

Dirk Ameel

Deltagardemokratin i Brasilien – exemplet Porto Alegre

Sen 1980-talet, då Partido dos Trabalhadores (PT) gick framåt med stormsteg, har det skett ett politiskt jordskred i Brasilien. Ett av kännetecknen på den politiska förändringen är deltagardemokratin, som partiet införde i miljonstaden Porto Alegre, efter att de vunnit i kommunvalet 1989.

Stadens styrelsesätt har decentraliserats, vilket inneburit att slösandet med allmänna medel, korruption och svågerpolitik minskat kraftigt men också att stadsbefolkningens inflytande ökat radikalt. Vad är då deltagardemokratin?

Porto Alegre har 1,3 miljoner innevånare på en yta av 490 km² och är huvudstad för Brasiliens sydligaste delstat Rio Grande do Sul. Staden är ett viktigt centrum som svarar för 12,4 procent av industriproduktionen och för 33 procent av tjänsteproduktionen i delstaten och stan har en bruttostadsprodukt på 7 miljarder dollar (1996). Omkring 18 procent av delstatens befolkning lever i Porto Alegre. Staden spelar även en rikspolitisk roll då många av dess lokala politiker har stigit till rikspolitiker, såsom till exempel den tidigare presidenten Getulio Vargas.

Porto Alegre har som andra städer i Brasilien vuxit kraftigt. Mellan 1960 och 1980 fördubblades befolkningen och från 1980 har den ökat med 20-25 procent. Staden är känd som den bland delstatshuvudstäderna som har den högsta levnadsstandarden, vilket inte betyder att inte det skulle finnas sociala problem. En tredjedel av stadsbefolkningen lever i undermåliga bostäder.

Rikt föreningsliv

Deltagardemokratin i Porto Alegre har växt fram ur två omständigheter, förutom det sociala och politiska behovet. Å ena sidan den nya grundlagen i Brasilien och å andra sidan det stora antalet folkrörelseorganisationer som finns i staden. Det är frivilligorganisationer såsom bostads- och hyresrättsföreningar, hjälp- och biståndskassor, grannsällskap, kvarterskommittéer osv. Och föreningsväsendet har en lång historia i Porto Alegre. Redan 1956 inrättades ett samordnande förbund. 1983 tillkom ett nytt förbund UAMPA, som sen dess utövat ett starkt politiskt och demokratiskt tryck. UAMPA har deltagit i alla diskussioner som rört bostadspolitik, skola och sjukvård i de fattigare delarna av staden. Allt som allt finns det idag omkring 500 sociala frivilligorganisationer. Dvs, när den nya stadsstyrelsen introducerade deltagardemokratin 1989 fanns det en vittförgrenad social bas.

Naturligtvis fanns det i början en mångfald idéer om hur deltagardemokratin skulle fungera, men vad man saknade var praktisk erfarenhet för det existerade ingen modell som man kunde stödja sig på. Kanske var det just frånvaron av klara direktiv som släppte lös en politisk och social uppfinningsrikedom. En sak var man klar över; deltagardemokratin skulle inte minska de sociala konflikterna i staden, utan tvärtom lyfta upp dem i ljuset.

Uppfattningen man hade var; ett samhälle med social ojämnlighet kan åstadkomma konkreta förbättringar, endast när de minst bemedlade grupperna deltar. Och målet är att deltagardemokratin i realiteten ska vara det organ som beslutar om stadens budget och om dess investeringar.

Allmänna stormöten

En av stadsstyrelsens första beslut var att dela staden i stadsdelar, som följde innevånarnas subjektiva uppfattning om vilken del av staden de tillhörde. Det överläts åt UAMPA och kvarterskommittéerna att göra det och Porto Alegre delades in i 16 stadsdelar. Varje kvarterskommitté skulle välja en förtroendevald till en stadsdelsnämnd.

Det är viktigt att veta att man från allra första början har velat förhindra att deltagardemokratin skulle institutionaliseras dvs att den skulle bli ett bihang till stadsfullmäktige. Folkrörelseorganisationerna och stadsstyrelsen har som målsättning att deltagardemokratin ska ha en inre självständighet och vara fullständigt fri från en officiell stämpel. Detta för att garantera den folkliga demokratins suveränitet.

