

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE

## Apontamentos para uma reflexão teórica

Debate/discussão em teoria social

GT 13- Reforma do estado, governabilidade e democracia

Adão Clóvis Martins dos Santos<sup>1</sup>

### Resumo:

O artigo nos remete ao processo democrático realizado pelo governo da Administração Popular em Porto Alegre no período que vai de 1989 a 2004. Inicialmente, procura-se fazer uma reflexão sobre o tipo de partido político e o processo político que permitiu ao Partido dos Trabalhadores, em Porto Alegre, construir uma imagem de “Partido de Governo” e não de mera oposição. Salientam-se algumas concepções teóricas sobre a democracia que, direta ou indiretamente, ao reconhecerem a crise e as limitações da democracia representativa ou liberal, incidem na análise do processo democrático realizado. Esta tarefa apoia-se nas formulações e críticas teóricas de Cornélius Castoriadis sobre as concepções atuais de democracia que a encaram não como regime político e sim como meros procedimentos.

**Palavras-chave:** Orçamento Participativo. Democracia. Partido político.

Uma das maiores dificuldades experimentadas pelos partidos de caráter proletário que aceitaram movimentar-se no interior da lógica da democracia representativa - que pressupõe a conquista de uma maioria eleitoral através do sufrágio universal para chegar e permanecer no poder - radica no seu estatuto de classe, isto é, o proletariado. Não sendo o proletariado no seu sentido clássico - enquanto trabalhador manual - maioria eleitoral, combinar um estatuto minoritário com uma práxis majoritária, sem perder sua natureza de classe, torna-se, inevitavelmente, um dilema político.

Outro grande problema, tão ou mais difícil de solucionar que o primeiro, consiste na necessidade de modificar, nas consciências das massas da sociedade, a imagem de partido de oposição. O que significa isso? Significa que embora o partido apareça na imagem da sociedade como o partido que melhor representa os interesses dos trabalhadores, não o é sentido por estes, enquanto experiência concreta, como um partido de governo. Resumindo, o problema consiste na superação da imagem de partido de oposição, tornando-se não só formalmente, mas de fato, no imaginário do conjunto da sociedade, um partido de governo.

---

<sup>1</sup> Mestre em Sociologia pela PUCRS, onde atua como professor, e doutorando em Economia pela UNICAMP. Endereço: adams@pucrs.br

Segundo Jean Lojkin, na obra *A Classe Operária em Mutações*, "O Partido Comunista Francês continua sendo majoritariamente o partido dos operários... É ele quem na consciência nacional, melhor defende os interesses sociais dos assalariados. Mas, até aqui, ele não é vivido pela massa dos franceses como um partido de governo." (Lojkin, 1990, p. 21)

Como se vê, as dificuldades do Partido Comunista Francês em ser escolhido pelas massas segundo Lojkin, radica na sua natureza de classe - o proletariado -, bem como na dificuldade de superar a imagem de partido de oposição.

É exatamente em relação a estes dois históricos e cruciais problemas que o PT parece estar a nos sugerir, através de sua práxis, não uma solução qualquer, mas uma solução não-autoritária, não-tecnocrática, ou seja, uma solução calcada em uma democracia mais alargada possível e que começa a ser sentida pelo conjunto da população como uma boa novidade a contrastar com as organizações tradicionais de poder delegado. Não só a população em geral assim a sente, como também parcelas consideráveis de políticos de partidos tradicionais, que veem uma de suas manifestações concretas, o Orçamento Participativo, como um "instrumento diabólico que engessa e maneteia os vereadores." Esta avaliação resulta do reconhecimento da impossibilidade de continuarem a exercer o tradicional clientelismo que os fazia, individualmente, interlocutores na busca de verbas para asfaltar e iluminar ruas, ou construir creches, tudo isso, como um favor pessoal destes para com as comunidades.

Com essa práxis, restringem-se os espaços políticos caracterizados por uma ação heterônoma, privilegiando-se alternativas que exigem ações autônomas dos indivíduos nos processos decisórios.

