MARION GRET - YVES SINTOMER

Porto Alegre

Farklı Bir Demokrasi Umudu

İTHAKİ TARİH>TOPLUM>KURAM



ithaki

PORTO ALEGRE GRET-SINTOMER

ithaki

Marion Gret / Yves Sintomer

Yves Sintomer Paris-VIII Üniversitesi'nde Siyasal Bilimler Fakültesi'nde doçent ve Berlin Marc-Bloch Merkezi'nde araştırmacıdır. *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas* (La Découverte, 1999) adlı kitapları vardır.

Marion Gret ise, Paris-III Üniversitesi'nde *Latin Amerika ve Brezilya'da Katılımcı Demokrasi* başlıklı bir tez hazırlamaktadır.

İthaki Yayınları - 264
Tarih-Toplum-Kuram - 22
ISBN 975-273-002-7

Porto Alegre (Farklı Bir Demokrasi Umudu) / Marion Gret-Yves Sintomer
Porto Alegre / L'espoir d'une autre démocratie

İngilizceden Çeviren: Azer Kılıç

Yayına Hazırlayan: Özgür Kalyoncu

Redaksiyon: Tan Morgül

© *Editions La Decouverte, Paris, 2002*

© *İthaki, 2004*

1. Baskı İstanbul, 2004
Yayıncının yazılı izni olmaksızın alıntı yapılamaz.

Yayın Koordinatörü: Füsun Taş
Kapak Tasarımı: Murat Özgül
Sayfa Düzeni ve Baskıya Hazırlık: Yeşim Ercan
Kapak ve İç Baskı: Kitap Matbaacılık
Cilt: Yıldız Mücellit

İthaki Yayınları
Mühürdar Cad. İlter Ertüzün Sok. 4/6 81300 Kadıköy İstanbul
Tel: (0216) 330 93 08 – 348 36 97
Faks: (0216) 449 98 34
ithaki@ithaki.com.tr
www.ithaki.com.tr

Porto Alegre

Farklı Bir Demokrasi Umudu

Marion Gret
Yves Sintomer

Çeviren:
Azer Kılıç

ithaki

İçindekiler

	Giriş	7
I	**Porto Alegre, "Kızıl Şehir"**	15
	Siyasal çerçeve	18
	Farklı bir demokrasi	32
II	**Katılımcı bütçe: demokratik bir yenilik**	41
	Dört alan	44
	Katılımcı piramit	50
	Bütçe ile ilgili karar alma mekanizmasının üç parametresi	
III	**Verimlilik ve katılım mücadelesi**	85
	Verimlilik mücadelesi	88
	Katılım mücadelesi	100
IV	**Kurumsallaştırma ve ölçek mücadelesi**	127
	Kurumsallaşma sorunu	130
	Ölçek sorunu	145
	Sonuç	
	Farklı bir demokrasiye doğru	
	Kaynakça	175

Giriş

> Parlamenter rejim müzakere ile yaşar; nasıl müzakereyi yasaklasın? (...) Parlamentodaki tartışma kulübü mutlaka salon ve tavernalardaki tartışma gruplarıyla takviye edilir; daima kamuoyuna başvuran temsilciler kamuoyuna esas düşüncesini toplu dilekçelerle söyleme hakkını verir. Parlamenter rejim her şeyi çoğunlukların kararına bırakır. Nasıl olur da parlamentonun dışındaki büyük çoğunluklar karar vermek istemez? Devletin tepesinde keman çaldığınızda aşağıdakilerin dans etmesinden başka ne beklenebilir?
>
> Karl Marx, *Louis Bonaparte'ın 18 Brumaire'i*

1988 yerel seçimlerinde, İşçi Partisi'nin (Partido dos Tnrabalhadores – PT) başını çektiği "Halk Cephesi" olarak bilinen sol koalisyon birazda sürpriz bir şekilde Porto Alegre belediyesinin

yönetimine sürüklendi. Başlangıçta çekilen doğum sancısının ardından, şehrin yeni yönetimi, sonraki yıllarda tahmin edilemeyen boyutlara ulaşarak sonunda gerçek bir kurum halini alacak yenilikçi bir çabaya girişti: Şehir sakinlerinin belediye bütçesinin belirlenmesine katılımının sağlaması. On iki yıl içinde, bu deney Brezilya'da birkaç yüz belediyenin yanı sıra, Latin Amerika'da başka birçok bölgeye yayıldı. Tüm dünyada üzerine yorumlar yapıldı ve bu da PT ile müttefiklerinin belediye yönetimine yeniden seçilmelerini sağlamakta belirleyici rol oynadı. Belediye Başkanı Tarso Genro ikinci oylamada oyların yüzde altmışından fazlasını alarak yeniden seçildi ve Ocak 2002'de de Davos'ta (İsviçre) düzenlenen ekonomik forumda inşa edilmekte olan neo-liberal küreselleşme karşıtlarının zirvesi Dünya Sosyal Forumu'na Porto Alegre ikinci kez ev sahipliği yaptı. Şehir artık "başka türlü bir dünya"nın merkezi olmuş gibi görünüyor ve kendisini gururla "demokrasinin başkenti" ilan ediyor.

Bu hayranlığın nedenlerini anlamak zor değil. Hemen hemen her yerde, egemen sınıf ile vatandaşlar arasındaki uçurum, peşi sıra siyasal sistem içinde gizli bir meşruiyet krizi de getirerek büyüyor. Yine de halka karşı eski seçkinci önyargıları haklı çıkarmak gitgide zorlaşıyor. Kadınların sorumluluk alacakları görevlerden uzak tutulması gerektiği fikrini alenen savunmak artık nasıl mümkün değilse, sade yurttaşların kentin ortak sorunlarını bilmedikleri gerekçesiyle doğrudan siyasal kararlar alamayacaklarını iddia etmek de artık kabul edilemez. Tarih, gerçekte "dünyanın kitlelerden çok liderlerden çektiğini"[1] göstermemiş midir? Hele bir tek seçilmiş görevlilerle teknokratlara bel bağlamak, hiç akla uygun görünmüyor: Anlamını bir tek onların tanımladığı "ilerleme" felaketlere yol açmış ve çoğu zaman da iki-

1) J. Dewey, *The Public and its Problems*, Athens, Ohio: Swallow Press/Ohio University Press, 1954, s. 208.

ye bölünmüş toplumlar yaratmıştır.

Bu bağlamda, katılımcı demokrasi perspektifinin cazibesi gün geçtikçe artıyor. Yerel düzeyde bu, Avrupa'da iki mekanizma aracılığıyla uygulanmıştır. İlk olarak, tüm yurttaşlara açık olan ya da daha resmi (yerel eylemcilerin üyelik kabulleri, seçimler vs.) bir şekilde oluşturulmuş mahalle danışma konseyleri, ortalama yurttaşların yerel düzeydeki konular ya da belediye politikasıyla ilgili özgül sorunlar hakkında seslerinin duyulmasını sağlamıştır. Bu tür kurullar 2002'de nüfusu 80 000'den fazla olan tüm Fransız şehirlerinde yasayla uygulanmıştır. İkinci olarak, –esasen eski Atina'dan beri bilinen ve birçok modern ülkede hâlâ mahkeme jürilerinde uygulanan bir prensibe uyularak– kura ile belirlenen "yurttaş jürileri" son yıllarda siyasete tekrar sokuldu. Bu tür düzinelerce deneyim Büyük Britanya, Almanya ve İspanya gibi farklı Avrupa ülkelerinde de gerçekleştirildi.[2] Çoğunlukla bu jürilerin sadece danışmanlık rolü olmuştur. Yerel demokrasi, tabii ki, yukarıdan aşağı yönetim yerine, halk inisiyatifine dayanarak seçilmişlerin yurttaşlar tarafından göreve çağırılmasının mümkün kılınacağı, "birlikte yönetme" modelini vaat eder. Ancak yurttaşlar tarafından ifade edilen görüşler sadece danışman görüşü olarak değerlendirilir çoğunlukla; bu yüzden katılımcılar kısa bir süre içinde gerçekte hiçbir şey elde etmedikleri için usanıp vazgeçerler. Genellikle, katılım insiyatifleri gençler, toplumun en az ayrıcalıklı kesimleri ve göçmenler tarafından ihmal edilir. Bu toplumsal gruplar, toplumun genelini temsil ettikleri pek söylenemeyecek olan orta sınıf kesimlerin tekeline girme eğilimindedir. Zaten "yerel demokrasi" neredeyse tamamıyla mikro-yerel konularla ilgilenir ve siyaset de kamu yö-

2) FONT, J. (ed.) Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel, Barcelano, 2001; Smith, G., ve Wales, C., "The Theory and Practice of citizen's juries", Policy&Politics, 27/3.

netiminin modernleştirilmesi sorununa gelip dayanma eğilimindedir, iktidar ilişkileri de sorgulanmadan bırakılır. Buna karşılık, Porto Alegre epey yol almış gibidir: Tarso Genro, Brezilyalı belediyenin "demokrasiyi radikal bir biçimde demokratikleştirme" girişiminde olduğunu ilan ediyor.[3] Bu ütopik ufuk, artık hayata geçirilmiş bir gerçek olarak görünüyor. Gerçek bir katılımcı demokrasi düşüncesi, bu şekilde teşvik edilerek, Avrupa'ya kadar gitgide yayılıyor. Almanya, İspanya, Fransa ya da İtalya'da kimi seçilmiş temsilciler, katılımcı bütçe mekanizmalarını farklı bağlamlarda uygulamayı tasarladıklarını belirttiler. Bir o kadar umut verici gelişmede başka türlü katılımcı bütçe projelerinin hayata geçirilmesi oldu.

Rio Grande do Sul'un başkenti alternatif küreselleşmeden yana olanların toplantısına üçüncü kez ev sahipliği yapıyorsa, bunun nedeni orada gelişen katılımcı demokrasinin böylesine örnek bir nitelik taşımasıdır. Bu deneyim, iktidarı yurttaşlara geri vererek, siyaseti neo-liberal küreselleşmenin elinde tükenmeye mahkum olduğu bağlamdan çıkartarak, yeniden sağlığına kavuşturdu. Yerel yönetim ölçeğinde, Porto Alegre'nin katılımcı bütçesi, kamu politikasının "önceliklerini yoksullar lehine tersine çevirme" aracıdır. Birleşmiş Milletler'e göre, 1960'da nüfusun en zengin % 20'si dünya ölçeğinde gelirin % 70.2'sine sahipken, en yoksul % 20'si ise, % 2.3 ile yetinmek zorundaydı. 1997'de bu eşitsizlik, oranların sırasıyla % 86 ile % 1'e ulaşmasıyla daha da derinleşti. Porto Alegre alternatif bir küreselleşme için mücadele etmenin mümkün olduğuna işaret ederek, bu sürecin kabul edilişinin aksine önüne geçilemez olmadığını gösterdi. Sonuçta bu deneyimden evrensel bir ders çıkarmamız gerekmiyor mu?

3) GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997.

Dünya Sosyal Forumu'ndaki –"Anti-Davos" Forumu– mücadeleler; sosyal adalet, toplumların demokratikleştirilmesi ve sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmeyi olanaklı kılarak, dünya ölçeğinde alternatifler geliştirmiyor mu?

Yine de, yargıları gerçek kanıtlara dayandırmak önemlidir. Tarih, çok daha az parlak gerçekleri gizleyen parlak efsanelere karşı ihtiyatlı olmayı öğretti bize. Bu deneyim de yakından incelenmeli; karşı karşıya kaldığı sorunlar ve getirdiği çözümler kadar arkasındaki mantık, hepsi anlaşılmalı. Kamu yönetiminde rol alan yurttaşlar, bu verimliliği gerçekten güçlendirebiliyorlar mı? Popülizme kaymaktan kaçınabiliyorlar mı? Gerçek katılım, küçük gruplar olmadan ya da orta sınıflar iktidarı büyük ölçüde tekellerine almadan, mümkün mü? Sivil toplumdan doğan hareketlerin faaliyetleri, onları bürokratikleştirmeden ve köklerinden koparmadan kurumsallaştırılabilir mi? Mahalle düzeyinde hareketler kamu yararının inşasında rol oynayarak, hemşericiliğin ötesine geçebilir mi? "Katılımcı bütçe" adıyla anılan mekanizma, ayrıntılı olarak açıklanmayı gerektirecek ölçüde karmaşık bir görünüm sunuyor. Destekçileri onu nasıl meşrulaştırıyor? Uygulamalarla söylemler birbiriyle benzeşiyor mu? Dayandığı mekanizmalar tam olarak neler? Katılımcı bir demokrasi kurmaya yönelik böylesi radikal bir girişimi belirleyen dinamikler neler? Güçlü tarafları ve zayıf yönleri ne? Siyasal katılım ne ölçüde gerçek ve ne kadar insan gerçekten katılıyor? Katılanlar kim? Temsili sistem katılımcı piramitle nasıl bir arada olabiliyor? Belediye bütçesi bir bütün olarak tamamen halk katılımı çerçevesinde mi belirleniyor? Porto Alegre'nin katılımcı bütçesi ile Avrupa'nın katılımcı mekanizmaları arasında bir benzerlik var mıdır? Bağlama özgü etkenler, genel etkenlerden nasıl ayırt edilebilir?

Kısaca, Porto Alegre deneyimi gerçekten göründüğü gibi –mekanik olarak taklit edilecek bir model anlamında değil de, temeli üzerinden başka yerlerde projelendirilmesi mümkün, fikir geliştiren bir girişim olarak– örnek nitelikte midir?

I

Porto Alegre, “Kızıl Şehir”

Yüz altmış milyondan fazla nüfusuyla Brezilya bir tezatlar ülkesidir. Nikaragua gibi Latin Amerika'nın en yoksul ülkelerinin birçok açıdan tam tersine, Brezilya dünya ölçeğinde en büyük on ekonomik güçten biridir. Yine de, bu kıtaaltı, dünyada gelir eşitsizliğinin en çok göze battığı ve bunun son yirmi-otuz yılda hızla arttığı bölgelerden biridir. Doğrusu, 1990'da en zengin % 10 tek başına neredeyse nüfusun geri kalanının toplamı kadar kazandı; bu, en yoksul %10'un altmış katı ve ortalama gelir seviyesinin altında yaşayan 80 milyon Brezilyalı'nın kazandığının dört katıydı. Bu tür farklılıklar Brezilyanın sosyal yapısının, Batı Avrupa hatta ABD ile aynı sistem içinde değerlendirilemiyeceğini gösterir. 1980'lerin sonlarından itibaren gerçekleştirilen "kapitalizmi modernleştirme" ve özelleştirme politikaları bu durumu pekiştirmekle beraber bugünde, Brezilya, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın in-

sani kalkınma göstergesine göre 175 ülke arasında 68'inci sıraya düşmüş durumdadır.

Siyasal Çerçeve

Latin Amerikanın güneyinin, siyasal kimliği oldukça kendine özgüdür. Siyasal yelpaze, sol-sağ ekseninde uzanır, ancak partilerin her seçimde büyük değişikliklere yol açan zayıf örgütsel ve ideolojik tutarlılıklan nedeniyle biraz bulanıktır. Bunun yanısıra, yolsuzluk ve kayırmacı oy avcılığı Avrupa'dan farklı bir düzeyde vuku bulur. Bu pratikler –mesela Fransa'da olduğu gibi– üst tabakaların özel avlanma alanı değildir, aksine çok yaygın bir biçimde, idari hiyerarşinin en alt kademelerine kadar yayılır; çok daha sistematik ve son derece kapsamlıdır. Bu yüzden, kamunun sorumlu mevkilerine gelenlerin çoğunun bu konumdan, kamu kaynaklarından kendi ceplerine aktarmak ve aileleri ile akrabalarına ihsanda bulunmak amacıyla yararlanacakları kanısı, çok yaygın bir görüştür. Modern Brezilya tarihinin kalıcı bir özelliği olan bu "yeniden dağıtım" şekli ile yolsuzluk sinsi bir şekilde, yerel siyasette denetimlerini mal sahibi-müşteri ilişkileri ile kullanan, *coroneis* –birebir çevirecek olursak, "albaylar" diyebiliriz– olarak bilinen kırsal liderlerin egemen olduğu on dokuzuncu yüzyılda kurulmuş bir kayırmacı sistemle birleştirilir. Bunlar, güçlerini merkezi ve ulusal hükümetlerin liderlerine destek olmak maksadıyla, yerel düzeyde, seçmenlerini harekete geçirerek korurlardı. 1891'den sonra, köleliğin kaldırılmasıyla yetişkin erkeklerin çoğunluğu oy hakkı edindiğinde, yardım değiştokuşuna (*troca de favores*) dayalı bu sistem varlığını sürdürecekti. Kayırmacılık, elbette ki, en yoğun baskıyı uygulayabilecek

konumda olanların –bir diğer deyişle güç odaklanna en yakın olanların– lehine işlemektedir, bu da bir şekilde refah dağılımında görülmemiş bir eşitsizliğe ve işçi sınıfının siyasal sistemin kenarında tutulmasını açıklar. Yine de bu sistem, kamu çıkarları karar alıcıların müşterilerine bu çıkarların ikinci planda eklenmesine dayandığı ölçüde, toplumun en yoksul unsurlarını da içerir. Genellikle kamu politikasının ihmal ettiği *favelas* (gecekondu) gibi temel sosyal haklarından yoksun mahalleler, yurttaşların geçimlerini sağladıkları bir dizi gayri resmi uygulamalar ile tam uyum içinde oldukları, kayırmacılık için seçilmiş alanlardır. Yerel organizasyonları geleneksel olarak şu temel üzerinde yapılandırılmıştır: Yerel lider, bölgeye yapılacak birtakım yatırımlara ilişkin vaatler de bulunarak ya da ayrıcalıklı sosyal yardımdan yararlanma fırsatı karşılığında, bölgenin desteğini ve oylarını alır. Yardım edilen yerel "lider", aracı rolünün karşılığı olarak oldukça büyük bir miktar ödeme alır.

Böyle bir çerçevede siyasal kitlenin harekete geçirilmesi geleneksel olarak popülizmle bağlantılıdır: Karizmatik lider, yoksul sınıflara doğrudan seslenerek katılımlarını ister, aynı zamanda katılım otoriter bir çerçevede yapılır, bu şekilde biraz olsun özerklik kazanamaz (hareketin sorumlulularının üyeler tarafından seçilmek yerine lider tarafından doğrudan atanması bunu gösteren klasik bir örnektir). Popülizmin Latin Amerika bağlamında özel bir anlam kazanmaya başladığı unutulmamalıdır. Bir açıdan, Batı Avrupa'da var olan türden (hem siyasal hem de sendikal) kitlesel işçi sınıfı hareketlerinin yokluğunda işçi sınıfı hareketlerinin dinamikleri esas olarak karizmaya dayandırılır. Sonuç olarak, işçi sınıfı Avrupa'da ağır ağır geliştirilen siyasal özerkliğe koşut bir siyasal özerlik biçimine asla sahip olmamıştır. Aynı zamanda, bir çok Avrupalı sağ popülist yönelimin ak-

sine, Latin-Amerikarı popülizmi çoğunlukla sağlam bir refah devleti ile sosyal güvenliğin güçlendirilmesi düşüncelerine sahip çıkmıştır. Bu açıdarı, popülist yönetimlerin ekonomik sonuçları çoğunlukla facia olmasına rağmen, bu yaklaşım "ilerici" görünmüştür.

Brezilya popülizmi Arjantin gibi komşu ülkelerden farklı olarak, Rio Grande do Sul'da derinlemesine kök salmıştır. Brezilya'ya iki defa başkanlık yapan (1930-45 ve 1951-54) ve ülkenin ekonomik modernizasyonu için korporatist ve otoriter bir rejimi destekleyen Getùlio Vargas ya da 1988'e kadar Porto Alegre'nin belediye başkanının partisi olan Demokratik İşçi Partisi'nin lideri Leonel Brizola gibi politik simaların memleketidir burası.

İşçi Partisi ve demokrasiye geçiş

1964'ten 1980'lerin başına kadar Brezilya, askeri diktatörlük yönetiminde yaşadı. 1970'lerin sonlarında rejim gerek uluslararası bağlamın geçirdiği evrimden dolayı, gerekse güçlü sosyal hareketlerin baskısına boyun eğdiğinden, sivil topluma daha fazla alan bırakmak zorunda kaldı. Bu yeni sendikacılık epey dinamikti ve işçi sınıfı militanlığı aynı dönemde Polonya'yı dönüştüren süreçten pek de farklı olmayan bir süreçle bağımsız örgütlere hayat verdi. Topraksız köylüler başta olmak üzere, diğer hareketler de bu döneme damgasını vurdu. Çiftçi birlikleri 1950'lerin ortalarında Pernambuco'da ortaya çıktı ve radikal toprak reformu için mücadele ederek, Nordeste'nin başlıca eyaletlerini kazanmada başarılı oldular. Brezilyalı piskoposların çoğunun başlangıçtaki muhalefetine rağmen, köylülerin harekete geçmesi sonunda Rio Grande do Sul'da güçlü bir biçimde mevcut olan çok etkili bir örgütün, *Sem Terra*'nın –Topraksızlar Hareketi– oluşturulmasına yol açtı. Aynı zamanda şehirli nüfus da,

Şehir kalkınması ve planlamasıyla ilgili sorunlar etrafında biraraya geliyordu. 1960'lardan günümüze, kurulan mahalle derneklerinin birçok yerde varlığını sürdüren geleneksel kayırmacı yapılarla ortak yönü pek olmamıştır.

1979'daki güçlü grev hareketinden sonra, siyasal çoğulculuk kabul edildi ve muhalefet partileri yasallaştı. Rejimin ilerici bir şekilde liberalleştirilmesi süreci, kurucu bir meclisin seçilmesi ve 1988'de yeni bir Federal Anayasanın kabulüyle doruğa ulaştı. Bununla birlikte, temsili demokrasinin yeniden kurulmasına eskiden beri süregelen meşruiyet krizi eşlik etti: Yeni sistem, ekonomik kriz sosyal sorunları hızla arttırırken, ahbap-çavuş kapitalizmiyle yolsuzluğun sonunu getirmek bir yana, daha da güçlendirdi. Yasal ülke ile gerçek ülke arasındaki boşluk hiçbir daralma belirtisi göstermedi. Bütün bir siyasal sistemin bitmek bilmeyen itibar kaybına tüm zamanların zirvesini yaşatan Başkan Fernando Collor'un 1990'ların başlarında yolsuzlukla suçlanması, şüphesiz Başkan Cardoso'nun peş peşe iki yetki döneminde bir parça hafifletilmişti. Dünyaca ünlü sosyolog, merkezsağ koalisyonun başında ekonomik durumu dengeye kavuşturmaya yöneldi. Ancak, fatura ağır oldu; sosyal eşitsizlikler patlak vermişti ve yolsuzlukla, gerçek anlamda, hiçbir şekilde başa çıkılamamıştı. Üstelik ekonomik durum istikrardan oldukça uzaktaydı.

İşçi Partisi (PT) demokrasiye geçişin hem önemli bir aktörü hem de sürecin sonucu oldu. Gelişimi birçok açıdan yüzyıl öncesinin Avrupa'daki işçi sınıfının kitlesel sosyal demokrat partilerini hatırlatıyordu. 1980'de kurulup 1982'de yasal olarak tanınan partinin bugün yüzbinlerce üyesi var.

İşçi Partisi'nin (PT) kökenleri üç temele dayanır. İlki, sendikal hareket –bu hem ulusal lideri Lula'nın hem de Porto Alegre'nin

ilk İşçi Partisi belediye başkanı Olivio Dutra'nın geçmişini oluşturur. Resmi sendikalardan hem ideolojik hem de örgütsel anlamda koparak, 1970'lerin sonlarındaki mücadelelerde örgütlenen işçiler kendileri için yeni bir örgütü, Birleşik İşçi Merkezi'ni (CUT), ve aynı zamanda belki de Brezilya'daki ilk kitle "işçi" partisi olan gerçek bir parti kurdular. (Atlantik'in diğer tarafındaki benzerleri gibi PT'nin sadece işçilerden oluşmadığı göz önünde tutularak, "işçi" partisi terimi burada Avrupa'da edindiği geleneksel anlamında kullanılabilir.) Sendikacılıkta ortaya çıkan ve özellikle Rio Grande do Sul'da sayısız akademisyenle devlet memurunu kendisine çekebilen eğilim, hâlâ PT'nin çekim gücünü oluşturuyor.

Hristiyan kilisesine bağlı sıradan insanlar ve daha genel olarak kurtuluş teolojisinden etkilenmiş Hristiyan akımı, partinin ikinci dayanak grubunu oluşturur. Brezilya, kurtuluş teolojisinin yansımalarının en çok dile getirildiği ülkelerden biriydi. 1960'ların sonlarından başlayarak kurtuluş teolojisi, dini hareketi yoksullara doğru yönlendirmeyi, Kilise'nin yoksulların yanında yer almasının ve hatta eşitsizliğin nedenlerini incelemek için sosyopolitik bir sınıf analizini benimsemesinin gerekliliğini savundu. Her ne kadar liderler arasında önemli dini mevkilerde bulunanlar yer almıyorsa da, kurtuluş teolojisinin muhataplarının sayısı Vatikan tarafından desteklenen muhafazakar kesimlerin baskısıyla ve Berlin duvarının yıkılmasının ardından gerçekleşen uluslararası ideolojik gelişmelere bağlı olarak son on yıl içinde aşırı bir düşüş göstermişse de, Brezilya halk hareketlerinin rolünü ve gücünü, PT üyeleri ve sempatizanları arasında şu an mevcut olan radikalleşmiş Hristiyan eylemcilerin etkisini tam olarak hesaba katmadan anlamak güç olur.

PT'nin üçüncü kaynağı, partinin kuruluşuna katkıda bulu-

nan ya da sonradan katılan aşırı sol akımlardır. Ana sol ve klasik aşırı soldaki partilerin –resmi Brezilya Komünist Partisi (PCB) ve Maocu rakibi (PCdoB)– yeni bir örgüt oluşumuna karşı olmalarına rağmen, aynı şey azınlıklar, Troçkistler, Guevaracılar ya da ortodoks olmayan Maocu gruplar için geçerli değildi. Sayıları önemli değildi, ancak sonradan çok önemli olduğu kanıtlanan siyasal yöntem bilgisi ve gelenekleri ile katkıda bulundular. Başlangıçtan itibaren, PT içindeki sol ve aşırı sol gruplar Stalinizme karşı ihtiyatlı davrandılar, hatta karşı durmakta da kararlıydılar, ve ileri sürdükleri demokratik ilkeler –içerde çoğulculuk, her düzeydeki parti yöneticilerinin seçimle gelmesi, otoriter hiyerarşilerin reddedilmesi (ya da en azından reddi için sözde destek)– yeni bir siyasal kimliğin bileşenleriydi. Böylece, PT'nin başlıca entelektüellerinden biri olan Eder Sader, Fransa'da sürgündeyken kendisinde ve kimi Brezilyalı arkadaşlarında en çok iz bırakan siyasal deneyimin, Solidarnosc (Dayanışma Hareketi) eylemcileri ile tanışmak amacıyla Fransız 'özyönetim' yanlılarının Polonya'ya düzenledikleri bir gezi olduğunu açıklar. Aşırı soldaki örgütlerin kimi, sol koalisyon grubunu oluşturarak PT içindeki akımlara uyum göstermiştir, öte yandan diğer eylemciler eski angajmanlarından vazgeçip bir dizi başka akımlara katılmışlardır. Genel olarak, başlangıçta epey heterojen olan bir partinin homojenleşme süreci ileriye dönük olmuştur, iç çatışmalar ve kavgalar olmadan gerçekleştiği söylenemez bunun ancak başarılı bir oluşumun dinamiklerini de asla tehdit etmemiştir.

Başlangıçta kurumsal siyaset konusunda marjinal bir durumda olan PT, aday gösterdiği "Brezilyalı Lech Walesa" Luis Inácio Lula da Silva'nın, Fernando Collor ile karşı karşıya geldiği 1989 başkanlık seçimlerini kılpayı farkla kazandı. Halen iktidarda

olan merkez ve sağ partilere karşı güvenilir bir alternatifi hayata geçiren PT'nin bugün federal düzeyde kazanma şansı çok yüksektir.* İdeolojik evrim bu başarıya katkıda bulunmuştur: PT'nin siyasal projesi birçok Avrupalı veya Kuzey Amerikalı sol partiye kıyasla çok radikal kalmasına rağmen, –ve Blair'in Yeni İşçi Partisi ile ya da Clinton'la alakasız– görece sosyal demokrasiden radikal sosyalizme kadar değişen ve Avrupa Yeşilleri'nin belirli eğilimleriyle çoğunlukla benzer akımları çevreleyen yönelimler tercih edilerek, kısa vadede kapitalizmin ötesine geçme fikri (çoğunluk tarafından açıkça, sol azınlık tarafından örtük biçimde) az çok terk edilmiştir.

Federal düzeyde potansiyel bir başarı bekleyen sol, birçok yerde yerel düzeyde iktidara gelebilmeyi başarmıştır. Diktatörlüğe karşı mücadele eden örgütlerin yerel yönetimlerde deneyimlerini gerçekleştirmelerine imkan tanınmasıyla, 1980'ler aslen yeni bir kent demokrasisi için önemli bir dönem oldu. İlk aşama, sol veya merkez-sol grupların Recife, Fortaleza ve Curitiba gibi birkaç eyaletin başkentlerinin de dahil olduğu bir dizi belediyede iktidara geldiğinin görüldüğü 1985 yerel seçimleri ile başladı. Hareket klasik temsili demokrasinin ötesine geçme konusundaki istekliliği, şehirli hareketlerin yönetime katılımı ve şehir meclislerine dair radikal retoriği ile ön plana çıkıyordu. İkinci aşama ise 1988 seçimleri ile başladı, PT Porto Alegre ve São Paulo başta olmak üzere, otuzdan fazla şehri tek başına kazandı.

"Şehir konseyi sosyalizmi"yle ilgili bu ilk denemelerin sonuçları biraz belirsiz oldu. Genel olarak yolsuzluğu ve kayırmacılığı sona erdirmelerine ve demokratik yönetim ile verimliliğin karşı karşıya getirilmek yerine birleştirilebileceği fikrini halka benim-

*) Ekim 2002'de başkanlık seçimlerini kazanan PT halen federal hükümette yer alıyor. (Ç.N.)

setebilmelerine rağmen, sol veya merkez-sol şehir konseyleri kendi içlerindeki gürültü patırtılardan inlemiyor değildi. Bütünüyle kurulu düzen karşıtı bir duruştan, sosyal hareketin içinde bulunma ve yönetim kapasitesinin kazanılmasına geçiş hiçte kolay olmadı. Bu zorluklar yerel yönetimde daha fazla şeffaflık ve sosyal adaleti destekleme girişimlerinin neden olduğu aşırı direnmeyi alt etme çabalarına engel oldu. Bu deneyler genellikle bir dizi iktidar döneminden sonra seçim başarısızlıklarına yol açtı. Yine de belli kadrolar yerlerinde kalıp, desteklerini arttırmayı ve politikalarını sorunsuzca sürdürmeyi başardılar (çoğu zaman medyanın dikkatine sadece Porto Alegre konu oluyordu).

Bir çok çizgi üstü yöneticinin güçlü yönetim becerilerine bel bağlayan ilerici şehir merkezleri zamanla sola büyük bir kazanç sağladı ve 2000 yerel seçimlerindeki başarıları yeni bir safhanın başlangıcına işaret etti. PT São Paulo belediyesini kazanmanın yanında bir dizi başka şehirde de kazanınca ya da iktidara ortak olunca kendini müttefikleriyle birlikte ülkenin önde gelen siyasal gücü olarak gördü. 200 000'den fazla sakini olan şehirlerde PT tek başına 187'nin üzerinde belediyeyi alarak, yaklaşık 28 milyon insanın yönetimini üstlendi. İkinci gelen partiler –her ikisi de federal hükümette yer alan Brezilya Sosyal Demokrat Partisi ve Brezilya Demokratik Hareket Partisi– bunun üçte biri kadar insanı yönetiyordu. PT, federal düzeyde bir koalisyon hükümeti kurma iddiasını bu temel üzerine inşa edebilmiştir.

1988'den bu yana, yerel düzeydeki yenilikçi deneyler, elverişli bir yasal ve kurumsal bağlamdan yararlanabildi. Yeni federal anayasa Brezilya'yı temsili ve katılımcı bir demokrasi olarak tanımlıyordu, "tüm iktidar, bunu gerek temsilcileri aracılığıyla gerekse doğrudan kullanan halkındır" diye ilan eden ilk maddesi kamu yönetiminde halk katılımını sağlayan bir anayasa oluş-

turma girişimlerine bir temel sağlamaktaydı. Bunun yanısıra, anayasa, geniş çapta mali özerklik sahibi, yerel vergi oranlarını kendileri belirleyebilen ve federal anayasanın çizdiği sınırlar içerisinde kendi yerel anayasal hukukunu belirleyebilen eyaletlerin ve belediyelerin lehine bir şekilde kapsamlı bir ademi-merkeziyetçi yapı kurdu. Ve, Porto Alegre.şehir konseyi bu olanaktan anayasalnın (1990'da onaylandı) 116. maddesine bütçe yönlendirmesinin her aşamasında halkın katılımının gerekliliğine atıfta bulunarak yararlandı. Brezilya'da şehir konseyi yürütme kurullarına atfedilerek kullanılan "yerel yönetimler" terimi, hareket alanlarının öneminden dolayı gerçek bir anlama sahiptir. Bu, siyasal sistemin her üç düzeyinde de egemen olan eksiksiz başkanlık mantığıyla tak iye edilir: Federal, eyalet ve bölge düzeylerinde. Bu üç düzeyin her birinde yürütme, doğrudan genel oy kullanımı ile seçilmiş başkan, vali ya da belediye başkanına doğrudan bağımlıdır. Federal, eyalet ya da belediye meclislerine karşı (ki bunlar da nisbi temsil temelinde genel oy kullanımı ile seçilirler) sorumlu değillerdir, çünkü bu meclisler onları ne atayabilir ne de düşürebilirler (göre i suistimal davaları hariç).

Porto Alegre, gaucho şehri*

Porto Alegre, bu zemin üzerinde yeni, şeffaf ve katılımcı bir kamu yönetimi örneği oluşturmanın yanısıra PT için bir liman oldu. Rio Grande do Sul'un başkenti 1 300 000'den fazla nüfusuyla, iki katı insandan oluşan daha büyük bir kent ve kenar mahalleler toplamının (Brezilya'da daha büyük belediye toplulukları yer almadığından bunlarla idari bir bağlantısı yoktur) merkezinde yer alır. İkinci dünya savaşını takip eden yıllar içinde şehir çok büyük bir demografik büyümeye tanıklık etti, bu

*) Gaucho: Güney Amerika Kovboyu.

eğilim gittikçe yavaşlamadan önce 1960 ile 1980 arasında nüfusu neredeyse ikiye katlandı. 1990'ların başına kadar, bu gelişme bir "gecekondulaşma" süreci getirdi: Yeni gelenlerin çoğu su veya elektrik hizmetlerinin verilmediği, tapusuz yerlerde, güvenliği olmayan konutlara taşındı. Bugün bile geçen on yıldaki gelişmeye rağmen, yurttaşların %22'si hâlâ güvenli olmayan konutlarda kalıyor, neredeyse üçte biri çöplüklerde buldukları hane artıklarıyla geçiniyor. Şehrin sanayisinin kısmen yok olmasına ve liman faaliyetlerinin düşüşüne yol açan ekonomik kriz ile durum daha da kötüleşti. Şimdi son yirmi-otuz yıldır, Porto Alegre, hepsinden ziyade, bir mağaza ve hizmet (belediye GSYİH'sının sırayla % 30 ile % 40'ını oluşturuyorlar) şehri oldu. 1980'lerdeki sanayi bunalımından beri, GSYİH'yı oluşturan farklı faaliyet türlerinin oranları çok az değişti. Sanayi, belediye GSYİH'sının sadece %30'unu oluşturuyor, işgücününse yalnıza %8'ine istihdam sağlıyor, bu da işçi sınıfının nicel ağırlığının çok önemli olmadığı anlamına geliyor. Çok küçük çaplı işletmeler çoğunluktayken, işsizlik ve iş güvensizliği oranları oldukça yüksek. (1999'da sırasıyla %17.1 ile %29.8).

PT iktidara gelmeden çok önce de Porto Alegre yine toplumsal zıtlıkların en az göze battığı Brezilya şehirlerinden biriydi. 1991'de nüfusun %96'sı okuryazardı ve kişi başına düşen GSYİH çok yüksek olmasa da dağılımı diğer yerlere göre çok daha az adaletsizdi. Şehir Rio Grande do Sul eyaletinin geri kalanıyla bu görece refahı paylaşıyordu: Eğitim konusunda en iyi performansı gösteren elli Brezilya şehrinden otuz ikisi bu eyalette yer almaktaydı.

Bu "güneyli istisna" için bir dizi açıklama yapılıyor. Bunun bölgenin yerleşiminin tarihsel özellikleriyle ilgisi bulunuyor, çoğunluğunu Avrupalı göçmenler oluşturuyor, özellikle de İtalyan

RİO GRANDE DO SUL'UN YERİ



ve Almanlar (1991 yılında Porto Alegre'nin nüfusunun %84.2'si "Beyaz"dı). Bölge insanı, yoksul olsa da Avrupa ve Latin Amerika'nın ideolojik etkileriyle iyi nitelikler edinmişti. (August Comte'un pozitivizmi ve cumhuriyetçilik Brezilya'ya *Ordem e Progreso**, sloganını kazandırmıştı ve bu slogan Rio Grande do Sul'da büyük bir etki yaratıp, ortak fayda düşüncesinin ahbap-çavuş kapitalizmiyle sulandırılmadığı bir siyasal geleneğin oluşturulmasına katkıda bulundu.) Ayrıca, şehir Brezilya'nın ulusal işbölümünde elverişli bir konuma sahip olmuştu. İnsani kalkınma ve yaşam standartlan açısından diğer Brezilya başkentleriyle kıyaslandığında, şehrin görece ayrıcalıklı durumu açıkça görülür: 1991'de Porto Alegre en iyi durumundaydı; Nordeste'nin yoksul şehirlerinin çok ötesinde, São Paulo ile Rio de Janerio'nunsa biraz önündeydi. Bu kıstasla, yaşam standartları 1970'den bu yana kesinlikle düzenli olarak gelişti.

1988'de, şehir maliyesinin yaşadığı akut bir krizin ortasında, PT şehrin yönetimine geçtiğinde Brezilya'daki diğer yerlerden yine de daha iyi durumda olan bir sosyo-ekonomik yapıya sahip bir şehirde, kaydadeğer bir sosyal taleple karşı karşıya kaldı. 1980'lerin sonlarında yavaşlama işaretleri gösterse de gerçek bir mücadele geleneğine sahip bir kent hareketine de yaslanabildi: Porto Alegre Mahalle Dernekleri Birliği (UAMPA) kent hareketinin geleneksel kayırmacı kurumlardan koparılarak biraraya getirilmesi amacıyla 1983'te kuruldu. Genelde PT'ye yakın eylemciler tarafından yönlendirilse de parti içindeki kent eylemcilerinin etkisi büyük değildi; çünkü başlıca liderleri çoğunlukla aşırı soldan ya da sendikalardan gelmekteydi. Bu, Porto Alegre'nin ilk PT belediye başkanı –ve Rio Grande do Sul eyaletinin ilk PT valisi– Olivio Dutra içinde geçerliydi.

*) Düzen ve ilerleme. (Ç.N.)

Olivio Dutra

Bu karizmatik, pos bıyıklı ve radikal siyasi karakter, Partido dos Trabalhadores'in (PT) kurucularından birdir ve önce eyalet sonra federal düzeyde ilk başkan olan kişidir. Topraksız bir köylünün oğlu olan Olivio Dutra, 59 yaşında valisi olacağı Rio Grande do Sul eyaletinin kırsalında küçük bir köyde doğdu. Siyasal kariyerine, 1960'larda öğrenciyken protesto grubunda yer alarak başladı. 1970'lerin ortalarında –diktatörlüğün zirvede olduğu dönem– bankalar sendikasının başındaydı, politik kariyeri siyasal nedenlerden dolayı hapsedilmesine, sonra da Brezilya'dan sürgün edilmesine yol açtı. Olivio Dutra 1970'lerin sonlarında oluşturulan Birleşik İşçiler Merkezi'nin (CUT) kurucularından biridir. 1988'de, sol kanat koalisyonun, Prente Popular, başında oyların %34.3'ünü alarak Porto Alegre'nin belediye başkanı adayı olarak seçimleri kazandı. Valilik* görevi için aday olduğu 1994 seçimlerini, dört yıl sonra Ekim 1998'de, sonradan çok daha güçlü bir şekilde kazanmak üzere, kaybetti. Bu zaman zarfında, profesyonel bir politikacı olarak kalmamanın daha iyi olacağını düşündüğünden (tekrar) barıka hizmetlisi görevine geri döndü. Bölgede son derece popüler olan Dutra, PT'nin ulusal lideri Lula'ya yakındır. Uzun bir süre, yıllar içerisinde radikal sosyalizmden daha geleneksel bir sosyal demokrasiye kayan PT'deki çoğunluk eğilimine, Articulação, taraf oldu. Ancak bugün, sol kanat bir eğilim yaratmış durumda ve iktidar mücadelesinde halefi Tarso Genro'ya karşı çoğu sol akımlarla ittifak içinde.

1992'de İşçi Partisi oyların %40.8'ini kazanan –1996'da Raul Pont tarafından geçilecek bir sonuçla– Tarso Genro liderliğinde Porto Alegre belediyesine girdi.

