



Global Compact  
Cities Programme



## City of Porto Alegre

Porto Alegre - new avenues for democracy, equity and citizenship

By Cezar Busatto



This case study originally appeared in *Cities for the future: Innovative and principles-based approaches to urban equity, sustainability and governance* (published in April 2015).

*Cities for the future* is the biannual flagship publication of the Global Compact Cities Programme and is financially supported by the Research and Innovation Portfolio at RMIT University.

For more information, visit [www.citiesprogramme.org](http://www.citiesprogramme.org).

Cover image courtesy of Global Compact Cities Programme.



● Porto Alegre, Brazil



## Porto Alegre – new avenues for democracy, equity and citizenship

Cezar Busatto, Municipal Secretary for Local Governance, City of Porto Alegre, Brazil

**'Local Solidarity Governance' schemes in Porto Alegre, Brazil, are pursuing local development and improvements in poorer communities and suburbs across the city. Citizens are encouraged to embrace their rights and responsibilities and engage in cooperative relationships through cross-sectoral networks.**

Porto Alegre is the capital of Rio Grande do Sul, the southernmost state of Brazil. The city is renowned as the birthplace of the World Social Forum, which is a global gathering, held for the first time in 2001, that provides space for actors to construct local and international democratic projects in different contexts. It is also well known for its democratic public management model and was the first city in the world to successfully implement participatory budgeting, which has been in operation in Porto Alegre since 1989. In 2005, Porto Alegre launched an innovative political experiment called Local Solidarity Governance (LSG), which created space for a new mode of municipal governance to emerge.

### **Pursuing active and participatory governance**

Over the past 25 years, the Porto Alegre's municipal government and local legislative council – whose members are elected every four years by free, universal and direct vote – have coexisted with participatory democratic institutions such as the Participatory Budget and the Sectoral Council for Public Policies. Participatory budgeting is an approach to municipal administration that aims to reverse public policy priorities in favour of the poor and working class. This reversal is made possible through public participation in the prioritization of urban issues and subsequent allocation of municipal funding. Participatory budgeting is centred on the promotion of a redistributive politics. It creates formats for public decision-making that promote citizen engagement in policy-making, enhanced accountability and the curtailment of corruption and arbitrary allocation of public resources.

Porto Alegre é a capital do Estado do Rio Grande do Sul, no extremo-sul do Brasil. Com 1,5 milhão de pessoas, é uma cidade com destacada cultura política democrática, lugar de acontecimentos que marcaram não só a história recente da política brasileira, como a Luta pela Legalidade em 1961 e os comícios pelas Eleições Diretas Já em 1984, como também a história recente da política mundial, como o nascimento do Orçamento Participativo - OP em 1989 e do Fórum Social Mundial em 2001.

Em 2005, Porto Alegre foi o berço de nova invenção política democrática, a Governança Solidária Local - GSL, que inaugurou um novo modo de gestão democrática da cidade. Estamos diante de uma cidade que é um laboratório de experimentações políticas democráticas.

Nestes últimos 25 anos, conviveram na cidade instituições da democracia representativa como um Governo e uma Câmara de Vereadores eleitos a cada quatro anos pelo voto livre, universal e direto, com instituições da democracia participativa como o OP e os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas.

Enquanto OP tem um caráter reivindicatório e deliberativo quanto à aplicação dos recursos públicos do orçamento municipal, os Conselhos Setoriais exercem o controle social com relação às políticas públicas. Com base na reivindicação, na deliberação popular e no controle social, o exercício da democracia participativa forjou a consciência e o exercício do direito à cidade por parte das pessoas e comunidades locais, constituindo uma cultura de direitos fortemente enraizada na cidadania e no modo de vida da cidade.

