

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

A experiência do Orçamento Participativo em. Porto Alegre e seu significado para o debate sobre as teorias da democracia.

Tarson Nuñez y Alfredo Alejandro Gugliano.

Cita:

Tarson Nuñez y Alfredo Alejandro Gugliano (2009). *A experiência do Orçamento Participativo em. Porto Alegre e seu significado para o debate sobre as teorias da democracia. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1237>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/f1y>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre e seu significado para o debate sobre as teorias da democracia¹

Tarson Nuñez

Alfredo Alejandro Gugliano²

I. Introdução

Este ensaio tem como objetivo sintetizar uma série de reflexões relativas ao significado de práticas como o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre em termos da sua contribuição para o debate teórico sobre o tema da democracia. A consolidação de experiências inovadoras em termos do exercício da democracia em nível local teve um grande impacto nas discussões acerca da democracia, dando uma atualidade maior e um campo empírico de observação e reflexão para o debate teórico acerca das distintas vertentes das teorias democráticas. Este impacto foi particularmente forte sobre o debate que contrapôs democracia participativa e democracia representativa. O objetivo de nossa reflexão é o de, com base em um balanço sintético de 20 anos de experiência do OP na cidade, identificar alguns elementos em relação aos quais se pode avaliara a contribuição desta experiência em termos de uma atualização deste debate.

¹ Este texto é uma versão resumida do material que será apresentado no Congresso.

² Nuñez é Cientista Social e Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Gugliano é Professor da UFPel e do PPG em Ciência Política da UFRGS. tarson_nunez@hotmail.com, alfredogugliano@hotmail.com

Orçamento Participativo e Teoria Democrática

O primeiro passo neste nosso exercício de um balanço do significado do OP em termos das teorias da democracia é o de delimitar os pressupostos teóricos a partir dos quais se formula a análise. E, no caso das teorias da democracia é fundamental situar a perspectiva a partir da qual se está abordando o tema, na medida em que, como afirma Held (1995) o termo democracia é hoje incorporado pelas mais distintas visões teóricas, a partir de pressupostos e formulações muito distintas, a ponto de tornar o termo democracia fluido e escorregadio. A definição relativa ao sentido normativo e descritivo das teorias da democracia se impõe. Neste sentido é importante explicitar de forma nítida qual a visão, do ponto de vista teórico, a partir da qual se parte para realizar esta análise da relação entre a experiência do OP em Porto Alegre e as teorias da democracia.

Em um primeiro plano neste abordagem é fundamental refletir sobre o próprio papel da teoria, especificamente das ciências sociais, neste debate. E antes mesmo de analisar as distintas formulações teóricas sobre a democracia precisamos identificar o papel da própria teoria e da ciência social em nossa sociedade. O ponto de vista a partir do qual se toma o OP como objeto e se busca discutir o aprofundamento da democracia dentro de uma perspectiva de transformação social precisa ser explicitado de maneira a permitir uma melhor compreensão, situando a análise dentro de um campo teórico claro. Neste sentido nosso ponto de partida pode ser localizado nas postulações de Boaventura de Souza Santos que dizem respeito ao papel das ciências sociais em um mundo em transformação.

Em seu trabalho de crítica epistemológica aos paradigmas das ciências sociais nos marcos do projeto da modernidade, Boaventura identifica o aprisionamento da reflexão humana nos marcos do que ele chama “Razão Indolente”, caracterizada pela absolutização da idéia de totalidade, baseada na construção de dicotomias excludentes e incapaz de reconhecer a pluralidade e multiplicidade de experiências e conhecimentos existentes nas complexas interações sociais contemporâneas. Neste sentido a própria ciência social termina por se tornar incapaz de perceber toda uma riqueza de manifestações, tornadas invisíveis pelos limites conceituais em torno dos quais está aprisionada. Neste sentido Boaventura fala em uma “sociologia das ausências”, dedicada a resgatar estes elementos invisíveis associados às experiências e vivências de setores excluídos da sociedade capitalista.

Dentro desta perspectiva Boaventura propõe a busca de uma ciência efetivamente emancipatória, que parta destas invisibilidades e que seja capaz de resgatar, refletir e potencializar as possibilidades emancipatórias latentes existentes nas práticas sociais plurais dos distintos

movimentos sociais. Neste sentido o autor propõe uma “sociologia das emergências” que ele traduz em “trabalho de imaginação epistemológica e de imaginação democrática com o objetivo de construir novas e plurais concepções de emancipação social sobre as ruínas da emancipação social automática do projeto moderno”³.

