da democracia participativa de Porto Alegre, devemos ter em conta o contexto político-social brasileiro em que o mesmo surgiu. O Brasil esteve sob um regime totalitário – ditadura militar – de 1964 à 1985 (Cervo, 2002). Entretanto, nos finais dos anos 1970, movimentos sociais começaram a se organizar em favor das classes consideradas excluídas, essencialmente com o intuito de evitar tal desabono. É neste contexto que o Partido dos Trabalhadores (PT), relativamente forte no Estado de São Paulo, merece destaque. Tal movimento surgiu, com bases nos escritos marxistas, no início dos anos 80, a favor da organização dos operários como forma de combater a ditadura militar. Com fim da ditadura, e já nos finais dos anos 80, o PT em conjunto com outros partidos de esquerda obtiveram resultados positivos em cidades importantes do Brasil (São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Campinas, entre outras) (Santos, 2003: 349). Assim que assumiu o poder na cidade de Porto Alegre em 1989, o PT não mais saiu. Com uma nova apreciação de governança, conhecida como “administração popular”, o PT introduziu no Brasil e no mundo uma nova “formula” para a democracia. Hoje, Porto Alegre é uma das cidades mais desenvolvidas do país, com a melhor qualidade de vida (Santos, 2003), tudo isso através da introdução de uma nova política orçamental, o chamado Orçamento Participativo (OP). Antes de entrarmos nos trâmites do OP, importa-nos referir o sobre o sistema político municipal brasileiro, que está

dividido em duas instâncias: o Prefeito, que representa o Executivo, a Câmara dos Vereadores que representa o Legislativo (mais a frente veremos as divergências entre esses dois órgãos no que diz respeito ao OP). Um outro ponto importante está na organização da distribuição do orçamento público, que passa por três níveis, o federal, o estadual e o municipal (Santos, 2002: 383-4). Dito isto, os três grandes pilares sustentam o OP em Porto Alegre são: todos os cidadãos têm direito de participar; a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia directa e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular onde o regimento interno é ditado pelos participantes; e, por fim, uma combinação de critérios gerais é usada como forma de organizar as distribuições de recursos de investimentos (Santos, 2003: 385). O OP é partilhado segundo regiões, bem como suas respectivas áreas ou temas (tais como, circulação e transporte, cultura, educação e lazer, saúde e assistência social, desenvolvimento económico, entre outros). Desta forma, o OP possui três tipos de instituições distintas. A primeira delas diz respeito às instituições administrativas do Executivo, sendo os dois mais importantes: o Gabinete de Planeamento (GAPLAN), Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC). A segunda, diz respeito às organizações comunitárias, são elas as Uniões de Vilas, os Conselhos Populares e as Articulações Regionais. E, por fim, para estabelecer uma conexão entre as instituições do Executivo e das Comunidade, foram engendradas as seguintes instituições: Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembleias Plenárias, Fórum Regional do Orçamento, Assembleias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento (Santos, 2003: 387-389). Visto isso, notamos uma profunda ruptura no modo como se mantinha a participação política dos cidadãos, bem como a própria inserção da sociedade civil no planeamento político. Assim, o OP, que no princípio do seu legado não entusiasmou muitos, vem se tornando uma arma poderosa na reformulação do processo decisório do município. Vimos que desde sua implementação, houve um aumento significativo na participação do OP (de 976 em 1990 para 19.025 em 2000, passando por 20.724 em 1999), no entanto estão incluídos nestes números as organizações, e estima-se que o número aproximado da participação seja de 100.000 pessoas, ou seja, 8% da população de Porto Alegre. É desta emancipação do processo decisório orçamental de uma instituição, como uma autarquia, que surgiu, no caso da OP, uma crescente rivalidade entre o órgão Executivo e o Legislativo. Segundo a Constituição brasileira de 1988, a aprovação do orçamento municipal é competência da Câmara dos Vereadores, e aqui reside o problema. Como o OP é resultado de uma “negociação” entre a comunidade e os órgãos executivos (GAPLAN e CRC), o orçamento municipal já chega na Câmara dos Vereadores sem flexibilidade nenhuma, e isso revolta os “legisladores”, aclamando que o poder de aprovação do orçamento compete a eles. Este “congelamento” do OP, para além de causar uma hostilidade entre os deputados que não fazem parte do PT e o OP, tem o seu lado bom, na medida em que não dá espaço para que o modifique, assim sendo há uma menor probabilidade do acto de corrupção (Santos, 2003: 429-449). Uma vez explorados seus benefícios e trâmites legais, resta-nos explorar suas limitações. Neste sentido, a principal crítica à política do OP, proveniente da oposição, vem argumentar que esta política tem um carácter imediatista, pois não resolve os problemas a longo prazo. No entanto, o próprio PT reconhece que muito tem de ser feito para melhorar, foi nesse sentido que um Grupo de Trabalho ficou encarregue de efectuar um estudo para reflectir sobre a experiência do OP. O resultado deste trabalho foi publicado com o título “Rompendo nossos limites: uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre” (2001). Com efeito, podemos averiguar que há uma constante preocupação