O exercício da democracia representativa, por sua vez, baseado em partidos políticos que disputam entre si periodicamente as preferências do eleitorado para conquistar o poder político e governar a cidade, caracteriza-se por uma atuação competitiva e adversarial que produz

The interplay between participatory and representative democracy in Porto Alegre makes for fascinating political observation. On one hand, the allocation of public resources from the municipal budget through participatory budgeting is a collaborative process in which local citizens are welcome to participate. The spread of participatory democracy in Porto Alegre has created greater awareness amongst citizens about local community ownership and shaped a culture of rights that is strongly entrenched in the practice of urban citizenship. On the other hand, representative democracy, which involves regular competition between political parties to secure electoral votes in order to govern a city, is adversarial in nature. This competitive political system creates an environment of conflict and divisiveness from which winners and losers emerge after each election. The potential for conflict to arise in participatory democratic processes is also a consideration in light of tension between the needs of local communities and the limited budgetary resources of the local government.

Porto Alegre's LSG scheme represents a new democratic political mechanism aimed at dealing with tensions between the municipal government and local citizens. In line with Porto Alegre's international reputation as a laboratory for political experimentation, the LSG brings two fundamental innovations to Porto Alegre's political sphere. First, the idea that full citizenship implies not only rights but also responsibilities. Second, the vision that the foundation of harmonious, inclusive and sustainable urban growth depends on relationships between people that are built through horizontal dialogue, trust and cooperation, as opposed to competitive relationships between political parties and other hierarchical and centralized organizations.

um ambiente de conflito entre vencedores e perdedores de cada disputa eleitoral.

Adicionalmente, o exercício da democracia participativa coloca em permanente disputa as comunidades locais e o governo municipal, principalmente devido à tensão entre as necessidades ilimitadas e os limitados recursos orçamentários para atendê-las. Esse padrão de disputa entre as comunidades locais e o governo municipal acaba também contribuindo para a formação de um ambiente adversarial e conflitivo na cidade.

Neste contexto, o surgimento da GSL introduz na vida política de Porto Alegre duas inovações fundamentais: primeira, a de que a cidadania plena implica não só direitos senão também responsabilidades; segunda, a de que são relações horizontais de diálogo, confiança e cooperação entre as pessoas - e não relações de competição e disputa entre partidos e outras organizações que se estruturam de modo hierárquico e centralizado -, o fundamento de um desenvolvimento mais harmônico, inclusivo e sustentável da cidade.

A metodologia da GSL está baseada na criação de redes de cooperação entre pessoas de governos, comunidades e empresas: servidores públicos, líderes comunitários, cidadãos comuns, empresários socialmente responsáveis e voluntários de organizações sociais sem fins lucrativos, todos voltados para a realização de propósitos comuns de desenvolvimento local e melhorias em vilas e bairros da cidade. Essas redes estabelecem relações horizontais, não-hierárquicas, de diálogo, respeito às diferenças, confiança e co-responsabilidade social entre as pessoas que interagem, empodera as lideranças comunitárias locais e fortalece seu protagonismo, fomentando uma cultura de cooperação democrática na base da sociedade e no cotidiano dos cidadãos.



Building upon participatory democratic processes, the Local Solidarity Governance scheme aims to promote a partnership approach between local government and citizens and actively engage community members in urban-focused projects. Image: Global Compact Cities Programme.



The LSG methodology is based on the development of cooperative networks with representatives from different levels of government, communities and companies. Participants range from public servants to community leaders, citizens, socially responsible entrepreneurs and volunteers from not-for-profit organizations who are united in their objective of achieving local development and improvements in poor communities and suburbs. These networks are predicated upon horizontal, non-hierarchical relationships. Dialogue is encouraged, as are respecting difference, developing a sense of trust and social responsibility among participants, challenging local leaders to strengthen their advocacy skills and fostering a democratic, cooperative culture in Porto Alegre's society and in each citizen's everyday life.

Differences in views, opinions and interests are a normal part of life in all societies. In LSG community networks, participants are encouraged to overcome their differences through dialogue, respecting others' opinions and searching for common goals and consensus in determining objectives and deciding upon agreed actions. Actions that have the potential to create dispute and division – such as voting, where there are always winners and losers – are avoided. Although governance agents from the local government establish the initiatives, these networks are informal, open, plural and flexible to changes in the environment where they have been established and their leadership is shared between public servants and community leaders.

The experience of LSG community networks in Porto Alegre over the past 10 years has revealed that one of the biggest challenges is dealing with the legacy of the city's competitive and adversarial political culture. This conditioning stems from the way elected political parties engage with communities. Elected municipal politicians in Porto Alegre select local community leaders as party representatives. At the same time, opposition parties join local communities in challenging the government and its supporters in an effort to enhance their chances of being voted in at election time. In both cases, the behaviour of the political parties results in increasing competition, heightening tension and division amongst community leaders and reinforcing the hierarchical relationship between elected government officials and members of the opposition. These factors make it difficult for the LSG cooperation network to operate.

### **Sustainability and citizenship networks**

Despite obstacles presented by the partisan nature of the relationship between government officials and unelected political parties, the work of sustainability and citizenship networks, based on LSG principles, is making a difference for citizens living in the most vulnerable communities in Porto Alegre. Successful experiences have been reported in the communities of Nova Chocolate, Vila Santa Terezinha, Vila Santo André and Região das Ilhas. These experiences have been supported by the Global Cities Institute at RMIT University and the Global Compact Cities Programme.

As divergências e conflitos entre diferentes visões, opiniões e interesses são inerentes às relações entre pessoas em sociedade. Nas redes comunitárias da GSL, as pessoas tratam as suas divergências através do diálogo, do respeito à diferença, da busca da convergência e do consenso em torno de objetivos e ações comuns. Evitam-se as práticas que geram disputas e divisões, como as votações, das quais sempre resultam vencedores e vencidos, tão disseminadas na nossa cultura política. Embora articuladas por iniciativa de agentes de governança do governo municipal, essas redes são informais, abertas, plurais, flexíveis às mudanças dos ambientes onde atuam, sua liderança é compartilhada entre servidores públicos e líderes comunitários, procurando eliminar atitudes personalistas e mandonistas também muito comuns na nossa cultura política.

A experiência de articulação de redes comunitárias de GSL em Porto Alegre ao longo dos últimos dez anos tem revelado que seu maior desafio encontra-se nos condicionamentos impostos pela cultura política competitiva e adversarial que vigora na cidade.

Em primeiro lugar, na forma de atuação dos partidos políticos dentro do governo e nas comunidades. De um lado, os partidos da situação ocupam com seus cargos de confiança - os chamados CCs - posições de comando e operação nas secretarias do governo municipal e através de sua atuação cooptam líderes comunitários para o partido. A liderança comunitária cooptada, com o respaldo dos agentes partidários que controlam posições nas secretarias, usam o governo para atender às reivindicações de obras e serviços das comunidades locais em troca do voto para seus candidatos nas próximas eleições.

De outro lado, os partidos de oposição atuam junto às comunidades locais enfrentando o governo e os seus partidos de apoio, cooptando lideranças e arrematando forças para vencer as próximas disputas eleitorais e exercer o controle do governo. Em ambos os casos, o resultado da atuação dos partidos políticos é o mesmo: o acirramento da disputa competitiva entre eles, o tensionamento e a divisão das lideranças nas comunidades, a hierarquização das relações entre as pessoas no interior do governo e dos partidos, dificultando a articulação das redes de cooperação da GSL.

Apesar desses obstáculos interpostos pela atuação de secretarias do governo partidárias e pela atuação dos próprios partidos, a articulação das redes de sustentabilidade e cidadania, baseadas nos princípios da GSL, nas comunidades de alta vulnerabilidade social da cidade têm ocorrido e gerado resultados positivos. Experiências bem sucedidas estão acontecendo nas comunidades da Nova Chocolate, Vila Santa Terezinha, Vila Santo André e na Região das Ilhas. Essas experiências vêm sendo acompanhadas pelo Global Cities Institute vinculado ao Global Compact Cities Programme das Nações Unidas.

Agentes de governança solidária local do governo municipal, capacitados na articulação de redes de cooperação, constituem coletivos comunitários permanentes reunindo lideranças locais, servidores públicos de diferentes secretarias e esferas dos governos municipal, estadual e federal, cidadãos voluntários, organizações sociais e empresas parceiras socialmente responsáveis, e passam

Local government LSG agents are trained to facilitate cooperation networks, form permanent community groups and connect local community leaders with public servants from different government departments at the local, state and federal levels, and with community volunteers, social organizations and socially responsible corporate partners. The overarching aims of these cooperation networks are to enable a range of actors to work together to solve collective problems, implement improvement projects and look for new opportunities to improve quality of life in local communities. The sharing and cooperative nature of these networks has not only brought material benefits to communities, such as public works and services and employment and income opportunities, but has also promoted a new political culture. Community members benefit from an improved sense of individual and collective self-esteem, the development of a culture of rights and responsibilities, and interacting with each other and network members in an environment of trust.

Political culture shaped by social demand creates municipal governance that is concerned with the collective interest of citizens. The LSG mechanism ensures that companies, social organizations and citizens are involved in the development and improvement of communities. The municipal government has a larger responsibility when it comes to implementing urban development projects in communities and for this reason its involvement in LSG networks has the potential for divisiveness. However, precluding non-government organizations from the urban development process and only identifying needs where there may also be opportunities has the potential to affect individual and community self-esteem. It is also possible for relationships with community members to become damaged, untrusting and uncooperative and to be replaced by confrontational interactions between municipal government actors and community members in the absence of cross-sectoral, participatory networks. The LSG networks create opportunities for development and independence in the communities in which they operate.

#### **Co-responsibility and cross-sectoral partnerships**

In certain communities in Porto Alegre the relationship between community members and the local government has been soured by the deficient provision of basic services, including water supply, sanitation, cleaning, road maintenance, health services, early childhood and primary education. It can be challenging for LSG community networks to operate effectively in communities neglected by the municipality due to combative local government-community relationships. In these situations, political party engagement with community members in a divisive way can occur at the expense of the community's best interests; that is, at the expense of ensuring cooperation when it comes to meeting common goals such as social improvement and local development. In such cases, LSG network agents have, where possible, responded to justified community demands with corresponding government actions.

a trabalhar juntos em torno da resolução de problemas coletivos, realização de projetos de melhorias e busca de novas oportunidades de desenvolvimento da comunidade local. Os resultados alcançados pelas relações cooperativas e de solidariedade que se estabelecem no interior dessas redes tem trazido não só benefícios materiais de obras e serviços públicos e novas oportunidades de trabalho e geração de renda. Essas redes têm igualmente promovido uma nova cultura política pela elevação da autoestima individual e comunitária, o desenvolvimento de uma cidadania de direitos e responsabilidades, a valorização e mobilização de seus ativos e potencialidades, a constituição de ambientes de interação e confiança que melhoram a qualidade de vida e a convivência entre os moradores do lugar.

Em segundo lugar, a cultura política reivindicatória e de controle social tende a colocar sobre o governo a responsabilidade exclusiva pela execução de ações de interesse coletivo, desvinculando de empresas, organizações sociais e cidadãos o dever para com o desenvolvimento e melhoria das comunidades. É claro que o governo detém uma parcela maior de responsabilidade nessas ações e por isso sua presença ativa nas redes de GSL é decisiva. Mas eximir desse compromisso os demais agentes da sociedade, ver apenas carências e necessidades onde há também ativos e potencialidades, contribui para reduzir autoestima das pessoas e comunidades locais. E mais, rompe os laços de confiança, cooperação e solidariedade substituindo-os por relações adversárias e de confronto, desconstituindo



Residents of Porto Alegre casting their votes at their local participatory budgeting forum. Image: City of Porto Alegre.

The LSG model recognizes the inherent difficulties for the municipal government in rolling out urban development programs across communities and promotes cross-sectoral partnerships in order to find solutions that empower local communities and make them effective agents for their own development. Community advocacy, which is essential for the continuity of LSG networks, is a valuable asset that is not subject to the volatility of political election calendars.

The idea of co-responsibility and the importance of cross-sectoral partnerships evolved in a creative way from discussions about city culture at the 5<sup>th</sup> City of Porto Alegre Congress in 2011. The city's 'I Like It, I Look After It' campaign originated at this congress and sought to promulgate the notion that it is up to all citizens from government, communities, the corporate sector and social organizations to look after their city. This practice contributed to aligning local communities and local government through Regional Administrative Centres (RACs) to improve and maintain public services in all 17 administrative regions and 87 suburbs of Porto Alegre.

This collaborative approach to municipal governance was publicly celebrated with the signing of the 'I Like It, I Look After It Pact' between the Mayor and local community leaders. The pact defines both local government and community responsibilities for the establishment and maintenance of agreed improvements. The initiative ensures that local governments improve the public services they are responsible for and that community members care for the resulting revitalized public spaces. It also fosters horizontal interaction between RACs and communities, increased awareness about rights and responsibilities amongst citizens and a trusting environment that promotes dialogue, which is essential for the operation of LSG cooperation networks.

### **Reinventing democracy in Porto Alegre**

In Porto Alegre, the varied democratic practices established throughout the city's history coexist and interact with each other. These practices include classic representative democracy, the Participatory Budget, Sectoral Council participatory democracy and, more recently, LSG cooperative democracy. These institutions comprise Porto Alegre's democratic administration. Despite contributing to developing a culture of political citizenship that promotes a democratic environment characterized by dialogue, trust, harmonious coexistence and improved quality of life, the LSG networks have experienced difficulties related to hierarchical organizational practices and the way in which conflicts in representative and participatory democracies are dealt with.

Democratic life in the city continues its journey. Informal and creative initiatives such as urban collectives have been initiated at the grassroots level and kindled by social media without being linked to representative or participatory democratic organizations. These new volunteer social networks are organized in a horizontal and non-hierarchical way. They are based on interactive and collaborative partnerships, promote new cooperative experiments in public places, reveal the anachronism

a rede de cooperação e as possibilidades que ela gera de florescimento e emancipação comunitárias.

As deficiências do governo municipal na prestação de serviços básicos de sua responsabilidade, como abastecimento de água, saneamento básico, limpeza urbana, pavimentação de vias públicas, atendimento à saúde, educação infantil e fundamental, entre outras, tem sido um fator desestabilizador adicional das redes comunitárias da GSL, porque fomenta relações conflituosas com as comunidades locais desatendidas. Não é preciso dizer que nestes ambientes adversariais vicejam as práticas divisionistas dos partidos políticos, em prejuízo dos interesses propriamente comunitários e da cooperação em torno de objetivos comuns de melhorias sociais e desenvolvimento local. Nestes casos, a atitude dos agentes de governança solidária local tem sido, de um lado, procurar responder com ações de governo, dentro do possível, aos justos reclamos da comunidade. De outro lado, a atitude de reconhecer as dificuldades do governo e propor a busca de parcerias para construir juntos as soluções necessárias acaba valorizando a comunidade local e empoderando-a como agente efetivo do seu próprio desenvolvimento. Nasce daí um protagonismo comunitário da rede de GSL que é essencial para sua continuidade, independentemente do calendário político e eleitoral.

A prática da corresponsabilidade e a busca de parcerias evoluiu de modo criativo através das discussões sobre cultura cidadã pautadas pelo V Congresso da Cidade de Porto Alegre em 2011 e que deram origem ao movimento *Eu Curto Eu Cuido*.

Cuidar da cidade e do outro é uma responsabilidade de todos, governos, cidadãos, empresas e organizações sociais e sua prática resultou em ações colaborativas reunindo comunidades locais e governo municipal, através dos Centros Administrativos Regionais - CARs, para melhorar e manter os serviços públicos em todas as 17 regiões administrativas e 87 bairros em que se subdivide a cidade. Cada ação colaborativa é celebrada publicamente através da assinatura de um Pacto *Eu Curto Eu Cuido* entre o Prefeito da cidade e líderes da comunidade local, com definição de responsabilidades mútuas da prefeitura e da comunidade na realização e manutenção das melhorias pactuadas. Essa iniciativa tem gerado impactos muito positivos: o governo municipal melhora a prestação de serviços públicos de sua responsabilidade, as comunidades locais passam a cuidar da manutenção dos serviços e espaços públicos revitalizados, propicia maior horizontalidade, proximidade e interação entre os CARs e as comunidades, desenvolve-se uma consciência cidadã de direitos e responsabilidades e conformam-se nas comunidades ambientes de diálogo e confiança propícios para a articulação das redes de cooperação da GSL.

Na vida democrática da cidade de Porto Alegre interagem e convivem as diversas modalidades de exercício da democracia construídas ao longo de sua história: a democracia representativa clássica, as democracias participativas do OP e dos Conselhos Setoriais e, mais recentemente, a democracia cooperativa da GSL. Todas são modalidades institucionalizadas e fazem parte da gestão democrática da cidade. Como vimos, entretanto, a inovação política das redes de cooperação da GSL, embora apresente resultados positivos em termos de desenvolvimento de



of the vertical structure of current political parties and apply new forms of democracy more aligned with the networked societies in which we live. These are the ways democracy is being reinvented in Porto Alegre. The city is looking for answers to the overwhelming legitimacy crisis in contemporary political practices; practices that were clearly and radically denounced in street demonstrations in June 2013 in Brazil.

*The City of Porto Alegre has been a Global Compact participant since 2004 at the Innovating level.*

uma cultura política cidadã, de constituição de ambientes democráticos de diálogo, confiança e boa convivência entre as pessoas e de melhoria de sua qualidade de vida, tem tido sua implantação prática dificultada pelos modos de organização hierárquico e as formas de regulação de conflitos adversariais da democracia representativa e da própria democracia participativa.

Entretanto, a vida democrática da cidade segue o seu curso. Iniciativas informais e criativas tem proliferado na base da sociedade e no cotidiano dos cidadãos, os assim chamados coletivos urbanos estimulados pelas novas mídias sociais, sem qualquer vínculo orgânico com organizações, seja da democracia representativa ou mesmo da democracia participativa. Essas novas redes sociais entre pessoas voluntárias organizam-se de forma horizontal e não-hierárquica com base em relações interativas e colaborativas, promovem miríades de novos experimentos cooperativos nos espaços públicos da cidade, desvendam o anacronismo das atuais estruturas verticais dos partidos políticos e do poder público e exercitam novas formas de democracia mais compatíveis com a sociedade-em-rede em que vivemos.

É por esses caminhos que está sendo reinventada a democracia na cidade, procurando encontrar respostas para a avassaladora crise de legitimidade que vivem os atuais modos do fazer político, tão clara e radicalmente denunciados pelas históricas manifestações de rua que ocorreram no Brasil em junho de 2013 e em outros países do mundo em anos recentes.



Emy Dellouse at the Ilha Pintada community project, one of the newer sites being supported by the Local Solidarity Governance Scheme. The overarching aim of Local Solidarity Governance is to transform Porto Alegre into a city that envisages the future as an opportunity for citizens to exercise their citizenship as a right and a responsibility. Image: Global Compact Cities Programme.