Essa associação entre o trabalho de investigação e de reflexão, baseado em uma avaliação crítica do papel das ciências sociais na modernidade e voltado para uma perspectiva de emancipação social norteia tanto a escolha de nosso objeto quanto a perspectiva a partir da qual se analisam as distintas vertentes teóricas acerca do tema da democracia. Repensar o tema da democracia e da participação à luz das teorias existentes ajuda a identificar os limites conceituais a partir do qual a ciência política busca analisar processos sociais complexos, contribui para questionar paradigmas, e se coloca na perspectiva de buscar incorporar às reflexões teóricas as contribuições das vozes daqueles que vivenciaram o processo de construção de um novo espaço democrático. Por isso, para além de um trabalho acadêmico, é parte de um esforço no sentido de se buscar consolidar um conhecimento socialmente construído a partir da experiência concreta de atores sociais até então excluídos do processo político.

Desse ponto de partida é que podemos analisar as distintas vertentes teóricas voltadas para a construção de um conceito de democracia, identificando as suas diferenças e buscando compreender os pontos de vista dos distintos modelos teóricos em relação à experiência empírica do OP. A grosso modo para efeitos do nosso debate é possível agrupar as abordagens teóricas sobre a democracia em três grandes grupos, seguindo em parte a abordagem de HELD (1995). De um lado as distintas vertentes das teorias elitistas, as quais tanto de um ponto de vista descritivo como de um ponto de vista normativo têm em comum a defesa da democracia representativa de matiz liberal. Para estas, a discussão acerca da participação praticamente não se justifica, na medida em que as mesmas não veem perspectivas de ação democrática para além da disputa eleitoral entre grupos das elites baseadas no conceito de representação.

No extremo oposto temos as teorias da democracia participativa, que seguindo os passos de Rousseau enfatizam a democracia como processo e como vivência, para além dos marcos institucionais que regulam o processo democrático na sociedade capitalista. E, por fim, em terceiro lugar se pode situar uma abordagem intermediária, que tem se consolidado em torno do conceito de “democracia deliberativa”, que identifica limites na democracia representativa e busca uma

³ SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências

⁴ SANTOS, Boaventura de Souza. Por uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências

expansão da incidência dos cidadãos sobre as decisões públicas mas coloca sua ênfase nas dimensões procedimentais, institucionais, mais do que sobre a ampliação da participação.

É em torno destes três grandes vertentes que hoje se pode aprofundar o debate sobre o papel da democracia participativa, dentro do qual o OP pode ser considerado um rico laboratório de experiência em termos de práticas democráticas. Em relação a cada uma destas abordagens da democracia o OP representa um desafio, na medida em que se configura em um processo de participação democrática que coloca novas questões para o debate, por vezes convergindo, por vezes confrontando as perspectivas teóricas em questão. Para isso o próximo passo é uma breve sistematização de alguns dos postulados centrais de cada uma destas vertentes, para em seguida apresentarmos algumas evidências empíricas a partir das quais a experiência do OP de Porto Alegre pode contribuir no sentido de questionar ou corroborar as os distintos elementos destas teorias.

É evidente que a sistematização a seguir é uma construção relativamente arbitrária, por vezes agrupando autores e tradições teóricas distintas. Mais do que isto, nos limites deste artigo não seria possível uma caracterização exaustiva de cada uma, muito menos uma análise sistemática das relações entre os conceitos e todo o complexo processo de quase 20 anos do OP. O que se busca é apenas organizar o debate teórico e analisá-lo à luz de algumas evidências empíricas de um processo concreto. Porém mesmo com estes limites é possível que esta operação contribua para apontar novos caminhos para o debate teórico e, mais do que isto, contribua na construção de elementos que possam incidir sobre o próprio processo do OP, sinalizando com caminhos que permitam qualificar as potencialidades democráticas de uma experiência ainda em curso.

Vertentes da democracia participativa

Em contraposição a este modelo elitista, de defesa da democracia representativa como a única forma viável de se garantir instituições democráticas, no final dos anos 60 e início dos 70 uma série de autores formularam uma nova abordagem teórica da democracia, fundada na ampliação da participação direta dos cidadãos e na constituição de espaços de decisão que fossem além dos mecanismos tradicionais do voto e da representação. Herdeira dos movimentos contestatórios dos anos 60 e vinculada ao desenvolvimento da chamada “nova esquerda” esta vertente teórica busca construir uma visão de democracia que vai além dos limites institucionais da democracia liberal representativa.

Para estes autores os pontos de partida são, de um lado, uma visão de democracia como construção coletiva da “vontade popular” em um processo ativo de participação e, de outro lado, a constatação de que as desigualdades sociais e econômicas da sociedade capitalista impedem que o mero processo de escolha periódica de representantes seja efetivamente capaz de expressar os desejos e interesses da maioria da população. Para estes autores “é de fundamental importância superar não apenas as desigualdades materiais que impedem a efetiva realização das liberdades apenas prometidas pelo direito sob o capitalismo, mas também os déficits de formação política da opinião e da vontade que daí resultam, o que significa antes de mais nada ampliar a participação nos processos decisórios”⁵.