Em relação ao primeiro problema, que consiste em conciliar um estatuto minoritário com uma práxis majoritária, nos parece que o partido dos trabalhadores já nasce, em tese, com o problema resolvido; ou seja, o partido nunca foi o partido da classe proletária, na sua concepção reduzida e fetichizada. Este já nasce como o partido dos trabalhadores, de todas as camadas assalariadas, superando com isso, no nascedouro, a dicotomia clássica que buscava separar o operariado dos quadros, técnicos e engenheiros. Dizendo de outra forma, o Partido dos Trabalhadores sempre quis ser mais do que o partido da classe operária: quis ser o partido do conjunto dos trabalhadores - estes sim, uma maioria eleitoral que permite não só chegar ao poder, mas modificá-lo, sem previamente assaltá-lo, preservando e alargando os mecanismos democráticos e as conquistas dos trabalhadores.

Nesse sentido, o problema clássico vivenciado pelos partidos de classe proletária não é sentido intensamente pelo partido dos Trabalhadores, pois não existe nenhum estatuto minoritário a ser combinado com uma práxis majoritária; pelo contrário, existe uma correspondência positiva entre um estatuto majoritário - a classe trabalhadora é maioria eleitoral - e uma práxis majoritária, baseada no sufrágio universal.

Em relação ao segundo problema, bem mais delicado e complexo do que o primeiro, embora o processo político não permita respostas de caráter conclusivo, a experiência do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre pareceu apontar para uma potencial resposta. Resposta esta baseada em mecanismos que procurou afirmar uma hegemonia de práticas políticas que pouco a pouco acabou subvertendo o cotidiano dos cidadãos, os quais puderam olhar-se em um espelho e não ver uma imagem diferente de si mesmos; ou seja, sem querer abusar de metáforas nem cair em uma análise ingênua, o espelho não apontava para uma imagem amputada e fragmentada do homem, do trabalhador, do cidadão e do companheiro. A imagem refletida tendeu a mostrá-lo como uma rica síntese do homem que é pai, que é um trabalhador que deposita seu voto delegando poderes a seus elegidos e que é capaz de também agir direta e solidariamente nas associações, conselhos e assembleias participativas e que, portanto, num certo sentido "faz a história". Embora a descrição possa parecer um tanto exagerada, pode-se afirmar, com certa margem de segurança, que foi esta imagem que passou a

ser sentida e vivenciada por uma maioria considerável da população e que, ao logo de dezesseis anos, conferiu ao Partido dos Trabalhadores mandatos após mandatos, cimentando, desta forma, o caminho para a chegada ao poder do governo estadual.

Portanto, nos parece que a experiência do Partido dos trabalhadores na capital gaúcha está a demonstrar a possibilidade não abstrata de uma luta por uma nova gestão, não-tecnocrática, não-autoritária e que pressupõe como condição necessária uma participação ativa dos indivíduos na construção de um novo espaço público democrático. No nosso entendimento, é possível sugerir como hipótese explicativa que teria sido exatamente esta luta por uma nova gestão, calcada na criação de espaços públicos completamente abertos para a participação, elaboração e deliberação democrática, que teria permitido ao Partido dos Trabalhadores a ultrapassagem da imagem de um mero partido de oposição e instalar-se no imaginário da população como um partido de governo, superando assim, neste processo, a ideologia das classes dominantes que historicamente sempre procuraram generalizar a imagem dos partidos de esquerda como ignorantes e incapazes de apresentar soluções técnicas para a tomada de decisões.

Como reflexão teórica, é possível indagar hoje a significância da práxis política desenvolvida pelo Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre que, ao construir uma imagem de partido de governo e não de mera oposição para o processo político, permitiu a conquista do poder em grandes cidades, em governos estaduais e a própria conquista do poder central.