em melhorar e aprender com esta experiência. Alguns aspectos do OP devem ser melhor apurados, ou pelo menos mais discutidos, com base no próprio documento “Rompendo nossos limites”. O primeiro deles tem a ver com a representatividade e a qualidade da participação, ou seja, a relação entre democracia representativa e democracia participativa. Hoje, é sabido que as classes menos abastadas têm uma certa dificuldade em aceder ao OP, também sabemos que há uma enorme parcela da população porto-alegrenses (cerca de 25%) que vivem em bairros clandestinos, ou seja, não possuem nem voz activa no OP, e nem recebem sua fatia merecida do OP (Santos, 2003: 455- 456). A acessibilidade também tem a ver com o acesso à informação da população, com a preocupação de atentar a fonte desta mesma informação. Isto cria uma certa cultura participativa, que se reflectirá nas gerações futuras, baseada tanto na igualdade quanto na transparência política. Sem muita dificuldade, poderíamos aqui exhibir uma lista dos problemas enfrentados pelo OP. No entanto, o que importa reter é a ideia revolucionaria de participação da população, isto é o que está na génese da democracia participativa no caso de Porto Alegre. Em conclusão, vimos que uma definição de democracia, postulado como fórmula para todos os Estados (ou melhor, todas as sociedades) é uma presunção tão errónea, também verificamos que a democracia sofreu os efeitos da globalização, especialmente no mundo pós Guerra-fria. É natural que novos desafios sejam colocados para mudarmos o conceito hegemónico, ainda mais com o relativo sucesso de experiências como a de Porto Alegre. Finalmente, de facto a democracia participativa pode ser considerada uma – entre outras – das alternativas ao centro, ou seja, uma alternativa às democracias hegemónicas, onde seus resultados falam por si só, ou seja, uma sociedade organizada com um objectivo final – no caso do OP, a distribuição do orçamento municipal – tem grandes possibilidades de se emancipar. Entretanto, por um lado, a implementação deste modelo de democracia implica uma convergência de objectivos e dos meios utilizados para se concretizar. Visto que uma implementação completa, à nível nacional (federal), seja mais complicado. Sendo que quanto mais abrangente os temas propostos pelo OP, mais complexo é o processo de negociação (para não referir no aumento considerável dos agentes/instituições). Por outro lado, é verdade que o OP como forma de democracia participativa revelou ser um sucesso como modelo contra-hegemónico democrático, tanto nacional como internacionalmente, estudado por Organizações Internacionais como o FMI e a ONU. O Orçamento Participativo é um modelo para ser seguido, e propostas – a nível local – já foram realizadas na Europa. António Andrioli (2004), em seu artigo intitulado “Orçamento participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha?” identifica alguns aspectos universais do OP, tais como autonomia, objectividade, transparência, efectiva implementação das tomadas de decisão. Em última análise, uma internacionalização da democracia participativa nesse sentido seria uma alternativa. Bibliografia Andrioli, António Inácio (2004), “Orçamento participativo de Porto Alegre: um exemplo para a Alemanha?”, in Revista Espaço Acadêmico, nº 43, < <http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm> >, página consultada em 08/02/2009. Avritzer, Leonardo (2003), “Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil” in Boaventura Sousa Santos (org.), Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa, Porto: Afrontamento, pp. 469-498. Burns, Tom R. (2004), “O futuro da democracia no contexto da globalização e da nova política” in José Manuel Leite Viegas, António Costa Pinto e Sérgio Faria (orgs.), Democracia, novos desafios e novos horizontes, Oeiras: Celta Editora, pp. 125-159. Cervo, Amado Luiz (2002), História da política exterior do Brasil, Brasília: Editora Universidade de Brasília. Dahl, Robert A. (2000), Democracia, Lisboa: Temas e

Escrito por Fernando Ludwig

Qui, 30 de Abril de 2009 20:00

---

Debates. Freire, Maria Raquel e Sousa, Fernando de (2004), “Os desafios da democratização no mundo global” in Maria Raquel Freire (org.), *Desafios da democratização no mundo global*, Porto: Afrontamento, pp.13-26. Sader, Emir (2003), “Para outras democracias” in Boaventura Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*, Porto: Afrontamento, pp. 541-562. Santos, Boaventura Sousa (2003), “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva” in Boaventura Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*, Porto: Afrontamento, pp. 375-465. Santos, Boaventura Sousa e Avritzer, Leonardo (2003), “Para ampliar o cânone democrático” in Boaventura Sousa Santos (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa*, Porto: Afrontamento, pp. 35-69. Warren, Mark E. (2004), “Que tipo de sociedade civil é melhor para a democracia” in José Manuel Leite Viegas, António Costa Pinto e Sérgio Faria (orgs.), *Democracia, novos desafios e novos horizontes*, Oeiras: Celta Editora, pp. 85-97.