Tarso Genro

En az selefi kadar karizmatik olan Tarso Genro, belediye başkanı yardımcılığı yaptıktan sonra 1992'de Porto Alegre'nin belediye başkanı olarak görevi Olivio Dutra'dan devraldı. Rio Grande do Sul'da

*) Brezilya da vali merkezi hükümetin atamasıyla değil, seçimle başa gelir. (Ç.N.)

São Borja'da doğan Genro, şu an 54 yaşında. Hukuk okuyarak, iş hukuku üzerinde uzmanlaştı. Diktatörlük döneminde siyasal sürgünde olan Genro, 1986'da Brezilya'da yeniden siyasal faaliyetlerine başladı. Hukuk ve siyasal kuram üzerine birkaç kitabı olan Tarso Genro ülkenin başlıca gazetelerine de yazılar yazıyor, ayrıca PT'nin ulusal yürütme kurulunun bir üyesidir. Yazıları katılımcı bütçe süreci yönetiminin şehrin dışında da tanıtılmasına katkıda bulundu. 2000 seçimlerinin ikinci oylamasında oyların %63.51'ini alarak ikinci belediye başkanlığı dönemini zaferle kazandı. Şu anda Nova Esquerda'nın yönetimindedir. Maocu kökenlidir, fakat Berlin duvarının yıkılmasının ardından İtalyan Marksisti Antonio Gramsci'den de etkilenerek Avrupa'daki ekososyalist ve alternatif akımların savunduklarına siyasal olarak yakınlaşmış, radikal ideolojik bir değişim geçirmiştir. PT taraftarlarının dışında, özellikle orta sınıf arasında cazibesi çoktur. 2002'de valilik seçimlerinde Olivio Dutra'ya rakip olarak seçilmesinin nedeni belki de budur. Kampanya nedeniyle, 2002'nin başında yardımcısı João Verle'ye görevi devrederek belediye başkanlığından istifa etmek zorunda kalmıştır.

Raul Pont

Olivio veya Tarso'dan daha az karizmatik ve PT içinde görece daha az önemli olsa da, 1997'deki ilk oylamada Porto Alegre belediyesi başkanlığını kazandı. İflah olmaz bir utangaç olmasının yanısıra, çalışkanlığıyla da ünlüdür. 60 sene önce, Rio Grande do Sul'da Uruguaiana'da doğan Pont, Dutra gibi PT'nin kurucularındandır ve bugün Ulusal Yürütme Kurulunun üyesidir. Sırasıyla, genel sekreter ve partinin Rio Grande do Sul başkanı oldu. 1960'larda öğrenci lideriyken, 1968'de Rio Grande do Sul Federal Üniversitesi'nde öğrenci sendikasının başkanlığını yürüttü. 1970 ile 1980 arasında sendika eylemcisi ve üniversite hocasıydı. 1986'da (diğer tüm PT adaylarından daha fazla oy alarak) eyalet parlementosuna, 1990'da da federal parlementoya seçildi. 1992'de Porto Alegre'nin belediye başkanı vekiliyken, 1996'da ilk turda oyların %55'ini kazanarak belediye başkanı seçildi. Rio Grande do Sul'da çok güçlü kökleri olan, Dördüncü Enternasyonel Troçkistlerine yakın olan eğilime, Sosyalist Demokrasiye, liderlik ediyor.

PT ve müttefikleri, kısmen meclis seçimlerinin nisbi yapıya

dayanan oylamayla yapılması nedeniyle, belediye meclisinde mutlak çoğunluk kazanacak duruma hiç gelemediler. Porto Alegre'deki başarısının dinamiği ile, PT eyaletin önemli kaynaklarını kontrol edip, şehir yönetimiyle bölge yönetimini koordine edebilmesiyle kendine daha geniş bir alan yaratarak, 1998'de Rio Grande do Sul valiliğini de (Olivio Dutra ikinci oylamada oyların %50.78'ini aldı) üstlendi.

Farklı bir demokrasi

Katılımcı sürecin PT'nin büyüyen başarısının esas anahtarlarından biri olduğu, tartışma götürmez bir gerçektir. Bu mekanizma pragmatik bir biçimde oluşturulmuştur ve önceden tasarlanmış bir programın ürünü değildir. Taraftarlarının süreci haklı çıkarmak için bugün ileri sürdüğü nedenleri çözümlemek de üstünde durmaya değer. Avrupa'daki katılımcı yaklaşımlara yol gösteren motiflere uyuyorlar mı? Soru, nitelikli bir cevap istiyor. Örneğin, Fransa'da mahalle konseylerinin kararları, ayrı da olsa katılanların kafasında az çok birbirine karışan üç alanı çevreler: iyi yönetimin "birlikte-yönetim" olduğu fikriyle ortalama yurttaşların enerjilerini yeni bir yerel kamu yönetimi içine almak; kent sakinlerinin yoksul mahallelerin sakinlerinin sosyal sermayesini geliştirmek ve böylece yurttaşların içe dönük yaklaşımları tarafından tehdit edilen sosyal barış şeklini geliştirmek üzere "sosyal bağları", mahalle konseylerini yeniden kurmak; vatandaşların geniş siyasal seçenekleri tartışmalarını ve kamu yararının inşasında rol almalarını sağlayarak kelimenin tam anlamıyla katılımcı bir demokrasi kurmak. Her üç düzey de –kamu yönetimi, sosyal ve siyasi düzeyler– Porto Alegre'nin liderlerinin

söyleminde mevcut, fakat çok farklı bir şekilde kavramsallaştırılmış ve eklemlenmişlerdir. Brezilyalıların bakış açısına göre, öncelik, birbirine yakinen bağlı olan siyasal ve sosyal düzeylere verilir: Yönetim reformu daha önemli hedefler yolunda yalnızca ek bir iş olarak görünür.

"Demokrasiyi radikal bir biçimde demokratikleştirme"

Çoğu Avrupa ülkesinde, özellikle Britanya'da, daha keskin olan siyasi boyut genellikle bir kenara bırakılırken, Rio Grande do Sul'un başkentinde öne çıkarılır. Karar alma, vatandaşların doğrudan katılımının gerekliliği yerel sol tarafından üçlü bağlama bir karşılık olarak savunulur. Bir yandan, temsili yönetimin simgesi olan temsilciler ile temsil edilenler arasındaki yapısal boşluk örtük bir şekilde gerçek bir demokrasinin nasıl olması gerektiğini gösterir: Rousseauvari bir şekilde, yetki verme ne kadar az olursa yurttaşlar ve örgütlü toplum egemenliğini o kadar çok kullanabilir.

Fakat bu sonuç bir bürokrasi eleştirisiyle tamamlanmalıdır: Halk hareketini tehdit eden başlıca tehlikelerden biri olarak değerlendirilen, halkın gücünün bir grup devlet bürokratı tarafından gasp edilmesi, bürokratik sosyalizmin başarısızlığından çıkarılacak en önemli derslerden biridir. Modern Brezilya'nın özel konumu vatandaş katılımı gereğinin altını çiziyor: Bu ülkede, egemen sınıfların devleti kendi çıkarları için kullanması had safhadadır. Medya özel çıkar grupları tarafından çok büyük ölçüde tekelleştirilmiştir. Brezilya devleti, kapitalist sistemin devamı karşılığında asgari sosyal adalet ile yeniden dağıtım politikalarına izin verilen gelişmiş kapitalist ülkelerdeki devlet düzeyine erişe-

cek durumda değildir. 1980'lerin sonlarından itibaren, kontrolsüz özelleştirme histerisi ve küreselleşmenin çalışma koşulları ile devletin siyasal faaliyet serbestisi üzerindeki artan baskısıyla bu durum krize dönmüştür.

Böylesi bir bağlamda, katılımcı demokrasinin sayısız avantajı vardır. Her şeyden önce küreselleşmenin zararlı sonuçlarına karşı bir mücadele aracıdır. Tabandan gelmesi ve insanların iktidarlarını doğrudan kullanmalarını sağlaması nedeniyle, neoliberalizme tamamen zıt görünmektedir: Vatandaşların doğrudan katılımı aynı zamanda, siyaseti ve devletin faaliyetini yeniden meşru kılmayı mümkünleştirmesiyle neoliberallerin kurmayı düşlediği "minimal devlet"e karşı en iyi siper ve finansal sermayenin büyüyen gücünü dengelemek için sağgörülü bir yoldur. Bir tür diyalektiğin şekillendiği görülebilir: Neoliberalizm devleti zayıflatarak, haklarını kullanma talebiyle ortaya çıkmakta olan özerk güçlere istemeden de olsa toplumsal ve siyasal bir alan açarak siyasal temsille karşı karşıya gelir. Böylece ortaya çıkan katılımcı demokrasi, devletin faaliyetlerinin hesabını açık bir şekilde vermek zorunda kalmasıyla en güçlü olmayı sona erdirdiği ve özel çıkarların eleştirel tartışma süzgecinden geçmek zorunda bırakıldığı yeni bir kamusal alan yaratır. Katılımcı demokrasi, özerk halk iktidarını teşvik etmesiyle, devletin kaynaklarını kendilerine tahsis edip onu araçsallaştıran egemen sınıflar tarafından devletin özelleştirilmesine karşı mücadele etmek için kullanılabilecek güçlü bir araçtır. Erdemli bir döngüye de yol açar bu, böylece yurttaşlar egemenliklerini daha iyi kullanmayı öğrenirler. Katılım yoluyla bu insanlar kurumsal siyasal sistem, egemen sınıflar ve özel çıkarların güçlerine karşı kendi güçlerini arttırabilirler; devleti ve kamusal alanı aynı zamanda "onların" temsilcileri olarak kontrol edebilirler. Sonuçta, onlar "devlet

olurlar". Böylece katılımcı demokrasi geleneksel temsili demokrasiyi sarsar ve katılımcı demokrasinin gerçek bir işlev edindiği yeni bir denge kurar.[4]

"Öncelikleri tersine çevirmek"

Bu demokrasi anlayışının, dolayısıyla, kökleri büyük ölçüde sosyal olandadır. Bununla birlikte, PT'nin demokrasi anlayışının, ne Avrupalı veya Kuzey Amerikalı kent politikalarının geliştirmeye çalıştığı "sosyal bağlar", "sosyal huzur" veya "sosyal sermaye" ile ne de Yetkilendirilmiş bölgeler veya kent yenileme politikaları ile alakası vardır. Bütün bu politikalar mutabakata dayalı bir toplum tasavvuruna dayanır ve her şeyden önce kent ayaklanmalarını ya da yoksul mahalleleri veya gettoları etkileyen günlük suçları ortadan kaldırmayı amaçlar. Porto Alegre'nin liderleri açıkça daha radikal bir perspektif seçmiştirler: "öncelikleri tersine çevirmek". Bu tema, işçi sınıfının toplum ile devlet içindeki çıkarlarını savunmak, devleti hizmetlerine adamak ve yeniden dağıtım politikasını güçlü bir şekilde desteklemekten oluşur. Onlarca yılık utanmaz hakimiyetleri ile imtiyazların, zalimane zenginlikleri ile onca Brezilyalının had safhadaki sefaleti arasındaki gözle görülür tezatlığın gelenek bağını kırar. Ancak, bazı önemli nüanslar solcu eylemcilerin bu noktada ayrılmasına yol açar. İlk görev dönemlerinde Porto Alegre PT'sinin saflarında da hararetli tartışmalar olmuştur: Bir defasında belediyede, aslında İşçi Partisi'nin şehri *işçiler için* mi yönetmesi gerektiği, yoksa *toplumun bütünü için işçilerin* bir hü-

4) GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997; GENRO, Tarso. *O futuro por armar. Democracia e socialismo naa era globalitária.* Vozes, Petrópolis, 1999; PONT, Raul. *Democracia, participação, cidadania. Uma visão de esquerda.* Livraria Palmarinca, Porto Alegre, 2000.

kümetini mi kurduğu tartışılmıştı.[5] Hararetli tartışmaların ardından, sorun çoğunlukla, bu tarz bir dinamiğin "yeni toplumsal sözleşme" ile –yani, çoğunluğun kararı ile demokratik olarak meşru kılınmak suretiyle yeni dengelerin kurulması– sonuçlanacağı varsayılarak ilk seçenek doğrultusunda çözüldü. Ancak bu "toplumsal sözleşme" Avrupa'da uğrunda onca çaba harcanan "sosyal huzur" ile eşdeğer değildir. Çünkü hâlâ anlaşmazlık devam etmekte ve getirilen kurallar herkese yarar sağlasa da daha çok en yoksullara yaramakta.

"İyi yönetişim"

Katılım, sadece en yoksulların lehine maddi olarak yönlendirilmiş bir şey değildir, aynı zamanda genellikle kent yönetiminin sosyal ve siyasi açıdan yansız bir teknik rekabet meselesi olduğunu –tamamen iyi niyetle– düşünen entellektüeller, üniversite mezunları ve orta sınıf "teknokrasi"sine karşı kendi güçlerini savunma aracıdır. Ayrıca, bu noktada PT'nin söylemi Avrupa'da "yeni kent yönetişimi", halk kalkınması ya da çoğunlukla teknokratik nitelikteki yeni kamu yönetimi üzerine gelişen retorikten açıkça ayrılmaktadır. PT teknik kuralları siyasileştirmeyi, bunların gizlediği sosyal sorunları tamamen göz önünde bulundurmayı ve sonuç olarak vatandaşların yönetim yeteneklerini desteklemeyi talep etmiştir: Vatandaşların yönetim yeteneklerinin desteklenmesine başlıca katkı, "verimliliği" bu değişimden ayrılmaz nitelikte olan yönetişimin sosyal içeriğini dönüştürülmesidir.

Kamu yönetimi sorunu, PT'nin ilk görev dönemi sırasında, halkın yönetiminin kamu işlerine dair değil de, daha ziyade "bürokratik burjuva devletinin üstesinden gelme" hedefiyle yurttaş-

5) T. Genro, *Utopia Possível* (Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2. baskı, 1995), s. 168.

ların katılımını ve hareketliliğini radikalleştirmeye dönük olduğunu savunarak, tüm çabasını kamu politikalarının yeniden düzenlenmesine adayan kent konseyi ekibinde hiçbir yarar görmeyen eylemcilerin başlattığı bir polemiğe de yol açtı –kısacası, ilgilendikleri yönetişim değil, devrimdi. Kamu yönetimini dönüştürmenin gerekli ve aynı zamanda mümkün olduğu düşüncesi önce kent konseyi ekibinde, sonra partinin geri kalanında olmak üzere, aşamalı bir biçimde etkili oldu. Aslında mesele temelde yönetimi daha katılımcı hale getirmekti, bu da idari değil siyasiydi, yönetişimi daha katılımcı yapmaktı.

Ancak, özellikle yönetim-merkezli bir bakış açısı birbirini takip eden idareler sırasında şekillendi. Bu, öncelikle demokrasinin iyi yönetişime karşı hiçbir şekilde önyargılı olmadığını, aksine politika oluşumunun halkın ihtiyaçlarına mümkün olduğunca bağlı kalmasını sağladığından dolayı, bileşenlerinden birini oluşturuyordu. Bunun yanısıra, katılım Brezilya devletini bezdiren yolsuzluk ve kayırmacılığa karşı mücadelede sonuca götürecek bir silah olarak algılanmaktadır. Bu bakış açısından, Porto Alegre deneyiminin kavramsal özgünlüğü; şüphesiz katılımın bir mahalleden ötekine veya bir topluluktan diğerine değişmeyen "nesnel kurallara" dayandığı ölçüde olumlu etkiler yarattığı olgusunda ısrarcı olmasındadır: Böylece birtakım grupları kayıran karar alıcıların keyfiliğinin kökü kurultulmuştur. Yine bu nedenden dolayı katılımın, birtakım kişilerin veya bir takım grupların, keyfi baskılarının ötesinde tartışmayı örgütlemeyi ve kaynakları dağıtmayı mümkün kılan şeffaf kriterlere dayandırılması gerekir: En çok örgütlenenler kamu politikalarıyla illa ki kayrılmayı hak etmezler. Çünkü katılım nesnel kurallara dayanır ve 'tribüncülük' yerine müzakereyi kayırır, böylece katılımcı bütçe kendini hem (son tahlilde, kararın liderin ayrıcalığı oldu-

ğu) popülizmden hem de karar almayı denetimsiz bir şekilde bırakan geleneksel sosyalist katılımcı ideolojilerden ayırır. Neticede "halkın yönetimi" (PT tarafından yönetilen şehir konseylerinin kendilerinden söz ettiği biçimde) ve katılımcı bütçe böylece savunucuları tarafından, kötü yönetimin kural olduğu bir ülkede "bom governo"nun* örnekleri olarak vurgulanıyor.

Doğrudan demokrasinin farklı bir biçimi olarak mahalle meclisleri

Demokrasi, katılım ve vatandaşlık Porto Alegre'deki PT liderlerinin kafasında tam da solun simgeleri olmuştur. PT'nin projesinin nedenine ve gerçekçi amacına gelince, şüphesiz en önemlisi, doğrudanlığı vurgulayarak "demokrasiyi demokratikleştirmek"tir. Ancak Porto Alegre'de ortaya konulan, kendine özgü bir doğrudan demokrasidir. Doğrudan demokrasinin aygıtları tarihsel olarak, her şeyden önce Atina demokrasisinin tipik bir özelliği olan, birçok ülkede pek uygulanmayan, İsviçre gibi bir ülkede düzenli olarak uygulanan referandumlar ve yurttaşları (özellikle klasik Atina'da, on dokuzuncu yüzyılda New England'da ve İsviçre'de uygulanmış olan) veya işçileri (işçi konseyleri ve esas olarak sovyetlerde görüldüğü gibi) biraraya getiren genel meclislerden oluşmaktadır. Bununla birlikte Brezilya'da kura ile atama uygulanmaz ve referandumlar vatandaşların karar almada yer almalarını sağlayacak olası araçlardan biri olarak anılsalar da yalnızca oldukça önemsiz ve geçici bir anlamda değinilir bunlara. Porto Alegre'deki doğrudan demokrasi, işçi konseyleri yerine yurttaşlardan oluşan mahalle meclislerine dayalı tamamen meclis-temelli bir demokrasidir. Bu demokrasi, tarih-

*) İyi yönetişim. (Ç.N.)

sel emsali olarak radikal sosyalist kültürde bildik bir dönem olan ve şehrin 2001'de komünün 130. yıldönümünü kutlamasını sağlayacak kadar Porto Alegre'de önemli sayılan Paris Komünü'nü hatırlatır. Aslında 1871'de Paris isyanı sırasında kendiliğinden ortaya çıkan yönetim sistemi işçi-kent sakinlerinin konseylere delege gönderdiği, böylece daha büyük sayıda insana ulaşıldığı "piramit benzeri" bir sistemdi. Liberal demokratik sistemin "temsilcilerinin" aksine, delegeler seçmenleri adına karar almaz, onlardan sıradan insanlar düzeyinde alınan kararları ifade etmeleri beklenir. Temsilci görevini yerine getirmezse her an görevden alınabilir.

Fabrika sovyetlerinden mahalle meclislerine geçiş, çalışma hayatının yerel hareket sahasının ötesinde kalmasıyla, bir dereceye kadar yalnızca pragmatik bir ihtiyaca karşılık gelir. Ancak bu, iki farklı şekilde yorumlanmaktadır. Eski belediye başkanlarından biri olan Raul Pont katılımcı bütçe mekanizmasının gitgide "üretici ve yasamacı" olabilecek bir şekilde –tıpkı sovyetlerin farklı bir bağlamda olması gibi– "yurttaş olarak üretici" için tasarlandığını savunarak bunu göreceli göstermeye, hatta yadsımaya yönelir. Buna karşılık, bir diğeri, Tarso Genro geçmişten kopuşu vurgular. Genro, sendika hareketini içeren ve geçmişte sosyal demokrat rejimlerde bildik şeklini bulan doğrudan demokrasi biçiminin toplumun evrimiyle bugün yakalanıp aşıldığını iddia eder. Sendika krizi 1990'ların ikinci yarısının Brezilya konjonktürünün çok ötesine geçen yapısal bir sorundur. Geleneksel işçi hareketinin (özellikle sendika) deneyimini, kültürünü ve belirli ortak çıkarlarını daha yenilikçi sosyal kesimlerden gelen diğer hareketlerinkilerle yüzleştirerek yeni bir güç bulabileceği yeni bir kamusal alan yönünde bir dönemeçten ibarettir. Modern sosyalizm işyerine genellikle bu ölçüde odaklanamaz, öte yan-

dan –eski ya da modern olsun– işçi sınıfının yeni bir yurttaşlık biçiminin öncüsü olabilmesi için modern sosyalizmin sivil toplum içinde işlemesi gerekir.[6]

Genel olarak, katılımcı bütçeyi destekleyenlerin söylemlerinde bulunabilecek katılımcı demokrasi Avrupa'da veya ABD'de tahayyül edilenden açıkça farklıdır. Kamu yönetimini güçlü bir şekilde siyasileştirmesi, sosyal alanı rakip gruplar arasında bir mücadele alanı olarak düşünmesi, yeni bir güçler dengesi kurmak için temsili demokrasiyi devirmeye çağırmasıyla tam tersi olarak bile görülebilir. Porto Alegre'nin liderleri deneylerinin "evrensel" boyutuna, temel ilkesinde klasik demokrasilere bir alternatif sunan yeni bir siyasal model taşıdığını açıkça iddia ederek gururla sahip çıkmaktalar. Bu deneyin dayandırıldığı başarılar böylesi iddialan halklı çıkartıyor mu? Karşıtlarının ileri sürdüğü gibi salt atıp tutmaktan mı ibaret? Mekanizmanın gerçek mantığı ne ve bu mekanizma hangi?

6) T. Genro, *O futuro por armar*, *a.y.*.; R. Pont, *Democracia, participação, cidadania*, *a.y.*

II

Katılımcı bütçe: Demokratik bir yenilik

Katılımcı bir bütçe oluşturmak özgün ve hemen hemen eşi görülmemiş bir deney. Fakat tam olarak neyi gerektiriyor? Başarısını ve göğüs germek zorunda kaldığı sorunları değerlendirmeden önce, Türkçe konuşan okuyucuların muhtemelen aşina olduğu hiçbir şeyle pek benzerliği olmayan bir yöntemin işleyişini daha kapsamlı bir şekilde anlatmak gerekir. Porto Alegre'de halkın katılımı sadece bir fikirden ibaret değildir, işleyişi düzenleyen mekanizmalarda da somutlaştırılmıştır. Hem bunlar hem de temelindeki mantık anlaşılmalı ve ayrıntılı bir şekilde çözümlenmelidir.

Dört alan

Katılımcı bütçe ilkesi dört farklı alanı birleştiririr: yürütme, yasama, sivil toplum ve katılımcı yapının özel organizmaları.

1. *Yürütme* şehir sakinleri tarafından doğrudan genel oy kullanımı ile seçilen belediye başkanı ile belediye başkan yardımcısından oluşur. Ayrıca, yönetici ve sekreterleri belediye başkanı tarafından atanan şehrin tüm daireleri, aracıları ve memuriyetlerini de içerir. Hem senelik hem de uzun vadeli planlamaya göre bütçeyi hazırlamak, müzakereye sunmak ve uygulamak yasal olarak yürütmeye bırakılmıştır. Katılımcı süreci kurumsallaştırmak, yürütmenin kararı olduğundan yürütme bu şekilde merkezi bir rol oynar çünkü katılımcı yöntem Brezilya anayasasıyla ya da organik yerel hukukla aslında çelişmemekle birlikte yasal bir yükümlülük de değildir, dolayısıyla belediye başkanı isterse, teoride, kaldırılabilir. Kendi etkinliğini geliştirmek ve katılımcı süreçten kaynaklanan taleplere daha iyi karşılık vermek biçimindeki iki amacıyla Porto Alegre yürütmesi, PT başa geçtikten sonra oldukça dikkatli işleyen bir yeniden örgütlenme süreci yaşadı. Bunu iki tamamlayıcı yönde destekledi. İlk olarak, daireler arası ilişkiler bir hayli desteklendi. Önemli insani, maddi kaynaklarla ve de hatırı sayılır bir idari nüfuzla donatılan bir Planlama Kabinesi (GAPLAN) birkaç amacı gerçekleştirmek üzere kuruldu: Yerel yönetime orta ve uzun vadeli bir genel bakışı sağlamaya katkıda bulunmak ve çeşitli daireler ve katılımcı piramidin üst kademeleri ile uyum içinde çalışarak bütçe oluşumunun koordinasyonunu sağlama almak amacıyla. GAPLAN bir yandan

yurttaşların kamu yönetiminde yer almalarını sağlarken, yerel yönetimin şehir kalkınmasındaki rolünü yeniden savunma arzusunu sembolize eder. Yakınlık ölçütüne dayanarak mahallelerin ortak sorunlarını yurttaşlarla birlikte çözmekle yükümlü bir yapı –Toplum İlişkileri Koordinasyonu (CRC)– kuruldu. Görevi yerel topluluk liderleriyle sürekli bir diyaloğu devam ettirmektir. Bunu doğrudan veya diğer yapılarla birlikte gerçekleştirebilir: Sekiz yerel idari merkez (CAR olarak bilinir, yurttaşlara belirli birtakım hizmetler veren ve katılımcı bütçenin yerel düzeyde uygulanmasına yardımcı olan bu yapılar belediyenin merkeziyetçilikten uzaklaştırdığı ek yapılardır); on altı Katılımcı Bütçe Saha Koordinatörü (CROPS olarak bilinir, her biri şehrin bir bölgesini izlemek, katılımı yaygınlaştırmak, yerel meclislerin örgütlenmesine yardım etmek ve daha etkin bir şekilde katılan sakinlerle çeşitli idareciler arasında bir arabirim gibi hareket etmekten sorumlu görevlilerdir) ve altı tematik kooordinatör (tematik toplantılar ile idareler arasında arabirim oluştururlar).

Önerilerin gündeme taşınmasında GAPLAN'ın çok etkin bir gücü vardır ve sonuç olarak da karar alımında ağırlığı bulunmaktadır. Diğer yapılardan da destek alarak farklı mahallelerin talep ve ihtiyaçlarını çok yakından izleyebilmektedir, bir yandan da her idari bölüme özgü çeşitli korporatizm türlerinin ötesine geçmeye çalışarak bu talep ve ihtiyaçların yerel düzeyde ve belediye düzeyinde eşgüdümlü bir şekilde ele alınmasını sağlamaya devam eder. Bu mekanizma bir bütün olarak şehrin idari bölümlerine kıyasla görece hafif kalmaktadır. Dahası, CAR'a dayanan idari *ademi-merkeziyetçilik* Porto Alegre'de sınırlı bir alana sahiptir: Bu 1 300 000 nüfuslu Brezilya şehrinde, örneğin, Paris'te, Londra'da veya Berlin'de bulunan kent içi kasaba meclislerinin bir dengi bulunmamaktadır. Esasında Porto Alegre, tam

aksine kamu politikasının etkinliğini artırmak için idari ademimerkeziyetçiliği kullanan, kent sakinleriyle iletişim kuran ve böylece iyi yönetişim sağlayan –Montevideo (Uruguay) veya Rosario'daki (Arjantin) gibi– diğer Latin Amerika deneylerinden de ayrılır. Rio Grande do Sul'un başkenti, kent sakinleri ile resmi görevliler arasındaki mikro-yerel etkileşime öncelik vermek yerine, yerel yönetişimi katılımcı piramidin bölgesel düzeyde şehir idaresinde kullanabileceği geniş kapsamlı etkisine açtı.

2. *Yasama.* Yürütmenin aksine, kent/şehir meclisi üyelerinden (*Câmara de Vereadores*) oluşmaktadır. Şehir sulh yargıçlarının (maqistrale) kolonyal yeniden güçlenmesi sayılan kent meclisi üyeleri, belediye ölçeğinde parlamento üyelerinin dengi sayılmaktadır. Nisbi temsile dayalı bir seçimle vatandaşlar tarafından doğrudan seçilirler. Belediye başkanı ile belediye meclisinin –Porto Alegre'de olduğu gibi– farklı siyasal çizgilerden olması durumunda, Brezilya veya Birleşik Devletler gibi ülkelerin özelliği olan başkanlık sistemi mantığıyla uyum içinde yerel hükümet belediye başkanı tarafından seçilir. Örneğin bu model, hükümetin parlamento ile aynı siyasal çizgiden olduğu ve böylece Başkan'ın siyasal yönlendirmesinden bağımsız kalabildiği Fransa gibi yerlerde birlikte yaşamayı kontrol eden mekanizmalardan ayrılır. Belediye başkanının atanma şekli de Fransa'daki sistemden farklıdır, Fransa'da belediye başkanı vatandaşların doğrudan oy kullanması yoluyla değil, şehir konseyi tarafından atanır. Belediye meclisi yürütme tarafından sunulan bütçeyi değiştirme ve onaylama (ya da onaylamama) yetkisine sahiptir, ancak bu yetki bir dizi önlemle sınırlandırılmıştır. Meclis önerilen bütçeyi gerekçesiz geri çeviremez, bu yüzden değişiklik önerileri ile ilerlemelidir. Bunlar önerilen açığı artıramaz, dolayısıyla her-

hangi bir yeni harcama diğer alanlarda bütçe kesintisini beraberinde getirmek durumundadır. Bunların yanısıra, belediye başkanının meclis tarafından oylanan herhangi bir değişiklik üzerinde veto yetkisi (her ne kadar bu veto temsilcilerin mutlak çoğunluğu ile devrilebilse de) vardır. Meclis harcama türlerine karar verir, fakat belirli tasarılara karışmaz, bu da yürütmeye bütçe hamlesinde ve ayrıntılı uygulamasında oldukça geniş bir serbestlik bırakır. Son olarak, diktatörlüğün mirası (ki o dönemde meclisler susturulmuştur) yerel siyasal güç ilişkileri ile birlikte şehir yasamasının meşruiyetini büyük ölçüde azaltmaktadır. Yasama, yürütmenin faaliyetini felç etme uğraşı yüksek bir siyasal risk alır. Somut terimlerle bu, engelleyici ya da erteleyici taktiklerin sadece kötü yönetim, iç kavgalar ya da genel bir meşruiyet krizinden dolayı yürütme zor durumdayken uygulanabileceği anlamına gelir ve Porto Alegre yürütmesi de PT iktidara geldiğinden beri kendini böylesi bir konumda hiç bulmamıştır. Sayısız önerge meclis tarafından reddedilmiş, muhalefet üyeleri belediye politikalarına karşı çıkmak için yasal kanalları kullanmış, fakat –merkezin ve– sağın baskın olduğu belediye meclisiyle sol kanat yürütme arasındaki zoraki birliktelik Rio Grande do Sul'un başkentinde asla yürütmenin felç olmasına yol açmamıştır.

Geleneksel kayırmacı sistemde belediye meclisi üyeleri, karşılığında seçim desteği almak üzere, talepleri resmi yollarla ya da çok bilmiş nidaları ile seslendirerek halk ile yürütme arasında aracı bir rol oynar. Katılımcı bütçe bu tür mal sahibi/müşteri ilişkilerinden kurtulmayı mümkün kıldı. Bunun yanısıra, bütçeye ilişkin karar almada ağırlık merkezi yürütme ile katılımcı yapı arasındaki ilişkiye kaydı. Çünkü aslında belediye başkanı yatırım bütçesini –katılımcı yapı tarafından kabul edildiği şekliyle–

hiçbir büyük değişiklik yapmadan meclisten geçirmeyi ve parlamenterlerin zorla kabul ettirmek isteyebileceği değişiklikleri önlemek için veto hakkını kullanmayı üstlenmektedir. Bu kısmen yasamanın klasik güçler ayrılığı öğretisiyle ona verilmiş olan işlevini elinden alır. Belediye meclis üyeleri mevkilerinin onlara belli bir prestij sağladığı katılımcı toplantılarda elbette yer alabilirler, fakat bu olanaktan muhalefet üyeleri nadiren faydalanır ve her durumda sadece dolaysız etkiye imkan tanır. Kamu yönetimindeki diğer tüm seçilmiş ve seçilmemiş görevliler gibi parlamenterler de katılımcı piramitte seçilmiş bir görevde bulunamazlar. Ayrıca, katılımcı piramit ile belediye meclisi arasında doğrudan kurumsal bir ilişki yoktur, bu durumda yürütme zorunlu bir aracı olmaktadır. Farklı siyasal çizgilerden gelen belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki zoraki birliktelik durumu, farklı bir bağlamda, ikincisinin gücünü arttırırken yasamaya üye olan aktörler böylece süreçte oldukça geri planda kalırlar.

3. *Sivil toplum* katılımcı bütçede üçüncü alanı oluşturmaktadır. İsteyen tüm yurttaşlar doğrudan ya da her daim kurulabilecek gayri resmi gruplar oluşturarak, belirli bir sokak ya da mahalle hakkındaki bir projeyi savunmak için herhangi bir organizasyona bağlı olmadan meclislerde yer alabilirler. Dernek benzeri yapılar belli imtiyazlara sahip değildir ve kurumsal olarak yürütmeye ve katılımcı piramide bağımlıdırlar. Bununla birlikte, aslında, mahalle birlikleri ve düzenleyicileri, ağırlıkları bir bölgeden diğerine oldukça değişse de, önemli bir rol oynarlar. Mahalle hareketleri geçmişlerine göre farklı adlar alır: halkın meclisleri (*Consehos Populares*), bölge grupları (*Articulaçãoes Regionais*), mahalle dernekleri (*Uniões de Vilas*), komşu hareketleri (*Mo-*

radores) vs. Kimileri çok daha sınırlayıcıyken, kimi yapılar herkese açıktır. Bazılan kayırmacı bir geçmişe sahip ve ancak gecikmeli olarak farklı bir mantığı yeniden kabul etmişken, diğerleri daima kent hareketinin "mücadeleci" ve bağımsız bölümünün bir parçası olmuştur. Bazıları PT'ye ve şehir hükümetine siyasal olarak yakınken, diğerleri muhalefet eylemcileri tarafından yönetilmektedir. Meslek birlikleri ve diğer sivil toplum örgütleri de tematik meclislerdeki katılımlarıyla (ya da daha nadiren olmak üzere, mahalle katılımları aracılığıyla) süreçte yer almaktadırlar.

4. *Katılımcı piramit.* Dördüncü alan kelimenin tam anlamıyla katılımcı yapıdan oluşmaktadır. Yürütme ile sivil toplum arasında eklem konumunda bulunur ve bu alanı sivil toplumdan ayıran sınır çok geçirgendir. Katılımcı sistem çifte bir –bölgesel ve tematik– mantıkla uyum içinde düzenlenmiştir.

Bölgesel dinamik üç düzeyden oluşmaktadır. İlki mikro-yereldir. İkincisi şehirleri oluşturan bölgelerden oluşur: sakinler tarafından mikro-yerel düzeyde öne sürülen (okul inşası, su tedariği, sokak aydınlatmasının düzenlenmesi gibi) somut öneriler bölgesel düzeyde öncelikleri belirlemek için sıralanıp sınıflandırılır. Üçüncü düzey, belediye yatırımlarını bölüştürmek için şehrin farklı bölgelerinin önceliklerini bir araya getiren Katılımcı Bütçe Konseyi (*Concelho do Orçamento Participativo*, ya da COP) tarafından temsil edilir.

Tematik dinamik benzer bir yapıdır, ancak görüşmeler belediye düzeyindeki belirli konulara (sağlık, gençler için yardım, çevre sorunları gibi) yöneliktir.

Katılımcı Piramit

Mikro-yerel düzey

Bu düzeydeki toplantılar herkese açıktır, böylece mahalle, sokak ya da apartman ölçeğinde örgütlenmiş küçük grupların kendileri için önemli olan çevrelerindeki meseleleri tartışmaları ve kamusal siyasal harekete yönelik, öneriler arasında öncelik sırası belirleyerek, somut öneri ve temalar oluşturmalarına imkan tanınır. Bu toplantılar, şehrin bir kontrolü söz konusu olmaksızın, isteyen yurttaşlar, katılımcı bütçe delegeleri ya da dernekler tarafından organize edilir. Sözcüler grubun önerilerini en üst düzeyde sunmak üzere takip eden müzakerelere atanırlar. Bu toplantılar bazı açılardan bir Avrupa kasabası ya da şehrindeki mahalle derneğinin halkı belli bir sorun etrafında biraraya getirmeye çalıştığında, seçilmiş temsilcilerle konuşmak üzere bir delegasyon gönderme amacıyla organize edebileceği türden toplantılara benzemektedir. Mikro-yerel ihtiyaçlar üzerine olan tartışmayı öneri biçimine dönüştüren ve böylece katılım için bir uyarıcı oluşturan kuşkusuz katılımcı bütçenin varlığıdır: Tabanın insanların önerilerinin düzenli bir kurumsal çerçeve ile sonuçlanma olasılığı yüksektir, bu da insanların sürece dahil olması için güçlü bir motivasyon sağlar.

Bölgesel düzey

İkinci düzey on altı bölgeden (*regiões*) oluşur. Katılımcı bütçenin amaçları doğrultusunda şehir daha önceden mevcut olan seksen dört, idari kesimden farklı olan sahaya ayrılır. Geçtiğimiz on

yılda, bu on altı bölge sosyo-demografik ve siyasal ölçütler temelinde bölündü. Bunlar, genel olarak, kendi işbirliği geleneği sorunları olan ve özgül gruplara karşılık gelir; ancak ancak sakinleri tarafından da algılanan belirli bir kimliği yoktur hepsinin. Hem coğrafi alanları hem de demografik ağırlıkları açısından aralarında büyük farklılıklar vardır: En az 23 000; en çok da 271 000 nufüsa sahip. Bu ölçekte, aynı bölgedeki farklı semtlerin sorunlarının gerçekten çakışmayacağı açıktır. Ne olursa olsun, yerel tam katılımlı meclisler bölge düzeyinde gerçekleştirilir ve bugün, yerine göre, 100 ile 2 000 arasında sakini biraraya getirir. Mikro-yerel ölçek müzakere edilen konularda yer almayı –göreli olarak daha az hukuki ya da teknik bilgi gerektirmesiyle– katılımcılar için kolaylaştırmakla birlikte, bölgesel düzey daha az erişilebilirdir. Yerel yönetime dair biraz anlayış gerektirir ve aynı bölgenin sakinleri arasında her mahallenin üstünlük ve sorunlarını değerlendirmek, bunları birbirleriyle kıyaslamak ve tüm öncelikleri belirlemek üzere müzakere etmek demektir. Bu meclisler on altı bölge forumu için, yıl boyunca belediye sözcülüğü yapacak delegelerin sayısını belirlemeyi ve başlıca bütçe eğilimleriyle uygulamalarını kasaba düzeyinde yürütme ile tartışan katılımcı bütçe konseyine (COP) konsey üyelerini atamayı mümkün kılar. Son olarak, en öncelikli müdahalelerin mahalle ya da temaya göre düzenlenmiş hiyerarşik sıralamasını belirleyen, resmi olarak bölge düzeyindeki delege forumlarıdır.

Katılımcı Bütçe Bölge Genel Meclisi

1999 Nisanı'nın başlarında soğuk bir akşam. 20 Mart'tan beri neredeyse her geceki gibi tam katılımla bir katılımcı bütçe meclisi toplanacak. Toplantı bu gece, Porto Alegre'nin en ücra bölgelerinden biri olan Restigna'da gerçekleşecek. Gün ortasında, şüphesiz bir oyun sahası olan çimlerle kaplı bir alanın ortasına devasa bir çadır yerleştirildi.

Herkesin gelmesi beklenirken, dışarıda çocukları ve de yetişkinleri eğlendirmek için bir oyun oynanmakta. İnsanlar içeri girmek için sıraya giriyor. Yayan, tıklım tıkış otomobilleriyle, atlı yük arabalarıyla, yalnız ya da grup halinde, aileleriyle ya da arkadaşlarıyla her yönden geliyorlar. Girişte belediye memurlarının –söz konusu zaman boyunca "gönüllü" olarak– oturduğu iki masa sırası bulunmakta; katılımcı akışını yönlendiriyor ve adlarını, ait oldukları gruplarla yaşlarını yazarak onları kaydediyorlar.

Bir sürü insan var, yüzlerce belki de bin kadar katılımcı, esas rakam toplantı sonunda verilecek. Birçoğu ayakta sohbet ediyor, çocuklar etrafta koşturup sandalye sıraları arasında oynuyor. Uzakta en sonda bitişik biçimde yerleştirilmiş iki masa var; mikrofonlar, bir ekran ve bir projektör portatif bir bilgisayara bağlanmış durumda. İnsanlar yavaş yavaş yerlerine oturmaya başlıyor. Toplantı akşam saat yedide başlayacak. Çocuklar toplantı boyunca denetlenecekleri heyecan verici, oyuncaklarla dolu eğlence otobüsüne doğru hareket etmekteler. Yeterli sandalye olmadığı belli oluyor: Geçen yılki katılıma dayanarak yapılan tahminlerin düşük tutulduğu ortaya çıkıyor. İkinci kapının orada bir okul bulunmakta, birisinde anahtarları var. Birkaç dakika sonra bir iki düzine insan daha fazla sandalye getiriyor. Neredeyse herkesin sandalyesi oluyor. Toplantı başlıyor ve şehrin katılımcı bütçe koordinatörlerinden biri olan Luciano yanında oturan insanları tanıtmak için ayağa kalkıyor. Konuşmak isteyen kişilerin meclise hitap edebilmeleri için imza atmalarını istiyor.