Uma vez caído por terra o mito de que um partido de esquerda só é bom na oposição, mas nunca no governo, se abre a possibilidade para a criação de uma vontade coletiva que busque mais do que solucionar demandas, forjar uma alternativa para a crise das formas históricas de delegação de poderes, cristalizadas nas câmaras de vereadores e assembleias tradicionais, exigindo destas uma profunda redefinição de seus papéis históricos.

Estes são, no nosso entendimento, os motivos, as razões do profundo e orgânico êxito experimentado pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre. O Partido dos Trabalhadores, por um lado, ao superar a clássica divisão entre operários, quadros e técnicos, buscou governar para uma maioria da população; por outro, ao superar a imagem de partido de oposição, conseguiu firmar a imagem de partido de governo, capaz não só de administrar de forma mais eficiente, mas administrar de uma nova forma, forjando nesse processo uma nova maioria capaz de gerar uma nova gestão da sociedade.

A título de um pequeno esboço para a reflexão teórica sobre a democracia participativa, parece-nos pertinente nos remeter ao processo democrático realizado pelo governo da Administração Popular em Porto Alegre ao longo dos dezesseis anos, que vai de 1989 a 2004.

Para avaliarmos a possível contribuição da experiência democrática produzida pelo Orçamento Participativo para a formação de uma nova gestão da sociedade, convém, inicialmente, salientarmos algumas concepções teóricas sobre a democracia que, direta ou indiretamente, ao reconhecerem a crise e as limitações da democracia representativa ou liberal no que diz respeito à participação ativa e transparência dos processos decisórios, incidem na análise sobre a democracia participativa realizada em Porto Alegre.

Assim, ao buscarmos pensar teoricamente a democracia participativa do OP, convém salientarmos uma concepção de democracia que, partindo do reconhecimento da existência de preferências políticas distintas, vê na deliberação pública a forma mais democrática para a solução de conflitos na arena política. Esta concepção nos é fornecida por David Miller, que assim a explicita:

“A ênfase na concepção deliberativa recai sobre a forma pela qual um processo de discussão aberta, no qual todos os pontos de vista possam ser ouvidos, pode legitimar o resultado visto como procedimento de descoberta de uma resposta correta.” (Giddens, 1996, p.131)

Nesse sentido, ao analisar a significância da concepção de democracia deliberativa, Anthony Giddens reconhece que a definição da democracia deliberativa não está centrada na participação de todos os indivíduos, e sim no caráter público da deliberação e, sem perceber nenhum conflito com a democracia representativa, afirma que “Em um sistema representativo, as condições de democracia deliberativa poderiam ser alcançadas garantindo-se a visibilidade daquilo que os representantes eleitos fazem”. (Giddens, 1996, p. 131)

No entanto, para Giddens, a democracia deliberativa se restringiria à esfera da política formal. Assim, enuncia o seu conceito de democracia dialógica levando em consideração as condições de difusão da reflexividade social, salientando que essa concepção difere de uma situação ideal de discurso e que tampouco tem como orientação necessária a obtenção de um consenso, diferindo, portanto, da concepção de Habermas. A democracia dialógica, segundo Giddens, “pressupõe apenas que o diálogo em um espaço público fornece um modelo de viver com o outro em uma relação de tolerância mútua seja esse outro um indivíduo ou uma comunidade global de fiéis.” (Giddens, 1996, p. 133) A ênfase recai não na participação, mas sim na abertura pública para a deliberação.