Esta corrente tem entre seus principais expoentes Carole Pateman, inglesa radicada nos Estados Unidos, cujo livro “Participação e Teoria Democrática” (1982) é uma referência fundamental na formulação de uma teoria da democracia participativa. Pateman busca resgatar os valores da teoria clássica da democracia, tomando como referência autores como Rousseau e John Stuart Mill para defender a possibilidade e a importância da participação ampliada dos cidadãos como elemento fundamental para a democracia. Para Pateman, a participação não é apenas uma condição para a legitimidade do processo democrático, garantindo que os interesses e as opiniões de todos sejam levados em conta nos processos decisórios. Mais do que isto, o processo de participação é um processo também de aprendizagem, no qual os cidadãos se educam para a participação cívica.

A autora se contrapõe aos teóricos elitistas da democracia, que enfatizam o baixo nível da formação cultural e política de grande parte da população como um elemento que legitima a sua exclusão do processo permanente de gestão da sociedade. Por isso sua participação deve ser limitada à escolha de dirigentes capacitados, recrutados em elites sociais e partidárias. Para Pateman, esta abordagem desconhece o fato de que a dinâmica mesma da participação tem um papel pedagógico, na medida em que permite uma experiência que agrega conhecimento e abre perspectivas de uma melhor compreensão dos mecanismos de funcionamento do sistema político. Seguindo Rousseau, Pateman destaca “o efeito educativo mais abrangente da participação, que amplia o campo de interesses e de perspectivas e desenvolve capacidades mais práticas para a participação política”.⁶

Para além de suas considerações acerca do papel da participação no processo de decisão política, e na busca de constituir uma formulação teórica consistente acerca da democracia

⁵ NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs). *Participação e Deliberação*. São Paulo, Ed.34-CEBRAP/IDS,2004. p. 33

⁶ PATEMAN, Carole. Teoria Democrática e Participação. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992. p 128

participativa a autora amplia o foco de sua abordagem resgatando a possibilidade (e necessidade) da adoção de práticas democráticas também na esfera do mundo do trabalho. Resgatando a obra de G.D.H. Cole, Pateman identifica a necessidade de que as práticas democráticas se ampliem para dimensões da vida contemporânea que estão além (ou aquém) dos espaços institucionais e convencionais de ação política.

Esta abordagem crítica da democracia representativa, que demonstra os limites reais da democracia nos marcos de uma sociedade desigual marcada por profundas diferenças de classe pode também ser identificada em autores mais nitidamente vinculados à perspectivas anti-sistêmicas, especialmente os de origem teórica no marxismo. Autores marxistas como o franco-grego Nicos Poulantzas, ou pós-marxistas como a belga Chantal Mouffe, que juntamente com Ernesto Laclau aprofundou uma análise das relações entre a democracia e a luta anti-capitalista a partir de uma perspectiva Gramsciana.

Em comum estes autores identificam os limites da perspectiva democrática nos marcos de uma sociedade de classes, cuja estrutura desigual do ponto de vista social e econômico se configura em um obstáculo para um efetivo exercício da democracia. Em oposição aos autores elitistas, que naturalizam as desigualdades e as utilizam como justificativa para defender a limitação à participação, estes autores afirmam justamente o exercício da participação democrática como um instrumento para a transformação das estruturas sociais.

Poulantzas realiza uma atualização da perspectiva marxista de análise do Estado, buscando a construção de uma teoria relacional do poder. Para ele o Estado não pode simplesmente ser caracterizado como um “estado maior da classe dominante”, uma mera ditadura de classe na formulação tradicional de inspiração marxista. O Estado, como instituição, é para Poulantzas uma resultante vetorial de relações de forças entre as classes sociais, e neste sentido permeável às lutas sociais das classes dominadas. Neste sentido a participação democrática e a expansão dos espaços de interferência política dos setores subalternos no cenário público tem um potencial transformador de fundamental importância, para ele “a ação das massas populares no seio do Estado é condição necessária para a sua transformação”⁷, ainda que esta ação não seja suficiente para alterar a natureza das relações de dominação capitalista. Mas essa compreensão do Estado não como uma máquina política externa aos conflitos de classe, um mero instrumento da burguesia, sinaliza com a possibilidade de construção, através do aprofundamento constante da democracia, de um socialismo democrático que rompa com a tradição stalinista da esquerda, baseado na

⁷ POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro, Graal, 1985. p 165

“articulação feliz entre uma democracia representativa transformada e a democracia direta de base”.⁸

Já Mouffe e Laclau⁹ resgatam as formulações de Gramsci e buscam fazer uma atualização de perspectivas transformadoras explicitamente vinculadas a uma perspectiva anti-capitalista. A democracia, levada a seus extremos em termos de participação, ampliada em seu âmbito de atuação, aprofundada e qualificada em seus procedimentos pode ser um instrumento importante no sentido de uma transformação mais profunda da sociedade. Em comum os autores citados (Poulantzas, Mouffe e Laclau) trazem consigo a associação do debate teórico relativo à democracia com uma perspectiva de transformação social no sentido do socialismo, a partir de uma abordagem democrática que rompe com a tradição autoritária das vertentes stalinistas do marxismo.

Em termos semelhantes, ainda que a partir de um ponto de vista mais cético em relação à democracia, Ellen Wood (2003) ressalta o papel da igualdade social para o efetivo exercício dos direitos de cidadania. Em um estudo que parte de uma análise profunda e erudita da experiência clássica da democracia ateniense a autora salienta a importância da independência econômica do cidadão como condição para o exercício da democracia. Independência esta que estaria ausente nas condições atuais do capitalismo, o que praticamente determina que a forma representativa da democracia, que ela chama de “democracia formal” seja a única possível em tais condições sociais. A autora afirma que a separação entre Sociedade Civil e Estado sob o capitalismo retira as distinções de classe do âmbito das relações transformáveis pela política. Esta distinção “gera uma nova divisão de trabalho entre a esfera ‘pública’ do Estado e a esfera ‘privada’ da propriedade capitalista e do mercado, em que a apropriação, exploração e dominação se desligam da autoridade pública e da responsabilidade social... A ‘sociedade civil’ deu à propriedade privada e a seus donos o poder de comando sobre as pessoas e sua vida diária”.¹⁰

Neste sentido, por sua crítica profunda e consistente acerca do que chama de “democracia formal”, a autora faz parte de um campo teórico crítico à democracia representativa defendida pelos teóricos da vertente elitista competitiva, que identifica democracia com as formas e arranjos institucionais da democracia liberal. E por identificar as relações entre as relações capitalistas de produção, as desigualdades sociais decorrentes das mesmas e os limites impostos a uma democracia mais efetiva e substancial, Wood compartilha de muitas das formulações deste campo crítico. No entanto seu ceticismo em relação às possibilidades da democracia enquanto mecanismo de

⁸ POULANTZAS, Nicos. Op cit. P 295

⁹ MOUFFE, Chantal e LACLAU, Ernesto. Hegemonia y Estrategia Socialista. Madrid, Siglo XXI, 1987.

¹⁰ WOOD, Ellen M. Democracia Contra o Capitalismo. São Paulo, Boitempo, 2003. p 218

transformação dessa realidade, esta autora não pode ser enquadrada entre os defensores da democracia participativa.

Considerações Finais

Até o momento, o debate teórico sobre o desenvolvimento das democracias participativas é embrionário. Mesmo existindo importantes avanços em termos de práticas participativas, ainda há muito que melhorar no que diz respeito, principalmente, a fundamentação dos processos participativos de gestão pública e sua relação com o modelo democrático participativo.

Neste sentido, este texto resume um pouco das nossas preocupações com o desenvolvimento deste debate e pretende contribuir para o aprofundamento do mesmo.

Bibliografia

- AVRITZER, Leonardo. **A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo**. São Paulo, Cortez, 2003.
- BAIOCCHI, Giampaolo. **Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory**. University of Wisconsin-Madison, 1999.
- Banco Mundial. **Rumo a um Orçamento Participativo mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre**. Banco Mundial, Washington, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos**. Rio de Janeiro, Campus, 2000.
- CARVALHO, Ernani e PEREIRA, Marcos Abílio. **Boaventura de Sousa Santos: Por uma Nova Gramática do Político e do Social**. São Paulo, Lua Nova, 73: 45-58, 2007
- COELHO, Vera Schattan P. e NOBRE, Marcos (orgs). **Participação e Deliberação**. São Paulo, Ed. 34 - CEBRAP/IDS, 2004
- DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989.

- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia – Entre Facticidade e Validade**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.
- HELD, David. **Models of Democracy**. Stanford, Stanford University Press, 1996.
- MOUFFE, Chantal e LACLAU, Ernesto. **Hegemonia y Estrategia Socialista**. Madrid, Siglo XXI, 1987.
- NÚÑEZ, Tarson. **Participação Popular e Combate à Pobreza em Porto Alegre**. Quito, Programa de Gestão Urbana – UN-Habitat, 2003
- PATEMAN, Carole. **Teoria Democrática e Participação**. São Paulo, Paz e Terra, 1982.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. São Paulo, Graal, 1980.
- SADER, Éder. **Quando Novos Personagens Entraram em Cena**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Por uma Sociologia das Ausências e uma Sociologia das Emergências**.
- WOOD, Ellen Meskins. **Democracia Contra o Capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2003.