Kärnan i deltagardemokratin är stadsdelarnas allmänna stormötena som är öppna för envar. Stormötena ingår i två mötesrundor, de s.k. "rodada"-mötena som stadsstyrelsen koordinerar, och som går av stapeln februari-mars och juni-juli. "Rodada"-mötena föregås av mindre möten på kvartersnivå. Hur många de mindre mötena är beror på hur aktiv kvarterskommittéerna och/eller stadsdelsnämnderna är. Från och med 1994 har man också öppna stormöten kring enskilda teman. De infördes för att dra med fackföreningar och yrkesorganisationer och även attrahera medelklassen att delta.

Hur går då deltagardemokratin till rent praktisk?

Budgeten beslutas

- 1) Februari-mars hålls förberedande möten inför "rodada"-mötena. Då avhandlas
 - verksamhetsberättelsen för året innan och röstas om ansvarsfrihet
 - investeringsplan för staden det kommande året
 - det finansiella tillståndet i staden
 - förslag till åtgärder för staden
- 2) Mars-april hålls allmänna möten och temamöten. De utgör den första rundan "rodada"-möten.
 - val av lokala representanter, vars uppgift är att utföra tagna beslut
 - värdering av hur stadsstyrelsen utfört sitt uppdrag
- 3) Maj-juni utarbetas förslagen till åtgärder
- 4) Mars-juni förberedelsemöten i stadsdelsnämnderna och i temagrupperna
 - diskussioner kring förslagen till åtgärder och hur de ska betalas
 - diskussioner om hur åtgärderna ska rangordnas och hur olika stadsdelars mål ska samordnas
- 5) Juni-juli hålls den andra rundan "rodada"-möten
 - målen/åtgärderna fastställs och rangordnas
 - två rådgivare (conselheiros) per stadsdel och temagrupp väljs och de bildar deltagardemokratirådet
- 6) I augusti samordnar stadens planeringsbyrå (Gaplan) sina egna målsättningar med målen som beslutats på deltagardemokratin möten. Tillsammans med deltagardemokratirådet sammanställer de en preliminär verksamhetsplan.

Det nya deltagardemokratirådet konstituerar sig och är därefter det viktigaste diskussionsforumet för stadsbudgeten och stadens investeringar. Diskussioner om hur skattemedelna ska användas sker i enlighet med besluten på "rodada"-mötena

7) Augustus-september överlägger stadens planeringsbyrå och deltagardemokratirådet om hur målen överensstämmer med finansiella, tekniska och juridiska ramar. Deltagardemokratirådet sammanställer en slutgiltig budget och investeringsplan, som föreläggs stadsfullmäktige före den 30 september.

8) September-november diskuterar stadsfullmäktige den framlagda budgeten och röstar om den. Deltagardemokratirådet följer aktivt budgetbehandlingen.

Kvinnor och låginkomsttagare

Avgörande för deltagardemokratin är naturligtvis ett aktivt intresse och deltagande från Porto Alegres innevånare. Deltagandet har ökat stadigt sen 1991, då finanserna kom i ordning efter en skattereform, och man fick överskott i stadskassan.

De senaste åren har deltagardemokratin förändrats i en mer kvalitativ riktning. Lokala ledares mötesnärvaro tillsammans med en välmotiverad grupp har visat sig vara viktigare än att samla ett allt större antal människor. Man har således kommit över barnsjukdomarna då de olika stadsdelar sökte uppbåda så många som möjligt för att trumfa igenom sina intressen. Man har också kommit till insikt om det fördelaktiga i att låta minoritetsgrupper få det inflytande som stämmer överens med proportionalitetsprinciper.

1998 interjuvades 1 040 personer av de sammanlagt 12 000 som deltagit i den första rundan av öppna stormötena. Det visade sig att det var ett stort antal kvinnor som deltog på stormötena. Men kvinnorna var också väl företrädade som förtroendevalda på alla nivåer. I deltagardemokratirådet utgör de dock endast 35 procent, men det beror på att de ofta låter suppleanter ta över. Ett överraskande resultat var det växande antalet 50-plussare. De utgör 25 procent av deltagarna men 46 procent av ledamöterna i deltagardemokratirådet. Det är uppenbarligen tillgången på fritid som möjliggör för dem att slåss för sina rättigheter. Ett annat överraskande resultat var antalet låginkomsttagare – 55,7 procent. Ett stort antal av dem hittas i temagrupper som skola och hälsovård. Kanske är det för att det är i temagrupperna som man hittar lärare och sjukvårdspersonal? Människorna som tar del i deltagardemokratin har i medeltal lägre inkomst än vad genomsnittsinnevånaren i Porto Alegre har.

Starka band

En majoritet av människorna – 61,3 procent – har endast grundskola. De som genomgått gymnasium eller högre studier finns mest i temagrupper som skola, kultur, fritid, hälsovård och socialhjälp.

Även om fri tid för att delta i deltagardemokratin är viktig, visade det sig ändå att nära på hälften av mötesdeltagarna har en arbetsvecka på över 40 timmar. Förvärvsarbete var således ingen tillbakahållande faktor för ett deltagande. Det gällde även för ledamöter i deltagardemokratirådet, som har många möten.

Ett annat intressant faktum var yrkestillhörigheten. Flertalet av deltagarna, 28,7 procent, hade ett okvalificerat arbete inom tjänstesektorn. 31,2 procent av de tillfrågade arbetade inom den privata sektorn och av dem var 25 procent tillfälligt anställda. Ett annat faktum var att antalet arbetslösa som deltar växer. Det gäller även som valda representanter, vilket visar på att

deltagardemokratin erbjuder ett alternativ till social utslagning. De senaste åren har staden också organiserat arbete åt arbetslösa i de egna stadsdelarna.

Undersökningen visade också på att det existerar starka band mellan dem som är med i deltagardemokratin och aktivitet i olika folkrörelser. För ledamöterna i deltagardemokratirådet var siffran hela 91 procent. Det betyder att det är de självständiga frivilligorganisationerna som bär upp deltagardemokratin

De som även var medlemmar i religiösa eller kulturella föreningar var 9 procent och de som var medlemmar i politiska partier var 6 procent. Däremot har förtroendevalda och ledamöter av deltagardemokratirådet ett starkare band med politiska partier än övriga deltagare. Och det visade sig att ett deltagande i deltagardemokratin leder till att man även blir aktiv i någon frivilligorganisation.

Politiska förutsättningar

Det främsta motivet för att gå på deltagardemokratin möten är att man söker lösning på dagsproblem, såsom tillgång på färskvatten, avloppsproblem, kommunikationer, bostadsproblem etc. 30 procent ansåg att de har ett inflytande på stadens skattenivå och investeringar. 27 procent ansåg att de alltid kunnat påverka. Tillsammans utgör det 57 procent som anser att deras röst blir hörd. En majoritet anser att de förtroendevalda företräder dem och realiserar kraven som det beslutats om. Slutligen anser 60 procent att stadsförvaltningen alltid eller nästintill alltid gett korrekt information om stadens verksamhet, inklusive om deltagardemokratin.

Erfarenheterna från Porto Alegre antyder att det finns ett antal hinder som måste övervinnas för att deltagardemokratin ska fungera. Först och främst måste det finnas politiska förutsättningar. Deltagardemokratin omfattning och framgång kommer alltid att vara avhängigt stadsstyrelsens vilja och beslut, tillsammans med ett uttalat stöd från politiska krafter i stadsfullmäktige.

Det är stadsstyrelsen som gått med på att dela makten med frivilligorganisationerna. Deltagardemokratin skulle inte kunna verka om stadsstyrelsen ville ha kvar en odelad makt. Och när väl budgeten är decentraliserad, måste deltagardemokratin följas upp i stadsförvaltningen. Det betyder att stadsstyrelsens allmänna politiska hållning bestäms av aktivister i deltagardemokratin. Det är en avsevärd skillnad mot hur städer som exempelvis Bryssel, New York och Bangkok fungerar.

Etik i politiken

Men erfarenheterna i Porto Alegre visar också på att stadsförvaltningens decentralisering måste förgås av en 'politisk centralisering' i stadsstyrelsen, därför att deltagardemokratin gång övervakas av den. Den gången kunde inte överlåtas åt 'spontana initiativ'. Borgmästaren och hans lag måste samordna processen, annars skulle organisationerna börja dra åt olika håll och deltagardemokratin misslyckades i förlängningen.

Deltagardemokratin har följaktligen inneburit en "ny politisk kultur", vilket betytt ett fördelaktigare klimat för "etik i politiken". Den har betytt en tillväxt av "demokratisk praktik", eftersom de sociala frågorna ständigt är närvarande. Politisk kohandel har försvunnit och privata intressen har inget svängrum mera.

Denna nya politiska praktik har inte bara förändrat villkoren för stadsstyrelsen och det offentliga skötsel, den har också konfronterat folkrörelseorganisationerna och dess ledare med deras egen egoism, kohandelpraktik och auktoritära uppfattningar. Något de ingalunda gått fria

ifrån. Det är en enorm mental utmaning att i praktiken inse vad som gynnar staden som helhet, och att kunna rangordna verksamheten i enlighet med det.

Basorganisationernas fulla självständighet är en annan förutsättning för att deltagardemokratin ska lyckas. Det är när basorganisationerna konfronteras med varandra och med de tekniska argumenten från stadsstyrelsen som det sker en öppen debatt, och man kan hitta lösningar som grundar sig på ett äkta samförstånd om hur stadens skattemedel ska fördelas.

Bred organisering

En annan politisk följd av deltagardemokratin är konflikten mellan en erkänd politisk struktur och deltagardemokratin praktik dvs den representativa demokratin visavi den direkta demokratin. I Porto Alegre har det betytt att stadsfullmäktigeledamöter som inte har något band med den nuvarande stadsstyrelsen har sett sitt inflytande och sin makt minska. Deras inflytande har med åren urholkats och det antyder att i man i Porto Alegre i framtiden måhända bör söka efter ett tredje alternativ.

Det fordras ett brett socialt samförstånd om deltagardemokratin för att förhindra konflikter och tvister. Det existerar alltid svåra val mellan å ena sidan krav från sociala grupperingar som önskar att staden ska öka den allmänna välfärden och krav från dem som främst vill ha investeringar just i sin stadsdel. En annan konfliktscenario är den som inbegriper rika stadsdelar som önskar utökade tjänster eller en förbättrad infrastruktur och fattigare stadsdelar som får mera investeringar just för att infrastrukturen hos dem är undermåligare än i de rika stadsdelarna. Tills nu har negativa reaktioner från de rika varit frånvarande, men det finns tecken på otillfredsställelse.

Vad som förhindrat en konflikt om stadens investeringar mellan de rika och fattigare stadsdelarna är uppenbarligen den breda folkliga organiseringen som finns. Och i ett samhälle som har en hög läsokunnighetsgrad är denna fråga komplex, för socialt lågtställda grupper är lätta byten för politisk manipulation.

Annan demokrati

Ett annat villkor för att deltagardemokratin ska förlöpa utan onödiga friktioner är att stadsförvaltningen är effektiv i att få fram relevanta tekniska och ekonomiska utvärderingar om hur investeringarna går. Och att de klarar av att förklara invecklade saker för en befolkning där flera är analfabeter. Man har i Porto Alegre kommit en bra bit på vägen att utveckla pedagogiska tekniker som gör att man kan säga att staden verkligen är i dialog med sina innevånare. Sedan 1994 hålls i samband med de öppna stormötena alltid utställningar och teaterföreställningar som behandlar frågorna som står på dagordningen.

Till slut finns det i Porto Alegre ytterligare ett socialt tryck som påverkar deltagardemokratin. Det är den stora inflyttningen de senaste 10 åren, både från landsbygden som från andra städer i Rio Grande do Sul. Det är otvivelaktigt så att deltagardemokratin har en stark dragningskraft.

Men då är att hålla i minnet att deltagardemokratin vitalitet, dvs människors deltagande, förutsätter att den ekonomiska utvecklingen är dynamisk och skapar reella chanser för att öka stadens inkomster. Porto Alegre är som delstatshuvudstad privilegierad i att här finns ett flertal offentliga institutioner och att det finns flera stora företag i stan. Staden har naturligtvis inte undgått den internationella utvecklingen med nya teknologier som resulterat i arbetslöshet. Och utvecklingen inom landbruket har samma trend.

Men det existerar i Porto Alegre en social optimism och stödet för Partido dos Trabalhadores har sin förklaring i att de faktiskt ändrat politiken – uppfattningen och praktiken om vad demokrati är – och gett den enskilde en chans fast han/hon inte är rik.

Översättning från nederländska Per-Erik Wentus Ursprungligen publicerad som “Participatieve democratie in Porto Alegre” i: *Vrede* (Gent). nr 347, jan-feb 2001.