Desta forma, ao enunciar o seu conceito de democracia dialógica, Giddens evita discutir a questão da participação na esfera política, entendida por ele como formal, pois se assim o fizesse, teria que reconhecer que, de certa forma, as instituições participativas no seu conteúdo são completamente refratárias às instituições democráticas representativas, historicamente existentes. Assim, deixa de perceber que a generalização de formas de participação direta tende a exigir uma redefinição ou a construção de novas instituições; instituições estas que não restrinjam a autonomia e a contingência. Ao mesmo tempo, em nenhum momento Giddens analisa os processos engendrados pela modernização reflexiva em relação às instituições existentes. Pode-se presumir o entendimento de que as instituições democráticas liberais sejam suficientemente elásticas ou, precisamente por reconhecer que as modificações, tanto nas esferas do cotidiano quanto em relação aos processos globalizadores, passam a requerer uma redefinição das atuais instituições, acredita que a democratização do cotidiano através da democracia dialógica seja suficiente para a “democratização da democracia”. Nesse sentido não existe no pensamento de Giddens qualquer possibilidade de rupturas institucionais e sim uma modificação silenciosa que sequer seria percebida pelos indivíduos. Em última análise, as instituições democráticas liberais seriam suficientemente elásticas, ou estruturalmente camaleônicas, para acomodar na sua forma todas as práticas políticas mesmo aquelas formas antagônicas que teriam a função de democratizar a democracia.

Para realizarmos uma reflexão sobre as potencialidades e os limites da democracia participativa, realizadas pelo Orçamento Participativo, convém, inicialmente, salientarmos as observações de Castoriadis sobre a possibilidade efetiva de uma participação democrática quando nos diz que “a menos que se intervenha profundamente na organização substantiva da vida social, nem sequer é possível uma ‘democracia processual’ que não seja uma autêntica fraude.” (Castoriadis, 2002, p. 263)

Levando-se em consideração a experiência da democracia participativa desenvolvida pelo Orçamento Participativo, tal como se realizou na cidade de Porto Alegre, é possível salientar alguns traços que a particulariza como uma criação política que rompe com uma longa história de instituições e decisões heterônomas, que tão bem caracterizaram o imaginário público da América Latina.

Aqui, diferentemente da democracia dialógica, concepção desenvolvida por Anthony Giddens, e diferentemente da democracia deliberativa de David Miller, a democracia participativa não tem o seu traço distintivo tão somente no fato do processo deliberativo ocorrer em um espaço público. O caráter público da deliberação é para a democracia participativa - modelo OP - uma condição necessária, mas não suficiente, pois é perfeitamente possível a existência de um sistema deliberativo público de decisões acordadas privadamente, ou seja, um processo de deliberação pública de projetos elaborados

privadamente - resultados de acordos celebrados de forma privada. O que caracteriza e especifica a democracia participativa é que, para além de um sistema público de deliberação, o processo deliberativo é completamente aberto - para todos os indivíduos maiores de dezesseis anos moradores de uma região do OP - e as regiões mostram a existência de um pluralismo e interclassismo que tão bem caracterizam a coletividade. O espaço público é aberto não só para o processo de deliberação, mas também aberto para a elaboração dos projetos. Enfim, mais do que um sistema de deliberação pública de interesses privados, acordados de forma privada, a democracia do OP se caracteriza por ser um sistema de deliberação pública de acordos celebrados também de forma pública, pressupondo uma participação direta dos cidadãos.

Os possíveis limites, existentes inicialmente, para a extensão da participação na instituição OP - população em área de carência máxima de serviços ou de infra-estrutura, carência de serviços ou infra-estrutura da região, população total da região, prioridades da região - derivaram da política de inversão de prioridades estabelecida pela Administração popular, que buscou governar para a sociedade priorizando as camadas mais pobres, e evidenciam não os limites da instituição democrática participativa, e sim o fato deste projeto ter se realizado em uma sociedade periférica, dependente, onde uma massa considerável de indivíduos encontra-se em um processo histórico de exclusão social.