Oturum iki kısa slayt gösterisi ile başlıyor. İlki katılımcı bütçenin nasıl işlediğini ve belediyenin kullandığı terminolojiyi açıklıyor. Diğeri ise bölgenin uygulanmasını istediği projeler ve üçüncüsü périmétral –şehrin çevresindeki bir tür dahili bölge yolu– gibi şehirde sürmekte olan başlıca projeler hakkında bir gelişme raporu. Konu önemli: 1 300 000 kişilik bir nüfusa karşılık Porto Alegre, Paris'in neredeyse altı katı büyüklüğünde bir alana yayılıyor. Slayt gösterilerinden sonra, imza atmış olan on beş civarında insan sırayla konuşmak için çağrılıyor. Kurala göre en fazla üç dakika konuşabiliyorlar. Konuşmalar genellikle çok somut şeyler üzerine: Belediye bize bir okul vaat etti bizse hâlâ göremedik; mahallemde bir sağlık kliniğine ihtiyacımız var; küçük bir işletme kurabileceğimiz bir proje girişimimiz var, vb. Bazı konuşmacılar heyecanlı, bazıları utangaç; nadiren de şehirden yakınanlar var. Konuşmacılara asla tepkisiz kalınmıyor, düşüncelerine göre ya

yuhalanıyorlar ya da alkışlanıyorlar.
Bu konuşmacılar mahalle sakinlerini ya da derneklerini temsil etmek için orada bulunuyorlar; bir "seçim kampanyası"nın ortasındalar. Her küçük grup zaten bir ya da daha fazla sözcü atamış oluyor ve her birinin delege sayısı gruba kayıtlı kişi sayısına bağlı. Bu yüzden diğer gruplar karşısında kendi taleplerini savunmak üzere en fazla delege sayısını elde etmek için mümkün olduğunca fazla insanı gelip en azından bu ilk toplantıya katılmaya ikna etmek gerekiyor. Sadece bir delege seçme hakları varsa, belirli bir grubu temsil etmek için rekabet söz konusu olabiliyor. (Bu durumda, grup içindeki bir oylamayla –el kaldırarak ya da gizli oylamayla– karar verilir.) Bölgenin gelecekteki delegeleri katılımcı bütçe için önemli insanlardır: Mart ile Haziran arasında gerçekleşecek olan ve sakinlere mahallelerindeki eksikler hakkında –okul, eğitim merkezi, sokak aydınlatması, daha fazla otobüs, bir binanın restorasyonu gibi– düşüncelerini ifade etmeleri için tanınmış fırsatlar olan çok sayıdaki toplantıyı düzenlemekle yükümlüler. Bölge forumundan diğer delegelerle hangi taleplerin en önemli olduğunu belirlemek ve öncelik sırasına göre dizmek için görüşmek zorundadırlar. Delegeler tam katılımlı oturumlar ile seçilmez. Her bir kayıtlı grubun delegelerini seçmesi için özel toplantılar düzenlenir, gruplar da göreve çağırmak için bu fırsatı kaçırmazlar.
Toplantının bitmesine yarım saat kala, saat 20:30'da (tam katılımlı oturumlara katılan) belediye başkanının temsil ettiği yerel yönetime yönelik soru bölümüne gelinir, toplantı her zaman bu şekilde kapanır. Dinleyicilerle tam bir sözlü ağız dalaşı patlak verir, her konuda sorular atılır ortaya. Toplantının en son dakikasında, Belediye Başkanı Raul Pont polemiklere daha iyi cevap verebilmek için içlerinden en sert olanlarının arasına gider: Seçilmiş görevli sembolik olarak topluluğa katılır; bunun nedeni ellerini sıkmak değil, eleştirilerine cevap vermektir.

Bu bölge toplantılarına paralel olarak, bölgelere uygun biçimde küçük gruplar halinde dernek üyeleri ya da bürokratları biraraya getiren şehir ölçeğinde tam katılımlı meclislerle *tematik toplantılar* gerçekleştirilir (1999 ve 2000 yıllarında her biri 100 ile 800 arasında insanı biraraya getirdi). Altı tane tematik komisyon bulunmaktadır: trafik ve ulaşım, sağlık ve sosyal yardım,

kültür, eğitim ve boş zaman aktiviteleri, ekonomik kalkınma ve vergi, şehir planlama, kentsel ve sosyal kalkınma. Tematik tam katılımlı meclisler ayrıca kendilerini temsil etmek üzere tematik forumlar için delege ve Katılımcı Bütçe Konseyi (COP) için konsey üyesi seçerler.

Belediye düzeyi

Katılımcı Bütçe Konseyi, piramidin en üst seviyesini oluşturur. On altı bölgenin ve altı tematik meclisin her biri, iki daimi konsey üyesi ve iki vekil seçer. Farklı listelerin nisbi temsiline dayalı seçim, her türlü duyarlılığın temsil edilmesini sağlar. Porto Alegre Mahalle Dernekleri Birliği (UAMPA) gibi, Porto Alegre Belediyesi Çalışanları Sendikası (SIMPA) da iki konsey üyesi (biri daimi biri vekil) tayin eder. Belediye yönetimi (ikisi daimi ikisi vekil) dört temsilci tayin eder: iki kişi GAPLAN'dan, iki de Topluluk İlişkileri Koordinasyonu'ndan (CRC). Yönetimi temsilden gelen yetkiyle tartışmalarda yer alma hakları vardır, ancak oy kullanamazlar. Bölgesel ya da tematik forumlardaki tüm delegeler gibi Katılımcı Bütçe Konseyi'ndeki üyeler bir sene için seçilirler. Delege ve konsey üyelerinin herhangi bir şehir idaresi komisyonunda yer almasına izin verilmez, ne seçilerek bir yasama ya da yürütme görevine gelebilirler ne de idari ya da yasal sistemdeki herhangi bir göreve. Katılımcı yapı içindeki başka bir göreve gelmelerine de izin verilmez.

COP genellikle haftada iki kez toplanır. İşlevi, sene boyunca katılımcı sistemi denetlemek, alt düzeyde gerçekleşen (bölgeler ve temalar, kaynakların dağıtımı kriterleri, delegelerin seçimi vb. konulara ilişkin) tartışmalara da dikkat ederek, sürecin işleyiş kurallarına karar vermek, sonradan belediye meclisine sunulacak yıllık ve uzun-vadeli bütçe tasarılarını onaylamak, bir önce-

ki yılın tasansını değerlendirmek ve bütçe düzenlemesi üzerine daimi komisyonlara delege tayin etmektir. Bu nedenle, Katılımcı Bütçe Konseyi şehir yönetimiyle katılımcı piramid arasındaki kilit önemdeki diyalog birimidir, ancak daha çok piramit temsilcilerinden oluşur (96 üyenin 88'i piramittendir). COP'un işleyebilmesini sağlamak için şehir gerekli altyapıyı ve kaynakları sağlar: toplantı odaları, telefonlar vb. Şehir ayrıca belediye bütçesi konusunda eğitim kurslan da sağlamaktadır ve şehir konseyi üyelerine belediye bütçesi ile yatırım planının uygulanmasına ilişkin tüm bilgileri ve merkezi bilgisayar terminali aracılığıyla hizmet taleplerine ilişkin güncellenmiş raporları sunmaktadır.

Bu düzeyde, katılımcılar paranın nasıl harcanacağına karar vermekle kalmazlar. Diğer bütçe meselelerini de (maaşlar, işleme prosedürleri, vs.) tartışırlar. Porto Alegre gibi bir Brezilya şehrinin uygulayabildiği türden kamu politikalarının benzer büyüklükteki bir Batı Avrupa şehrinin girişebileceğinden önemli ölçüde farklı olacağını belirtmek gerek. Kent bağlamının –ki üçüncü dünyaya özgü sorunlarla dolu– çok ötesinde, esas farklılık Porto Alegre'de şehir tarafından da denetlenen, –kamu adına– bir kiraya verenin yönettiği sosyal iskan sisteminin söz konusu olmamasıdır. Kent planlaması ve iskan açısından belediye faaliyeti, "gecekondulaşma"yı önlemek için su ve elektrik tesisatı olan ve bina inşası için ayrılmış alanlan ve bakımını sağlamak, sıhhi tesisat ve kanalizasyon sistemlerini düzenlemek, yol yapmak, köhne binaların onarımına yardım etmek, tapu senetleri dağıtmak gibi hizmet alanlarını içerir. Bununla birlikte, mevcut federal hükümetin ülke genelinde genel özelleştirme çabalarına rağmen, su hizmeti belediye faaliyeti olmayı sürdürüyor (2001'de suyun kullanımını sadece Kent yönetimi kamu işletmesiyle sınırlayan Porto Alegre anayasasındaki organik hukukundaki bir değişiklik, belediye meclisi ta-

rafından neredeyse oybirliğiyle kabul edildi). Bu farklara rağmen, mesela bir Fransız şehri ile Brezilya şehrinin faaliyet alanı oldukça benzer niteliktedir. Bu açıdan, Fransa'da ekonomik ve siyasal bağlamla bağdaşır bir şekilde katılımcı bütçe uygulamasının önünde hiçbir engel bulunmamaktadır.

Katılımcı bütçenin farklı turları

Bütçenin, katılımcı bir şekilde hazırlanması, tüm yıla yayılan, uzun bir süreçtir.

İlk tur Mart ve Nisan aylarında yapılır. Yürütme bir önceki senenin bütçesinin nasıl uygulandığını değerlendirerek başlar ve tam katılımlı kurul meclislerin (tematik ve bölgesel) ilk oturumunda o yılki bütçeyi sunar. Ayrıca katılımcı yapının yeni iç kuralları, yatırımların yeniden yapılandırılması kriterleri ve teknik kriterlerle birlikte sunulur. 2002'den beri Rio Grande do Sul'un (1999'dan beri katılımcı bir mekanizma ile ayrıntılı bir şekilde hazırlanan) eyalet yatırım planı da sunulmaktadır. Tematik öncelikler üzerine müzakereler gerçekleşir ve İnternet aracılığıyla öneriler (ki yazarları sonradan toplantılar süresince konumlarını savunmak durumundadırlar) yapılabilmektedir. Bu tur boyunca, mahallelerde birçok yerel toplantı gerçekleşir, böylece yurttaşlar beklentilerini ifade edebilirler.

İkinci tur, Nisan'ın ikinci yarısıyla Mayıs'ta gerçekleşir. Tam katılımlı bölgesel ve tematik toplantılar COP konsey üyelerini seçerler. Önceki turda tartışılan tematik öncelikler önem sırasına göre sıralandırılır.

Üçüncü tur, Mayıs ile Temmuz ayları arasında gerçekleşir. Mahalli ve tematik toplantılar tam katılımlı meclisler sırasında (katılımcılar dahil oldukları toplulukları, mahalleleri ve dernekleri belirtmek zorundadırlar) kaydedilmiş katılımcı sayısına

göre forum delegeleri seçilir. Bu iki oturumda yurttaş katılımı doruğa ulaşır. Delegelerin seçim kampanyaları halkta ciddi bir ilgiye yol açar. Bu toplantılar belediye ve katılımcı forumların işbirliği ile düzenlenmektedir. Bu tur, mahalle ve bölgelerde talep edilen çalışma ve hizmetleri öncelik sırasına göre sıralamayı mümkün kılar. Bunu yapmadan önce, delegeler sorunlarla ilgili görüşlerini geliştirmeli ve "BABD"* anlayışıyla mücadele etmek için diğer mahallelere ziyaretler düzenlerler. Aslında bu adım, yürütmenin daha sonradan belediye meclisi önünde savunmasını üstleneceği merkezi önerileri tanımlamayı olanaklı kılmaktadır. Bu merkezi öneriler bütün sürecin meşruiyetini teşkil eden asgari "toplumsal sözleşme"ye karşılık gelir. Bu –ortalama yurttaşların en çok yer aldığı– üç tur süresince toplantılara hem süreci halka tanıtmak hem de katılımcıların ilgilerini kamçılamak için çeşitli (teatral ya da kültürel) eğlenceler eşlik eder. Aynı zamanda, toplantılara aileleri ile gelen ve toplantılar sırasında ancak kendilerine bakacak biri olmayan çocuklar için bir etkinlik otobüsü bulunmaktadır.

Dördüncü tur Temmuz ayında yeni konsey üyelerinin göreve başladığı şenlikli tam katılımlı toplantı ile başlar. Çalışma ve hizmetlerin nihai seçimi oylanır. Bu tür Kasım'a kadar devam eder. Bu aşamayla özellikle GAPLAN aracılığıyla şehir yönetimi ile yeni COP arasındaki diyalog en üst raddeye varır. Forumlar ile belirlenen öncelikler ve yönetimlerin öne sürdüğü talepler temel alınarak GAPLAN, yürütmenin geri kalanının onayını aldıktan sonra COP'a sunulmak üzere bir sentez meydana getirir. Seçim kriterleri ve önerilerinin asli değerlendirmesi COP tarafından kamuya açık oturumlarda görüşülür, bu da ortalama bireylerin süreci tamamen kontrol altında tutmasına imkan tanır. Yöne-

* BABD: Benim arka bahçemde değil "Bana dokunmayan yılan bin yıl yaşasın" kabilinden bir laf. (Ç.N.)

Katılımcı Bütçenin Yıllık Döngüsü

Mart
Hazırlık niteliğindeki sektör toplantıları ve tematik toplantılar

-Halktan dilekçeler toplanmaya başlanır
-Önceki yılın bütçe yürütmesi değerlendirilir
-Katılımcı bütçenin yıllık ilk turu hazırlanır

Mart-Nisan
Sektör kurulları ile tematik kurulların ilk turu

-Yürütme önceki yılın yatırım planını değerlendirir ve mevcut yılın planını sunar
-Halk önceki yılın yatırım planının yürütülmesini doğrular
-Sektoriyel ya da tematik katılımcı bütçe Forumunu oluşturacak delegelerin bir bölümü seçilir

Mart-Haziran
Sektör toplantıları ile tematik toplantıların ara turu

-Halk taleplerini öncelik sırasına koyar ve yürütmeye sunmadan önce işleri önemine göre sıralandırır
-En fazla katılımcının bulunduğu tematik toplantı ya da sektör toplantısı ölçü alınarak ek delegeler seçilir

Haziran-Temmuz
Sektör kurulları ve tematik kurulların ikinci turu

-Yürütme sonraki yıl için çözüm ve harcama öngörülerini sunar, yatırımların dağılımı için kriterler ileri sürer
-Katılımcılar, sektörler ve tematikler düzeyinde sıraya konulmuş talepleri sunar
-Katılımcı Bütçe Konseyi'nin (COP) temsilcileri seçilir

Mayıs-Ağustos
Bütçe teklifinin hazırlanmaya başlaması

-Sekreteryalar kurumsal talepleri hazırlar ve halkın taleplerini analiz eder
-Yürütme bünyesindeki karar mercileri, COP'nın huzuruna çıkmadan önce bütçe yönlendirme yasasını onaylar
-KBK yasa önerisini tartışır ve belediye başkanına sunar

Temmuz-Ağustos
Yeni COP'nın işlerlik kazanması

-Yatırımların dağılım kriterleri, katılımcı bütçenin iç düzenlenmesi ve COP toplantılarının takvimi üzerinde tartışmalar yürütülür
-Yürütme, halkın taleplerine ve kurumsal taleplere karşılık kullanılabilecek kaynakları verir

Ağustos-Eylül
COP bütçe projesini tartışır

-Yürütme COP'nın huzurunda bütçe projesini sunar ve savunur
-KBK'nın değişiklik ve düzeltme yapmasının ardından proje belediye başkanına sunulur

Ekim-Aralık
COP, yatırım planını tartışıp oylar

-Sonraki yılın yatırım planını tartışıp hazırlamak amacıyla, COP ve belediye organları toplanır
-Halk, belediye yasama meclisindeki bütçe oylamasını izler

COP
sonraki yılın katılımcı bütçe takvimini hazırlamak üzere toplanır

timle olan müzakere ve görüşmeleri takiben GAPLAN bütçe tasarısını belediye başkanına gönderir, o da tasanyı belediye meclisine sunar (son teslim tarihi yasal olarak 30 Eylül'dür).

Böylece *son tur* başlar: bu daha klasik bir aşamadır, belediye meclisindeki bütçe görüşmelerine odaklanılır (işlemler 30 Kasım'a kadar tamamlanmak zorundadır). Aynı sıralarda bir sonraki yıl yürürlüğe girecek kriter ve prosedürleri müzakere edip tartışmakta olan katılımcı yapının büyük ölçüde dışında gerçekleşmektedir bu. Genel olarak, son ikisi hepsinden ziyade piramidin tepesiyle (COP) ilgiliyken, ilk üç aşama esas olarak katılımcı piramidin ilk iki (mikro-yerel ve bölgesel-tematik) düzeyiyle ilgilidir.

Halk katılımı için diğer kanallar

Porto Alegre'de katılım için esas kanal katılımcı bütçedir, ancak bununla da sınırlı kalınmaz. Yıllık döngüsüne paralel olarak katılımcı dinamikteki bir diğer önemli unsur "şehir kongresi"dir (*congresso da cidade*). Şu ana kadar geçen üç dönem boyunca, yürütmenin, görev dönemi için öngörülen eylem planına göre yasal olarak belediye meclisine sunmakla yükümlü olduğu öneriyle el ele sürmüştür. Özellikle daha uzun vadeli eyleme dönük düşünceler için uygun bir fırsat yaratılarak, aynı zamanda da şehrin farklı bölgeleri arasında çok güçlü alışverişler için olanak sağlanır. Bu "stratejik planlama" türü diğer şehirlerdeki katılımcı planlama deneyimleri ile zenginleştirilmiştir. Porto Alegre'nin yakından işbirliği içinde olduğu Barselona örneği, meselenin ana noktalarının sadece kentsel sorunlarla sınırlanamayacağı ve yurttaşların şehri bir sonuç –sosyal ve çevresel bir ürün– olarak düşünmeleri gerektiği konusunda Brezilyalıları ikna etme nedenlerinden biridir.

Ayrıcalıklı bir kurumsal katılım mekanizması, geleneksel ola-

rak, yürütme ile sivil toplum içinde bulunanların birbirleriyle görüşmelerine imkan tanıyan belediye komisyonlarında (*Conselhos municipais*) işlemektedir. Şehir liderleri tarafından düzenli olarak dile getirilseler de, işlemeye devam eden bu komisyonlar sürecin merkezinde yer almazlar ve katılımcı bütçenin etkisinin artmasıyla bir şekilde geri planda kalmışlardır. Aynı şekilde, geleneksel olarak seçilmiş temsilcilerin dernekçi hareketlerin nabzını yoklamalarına ve onlarla görüşmelerine imkan tanıyan gayri resmi toplantılar da devam etmiştir, ancak tam olarak bu diyaloğu kurumsallaştırmak amacıyla tasarlanan resmi bir kurulun oluşturulmasıyla bir dereceye kadar amaçlarını yitirdiler. Aslında şehir liderlerinin aleni stratejileri, örgüt ve dernekleri katılımcı bütçenin iskelet yapılannda yer almalan için harekete geçirmekti.

Daha önemlisi ise dayanışma ekonomisine dayanan bir "üçüncü sektör"ün son zamanlarda artan gelişimidir. Bu, PT ile CUT'un –PT'nin içinden çıktığı sendika– ilk baştaki perspektiflerinde yer almıyordu. Halkın belli bir kesimi tarafından çokça gerçekleştirilen gayri resmi faaliyetleri (artık maddeleri yeniden kullanılabilir hale getirme gibi) yasallaştırmak ya da düzenlemek ve tamamen kamusal olan mali ve insani eylem sınırlarının ötesine geçmek amacıyla pragmatik bir çözüm olarak kendi kendini kurmuştur. Bugün şehir konseyi öz-yönetime dayanan kreşleri, atık dönüşümüyle ilgili kooperatifler ve başka çeşitli faaliyetleri genel olarak destekliyor ve böylece işsizliğe anti-kapitalist bir çözümü olanaklı kılıyor. Brezilya'daki diğer sol belediyeler bunu Porto Alegre'den çok daha fazla geliştirdiler; fakat Rio Grande do Sul'un başkenti bu alanda da etkin oldu. 1996'da Topluluk Kredi Kurumu 'PORTOSOL'un kurulması birçok örnekten sadece biridir. Porto Alegre belediyesi tarafından başlatı-

lan yerel ekonomik kalkınma planının esas bölümünü oluşturan bu kurum, büyük ölçüde özel ekonomik aracı ve sosyal aracılar tarafından şekillendirilip, gerçekleştirilmiştir. Kurumun iki hedefi vardı: Bir teknolojik yenileme merkezinin oluşturulması (ürünleri Porto legre'nin yerel pazarında ve başkent bölgesinde yer almak üzere) ve büyük zorluklar yaşayan ekonomik sektörlerin, özellikle yoksul aile işletmelerinin, gelişimini canlandırması. Bu programı uygulamak için yerel anayasayı değiştirerek ve yerel ile uluslararası örgütlerden finansal ve teknik işbirliği talep edilerek, yasal bir mekanizma kuruldu. Çok düşük gelirli insanlar tarafından çalıştırılan küçük işletmelerin kurulmasını, birleşmesini ve büyümesini kolaylaştırma amacı güden PORTOSOL programı, sosyal hedefleri ekonomik ve mali olanaklılık ile uzlaştırmayı amaçlar. Bu üçüncü sektör genellikle ekonomik liberalizme alternatif bir politika için muhtemel yollardan biri olarak teorize edilmiştir. Aynı zamanda, hem belediye bütçesini birlikte kararlaştırma hakkı verilen yurttaşların gücünü artırdığı hem de kentin finansal, kurumsal ve yasal dayanaklarına güvenip, doğrudan kendi kendini idare eden ekonomik faaliyetlerin gücünü artırdığı düşünülmektedir. Bu açıdan katılımcı dinamiklerin bir parçası olarak düşünülmesi gerekir.

Bütçe ile ilgili karar alma mekanizmasının üç parametresi

Bütçenin belirlenmesine rehberlik eden parametreler, Porto Alegre'de gelişmiş olan katılımcı dinamikte çok önemli bir noktayı oluşturur. Bu parametreler her zaman belirleyici olmasalar da üç türde sınıflandırılabilirler, bununla birlikte üç genel türe

ayrılabilirler: Bunlardan ilki *demokratik çoğunluk mantığıdır* ve varolanların sayılarıyla "kişisel" yönelimlerince belirlerin. İkincisi yeniden *dağıtımın mantığını* en az ikamet edilen ve en yoksul mahalleleri primle ödüllendirerek oluşturur. Bir sonraki yıl Katılımcı Bütçe Konseyi tarafından belirlendiğinde, bu prim meclislerdeki katılımcılar ve forum delegelerini bağlar çünkü artık değiştirilemeyecek "nesnel" bir kriterdir. Temel olanaklar, altyapı ve yurttaşların projeleri açısından eksiklikleri değerlendirmek için bir *teknik mantık* uygulayan, belediye daireleri tarafından düzenlenip COP tarafından onaylanan üçüncü kriter türü için de aynı şey geçerlidir.

Demokratik çoğunluk mantığı

Demokratik çoğunluk parametresi birkaç düzeyde önemli olur. Bunların ilki ve en belirgini mahalli ve mikro yerel düzeylerdir. Bu ölçekte, bölge forumlarındaki delege sayısı tam katılımlı meclislerde kaydedilen katılımcı sayısına uygun bir şekilde belirlendiğinden katılım için bariz bir prim söz konusudur (100 katılımcıya kadar her on katılımcı için bir delege, 200 katılımcıya kadar her on dört katılımcı için bir delege; böyle azalarak devam eder). Bu da demek oluyor ki en iyi örgütlenen mahalleler, yani en çok katılımcı çekenler, sonuçta forumlarda diğer mahallelere göre daha çok sayıda kişiyle temsil ediliyor ve coğrafi ile tematik öncelikleri kararlaştırmaya gelindiğinde de savunmayı bu forumlar yapıyor. Elbette, belirli bir mahalleden gelen delegeler bencilce davranacak ve doğrudan onları ilgilendiren önerileri sunacak diye bir zorunluluk yok. Bununla birlikte, ortak faydayı belirlemeye dönük tavır söz konusu olduğunda bile, bunun tam olarak ne olduğunu belirlemede diğer mahallere göre daha fazla ağırlıkları olacaktır. Demokratik çoğunluk mantığı,

mikro-yerel düzeyde katılımı etkili bir şekilde teşvik eder.

Ancak bu mantık kent ölçeğine geçildiğinde çoğunlukla etkisiz hale gelir: her mahalle, meclislerde bulunan insan sayısına bakılmaksızın COP için aynı sayıda temsilci seçer. Sürecin üçüncü aşamasındaki yürütme ile görüşmeler sırasında, iyi organize olmuş bir mahallenin görüş açısını daha iyi savunabileceği elbette tahmin edilebilir, fakat bu etki sadece dolaysız ve "prosedür dışı"dır: Katılımcı bütçenin kurumsal mekanizmalarından kaynaklanmaz ve her halükârda başka bir sistem içinde de bir etken olacaktır bu. Son olarak, basit çoğunlukla kararlaştırılan, bütçenin temelini oluşturan dağıtım kriterleriyle işleyiş kurallarını belirlenmesi söz konusu olduğunda, çoğunluk mantığı COP içinde sahneden çekilir. Bu düzeyde, çoğunluk-merkezli mantık ne ortalama bireylerin sayısal katılımına bağlıdır ne de, belirtmek gerekir ki, mahallelerin demografik büyüklükleriyle ilişkilidir, çünkü en az ikamet edilen bölgeler en çok ikamet edilenlerle aynı sayıda temsilciye sahiptir. Federal yapıdaki devletlerde üst kademelerde (senato da) genellikle geçerli olduğu üzere, demografik ağırlıklanna göre küçük yapılar büyük olanlara göre daha iyi temsil edilirler.

İlçelerde ifade edilen demokratik çoğunluk mantığı, her yıl COP tarafından tabanla yapılan müzakerelerden sonra, şehir konseyiyle birlikte belirlenen bütçe tahsisi için somutlaştırılmış kriterler konusunda göz önünde bulundurulur. Her ne kadar bu kriterler değişse de değişmez köklü değerler de gözlemlenebilmektedir. Kriterler, çok sayıdaki bölge ve tematik komisyon tarafından formüle edilen tüm talepler arasından, hangilerinin karşılanabileceğini belirlemede kullanılır. Bu açıdan katılımcı bütçe "matris"ini belirlemede rol oynarlar. Örneğin 2001-2002 bütçesi için bu türden somutlaştırılmış üç kriter bulunmaktaydı:

Yurttaşlar tarafından belirlenen öncelikler, hizmetler ve temel ihtiyaçlardaki eksiklikler ve halk tabanı. Sadece ilk kriter demokratik çoğunluk mantığına dayanır, çünkü vatandaşların temsilcileri aracılığıyla ifade ettikleri ve basit çoğunluk ile onaylanan tercihlere karşılık gelmektedir. Her bölge, her biri özgül kent hizmetlerine karşılık gelen on üç muhtemel kamu müdahalesi alanı arasından dört öncelik seçmek zorundadır. Bu on üç alan şunlardır: su hizmeti, iskan, cadde ve karayolları, eğitim, sosyal yardım, sağlık, ulaşım ve trafik, dinlenme alanları, spor ve boş zaman aktiviteleri, sokak aydınlatması, ekonomik kalkınma, kültür ve çevresel gelişme.

Mikro-yerel düzeyde her dernek ve her sokak komisyonu kendi düzeyinde ihtiyaçlarına ilişkin bir rapor taslağı hazırlar: "Otobüsler beton dökülmemiş yollara giremediklerinden bizim mahalleye hizmet veremiyorlar, bu yüzden yolu asfaltlamak öncelikli bir iş"; "en yakın sağlık merkezi yedi mil uzaklıkta, bir sorunum olursa ve arabam yoksa, otobüs de olmazsa ne yapmam gerekiyor?", "Mahallemizdeki lağımlar açık, çok kötü bir koku yayıyorlar ve sağlık açısından büyük bir tehlike teşkil ediyorlar"; "taşınmaz mülkün için tapu düzenlemek istiyorum –yaptığım evin ve altındaki arazinin bana ait olduğundan emin olmak istiyorum"; "bir kreşe ihtiyacımız var, burada çok çocuk var; okuma-yazma öğrenmek istiyorum ve bir tek ben değilim, yetişkinler için eğitim merkezine ihtiyacımız var." vs. Kendi mikro bölgesel meclislerinde yurttaşlar ihtiyaçlarını tartışıp, tema ve önceliğe göre sınıflandırma yaparlar: "Sağlık merkezi inşa edilmeden önce kanalizasyon sisteminin temizlenip boru döşenmesi lazım." vb. Verilen örneklerde, cadde ve karayolu, sağlık, temel temizlik, iskan ve eğitim açık bir şekilde ön plana geçmektedir. Aynı süreç tematik toplantılar için de kullanılır, fakat özellikle sendi-

kalar, sivil toplum örgütleri, dernekler ve bir idari dairedeki memur grupları için yaygındır.

Bir sonraki adım, belirli bir bölgedeki yurttaş gruplarının tam katılımlı meclisleridir. Bu gruplar, sonradan istekleri doğrultusunda örgütlenirler ve her kişi tam katılımlı bölge toplantısının başında gruplarının adını vererek kayıt olur. Bu meclis sırasında, mikro bölgeler tarafından belirlenen tematik öncelikler temel alınarak, farklı taleplerden bir sentez oluşturulur. Öncelikler, yalnızca her mikro bölge tarafından temaya verilen puanlar toplandığında kolayca belirlenebiliyorsa kabul edilir. Tartışmalı durumlarda, genellikle bir görüşmenin ardından oylama yapılır. Böylece her bölge kendi tematik önceliklerini birden dörde kadar derecelendirerek belirler. Öncelikli sayılmayan temalara fiilen sıfır puanı verilir.

Tüm tematik öncelikleri belirlemek için bir bütün olarak şehir düzeyinde bu notları toplamaya gelir sıra. İlk bütçe "matris"inin hedefi budur. Su hizmeti, iskan ve eğitim gibi temaları içerir ve alt temalara ayrılabilir: Su hizmeti su ağı, kanalizasyon, yağmur suyu kanalları, kanalizasyon ve antma hendeklerini kapsar; iskan tapu senetleri düzenleme, yeni sözleşme vb.'den oluşur. Her temaya şehir düzeyinde toplam puanlan verilir: mesela Centro bölgesinden 4 puan alabilir, Norte bölgesinden 1 puan vb. Bu toplam sonradan bir bütün olarak Porto Alegre düzeyindeki göreli önceliğini belirler. Bu aşamada, bu ilk matris sadece demokratik çoğunluk kriteri temelinde oluşur: Herhangi bir önemli düzeltme eklenmeden yalnızca yurttaşların ifade ettiği tercihler kaydedilir. Sonuçta nüfusu daha az bölgelerden gelen yurttaşların taleplerine nispeten daha fazla ağırlık verilir: 270 000'den fazla nufusuyla Centro bölgesinin 23 000 nüfuslu Extremo Sul bölgesinden daha fazla bir ağırlığı olmaz. Her bölgenin genel çıkarından bir bütün

olarak Porto Alegre'nin genel çıkarına kelimenin tam anlamıyla müzakerelerle; aritmetik yoluyla geçilmez.

Bu matris temelinde, GAPLAN aynı zamanda (kent yönetiminin farklı departmanlarından memurların önemli bir rol oynadığı) tematik meclislerden gelen rakamları, uzun vadeli çerçevede kararlaştırılan yatırımlan ve özellikle kamu hizmetlerinin tüm alanlarda (her sektörden puanlar toplandıktan sonra yüksek öncelikli olarak düşünülmeyecekler de dahil) sürekliliğini sürdürmeyi amaçlayan kurumsal talepleri de göz önünde bulundurarak şehir bütçesinin ana hatlarını. Çok sayıda talebi birleştirmek, bir önceki adımın aritmetik mantığını değiştirmeyi mümkün kılar. Sürecin sonucu, farklı belediye yönetimleri arasında harcamaları bölüştüren *ilk matris*in hazırlanmasıdır. Finans Departmanına ve belediye başkanının makamına sunulduktan sonra, herhangi bir değişiklik yapıldığında oylanacağı yer olan COP'a takdim edilir.

Dağıtımda adalet mantığı

Sıra kaynaklan farklı coğrafi bölgeler arasında dağıtmaya geldiği zaman, diğer iki mantık biçimi –teknik parametreler ve dağıtımda adalet geçerli olur. Sözü geçen mantık biçimi her bölgeyi etkileyen hizmet ve altyapılardaki eksikliklere dayanan *somutlaştırılmış ikinci bütçe dağıtımı kriterlerini* önemli ölçüde etkiler. Kentin teknik servislerinin oluşturduğu bir endekse göre, bölgelere 1 ile 4 arasında bir puan (eksiklik ne kadar büyük olursa puan da o kadar yüksek olur) verilir. 2001 bütçesinde, kaynak dağıtımı için ayrıntılı matriste bu kriterler 4 katsayısıyla değiştirilmiştir. *Somutlaştırılmış üçüncü kriterler* ile bölgeler arasındaki demografik dengesizliklerin sınırlandırılması amaçlanmaktadır. 2001'de nüfusa göre 1 ile 4 arasında bir puan verilmekteydi: 25

000'den az nüfuslu bir bölge için 1; 25 001 ile 45 000 arasına 2; 45 001 ile 90 000 arasına 3; 90 000'den fazla nüfus için de 4 puan. Bu puan 2 katsayısı ile çarpılıyordu. Aynı yıl önceliklerin yurttaşlar tarafından hiyerarşik bir sıraya konduğu (yukarıda değinildiği gibi 1'den 4'e kadar değişen puanlar ile ifade ediliyordu) somutlaştınlmış ilk kriterler 5 katsayısıyla modifiye ediliyor.

Somutlaştırılmış üç kritere göre verilen ve özel katsayıları ile çarpılan puanlar toplanarak bölgelerin taleplerini nüfus ile hizmet ve altyapılardaki yetersizliklere göre dengeleyen ikinci dağıtım matrisine varılır. Mevcut kaynakların asıl tahsisi, belirli yatırım başına her bölgeye, bilfiil tahsis edilecek miktarları hesaplamayı sağlayan bu matris temelinde gerçekleştirilir. Asfaltlama örneğini ele alalım: Şehir düzeyinde yolları asfaltlamak için ayrılacak kaynaklar diğerleri ile ilgili olarak –ilçelerin belirttikleri önceliklerle uyum içinde– bu tür yatırım hiyerarşisi kurmaya imkan tanıyan ilk matriste belirleniyordu. Şöyle diyelim: İlk matrise göre, mali yıl boyunca yirmi mil asfaltlama yapılabilir. Her bir bölgenin neye hakkı olduğunu öğrenmek için birkaç adım göz önünde bulundurulmalıdır: İlki, dağıtılacak toplam "puanların" sayısını hesaplamayı içerir. Centro bölgesine 12 puan verilmiştir: Nüfusu için sekiz (yoğun nüfuslu olduğu için 4 puan, 2 katsayısıyla çarpılır); eksiklikleri için 4 puan (yetersizliklerden dolayı özellikle çok etkilenmiş olmadığından 1 puan, 4 katsayısıyla çarpılır); önceliklerden dolayı 0 puan (asfaltlama belirlenmiş öncelikler arasında olmadığından 0 puanı, 5 katsayısıyla çarpılır). Öte yandan, Nordeste bölgesine 20 puan verilmiştir: nüfusu için iki (görece az nüfuslu olduğu için 1 puan, 2 katsayısıyla değiştirilir); eksiklikleri için 8 puan (asfaltlama açısından oldukça iyi olması nedeniyle 2 puan, 4 katsayısıyla değiştirilir); önceliklerden dolayı 10 puan (bu temayı ikinci konumda

sıralamıştır ve bu puan 5 katsayısıyla değiştirilmiştir). Her bölgedeki puanlardan elde edilen toplam, bu konuda her bölgenin hakkı olan yüzdeyi belirlemeyi sağlar: Şehir düzeyindeki toplam puan 400 ise, sadece üçe bölünce Centro bölgesinin toplam yatırımdaki payı (hakkı) % 3 iken (12 bölge 400'e bölünür ve 100 ile çarpılır), Nordeste bölgesinin %5'tir. Böylece iki bölge, şehirde asfaltlanacak 20 milden sırayla 3/5 mil ve 1 mil elde ederler.

Dağıtımda adaletin sonuçları

Dağıtımda adalet kriterleri ile demokratik çoğunluk parametresinin göreli önemi, katılımcı yapının çekim merkezini belirlemede şüphesiz kilit unsuru oluşturmaktadır. Bu çekim merkezi geçen on yıl zarfında değişim geçirdi ve şehir idaresi ile bölge forumlan arasında büyük bir gerginliğe yol açtı. Bütçe dağıtımına dair somutlaştırılmış üç kriterden (yurttaşların öncelikleri, nüfus ve yetersizlikler) her birinin kendi ağırlıkları sayesinde, her bölgenin kendi içinde geçerli olan demokratik çoğunluk mantığının yatırımı bölüştürmede, dağıtmada bir ağırlığının olacağı açıktır: Belirli bir bölgenin sakinlerinin çoğunluk tercihi, yatırımların dağıtımına karar veren matriste en yüksek katsayıyla (2001 yılında 5 idi) çarpılır. En az şanslı bölgelerin lehine olan bölüşümde adalet kriterleri peşi sıra birçok yük de getirir. En az ayrıcalıklıya, ayrıcalık tanıma ve bölgesel temelde yapıcı bir eylem politikası uygulama yönündeki siyasi irade, mevcut eksikliklere bir an önce çözüm bulma amacını güden yatırımlara verilen öncelikle kendini gösterir.

Yıllar içinde kriterler değişmiş olsa da, bu siyasi irade sürekliliğini korudu ve Aldamir Marquetti'nin[7] de dikkat çektiği gibi,

7) A. Marquetti, "Democracia, eqüidad e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre," Verle, João and Brunet, Luciano (eds.), *Construyendo un nuevo mundo* içinde, Guayi, Porto Alegre, 2002.

bölüşümde adaletli sonuçlar doğurdu. 1992 ile 2000 arasında yapılan yatırımlar bölgelere göre ayrıldığında, hane ortalama geliri ne kadar düşükse bölgeye yapılan yatırım düzeyinin o kadar yüksek olduğu kolayca fark edilir. Buna karşılık, daha müreffeh bölgelere, nüfuslarına bağlı olarak olası beklentilerinden daha az yatırım yapılmıştır. Terazinin bir kefesinde, en varlıklı olan Centro bölgesi (1991'de bu bölgede hane reisinin ortalama geliri asgari ücretin 11.40 kat fazlasıydı) kent nüfusunun %21'den fazlasını oluşturuyorken, bölgeye tüm yatırımların sadece %4.33'ü yapılmaktadır. Terazinin diğer kefesindeyse, en yoksul bölge olan Nordeste'de (1991'de bu bölgede hane reisinin ortalama geliri asgari ücretin 2.19 katı idi) bölge şehir sakinlerinin sadece %1.89'unu barındırdığı halde yatırımların %5.40'ı buraya yapıldı. Katılımcı bütçe bölgeler arasında gerçekten güçlü bir yeniden dağıtım etkisinde bulunur ve yatırımları en yoksul alanlarda daha çok destekler. Her ne kadar Porto Alegre'nin katılımcı yaklaşımı ile ABD ya da İngiliz Özel bölgeleri açıkça aynı ihtirası –bölgesel-odaklı hareketle toplumsal dengesizlikleri düzeltmek– paylaşsalar da, bu ihtiras Brezilya örneğinde çok daha radikal bir hal aldı. Her şeyden önce çok daha titiz bir şekilde uygulandı; oysa İngiliz ya da Kuzey Amerika kent politikalarının toplam kamu yatırımlan açısından yeniden dağıtımda, üç beş kırıntıdan başka bir şey olmadı. Porto Alegre'nin katılımcı bütçesinin uyguladığı bölüşümde adalet mantığı belediye bütçesinin tümünü etkilerken, bölge-odaklı (territory-targeted) yapıcı harekete ayrılan meblağlar, aslında ABD ya da Britanya milli bütçelerinin çok cüzzi bir bölümünü oluşturmaktadır.

Bölge yatırımlanna teker teker daha ayrıntılı bir şekilde bakınca, Aldamir Marquetti bu pozitif ayrımcılık için iki istisna olduğunu, pek haklı olarak, belirtmiştir: Yoksul ama yoğun nüfus-

lu bölgeler (Partenon ve Eixo Balthazar) kendilerini, nispeten belediye ortalamasının altında bulmaları ile beraber ve yoksul ama seyrek nüfuslu bölgelere kıyasla da daha kötü durumdadırlar. Bölge büyüklüğü, yatırım düzeylerini belirlemede sistematik olmasa da çok önemli bir parametreyi oluşturuyor gibi: Bölge ne kadar çok nüfus barındırıyorsa kişi başına düşen miktarı o kadar azdır. En az nüfuslu yedi bölgenin hepsinde de kişi başına düşen yatırım ortalamanın üstündedir; oysa, mesela, bunlardan biri olan Cristal, ortalama gelir açısından belediye ortalamasına giren bölgelerden biridir (nüfusun yalnızca %2.34'ünü oluşturuyorken yatırımların %4.47'sini alır). Buna karşılık, en çok nüfuslu beş bölgeye, kişi başına düşen yatırım açısından ortalamanın altında yatırım yapılır; halbuki bunlardan biri olan Partenon, tüm şehrin en dezavantajlıları arasında yer alır (Porto Alegre nüfusunun %8.88'ini oluşturmasına rağmen yatırımların sadece %5.66'sını alır). Daha az nüfuslu bölgeleri kayıran bu tuhaf "dağıtımda adalet", demografik kriterlere uygulanan katsayının, nüfus içersinde sektörden sektöre değişen devasa eşitsizlikleri telafi etmekten çok uzak olmasıyla açıklanabilir büyük ölçüde.

Porto Alegre bütçe matrisindeki dağıtımda adaletin iki parametresinden yalnızca ilki –yani en yoksullar için (en) öncelikli eylem doğrultusundaki sosyal adalet– şehir konseyi söylemi ile katılımcı yapı bünyesinde desteklenmiştir. Belki de en yoğun nüfuslu bölge olan Centro'nun aynı zamanda gelir, iskan ve eğitim açısından da en iyi durumda olması nedeniyle ikinci parametre –az nüfuslu alanlara verilen öncelik– bugüne kadar çoğunlukla fark edilmedi. Dolayısıyla, sosyal adalet açısından pozitif ayrımcılık uygulaması gibi görünebilen mantıktan etkilenecek olan ilkidir bu durumda.

Teknik mantık

Her ne olursa olsun, üçüncü tip bir mantık –teknik bir mantık– daha bütçe dağıtımı sırasında etkili olmaktadır. Bu mantık, bütçe dağıtım matrisinin ikinci somutlaştırılmış kriterlerinde hizmet ve altyapılardaki eksikliklerle mücadelede devreye girer. Bu kriterlerin hesaplarının üzerine kurulu olduğu katsayılar, şehrin teknik daireleri tarafından hazırlanır; katılımcı yapının kendisinin aslında onları kontrol etmesini sağlayacak gerçek aracı hiç yoktur. Bu, belirli projelerin sonuç olarak reddedilmesine neden olan teknik kriterler için de bir yere kadar geçerlidir.

1992 ile birlikte, şehir konseyi, yurttaşlar tarafından önerilen ve yukarıda anlatılan karar alma sürecinin kontrol araçlarıyla seçilen projeleri bir daha otomatik olarak kabul etmeme kararı aldı. Şimdi de belediye hizmetleri departmanından projelerin yapılabilirliği ve istenilen yatırımla faaliyetteki öngörülebilir sonuçları arasındaki ilişki hakkında bir ön değerlendirme hazırlamasını istiyor. Bu değişiklik, kabul edilen belirli projelerin (özellikle yasal nedenlerden ötürü) olanaklı olmadığının anlaşıldığı ilk yıllardaki kaotik durumu önlemeye yardımcı oldu. Örneğin, uzak bir bölgede ana su boruları talep etmek ancak bunlar şehir sistemine bağlanabilirse akıllıca olur ve bağlantı mevcut sistemle söz konusu uzak bölge arasında yer alan tüm semtlerde de aynı zamanda gerçekleştirilmezse verimli olmaz. Bugün, eğer semt "risk alanı"na giriyorsa, düşünülen arsa %30'dan fazla eğimliyse, jeolojik özellikleri (kayalı araziler, nehir kıyıları) kentleşme ile bağdaşmıyorsa, sınıflandırılmış bölgelerdeki ekolojik kuralları ihlal ediyorlarsa vs. iskân alanları kurulamaz.

Bu teknik kriterleri uygulamanın sonucu, katılımcı piramı-

din öne sürdüğü projeleri bir tek kendilerinin hakem olduğu teknik kısıtlamalar adına eleştirebilmeleri için, ilk kez belediye hizmetlerine neredeyse keyfi bir yetki vermek oldu. Teknisyenler her bir vakada, delege ve konsey üyelerine kriterlerinin tutarlılığını ve sistematik kullanımını doğrulama fırsatı verilmeden çeşitli tezler öne sürebildiler. Bu durumun yol açtığı itirazların hemen ardından belediye hizmetlerinin kullanılan teknik kriterleri kamuoyuna açıklamasına ve idarenin uzmanlık değerlendirmesi konusundaki gücünü sınırlandırmak üzere COP tarafından müzakere edilebilmelerine karar verildi. Böylece bölge forumlarının salt teknik kritere dayalı retlere karşı çıkması mümkün hale geldi ve belirli projeler böylece belediye hizmetlerinin görüşüne karşın politik olarak ite kaka ilerledi. Birkaç durumda, bir reddin bile yurttaşların meşru taleplerini ölçüsüz bir şekilde baltaladığı düşünüldüğünden dolayı, COP işlerin yürümesi için reddi kaldırmak amacıyla veto gücünü kullanmıştır.

Bu teknik demokrasinin oluşumunun elbette sınırları vardır. Katılımcı bütçe sürecinin başlangıcından bu yana, farklı kriterlerin etkisini ya da gelişimlerini değerlendirmek üzere hakiki bir çalışma yapılmadı. Aslında görünen o ki, konsey üyeleri hizmet ve altyapılardaki eksikliklerin boyutu hakkında alternatif bir değerlendirmeyi gerçekleştirecek gerekli araçlara sahip değil. Konu ile ilgili bilgilere herkes ulaşamıyor ve muhtemelen, kent açısından, işleyişteki bu eksiklik pek güvenilir değil. Bununla birlikte, haritacılık araçları gelişip gitgide daha kusursuz hale geliyorken, bu durum şüphesiz daha fazla açıklık kazanacak. Konsey üyeleri ve delegeler, aslında kentin kendilerine, gerekli bilgilere ulaşılmasını mümkün kıldığında, özellikle yasal alanda teknik kriterlerin sağlamlığını daha iyi doğrulayabilecek konumdalar. Üstelik, katılımcı piramidin temsilcileri nitelikli insanların –ille de

belediye idaresine bağlı olması gerekmiyor– yardımını sağlama konusunda daha fazla olanağa sahip.

Sürekli yenilik

Bu son örnek ve benzer örnekler sistemin mevcut şeklinin kendiliğinden ya da belirli bir dengenin ürünü olarak anlaşılmaması gerektiğini ve tam aksine süregelen, değişen bir dinamiğin parçası olduğunu kanıtlıyor. Zaten bu deneyimin ardındakilerin esas özelliklerinden biri de bir yandan uygulamayı kuramlaştırırken, kendilerini olasılıklara pragmatik olarak uyarlayabileceklerini kanıtlamış olmalarıdır. Porto Alegre'nin katılımcı bütçesinin ve PT Kent Konseyinin kısa tarihine bakıldığında, dikkat çekici dört süreç göze çarpacaktır.

Yönetilebilirlik sorunu

Bunlardan ilki, yönetilebilirlik sorununun üstesinden gelmeyi sağlayan süreçtir: Yürütme; siyasal projeler uygulamaya geçilirken ve uygulanırken her zaman başarısız olma olabilir ve yönetimin eylemleri her zaman gerçekliğe uymama riski taşır olma riski taşır. PT'nin 1988'de iktidara geldiğinde eski belediye başkanı şehri mali açıdan içler acısı durumda bırakmıştı, üstelik görevinden ayrılmadan önce oy kapma arzusuyla, desteklerini almak için tüm belediye işçilerinin ücretlerine büyük bir zam yapmıştı. Şehir bütçesinin yaklaşık %97 ya da %98'i ücretleri karşılıyordu; böylece işletme bütçeleri ile yatırımlara neredeyse hiçbir şey kalmıyordu. Bu durumun sonuçlarından biri, ilk katılımcı müzakerelerin, gerekeni uygulayacak asgari maddi temeli olmadığından, elle tutulur somut hiçbir etkisi olmamasıydı. Yeni

politikacılara yönelik şüphe, zaman kaybetmeden yeniden su yüzüne çıktı, çünkü PT, popülist bir partinin lideri olarak nüfusla doğrudan temas kurmaktan çekinmeyen ve zamanını semtleri sık sık ziyaret etmekle geçiren önceki belediye başkanının izinden gidiyor gibi görünüyordu. Ne var ki siyasi irade ve süreklilik olmayınca, muhataplarının neredeyse hiçbir talebi gerçekleşmiyordu. Tarih belediyedeki yeni yönetimle birlikte tekrar mı edecekti? Ortada somut bir başarı olmaması, meclislerdeki katılımın 1989 ile 1990 arasında yarı yarıya düşmesine yol açtı.

Şehir konseyi muhtemelen yukarıda bahsedildiği gibi yerel yönetimlere mali açıdan daha fazla yetki tanıyan 1989'daki federal yasaların değiştirilmesiyle kurtarılmıştır. Yeni liderlik bu yeni faaliyet alanından ustaca yararlandı ve mevcut mahalle konseyleri (*conselhos populares*) aracılığıyla şekillenen, gelişmekte olan katılımcı yapıya dayanarak belediye meclisini yerel vergilerde büyük bir artışı oylamaya ikna etmeyi başardı. Aynı zamanda, temel hizmetlerden (sağlık, ulaşım, vb.) alınan vergileri azaltmak ve diğer endüstriyel ya da ticari faaliyetler ile emlak vergilerinden (oturulmayan daireleri ve mülkleri özellikle daha fazla vergilendirme) elde edilen geliri artırmak üzere, vergi tabanını değiştirdi. Sonuç olağanüstüydü; gelecek yıllarda halkın katılımını ve idari mekanizmayı canlandırmayı sağlayan yeni yatırım kapasiteleri hızla açıldı. Paranın değerini sabit kabul edip, 1999 Ekim değerleriyle ifade edersek, yerel vergiler 1988'teki 85 milyon *Real*'dan (o sırada ABD dolarının yaklaşık olarak yarısı kadardı) 1991'de 163 milyona yükseldi, daha sonra 1999'da 246 milyona çıkacaktı. Ancak bu strateji Porto Alegre'ye özgü değildi, diğer –çoğunlukla farklı siyasal görüşten– şehir konseyleri de yeni yasal çerçeveden benzer şekilde yararlandılar. Porto

legre'nin mali açıdan yeniden yapılanması en etkili olanlardandır ve diğer yerlerden daha çok sosyal adalet lehine düzenlenmiştir.

Aynı dönemde, yönetimin otobüs şirketleriyle çözmesi gereken çok büyük bir anlaşmazlığı vardı. Ulaşım, PT programının üst düzey önceliklerinden biriydi ve Şubat 1989'da yeni yönetim, otobüs şirketlerinin çalışmalarını daha fazla denetlemek isterken, bu şirketlerle karşı karşıya geldi. Şirketler buna ulaşım boykotuyla karşılık verdi. Şehir konseyi de şirketlerden bir kısmına resmen el koyarak cevabını verdi ve anlaşmazlık toplu ulaşım sisteminin kısmen felç olması ve şehrin kaosa sürüklenmesine yol açtı. Sol yönetimler ile özel ulaşım şirketleri arasındaki anlaşmazlık, Latin Amerika'da hassas bir konudur: 1970'lerin başlarında Şili'de Allende hükümetinin düşmesi çoğunlukla CIA destekli kamyon sürücülerinin grevi dolayısıyla olmuştur ve São Paulo'daki ilk PT şehir konseyinin başarısızlığı kısmen toplu ulaşım şirketlerinin aşırı muhalefetinden kaynaklanıyordu. Buna karşın, Porto Alegre'de yerel yönetim diyaloğa dayalı çözüm bulmada son derece başarılı oluyor ve cepheleşme sarmalına girme tehlikesi ortadan kalkıyordu. Halledilmesi gereken teknik sorunların ölçeği göz önünde bulundurulduğunda, toplu ulaşımı belediyenin devralmasının imkansızlığının farkındalığıyla, şirketleri kamuya ait düzenleyici bir kuruluşun himayesi altında hizmetlerini rasyonelleştirmeye ikna etti; sektör ve kârların adil bir şekilde bölünmesi, güzergah haritasının daha rasyonel bir şekilde yeniden çizilmesi ve bilet fiyatlarının standartlaştırılmasını sağladı. Toplu ulaşımın altyapısı geliştirildi ve otobüslere klima takılması –ülkenin iklimi düşünüldüğünde oldukça kayda değer bir ayrıntı– tartışıldı. Bu politikanın başarısı etkileyici oldu. Şu anda Porto Alegre'deki toplu ulaşım ülkedeki en iyiler arasında

ve araştırmalar yurttaşların ulaşımdan bir hayli memnun olduğunu gösteriyor. Şirket gelirlerinin önceden olduğundan daha fazla güvence altına alındığını gözlemleyen yerel toplu ulaşımın patronları, PT belediye başkanının ekibine yönelik başlangıçtaki şüphelerini bıraktılar, artık açıkça takdirle bakıyorlar PT'ye. Bu dinamik politikanın sonucunda, belediye şehirdeki en güçlü lobilerden biri olan müteahhitlerin desteğini kazandı ve "halkın yönetimi"ne olan bu destek süreklilik gösterdi. Porto Alegre'nin mali politikalarından dolayı, PT'ye gösterilen muhalefet en çok ticari gayri menkul sahipleri arasında güçlü kaldı. Bununla birlikte, patronlar arasındaki ayrılık PT ekibinin süregelen başarısını kesinleştirmede önemli bir faktör olmuştur.[8]

Çözülmeyi bekleyen bir diğer sorun ise, PT ile yakın ilişkiler içinde bir konfederasyon olan CUT'a üye sendikalı belediye işçilerinin aylıkları idi. Belediye önceki idarenin kararlaştırdığı ücret artışlarını kabul edip vergi reformuyla elde edilen yeni kaynaklar sayesinde bunları onaylayarak, şiddetli bir anlaşmazlığı önlemede başarılı oldu. Sonraki yıllar boyunca maaş indirimi konusunda kapalı bir anlaşma sağladı ve belediyeye bağlı memur sayısında belirgin bir artış yaşanmadı. Bu konuda katılımcı piramide yaslandı: COP'un belediye işçilerinin aylıklarını belirlemede rol alması ve işçi sendikalarının katılımcı bütçenin en üst kurulunda temsil edilmeye davet edilmesiyle, belediye yönetimi hem COP'un yetki alanını genişletmede –en azından resmi olarak– hem de sendikaların maaşta ılımlılık yanlısı kamuoyuna teslim olmalarında başarılı oldu. Böylece sendikalı bir sol ile iktidara geldiğinde kamu işçilerinin maaşlarını kontrol altına almaktan –PT belediyelerinin başka yerlerde başarısızlığına çokça katkıda bulunan bir sorun[9]–

8) R. Abers, *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil* (Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2000), s. 67.
9) A. g. e.

başka bir seçeneği olmayan bir sol arasındaki zorlu ilişkiler sorunu da kısmen çözülmüş oldu.

Katılımcı prosedürün kurulması ve sağlamlaştırılması

İkinci önemli süreç, katılımcı prosedürün gerçekleştirilmesiydi. Bu önceden kurulmuş bir programın uygulanması değildi daha çok o ânın zorunsuzluklarına ve şartlara daha iyi ayak uydurmak için katılımı teşvik etmeye yönelik başlangıçtaki iradeye uymanın bir sonucu oldu. Görevdeki ilk yıl boyunca karşılaşılan zorluklara rağmen, kaygılı kamuoyu yoklamaları ışığında, yeni belediye yönetimi Nisan 1990'da eylem planını yeniden yapılandırma kararı aldı. Yukarıda değinilen çözümlere ek olarak, şehir idaresini kapsamlı bir şekilde yeniden organize etti. Kent kaynakları ve bunların kullanımı konusunda (iç ve dış) şeffaflık sağlayan bir bilgisayar sistemi kurdu, GAPLAN'ın yanı sıra bölgelerle sürekli teması sağlayan bir hücre (CRC) kurdu, katılımı planlamak için resmi prosedürler oluşturdu. Tüm bu insiyatifler güçlü bir siyasi irade ve tabii ki inkar edilemez bir pragmatizm ile gerçekleştirildi. Operasyonun başarısını garantileyen şey bu ikisini birleştirmek oldu. Bütçeyle ilgili katılımcı toplantılarının yankıları karşısında ve belediye politikalarının belirlenmesinde kısa ve orta vadeli planlama konusunda bu sonuncunun elde ettiği önemli konumun ışığında, sistem kendisinin yerel yönetişimin merkezi bileşeni olarak anlaşılmasını sağladı. Bunun gerçekleşmesi için, çifte iktidara doğru ilerleme ve "burjuva devletini" yıkma hayallerinden kamu yönetimini radikal bir şekilde yenileme girişimi adına vazgeçilmesi gerekti. Kurumsal düzeyde, sürecin ilk yıllarında birçok değişiklik gerçekleşti. Başlangıç-

ta sadece, kayda değer bir hareketlililğin görüldüğü alanlarda uygulanıyorken, kenti katılımcı bölgelere ayıran sınırların yeniden çizilmesi işlemi, bütün belediye bölgesine yayıldı. Sınırların çizilmesi konusundaki sorunlar içinde en çok göze çarpanlardan biri, önemli bir sosyal sorunu bulunan bir bölgeyi iki ayrı bölgeye (Eixo Baltazar ve Noroeste) ayırmaktı. Bölge ilkin, işçi sınıfı ile orta sınıf mahalleler olmak üzere, iki ayaktan oluşuyordu ve birinin daha şanssız olan sakinleri diğer coğrafi (ve sosyal) tarafın önerilerini sistematik olarak tenkit ediyordu. 1995'te belediye yönetimi ile COP ayrılmalarını sağlamak için müdahale etmek zorunda kaldı ve bu suretle önceki genel düzenlemede "ezilen" orta sınıfın oturduğu bölgenin temsili sağlanmış oldu.[10]

Bütçenin bölüştürülmesine ilişkin resmi kriterler de zaman içinde değişti. 1990'da kullanılan kriterler şunlardı: Genel halk hareketinin düzeyi (katılımcı hareketin göreli gücünü bölge düzeyinde gösterir); bölgenin Porto Alegre'nin gelişimi açısından önemi; hizmet ve altyapı açısından ciddi eksiklikleri bulunan bölgelerde yaşayan nüfusun büyüklüğü ve bu yetersizliklerin tüm bölge açısından boyutu. Görülebileceği gibi, bu kriterler bugün olduklarından çok daha fazla yeniden dağıtımcı adalet doğrultusunda oluşturulmuşlardı ve bütünü öyle bir şekilde hesaplanıyordu ki, en öncelikli sayılan beş bölge ilk yıllarda dağıtılan kaynakların %65 ile %70 kadarını aldı, diğer on bir bölge geri kalanla idare etmek zorunda kaldı (en öncelikli sayılan bölgeler ortalamada diğerlerinden daha az kişi barındırdıklarından dolayı demografi bu farkı güçlendirdi). Bunun yanı sıra, o sıralarda, demokratik çoğunluk parametresi bölgeler arası dağıtımda hareket kazanmış olma kriterleri aracılığıyla etkili olmaya başladı. Tüm düzenleme, bu mekanizmadan en az faydalanan

10) A. g. e.

bölgelerde şiddetli bir hoşnutsuzluğa yol açtı, iki yeni kriterin (nüfus büyüklüğü ve yurttaşların öncelik sıralan) oluşturulma nedeni de budur. Öte yandan, ilk iki kriter (genel boyutu ve bölgenin Porto Alegre'nin genel kalkınması açısından önemi) daha az "nesnel" ve nüfus ile karar alma organları arasında yeniden keyfi ya da kayırmacı bir ilişki dinamiğinin vücut bulmasına eğilimli sayıldıklanndan, 1992-93'te kaldırıldılar. Sonradan, kriterler daha belirsiz bir biçimde değişti (eksikliklere ilişkin iki kriterden birinin kaldırılması ve diğer kriterler için belirlenen katsayıların düzenli olarak değiştirilmesi).[11]

Katılıma ilişkin örgütsel yapılar da ilk görev döneminde daha belirgin biçimde şekillendi. Mahalle konseyleri (*Conselhos populares*) –ki sivil toplumda kök salmış, özerk birliklerdir– ile katılımcı kurumlar –meclisler, forumlar ve COP– arasında başlangıçtaki kanşıklık büyük ölçüde giderildi. Aynı zamanda, tüm mahallelerin delegelerini devasa bir toplantıda bir araya getiren kent ölçeğindeki katılımcı meclis, COP ve daha makul boyuttaki yöresel forumlar lehine olacak biçimde kaldırıldı. İkinci görev döneminin başlarında, meclisler ve bölge forumlanna daha önceden var olmayan tematik boyut eklendi. Bu ikinci boyutun uygulanması başlıca iki sosyopolitik ve yönetimsel hedefe cevaben ortaya çıktı. Bir taraftan, belirli bir bölgeye bağlı olmayan karar alma organlarının oluşturulması ile eylemleri özellikle belirli bir bölgeye dayanmayan eylemci ve grupların, esas olarak da sendikaların katılımının teşviki amaçlanmıştı. İki yöntem ileri sürüldü: Öncülüğünü sonradan belediye başkan yardımcısı olan Raul Pont'un yaptığı Troçkist akım tarafından sunulan ilk öneri sendikaların katılımcı yapıda organik temsilini sağlayan neo-korporatist bir

11) L. Fedozzi, *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (Porto Alegre: Tomo, 1999 [2. baskı]), s. 138.

mantığa dayanıyordu. Sonunda kabul edilecek olan ikincisi ise, tam aksine, bir örgüte üyeliğin yasal bir ayrıcalık vermediği tematik karar alma organlannda, katılımın (resmi olarak) bireysel niteliğini savunuyordu. Katılımcı sistemin bu ikinci ayağının oluşturulması ile ayrıca, sadece belediye ölçeğinde anlamlı olan ya da mahalle bağlamında öncelik kazanmak için pek şansı olmayan temaların burada tartışılması planlanıyordu.

Aynca, katılım daha fazla orta vadeli düşüncelere yönlendirilebildi; bu konudaki ilgi, dört yıllık planlamayı tartışmak ve "stratejik plan" hazırlamaktan sorumlu şehir kongresinin kurumlarıyla pekiştirildi. Mali reform ile kaynakların ademi merkezileşmesinin aynı alanlarda yoğunlaşmalarının önüne geçilerek 1988 federal anayasasında kalıcı hale gelen etkileri, şehir için kamusal yatırım kapasitesinin yeniden gözden geçirilmesi koşullarını yarattı. Aynı zamanda, yürütme içinde güçlü bir muhalefet kent planlaması ile ilgili teknik işlerden sorumlu siyasal organa karşı çıktı. Bu organ o zamana kadar hem bütçeyi hem de kent planlamasını yönetmekle sorumluydu. Stratejik planın oluşturulmasıyla, katılımcı süreçle kurulan bağ, topluluk ilişkileri koordinasyonu ile (COP) GAPLAN'ın eline geçti. Sonuç olarak, 1992-93'te sistemin temel şekli artık rayına oturtulmuştu ve bugün hâlâ varlığını sürdüren sistemle büyük ölçüde aynı idi.

Boşa çıkan yasallaştırma girişimleri

Başarısızlıkla sonuçlarımakla birlikte üçüncü süreç, katılımcı bütçenin belediye organik hukuku kapsamında açıkça yasallaştırılması ile ilgiliydi. Belediye meclisi ile katılımcı sistem arasındaki ilişki bu mesele etrafında belirginleşen tartışmanın merkezinde yer alıyordu. İlk olarak, 1990'ların başlarında belediye ve ka-

tılımcı sistemi destekleyen eylemciler bizatihi katılımcı bütçenin organik hukuka eklenmesini sağlamak için –böylece PT olası bir seçim mağlubiyetinden korunmuş ve yerel siyasi meşruiyetini arttırmış olacaktı– referandum yapılması amacıyla imza kampanyasına giriştiler. 1994'te, 12 000 imza toplanmışken (yasaya göre 42 000 gerekiyordu) yürütme, içerde süren şiddetli bir polemiğin ardından –kimi eylemciler yasallaştırmanın katılımcı yapıyı yasamaya bağımlı kılabileceğinden korkuyordu– girişime olan desteğini çekti. Bütçenin yasallaştınlmasına bazı muhalif belediye konsey üyelerinin nutuklan dışında bir daha değinilmedi.

Katılımcı bütçenin Rio Grande do Sul eyaletinde uygulanması

Dikkate değer sonuncu süreç, Olivia Dutra'nın 1998'de vali seçilmesinin ardından, katılımcı sistemin uygulama alanının yalnızca kenti değil tüm Rio Grande do Sul eyaletini içine alacak biçimde genişletilmesi oldu. Bu genişleme, Rio Grande do Sul'un başka onlarca şehrinde ve bütün Brezilya (katılımcı bütçe uygulayan Brezilya şehirlerinin bazılarının PT'nin yönetiminde olmadığını belirtmek gerek) ile Latin Amerika'da benimsenen katılımcı düşüncenin yayılması sürecinin sadece başlangıcıydı. Eyaletin zengin kaynakları göz önünde bulundurulduğunda, bu seçim zaferi katılımcı kanallara akan para miktarını gözle görülür biçimde arttırdı. Kent ile eyalet sistemleri 2002 yılından beri resmi olarak birbirine bağlı idi ve Porto Alegre'deki tam katılımlı toplantılarda, bu iki düzeyi eşzamanlı olarak ele alıyorlar. Bu ikisinin ilham kaynağı aynı ve Porto Alegre deneyinin önceden arkasında yer alan birçok insana şu anda eyalet düzeyinde sorumluluk verilmiş durumda.

Porto Alegre katılımcı yapısının ana hatları, devlet ölçeğine uyarlanmıştır. Eyalet yirmi iki bölge ile üç düzeyden oluşan bir piramide bölündü: Halk düzeyinde tematik meclisler ile şehir meclisleri; orta düzeyde bölge meclisleri ile konseyler (her biri eyaletteki 497 belediyeden birkaçını içerir) ve son olarak eyalet düzeyindeki katılımcı bütçe konseyi. Ayrıca üç parametre (demokratik çoğunluk, sosyal adalet ve teknik), bütçe dağıtımının resmileştirilmiş üç kriteri (yurttaşların öncelikleri, –eksikleri ve nüfus), tüm yılı kapsayan döngü, çifte coğrafi/tematik yapı, katılımcı yapının yürütmeyle işbirliği ve yasamaya karşı muhalefet vs. görülmektedir. Değişiklikler esas olarak ölçeğin değişmesinden, uygulayanların (eyalet düzeyinde Porto Alegre'de olduğundan belirgin biçimde daha sola kayan) siyasal düşüncelerinden ve başkent ile tüm Rio Grande do Sul'un farklı siyasal ve yasal bağlamlarda olmasından kaynaklanıyordu. Katılımcı bütçeyi eyalet düzeyinde uygulama düşüncesi, PT'nin azınlık durumunda olduğu yasama organında daha sert bir politik muhalefet ile karşı karşıya kaldı. Yasal muhalefet, eyalet yönetimini söz konusu yapıya finansal yardımlarını kesmeye zorladı (sonradan sistem, katılan örgütler sayesinde "kendi kendini idare" edecek hale geldi). Katılım, sayı açısından göreli olarak başarılıydı, 1999'da 190 000 kişiye, 2000'de ise 281 000'e yaklaştı; fakat uygulama koşullarına şiddetle karşı çıkıldı.

Ancak sistem üzerine değerlendirmeler, PT saflarından kaynaklananlar da dahil, belediye katılımcı bütçesi üzerine olan değerlendirmelerden genellikle daha ılımlı bir havada olsa da, sistemin esas dinamiği hakkında yargıda bulunmak için henüz çok erken. Olivia Dutra'nın yönetimine karşı çıkıldı, Dutra yeni seçim için kampanya yaparken PT'nin ilk seçimlerini kaybetmesinin nedeni belki de budur. Katılımcı yapının eyalet ile vatandaş-

lar arasında belediye gibi ara unsurlara yer vermeden doğrudan bir diyalog oluşturmaya yönelmesi ve bu nedenle kısmen, merkezileştirici bir mekanizma olarak anlaşılması önemli bir sorun olmuştur. Yine de, belediye düzeyinden eyalet düzeyine geçişle birlikte, test edilmekte olan ulusal ölçeğe dosdoğru uyarlanabilmesi amaçlanan bir süreci genelleştirme olasılığı vardır.

III

Verimlilik ve katılım mücadelesi

Porto Alegre deneyiminin önderleri kenti hayli yüksek standartlarla tanıştırdı. Bu insanlar, kurdukları düzenin pragmatik niteliğini kabul etmekle kalmıyorlar aynı zamanda ileride de fetişe –gelişmesi durursa taşlaşma riski taşıyan bir "model"e– dönüşme eğilimine karşı uyarıda bulunuyorlar. Ayrıca 1789'da Fransız *Constituante* vekillerinin belirli şartlar altında ve "Fransız halkı adına" yurttaşların evrensel haklarını ilan edebilmelerine benzer bir şekilde, bu deneyimin evrensel boyutuna sahip çıkıyorlar. Bu iddia ciddi bir şekilde ele alınmalıdır. Meşru ve halkın katılımını önceleyen diğer deneylerde ortaya çıkan sorunlarla yapılacak bir karşılaştırma, Brezilya örneğinin daha iyi kavranmasına yardımcı olacaktır. Katılımcı çabalar genellikle dört konuda mücadeleyi içerir: Verimlilik, katılım, kurumsallaşma ve ölçek. Rio Grande do Sul'un başkentinde bunlarla nasıl başa çıkılmıştır?

Verimlilik mücadelesi

Katılımcı deneylerin, karşılaştığı ilk sorun genellikle, verimlilik konusundadır. Bu sorun her şeyden önce siyaset dinamiğiyle ilgilidir. İktidara gelip de katılımcı süreçleri canlandırmaya giriştiklerinde yeni lider kadrolar genellikle çok az yönetim deneyimine sahip olurlar, sert bir muhalefetle karşılaşabilir ve bu nedenle gerçekten somut faaliyet yerine tribünlere oynamaya öncelik vermeye yönelebilirler vs. Bu sorun esasen daha yapısal bir mücadele ile ilgilidir. Verimlilikle demokrasiyi karşıtlaştırmak, bugün neredeyse bir klişe haline gelmiştir. Bu varsayımın temelindeki seçkinci görüş, tarihsel olarak çeşitli kılıklara bürünmüştür. Aristokrasi, bilgeliği soylu bir aileden gelmenin ayrıcalığı olarak görmüştü. Cumhuriyetçilik ve liberalizm, on sekizinci yüzyıl demokratik devrimlerinden doğmuştur. Öte yandan, demokratik temsili ataerkil bir üslupta düşünmeye meyillidir. Amerikan tarzı cumhuriyetçiliğin kurucularından biri olan Madison, bu konuda gayet nettir: Ona göre, seçimlerin sonucu "bilgelikleri, ülkelerinin gerçek çıkarını en iyi ayırt edecek ve yurtseverlikleri ile adalet aşkları bu çıkarı geçici ya da taraflı mülahazalara feda etme olasılığını en aza indirecek bir seçilmiş yurttaşlar kurulundan, kamu görüşlerini geçirerek bunları geliştirip çoğaltmaktır. Böylesi bir düzenlemede halkın temsilcileri aracılığıyla duyulan kamusal sesi, bu amaçla bir araya gelecek halkın kendisinin duyurabileceğinden daha fazla, kamu yararına yankılanacaktır."[12] Madison bu noktada Fransız Devrimi'nin önderle-

12) J. Madison, "To the People of the State of New York," *The Federalist*, 10, Hamilton/Madison/Jay, *The Federalist Papers (1787-1788)* içinde (New York: Bantam Books, 1982), s. 46-47.

rinden biri olan Abbot Sieyès ile uyuşmaktadır. Sırf yurttaşların "genel çıkarı kendilerinden daha iyi bilen ve bu bakımdan kendi isteklerini daha iyi yorumlayabilecek temsilcileri"[13] seçtiğini vurgulamak için Sieyès üçüncü meclisi yüceltir. Seçkinci düşünce çağdaş biçiminde her faaliyetin kendine özgü beceriler gerektirdiği ve modern toplumlarda artan iş bölümünün eğitsel ve profesyonel becerilere dayandığını iddia ederek uzmanlık kisvesine bürünür. Ortalama yurttaşların kamu sorunlarıyla uğraşmak üzere eğitilmemişlerdir, kendilerini geliştirmek ve siyasal liderler hakkında nesnel düşünceler oluşturmak için de pek az zaman harcarlar, bu bakımdan kendi profesyonel hayatlarında karşılaşsalar kızgınlıkla yerecekleri, küçümsenecek türden bir amatörlük sergilerler. Bu nedenle, demokrasinin halkın gücüyle kurulduğu fikri, siyasal verimlilik açısından tehlikelidir, çünkü bu sonuçta yetersiz olanlara karar verme gücünün verilmesi talebine gelip dayanır.[14]

Porto Alegre'de uygulanan katılımcı bütçe deneyimi bu konuda bize neler öğretebilir? İlk –ve esas– nokta, şehir yönetiminin son on iki ya da bir o kadar sene zarfında halkın katılımından bir zarar görmemiş olmasıdır. Hatta ve hatta dikkate değer bir başarı göstermiş ve pek de sol eğilimli görülmeyecek bir dizi uluslararası kuruluş tarafından övgüyle selamlamıştır. Porto Alegre'nin "halk" yönetimi, böylece BM tarafından en dikkate değer kırk kent deneyiminden biri olarak görüldü ve bu nedenle Haziran 1996'da İstanbul'da gerçekleşen Habitat II Konferansı'na davet edildi. Bununla birlikte Dünya Bankası'nın teşhisi, yönetimsel verimliliğe odaklanması ve demokratik yöne pek dik-

13) E.J. Sieyès, "Dire sur la question du veto royal," *Écrits politiques* içinde (Paris: EAC/Gordon & Breach, 1985), s. 236.
14) Örneğin bkz. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: George Allen & Unwin, 1976 [1943]).

kat etmemesine rağ en daha anlamlıydı. 1993 gibi erken bir tarihte, Dünya Bankası Rio Grande do Sul'un başkentinin idari yönetimine dikkat çekti ve birkaç kere düşük faizle borç vermeyi kolaylaştırmak suretiyle yönetimi ödüllendirerek, şehirle çok iyi ilişkiler geliştirdi. Bugün Dünya Bankası, Porto Alegre katılımcı bütçesini Güney Afrika'da tanıtmaya kadar vardırdı işi. Rakipleri PT yönetimini sık sık hırslı olmamakla eleştirseler de –daha önceden şehrin gururu olan büyük ölçekli yapı projelerine sırtını dönmekle suçluyorlar– liderlerin güvenirliği ve "*bom governo*"* gerçeğini sorgulayacak kadar ileri gitmediler çünkü. İlan edilen iyi yönetişim hedefi tartışılmaz bir şekilde başarılıydı.

Geçen on yıl içinde belediye projeleri özellikle birkaç alanı hedef seçti. Bunlardan ilki, işçi mahallelerinde temel altyapı çalışmasıdır. Kent yönetiminin daha önce benzeri görülmemiş çabasıyla gecekondulaşma süreci dizginlenmiştir. Yolları asfaltlama meselesine çok vurgu yapıldı. Bu konu –kamu ulaşım hizmeti, ev atıklarının toplanması, mesleki nedenlerden ötürü sık sık yolculuk yapması gereken kent sakinlerinin ulaşımı konularında ileri adımlar atmak açısından kilit bir faktördü bu. Nüfusun %99'unun evine artık su ulaşıyor. Ana kanalizasyon sistemi ile bağlantılı hanelerin oranı ikiye katlandı (1999'da %83.68'e ulaştı) ve işçi mahallelerinde ev atıklarının toplanması aynı oranlarda arttı. Bu başarılar şehir içinde "gözle görülür" olduklarından ve yurttaşların gündelik yaşamlarına kadar girdiğinden, olağanüstü derecede etkileyici oldular. Nitelikleri bazı durumlarda değişken de olsa, bu başarılar söz konusu mahallelerdeki insanların hayatlarını gerçekten iyileştirdi.

İkinci alan eğitimdi. Belediyeye ait anaokulu merkezlerinin sayısı on yıl içinde üç kat arttı, belediye tarafından onaylanmış

* İyi yönetişim.

yaklaşık yüz kadar halka ait anaokulu merkezleri oluşturuldu. Belediye okullarına giden çocukların sayısı da neredeyse üç kat arttı ve yetişkin eğitimi teşvik edildi. Eğitim aslında, uluslararası alanda, "halkın yönetiminin" en güçlü yönlerinden biri olarak görülüyordu. Aynı şey, özellikle çocuk ve bebek sağlığı odaklı, uzun süreli yatırımları içeren sağlık sektörü için de geçerlidir. Sonuçta, bu iki en öncelikli alanda çalışan belediye memurlarının oranı 1988 ile 1999 arasında %23'ten %37'e çıktı.

Son olarak, ekonomik alan ihmal edilmedi. Belirli sektörlerle ilgilenilirken oldukça sert anlaşmazlıklar yaşandıysa da belediyenin yürütme organı iş dünyasının liderleriyle doğrudan çatışmaya girmedi. Yürütme, büyük ticaret girişimlerini sosyal açıdan sorumlu bir yönde teşvik etmeye çalıştı, bunun en iyi örneği Carrefour tarafından alışveriş için trafiğe kapalı bir cadde yapılması oldu. Nispeten olumlu bir yatırım ortamı yaratabildiler ve şu anki belediye başkanı yerel iş çevrelerinin belli bir kesimi tarafından olumlu şekilde değerlendiriliyor. Şehir konseyi, özellikle, belli ekonomik sektörleri desteklemeye çalıştı (ulaşım, inşaat, yeni teknolojiler). İlgisini çok küçük ölçekli işletmeler, kooperatif sektörü ve karşılıklı bağımlı ekonomi üzerinde yoğunlaştırdı.

Kadınlar kooperatifi

Güzel bir Kasım günü Moro da Cruz mahallesi... PT belediye meclisi üyelerinden biri olan Helena Bonuma, kendi yardımıyla katılımcı bütçeye bağlı "kadınlar için gelir yaratımı" projesi kapsamında kooperatif kuran bir grup kadınla görüşecektir. Şehrin kuzeyindeki bu kenar mahalleye giden yol çok şaşırtıcıdır. Binaların boyutları küçülürken, anayollar genişler ve birden manzara tümüyle değişir. Basık tavanlı, çok kötü durumda olan evler birbiri ardına sıralanır, caddeler tepeye kadar uzanan dar pis yollara dönüşür. Şehir merkezinden bu çocuk-

larla dolu, tamamiyle işçi sınıfına ait olan mahalleye gelmek arabayla bir saat sürüyor. Sürücünün belediyeye ait arabayı park ettiği yerin karşısında duran bina ile evler bir avluya bakıyor. Ziyaretçiler buradan şehre kuşbakışı bakabiliyorlar.

Kooperatifin bulunduğu binada yer alan çeşitli boyutlardaki odalar farklı amaçlarla kullanılıyor: okul, çocuk yuvası, kafeterya. Koridorun sonundaki büyük, epey de boş olan oda kooperatif için kullanılıyor. Masaların üstüne yığılmış kumaş artıklarının, daha yakından bakınca, eskimiş kumaşlar olduğu anlaşılıyor. Bir düzine kadın kullanılabilir hale getirdikleri bez parçalarından "modaya uygun" giysiler yapmak için dikiş makinelerinde çalışıyor. Helena odaya girdiğinde, tüm kadınlar çalışmayı bırakıp onu karşılamaya geliyor. Sandalyeler bir çember şeklinde dizilmiş. Kadınlar Belediye Konseyi Üyesine önceki ay ne kadar kâr ettiklerini anlatıyorlar. Sorunlarından bahsediyor ve de desteği için ona teşekkür ediyorlar. Kendiliğinden bir toplantı gerçekleşiveriyor, odak noktası ise şu pratik sorun: İki senedir üretilmekte olan kooperatif ürünlerini satmak için pazar bulunması gerekiyor. Diğer yandan, kumaş tedariki için oluşturulmuş olan ağ verimli işliyor. Dikiş makineleri katılımcı bütçe aracılığıyla teker teker gelmiş, böylece diğer kadınlar da projeyi geliştirenler arasına katılabiliyorlar.

Helena kooperatifin, çok küçük işletmelerin ürettiği malların satılması için ayrılan pazarda, cumartesileri nasıl yer alabileceği üzerine bilgi topladı. Kadınlar gelişmelerle yakından ilgileniyor, atılması gereken adımları sorup öğreniyorlar. Belediye sanayi ve ticaret sekreterliğine küçük işletmeler ve kooperatifler bürosuna kaydolmaları gerekiyor sadece. Tezgahlar ücretsiz, pazar da kasabanın tam merkezinde yer alıyor. Başlangıçta otobüsle gitmek zorundalar, ancak zamanla, her hafta ürünleri pazara getirmek için bir araba satın almak mümkün olabilir. Şu an için araba bir hayal, fakat hayallerin gerçekleşmesi için ileriye dönük düşünmek önemli bir şeydir. Bu kadınlar kooperatif sayesinde hayat şartlarının tamamen değiştiğini gördüler. Gelirleri önemli ölçüde arttı. Üstelik, artık evde tek başlarına televizyon izleyip ev işi yaparak vakit geçirmiyorlar. İş arkadaşları var ve onlarla kocaları ve çocuklarıyla olan sorunlarını konuşabiliyorlar. Bir tür rönesans yaşıyorlar.

Bu başarılar belediye memur sayısında bir artış olmadan ger-

çekleştirildi: Memur sayısı belediye bütçesindeki artıştan çok daha düşük bir oranla 17 000'den 21 000'e çıktı. Başarıların verimliliği, kamuyla doğrudan temas içinde olan ya da operasyonel faaliyetlere atanan belediye memurlarının oranını artıran idari yeniden yapılanma ile canlandırılmışa benziyor. Aynı zamanda, planlama dairesinin kurulması ve belediye mekanizmasını şeffaflaştırmaya yönelik çabalar, merkezi idareye atanan memur sayısının denetimsiz şekilde artmadan, yürütmenin diğer daireler üzerindeki merkezi gücünü geliştirmeye imkan tanıdı.

Katılımın ve yönetimin rasyonelleştirilmesi

Katılımcı yönetimin katkıları değerlendirilirken dört noktanın vurgulanması gerekir. İlk olarak, yerel ekonomi ile topluluğun durumuna ilişkin yarım yamalak rakamlar düşünüldüğünde ve de Porto Alegre'nin kendine özgü dinamiklerini kavramayı sağlayacak karşılaştırmalı çalışmaların olmaması nedeniyle, dikkatli olmak gerekir. Aktif ve dürüst bir şekilde, ancak katılımcı bütçe olmaksızın yönetilen diğer Brezilya şehirlerine göre Porto Alegre'nin katılım dolayısıyla ortalamanın üzerinde bir kalkınma yaşadığını savunmaya olanak verecek tam donanımlı bir araştırma yok bugün. Şehrin başlangıçtaki durumu Brezilya ortalamasından belirgin bir şekilde daha iyiydi ve birçok parametreye göre hâlâ ülkenin geri kalanından daha ileri olması, Porto Alegre'nin bu üstünlüğünü mutlaka PT yönetimine borçlu olduğu anlamına gelmez. Sadece bir örnek vermek gerekirse, 1980 ile 1996 arasında %37'den %18'e inen bebek ölümlerindeki düşüş olağanüstüydü, fakat bu düşüş Rio Grande do Sul'un her yerinde aynı şekilde gerçekleşti. Dolayısıyla başarı sadece eyalet başkentinin idaresine atfedilemez.

Öte yandan, katılımcı bütçenin iyi yönetişime bir engel teşkil

etmediği en azından kaydedilmelidir. Katılımcı demokrasi bu şekliyle idari profesyonelcilik ile çelişmez. Ayrıca, Porto Alegre'nin yönetimsel başarısının, en azından kısmen, liderlik kadrosunun yaklaşımının harekete geçirmeyi başardığı dinamiklerden kaynaklandığı düşüncesine itiraz etmek zor gibi: Tam bir "girişim ruhu" gelişti ve görevlerini eskiden olduğundan daha çok inanarak yapan büyük çoğunluktaki memurların desteğini kazanabildi. Katılımcı yapı, hem eksikler ve ihtiyaçlara dair bilgi açısından hem de nüfusun değişen talepleriyle daima "bağlantılı" bir idare sağlama yeteneği açısından, kendi verimliliğini beraberinde getirdi (bu alçakgönüllü varsayım, katılımın iyi bir idare için zorunlu olduğunu, hatta bu faktörün farklı bağlamlarda var olabilecek, sözgelimi ciddi bir idari ademi-merkeziyetçilik gerektiren diğer dinamiklerden daha iyi olduğunu iddia etmek demek değildir).

Ayrıca, bu verimli yönetim programı, sosyal dağıtım açısından başka yerlerden daha adil bir yönetim biçimi oldu ve katılımcı bütçe dinamiğinin bu konuda inkar edilemez bir etkisi vardır. Karşılaştırmalı çalışmaların eksikliğinde; katılımcı mekanizmanın benzer maddi hedefleri amaçlayan kararlı ve ataerkil bir hareket karşısında, bölüşümde adalet açısından gerçekten üstün olduğunu kesin bir şekilde iddia etmek mümkün değil. Fakat Porto Alegre'de ulaşılan sosyal adaletin başka yerlerden daha demokratik olduğunu varsaymak olasıdır. Çünkü harekete geçirilen yurttaşlar kendilerinden daha üst bir merciye bırakmak yerine, yeniden dağıtıma ilişkin somut hedefler ve kriterleri belirleme işleminde gerçekten rol almaktadırlar.

Dördüncü bir varsayımda geliştirmek mümkün: Katılımcı bütçenin, özellikle, belediye idaresinin yozlaşmasına ve bazen bu yozlaşmayı halk ile bağlantılandıracak kayırmacı ilişkilere karşı mücadele etmek için, iyi uyarlanmış bir araç olduğuna gözlem-

cilerin büyük çoğunluğu katılıyor. İdari yönetimde gitgide artan şeffaflık, kaynakların paylaşımına dönük kamusal kurallar, öncelikler ve bunların uygulama biçimlerini düşünmeye ayrılan zaman ve enerji, Brezilya'ya özgü kötülüğü yenmek ve de, bir dereceye kadar, dünya üzerindeki her ülkeyi potansiyel olarak etkileyen olaylarla mücadele etmek için, güçlü bir araç meydana getirmektedir. Üstelik, bu model, Avrupa'daki İşçi Partili ya da Sosyalist yerel yönetimlerin –başka bir bağlamda– yürürlüğe koyduğu türden yakınlık ilişkisinin yeniden incelenmesini gerektirir. Son yirmi otuz yıldır, sosyalist yerel yönetimler işçi sınıfının yerel kamu politikasının yönlendirilmesinde önemli ölçüde etkili olmasını sağladı. Fakat bunlar şeffaflık ya da demokratik düşünce yokluğu nedeniyle, kayırmacılık (klientalist) suçlamasıyla bir hayli kirlendiler. Gerçi, İşçi Partili, Sosyalist ya da Komünist belediye başkanları, tabanlarını oluşturan işçi ve çalışanlara karşı aslında dikkatli olsalar da, verdikleri kararlar genellikle liderler ile sakinler arasındaki parti temelli veya kişisel ilişkilerin etkisinde kalmıştır ve bu da yatırımların bölüştürülme biçimini yöneten hiçbir genel, net kural oluşmamasına neden olmuştur.

Prosedürlerin gücü

Sistemli ve karşılaştırmalı çalışmaların yokluğunda, bağlama özgü genellenebilir faktörleri tam olarak ayırt etmek her zaman güçtür. Eğer bir hipotez sınanacak olursa, yeniden üretilemeyen bir bağlamla ilgili birkaç özellik fark edilebilir. Bunlardan ilkine zaten değinildi: Dinamik, isyankar ve katılımcı demokrasiye bağlı bir yerel iktidar biçiminin uygulanmasına hem mali hem de yasal düzeyde uygun bir yasama durumuyla ilişkilidir bu.

Şehrin başlangıçtaki ekonomik ve sosyal durumu, daha muğlak olan ikinci parametreyi oluşturmakta: Brezilya'nın geri kalanına kıyasla durumu epey olumlu olmasına rağmen, benzer büyüklükteki bir Avrupa ya da Kuzey Amerika şehrine kıyasla, son derece kötü durumdadır.

Belediye ölçeğinde parti sisteminin varlığı –yani belediye başkanının birkaç yüz belediye memurunu doğrudan atayabilmesi, idari mekanizmaları kendi siyasal eğilimiyle uyumlu kılması– bir başka olumlu faktör oldu. Hepsinden ziyade, normalde kolay adım atılamayacak bir süreci başlatmak için, standart mesai saatlerinin ötesinde, akşamları ve hafta sonları, aktif bir şekilde çalışarak katılımcı bütçeyi hayata geçirebilen görevlilerin gerektiğini çalışmalar göstermiştir.[15] Ayrıca bu görevliler sadece teknik yeteneklerin sayesinde değil, siyasi birikimlerinden de yararlanarak, büyük ölçüde aynı dili konuştukları şehirdeki çeşitli örgütlerin liderleriyle sürekli bir diyalog kurmasını da bilmiş, hareketliliğin zayıf olduğu mahallelerde bütçe üzerinde ilgi toplamışlardır. PT döneminin başlarında, idare içinde PT sempatizanı ya da üyesi olan görevliler elbette vardı ve bunlara sürecin dinamizminden etkilenen başkaları da katıldı. Ancak, ne "siyasi" görevlilerin yapabildiklerini yapacak bir yetkileri vardı, ne de yeterli sayıdaydılar. Belediye mekanizmasını sonuçta etkinliği kanıtlanan bir tür "kamu hizmeti yurtseverliği" ile yürütmenin harekete geçirebilmesini sağlayacak kadar büyük ilerleme kat edilmiş olsa da, "normal" memurlar ile katılımcı bütçe içinde rol alanlar arasındaki gerginlikler bugün bile tamamiyle çözülmüş değil. Bu başarılı uygulama katılımcı siyasetlerin bir başka klasik sorununu da ortadan kaldırdı: İdarenin yedekte kalması, siyasal girişimlerin arkasından gelmesi durumu ve çoğunlukla üstesinden gelinmesi çok

15) R. Abers, *a.g.e.*

zor olan ataleti ortadan kaldırma zorunluluğu.

Son olarak, inanç üzerine demeçleri ve başlangıçtaki yönlendirmeleriyle ilgili olarak liderlik pragmatizmi şüphesiz oldukça olumlu bir rol oynadı. Doğrusu, yönetim açısından politikaları kapitalizmin yönünü değiştirmek üzerinde yoğunlaşan devrimci bir çizgi yerine, radikal sosyal demokrat bir çizgideydi. Bu pragmatizm, katılımı artırmaya çalışan politikacılar için bir başka büyük sorun olan dışandaki muhalefeti yatıştırma konusunda esas oldu.

Ancak diğer faktörler bu bağlamsal kısıtlamalarla ilişkili değildir. Öncelikle Porto Alegre'nin katılımcı sistemi, karar alma konusunda etkili mekanizmalara dayanmaktadır. Genel meclisler aracılığıyla katılımın klasik bir tehlikesi de, makul bir süre içinde sonuca ulaşamamak ve bitmez tükenmez tartışmalar batağına saplanmaktır. Rio Grande do Sul'un başkentinde bitmek bilmeyen politik kakafoni tehlikesi, kimisi geniş tartışmalara olanak sağlayan kimisi de karar almayı gerektiren teknik olarak sınırlayıcı mekanizmaya dayalı farklı aşamaların oluşturulmasıyla önlenmiştir. Belirli toplantıların gündemi, delege ve konsey üyelerinin seçimi ya da önceliklerin belirlenmesi konusunda oylama yapmaktır. Zaman düzenlemelerine hem bölge hem de şehir düzeylerinde saygı gösterilmesi zorunludur ve çözümlenemeyen fikir ayrılıklarına önceden üzerinde anlaşılan dağıtım kriterleri ve karar verme prosedürü temel alınarak karar verilir (prosedür ve kriterlere ilişkin tartışmanın katılımcı döngünün kendisinden önce gerçekleştiği unutulmamalıdır). Birçok projenin ortadan kaldırılmasına neden olan teknik kriterlerin kullanımı da alınan kararların verimliliğinde etkili olur. Bütçe dağıtımı matrisi, mikro yerel taleplerin eklemlenmesini ve bütçenin şehir ölçeğinde görüşülmesini destekler. Genel olarak, sistem o kadar randımanlı olmuştur ki, belediye memurlarının her geçen gün daha çok

kararı katılımcı kanala göndermesiyle sisteme aşın yüklenilmesi, belediyenin duyduğu endişelerden biri haline geldi. Yapı, ilerici bir biçimde karmaşıklaşıp sofistike hale gelmesiyle taban katılımı için anlaşılmaz olma tehlikesiyle karşı karşıya sanki.

Karmaşık kriterler, prosedürler ve ritimleriyle birlikte dağıtım matrisi, böylece sistemin yönetsel başansının anahtarlarından birini oluşturur. Katılımcı mantığın, yurttaşların beceri ve enerjilerinin yönetimine, başka bir deyişle somutlaştırılmasına olan özgül katkısını verimli bir şekilde yönlendirmeyi mümkün kılmıştır bu. Hem nicel hem de nitel olarak önemli olan bilgi ve taleplerin toplanması ve öncelik sırasına konmasını destekler; yönetim kriterlerinde daha fazla şeffaflığı dayatır ve projelerin gerçekleştirilmesi sürecinde dışarıdan denetimi artırır. Diğer bir deyişle, katılımcı bütçe idari mekanizmadan *hesap sorma* olanağını arttırdı. Seçmenleri karşısında bir hayli özerk olan siyasi temsilcilerin ya da dışsal bürokratik denetim mercilerinin aksine, katılımcı sistem içinde bu hesap sorma mekanizması hakemleri kullanıcıların ta kendisidir. Eyalet faaliyetlerinin denetimi, ilk başlarda coğrafi bölgelere göre gerçekleştiriliyordu. Her biri birkaç belediye idaresine karşılık gelen katılımcı tematik komisyonların kurulmasıyla bu daha da yayıldı.

Katılımın yönetsel başarısı, idarenin yeniden örgütlenip katılımcı yapıyla aynı çizgiye gelmesi sayesinde mümkün olmuştur. Elde edilen sonuçlar mükemmel olmaktan uzak olsalar da, yeni dönüşümler planlansa da, gerçekleştirilmiş olan değişiklikler katılımcı piramit tarafından alınan kararların etkin bir şekilde yerel kamu politikasına çevrilmesinde yeterli olmuştur. Bu yeniden örgütlenmenin şartlarından biri, bütçe hazırlama yönteminin değiştirilmesinde yatar. Genellikle, bütçeler o yılın esas dengelerini –bazı marjinal değişikliklerle– gelecek sene yeniden

üretmeyi gerektiren bir kâr mantığını esas alarak hazırlanır. Katılımcı bütçe için benimsenen yöntem, bütçe kalemlerini tanımlamak için çok daha dinamik bir prosedüre dayanır, böylece değişen ihtiyaç ve önceliklerin daha iyi bir şekilde entegresyonu mümkün olur. İdari yeniden örgütlenmenin bir diğer boyutu, bölge forumlanyla diyalog içinde olan bir merkezi planlama örgütünün oluşturulmasıdır. Öte yandan, gerçek bir idari ademimerkeziyetçiliğin olmadığını belirtmek gerekir ki, bu resmi olarak maliyet nedenleriyle gerekçelendirilmektedir.

Bütün bu faktörler, doğrudan ya da dolaylı olarak, Porto Alegre'de sürmekte olan katılım dinamiğinin tamamiyle "prosedürel" olmasına bağlıdır. Bu, net kuralların olmaması nedeniyle idari manevralara sınır getirilemeyen, çoğunlukla çözülemeyecek tartışmalarla başlıca engeli oluşturan, genelde uygulamada olan kendiliğinden meclise dayalı siyaset biçimlerinden çok uzak bir şeydir. Halkın egemenliğine, yasalcılık ile prosedür kurallarının ayak bağı olmaması gerektiğini düşünen birçok sol ve aşırı sol akımın övdüğü gibi, her tür kuraldan bağımsız devrimci temsili iktidara ilişkin öznel iddia ile de hiçbir ilgisi yoktur. Karizmatik lider ya da hükümetin önceden almış olduğu kararların onaylanmasına dayanan ve sırası geldiğinde insanları çağıran ataerkil ve otoriter yapıların uyguladığı plebisiter türden katılımdan da ayrılır bu. Prosedür özelliği Porto Alegre'nin özel bağlamının ötesinde genelleştirilebilir gibi. Katılım, şeffaflık ve verimlilik konusunda baskı oluşturulması isteniyorsa, bu özellik başlıca şartlardan biridir. Piyasa mantığı ya da klasik teknokrat ve bürokratik devlet mantığı başarıyla dengelenmek isteniyorsa, demokratik katılımın temelinin güvenilir bir prosedürel yapıya dayanması zorunludur. Porto Alegre deneyi, prosedürel niteliği sayesinde, seçkinci önkabulleri çürütebildi ve radikal bir şekilde hayata ge-

çirilerek idare ile yurttaşların arasındaki geleneksel denge sarsıldığında bile, yurttaşların becerilerinin sürece katılmasının iyi yönetişimi ilerletmede önemli bir rol oynadığını kanıtlayabildi.

Katılım mücadelesi

Katılım çağdaş demokratik toplumlar için aynı anda iki mücadele biçimini temsil eder. Etkin karar alma sürecinden neredeyse uzak tutulup söyleyeceklerinin seçim dönemi dışında pek bir önemi olmadığını anlayan yurttaşlardan, aslında siyasetle ilgilenmelerini, ama sadece çok seyrek katılmalarını istemek, çok paradoksal bir durumdur. Rousseau'nun, özgür olduklarına inanmakla en büyük hataya düşen –çünkü "sadece parlamento üyelerini seçerken özgürdürler; üyeler seçildikten sonra köle olurlar"[16]– İngiliz halkı hakkındaki ünlü sözünü hatırlamak gerekir. Üstelik, siyasal yaşamın belirleyici özelliği "gizli seçim vergisi"dir: Evrensel oy kullanma/seçme hakkının yerine seçim vergisi ödemeye dayalı bir seçme hakkı gelmiştir; yurttaşların ekonomik ve kültürel birikimi ne kadar az ise, temsil edilme oranları da o kadar düşük olur.[17] Genellikle, hükmedilen gruplara mensup insanların meşgul ettiği alan sistematik olarak azaltılıyor ve bu olgu iktidar merdiveni çıkıldıkça daha çok dile getiriliyor. Örneğin Fransa'da sorumluluk mevkilerinin –prestijli okul mezunlarından oluşan– "devlet soyluları"nın tekelinde olması, çok daha geniş bir olgunun en gözle görülür ve en kötü yönüdür. Avrupa nüfusunun %50'sinden fazlasını temsil eden kadınların üçüncü binyılın başında –işçi ve göçmen gruplardan

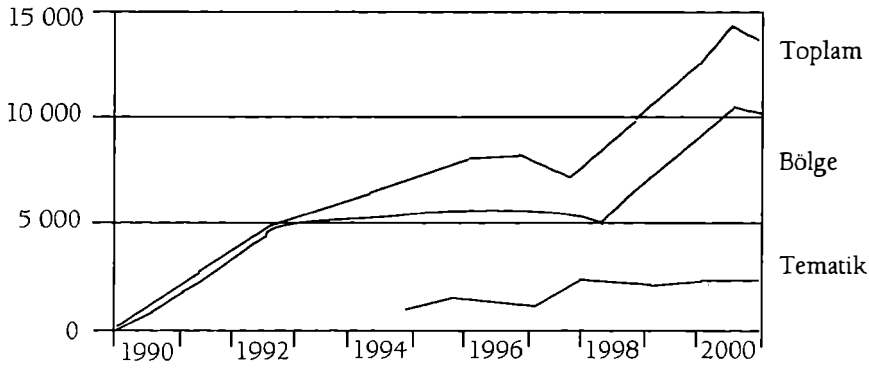
16) J. -J. Rousseau, *The Social Contracat*, III, 15.
17) D. Gaxie, *Le Cens caché* (Paris: PUF, 1978); P. Bourdieu, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste* (Cambridge: Harvard University Press, 1984).

insanların da özellikle dışarıda bırakıldıkları– tüm ulusal parlamentolarda açıkça eksik temsil edildikleri gerçeğinin açıklaması da yine aynı "gizli seçim vergisi"dir.

Avrupa ya da ABD'de gerçekleşen katılımcı girişimlerin çoğunda "gizli seçim vergisi"nin (daha sınırlı bir kapsamda da olsa) ne boyutta yeniden üretildiğini kaydetmek yararlı olacaktır. Gençler, göçmenler ve sosyal durumu kötü olanlar çoğu yerel demokrasi uygulamasının dışında kalır. Uluslararası araştırmalar, katılımcı girişimlerin sık sık aynı sorunla karşı karşıya kaldığını göstermiştir. Hükmedilen toplumsal grupların marjinalleştirilmesi; seçilen görevlilerle nüfusun geri kalanı arasında yakınlığı öngören katılımcı projeler için özellikle güç bir mücadele alanı oluşturmaktadır. Porto Alegre örneğinde "öncelikleri tersine çevirmek" ve emekçi kesimleri harekete geçirmekte ısrar eden bir söylemle bu arzu pekiştirilmiştir. Şayet katılım, zaten yeterince güç sahibi olanlara daha fazla güç vermekse, uğrunda gerçekten çabalamaya değer mi?

Porto Alegre deneyi bu sorunla nasıl mücadele etti? Kent düzeyinde katılıma ait toplam rakamlar incelendiğinde göze çarpan ilk şey, katılımcı sayısındaki düzenli artıştır. Sistemin yeni belini doğrultup işlemeye başladığı 1990'daki ilk düşüş ile katılım açısından daha az elverişli görünen seçim yılları (1996 ve 2000) dışında, rakamlar her yıl artış gösterdi. Bu gelişme, katılımcı bütçenin uyandırdığı ilginin çok açık bir göstergesidir –muhalifleri tarafından da yadsınamayan bir gerçektir bu. Nicel ifadelerle belirtmek gerektiğinde, yaklaşık 1 300 000 nüfuslu bir şehir için katılım yine de sınırlı kalmaktadır. Elbette burada gösterilen rakamları yorumlarken dikkatli olunmalıdır. Her bir sektörde, sadece en yüksek sayıda katılımcıyı bir araya getiren tam katılımlı meclis göz önünde bulundurulmuştur.

TAM KATILIMLI MECLİSLERDE KATILIM
(katılımcı sayısına göre)



* Katılım 1989'da 1990'dakinden yaklaşık olarak iki kat yüksekti.
** Tematik meclis toplantıları 1994'te başladı.
Kaynak: GAPLAN, *Congresso da Cidate, 26, 27 e 28 de maio 2000, Prefeitura de Porto Alegre* içinde, Haziran 2000.

İki tam katılımlı meclis toplamlarını hesaplarken, katılımcı sayısı yıla göre %10 ile %50 arasında artmış olmalıdır. Mikro yerel düzeydeki mahalle toplantılarında esas katılımcı sayısı iki, üç ya da dört ile çarpılmalıdır. Bu ölçekte güvenilir istatistikler olmamasına rağmen, bunlar göz önünde bulundurulmalıdır. Hesaplamalara göre, her yıl bütün yetişkinlerin %1.5 ile %5 veya %6'sı yapıya katılır. Bu saygı gösterilmesi gereken bir başarıdır, fakat diğer Brezilya ya da Latin Amerika deneylerine göre çok da yüksek sayılmaz. Örneğin yine PT tarafından yönetilen Belém şehrinde ya da katılımın 1990'ların ortasında 100 000 insandan daha fazlasına ulaştığı bir sol koalisyon (Frente Amplio) tarafından yönetilen benzer büyüklükteki Uruguay'ın başkenti Montevideo'da katılım çok daha fazla olmuştur. Nikaragua gibi dev-

rimci deneyimlerde, savaş sonrası Arjantin'de Peron etrafında görülen popülist seferberlikte, hatta Avrupa'da Sosyal Demokrat veya Komünist kitlesel işçi partileri tarafından oluşturulan canlı dokularda yer alan insan sayısına kıyasla, Porto Alegre'de katılım gelecek açısından önü açık olsa da, nicel olarak az kalıyor. En az hareketlenen fakat en yoğun nüfuslu, Centro'ya (271 000 yurttaş) bağlı mahallede tam katılımlı meclislerin her oturumunda 200 ile 600 arasında kişi yer alıyor –örneğin Paris'in işçi sınıfının ağırlıklı olduğu yirminci bölgesindeki rakamlara oldukça yakın rakamlar bunlar. En çok biraraya gelen mahallelerde katılımın çok daha fazla olduğu doğrudur: En hareketli olan Nordeste semtinde nüfus 25 000'den fazla olmasına rağmen, en önemli tam katılımlı toplantılara 1 400'den fazla kişi destek verir.

Nicel olarak sınırlı olsa da, yurttaşlıklarını temsil ettirmek yerine, doğrudan kullanabilen insan sayısı bakımından katılım bir hayli genişleme gösteriyor. On binlerce yurttaş çok önem verdikleri konularda konuşabilmiştir. Bunu kayırmacı ilişkilere girmek ya da keyfi kararlara boyun eğmek zorunda kalmadıkları ve diğer yurttaşların talepleriyle ilgilenmeye, sebeplerini adalet ilkelerine göre ve şeffaf kriterlerle belirlemeye mecbur bırakıldıkları bir çerçeve içinde yapmışlardır. Otuz küsur şehir konseyi üyesi ile daha önceden siyasi iradenin oluşumunu tekeline almış karar alıcıların yakınındaki birkaç yüz insana kıyasla, oldukça önemli bir sonuç oluşturmaktadır bu. Katılımın yoğunluğu, Porto Alegre örneğinde de bir hayli yüksek; katılımcı bütçe örgütleyicileri bunun için haftada 6 ila 20 saatlerini ayırıyorlar. Fakat, bir bütün olarak şehir açısından sistemin çıkarının her şeyden önce nitel olduğunu kabul etmek lazım: Toplantıların dağınık niteliği, hakiki sonuçlarının olması ve katılımcıların toplumsal

bileşimi, sistemin en güçlü özelliklerini oluşturur. Bir sonraki bölümde ilk iki özelliğe geri döneceğiz. Burada üçüncü özelliğe eğilmek istiyoruz: Sisteme katılan vatandaşların coğrafi ve toplumsal bileşimi nedir?

İşçi sınıfı mahallelerinin dinamiği

Tam katılımlı meclisler sırasında, katılımcıların kayıt zorunluluğu sayesinde, katılımın coğrafi başarısızlığını ölçmek konusunda elimizde güvenilir bir araç bulunmaktadır. Değerlendirmenin öğelerinden biri, katılımcı yapının sadece birkaç yıl içinde daha önceki mahallelerin harketletli olup olmamalarını önemsiz hale getirmiş olmasıdır.[18] 1990 yılında kent mücadelesi geleneği olan bölgeler, diğerlerinden iki kat fazla insanı harekete geçirmişlerdir. Bugün bunlar doğal şeyler haline geldi. Bu durum, biraraya gelmiş mahalleler yoksul, diğerleri görece zengin ya da tam tersi olabildiğinden, farklı bölgelerin yoksulluğunun ya da zenginliğinin biraraya gelip harekete geçme geleneği üzerinde pek etkili olmadığı dikkate alınarak değerlendirilmelidir. Sisteme katılım gitgide geçmişin parametreleri yerine, başka parametrelere göre gerçekleşmektedir, bu da kendine özgü bir dinamiğe sahip olunduğunun açık bir göstergesidir; yine de bu gözlem geçmişin ağırlığının bazen çok belirgin bir şekilde hissedildiği mahallelerin ölçeğine göre, hafifletilmelidir. Sonuçta, her mahallenin "siyasi sermayesinin", sadece birkaç sene içinde kartlan yeniden dağıtmayı sağlayan katılım enflasyonu ile değer kaybettiği görülecektir.

İkinci bir özellik daha hemen göze çarpmaktadır: İşçi sınıfı bölgeleri, katılımcı süreçte ortalamadan daha fazla hareketlenmekte, biraraya gelmektedir. Daha 1992'de kent yurttaş başına

18) R. Abers, *a.g.e.*

katılım oranı en yüksek olan alanlar en yoksul olanlardı. Bir kısmı ise ortalama gelir açısından belediye ortalamasının çok az altında kalıyordu. Nüfusun %40'ını oluşturan ilk gruptakiler, tam katılımlı meclislere katılımcıların %60'ını getiriyordu. Buna karşılık, katılım zengin alanlarda çok daha düşüktür (yurttaş başına katılım oranı en yoksul alanlardan neredeyse dört kat azdır).

Bu eğilim için en önemli iki istisnanın, katılımın belediye ortalamasının altında kaldığı ve en yoksul mahalleler içinde ortalamanın neredeyse iki kat altında olduğu yoksul ve aynı zamanda yoğun nüfuslu bölgeler (Norte ve Partenon) olması ilginçtir. Bundan dolayı katılım açısından yatırım düzeyinde en çok göze çarpan faktör şudur: Bölgelerin büyük oluşu katılımcı sürece dinamik şekilde eklemlenme önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Bu coğrafi faktör, bölgeler nüfus büyüklüğü açısından yeniden gruplandırılırsa açık bir şekilde vurgulanmış olur. Coğrafi ve toplumsal açıdan biraz özel bir durumda olan Ilhas dışında 50 000'den az yurttaşı olan tüm bölgeler kişi başına katılım oranında belediye ortalamasının üzerinde rakamlara sahipler, oysa 50 000'den fazla yurttaşılı bölgelerde 9 örnekten 7'sinde rakamlar düşüktür. Ortalamada, 2000 yılında yurttaş başına katılım oranı 50 000'den az yurttaşılı bölgelerde, 50 000 ile 150 000 arasında yurttaşı olan bölgelerden en az dört kat yüksek idi –tek başına 271 000 yurttaş barındıran Centro bölgesinde ise, yurttaş katılım oranı en az nüfuslu alanlardan on altı kat azdır. Daha da önemlisi, fark seneler içinde gitgide büyüdü, burada katılım görece az nüfuslu bölgelerde adeta kartopu etkisi yarattı ve daha yoğun nüfuslu bölgelerde uygulama konusunda daha çok güçlük çekildi, böylece mutlak anlamda bir çöküş olmasa da, en azından güçlü bir şekilde artan katılımın toplamında azalmaya yol açtı. Bu olay, sistem içinde büyük bir çarpıklığın göstergesidir.

Bu olgu kendi başına ve kendi içinde şaşırtıcı değildir ve aslında başka bağlamlarda gözlemlenen bir eğilimi güçlendirir. Örneğin Brezilyanın küçük kasabalarında, Rio Grande do Solu ilçelerini de kapsayan katılımcı bütçe uygulama sürecine katılım daha yüksek olma eğilimindedir. Öte yandan, ilginç olanı, ne belediyenin ne de katılımcı bütçe konseyinin durumu değiştirmek için önlem almış olmamasıdır. Göründüğü kadarıyla, katılımı arttırmanın yollarından biri de, bölgelerin en büyüklerini bölerek bölge sayısını arttırmak olabilir. Neden bugüne kadar böyle bir adım atılmadı? Belediye liderliğine muhalif olanlar için bir odak noktası olan, merkezi mahalleye ilişkin güvensizlik nedenlerden biri olabilir; fakat bu, durumu tek başına açıklamaya yetmez. Bununla birlikte, Centro'nun 270 000 yurttaşının hepsinin muhalif olduğu kabul edilemez, birçoğu yoksuldur, dolayısıyla katılımcı bütçe kriterlerine göre birarayа gelmeyi düzenleme ve talepleri belirlemede yardım alma haklan vardır. Diğer faktörler de belirli bir rol oynamıştır. Bölge sayısını arttırmak belediye için hem zaman açısından hem de kaynak açısından pahalı olurdu. Ayrıca inisiyatifin bizzat yurttaşlardan kaynaklanması gerektiği de düşünülmektedir ve bu zamana kadar bu bağlamda ciddi bir talep olmamıştır. Belki de katılımcı bütçeyi düzenleyenler belirli bölgelerin büyük oluşunun, katılım oranlarına yapacağı olumsuz etkiyi tamamen ölçmemişlerdir.

Toplumsal hiyerarşilerin kısmen tersine çevirilmesi

Sosyolojik incelemelerden elde edilen bilgiler, diğer yandan, katılımın toplumsal bileşiminin son derece önemli olduğunu

gösteriyor.[19] Resmi siyasal sistemde dışarıda kalmış ya da bir kenarda bırakılmış bastırılmış toplumsal gruplar katılımcı sistemde içerden biri olurlar.

Kadınlar ile gençlerin güçlü varlığı. Öncelikle meclis düzeyinde gözle görülür bir eşitliğe sahip olan kadınlar için geçerli olmuştur bu değişim. İlk yıllarda kadınlar az da olsa eksik temsil edilirken, varlıkları düzenli olarak arttı ve 1988 gibi erken bir tarihte çoğunluğu oluşturdular. Ancak forumlarda ve COP'ta azınlık durumundalar: 2000-2001'de bölge konsey üyeleri 28 kadın 36 erkekten oluşmaktaydı (gerçi temsili konsey koltuklarına karşılık sadece 11 kadın daimi görevdeydi) ve 15 erkeğe karşılık 5 kadın tematik konsey üyesiydi (fakat bu kadınlardan sadece birinin daimi görevi vardı). Kadınların sorumluluk taşıyan mevkileri elde etmesini engelleyen, gözle görünmeyen ama varlığı aşikar "sırça tavan"a katılımcı dinamiği yol vermeye başladı, fakat çökmesi için henüz vakit çok erken. Kadınların yerel temsili yönetimde az sayıda olmaları daha da dikkate değer bir olgu: Porto Alegre belediye parlamentosunun üyelerinin beşte birinden daha azını, tüm belediye başkanlarının %2'sinden daha azını ve Rio Grande do Sul'daki belediye parlamentosunun üyelerinin anca %10'unu kadınlar oluşturmaktadır. Geriye kalanı da pek parlak değil: Porto Alegre belediye parlamentosuna üye olarak seçilen kadınların neredeyse tamamı PT'li olmasına rağmen, eyaletin genelinde partinin 32 belediye başkanından sadece biri

19) Bugüne kadar, GAPLAN, CRC ve NGOlar (FASE ve en önemlisi CIDADE) tarafından katılımcı profilleri üzerine dört sosyolojik inceleme yapıldı. Sonuçlar şu çalışmalarda yayınlandı: R. Abers, *a.g.e.*; L. Fedozzi, *a.g.e.*; S. Baierle, *Século XXI: qual conhecimento? Quale curriculo?* (Petrópolis: Vozes, 1999); CIDADE, *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo* (Porto Alegre, 1999); R. Pozzobon, "Perfil dos Participantes do Orçmento participativo," *Orçamento Participativo: A experiencia sob o olhar do mundo* sempozyumu, Porto Alegre, 31 Mayıs – 02 Haziran 2001.

kadın ve belediye parlamentolarındaki üyelerinin %14'ünden biraz fazlası kadınlardan oluşuyor. Bu orantısızlığın açıklaması nedir? Bu, kısmen ataletten kaynaklanmaktadır: Karşı karşıya kalınan engeller yeni yapıda pekişmemişken, kadınların erkekleri temsili demokrasinin durağan yapısında elde ettikle i mevkilerden 'atmak' için yapmaları gereken çok şey var. Üstelik, klasik temsile bağlı mevkiler daha prestijli görünmektedir ve belediye parlamentosu üyesi katılımcı bütçe konsey üyesinden daha çok göz önünde bulunmaktadır –üstelik ilk mevkide yapılana bir karşılık ödenmemektedir. Görev dönemi sadece bir yıldır, ancak bir kez daha yenilenebilmektedir. Bunun ötesinde, çağdaş toplumda kadınların siyasete erişimi "ikinci cinsin" geleneksel görevlerinin uzatılması olarak görünebilen yakınlık bakımından daha kolay olmuştur. Aynı olgu başka bir yerde de görülebilir; tüm çalışmalar, Fransız mahalle konseylerinde ya da Berlin vatandaş jürilerinde kadınların erkeklerden daha az olmadıklarını göstermeye yöneliktir.

Yaşa göre dağılım da katılımcılar düzeyinde oldukça dengelidir. Bu seneler zarfında fark edilebilecek küçük bir yaşlanmaya rağmen, sonuçta şehrin demografisini yansıtmaktadır. Bu demografik yapı, gençlerin pek ortalıkta olmadıkları Avrupa'daki birçok katılımcı deneyimle açıkça tezat oluşturmaktadır. Bununla birlikte, Porto Alegre'de bile kırk yaşından sonra sorumluluk alma konusunda net bir artış yaşanıyor. Öte yandan bu olgu, Forum delegeleri ve özellikle de katılımcı konsey üyeleri konusunda belirginleşen dernekler düzeyindeki kuşak dengesizliğine neden oluyor: 1998'de 33 yaşın altındaki grubun tüm konsey üyelerinin %32'sini oluşturmasına rağmen, COP konsey üyelerinin sadece %10'u bu yaş g ubundan oluşmaktaydı.

Büyük ve farklılaşmış işçi sınıfının varlığı. Gelir temelinde katılımın bileşimi daha dikkate değerdir. Sosyolojik çalışmalardan elde edilen veriler coğrafi düzeyde gözlenenleri doğrulamaktadır: Katılımcı sistemde en çok yer alanlar yoksullardır. Piramidin tabanında "gizli seçim vergisi" tersine çalışmaktadır, ne de olsa bu durumda yetersiz temsil edilenler toplumun zengin sınıfları! En yoksul %40, 1995'te meclislerdeki katılımın %60'tan fazlasını, 1998'de %55'ten fazlasını oluşturmaktaydı. Buna karşılık, geliri asgari ücretten (1995'te yaklaşık olarak ayda $100 idi) en az 12 kat fazla olan bir aileden gelen katılımcılar, tüm katılımcıların 1995'te sadece %3'üne, 1998'de ise %12'sine karşılık geliyordu. 1996'da orta sınıfların aile geliri yaklaşık 13 asgari ücret kadardı. Dolayısıyla katılımcı yapının büyük ölçüde işçi sınıfından oluştuğu inkar edilemez.

İşçi sınıfının hangi kesimleri daha fazla bu sürece katılıyor? Öncelikle asgari bir istikrar sağlamış olanlar ve aileleri asgari ücretin bir ila dört katı arasında kazanan gruplar. Meclislerde, şehirlerdeki demografik ağırlıklarının yaklaşık olarak iki katı oranında yer alırlar ve piramidin üst organlarında (forumlar ve COP) eşit ya da daha yüksek bir oranda temsil edilirler. Aileleri asgari ücrete denk ya da daha az bir gelirle geçinen en yoksullar ise, biraz fazla temsil edilirler: Toplam nüfusun %7'sini oluşturmalarına karşılık, meclislerin %10'u ve delege ile konsey üyelerinin %6'sını oluştururlar. Ancak iki kayda değer sapma, ortalamanın üzerindeki işçi sınıfının katılımına ilişkin gözlemi hafifletmektedir. İlk olarak, tematik meclislerdeki katılımcılar bölge meclislerinde yer alanlardan çok daha yoksuldur: 1995'te hane geliri en az asgari ücretin 5 katı olanlar bölge meclislerindeki %34'e karşılık, tematik meclislerde yer alanların %54'ünü oluşturmuştur. Bu fark 1995 ile 1998 arasında meclislerin bileşimin-

de küçük bir yeniden düzenleme yapılmasına neden oldu. Bu arada tematik meclisler gerçekleştirilemedi. Orta sınıfların katılımı, asgari ücretin 8 ile 12 katı arasında geliri olan gruptan ve asgari ücretin 12 katından daha çok gelire sahip gruptan olan kimselerin demografik ağırlıklarına oranla fazla temsil edildiklerinden dolayı, tematik meclis delegeleri açısından daha da belirginleşmiştir.

Tematik forumlar aynı zamanda sistemdeki ikinci 'çarpıtma' konusudur: "sosyal seçim vergisi", seçimler geldiğinde ve seçim özellikle de piramidin üst kademeleriyle ilgili olduğunda, bir kez daha devreye girer. Daha önce işaret ettiğimiz gibi, bu faktör özellikle kadınların (ve gençlerin) aleyhinedir. Ekonomik düzeyde, 1998'de katılımcıların %30'unu ve COP delegelerinin %15'ini oluşturan en yoksulların (asgari ücretin iki katından az kazananlar) özellikle aleyhine olduğu görülmektedir. Buna karşılık katılımcıların %12'sini, COP'a seçilenlerinse, tam %23'ünü oluşturan orta sınıfların (bir diğer deyişle, asgari ücretin 8 ile 12 katı arasında kazananlar) alt kesimlerine ve işçi sınıfının üst kesimlerine yararı olmaktadır. Ancak piramidin tabanıyla zirvesi arasındaki bu sapma, bölge düzeyindeki yoksulların yoğun katılımını kısmen dengeler, farklı gelir gruplarının demografik ağırlıklarıyla COP içindeki yerleri arasındaki karşılaştırmalar, COP'un son derece işçi sınıfı ağırlıklı bir organ olduğunu doğrular. Aileleri ayda $100 ya da $100 ile $200 arasında kazananların en yüksek katılımcı organda, toplam nüfustaki oranlarına neredeyse denk bir düzeyde temsil edildiklerini belirtmek, özellikle de Brezilya gibi gündelik hayatta sosyal hiyerarşilerin ezici ağırlığa sahip olduğu ve yoksulların zenginler tarafından aşağılanmasının Avrupa'da bilinemeyecek boyutlara ulaştığı bir ülkede çok sıradışı bir durumdur.

Kültürel ve toplumsal sermayenin ağırlığı. Ancak, katılımcı yapı ekonomik sermayeyi tarafsızlaştırdığı ölçüde eğitsel ve kültürel sermayeyi de tarafsızlaştıracak araçlara sahip değil, bu da Pierre Bourdieu'nun, sembolik sermayenin önceki türlerinin sosyal hiyerarşiler üzerinde öneminin arttığı yönündeki, tezini doğrular. Meclislerden seçilmiş organlara doğru hareketle birlikte, orta kesimlerin görece yoğunluklu temsilini ve çok yoksul olanların görece yetersiz temsilini, muhtemelen her şeyden önce, eğitsel ve kültürel sermaye açıklar. Meclislerde bulunan insanların büyük çoğunluğu işçi sınıfındandır ve vasıfsız kol işçilerinin oranı çok yüksektir. Yine de bu oran delegeleri ya da konsey üyelerini seçmeye geldiğinde belirgin biçimde azalır. Yerli çalışanlar ile vasıfsız hizmet sektörü işçilerinin oranı sırasıyla meclislerde %6 ile %29 iken, COP'ta %0 ile %10 olmaktadır, oysa ortaokul öğretmenleri %7 ile %20 oranlarındadır (ve her gruptan emekliler %12 ile %31 oranlarında). Diğer taraftan, ilk yıllarda sınırlı sayıdayken 1998'de yüksek oranlarla katılan işsizlerin görünür bir şekilde yer aldıkları (1998'de katılımcıların %11.2'sini, COP konsey üyelerinin %12.8'ini oluşturuyordular) piramidin tüm düzeylerinde mevcudiyetlerini arttırmış olmaları şaşırtıcıdır.

Eğitsel sermayenin ağırlığı da katılımcı piramidin tabanı ile zirvesi arasındaki ilişkiyi ciddi biçimde bozmaktadır. Ortaöğrenimini tamamlamak ve özellikle de üniversitede zaman geçirmiş olmak, şüphesiz kelimeleri kullanma ve toplum içinde konuşma yeteneğine sahip olma ve sistemin kuralları hakkında daha fazla bilgili olma gibi nedenlerle bir hayli avantaj sağlarken, ilkokulu bitirmeyenler COP konsey üyeliği rolünün büyük ölçüde dışında bırakılmaktadırlar. İlkokul bitirmemiş nüfusun tabanda görülür bir çoğunlukta olmasını ve şehir düzeyindeyse temsilcile-

rin dörtte birini oluşturmasını sağlayan ya da önceki uzmanların oranını meclislerde altıda bire, COP'ta üçte birden daha azına indiren katılımcı sistemin temsil ettiği büyük önemi, bu düzeyde de gözden kaçırmamak gerekir. Bu bakımdan, katılımcı sistemin diğer ülkelerde dengi az bulunur ve mesela Fransız mahalle konseyleriyle pek ortak yönü yoktur. Bununla birlikte, sıra yapının tepesinde tabanı kimin temsil edeceğini belirlemeye geldiğinde, "gizli seçim vergisi" özellikle eğitsel değişkenler vasıtasıyla yeniden ortaya çıkar. Böylece, Bernard Pudal'ın 1930'lardaki Fransız Komünist Partisi liderliği üzerine yaptığı incelemedeki bulgularını hatırlatan sosyolojik bir sonuç, katılımcı bütçe sisteminde gözlemlenir: Partinin bileşiminin ve liderliğinin önemli ölçüde "işçileşmesine" yol açan Maurice Thorez'in partisi, aynı zamanda hiyerarşinin tepesine yükselmekte olan bir sosyal yönelime ve meslektaşlarından daha fazla kültürel sermayeye sahip işçileri yerleştirmeye yönelmiştir.[20]

Bir derneğe ya da örgüte üye olma da çok önemli bir etkendir. Sisteme katılım, her şeyden çok, önceden harekete geçmiş yurttaşların işidir. Katılımın genişlemesi, olgunun asıl değerini ortaya koyacak bir şey olmakla birlikte, Porto Alegre'nin katılımcı sistemi öncelikle ve en geniş anlamıyla örgüt üyelerine ve eylemcilere ulaşmaktadır: Meclislerdeki katılımcıların üçte ikisi en azından bir derneğe, beşte biri ise en az iki derneğe üyedir. Dahası bu, hep birlikte perçinlenmiş (çoğunluk birkaç senedir aktif durumda) ve yoğun (katılımcıların beşte biri derneklerinin liderleri) bir eylemciliktir. Bir kişi delege ve konsey üyelerinin düzeyine yükseldiğinde, %90'dan fazlası üye, yarıya yakını da dernek lideri olduğundan (örgüt liderleri listeleri hazırlamada önemli bir role sahip olduklarından liste sistemi bu sonuca ne-

20) B. Pudal, *Prendre parti* (Paris: Presses de la FNSP, 1989).

den olur), bu toplumsal sermaye neredeyse mutlak kural halini alır. Bu bakış açısından hareketle, erkekler ile kadınlar arasında küçük ve önemli bir fark vardır.

Bir diğer dikkate değer faktörse söz konusu örgütlerle ilgilidir. Bunlar büyük ölçüde kent hareketleridir. Sürecin başlarında sahip oldukları ezici etki azalmaya yüz tutsa da, bu hareketler hâlâ büyük çoğunluğu oluşturuyor. Kent dernekleri, katılımcı bütçe toplantılarına ilişkin bilgilerin esas kaynağını (katılımcıların %50'den fazlası onlardan bahsediyor), konsey üyeleri ile delegelerin (%12) ya da belediye idaresinin (%11) ise büyük çoğunluğunu temsil ediyor. Sendikaların genel durumu meclisler ile COP arasında %5'ten %15'e yükselse de, oldükça zayıftır. Dini ve kültürel gruplar, önemli bir (piramidin tüm düzeylerinde %10 civarında) konumdadır. Siyasal partilerin konumu yıllar içinde gelişmiştir ve sahip oldukları etki, kişi sistemde ne kadar yükseğe çıkarsa o kadar büyük olur. Meclislerdeki katılımcıların %6'sı 1998'de bir partiye üyeydi, oysa COP konsey üyelerinin tam olarak üçte biri parti üyesidir, çoğunluk da sempatizandır. Dernek, sendika ve partizan eğitimi, iş katılımcı yaklaşımda sorumluluk almaya geldiğinde, önemli ağırlığı olacak bir miktar siyasal sermaye sağlamaktadır. Bununla birlikte, katılımın teşvik ettiği eğitsel etki göz önünde bulundurulduğunda bu veriler tüm yönleriyle ele alınmalıdır: Birçok lider bu yapı içinde yetişti, sonradan partiler ve derneklere katıldılar, basamakları birebir çıktılar.

Derneklere katılımın derinliğine rağmen, daha 1998'de sistem katılımcıların %40'ı için tamamiyle yeni olduğundan, sisteme girip çıkanların sayısı yüksek olmuştur. Ayrıca dernek liderleri, çoğu yeni gelmiş sayılamayacağından ve birçoğu da zaten delege ya da konsey üyesi seçilmiş olduğundan, sürecin belke-

miğini oluşturmuşlardır. Konuşmak için en fazla söz alanlar, forum ve müzakereleri de COP üyeleriyle birlikte kısmen tekellerine alanlar şüphesiz yine onlardır: Katılımcıların neredeyse üçte ikisi hiç söz almamış (oysa dernek liderleri için bu oran üçte birdir) ve katılımcıların yalnızca %12'si (dernek liderlerinin ise üçte biri) düzenli bir şekilde söz almaktadır.

Sonuçta, katılımcılar oldukça karmaşık bir sistem hakkında yeterli bilgiye sahip değildir: Katılımcıların neredeyse yarısı iyi anlamadığını düşünmekte, birçoğu bölge meclisleri ile tematik meclisleri ayırt etmekte zorluk çekmektedir. Ancak genelde memnun görünürler: Tartışmaların hiçbir etkisi olmadığını düşünenler, belediyenin bilgilendirme hizmetinin niteliğinden şikayet edenler ya da delege ile konsey üyelerinin alınan kararlara sadık olmadığını düşünenlerin sayısı çok azdır. 1998'de yaklaşık %60, bölgesel ya da tematik komisyonların katılım prosedürünün başarılarından yararlandığını belirtmiştir. Yaklaşık aynı oranda insan, her zaman veya hemen her zaman öncelik tercihlerine katılımcıların karar verdiğini düşünmektedir. Üçte ikiden fazlası, delege ve konsey üyelerinin tabandaki insanların kararlarına saygı gösterdiğini savunmakta, %80'i, idarenin yaptığı açıklamalardan memnun... Katılanlar daha çok yerel talepler ya da bir topluluğa ait olma hissiyle (özellikle ortalama bireyler için geçerli bu) harekete geçmektedir, ayrıca katılımın kendisi de vatandaşlığa dayalı sorumluluk konusunda ayrıcalıklı bir temel oluşturduğu ya da karar alma sürecini etkileme fırsatı (bu ikinci boyutu destekleyen eğilim özellikle katılımcı piramidin zirvelerinde güçlüdür) verdiği için, katılımcıları harekete geçirebilmektedir.

İşçi sınıfını harekete geçirme

Rio Grande do Sul'un başkentinde bu tür bir değerlendirme, katılımın sonuç olarak başarılı olduğunu; nicel terimlerle kayda değer, nitel terimlerle çok etkileyici olduğunu doğrulamaya olanak verir. Peki bunun ardında ne yatıyor? Bu enerjiler diğer bağlamlar için genelleştirilebilir mi?

Bu konuda yapılacak açıklamanın bir kısmı, bağlama özgü faktörlere dayanmaktadır. Konjonktür açısından, 1990'ların sonlarında iktidara gelen PT, ulusal ve yerel siyasi kriz ve de dikkate değer bir kaynağa erişmesini sağlayan yeni bir ademi-merkeziyetçilik mantığıyla hareket ederek bir fırsatlar dizisinden yararlanmayı bildi. Uzun vadede görece zayıf olan orta sınıf katılımı, hem PT'nin öncelikleriyle hem de daha varlıklı olan gruplar arasında güçlü bir örgütlenme geleneğinin olmaması ile ilgilidir şüphesiz. Diktatörlüğe katlanıdıktan ya da onu savunduktan ve de kayırmacı bir yapıdan faydalanıdıktan sonra, Brezilya'da çoğunlukla olduğu üzere zengin olmanın artık kendiliğinden daha çok otorite getirmediği, böylesi farklı bir zeminde işe girişmeye hazır değillerdi. Bunun yanı sıra, her şey her zaman onlar için kolaylaştırılmaz. Meclis toplantısı için bölgesinde seçilen yerden şikayetçi olan bir muhalefet üyesinin ileri sürdüğü noktayı ele alalım: Temel sosyal haklardan en fazla yoksun olan mahallelerden birinde, güvenli bir park yeri bile olmayan bir alanda meclis seçilmesi, araba ile gelen ve birilerinin bölgede yabancı oluşlarından faydalanıp onlar toplantıdayken arabalarına girmesinden korkan insanların katılımını fiilen engellemiştir. Orta sınıfların örgütsel hayatta önemli yer tuttuğu ve işçi sınıfının geleneksel örgütlenme şekillerinin (gerek işçi partileri ile yerel dernekler, gerekse sendi-

kalar) krizde olduğu çoğu Avrupa ülkesinde, Porto Alegre modelini doğrudan yeniden üretmek, aslında Porto Alegre'de başarılanların tam tersi sonuçlara yol açabilirdi. Katılım primi ve demokratik çoğunluk mantığının ağırlığı, muhtemelen halkın daha az müreffeh kesimlerinin aleyhine olacak biçimde, orta sınıfların katılımcı süreçte çok fazla rol almalan sonucunu doğururdu. Çoğu Avrupa örneğinde yerel demokrasi konusunda asıl sınırlamalardan birini oluşturan orta sınıfların gereğinden çok temsil edilmesinin, söz konusu zaman içinde katılımcı mekanizmaların görece marjinal konumundan dolayı, ancak kısıtlı sonuçları olabilmiştir. Öte yandan, tamamiyle katılımcı bir demokrasi kurulacak olsaydı, son derece güçlü olabilirdi.

Kişinin yaptıklarının sonuçlarını görmesi. Fakat bu deneyimden daha evrensel bir ders çıkartılabilir. Açmak gerekirse, katılım büyük ölçüde "gösteri etkisi"ne dayanır: Rol alan insanların yaptıklarının sonuçlarını kendi gözleriyle görmeleri gerekir. Diğer insanları olduğu kadar kendilerini de toplantılara gitmeye, onlara zaman ve enerji ayırmaya "değeceğine" ikna edebilmeliler ve tartışmalar ile başarma arasındaki sürenin, uzun süre bekleyen umutların başlangıçtaki iyi niyetleri yıpratmasına izin vermeyecek kadar kısa olması gerekir. Porto Alegre örneğinde, katılımcı süreçle aynı çizgide olması için idarenin yeniden örgütlenmesi, yerel vergi reformuyla izin verilen mali araçların görece daha hızlı ve daha verimli kullanılmasına olanak vermiştir. Bu gelişme, sistem istikrar kazandığında daha da derinleşmiştir. Katılımcı toplantıların hemen ardından komşu mahallelerdeki ya da kendi mahallelerindeki somut başarıları gören ve seçilmiş görevliler tarafından taleplerini bu çerçevede ileri sürmeye teşvik edilen yurttaşlar –ya da hiç değilse içlerinden en çok organize

olanları– bunu kendi yararları için kullanabileceklerine ikna olmuştur. Bu gözle görülür etki, yeni yatırımlarda öncelik verilen, işçi sınıfına ait mahrumiyet bölgelerinde oldukça güçlü olmuştur. Bu mahalleler geçmişte neredeyse tamamen ihmal edilen bu mahallelerdeki çarpıcı değişim somut başarıların çok daha dikkat çekici olmasına neden olmuştur.

Gösteri etkisi çoğu zaman faydacı bir mantıkla yorumlanmaktadır: Bu bakış açısına göre, azami katılımı teşvik etmek için, biraraya gelmeye harcanan zaman ve enerjiyi azaltmak, bir yandan tahmin (makul ölçülerde beklenen) kârları arttırmak gerekir. Bu açıklama yersiz değildir. Katılımcıların sistemin işleyişini daha iyi anlayabilmelerine ve sahiplenmelerine –katılımcı piramidin çeşitli düzeylerinde de böyle davranabilmelerine– imkan tanıyan net açıklamaları sağlamada belediyenin gösterdiği çabanın değerini anlamaya izin verir. Bir örnek vermek gerekirse, yıllık oran sunulan bütçe broşürü inceliği ve açıklığı ile bir çok Batı Ülkesi belediye başkan ve konsey üyelerini kendisine hayran bırakmıştır. Faydacı mantık, katılımın daha yoğun nüfuslu bölgelerde, sosyal yapılarından bağımsız şekilde, neden daha zayıf olduğunu da açıklamaya yardımcı olur. Mahalle ne kadar dağılmış olursa, toplantıları gerçekleştirmek o kadar çok çaba ister. Aynı zamanda, diğer mahallelerden farklı deneyimleri olan ve genelde farklı bir sosyal sınıftan gelen yurttaşlar yerine, aynı mahalleden benzer bir hayat tarzını paylaşan ve aynı sosyal sınıftan olma ihtimali olan insanlarla, alenen, tartışmak daha kolaydır. Son olarak, katılımın faydaları daha büyük bölgelerde pek kolay fark edilmez: Gerçek başarıların, kimi durumlarda, bölgenin bir diğer ucunda insanların günlük yaşamlarında fazla etkisi olmayabilir ve –daha önce gördüğümüz gibi– yatırım tahsisi için görece az nüfuslu bölgelere öncelik tanındığın-

dan, bu olgu vurgulanır. Ayrıca bu faydacı açıklama, acil ve kitlesel fayda sağlayan, temel altyapıyı ilgilendiren talepler söz konusu olduğunda, Porto Alegre'de katılımın neden daha fazla göründüğünü anlamaya izin verir: örneğin, yol asfaltlandığında, hane çöplerinin toplanması mümkün olacak ve otobüs trafiği iyileşecektir.[21] Başlangıçta öne sürülen taleplerin hepsi karşılandığında çoğunlukla katılımın mahalle düzeyinde düşmesini de açıklar bu: Eylemin umduğu fayda o kadar da ulaşılamaz değildir, çünkü eylem öncelikli kabul edilmeyen ihtiyaçlarla ilgilenir ve aynı zamanda en öncelikli yatırım için aynı mahalleye bir kez daha "sıra" gelene kadar belli bir zamanın geçmesi gerektiğinden, daha uzak bir gelecekle ilgilenir.

Fakat, faydacı tez diğer durumlarda taleplerin karşılanmasına rağmen katılımın azalmamasının nedenini açıklamada güçlükle karşılaşır. Kimi bireylerin bu konularla ilgilenip kimilerinin ilgilenmemesinin nedenine de pek ışık tutamaz. Katılımcı bütçe çerçevesinde kararlaştırılan yatırımlar, sadece sürece katılınları değil de herkesi ilgilendiriyorken, neden evde keyif çatıp başkalarının akşamlarını halk toplantılannda geçirmelerine izin verilmesin? Süreçte yer alanlan harekete geçiren şey ne olabilir? Aktif oluşlarını esas olarak itibar ya da güç arzusuna bağlamak hafife indirgemek olurdu. Faydacı tez, siyasal faaliyeti kayırmacı bir çerçevede –yani eşit olmayan ve tartışılmayan bir yapı çerçevesindeki hizmetler alışverişi– anlamaya yarayabilir. Faaliyetin daha çok başkalarını düşünmeye dayandığı ve ne olursa olsun çok belirgin kişisel faydalar doğurmadığı katılımcı bütçeyi açıklamaya sıra geldiğinde ise bu daha az geçerlidir. Bununla birlikte, katılımcıların kendileri, katılımlarının, özellikle politik nedenlerden kaynaklandığını –vatandaşlık ve demokrasiye dayandığını– açıklamıyorlar mı? Bu, sis-

21) R. Abers, *a.g.e.*

teme daha fazla zaman ayırmalanndan da anlaşılıyor. Bu tür bir motivasyonu kötü niyetten kaynaklanıyor şeklinde yorumlamak yerine, aslında onu ciddiye almak daha ilgi çekici değil midir?

İşçi sınıfının toplumla bütünleşmesi. Katılımın başarısını, sistemin desteklediği işçi sınıfının sosyal ve siyasal birleşme dinamikleri olmaksızın anlamak gerçekten çok zor olur.[22] On dokuzuncu yüzyılın sonunda, "sosyal mesele" üzerine düşünen Emile Durkheim devlet faaliyetinin emek piyasasında daha adil şartlar kurarak işçi sınıfını toplumun geri kalanıyla birleştirmeye çalışması gerektiğini önermiştir. Fransız sosyoloğun dediklerini başka sözlerle ifade edersek; katılımcı bütçe çerçevesinde elde edilen başarılar temel sosyal haklardan en çok yoksun olan sınıfları Porto Alegre'nin geri kalanıyla birleştirmeyi mümkün kılmıştır. Yolları asfaltlama, dağınık mahallelere sıhhi tesisat getirmek ve kanalizasyon döşemek ve hane atıklarını toplamak, hepsi aynı zamanda bu bütünleşmenin somut örnekleri ve en gözle görülür sembolleridir. Aynı şekilde Fransa'da Üçüncü Cumhuriyet, Fransa'nın en uzak köylerinde dahi okul ve belediye ağı kurarak "ulusal topluluk" yaratabilmişti. Yerel yönetim ile katılımcı yapı, en yoksul olanlar için tasarlanan temel altyapılar aracılığıyla yatırımları destekleyerek ve harcamaları sağlık ya da eğitim gibi toplu hizmetlere yönlendirerek şehir sakinlerine belli ölçüde ortak güvenlik sağlayabilmiştir. Geleneksel kayırmacı ağların önemini belirgin şekilde azaltarak ve bunları kişiler arası bağların ötesine geçen, daha şeffaf kriterler üzerinde kurulmuş açık bir sisteme dayandırarak farklı koruma mantıklarını değiştirmeyi başarmıştır –gerçi belediye faaliyetine getirilmiş olan sınırla-

22) Burada R.Castel'in geliştirdiği birleşme kavramını serbestçe kullanıyoruz. R. Castel, *From Manual Worker to Wage Laborers: the Transformations of the Social Question*, (Transaction Pub, 2002).

malar maaşla çalışan Brezilya toplumunda geçici işgücü kullanımına karşı çıkmaya imkan tanımamaktadır. Son olarak, katılımcı bütçe vatandaşların yerel topluluk ile özellikle siyasi bir kimlik edinmelerini teşvik etmiştir. Kararlarda rol alabilme, katılımcı bütçe delegelerine ve yerel siyasi liderlere güvenebilme hissi seçimler kadar anketler ile sosyolojik çalışmalarda da oldukça yaygın bir şekilde kanıtlanmıştır. PT siyasi liderlerinin çoğunluğunun taban hareketlerinde önceden deneyim kazanmış olması, halkla doğrudan teması kolaylaştırmıştır, en büyük anlaşmazlık dönemlerinde dahi düzenli olarak bu temas sağlanmıştır. Mesele, bir tür efsane haline getirilen yakınlığı dönüştürme meselesi değildir, yürütmenin lider kadrosuyla ortalama yurttaşlar arasındaki mesafenin önemli ölçüde varlığını koruduğunu fark etmek için toplantılarda olup bitenleri gözlemlemek yeterlidir. Fakat bu uzaklık su götürmez biçimde azaldı ve katılımcı bütçe çerçevesinde karar verici bir grup aracı liderin ortaya çıkması bu açıdan önemli bir rol oynadı –üstelik bunlar profesyonel politikacı değiller ve de işçi sınıfından geliyorlar.

Bu birleşme; öncelikleri tersine çevirmeyi, mevcut sosyo-ekonomik anlayışla mücadeleyi, yolsuzluklara karışmış yönetici sınıflar tarafından fütursuzca soyulup soğana çevrilen devlete meydan okumayı amaçlayan, yürütme ile işçi sınıfının bütünleşmesi olarak sunulduğu için gelişebilmiştir. Yönetilenlerin ve sistemin dışında bırakılanların, Brezilya toplumunun yönetilme biçimi hakkında, eskiden normalde söyleyecek hiçbir sözü olmayan kadın ve erkeklerin, bu şekilde desteklenmesinin gerçek bir kırılma olduğunu göstermektedir.[23] Kararlılıkla sosyal adalete doğru ilerleyen bir siyasetin yıkıcı karakterini biraz olsun anla-

23) Bu konu hakkında E. Balibar'ın *La Crainte des masses* (Paris: Galilée, 1997) adlı kitabında "yanılma ruhu" üzerine başka bir bağlamda ileri sürdüğü görüşlere bakınız.

mak için, çok eski zamanlardan beri gerçekleşen uygulamalarla ilgili olarak bir muhalefet sözcüsünün varlıklı mahallelerin maruz kaldığı "ihmalden" yakındığını duymanın ne kadar tuhaf olduğunu hatırlamak gerekir! Toplumsal huzuru tehdit etmelerini önlemek için temel sosyal haklardan en yoksul olanlara yardım etmeye ilişkin bildik uzlaşmacı söylemlere taban tabana zıt bir şekilde, sol eylemcilerin ileri sürdüğü çatışmaya dayalı toplum tasavvuru ve "tabandakilerin" hareketini vurgulanması etkin bir azınlığın içindeki sakin grubu ideolojik olarak harekete geçirmede başarılı olmuştur. Şimdiye kadar kenarda tutulan ve aşağılanan sosyal sınıflardan gelen insanlar için kaygılarının dile getirildiğini duymak ve –kimi durumlarda merdivenin en üst basamağında– düşüncelerini ifade edebilmek, yaptıklarının mükafatını alma konusunda en canlı örnek olmuştur. Fakat aslında "mükafatı verilen" şey, ezilen grupların tanınması ve adalet isteğidir.[24] Bugün işçi sınıfı, geçmişin aksine kent düzeyinde meşruiyeti tanınan bir aktör konumundadır.

Aynı zamanda, PT lider kadrosu olanca zekasıyla, "yarığı" açmaktan kaçındı, başlangıç programlarına devam etme konusunda ihtiyat gösterdi ve 1990'ların başlarında onları hayli birbirine düşüren bir tartışmanın terimlerini kullanırsak şehri sadece "işçiler için" değil, "halk için" yönetti. "İyi yönetişim" yolsuzlukla mücadele etti, kamu hizmetlerinin verimliliğini arttırdı ve şehri daha yaşanılabilir kıldı; böylece yatırımın dağıtımından öncesine göre daha az faydalanan orta sınıfın desteğini alabildi. Neoliberal küreselleşme karşıtlarını bir araya getiren Dünya Sosyal Forumları'nın ilk üçüne ev sahipliği yapmasıyla Porto Alegre'nin Brezilya kadar dünya ölçeğinde de "demokrasinin başkenti"ne

24) A. Honneth, *The Struggle for Recognition*, çev. Joel Anderson (Cambridge, MA: MIT Press, 1996)

dönüşmesi ile sol, Brezilya tarihinde her zaman ayrı yeri olan bir eyaletin başkentinde "yerel vatanseverlik" gururunu da okşamayı bildi.

Demokrasi ve öncü

Bununla birlikte, katılımcı bütçe yanlıları, temsili demokrasi bütün şehirden yüz binlerce seçmeni içerdiği halde, tüm katılımcı sürecin meşruiyetinin on binlerce insana dayandığını iddia edenlere nasıl cevap verecektir? Kestirmeden bir yapının meşruiyetinin katılımcıların sayısına bağlanamayacağı cevabını vermek yeterli değildir: Aslında katılımcı bütçeyi destekleyenler bu sayının arttığını öne sürüyorlar ve katılımın yarıya düşmesi durumunda dehşete düşerlerdi. Ayrıca katılımın serbest olduğunu ve herkesin iştirak edebileceğini söylemek de kolaya kaçmak olacaktır: Bu sav bütünüyle biçimsel kalmaktadır, aslında aynı türden bir sav klasik temsili demokrasinin sınırlamalarına ilişkin bir soruyu bertaraf etmek için kullanılabilir. Katılımın ahbaplar arasında düzenlenmesi ya da bir grubun tekeline alınması yerine, isteyen herkese açık olması şüphesiz çok önemlidir; fakat bu resmi açıklık ilkesi sistemin gerçekte nasıl işlediği ya da gerçek meşruiyeti hakkında herhangi bir varsayım sunamaz.

Sürecin tümünde yeralan yurttaşlar aktif "toplumsal öncü"yü[25] temsil ederler, meşruiyetleri de şüphesiz nüfusun geri kalanı tarafından ne derecede bu şekilde algılandıklarına bağlıdır. Siyasette öncü eylemin her zaman çok önemli bir yeri olmuştur. Bununla birlikte, öncü mantığı çoğunlukla "sessiz çoğunluğu" işin dışında bırakmasıyla özü bakımından seçkinci olmakla suçlanır. Dahası öncü, nüfusun çoğunluğunun kendisini onun eylemlerinde göremeyeceği raddede halktan uzaklaşmaya

25) R. Pont, *a.g.e.*, s. 95.

meyilli değil midir? Bu potansiyel elbette tümüyle kuramsal değildir: Yirminci yüzyılın devrimci deneylerini de sekteye uğratmıştır. Öncü ile halkın ayrılması olasılığıyla karşı karşıya kalan Leninizm, öncünün tarihsel olarak daha üstün meşruiyete sahip olduğunu savunmuştur, böylece belli bir türdeki siyasi profesyonellerin yerine başka türden siyasi profesyonelleri geçirerek seçkinci kuramla işbirliğine girmiştir. Leninist bakış açısı, halkı otoritaryen ve paternalist bir yaklaşımla algılamaya dayanır; halk henüz rüştünü tamamlamamış olarak görülen, bir parti çatısı altında örgütlenen ve çıkarlarını ondan daha iyi belirleyebilecek tarih konusunda bilimsel bilgiye sahip kişilerin denetimi altında tutulması gerekliliğine inanılan, kitlenin kendisidir. Hatta bazı –aşırı– durumlarda, devrimci yönetimler kendi halklarına karşı savaşa bile girişebilmişlerdir. Öte yandan soldaki demokratik eğilimler öncünün hiçbir koşul altında kendi halkına rağmen yönetemeyeceğini savunmuşlardır. Porto Alegre'nin katılımcı bütçesi bu son geleneğe uymakta ve ortalama yurttaşların katılımının gerekliliği ve olanağını temel tezi olarak desteklemektir. Sistem, otoriter öncülükten kesin bir şekilde ayrılır zaten: Herkese açıktır; katılımcı piramit yukarıdan atamak ya da üyeliğe seçmek yerine liderlerin tüm düzeylerde seçilmesini sağlar; dağıtım kriterleri oldukça şeffaftır ve öncü ile halkın geri kalanı arasındaki paternalist ilişkileri önlemeye dönüktür.

Bununla birlikte, hâlâ halkın bütünü yerine sadece organize olmuş bir kısım yurttaştan söz edebiliyoruz. Bu bakımdan, bu kesimin bir öncü olarak düşünülmesi gerekir. Öyleyse onun meşruiyeti neredendir? Bu meşruiyet sadece *izlenilen politikaların sonuçlarına* –ne yönetim randımanı, sosyal adalet ne de vatandaşların eğitimi açısından olsun– dayanamaz. Ve örgütsel piramit ve bütçe dağıtımı kriterleri aracılığıyla verimli ve adil şekil-

de yurttaşların taleplerinin toplanmasını sağlayan açık ve şeffaf bir sistemin *prosedürel niteliğine* de bir başına bağlanamaz. *Prosedüre giren aktörlerin özelliklerinin* sürecin dinamiği ve ürettiği sonuçlar üzerinde ağırlığı vardır. Şehirlerini yöneten ya da birlikte yönetenler *tüm* yurttaşlar değil de, *bazı* yurttaşlar olunca, diğerlerinin "yerine" böyle davranmalarının neden meşru olduğunu açıklamak gerek. Öncü meselesi de tam olarak bu açıdan ele alınır. Bu sistemin otoritesi belirli bir teknik beceriye ya da yasal ayrıcalıklara dayandırılamaz. Öyleyse Porto Alegre örneğinde bu otorite neye dayandırılmaktadır?

a. Katılımcı süreçte, söz konusu olan öncünün meşruiyeti iki mislidir: İsteyen binlerce vatandaşın, güçlerini delegelere devretmek yerine doğrudan kullanmalarına olanak verir ve seçilmiş sözcüleri, bütün halkın karar verebileceği şekilde organize eden bir "mikrokozmos" oluşturur. Siyasal sistemde hükmedilenleri ve yönetilenleri marjinalize eden "gizli seçim vergisi" aracılığıyla toplumsal hakimiyeti güçlendiren ve temsilcilerin de halktan aldıkları gücü gizlice biriktirdiği temsili demokrasiye her iki düzeyde de karşı çıkar.

b. Bu perspektife göre, "halk" hem bütün yurttaşlar hem de "ortalama yurttaşlar" olarak anlaşılmalıdır. Ancak, sözcüğün bu iki anlamının birbiriyle çakışan kullanımı, "ortalama yurttaşlar"ın illa "halk"la aynı şekilde karar vermesi gerekmediğinden, mantıksal tutarsızlıktan kaçınmak için bir açıklamaya ihtiyacı vardır: Katılımcı süreç, toplumda ve geleneksel siyasette toplumsal olarak hükmedilenlere daha fazla yer verir. Diğer açılardan temel haklardan yoksun olan aktörleri siyasi olarak destekleyen özgün bir tür onaylayıcı eylem (ya da "pozitif ayrımcılık") geliştirir. Örneğin Fransa'da da zorunlu tam eşitliğe ilişkin son yasa tasarısı kadın ve erkeklerin siyasal sisteme eşit katılımını

desteklemeyi amaçlamaktadır. Katılımcı yapı toplumsal ve siyasi hiyerarşileri sarsarak, statükoya ve mevcut eşitsizliklere kökten meydan okuyan bir "kurucu iktidar" savunmaya imkan tanır. Ufku vatandaşlar arasında toplumsal ve yasal eşitlikle sınırlı olmakla birlikte, genellikle herkese açık olmaya devam eder.

c. Sözcüleri temsili demokrasinin seçilmiş görevlilerinden daha fazla halkı "temsil" ediyorsa, bunun nedeni aynı zamanda hem halka daha yakın olmaları –bir diğer deyişle onlarla güçlü bir diyalog sürdürmeleri– hem de toplumsal olarak halka daha çok benzemeleridir. Yoksullar ve kadınların yüksek katılımıyla beliren "gizli seçim vergisi"nin tersine dönmesi, sürecin en büyük kazançlarından birini oluşturmaktadır. Katılımın nitel boyutunun (kimler yer alıyor?) sürecin meşruiyetinin esas boyutunu oluşturmasının nedeni de işte budur.

d. Bu öncü, halkı büsbütün edilgen bir şekilde yansıtmaz. Halkın filan konu üzerine düşüncelerinin şipşak fotoğrafını çeken kamuoyu yoklamalarına karşılık gelmez. Diğer vatandaşlarla temas halindeyken vatandaşlıklarını gerçekleştirmeyi ve ufuklarını genişletmeyi öğrenen en aktif insanları bir araya getirmesi nedeniyle, halkın aslında olduğu biçimde "yansıma"sından çok, siyasal eylemlerin toplumun tümüne yayılması durumunda olabilecekleri şeyin yansımasıdır. Bu açıdan görüşmelerin niteliği, genellik gösterme kapasiteleri ve şeffaf, açık kriter ve prosedürler temelinde tartışmaya girme imkanı, sistemin meşruiyetinin bir diğer önemli unsurunu oluşturmaktadır.

e. Bir öncü olduğundan ve oluşumu ile eylemleri toplumun sadece edilgen bir aynası olmadığından, halk onları eylemlerinde bir daha göremeyecek raddede öncülerin halktan uzaklaşmaları olasılığı her zaman vardır. Öncünün daima insanların karşı çıkışlarına açık olması, iç örgütlenmesinin demokratik olması,

aynca bir bütün olarak halkın onayını ölçmeyi sağlayacak mekanizmalarla birleştirilmesi gereğinin nedeni budur. Porto Alegre'de bu, temsili demokrasinin klasik mekanizmaları (yürütme ve yasamanın seçilmesi) aracılığıyla gerçekleşmiştir. Diğer yapılarda bunun doğrudan demokrasinin tipik mekanizmaları (referandumlar ya da kura ile seçilen "vatandaş jürileri") aracılığıyla da meydana gelebileceği düşünülebilir. Ne olursa olsun, meclis temelli demokrasi, paternalizme ya da otoritaryenliğe kayma riskini göze almadan, bunun üstesinden gelemez.

f. Dolayısıyla katılımcı öncünün meşruiyeti, seçkinci mantıktan birkaç bakımdan ayırt edilebilmektedir. Halkın geri kalanıyla kurulan iletişimin yoğunluğu, -engel yerine- dinamiği açısından belirleyici bir unsur olarak düşünülmektedir. Uzaklık yerine yakınlık mantığı üzerine kurulmuştur. İsteyen her vatandaşın katılabileceğini varsaymaktadır, oysa seçkinci kuramlar herkese verilmeyen aristokratik ya da profesyonel ayrıcalıklara bağlıdır. Son olarak, ütopik ufku tüm vatandaşların sürece katılıp kendi rolünün bittiği bir duruma dayanır. Bu noktada, toplantılar arasında eşit bir söylemsel nitelik olduğu varsayıldığında, katılımdaki nicel artış sistemin başansının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır.

IV

Kurumsallaşma ve ölçek konusunda verilen mücadele

Batı Avrupa Sosyalist ya da Komünist yerel yönetimlerinin farklı bağlamlarında olduğu gibi, popülist Latin Amerikan bağlamında da yakınlık ve katılım, ilk olarak lider kadrosunun tercihlerinin eleştirilmesinin ve alenen tartışılmasının hiç de kolay olmadığı yan-kayırmacı bir düzlemde ortaya çıkmıştır.[26] Seçilmiş görevlilerle halk sınıflarını bir araya getiren ilişki biçimi, otoritaryenizm ve katılık derecesinin bugünün dünyasında neredeyse çekilmez olduğu durumlarda, karşı çıkılamayan karar alımı tekelini seçilmiş görevlilere bırakmaya yönelmiştir. Porto Alegre deneyiminin başlıca yararlarından biri "belediye sosyalizmi" markasının Doğu Avrupa'daki demokratik devrimlerden *sonra* gelişmiş olması ve bürokratik sosyalizm başarısızlığından dersini almış olmasıdır. Katılımcı bütçe, temsili demokrasiyi bozan toplumsal ve

26) Alenen eleştirinin gelişmesini sağlayan mekanizmaların analizi için bkz. L. Boltanski ve E. Chiapello, *Le Nouvel Esprit du capitalisme* (Paris: Gallimard, 1999).

siyasal hakimiyetin büyük oranda etkisiz hale getirilebileceğinin ne ilk ne de tek kanıtıdır. Ancak radikal bir adalet mücadelesinin totalitarizmle sonuçlanmaya mahkum olmadığını gösteren en özgün deneyimlerden birini oluşturmaktadır. Katılımcı demokrasinin karşı karşıya kaldığı diğer iki sorunla nasıl baş ettiğine dikkat edilirse, şu apaçık görünecektir: Toplumsal hareketlerin özerkliği, kurumsallaşma dinamikleri tarafından tehdit edilmiyor mu? Ve yakınlık ölçeği demokrasinin yenilenmesi için en uygun düzey değil midir?

Kurumsallaşma sorunu

Katılımcı demokrasinin karşı karşıya olduğu en ciddi tehditlerden biri kurumsallaşma sorunudur. Sosyal hareketlerin taleplerini kurumsal olarak dikkate almak için ödenecek bedel, çoğu zaman liderler ile halk arasındaki boşluğun genişlemesi, çeşitli kurumların ve en aktif yurttaşların liderlerinin seçilmesi ve bürokratlaşması, sonuçta sivil toplumun devlet karşısında özerkliğini yitirmesi olarak görülüyor.

Avrupa'daki katılımcı mekanizmaların sınırlamalarından biri de, yerel yönetimin ağırlığının baskın olduğu ve halkla örgütlerin gerçek özerkliğinin oldukça sınırlı olduğu bir düzen oluşturmaları olmuştur. İşleyen prosedürler, ele alınan temalar ve tartışmaların düzenlenmesi elbette yurttaşlığın kendiliğindenliği için alan bırakır, fakat tam da bu prosedürler büyük ölçüde belediye başkanı tarafından tanımlanır. En kötü durumlarda –ki bu çokça görülmekte– bu mekanizma, seçmenlerine katılım maskesinden başka bir şey sunmayan ve sivil topluma açık olduğunu gösterme tasasındaki belediye başkanlarının planladığı bir imaj promosyo-

nu politikasından ibarettir. Fransa'daki durum genellikle böyledir. Büyük Britanya ya da ABD'deki topluluk kalkınması deneylerinde topluluk liderlerinin özerkliği yerel yönetime oranla daha yüksektir, fakat refah devleti zayıf olduğu için profesyoneller ile piyasa güçlerine daha fazla yaslanmak zorundadırlar, dolayısıyla bir toplumsal hareket olarak bağımsızlıklan su götürür.

Diğer Latin Amerika örneklerinde, halk katılımı çok yüksek olmuşsa da, uygulama sivil toplumu devlete ya da iktidardaki partiye tâbi kılmaya meyilli yapılara yönlendirilmiştir. Peki Porto Alegre'deki katılımcı bütçenin on iki yılı bu bakımdan nasıl görünmektedir? PT içindeki tüm akımlar toplumsal hareketlerin –onlara yakın olan eylemcilerin liderlik ettiği hareketler dahil– bağımsızlığını teşvik etmek gerektiğinde hemfikirdir ve onları "iletişim kanallarına" dönüştürme fikrini topluca reddederler. Böylesi endişeler önceki on yıllardaki radikal deneylerin gündemlerinde pek ön sıralarda yer almamıştır. Bu düşünce, büyük ölçüde kurumsal hareket tarafından paylaşılsada, acaba gerçeklerle ne denli örtüşmektedir?

Öz-yönetim mi, ortak-yönetişim mi?

Katılımcı yapıyı düzenleyenlerin bu soruna ilişkin söylemleri belirsizlikten zarar görmektedir: Katılımcı bütçe mekanizması –ki burada sivil toplumdan gelen bu özerk hareketler yer almaktadır– belediyede yürütme yönünden bağımsız mıdır, yoksa bir ortak yönetişim yapısı mı söz konusudur? Katılımcı bütçe bazen devletten (ya da devletin basit bir kademesi olan belediye yönetiminden) bağımsız gibi sunulmaktadır: Kendi kendini denetlemesi ve yurttaşlara doğrudan müdahale etmesine imkan tanımasıyla, genel "öz-örgütlenmenin" ürünü olarak görülür. Bundan

dolayı katılımcı bütçeye ilişkin kamusal alanda "devlet kontrolünün olmadığı" kabul edilir.[27] Öte yandan, aslında daha çok aynı yazarlar arasında dillendirilen ikinci bir retorik, katılımcı bütçenin hem devlet ile toplum arasında bir tür "ortak-yönetişimi" hem de "siyasal aracılar ile devlet bürokrasisi üzerinde dışardan kontrol mekanizmaları" kurmanın bir yolunu temsil ettiğini vurgulamaktadır.[28] Bu bakımdan katılımcı dinamiğin üstesinden geldiği şey, genel anlamıyla devlet değildir; aksine ister neoliberalizmin minimal devleti olsun, ister klasik refah devletinin paternalist şekli ya da bürokratik sosyalizmin otoriter bir biçimi olsun, vatandaşları karşısında her şeye kadir olan, devlet biçimidir.

Öz-yönetim söylemi, 1980'lerin ortasında katılımcı yapıyı düzenleyenler ile PT'nin bir kısmının belediye meclisinin katılımcı bütçe üzerindeki yasama hakkını şiddetle reddettikleri dönemde daha çok kullanılır oldu. Mekanizmanın "yasallaştırılmasına" karşı yöneltilen eleştirinin bir kısmı, kısa vadeli mülahazalara dayanıyordu. Katılımcı çerçevede kararlaştırılacak bütçenin belli bir yüzdesi üzerinde (geri kalanı, yasama ile yürütme arasındaki geleneksel görüşme kanallarını takip etmek zorundaydı) tavan oluşturma karşılığında, katılımın yasallaşmasını kabul etmeye hazırlanmış olan belediye meclisindeki muhalefet üyelerinin sunduğu pazarlığa yönelikti bu. Katılımcı yapıda yer alan eylemciler bu önerinin, kontrolü yeniden ele geçirme girişiminden başka bir şey olmadığını düşündüler. Öneri zaten başından beri ilişkilerin gergin olduğu bir meclis tarafından sunulmuştu. Belediye meclisi alışkın olduğundan daha az karar verme gücüne sahip olduğu bir bütçeye, sırf eylemcilerin baskısıyla –belediye meclisinin (kamuya açık) oturumlarında yer almak suretiyle uygulanan fiziksel baskı da buna dahil– oy vermeye karar verdi. Katılımcı mekanizmanın apaçık

27) T. Genro, *O futuro por armar*, *a.g.e.*, s. 61.
28) *A. g. e.*, s. 135.

üstünlüğü apaçık popülerliğinde yatmaktaydı ve potansiyel seçmenleri tarafından talep edilen ve desteklenen yatırımları görmezden gelmek de belediye meclisi üyeleri için oldukça zordu.

Öte yandan, yasallaşmaya yöneltilen diğer eleştiri daha ilkeli bir temelde olmuştur. Özellikle Troçkist kanattan yükselen sesler, esnekliği koruyabilmek ve esas olarak katılımcı demokrasinin temsili hükümetten bağımsız kalabilmesi için, mekanizmanın kendi kendini düzenlemesinin çok önemli olduğunu savundu. Temsili demokrasiye dayanan burjuva devleti ile "mahalle sovyetlerine" dayanan halk devleti arasındaki çatışma üstüne kurulu ikili iktidar fikri, 1980'larde PT'de çok yaygındı. "Katılımcı öz-düzenleme" sloganı bir dereceye kadar günün nabzına uygun bir şerbetti, her ne kadar, biraz sulandırılmış olsa da...

Ancak, katılımcı bütçe yapısının tahlili, terimin gerçek anlamıyla öz-yönetimci bir süreçle ilgisinin olmadığını gösterir. Sonuçta, kararlar yürütme ile katılımcı piramit arasındaki bir ortak yönetişim dinamiği içinde alınır. Şimdi de, mekanizmaya katılanların özerkliğinin ve etkinlik derecesini ölçmeye imkan tanıyacak ayrıntılı bir tipoloji senaryolarını gözden geçirelim.[29]

Birinci senaryo *öz-yönetim*'e ilişkindir: sivil toplumdan katılımcılar onları desteklemekle yükümlü yürütmenin hiçbir –ya da neredeyse hiç– müdahalesi olmaksızın nihai kararları alırlar. Bu şekilde mesela mahalli, bölgesel ve tematik düzeylerde öncelik tercihleri belirlenir veya delegeler ile konsey üyeleri seçilir.

İkinci senaryo *yürütme kontrolü altında öz-yönetim* şeklindedir ki, bu durumda kararlar sivil toplum tarafından özerk bir şekilde alındığı halde, belediyenin desteklediği karşılıklı bağımlılık ekonomisinin üçüncü sektöründe de olduğu gibi, mekanizmanın hem önceden hem de sonradan yürütme tarafından onaylanması gerekir.

29) Burada, biraz farklı bir bakış açısından da olsa, Abers'in öne sürdüğü tipolojiyi izliyoruz. Abers, *a.g.e.*, s. 199-200.

Üçüncü senaryo *yürütmenin genel kararlar üzerinde kontrolü veya etkisi aracılığıyla ortak-yönetişim*'e ilişkindir: Kararlar ilke olarak katılımcı yapı tarafından alınır, fakat yerel yönetim bazı açılardan belli bir oranda kontrol ya da etki de bulunabilir. Bu kararların başarısı çoğunlukla görüşme dinamiklerine dayanır.

Buna karşılık, dördüncü senaryo *halkın yürütme kararlarını kontrolü veya kararlara katılımı aracılığıyla ortak-yönetişim*'e ilişkindir. Yürütmenin istediği birçok inisiyatif katılımcı piramidin onayına adreslenmiştir. Bunlar çoğunlukla oldukça karmaşıktır ve katılımcılar yerel yönetimin önerilerini uzman incelemesine sunacak araçlara her zaman sahip olmazlar; bundan dolayı yönetimin tartışmayı ifade etme biçimi büyük ölçüde müzakerelerin olma biçimini belirler. Bununla birlikte, katılımcılar yukandan gelen önerileri geri çevirmek ya da değiştirmek için kullanabilecekleri veto gücüne sahiptir ve katılım dinamiği uzun vadede katılımcıların bilgi ve güçlerini pekiştirmeye dönük gitgide artan bir etki gücüne sahiptir.

Beşinci senaryo *katılımcılara danışılması aracılığıyla yürütmenin karar alma gücü* şeklindedir. İki taraf arasındaki karşılıklı kuşku dolu süreç, yürütmenin tek taraflı, hatta katılımcıların tavsiyesine karşın, alabileceği bir kararla sonuçlanır. Daha çok dışardan unsurlar ile yapılan görüşmelerde geçerlidir bu.

Son senaryo, katılımcı yapının tamamen yürütmeye dayandığı *tek-erkli yürütme kararları*'na ilişkindir. Bu tipoloji temelinde karar alımı için farklı somut modeller şu şekilde sıralanabilir:

Bu yönetişim yapısıyla çoğu Avrupa sisteminin işleyişi arasındaki karşıtlık dikkat çekicidir. Örneğin Fransa'da "mahalle demokrasisi" genellikle yürütmenin yurttaşlara danışmasına –yani tipoloji senaryolarımızdaki beşinci düzey– indirgenir. Bazen bu, belediye politikası üzerinde halka belli bir kontrol biçimi vererek

Taban ile yönetim arasındaki farklı ortak-yönetişim düzeyleri

1. Öz-yönetim	Talepleri mikro-bölge ve bölge düzeylerinde öncelik sırasına göre yerleştirebilme Bölgesel ve tematik forumlarda öncelikleri saptamak için kriterlerin ve tartışmayı düzenleme yönteminin seçimi Forum delegeleri ile COP konsey üyelerinin seçimi Meclis ve forum toplantıları için gündem seçimi
2. Yürütme kontrolünde öz-yönetim	Belediye tarafından sübvanse edilen ya da finansal açıdan desteklenen dayanışma ekonomisi
3. Yürütmenin genel kararlar üzerindeki kontrolü veya etkisi aracılığıyla ortak-yönetişim	Katılımcı bütçenin işleyiş kurallarının, yıllık olarak gözden geçirilmesi (prosedürler, bütçe dağıtım kriterleri ve bunlara verilen katsayılar) Tematik önceliklerin tanımlanması Yatırım bütçesinin büyük bir bölümünün dağıtını Katılımcı bütçe konseyi üyelerinin konuyla ilgili önerileri Katılımcı bütçe iletişim politikası
4. Halkın yürütme kararlarını kontrolü ya da kararlara katılımı aracılığıyla ortak-yönetişim	Belediye meclisi tarafından kabul edilen bütçe yasasının uygulanması Genel vergilendirme Kaynakların yatırım, personel ve bakım masrafları arasında dağıtını, kaynakların farklı belediye idareleri ile daireler arasında genel dağıtımı Belediye daireleri ile idareleri için yatırım planları ve orta vadeli stratejik planlama "Kurumsal" yatırım önerileri Tematik önceliklerin kamu politikalarına dahil edilmesi Belediye idareleri ile dairelerin teknik kriterleri ("teknik fizibilite"nin yetersiz ya da eksik olması)
5. Katılımcılara danışması aracılığıyla yürütmenin karar alma gücü	Dışardan unsurlar ile görüşmeler (Devlet, federasyon örgütleri ya da uluslararası örgütler)
6. Tek-erkli yürütme kararı	(Süreç başladığında) katılımcı mekanizmanın mevcudiyeti ve katılımcı mantığa 1 ile 5 arasında değişen düzeylerde yetki vermek Belediye idaresi ile dairelerin iç örgütlenmesi "Siyasi" belediye görevlilerinin tayini ve belediye memurlarının içerde terfisi

dördüncü düzeye erişir, fakat halk inisiyatifinin daha üstün olduğu (yani şemamıza göre birinci, ikinci veya üçüncü düzeylerde) öz-yönetim ya da ortak-yönetişim türlerini hemen hemen dışarıda bırakır. Mahalle konseyine yürütme kontrolünde bütçe ödeneği konusunda bir tür öz-yönetim verildiğinde, söz konusu miktar toplam belediye bütçesi karşısında değersizdir. Aynı şekilde, belediye bir işi başka bir örgüte devrettiğinde yapılacak görevi tam olarak tanımlar ve yapılmakta olan işi yakından takip eder.

Porto Alegre'de katılımcı bütçe yapısının tümü yönetişime dayanmakla birlikte, mekanizmalar karmaşıktır; alana bağlı olarak, yurttaşların karar alma süreçlerindeki ağırlıklarında nicel değişiklikler söz konusudur. Katılımcı piramidin farklı düzeylerine göre farklı yönetişim dereceleri tasavvur edilirse, yürütmenin en fazla şehir ve COP düzeylerinde etkili olduğu, vatandaşların ise etkileme güçlerinin en çok mahalle, meclis ve bölge forumları düzeylerinde yüksek olduğu net bir şekilde görülecektir. Mekanizma içinde iki ortak arasında çatışma olması durumunda, başlangıçtaki niyetleri bakımından yürütmenin çoğunlukla –örgüt ve delegelerin gerçekten üye ve yurttaşlan organize edebildiği– bölge ve mahalle düzeylerine başvurması gerekir, oysa COP düzeylerinde çok daha az engelle karşılaşılır. Bu ayrılık, aynı zamanda piramidin üst, orta ve alt düzeylerinde uğraşılan sorunlardaki farklılıklardan kaynaklanır: Ne kadar genel ve soyut olurlarsa, teknik beceriler ile kurumsal siyasi otorite o kadar etkin olur. Tematik forumlara özel olarak değinmek gerekiyor. Yürütme açısından bu forumlar bölge düzeyinde alınan kararlardan çok daha sınırlayıcı bir mekanizmayı temsil eder; çünkü tematik forumlarda alınan kararlar yönetim tarafından gerçekleştirilmek istenen yüksek öncelikli hedeflerde "kendiliğinden" bir yankı bulmadığı için, katılımcılar ile temsilcileri arasın-

daki diyaloğun ardından, tüm nihai kararlar idarelerin imtiyazında gelişir. Belediye memurlarının tematik meclislerde yer alanların büyük bir kısmını oluşturduğu göz önünde tutulursa, katılımcı bütçenin bu ikinci kısmında diğer yurttaşların rolü de aynı zamanda azalma eğilimi gösterir. Sonuçta yıllık çerçevede kararlaştırılan çoğu yatırım harcaması, katılımcı yapının kararlarına uygun bir şekilde yönlendirilir (1989 ile 2000 arasında yatırımların şehrin toplam bütçesindeki payı % 5 ile %17 arasında değişti, bunun bir kısmı katılımcı yapının etkisinin daha az kısıtlayıcı olduğu orta vadeli programlara karşılık gelmektedir).[30] Mekanizmanın, belediye yönetiminin geniş kapsamlı yönelimlerinde daha az etkisi olsa bile, katılımcı mekanizmanın meşruiyeti büyük ölçüde bu çekirdek kadroya –bu "asgari toplumsal sözleşmeye"– dayanır. Şehrin geniş kapsamlı yönelimleri COP ile görüşülür, fakat yürütmenin önerileri daha kolay kabul edilir ve belediye meclisinin değişikliklerine tâbi olma eğilimindedir.

Özetlemek gerekirse, "yurttaşların şehirlerini gerçekten yönettiği" iddiası ortak-yönetişim mekanizmasının karmaşıklığını yansıtmaktadır. Öz-düzenleme niteliğinin korunması gerektiğinden sürecin yasalaştırılamayacağını savunan tez, şu gerçeği göz önünde bulunduramamaktadır: Katılımcı mekanizma yasama karşısında gerçekten özerk olursa belediyeye –böylece yürütmenin de bir unsuru olduğu temsili demokrasiye– göreli olarak bağımlı olmaya devam eder. Porto Alegre'nin ötesinde, sivil toplumun bağımsızlığını kaybetme riski, özellikle yasama ile değil de yürütme ile olan ilişkileriyle ilgilidir. Öz-yönetim kavramı mekanizmanın belirli boyutlarını eksiksiz tanımlasa da, tüm boyutlarıyla kavranmasına izin vermemektedir. Öz-yönetim ülkü-

30) Aynı şey su hizmetleri dairesi gibi kendi kendini finanse eden ve kaynakları toplam bütçenin neredeyse üçte birine karşılık gelen idari daireler için de kısmen söylenebilir.

sü, burjuva devletinin üstesinden gelmek için çifte iktidar stratejisine –1980'lerde PT'ye yayılan düşünceye– tutunmanın yüceltilmiş bir şekli olarak da düşünülebilir. Yürütme ile idarenin katılımcı sistem üzerindeki gerçek ve potansiyel olarak manipülatif etkisini yadsıma şekli olarak da yorumlanabilir. Fakat, ayrıca yürütmenin sistem üzerindeki aşırı etkisini eleştirmeyi ve daha ileri bir seviyeyi göstermeyi mümkün kılan ütopik bir ufuk şeklindeki ihtiyaç olarak da düşünülebilir. Bu bakımdan, biraz özel terimlerle, ortak-yönetişim sürecinde sivil toplum için bağımsızlık talebi ifade edilir.

Atama ve kurumsallaşma

Kurumsallaşma mücadelesi, her ortak-yönetişim sürecinde, şiddetli bir şekilde kendini gösterir. Radikal bir öz-yönetim mevcut olsaydı, sivil toplumun devlet tarafından sindirilme riski görece önemsiz olurdu. Buna karşılık, katılımcıların gerçekten gücü olmasaydı, süreçte yer alan örgütlerin liderleri bağımsızlıklarını ve özniteliklerini kaybederlerdi. Katılımcı bütçenin aracı mekanında Sivil toplumun özerkliği meselesi üç düzeyde baş gösterir. İlki, az önce bahsetmiş olduğumuz katılımcıların süreç içindeki gerçek etki gücüdür. İkincisi, toplumsal hareketlerin "can damarını kesmekle" son bulabilecek olan kurumsal gücün kullandığı cazibedir. Diğer deneylerde, eylemci örgütlerin liderleri tabanlarından uzaklaştıkça, çok geçmeden kendilerini yerel yönetimde gayri resmi kalıcı personel olarak buldular ya da karar alıcıların çevresine resmi olmayan yollardan atandılar. Üçüncüsü daha geniş çaplıdır: Sivil toplum kuruluşları yaşamsallıklarını ve kendilerine özgü mantıklarını yitirip devlet iktidarının bir unsuru olarak son bulabilirler. Peki Porto Alegre'de

bu tuzaklardan sakınılabilinmiş midir?

1980'lerin sonlarında PT'nin lider kadrolarıyla bağlan oldukça gevşek olan mahalle dernekleri toplumda kök salmış ve görece aktif durumda idiler. Yapıya dahil olan, onu geliştiren ve karşılığında "halkın yönetimi"ni savunan bu toplumsal hareketler ile belediye yürütmesi arasında yapılan gayri resmi anlaşma sayesinde katılımcı bütçe kurulabilmiştir. Katılımcı bütçenin kurumsallaşması ile kent derneklerinin karar alma gücü üzerinde hatırı sayılır bir nüfuz kazandıkları kuşku götürmez bir gerçektir.

Fakat sürecin, kurumsallaşmanın olumsuz yönlerinin bu yeni gücün oluşturduğu olumlu boyutları bulanıklaştırmasına ya da geçersiz kılmasına yol açacak başarısızlık ihtimali olup olmadığı merak konusudur. Başlangıçta, örgüt liderleriyle yerel yürütme arasındaki ilişkilerin dönüşümü yadsınamaz bir ileri adım olarak öne çıkmıştır. Eski kayırmacı bağlar bu yeni mekanizmayla kırılmış, yerine daha şeffaf bir ilişki konabilmiştir. Kent hareketleri kendi talepleriyle ilgilenilmesine daha uygun bir çerçevenin ortaya çıkmasıyla, sürece dahil olmaya özendirilmiştir. Bütçenin oluşturulması, kökleri 1960'ların mücadeleci kent hareketlerinin ortaya çıkışında yatan bir hareketi sağlamlaştırmayı ve sürdürmeyi mümkün kılmıştır. Bir yandan, profesyonel olmayan "siyasi" liderlerin bir kısmı eğitilmiştir. Eğitilen bu liderler, daimi politikacılarla daha iyi konuşabilmeye, yoksul sınıflardan binlerce insanı seferber edebilmeye başlamış, "eylemci vatandaş"lığı özendirmeye istekli hale gelmişlerdir. Katılımcı sistemin teşvik ettiği etkileyici eğitim ve siyasallaştırma dinamiği, sivil toplum için yadsınamaz bir kazanç ifade etmektedir. Öte yandan, katılımcı sistemin toplumsal hareket liderlerini manyetik bir alan gibi etkileyen –böylece sivil toplumun çoğulculuğu-

nu kendine çeken– bir hal aldığını savunmak da mümkündür.

Kent örgütleri, enerjilerinin çoğunu katılımcı yapılar soğurduğundan, genişleme aşamasından sonra, eski hareketliliklerini kısmen yitirdiklerinin işaretlerini vermekteler. Sistemin başarısının diğer yüzü, aslında oldukça yorucu siyasi faaliyetlere, ağır profesyonel görevlerine ek olarak katılan birçok eylemciyi hızla "tüketen" bir çaba gerektirmesidir. Faaliyetleri büyük ölçüde katılımcı yapılar içinde gerçekleştirilebilecek durumda olduğu halde örgütsel yapıları ayakta tutma arzusu o kadar da büyük değildir. Yine de bu riske karşı mücadele edilmektedir. Örgütsel hareketin, potansiyel olarak gerilemesine ilişkin tereddütlerin yanı sıra, yerel yönetim ile sivil örgütler, sivil toplumun bağımsızlığını sürdürmesi konusunda oldukça kaygılılar. Bu düşünceler yapının gelişimiyle ilgili olan tartışmaları da kısmen etkilemiştir ve katılımcı yapı içinde gerçekleştirilen işlevlerin ücretsiz niteliğini koruma, katılımcı yapıda sorumluluk mevkilerinin memurlara ve seçilmiş görevlilere yasaklanması ve görev döneminin sadece bir kez yenilenmesi gibi birkaç değişiklik yapılmıştır. Bu mekanizmalar aşırı yığılmaya karşı bir dizi korunma yöntemi sağlamaktadır ve konsey üyelerinin emeklerinin karşılığının onlara vekalet verenler tarafından doğrudan ödenmesi düşüncesi –böylece belediyeden bağımsız olarak daha çok zamana sahip olurlar– halihazırda tartışılmaktadır.

Bu zamana kadar katılımcı bütçede yer alanların kariyerleri hakkında, katılımlarının belediye ya da partiye ait kuruluşlarda bildik siyasi kariyer için ne ölçüde sıçrama tahtası oluşturduğunu ya da görev dönemleri bittikten sonra ne kadarının içinden çıktığı harekete geri döndüğünü incelemek üzere herhangi bir sistematik araştırma yapılmış değil. Gözlemlerimiz; katılımcı yapıdaki eylemcilerin illa şehir yönetiminde, eyalet yönetiminde

ya da PT içinde profesyonel eylemciler olması gerekmediğini gösteriyor. Bu yükselme, katılımcılar tarafından her zaman iyi karşılanmayabilir. Bazı eylemciler yerel katılımcı bütçeyi eyalet düzeyindeki katılımcı yapılara girmek için sıçrama tahtası olarak kullanırken, bazıları da daimi profesyonel politika çevresine girerken, kimileri de yerel katılımcı yapı içinde kalmayı tercih eder.

Bununla birlikte, peki ya uzun vadede ne olacak? Kurumsallaşma sorunu sırf kent örgütlerini ilgilendirmiyor. Diktatörlüğe karşı mücadeleden katılımcı bütçenin kurulmasına evrilen süreçte güçlü toplumsal örgütler (CUT Birliği, Topraksızlar Hareketi, mahalle örgütleri) ile bir siyasi parti (PT) oluşturan ve yalnızca sonradan ikinci bir aşamada yerel güç kazanan halk hareketlerinin genel dinamiğiyle de ilgilidir. Mekanizmanın esnekliğine rağmen, tek bir şehirde kalıcı bir devrim uzun vadede mümkün değildir. Bununla birlikte, hem ulusal hem de yerel düzeylerde PT'nin gidişatı yadsınamaz bir biçimde artan kurumsallaşma ile belirlenmektedir. Sol belediye yönetimlerinin, kurumsallaşmanın güvenilir bir alternatif haline getirilmesinde katkıları önemlidir. "Halkın yönetimleri", yerel yönetimlerin siyasi gündemini değiştirmiştir: katılımcı düşünce bugün PT'nin nüfuz alanından, belirgin bir şekilde, daha fazla ülke çapında (ve Rio Grande do Sul'da daha da fazla) yaygındır. Yarın PT federal düzeyde iktidara gelirse, bu özellikle demokrasi ve sosyal adalet açısından siyasal sorunların ifade ediliş biçiminde büyük bir değişmeye yol açacaktır.* Ancak, gücün artmasına karşılık olarak tüm zamanını siyasete ayıran ve sürekli kurumsal güç elde eden bir liderler sınıfı ortaya çıkmıştır. Porto Alegre'de şu anda tam zamanlı siyasi mevkilerde dördüncü görev döneminde çalışmak-

* 2002'de, Brezilya'da gerçekleşen federal seçimlerde P.T. iktidara gelmiştir. (Ç.N.)

ta olanlar var ve bu bir tek ortalama bireylerinkinden farklı düşünme biçimleri ve yaşam tarzları oluşturmaya neden olabilir. Şehir ve eyalet güçleri içinde, çoğunlukla profesyonel vasıfları olmayan yüzlerce eylemci, sosyal statülerini korumak için, PT'nin iktidarda kalmasına bel bağlıyor. Bireysel iktidar mücadelesi artıyor, Tarso Genro ile Olivio Dutra arasındaki rekabet, örneklerden sadece biri. Farklı insanlar ve hassasiyetler tarafından çeşitli şekillerde ele alınmasına rağmen, bu dinamik, parti içindeki tüm akımları etkiliyor. Üstelik, PT'nin başlıca toplumsal ayağı olmuş olan sendika hareketinin bugün çok zayıflamış olması kaygı verici. Brezilya ölçeğinde en çok göze çarpan toplumsal hareket olan Topraksızlar Hareketi (MST) ise, iyi ilişkiler kurduğu fakat eyalet iktidarıyla haddinden fazla meşgul olduğunu düşündüğü bir siyasi partiyle arasındaki mesafeyi koruma niyetinde.

Yüzyıl önce benzer bir dinamik, Avrupa işçi hareketini iktidarın kıyısından tam da merkezine taşıdı. Bedeli ise işçi sınıfından çok daha uzak bir siyasi seçkinler sınıfının oluşumu ve sonuçta sosyalist partilerin diğer partilere benzemesi oldu. Daha az olsa da, benzer bir olgu, geçen yirmi yıl zarfında ekolojist, pasifist ve alternatif hareketleri etkiledi. Bugün liderleri birkaç ülkede iktidarda bulunuyor (Batı Almanya Başbakanı Schröder gençliğinde pasifist harekette aktifti) ve bu dalga içinde kurulan partiler başlangıçtaki yıkıcı niteliklerini kaybettiler (bu bakımdan Alman Yeşilleri tam anlamıyla örnek bir durum oluşturuyor).

Brezilya'da bu eğilim bir bölgeden diğerine, ama az ama çok, vurgulanıyor. PT görevlilerinin kurumlara uyumu potansiyel olarak hâlâ São Paulo'da Porto Alegre'den daha fazla. PT, Porto Alegre'de dayanıklılığından dolayı kendini paradoksal bir durum içinde buluyor. Diğer yerlerde olduğundan daha radikal bir çizgi iz-

liyor, fakat aktif görevlilerinin büyük çoğunluğu bugün belediye ya da eyalet idarelerinde çalışıyor. Özel toplantılarda sol liderler, karar alıcılar PT ile olduğundan ve muhtemelen gelecek yıllarda da böyle olacağından, idare içinde partiye katılmak için sinsice bir baskının görüldüğünü kabul ediyorlar. PT'nin seçim başarısı, katılımcı dinamiğin başarısıyla birleşerek, beraberinde Rio Grande do Sul'un başkentinde tek bir siyasi akımın ezici bir şekilde hakim olması tehlikesini getirmiştir. Bunun yerel ve mahalli meclislere yansımaması mümkün değildi. Karşı karşıya olunan tehlike (1981'de Fransız Komünist Partisi başkan adayı Georges Marchais'ye oy verenlerden daha çok kişinin adaya oyverilmesi için çağrıyı imzaladığı yer olan Paris'in dışındaki bir Fransız banliyösünden adını alan) "Gennevilliers sendromu"dur. Şehir üzerindeki parti kontrolü –partinin denetlediği örgütlerin yardımıyla– öyleydi ki, Komünistlere oy vermek için çağrı yapılması siyasal uyumun bir göstergesi haline gelmişti. PT elbette FKP'den çok daha demokratiktir ve katılımcı mekanizma belediye ile örgütler arasında çok daha açık bir diyalektik ilişki kurmaktadır. Muhalefetin belediye meclisinde çoğunluğa sahip olmayı sürdürmesi, çoğulculuk için bir güvence oluşturmaktadır. Ancak, siyasi muhalifler için çok azınlıkta oldukları yerel meclislerde kendilerini duyurmak ve dinletmek, her zaman kolay değildir. Muhalefette yer aldığı bilinen belirli eylemciler, katılımcı yapıda –COP da dahil olmak üzere– bulunsalar bile, büyük çoğunluğu PT oluşturmaktadır. Bu tür kaygılar muhalefetten kimilerinin –çoğunlukla oldukça mübalağalı bir eleştiri olan– PT'nin "gecikmiş totaliterizmi"ne karşı yükselttikleri eleştirilere temel oluşturmaktadır.[31]

Sonuç olarak, sürecin klasik yeni toplumsal hareketleri ku-

31) J. G. Tavares (ed.), *Totalitarismo tardio. O caso do PT* (Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000).

rumsallaştırma dinamiğinden tümüyle kaçınamadığı açıktır.[32] Hareket, katılımcı mekanizmanın serbest bıraktığı yeni enerjiler ile bunu ancak kısmen telafi edebildi. Sivil toplumun özerkliğini kaybetme tehlikesi ile "toplumsal hareketlerin kurumların içinde sindirilmesi" tehlikesi gibi sorunlar Porto Alegre'de henüz çözülebilmiş değil. İlk sorun, kamu içinde bir hayli tartışılıyorken, çok fazla "kamusallaştırılmayan" diğer soruna da "içerde" değinilmektedir. Çelişkili eğilimlerin varlığı göz önünde bulundurulursa, gidişat asla belirgin değildir. Öte yandan tek bir, katılımcı deneyimin Brezilya'nın geri kalanında genelleştirilmesinin yerel dinamiği güçlendireceği muhtemeldir.

Ölçek sorunu

Katılımcı mekanizmanın yaygınlaştırılmasıyla ilgili olarak sonuncu ve hiç de azımsanmayacak önemdeki bir sorun dikkatle göz önünde bulundurulmalıdır: Ölçek sorunu. Yerel demokrasi somut meselelerde uzun süreli tartışmaları cesaretlendirirken, Fransız örneğinde de ortaya çıkan en az iki tehlikeyi beraberinde getirir. İlki dargörüşlülük. İkincisi, yerel düzeyin ötesinde harekete geçebilmek için ya da değişimle ilgili daha genel şartlarla baş etmek için herhangi bir araç sağlanmadan, yerel ölçeğin çok ötesine geçen sorunlara çözüm bulmayı amaçlayan kararlardan doğan cesaret kırıklığıdır. Avrupa'da da, ABD'de de mevcut olan bu zaaf, çoğunlukla "sorunlara boğulmuş" kent mekan ve nüfuslarının "karantina"ya alınmasıyla başa baş gider.

"Yerel"in demokratik hayatın en öncelikli arenası olarak öne

32) Bkz. C. Offe, "Reflections on the Institutional Self-transformation of Movement Politics: a tentative Stage Model", *Hitotsubashi Journal of Social Studies*, 21/1, Ağustos 1989.

çıkışı, kısmen çatışmanın işyerinden yerel topluluğa taşınmasına ya da en azından işgücü ve coğrafi bölge etrafında kurulan ilişkilerin ayrı tutulmasına denk düşer. Yerelin kahramanlaştırılması, ayrıca örgüt aktörlerinin "eylemlerinin sonuçlarını görme" isteğine de dayalı olmuştur. Avrupa'nın her tarafında, yerel demokratik mekanizmaların uygulanması ya da güçlendirilmesinin, bu talebe kurumsal bir çerçeve getireceği varsayılmaktadır. Bununla birlikte, topluluk ölçeği desteklense bile, kararların karşılıklı bağımlılığının artması ve ticaret ile iletişimdeki ilerleme ve ekonomik küreselleşmenin etkileriyle birlikte, aynı zamanda zayıflatılmaktadır bu. "Yerel"e odaklanan bir demokrasi eylemi, ölçeği sınırlamakla birlikte ölçeği aşan temel sorunları sorgulamaktan acizken, marjinal bir müdahale olmanın ötesine geçebilir mi? Topluluğa dayalı bir demokrasi gerçek vatandaşların demokrasisine ayak uydurabilir mi?

Avrupa, ABD, Brezilya ya da başka bir yerde, yine de olayları farklı bir açıdan düşünmek mümkün ve gereklidir. Sorun, kolektif hareketin ve halk müzakeresinin yerel ölçekte ne kadar köklü olup olmadığından ziyade, bu düzeye hapsedilmelerindedir. Yerel, sıçrama tahtası olmak bir yana, kapana dönüşebilir. Yerel korporatizm mantığı, katılımcı yapılarda hakim olma, hatta tercih edilen bir ifade ile kendine yer bulma tehlikesini barındırıyor. Hem Avrupa'da hem de ABD'de, belirli varlıklı semtlerde, yurttaşlar bir sosyal barınma kompleksinin yapımına, bağımlılık tedavi merkezinin açılmasına ya da "renk tonu koyu" insanların gelmesine karşı koymak için seferber olduklarında "BABD etkisi" ("bana dokunmayan yılan bin yıl yaşasın") göze çarpmaktadır. Aynı etki, kimi işçi mahallelerinde de görülebilmektedir; çalışan yoksul kesim, sahip oldukları hayatın birkaç konforuna çaresizce sımsıkı sarılıp kendilerinden daha yoksul

olanların, özellikle de eğitim sistemlerindeki hassas dengeyi bozmak yerine, çevrede bir başka yerde yaşamaya yönelmeleri için öyle ya da böyle yoğun bir baskı uygularlar.

Yerel: evrensele sıçrama tahtası mı?

Katılımcı demokrasinin yüzleşmesi gereken başlıca sorunlardan biri de, ortak iyiliği sağlama ve yerel tartışmada daha genel konular ile diğer müzakere ölçeklerini göz önünde bulundurma sorunudur.

Neye katılınacak? Bu her şeyden önce tartışma konularını mahalle düzeyinin ötesine taşıma ihtimalini ve aslında başlıca sorunların çevresinde karşı karşıya gelen rakip bakış açılarını ifade eder. Her iki bakımdan da Porto Alegre'deki katılımcı mekanizma ilk bakışta oldukça iyi bir örnek olarak görünüyor. Sadece belirli bir mahalle ya da bölgenin ihtiyaçlarını belirlemeyi sağlamasını amaçlamakla kalmayıp, tüm şehir için bütçe hazırlanması hedefi ile aslında her bir bireyin kendi taleplerini diğerlerinkilerle ilişkilendirmeye zorlaması nedeniyle, katılımcı mekanizma belediye düzeyinde ortak iyiliğin inşasına yönlendirilmiştir. Bu açıdan, Avrupa'da kendi uygun gördüğü biçimde harcama yetkisi olan her bir mahalle konseyine ya da jürisine makul bir yatırım fonu vermeyi amaçlayan önerilerden çok daha radikal bir yaklaşımdır. Bu tür önlemlerin başka açılardan (örneğin, bugün çoğunlukla eksik olan gerçek sorumluluğu teşvik etme açısından) yararı ne olursa olsun, ortak iyiliği tanımlamayı seçilmiş temsilcilere bırakma ve katılımcıların oylarının meşruiyetini, bunlar sadece özel çıkarlarla ilgiliyse kabul etme konusunda sınırı hiçbir şekilde değiştirmemektedir. Bu klasik bakış açısına göre, yurttaşların kendi kişisel çıkarlarına meşru bir şekilde müdahale edebilmeleri gerekir; kaçınılmaz bir şekilde çok

çeşitli olan talepler arasında bir sentez oluşturmak ise, seçilmiş görevlilere kalmıştır. Buna karşılık, Porto Alegre'deki katılımcı demokrasi süreci içersinde yer alan insanlara, kendi taleplerinin çok daha geniş kapsamlı bir ölçekte değerlendirilmesini kabul ettikleri ölçüde, izlenecek genel hedefleri belirlemede tam yetki veriyor gibi. Katılımcı bireyler, kendilerini seçkinci kayırmacılık faaliyetleriyle sınırlamak ve seçilmiş görevlilerle lobi yapmak yerine, bir yandan diğerlerini değerlendirip şehir düzeyindeki tüm politik dengeleri ölçüp biçerek, taleplerinin meşruiyetini başka insanlarla birlikte ya da onlara karşı alenen savunmak zorundadırlar.

Aynı zamanda, katılımcı bütçe çerçevesinde meselelerin siyasallaştırılması çok doğal görünmektedir. Aleni siyasal söylemlerin Fransa'daki katılımcı yapılarda veya Almanya'daki vatandaş jürileri ile katılımcı bütçelerde reddedilmesinin tam tersidir bu. Örneğin Fransadaki uygulamada bu yola sapan sakinlere diğerleri tarafından kötü bir gözle bakılır, söylemleri reddedilir ve bir tek belediye başkanı yasağı kaldırabilir. Porto Alegre'de projeler için oy vermenin teknik olarak zorunlu olması, tamamiyle propagandaya yönelik söylemleri kısıtlasa da, toplum ve siyasetteki güç ilişkileri meselesini alenen gündeme getiren ya da adalet, demokrasi veya toplumsal çatışmalara ilişkin somut bir projenin varsayımlarını ya da içerimlerini sorgulayan retorik gelişimi önlemez. Parti sloganlarının aleni ifadesi bile mutlak bir yasak konusu değildir (azınlıktaki siyasi örgütlerin taraftarları için sorun olabileceği halde).

Ölçek sorununun geçici olan bir diğer boyutu ise, kısa vadeli talepler ile uzun vadeli planlama arasındaki eklemlenme sorunudur. Planlama dairesinin oluşturulması ile merkezi siyasi iradenin yürütme düzeyinde güçlendirilmesi, planlamanın ihmal

edilmediğini göstermektedir. Fakat katılımcı mekanizmaya katılan yurttaşlar sadece gecelerini gündüzlerine katmak ile yetinmek zorundayken, uzun vadeli tasarımların yürütmenin ayrıcalığı olabileceği anlamına da gelmez mi bu? Dört senede bir düzenlenen şehir kongreleriyle birlikte tematik forumları kurmaktaki amaç, yürütmenin uzun vadeli planlamaya yönelik kapasitesi ile katılımcı piramidin kapasitesi arasındaki büyük orantısızlık sürse bile, bu tür bir ikilikten kaçınmak idi. Stratejik planlamaya ilişkin düşünceler Santo Andre, Belém ya da Belo Horizonte gibi Brezilya şehirlerinde daha gelişmiştir. Porto Alegre'de bu aşamada kesin değerlendirme yapmak mümkün olmadığı halde, sorunun en azından siyasi gündeme alındığı ve uygun kurumsal mekanizmaların kurulduğu görülecektir.

Böylece sonuçta Rio Grande do Sul'un başkentinde yerele ve topluluğa dayalı demokrasinin desteklenmesi, illa bir tek mahalli bir çerçeve dayatıyor gibi görünmemekte. Uzun süre mahalli sorunlarla sınırlı kalmış olan çoğu katılımcı yapının genellikle dargörüşlülük ile "BABD" faktörünü desteklediği Avrupa'daki egemen durumun aksine, mekanizmanın güçlü yönlerinden birini oluşturur bu. İşte bu başarı, katılımcı bütçenin kent sorunuyla sınırlı kalmayıp, sağlık ve eğitim gibi konuları da içermesi açısından, çok daha önemlidir. Avrupa kent politikalarına egemen olan mantığın aksine, yoksul mahallelerdeki katılım, bütün olarak şehir projesiyle, hatta işçi sınıfının siyasi arenadaki varlığına ilişkin ulusal sorunlar ve farklı sınıflar arasındaki denge ile, hatta ahbap çavuş kapitalizmi ve Brezilya devletinin yozlaşması sorunlarıyla yakından ilişkilidir.

Bu şartlar altında katılımcı mekanizmanın tetiklediği kamusallık dinamiği, salt direnmenin ötesine geçmeyi mümkün kılıyor gibi. Kamusal tartışmanın ortak kurallarını oluşturmak ve

öğrenmek, bunun bir boyutunu temsil eder. Müzakereyi felç eden kişisel kavgaları sınırlamak, oy verme prosedürlerini denetim altına almak, daha açık biçimde konuşmayı becerebilmek: Bunların hepsi öğrenme süreçlerinin konusudur. Bu çabalar, sürekli olarak yenilenmelidir, çünkü hâlâ gelişiminin çok başlarında olan bir mekanizmada kurallar değişir ve meclislerdeki insanlar sık sık yerlerini başkalarına bırakırlar. Ancak, yasal kurallar ile yurttaşların alışkanlıklarında bir araya getirilen ortak bir anlayış, en gayretkeş eylemcilerin teşviki ve şehir yönetiminden temsilcilerin yardımı ile şekillenir. Fakat katılımcı piramitte ortak çıkar, tam olarak nasıl oluşur? Katılımcı piramiti düzenleyen prosedürler aslında yerel ölçeğin ötesine geçer. Ancak, mahalleden bölge ölçeğine ve bölgeden şehir ölçeğine geçişe imkan tanıyan mantık, tam olarak belirli değildir.

Görüşme ve müzakere etmek. Bu bakımdan, iki kutbun Jon Elster'in on sekizinci yüzyıl sonundaki Fransa ve Amerika'daki anayasal tartışmalan tanırnlarken vurgulandığı görülmektedir: Görüşerek çözümleme ve müzakere.[33] Elster'in görüşlerinden biraz ayrı kalarak, kamu mücadelesinin bu iki modeli şu şekilde özetlenebilir:

Siyasal görüşme, belirli bir pazarlık türüdür. Bu dinamikte çıkarlar, değerler, kimlikler ve motivasyonlar, araç olarak kullanılan siyasal alışverişten önce gelir, herkes bir numaralı isteğini elde etmek ister. En iyi ihtimalle bu kavram, çatışan çıkarları, değerleri ya da kimlikleri kısmen ya da tamamen karşılamaya –ya da karşılayamamaya– olanak tanır. Görüşme, son derece farklı talepleri bir araya getirmeyi, karşılaştırmayı sağlar ve oylama gibi mekanizmalar aracılığıyla aralarında tercih yapmayı kolaylaştırır. Bu mantıkta görüş alışverişlerinin gücü, esas doğrulukla-

33) J. Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, 1998.

rından ziyade, başlangıçtaki güç ilişkilerine göre yeterliklerine dayanır: Bir görüş mecliste çok sayıda katılımcı ya da seçmen veya çok fazla yatırım vs. "içerdiğinden" dolayı üstün gelebilir. İnsanlar birbirleriyle stratejik biçimde yüzleşirler ve ortak iyilik sadece özel çıkarların birbirlerine eklenmesiyle belirlenir. Nihayetinde bu, Korporatizmlerin ya da daha doğrusu kendi çoğunluklarının toplamından başka bir şey değildir.

Öte yandan, *siyasal müzakere* güçlü zorlamalarla belirlediği özel bir etkileşim kurar. Müzakereden "sağ salim" çıkılmaz: Kişinin motivasyonları ve inançları, kendi kimliğine ve çıkarlarına dair anlayışı sınanır. Bu deneyim günlük yaşamda yaygındır: Kişi bir sohbetten "sarsılmış" olarak çıkar ve yakınsa da ya da görünüşte önemsizmiş gibi davransa da, görüş alışverişiyle iknaya direnemez. Kamu müzakereleri gerçek bir diyalog kurar: Katıksız bencil muhakemenin dinleyenleri ikna etme olasılığı düşüktür. Kamu müzakeresi, diğerlerinin çıkar ve değerlerini göz önünde bulundurma kapasitesi demektir. İş, sadece kişiler olmayınca sessiz içebakış ile "kendini başka birinin yerine koymak" değildir. Kişinin tek başına onu kendisine getirebilecek gerçek konuşmacıların gerçek görüşleriyle karşılaşması gerekir. Elbette siyasal müzakerede yapılan teatiler, bilim alanında kullanılanlardan titizlikle kanıtlanamamaları ve az çok doğru (ya da yanlış) olmaktan ziyade az çok inandırıcı (ya da inandırıcı değil) olmalarıyla çok ayrılır.[34] Fransız filozof Claude Lefort'un belirttiği gibi, müzakere farklı tarafların bir anlaşmaya varamasalar da en azından birbirlerini anlayıp hoş görebilmelerini sağlar. Kamusal müzakere, genelleştirmeyi, kişisel bakış açılarının bencilliğini aşmayı ve bireyin daha geniş bir ortaklığa ya da topluluğa üye olmasını destekleyen bir dinamik oluşturur. Çatışmayı sona

34) B. Manin, "On Legitimacy and Political deliberation," *Political Theory*, 15, 1987.

erdirmese de, Kant ve Habermas gibi filozofların kuramlaştırdığı türden "kamusallık", bir şekilde özel çıkarların birbirine eklenmesinden daha farklı bir şekilde ortak iyiliğin oluşturulmasını sağlar.

Porto Alegre'nin katılımcı dinamiğinde *görüşme* ve *müzakere*'ye karşılık gelen mantık şekilleri nelerdir? İlki genellikle katılımın birinci aşamasına eşlik eder. Mikro yerel düzeyde, vurgulanan, her şeyden önce kişinin kendi talepleridir ve toplam dinamik üzerinde daha az tartışılır. Mevcut bulunanlar, araçlar sınırlı olduğundan ve önceliklerin belirlenmesi gerektiğinden, çoğunlukla bir projeyi savunmak ve bunu diğerlerine göre daha ön plana çıkarmak için gelirler. Daha fazla katılımcıyı harekete geçirme becerisi, bir yatırımın diğerinden ağır çekebileceği için, her bölge içindeki katılım priminin mantığı, bu anlamda bir itici güçtür. Ancak, temsil edilen mahalle ve örgütlerin çeşitliliği bir tasarının meclisten süratle geçirilmesini güçleştirmesi nedeniyle, rekabet mantığı forum ve konseyler gibi bölge meclislerinde de hızla sınırlarına ulaşır. "Benim projemi desteklerseniz ben de sizinkini desteklerim" gibi kulis çalışmalarına bel bağlamak, bu anlamda güçtür. "Bana oy verirsen tasarını savunurum" mantığına dayanan kayırmacı tavırları sürdürmek, tam katılımlı meclisler, mahalle toplantıları ve forumlar tarafından hazırlandığı için bir o kadar güç. Mevcut bulunanları gerçek bir *müzakere*'ye ikna etmek için çaba harcanması gereğinin nedeni budur. Tartışma düzeylerini sokak ve mahalle toplantıları aracılığıyla çoğaltmak, katılımcılara farklı konuşmacıların topluluğun ihtiyaçlarına ilişkin görüşlerini dinleyerek, çeşitli tasarılar hakkında fikir edinmek konusunda sayısız fırsat sunar. Dışarıdan insanların tartışılan eksikliklerin gerçekliğinden haberdar olabilmeleri için, mahalle ziyaretleri düzenlenir. Az temsil edilen bir mahal-

le adına konuşan tek bir kişinin görüşleri, çoklukla diğer konuşmacılar karşısında galip gelebilmekte ve sosyal adalet doğrultusunda olumlu bir karara yol gösterebilmektedir. Müzakerelere katılan ve daha önceden görmediği, katılımın zayıf olduğu bir mahalleyi ziyaretinin ardından düşüncesi değişen bir kadın şu itirafta bulunuyor: "Delegelerin bu ziyaretleri pek çok şeyi değiştirdi... Kendinizi yoksul olarak düşünürken, öbür topluluğa gidip insanların çok daha perişan olduğunu gördüğünüzde, durumunuzun o kadar da güç olmadığını anlıyorsunuz. Hatta ayrıcalıklı olduğunuzu görüyorsunuz."[35]

Bölge düzeyinde, bu *müzakereci dinamik*, özel çıkarlar arasında pazarlıkla ya da bunların sadece birbirine eklenmesiyle oluşan kamusal yararın ötesine geçmeye imkan tanır. Kararlar, görmüş olduğumuz gibi, demokratik çoğunluk mantığına dayanan bir öncelik hiyerarşisine uygun şekilde alındığından, özel çıkarları birbirlerine ekleme sonucu kendiliğinden doğar. Fakat tartışmanın sonuçları göz önünde tutulduğunda, bu hiyerarşik düzenleme özel çıkarların toplamına indirgenemez: Bir mahallenin talepleri, "seçim" sonuçlarının yanı sıra, temel adalet argümanları olarak edilebilir. Bölgeler arası düzeydeki bu görüşler, yukarıda belirtildiği gibi (daha sorunlu olan en az nüfuslu yerlerde olduğu kadar) sosyal haklardan en yoksun alanlara öncelik veren resmi dağıtım kriterleri ile ifade edilir. Katılımcı bütçenin altında yatan, bölüşümde adalet mantığı; böylece kendiliğinden müzakere (katılımcılar daha yoksul alanları kayırmanın meşru olduğuna ikna etme girişimlerinden kolay etkilenir) ile kurumsallaşmış kuralların (altyapı ya da hizmet yokluğundan muzdarip mahallelere dönük onaylayıcı bir eylem sürdüren bütçe da-

35) R. Abers, *a.g.e.*, s. 183.

ğıtımı kriterleri aracılığıyla) ürünüdür. Uyulması gereken kuralların resmileştirilmesi sosyal adalet lehindeki görüşlerin hüküm sürdüğü önceki müzakerelerin sonucu olduğundan, bu iki cephe, birbiriyle yakından ilişkilidir. Her şey, sanki "yasayla" kurumsallaşmış bulunan katılımcı bütçe, adaletin temel kurallarını titizlikle belirlemiş gibi işliyor ve birbirlerine karşıt olmak bir yana, bu adalet mekanizması ile demokrasi aslında örtüşüyor. Habermas'ın "hukukun üstünlüğünü" destekleyen idealleri genel olarak tekrar kurarken tanımladığı 'temiz' süreç, Porto Alegre örneğinde somutlaşmış görünmektedir.[36] Bunun yalnızca, katılımda işçi sınıfı lehindeki farklılığın toplum ve siyasetteki alışılmış güç ilişkileri karşısında bir denge sunmasıyla mümkün olduğu şüphesiz belirtilmelidir. Hükmedilenlerin görüş açısını gündeme getirmesiyle bölüşümde adaletin gelişimine önemli ölçüde katkıda bulunmuştur.

Ancak kamusal yararın müzakere ile oluşturulmasını etkileyen üç kısıtlama vardır. Bunlardan ilki, mahalle düzeyinde baş gösterir. Her bölgenin yüz binlerce olmasa da on binlerce sakini vardır; bu tipik bir İngiliz kasabasına denktir. Demokratik çoğunluk mantığının, az organize olmuş bölgelerin önceliklerini bir kenara itmesini ya da oldukça geniş bir yapı içerisindeki sokak ve blok düzeyinde belirlenen talepleri ezmesini engellemek için COP, belediyenin belediye ölçeğinde kullanılan dağıtım kriterlerinin her bölge *içinde* geçerli olmasını savunan önerisini takip etmeye çalışmıştır. En ağır yetersizliklerden etkilenen ya da en yoğun nüfuslu olan mahalleler, taleplerinin ağırlığının belirli bir katsayıyla çarpıldığını, böylece her mahallede fiili katılımın ağırlığının görece daha önemsiz hale geldiğini görebileceklerdi.

36) J. Habermas, *Between Facts and Norms*, çev. William Rehg (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996).

Ancak birçok bölge bu hesaplama prosedürünün uygulanmasını şiddetle reddetmiş ve katılım için 'yararcı primi' savunarak bunun kaldırılmasının katılımı büyük ölçüde zayıflatacağını iddia etmiştir: Yurttaşların katılımları öne sürülen taleplerle daha fazla uyuşmazsa, kendilerini meclislere katılmaları için organize etmek çok daha güç olacaktı. En sonunda her bölgenin kendi iç prosedürlerini kurmakta serbest olmasına ve çoğunluk yönetiminin genel olarak sürdürülmesine karar verildi (doğrusu en fazla organize olan bölgelerin COP'un önerdiği dağıtım kriterlerini daha çok kullanmaya eğilimli olduğu görünüyor). Sonuç olarak, daha az organize olan mahallelerin yalıtılmış temsilcilerinin karşılaştığı tepkiye rağmen, mahalleler arasındaki eşitsizlikler gibi her bölgenin iç eşitsizlikleriyle şehrin farklı bölgeleri arasındaki eşitsizliklerden daha az ilgilenilmektedir. Ayrıca bölgeler genellikle çok heterojendir. Örneğin 1996'da Humaita bölgesinde hane reisinin ortalama geliri mahallelerdeki ortalama maaşın 1.94 ile 6.10 katı arasında gidip gelmekteydi ki, bu da çeşitli taleplerin türdeş olmasını güçleştirir.

Benzer bir sorunda, etnik azınlıklar ya da engelli insanlar gibi azınlık gruplarının özel talepleri göz önünde bulundurduğunda kendini göstermektedir. Bu gruplar çoğunlukla sahnenin dışında kalmaktadır. İfade ettikleri meseleler, katılımcı bütçenin siyasal gündemine girmede güçlükle karşılaşır: Katılımcı bütçenin çoğunluğa dayalı mantığı onlar için elverişsizdir, bölüşümde adalet ilkesi her şeyden önce coğrafi bir mantığa dayanır ve toplam nüfusu ilgilendiren hizmetlerle altyapıdaki eksiklere dönüktür. Paralel bir güçlük, toplumsal cinsiyet ilişkileriyle ilgili sosyal sorunları etkiler: Kadınların hem genel olarak nüfusta hem de katılımcılar arasında çoğunluğu oluşturmasına rağmen, feminist temaların katılımcı bütçe çerçevesinde yer edinebilme-

leri zor olmuştur. Buna rağmen, feminist hareket, varlığını sürdürüyor: Birkaç örgütün temsil edildiği "Porto Alegre belediyesi kadınlar forumu" ve "belediye kadın hakları komisyonu" gibi... Kimi siyasal partilerin ve bazı sendikaların da kadın kolları bulunmaktadır. Fakat, aile içi şiddete maruz kalan kadın veya çocuklar için barınak, aile planlaması merkezleri, seks işçileri için gezici danışma merkezleri ya da işyerinde ayrımcılıkla mücadele etmeyi amaçlayan kurumlar gibi projeleri desteklemede bölge meclisleri neredeyse hiç kullanılmamıştır. Okuma-yazma, eğitim ya da sağlıkla ilgili birkaç proje, daha çok kadınlar tarafından savunulmaktadır, hatta kadın terzilerin kooperatifi gibi çok küçük işletmeleri destekliyorlar, yine de bunlar oldukça istisnai durumlardır. Bu sorunlarla baş etmenin önündeki engeller, tüm ülkelerde görülmektedir ve Brezilya gibi daha geleneksel aile yapıları olan bir üçüncü dünya ülkesinde engeller ancak daha da güçlür. Bununla birlikte, diğer Latin Amerika örnekleri, geniş toplumsal hareketlilikler sırasında da "hayatta kalma feminizminin" pekala ortaya çıkabileceğini göstermiştir.[37] Tematik komisyonlar bölge komisyonlarından daha elverişli bir çatı kurabilmişse de, Porto Alegre'de ancak kısmen gerçekleşmiştir bu. Kadınlar için tasarlanan inisiyatifler, ilkin tematik toplantılar aracılığıyla, belediye dışı komisyonlar aracılığıyla STK'lara veya belediye komisyonlarına, ya da şehir kongrelerine yönlendirilmiştir. Birbirinden farklı grupların spesifik konularda uzmanlaşması sonuçta aile içi şiddet gibi belirli sorunların ifade edilmesini kolaylaştırır.

Üçüncü kısıtlama, bölge düzeyinden bir bütün olarak şehir düzeyine geçildiğinde gözlemlenebilir. Porto Alegre'nin katılım-

37) V. Giraud, "L'expérience du Nicaragua (1979-1990)," *Revue M*, 62, Nisan-Mayıs 1992.

cı piramidi üç düzeyden oluşmaktadır. Forumlardaki delegeler ile COP'taki konsey üyelerinin toplumsal yapısının özellikle eğitimsel ve siyasal sermaye açısından meclislerdeki katılımcılardan bir hayli farklı olduğuna işaret edilmişti. Delege ve konsey üyeleri halktan aldıkları gücün bir kısmını kendilerine tahsis edecek olurlarsa, katılımcı yapının kendisinde temsili mantığın yeniden ortaya çıkması tehlikesi yok mudur? Hükmedilen sınıfları bir kenara iten "sosyal seçim vergisi" ve temsilcilerin seçmenlerinin kendilerine verdiği gücü tekele almasını sağlayan "siyasal fetişizm"[38] katılım mantığıyla –ki katılım genel meclis biçiminde artık işleyemez olur– çelişmez mi? Bu yirminci yüzyıl başlarında Max Weber'in çözümlediği, meclise dayalı demokrasinin klasik ikilemidir: Doğrudan demokrasi belli bir düzeyi aşar aşmaz tersine dönüşür, delegeler de sıradan halkla bağlantısı olmayan temsilcilere dönüşür.[39]

Meclise dayalı demokrasinin sınırları

Bu ikileme karşı katılımcı bütçe taraftarları iki tez öne sürüyorlar. Bunlardan ilki, Porto Alegre sistemindeki seçilmiş görevlilerin klasik anlamda temsilciler olmadığı, aksine yakından izlenen ve kendilerini seçmenlerinden kurtarabilecek konumda asla olmayan delegeler olduğu yönündedir. İkincisi ise, bütçe dağıtımı kurallarının nesnel olmasından dolayı bu delegelerin kendilerine ait özel bir güce aslında sahip olmadıkları yönünde.

Tarafsız sözcüler mi? İlk argüman, öz-yönetim temasıyla ilgilidir. Delege ve konsey üyeleri, gerçekten özerklik sahibi seçilmiş görevliler olmak yerine, tarafsız sözcüler olarak görülür. Ke-

38) P. Bourdieu, "La Délégation et le fétichisme politique," *Choses dites* içinde (Paris: Minuit, 1987).

39) M. Weber, *Economy and Society*, Guenther Roth & Claus Wittich, eds., (New York: Bedminister Press, 1968).

limenin tam anlamıyla iktidarın devredilmesinin, delegelerin güç sahibi olarak görülmediği bir sistemde gerçekleşmediği ileri sürülür: "Delege ya da konsey üyesine devredilmiş bir güç yoktur, fakat kendisi mahallesinin ya da bölgesinin etkileşim sonunda aldığı karara güvenmek durumundadır; önceden tahmin edilen kaynaklara uygun biçimde, bu organlarda alınan kararları hesaplama gücü vardır."[40] Bir dizi öngörü klasik temsil mantığını dizginlemiştir: Bir kişinin aynı zamanda sahip olabileceği seçilmiş görevlerin sayısının sınırlanması, kısa görev süreleri (bir sene) ve birden fazla seçilememeleri; delege ve konsey üyelerinin halk tarafından düşürülmesi ve ücretlerinin eyalet tarafından ödenmemesi, katılımcı yapının tüm toplantılarının kamuya açık olması, kapalı kapılar ardında toplantı yapılmaması ve kapsamlı bir şekilde faaliyetlerinin hesabını veren delegeleri halkın düzenli olarak yakından denetlemesi. Bu mekanizmalar, bütçe dağıtımı kurallarının kendi öznel iradelerine göre hareket etmeye yatkın olabilecek seçilmiş görevlilere bırakılmaması, onun yerine "nesnel" olguların oluşturulması açısından çok daha verimli sayılmaktadır.[41] Bu mantığa göre, zaman içinde denenmiş farklı bölgelerin taleplerini dengeleme sistemiyle birlikte, bütçe dağıtımı matrisi "Condorcet paradoksu"nu aritmetik biçimde çözmeyi başarır. Fransız Devrimi'nin filozofu halkın mutlak egemenliğini savunan ve seçilmiş görevlilere yetki verilmesini reddeden Rousseaucu demokrasi ile temsil ilkesini birleştirmeye çalışmıştır. Condorcet, özgünlüğünü sürdüren, aynı zamanda da genel çıkarı bir dizi birbirinden kopuk yerel kararlara bölmeyen bir halk egemenliği biçimini tanımlamaya çalışıyordu.[42] Katılım-

40) R. Pont, *a.g.e.*, s. 81.
41) L. Fedozzi, *a.g.e.*
42) Condorcet'nin düşüncesi hakkında bkz. P. Rosanvallon, *La Démocratie inachevée* (Paris: Gallimard, 2000), s. 54 *ff.*

cı bütçe, bazı bakımlardan, seçmen iktidarının egemenliği ile yetki devretme uygulamasını uyum içinde birleştirme girişiminin özellikle başarılı bir örneği olarak değerlendiriliyor.

Ancak Condorcet paradoksunun kolay çözülebileceği şüphelidir. Sonuçta, katılımcı bütçe, katılımcılar ile belediye yürütmesi arasında bir ortak-yönetişim biçimi oluşturur ve belediye yürütmesi buyruk altında bir vekalet gibi görünmez. Fakat süreci bilgilendiren doğrudan demokrasi dinamiklerine yoğunlaşılsa bile, buyruk altında vekalet düşüncesi tartışılmayı hak eder. Öncelikle olgusal açıdan ele alırsak, bütçe dağıtımı matrisi elbette halktan gelen talepleri toplayıp hiyerarşik olarak sıralamaya imkan tanır. Fakat, "mekanik olarak" konuşursak, bütçe söz konusu olduğu ölçüde sistem etkindir –diğer bir deyişle sistem sadece matematiksel terimlerle değerlendirilebilen nicel sorunlar söz konusu olduğu sürece etkindir. Ama, para savaşın temel gücü olsa da, bütün şehirdeki hayat bütçeye indirgenemez. Yasa ve yönetmelik yazmak gibi niteliksel sorunlar, verilen hizmetlerin türü ve kalitesi, tematik komisyonların tercihi, bütçe dağıtımı kriterlerinin belirlenmesi, delegelerin sayısını belirleyen kurallar ve bölgeler arasındaki coğrafi sınırlar gibi konulara –hatta aslında bütçenin toplam miktarına bile– karar vermek için matrisin kullanılması gibi bir hüküm yoktur. Tüm bu konularda "mekanik olarak" karar alımı, söz konusu olamaz.

Bunun yanı sıra, bütçe dağıtımı kuralları karar alıcılara keyfi bir şekilde bırakılmadıkları ve yatırımlar kişiler arasındaki kayırmacı ilişkiler temelinde değil de, şeffaf kamu prosedürlerine göre dağıtıldıkları ölçüde "nesnel"dirler. Forumlar ya da COP tarafından karar verildikten sonra, meclislerdeki katılımcılar bunları değiştiremezler ve bir sonraki yıla kadar uygulamak zorundadırlar. Bununla birlikte, bir sonraki yıl için karar alma prosedür-

leri ile dağıtım kriterleri her düzeyde yoğun bir şekilde tartışılır ve sürecin kuşkusuz en ihtilaflı tartışma konusunu oluştururlar. Bu kurallar ile prosedürler daha sonraki tüm süreç için çok önemli olduğu ve sisteme bütün anlamını veren siyasi ve ahlaki parametreleri gerçekleştirdiği ölçüde bu durum mantıklıdır. Bütçe dağıtım matrisini tek yanlı olarak "nesnel" diye yorumlayanlar, toplumların kendilerini tabi kılabilecekleri tüm kuralların son derece şüpheli ve tartışılabilir –ve bu anlamda "nesnel" olmayan– niteliğini hafife almış olurlar.

Müzakereye karşı zaruri vekalet mi? Ancak, kararlar mekanik ya da nesnel kuralların ürünü olmasalar da, halkın delege ve konsey üyelerini kontrol ettikleri "zorunlu vekalet" aracılığıyla halkın iradesinden doğmaz mı? COP düzeyinden ziyade, bölge düzeyinde daha çok ifade edilmesine rağmen, bu eğilimin Porto Alegre'de mevcut olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Bunun siyasi olarak ne kadar arzu edilir olduğu merak edilebilir. Zira ölçek ne kadar büyük olursa, zorunlu vekaletin istenmeyen sonuçları o kadar çok olur. Uygulamada hemen hemen çözülemez sorunlar doğurur bu: yasal metinler nasıl değiştirilecek, ortalama bireyler tarafından düzinelerce yorum aynı zamanda öne sürülürse, çoğunluğa dayalı karar alımı nasıl mümkün olur? Bu mantıkla, tüm şehir için faydalı olan ancak yakında oturanlar için arzu edilir olmayan projeler oluşturulması nasıl sağlanır? Daha genel olarak, ifade edilirse; zorunlu vekalet *siyasal müzakere*'yi yerel düzeye hapseder. Bu tamamiyle uygulanabilseydi, konsey üyeleri sadece bölgelerde alınmış olan kararları tekrar eder dururdu. Bu kararlar da diğer bölgelerin bakış açılarından ve görüşlerinden faydalanılmadan alınmış olurdu. Böylece her bölgenin (hatta mikro bölgelerin) teker teker taleplerinin toplamından ibaret

olan bir genel talep şekli bulunurdu. Şehir düzeyinde, en iyi ihtimalle bölgeler arasında ya da belediye ile *görüşerek çözümleme* için olanak olurdu ve bunlara salt çoğunluk ilkesi ile karar verilir. En sonunda kamu alanının –müzakerenin yararsız olduğu– katılımcı piramidin tepesinde sona ermesi demek olurdu bu. Zorunlu vekalete karşı olan standart görüşler, bu noktada ikna edicidir. Nitekim on sekizinci yüzyıl sonlarında Fransız siyaset kuramcısı Sieyès şöyle yazmıştır: "Biri toplantıya çağırdığında bunun amacı çoğulculuktan ortak bir sonuç çıkartmak için müzakere etmek, diğerlerinin fikirlerini öğrenmek, karşılıklı aydınlamadan faydalanmak, her talebi bir diğeriyle yüzleştirmek, değiştirip uzlaştırmaktır."[43] Katılımcı bütçenin yerelden genele ve özel çıkardan genel çıkara ilerlemesi, bu dinamikten kaçınılmaz biçimde etkilenir. Porto Alegre'de azınlık grupların ve kadınların talepleri göz önünde bulundurulduğunda, katılımcı yapının karşılaştığı zorlukları açıklayan işte bu mantıktır şüphesiz. Neyse ki, bu dinamik, zorunlu vekaletin zincirlemediği müzakereci bir mekanizmanın gelişimini sağlayan diğer eğilimlerle telafi edilir. İşte bu dinamik, şehir kongresi ve belediye komisyonları gibi diğer katılım mekanizmalarının oluşturulması ile açığa çıkar. Daha genel olarak, uzun vadede her türden toplantının sayısını arttırmak katılımcıların bilgi ve hoşgörü düzeyini de arttırır.

Bu farklı eğilimler daha sonra çok uyumlu biçimde birleştirilmiştir. Ölçek yerel kaldığı ve sınırlı sayıdaki katılımcı delege ya da konsey üyeleri ile ortalama bireyler arasında doğrudan iletişimi sağladığı sürece, sapmaların kontrol altında tutulabileceği anlaşılabilir. Fakat ölçek ve katılımcı sayısı ne kadar artarsa, müzakere ile zorunlu vekalet arasındaki ilişki de o kadar gergin olur. Katılımcı süreç sırasında organize olan kamuoyu, elbette

43) E. J. Sieyès, *a.g.e.*, s. 237-38.

temsilciler ile temsil ettikleri arasındaki mesafeyi azaltabilir, fakat müzakereye zarar vermeyi göze almadan bu mesafeyi asla ortadan kaldıramaz. Müzakereyi sürdürmek için, delegelerin önceden alınan kararlara başvurmak yerine, belli oranda kişisel yargı özerkliğini yeniden elde etmesi gerekir. İşte bu nedenle bir kez daha kelimenin tam anlamıyla temsilci olmaya yönelirler. Bu, yukanda bahsedildiği gibi, başlıca bütçe tercihlerinin yürütme ile gerçekleştirilen çözüme yönelik görüşmelere –ki bu sırada halkın taleplerinin diğer şartlar açısından "yorumlanması" ve "tartılması" gerekir– bağlı kalması nedeniyle çok daha önemlidir. Yürütmenin süreçteki etkisi bölge taleplerinin karşısında genel bakış açısının desteklenmesine katkıda bulunur.

Bu etkenler, forum delegeleri ile konsey üyelerinin "diğerleri gibi" sadece temsilci olduklan ve doğrudan demokrasinin meclisin tam bağımsızlıkla karar veremediği noktada birden sona ereceği anlamına gelmez. Temsil edilenlerin temsilciler üzerindeki denetimi gibi, temsilciler ile temsil edilenler arasındaki yakınlığın, katılımcı bütçe örneğinde normal temsili yönetimden, belirgin biçimde daha etkili olacağından şüphe duyulamaz ve bu sonuç da önemsiz değildir. Delege ve konsey üyeleri, klasik temsilcilerin seçmenlerinin karşılaştığı kısıtlamalardan gözle görülür ölçüde daha güç kısıtlamalarla karşı karşıya kalırlar. Bu bakış açısından, piramidin farklı düzeyleri arasına sessizce sokulan ve mesela kadınların COP'ta azınlıkta kalmasına yol açan "sosyal seçim vergisi," seçimler ile neredeyse kaçınılmaz olarak getirilen delegeler ile seçmenler arasındaki potansiyel mesafe konusunda belirginleşir.

Ölçek sorununun nasıl üstesinden gelinebilir? Zorunlu vekalet ile müzakere arasındaki potansiyel çelişki, kişi katılımcı piramit-

te yükseldikçe zenginler ile iyi eğitimlileri kayıran "gizli seçim vergisi"nde olduğu gibi, belediye ölçeğinden eyalet ölçeğine ya da ulusal ölçeğe geçildiğinde nicel olarak artardı. Bir yandan Porto Alegre'de PT, katılımcı bütçe ilkesinin ulusal düzeye yayılması gerektiğini savunurken, temel ilkelerin bu düzeyde sadece yeniden kurularak uygulanmaları durumunda geçerliliklerini korumaları olası değildir. Rio Grande do Sul eyaletinde ya da São Paolo gibi bir şehirde katılımcı bütçenin kurulmasını engelleyen güçlükler, bu açıdan çok önemlidir. "Sosyal seçim vergisi"nin eyalet düzeyinde daha ağır gelmesi ve tüm ülke düzeyinde daha da ağır gelmesi gerçekten şaşırtıcı mıdır? Delegeleri doğrudan seçme ilkesini korumak için genel meclislerin büyüklüğü, binlerce kişi karşısında konuşmaya alışık olmayan vatandaşların etkin katılımını azaltmayı dahi göze alarak, büyük ölçüde arttırılmamalı mıdır? São Paolo düzinelerce katılımcı bölgesine ayrılmıştır, fakat bunların bir kısmı hâlâ yüzbinlerce yurttaşı barındırmaktadır. Bu ölçekteki bir genel meclisin gerçek etkisi, mutlaka sınırlı olacaktır. Piramidin basamakları arttırılarak sorun çözülmeye çalışılırsa, bunun ortalama bireylerden daha fazla uzaklaşmaya yol açıp-açmayacağı merak konusudur; oysa halkın temsilcilerini "fiziksel olarak" kontrol etmesi mahalle ya da bölge düzeyinde olduğundan çok daha güç olacaktır. Sonuçta, tüm ülke düzeyinde, kapıların yeni profesyonel politikacıların yaratılmasıyla son bulunmaz mı?

Şüphesiz Porto Alegre'de gelişen doğrudan demokrasi önündeki başlıca engellerden biri budur. Ölçek sorunu, özellikle de kamu yararının müzakereye dayanarak oluşturulması isteniyorsa, genel meclisle çözülemez. Brezilya, Britanya ve ABD gibi ülkeler şöyle dursun, Brezilya'da eyalet düzeyinde katılımcı demokrasi kurmak, referandum ya da kura ile atama gibi diğer

doğrudan demokrasi mekanizmalarının meclis mantığına eklenmesini gerektirirdi. Siyasal görevlendirmeler için kura çekilmesi ilkesi, halk jürileri ve duruşmalar için uygulanması dışında, Batı dünyasında uzun süredir ortadan kalkmış durumdaydı. Fakat, geçtiğimiz birkaç sene içinde, Avrupa'daki kimi ülkelerde, şüphesiz en yaygını "yurttaş jürileri"[44] olmak üzere, çeşitli adlar altında kayda değer bir geriye dönüş yaşandı. Bu jürilerin dayandığı ilke, siyasal liderler, örgüt başkanları ve uzmanlar gibi ilgili gördükleri kimseleri çağırabilecekleri tartışmalar aracılığıyla katılımcılara müzakereci bir üslupla fikir oluşturabilecekleri araçlar vermektir. Kura ile atamanın gerekçesi çeşitlidir: Nüfusun tüm kesimlerinin istatistiksel olarak temsil edilme şansı aynıdır, ki bu, seçim durumunda toplumun hükmedilen kesimlerini sistemin dışında bırakan "sosyal seçim vergisi" etkisini ortadan kaldırır ya da en aza indirger; kura ile seçim ortalama yurttaşların seçilmesini sağlayarak halkın bir bütün olarak toplanıp müzakere edebilseydi vereceği kararlara benzer kararlara öncülük eder ve müzakerenin kalitesi muhakemeye dayalı karar alımını olanaklı kılar.

Kura çekimi, Atina'daki doğrudan demokrasi uygulamasında halk meclislerinden sonra, ikinci en büyük desteği oluşturmuştur: Eski Atina'da hükümet görevleri için gereken yedi yüz mevkinin yaklaşık altı yüzü bu şekilde doldurulmaktaydı ve bu atama şekli, zamanında seçimlerden çok daha demokratik olarak görülüyordu, çünkü seçimler esasen diğerlerinin arasından sivrileri vatandaşların seçilmesi olarak özetlenebileceğinden, aristokratik bulunurdu.[45]

Mucizevi bir çözüm olmasa da, bu ilke katılımcı demokrasi-

44) J. Font, *a.g.e.*; G. Smith ve C. Wales, *a.g.e.*

45) M.-I. Finley, *Democracy Ancient and Modern* (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1973).

de ölçek sorunuyla mücadele etme yollarından birini oluşturmaktadır, şüphesiz. Sadece bir örnek vermek gerekirse, İngiliz Lordlar Kamarası muhafazakarlığın kalesini ve temsili demokrasinin neden olduğu çarpıklıkların son derece somutlaşmış bir halini temsil etmektedir. Bunu ortadan kaldırma ve yerine başka bir organ koyma zamanı geldiğinde, ne tür bir sistem önerilmelidir? Katılımcı demokrasiyi en üst düzeyde kurumsallaştırma fırsatı, denemeye değer olabilir. Bu açıdan, en fazla tavsiye edilecek çözümün, yaklaşık altmış milyon nüfuslu bir ülkede halktan kopmaya fazlasıyla meyilli yüce bir "katılımcı bütçe konseyi" kurmak olmayacağı kesindir. Bunun yerine, kura yolu ile oluşturulan, farklı bir siyasal müzakere biçimini somutlaştırabilen ve Porto Alegre deneyiminden özgürce esinlenerek tüm belediyelerde kurulabilen katılımcı meclislerin, ulusal ölçekte benzerini oluşturabilen yurttaşlar meclisi koymak çok daha devrimci olmaz mıydı? Üst Kamaranın üyelerinin gelişigüzel atanması, bu yeni Kamaranın bugün olduğu gibi ülkenin büsbütün bozulmuş bir temsilini sunmak yerine, ülkenin görüntüsüne paralel biçimde oluşturulmasını kesinleştirirdi. Siyasetin sadece profesyoneller tarafından yapıldığı ya da seçkin okullardan mezun kimselerin tekelinde olduğu tablosunu sarsmak ancak bu şekilde mümkün olurdu. Ayrıca, demokrasi ilkesi ile halk egemenliğini tam olarak benimseyen bir dinamik desteklenirdi: "Halkın, halk tarafından, halk için yönetimi."

Sonuç
farklı bir demokrasiye doğru

Tellal: "Kendi düşüncelerini yönlendiremeyen kitleler şehri nasıl doğru yönetecek?"

Theseus: "Yasalar yayınlandığında, zenginler ile yoksullar adalete aynı ölçüde başvurabilirler. Zayıf olan kendisinin hakkını yiyen güçlüye karşı kendini savunabilir ve haklıysa ona galebe çalar. Tellalın "Kimin şehre verecek iyi bir öğüdü var ve kim bunu meclisin önünde duyurmak ister?" dediği yerde özgürlük egemen olur. Konuşmak isteyen öne çıkar; söyleyecek bir şeyi olmayan sükunetini korur. Şehre bundan daha eşit nasıl hizmet edilebilir?"

Euripides, *The Suppliant Women,* 417-442

Porto Alegre, yeni bir güçler ayrılığı modeli oluşturmanın eşi-

ginde. Son iki yüzyıl içinde genel oy hakkı, anketler ve yeni iletişim araçları, siyasetin yapılma biçimini bütünüyle değişti. Değişen toplumsal cinsiyet ilişkileri de dahil olmak üzere, büyük toplumsal değişiklikler, refah devletinin inşası, eğitimdeki muazzam artış ve bilimle üretimin gitgide bütünleşmesi, siyasal gündemi ve kamusal alanın oynadığı rolü tamamen dönüştürdü. Bununla birlikte, biz hâlâ on sekizinci yüzyıl sonlannda uygulanan yasama, yürütme ve yargıdan oluşan şu klasik üçlüyle yaşıyoruz. Batı demokrasilerinin kurumsal imgelemi epey sınırlıdır. Rio Grande do Sul'un başkentinde devam eden süreç, bir tür özendirme etkisi yapmakta.

Modern dünyada, halkın rolü kurumsal açıdan oldukça kısa süreli olmayı sürdürüyor. On dokuzuncu yüzyıl boyunca egemen olan seçim vergisiyle, yani ödemeye dayalı oy kullanma hakkı sistemiyle insanların parlamento kapılannda önleri kesildi. Zamanla insanlar şenliği paylaşmaya çağrıldığında, davet seçimden ibaretti ve kadınların erkeklerle aynı kapasitede olduğunun kabul edilmesi için onlarca yılın geçmesi gerekti. Uzun bir süre yöneticiler halkın katılımına sadece seçimlerde izin verdi, kitlelerin sandıklara oy pusulalarını attıktan sonra, edilgen konumlarına geri çekilmeleri istendi. Ancak olağanüstü tarihsel durumlarda kızmaları mazur görülebilirdi. Örneğin Fransa'da gösteriler, ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yasal hale geldi. ABD'de olduğu gibi Avrupa'da da, bugün bile, gösterilerin çoğunlukla sessiz kalabalıklan harekete geçiren aktif azınlıkların etkisinde yapıldığından kuşku duyuluyor. Kamuoyu gitgide önemli bir rol oynasa da, medya ve kamuoyu anketleri ile süzgeçten geçirilmekte, öyle ki duyurdukları olaylar bazen büsbütün uydurma oluyor. Temsilcileri seçmenin dışında vatandaşların en fazla yapabileceği şey, görüş bildirmektir: Kararlar *diğer*

insanlar –uzmanlar, seçilmiş görevliler, yönetici ya da bürokratlar– ve kamusallık olmadığı durumlarda, genelde temsilcilerden oluşan küçük gruplar tarafından alınır. Başlıca partilerin program ve profillerinin birbirine benzeme eğilimi göz önünde bulundurulduğunda, bir ekibin bir başkasına yerini bırakması olasılığı, genellikle biçimsel bir uygulamadan ibarettir.

Katılımcı bütçe ile birlikte Porto Alegre dördüncü bir erk oluşturdu: Karar alma gücünü doğrudan üstlenebilen vatandaşların erki. Bu deneyim eksiksiz bir model sunmamakla birlikte hayranlık vericidir. Özgürlük ile demokrasinin katılım olmadan çok güzel işleyebileceğine inananlara karşılık, Porto Alegre deneyimi katılımın, atardamarlan modern toplumlara tümüyle yayılan demokrasinin tam da kalbi olduğunu doğrulamaktadır.

Bunu bütünüyle yaşama geçirebilmek için, sürüp giden bir anlam belirsizliğinin giderilmesi gerek. Katılımcı bütçenin olanaklı kıldığı doğrudan demokrasi dinamikleri temsili demokrasiyi *dengelemeyi* mi amaçlamaktadır, yoksa asıl hedefi geleneksel Marksist görüşün varsaydığı gibi temsili demokrasinin ötesine mi geçmektir? 1980'lerin sonlarında PT, temsili demokrasinin zamanla yerine doğrudan demokrasinin "geçirilmesine" imkan tanıyacak, "örgütlü işçi sınıfının lehine iktidarın bir bakıma 'transferi'ni" amaçlayan bir çifte iktidar düşüncesinin etkisindeydi. Porto Alegre'nin önceki belediye başkanı Tarso Genro artık, bu görüşün "gereğinden çok basitleştirildiği"ni belirtiyor.[46] Katılımcı bütçenin mucitlerinden biri olan Ubiratan de Souza, bütçenin "doğrudan demokrasi ile temsili demokrasiyi birleştirdiğini ve bunun insanlığın en büyük başarılarından biri olduğunu, korunması ve geliştirilmesi gerektiğini" yazacaktı.[47] Aslında katılımcı bütçe hem yürütmeyi hem de katılımcı piramidi içeren bir

46)T. Genro, U. de Souza, *a.g.e.*, s. 24.
47)*A. g. e.*, s. 105-07.

ortaklaşa yönetimdir. Mekanizmanın genel dengesi bir kerede kurulmamıştır, ancak bu katılımcı demokrasi biçimi siyasal sistemin işleyişini şimdiden oldukça değiştirmiştir: sivil toplum bağımsızlığını korumuştur ve bir muhalefet gücü olmaya devam edebilir; seçilmiş görevliler, memurlar ve vatandaşların geri kalanı arasındaki iletişim büyük ölçüde artmıştır; siyasal fetişizm (ki bunun sayesinde delegeler halktan aldıkları gücü tekelleştirmekte) ve "gizli seçim vergisi" (ki bu siyasal alanda hükmedilen gruplara üye kişileri marjinalleştirme eğilimindedir) bir hayli azalmıştır. Katılımcı ideal, yerel düzeyde oldukça egemendir, öyle ki muhalefetin belediye çoğunluğuna yönelttiği eleştirilerden bir kısmı ilkeyi açıkça kabul etmektedir ve sadece uygulamasına karşı çıkmaktadır.

ABD'de olduğu gibi Avrupa'da da yerel demokrasi, mikro yerel sorunlara saplanıp kalması ve toplumsal olarak herkese açık olmaması dolayısıyla sınırlı düzeyin ötesine geçmesi için baskı görüyor. Bu şekilde yaftalanan yerel demokrasi, korporatist eğilimleri desteklemeye meyilli olduğu gerekçesiyle seçilmiş görevliler tarafından eleştirilmektedir. Porto Alegre deneyimi, sorunu bir başka biçimde ortaya koymayı önerir: Sorgulanması gereken, kamusal karar alımının sınırlarını allak bullak eden ve temsili demokrasi ile doğrudan demokrasi arasındaki işbölümünü göreli hale getiren temsili demokrasinin kendisidir. Mikro yerel çıkarların ifade edilmesi, elbette BABD dinamikleri ile "mahalle popülizmi" riskini taşır. Ancak, bu riski savuşturma yolu, sakinlerin yerel ve topluluk düzeylerinden el etek çekmeleri ve her şeyi kuşatan görüşlerle ortak iyilik konusunda tekeli seçilmiş görevlilere bırakmak değildir. Sakinlerin tüm şehri ilgilendiren sorunları tartışarak özel taleplerini ortak iyilikle buluşturma imkanına sahip olmaları gerekir. Örneğin düzenli iskan hakkının aşılıp şehrin sa-

hiplenilmesi zorunludur. Vatandaşların kamu tartışması aracılığıyla ortak iyiliği belirlemeye doğrudan katılabildiği an, seçilmiş temsilcilerinin onlarla konuşmak ve güçlerini onlarla paylaşmak için fırsat tanıması zorunluluğu tamamen meşru hale gelir.

Halkın da harekete geçip katılımının Avrupa'daki katılımcı deneylerde genellikle isteniyor olması pek şaşırtıcı değildir: çalışmaları kendilerine sürekli rollerinin aslında ne kadar da önemsiz olduğunu hatırlatan bir süreçte insanların yer almalarını istemek gerçekten paradoksal değil midir? Buna karşılık, Porto Alegre deneyimi etkileyici bir enerjiyi açığa çıkarmıştır. Seçkinci kuramlar ortalama yurttaşların katılımının yalnızca müzakerede uzman bilgisinin yerine, yani müzakerenin zarar görmesi pahasına gerçekleştirebileceğini iddia etmektedir. Katılımcı bütçenin etkinliği, bu durağan mantığı çürütür: zira bilgiye dayalı kamusal müzakerenin vatandaşların gerçekten bilgili olmasını gerektirdiği doğru olsa da, bu bilgi düzeyini demokrasi okulu gibi işleyen katılımın kendisi teşvik eder. Kamusal müzakereyi düzenleyen prosedürlerin kurumsallaştırılmasıyla, vatandaşlar kamu politikasının tanımlanmasına ve geliştirilmesine katkıda bulunabilir. Gitgide gelişen bir süreçtir bu: klasik Atina'da ya da kısmen Batı toplumlarında olduğu gibi kamusal müzakerede yer almak vatandaşların eğitimine katkıda bulunur, bu da müzakerenin kalitesini ve kişinin yararlı bir şekilde katılabileceği duygusunu arttırır. Böylece katılımı canlandırır. Siyasal faaliyet çemberi, klasik temsili demokrasiye kıyasla gözle görülür biçimde genişler.

Bununla birlikte, Porto Alegre deneyinin oldukça özgül bir bağlamda gerçekleştiğini vurgulamak gerek. Üstelik, katılımcı bütçe hâlâ çözülmemiş bir dizi sorunla karşı karşıyadır. Katılım, nicel açıdan, nüfusun siyasal olarak aktif bir kesimiyle sınırlı

kalmaktadır. Kurumsallaşma risklerinin orta vadede tamamen önüne geçilebilmiş değil. Meclise dayalı demokrasinin çözmekle yükümlü olduğu daha güç olan ölçek sorunu hâlâ yerli yerinde duruyor. Doğrudan demokrasinin diğer iki aracı olan referandum ve siyasal görevin kura ile seçilmesine başvurulmayan Rio Grande do Sul'un başkentinde, bu çözüm, herkesi kuşatamayacak biçimde benimsenmiştir. Meclisler fazla kalabalık olduğunda müzakere kalitesi düşer. Yerel ya da belediye ölçeğinin ötesinde, delegeler zorunlu temsilcilik (ki bu katılımcı piramidin tepesinde müzakerenin etkisini azaltma eğilimindedir) ile ortalama bireylerle aralarındaki mesafeyi korumalarına yol açan mantık (katılımcı erkin basamakları çıkıldıkça gizli seçim vergisinin kendini yeniden gösterme eğilimi bulunması bakımından, bu çok daha tehlikelidir) arasında bölünmeyi göze almaktadır. Porto Alegre'nin öne sürdüğü çözüm, genel meclislerle birlikte mikro toplantıları çoğaltmak ve tematik forum ile şehir kongresi gibi mekanizmalar aracılığıyla daha geniş bir ölçekte müzakereyi yeniden uygulamaya koymak şeklinde.

Brezilya deneyimi mucizevi bir çözüm değil ve gerçek sorunlarla karşılaşmakta. