

COMO SERIA UMA DEMOCRACIA REAL?

Associação À Praça - Criar, Agir, Participar

<http://apraca.net>

COMO SERIA UMA DEMOCRACIA REAL?

Camila Hansen

“Uma democracia radical directa e participativa não nos vai ser oferecida pelas elites. Tem que ser baseada na luta dos cidadãos comuns e dos movimentos sociais.” (...) “Talvez tenha chegado a hora de criar uma rede internacional de bases de movimentos sociais e activistas que procuram fazer campanha e lutar pela democracia directa e participativa. Embora já existam algumas redes e iniciativas, a maioria delas são apoiadas e patrocinadas por agências como o Banco Mundial, pelos governos e por outras instituições de elite. Poucas delas almejam as instituições participativas como ferramentas para a democratização radical, mas vêm-nas como meros acréscimos ao sistema político existente.”

COMO SERIA UMA DEMOCRACIA REAL?

Camila Hansen

Tradução de Carla Santos

Estando a democracia representativa a afundar-se numa crise, precisamos de recuar à democracia no seu conceito original, enquanto estatuto do povo. Como seria?

Em vez de procurar mais mudanças nos políticos e nos partidos do poder, porque não desejar uma mudança do próprio sistema político? É tempo de imaginar como seria uma democracia real e criar as instituições e mecanismos que poderiam ser os pilares de sociedades genuinamente democráticas.

Hoje em dia, a democracia é equiparada a um governo representativo baseado em eleições livres de elites políticas que governam em nome dos cidadãos. Este sistema, conhecido como “Democracia Representativa”, tem sido o sistema dominante no Ocidente dos últimos duzentos anos e está agora a ser exportado e promovido pelo mundo fora como a única alternativa possível aos sistemas ditatoriais. Mas este sistema está a passar por uma crise profunda. Nas democracias representativas estabelecidas, a confiança nas elites políticas e nas instituições convencionais está a desmoronar-se. A participação nas eleições está a diminuir e os partidos políticos estão a perder os seus membros. Nas velhas “democracias desenvolvidas” da Europa, as ruas fervilham com milhões a protestarem contra as brutais e pouco populares políticas de austeridade, impostas por aqueles que vêm de cima. Cada vez mais pessoas estão agora a perceber que os seus eleitos representativos não os representam. Em vez disso, os governos, quer do arco da esquerda quer do da direita, permanecem sob a ordem dos

grandes bancos, das instituições financeiras e das grandes empresas multinacionais e dos seus poderosos lobbies. Neste tipo de situação, a votação tem pouco significado, porque não existe uma escolha real. Apenas podemos mudar as elites políticas que nos governam, mas não temos o direito de decidir sobre o desenvolvimento da sociedade na qual vivemos.

Contudo, uma democracia real é uma democracia participativa e directa, na qual todos os cidadãos têm o direito de participar nas decisões que afectam as suas vidas e as suas comunidades. Enquanto os poderes, os meios de comunicação social e os analistas argumentam que tal democracia, baseada nos cidadãos, não é possível ou mesmo desejável, existem, de facto, uma série de novas instituições e experiências - bem como outras mais antigas - que demonstram que uma democracia participativa e directa é possível e viável nos dias de hoje. Estas inovações democráticas, embora dispersas e limitadas, poderiam - se melhoradas, fortalecidas e divulgadas - tornar-se nas ferramentas para uma democratização radical da sociedade. Neste artigo, irei abordar algumas destas instituições e mecanismos democráticos, discutir os seus pontos fortes e fracos e explorar as suas potencialidades.

Orçamento Participativo

A Assembleia Popular onde, frente-a-frente, os cidadãos discutem, votam e tomam decisões colectivas é a forma original da democracia. Historicamente, diferentes tipos de Assembleias Populares existiram em várias comunidades por todo o mundo. Desde Assembleias de Aldeia no Norte de África até à antiga Assembleia de Atenas, às Comunidades Agrícolas dos cantões medievais Suíços e aos Encontros de Cidade do século XVII em Nova Inglaterra.[i] Em décadas recentes, uma infinidade de novas instituições democráticas têm sido criadas pelo mundo, nas quais, as Assembleias Populares são uma parte essencial da estrutura institucional.

A mais famosa destas é a do Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo deixa que a população decida como gastar o orçamento público das suas cidades ou municípios através de um processo de Assembleias Populares nos distritos e bairros. Foi, inicialmente, desenvolvido na cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil, no final dos anos oitenta, quando o Partido Trabalhista Brasileiro, PT, ganhou as eleições municipais logo após o final da ditadura militar. Desde então, o conceito espalhou-se por centenas de cidades e municípios na América Latina, Europa e Estados Unidos da América.

Nas assembleias de bairro, todos os residentes têm o direito de participar e votar no orçamento de prioridades do seu bairro. Estas assembleias elegem posteriormente delegados para a assembleia regional e para um orçamento de concelho, no qual se junta o orçamento de toda a cidade baseado nas prioridades tomadas na assembleia de bairro. Um grande número de pessoas participa no processo; em alguns lugares ultrapassam os 100 000 participantes em cada ano. Normalmente a maioria dos participantes são mulheres, pessoas de fracos recursos e outras facções da população marginalizadas em instituições políticas convencionais. O Orçamento Participativo alcançou resultados muito positivos, incluindo a redução da pobreza e a redistribuição dos recursos do orçamento pelos bairros mais pobres, uma significativa diminuição da corrupção, maior transparência, bem como uma sociedade civil mais entusiasmada.

No entanto, existem grandes variações no desígnio institucional dos diferentes modelos de orçamento participativo que se espalham pelo mundo. Os modelos mais fortes dão à população um poder de tomada de decisão sobre todo ou a grande parte do orçamento municipal e baseiam-se em assembleias vizinhas onde toda a população pode participar e votar as suas prioridades. São estes modelos fortes que produziram melhores resultados na forma de redução da pobreza, diminuição da corrupção e da grande participação da população.[ii]

No modelo original do orçamento participativo que foi criado em Porto Alegre, no Brasil, várias regras foram criadas dentro do processo para encorajar a participação e para assegurar uma maior transparência e responsabilidade. Quanto mais moradores participarem numa determinada assembleia de bairro mais representatividade o bairro tem nos fóruns regionais para que possam defender as prioridades dos seus bairros. Este mecanismo mobiliza muita gente à participação, especialmente vindos dos bairros pobres e marginalizados.[iii] Adicionalmente, a administração municipal contrata organizadores comunitários para informar a população sobre o processo e para encorajar as pessoas a participar. Para evitar o estabelecimento de uma classe política profissionalizada, todos os delegados são chamados de volta e os seus mandatos limitados e encurtados (1 a 2 anos). O presidente e a administração municipal participavam nas reuniões para que a população possa responsabilizá-los. E para assegurar a transparência, todas as reuniões são abertas ao público e toda a informação é tornada acessível. Um dos maiores dilemas do orçamento participativo é a questão do poder legislativo. Na Venezuela [iv] e no Peru [v] o orçamento participativo é obrigatório para todos os municípios, pela lei nacional. No entanto, a maior parte dos casos de orçamento participativo pelo mundo não têm poder legislativo directo. Em Porto Alegre, o orçamento participativo não foi sistematizado dentro da lei municipal. A razão para isto acontecer foi para mantê-lo flexível, sendo que isso permitiria expandir gradualmente o processo para dar aos cidadãos um poder sobre partes maiores do orçamento. Por outro lado, quando o orçamento participativo não é sistematizado na lei, a administração municipal pode anular ou reestruturar o processo a qualquer momento. [vi] Assim sendo, o processo fica vulnerável aos governos e políticos que o querem prejudicar, reduzindo o poder dos cidadãos na tomada de decisão e na participação.

O Orçamento Participativo, tal como foi concebido em Porto Alegre, está, também, a enfrentar outros desafios. Como documenta Carol Pateman no seu ensaio "Participatory Democracy Revisited", muitos dos modelos institucionais

promovidos como Orçamento Participativo têm muito pouca semelhança com o modelo original de Porto Alegre.[vii] Estes são modelos onde os cidadãos não têm senão um poder de tomada de decisão em fracções pequenas do orçamento ou em alguns pequenos fundos adicionais, ou onde os cidadãos apenas têm um papel de aconselhamento, sem poder de decisão. Como modelos fracos têm sido promovidos por agências internacionais, como o Banco Mundial, o termo “Orçamento Participativo” tem ficado vazio de conteúdo. Está agora a ser usado para encobrir qualquer tipo de participação, incluindo consulta, partilha de informação ou dar parecer ao Governo. Também na própria cidade de Porto Alegre, o processo tem-se tornado diluído na última década.

Se o Orçamento Participativo tem como objectivo ser uma ferramenta para a democratização genuína da sociedade, então deve ser dado poder de tomada de decisão aos cidadãos sobre todo, ou pelo menos uma grande parte, do orçamento municipal e o processo deve ser um processo de baixo para cima, onde o poder soberano fica com os cidadãos nas Assembleias. As autoridades locais devem estar dispostas a entregar poder à população nas Assembleias, havendo uma necessidade de descentralização do poder ao nível nacional e internacional para o nível local e municipal. Esta última aconteceu no Brasil, com a Constituição de 1988 entregando um poder considerável aos municípios, incluindo o poder económico.[viii]

Concelhos Comunitários

Outra instituição participativa, baseada nas Assembleias Populares são os “Consejos Comunales”, os Concelhos Comunitários, na Venezuela. Concelhos Comunitários são pequenas instituições participativas, compostas por, aproximadamente, 200 a 400 famílias em áreas urbanas e por 20 a 50 famílias em áreas rurais, nas quais são tomadas decisões sobre a iniciação e implementação de projectos locais. Os projectos incluem serviços básicos como a água e saneamento, electricidade, centros de saúde, construção

de habitação e estradas bem como as actividades culturais. Todas as decisões são tomadas através das Assembleias Populares, compostas por, pelo menos, 10% da população com idade superior a 15 anos. As Assembleias também elegem comités encarregues pela gestão financeira, pela monitorização do governo e pelas prioridades locais como a saúde, educação e gestão de terras.[ix]

Em poucos anos, os Concelhos Comunitários tornaram-se muito populares e hoje há mais de 30 000 Concelhos por toda a Venezuela. O governo transfere milhares de milhões de dólares aos concelhos e milhares de projectos têm sido implementados. Também foram criadas “Comunas” maiores compostas por muitos Concelhos Comunitários.

Assim como o Orçamento Participativo no Brasil, a descentralização foi um passo crucial para entregar o poder aos cidadãos comuns ao nível popular. Embora a lei dos Concelhos Comunitários tenha passado em 2006, o processo de descentralização já havia começado na década de 80, abrindo o caminho. Através deste processo, um poder considerável foi entregue dos níveis nacional e regionais para os governos municipais. Em 2006, a descentralização foi continuada e aprofundada pelo governo de Chavez, através da entrega de poder às bases, dos governos locais até aos cidadãos dos bairros.[x]

Contudo, os concelhos comunitários continuam a ter que submeter-se à Comissão Presidencial de Poder Popular para financiar-se. Isto dá ao governo central de Caracas o poder final para decidir quais os projectos que serão financiados. As agências nacionais também determinam quais as regras que guiam os Concelhos Comunitários e estas regras limitam o poder dos concelhos. Os Concelhos Comunitários tiveram a oposição quer da burocracia local, quer nacional e o governo nacional tem sido criticado por tentar centralizar e dominar o processo.

Nenhuma destas fraquezas impede a sua concretização; os Concelhos Comunitários têm potencial para se fortalecerem e

democratizarem ainda mais. Os participantes dos concelhos e os movimentos sociais estão a lutar activamente para recuperar o poder do governo central para as comunidades e estão a exigir mais poder sobre o financiamento, as regras e outras partes do processo. Propostas inovadoras para descentralizar e radicalizar o sistema de Concelho Comunitário também têm aparecido, incluindo a proposta para integrar diferentes níveis do governo através do federalismo popular: “um estado onde a autonomia regional é forte e o estado central fraco, mas coordenados”. Esta proposta é um modelo de Democracia Participativa que comporia um sistema de participação com vários níveis.

O Orçamento Participativo e os Concelhos Comunitários são dois dos mais conhecidos casos de instituições participativas na qual as Assembleias Populares têm um papel chave. No entanto, existe um grande número de outras instituições que se estendem desde os Concelhos Zapatistas do Bom Governo e das Assembleias e Concelhos Gerais Curdos até às Assembleias e Comitês de bairro tomando decisões na política cultural e planeamento urbano em Grottamare, em Itália; a Administração Municipal Participativa em Camaragibe, Brasil; as Cooperativas propriedade dos trabalhadores, na Argentina e noutros lugares. Ao estudar estas instituições, podemos identificar os seus pontos fortes e as suas limitações; como podem ser melhoradas e espalhadas; e quais os caminhos em que elas podem contribuir para uma democratização radical da sociedade.

Sorteios e “mini-publics”*

Certos mecanismos democráticos são essenciais para as instituições participativas, pois eles evitam o estabelecimento de uma classe política acimentada e profissionalizada, isolada dos cidadãos comuns e das comunidades locais. Tais mecanismos incluem a eleição de delegados por mandatos curtos e limitados podendo ser chamados a qualquer hora. A rotação de delegados é outra forma de prevenir a criação

de elites e de assegurar a diversidade e a participação em massa. Nas Juntas Zapatistas de Bom Governo, por exemplo, cada cidadão serve a Junta por apenas duas semanas antes de regressarem às suas comunidades.

Um outro mecanismo que, efectivamente, evita o estabelecimento de elites e assegura a participação dos cidadãos comuns na tomada de decisão e como detentores de cargos políticos, é o Sorteio ou Selecção por Sorteio. O uso do Sorteio teve um papel importante na antiga democracia de Atenas, onde a maioria das posições da autoridade política era feita por esta via. Para Ariostóteles, a Selecção por Sorteio era central para a democracia, enquanto as eleições eram a marca da oligarquia. Na democracia Ateniense, o Sorteio assegurava que os cidadãos pudessem “governar e ser governados à vez” e juntos, com a rotação de cargos, funcionava como uma defesa contra a oligarquia. Contudo, nos sistemas representativos modernos a Selecção por Sorteio é inexistente. A “Democracia” é agora, exclusivamente, equiparada a eleições competitivas para posições de autoridade política. [xi]

No entanto, as últimas décadas têm visto um leque de experiências com Sorteio em instituições deliberativas como assembleias de cidadãos, juris de cidadãos, conferências de consenso, células de planeamento e votação deliberativa, frequentemente chamadas de “mini-publics”. O Sorteio foi, também, recentemente usado na primeira parte do processo para escrever a nova constituição da Islândia.

Nas “mini-publics”, a deliberação é normalmente guiada por mediadores independentes; os participantes realizam audiências nas quais observam evidências e questionam peritos; e as deliberações normalmente têm lugar tanto no plenário como nos pequenos grupos. Os participantes são seleccionados para as “mini-publics” através do uso de amostras estatísticas para assegurar que todos os cidadãos de todos os grupos sociais são representados. Os Sorteios diferem das Assembleias Populares na medida em que a igualdade de oportunidade é substituída pela igualdade de probabilidade de ser seleccionado para participar. Desta

forma, nenhum cidadão ou grupo social fica sistematicamente excluído de participar. [xii]

Com raras exceções, como a Assembleia de Cidadãos da Colômbia Britânica, a maioria das “mini-publics” são apenas consultivas. Os cidadãos que participam são consultados, mas não têm qualquer poder de tomada de decisão. Outro ponto fraco da maioria das “mini-publics” é o papel dos organizadores (normalmente governos), que estabelecem a agenda e escolhem especialistas, ficando assim aptos para influenciar o resultado das deliberações. Desta forma, as “mini-publics” podem ser manipuladas pelas instituições políticas existentes e pelas elites para legitimar as decisões tomadas noutros lugares. E, como assinala Pateman, a maioria das “mini-publics” são apenas temporárias e são normalmente advogadas como mero suplemento do sistema eleitoral existente.[xiii]

Contudo, as experiências com “mini-publics” e o recente uso de Sorteio deu-nos uma prova essencial que os cidadãos comuns estão aptos para discutir e resolver problemas complexos quando lhes é dada tal possibilidade, bem como de tomar decisões importantes pelo interesse público. Vários teóricos democráticos fizeram, recentemente, propostas para diferentes tipos de corpos políticos, incluindo corpos legislativos, baseados no Sorteio para que não sejam apenas complementos às instituições eleitorais existentes, mas que constituam alternativas.

Iniciativas Cidadãs

As Iniciativas Cidadãs são mecanismos democráticos que permitem aos cidadãos propor e votar em leis e políticas. Pela recolha de um determinado número de assinaturas, os cidadãos podem exigir votos vinculativos numa proposta política ou legislação. A Iniciativa Cidadã difere dos referendos, no qual os cidadãos apenas podem aceitar ou rejeitar uma lei ou política proposta pelo parlamento. A Suíça

foi o primeiro país a introduzir as Iniciativas Cidadãs bem como os referendos e vários países, em particular na Europa e na América Latina, introduziram-nas ao nível nacional, estatal e local.

A promessa da Iniciativa Cidadã é o modo no qual pode dar aos cidadãos poder de iniciativa e para decidir directamente sobre assuntos em larga escala. Mas tal como as outras instituições e mecanismos democráticos discutidos acima, as Iniciativas Cidadãs também têm as suas limitações. Um problema comum é que o grande número de assinaturas requeridas num curto período de tempo permite apenas àqueles que podem pagar a empresas profissionais de colecta de assinaturas a submissão da iniciativa.

Um outro problema é que as Iniciativas Cidadãs são frequentemente subvertidas pela manipulação dos interesses da riqueza e do poder e das elites políticas. Os grandes negócios despejam, frequentemente, somas avultadas de dinheiro em campanhas enganadoras para influenciar o voto (um exemplo recente é o da “proposition 37” para etiquetar alimentos que contivessem OGM na Califórnia e que foi derrotada pelo agronegócio que gastou 45 milhões de dólares numa campanha de anúncios enganosos). É, também, comum que as empresas e os lobbies corporativos lancem contra-iniciativas para combater iniciativas de foro social ou ambiental que os desagradem.

Isto não significa que as Iniciativas Cidadãs não sejam ferramentas democráticas com valor, mas existe uma necessidade de consideração cuidadosa na forma como são concebidas para evitar a sua subversão pelos ricos e poderosos. As melhorias poderiam passar por diminuir o número de assinaturas obrigatórias, aumentar os prazos e eliminar as contribuições de campanha. Também é preciso garantir que os cidadãos recebem a informação suficiente sobre os assuntos que vão ser votados e assegurar uma deliberação pública ampla e inclusiva.

A Iniciativa Cidadã é um instrumento efectivo para as decisões, mas não para as deliberações. Enquanto a

democracia directa também inclui outras ferramentas e arenas para a tomada de decisão para além das Assembleias Populares, um sistema baseado maioritariamente no voto seria atomístico e insuficiente. Nas assembleias frente-a-frente e noutras formas de tomada de decisão colectivas, os cidadãos ficam expostos e obrigados a reconhecer e ter em consideração a visão de outros cidadãos com perspectivas e conhecimentos diferentes e são, portanto, mais capazes de fazer julgamentos mais ponderados.[xiv] Mas apesar das suas limitações pode constituir um elemento importante num quadro mais vasto de diversas instituições de democracia directa e participativa.

Uma Rede de cariz Popular para a Democracia Participativa

Uma democracia radical directa e participativa não nos vai ser oferecida pelas elites. Tem que ser baseada na luta dos cidadãos comuns e dos movimentos sociais. Como destacam os activistas Gabriel Hetland e Abigail N. Martin, do movimento “Occupy Oakland”, as reformas institucionais devem ser acompanhadas pela luta popular e acção directa. Isso foi o que aconteceu exactamente no município de Torres, na Venezuela, onde centenas de cidadãos ocuparam a câmara municipal para exigir a implementação do Orçamento Participativo, no qual os residentes têm o controlo sobre 100% do orçamento municipal de investimento.

Para que uma mudança democrática radical aconteça é preciso haver mais movimentos populares que exijam e lutem por essa mudança. Mas esses movimentos só emergirão quando a ideia de democracia directa e participativa for conhecida e familiar para a maioria das pessoas. Assim se dá o primeiro passo para depois se avançar para a difusão destas ideias e ter um argumento forte para que a democracia directa e participativa possa ser vista como viável nos dias de hoje. Como refere Kristinn Már Ársælsson da associação Islandesa “ALDA”, as pessoas nunca clamarão por aquilo

que não conhecem.

Talvez tenha chegado a hora de criar uma rede internacional de bases de movimentos sociais e activistas que procuram fazer campanha e lutar pela democracia directa e participativa. Embora já existam algumas redes e iniciativas, a maioria delas são apoiadas e patrocinadas por agências como o Banco Mundial, pelos governos e por outras instituições de elite. Poucas delas almejam as instituições participativas como ferramentas para a democratização radical, mas vêm-nas como meros acréscimos ao sistema político existente. O que está a faltar é uma agenda mais radical, uma rede de cariz popular internacional que promova e lute para que a democracia participativa seja uma alternativa e, em última análise, uma substituição ao sistema existente. Através de uma tal rede, de movimentos sociais, de activistas e de cidadãos comuns espalhados pelo mundo, tornar-se-á possível a troca de ideias e experiências, a aprendizagem com cada um e o desenvolvimento de campanhas e lutas comuns.

A enorme tarefa de reinventar e lutar pela democracia directa e participativa numa altura de austeridade, de poder corporativo centralizado e de normas tecnocratas não será fácil. Mas em face das crescentes crises ecológicas, sociais, políticas e económicas, construir uma democracia real pode ser a nossa única esperança.

Este ensaio foi originalmente publicado pela "New Compass". Um agradecimento especial a Camilla Hansen por nos ter permitido republicá-lo aqui.

*"mini-publics" – Processo baseado em dados estatísticos para seleccionar cidadãos, de modo a proporcionar a participação de todos os grupos sociais.

[i] Algumas destas Assembleias e Encontros de Cidade ainda existem hoje, mas o seu poder tem sido dramaticamente reduzido devido à alteração de poder de tomada de decisão ao nível local e municipal para o nível nacional e internacional.

[ii] Pateman, Carole. (2012), "Participatory Democracy Revisited", *Perspectives on Politics* 10, p. 12.

[iii] Smith, Graham. (2009) *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, New York: Cambridge University Press, p. 43.

[iv] Hetland, Gabriel. (2012) "Grassroots Democracy in Venezuela", <http://www.geo.coop/node/782>.

[v] UN-HABITAT (2004), 72 Frequently Asked Question about Participatory Budgeting, Quite: AH Editorial.

O seu download pode ser feito aqui: <http://www.unhabitat.org/documents/faqPP.pdf>.

[vi] Smith, op. cit., p. 49.

[vii] Pateman, op. cit., p. 14.

[viii] Smith, op. cit., p. 65.

[ix] Lerner, Josh. (2007), "Communal Councils in Venezuela: Can 200 Families Revolutionize Democracy?": <http://venezuelanalysis.com/analysis/2257>.

[x] Ibid.

[xi] Manin, Bernard. (1997), *The Principles of Representative Government*, New York: Cambridge University Press, p. 3.

[xii] Smith, op. cit., p. 79.

[xiii] Pateman, op. cit., p. 9.

[xiv] Smith, op.cit., 24.

Tradução de Carla Alexandra dos Santos Barbosa

A presente tradução não se encontra ao abrigo do
Novo Acordo Ortográfico



PUB005 // AGO 014