Assim, as observações, por parte dos operadores do OP, de que estaria ocorrendo uma tendência à redução da participação dos indivíduos da comunidade ou região após a conquista das reivindicações mais emergenciais, tais como luz, asfaltamento de ruas, água, energia elétrica etc., não explicita uma tendência ao esgotamento da democracia participativa sob a forma do OP, mas tão somente um possível “esgotamento” da capacidade de pensar o processo político que transcende as reivindicações de caráter material mais imediato. No fundo, a tese do esgotamento do OP manuseada por parte da esquerda nas últimas eleições municipais, traduz ou uma incompreensão da natureza da instituição democrática engendrada, ou uma concepção estreita, reduzida, da concepção de participação política. Parece querer dizer que os indivíduos, mesmo passando por um processo pedagógico no qual experimentam a possibilidade de uma participação autônoma, ativa, sobre suas vidas e da coletividade, continuam apenas se mobilizando por questões de caráter mais imediato. Demonstram, assim, uma incapacidade teórica de pensar o processo de superação das demandas de caráter quantitativo e de colocar em questão as demandas qualitativas que dizem respeito à esfera da cultura, do lazer, do esporte, da segurança etc., transformando-as em objetivos mobilizadores do conjunto da população. Por outro lado, quando se pensa em democracia participativa como uma instituição onde todos os indivíduos participam o tempo todo, decidindo sobre todos os temas e assuntos, a percepção da existência de indivíduos que deixam de participar ou não participam pode levar à conclusão de um fracasso da democracia. Mas não é esta a natureza da democracia participativa, a qual se caracteriza, diferentemente da democracia representativa, por se constituir em espaços abertos à participação direta e ativa dos cidadãos, onde não é vedada a sua participação, e mais, esta lhe faculta também a possibilidade de não participar sempre e quando os temas ou as demandas não corresponderem às suas necessidades, sejam elas materiais ou não materiais. No fundo, permanece quase esquecido por parte desta parcela da esquerda que defende a tese do esgotamento do OP, o reconhecimento de que em uma democracia de participação direta se deva partir do pressuposto, como Marx assim o faz em “Crítica ao programa de Gotha”, de que os indivíduos possuem capacidades diferentes e necessidades diferentes - “De cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual segundo suas necessidades” (Marx, 1980, p. 215) - e que, portanto, o tratamento justo, ao se considerar a participação dos indivíduos, deva consistir no reconhecimento do princípio que aponta para a exigência de tratar os desiguais de forma desigual.

Cabe ressaltar nesta pequena reflexão uma tese que aponta para uma “trivialização” do processo democrático desenvolvido pelo OPPA, entendido como um modelo de democracia deliberativa.

Segundo Beras, a trivialização teria ocorrido porque “a experiência de participação se autonomizou e virou uma esfera de busca e afirmação dos interesses locais de moradia. Isto fez com que, ao invés de fortalecer os atores sociais próprios da sociedade civil, ocorresse o fortalecimento de novos atores que organizam e reproduzem a própria experiência, ou seja, esta se especializou.”(Beras, 2009, p.76) Ora, a autonomia da experiência, o fortalecimento dos novos atores em detrimento dos atores tradicionais estão a apontar não para um processo de “trivialização” mas sim para um processo de expansão da cidadania. Ainda segundo Beras, “Os conselhos populares e as entidades comunitárias dão espaço ao Conselho do Orçamento Participativo (COP) e ao Fórum Regional do Orçamento Participativo (PROP) e os presidentes e lideranças de entidades tiveram que se tornar conselheiros, delegados ou negociar com eles. (Beras, 2009, p. 78) Parece que o autor, ao persistir na tradicional dicotomia Estado e Sociedade Civil, lamenta o enfraquecimento das entidades associativas engendradas como formas defensivas em uma sociedade heterônoma, ou seja as tradicionais associações de moradores e suas respectivas lideranças.

Assim, para o autor, o resultado foi que “O OPPA acabou por ser o lócus da sociedade organizada e não uma arena de disputa e concertação entre Sociedade e Estado, mas uma coisa só”. (Beras, 2009, p. 82) Percebe-se que o autor concebe a democracia desenvolvida pelo o OPPA como um mero mecanismo de deliberação que busca articular Estado e sociedade e não como embrião de um Regime Político que ao se realizar tende exatamente a superar esta polaridade. Melhor, não percebe que a democracia, entendida como Regime político, que não se reduza aos procedimentos, por certo importantes para um processo democrático, requer a superação da sociedade heterônoma, caracterizada pela histórica divisão entre Estado e Sociedade Civil.

Creio que estas conclusões se devam ao fato de o autor tratar a questão da democracia participativa a partir de uma redução do tema a uma análise calcada na oposição entre Estado e Sociedade Civil. De fato, com a utilização destes conceitos não lhe restam muitas alternativas a não ser considerar o Estado como polo de identidade de interesse geral da sociedade ou a lamentar a inexistência de uma Sociedade Civil Forte na sociedade brasileira.

Castoriadis nos ensina a evitar esta armadilha (Estado e Sociedade Civil) ao postular a necessidade de desenvolvimento de uma sociedade Política entendida como: “uma sociedade que se auto-institui explicitamente. Aqui, o “nós” se torna: nós somos aqueles que temos, como lei, fazer a nossa própria lei.”(Castoriadis, 1981, p..87) E nesse sentido conclui que: “A referência ao ser da coletividade se torna então referência a si como corpo soberano e ativo, que não admite em seu seio divisão ou diferenciação quanto ao poder”. (Castoriadis, 1981, p.87)

Seguindo a trilha deixada por Castoriadis ,pode-se perceber que em todas as análises sobre a democracia está ausente o tipo antropológico adequado para fazer funcionar de forma adequada os procedimentos ditos democráticos. Deve-se partir do reconhecimento de que a mera existência de procedimentos democráticos não garantem, por si só, a existência de uma sociedade democrática e que é tarefa de uma paidéia democrática a produção de homens adequados para fazer funcionar uma democracia entendida como Regime Político e não como meros procedimentos. Referindo-se aos estudos contemporâneos sobre a democracia Castoriadis ressalta que, “Na realidade estamos a tocar aqui num fator fundamental, que os grandes pensadores políticos do passado conheciam e que os pretensos “filósofos políticos” actuais, maus sociólogos e reles teóricos, ignoram soberanamente: a íntima solidariedade entre um regime social e o tipo antropológico, ou o leque formado por todos esses tipos, necessário para fazê-la funcionar”. (Castoriadis, 1998, p.105)

Ao se buscar a elaboração de um conceito analítico para a democracia de participação desenvolvida pelo Orçamento Participativo, creio ser conveniente partir do conceito elaborado por Cornelius Castoriadis, no qual define a democracia como “O regime no qual a esfera pública se torna verdadeira e

efetivamente pública, pertence a todos e encontra-se efetivamente aberta à participação de todos”. (Castoriadis, 2002, p. 264) No entanto, deve-se salientar que um possível conceito analítico de democracia participativa, tal como foi desenvolvida pelo OP, deva concebê-la como realização da idéia de democracia direta, uma forma concreta de democracia de participação e, como tal, uma criação sócio-histórica aberta. E aqui, partindo de uma apropriação de Castoriadis, poderíamos dizer que a importância da “recriação” da democracia de participação direta na *pólis* Porto Alegre reside na “idéia, quase inimaginável na época” para o mundo ocidental - sob a hegemonia da ideologia neoliberal do mercado como regulação da sociedade - de que uma coletividade poderia se autogovernar.

## **BIBLIOGRAFIA**

Beras, César. *O orçamento participativo de Porto Alegre e as possibilidades para a democracia participativa em Porto Alegre*. Da Casa Editora, 2009.

Castoriadis, Cornelius. *A ascensão da insignificância*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Castoriadis, Cornelius. *Revolução e autonomia*. Belo Horizonte: COPEC, 1981.

Castoriadis, Cornelius. *A Instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

Giddens, Anthony. *Para além da esquerda e da direita. O futuro da política radical*. São Paulo: UNESP, 1996.

Lojkine, Jean. *A classe operária em mutações*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

Marx, Karl. *Crítica ao Programa de Gotha*. In Karl Marx e Friedrich Engels. Obras escolhidas, v. 2. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.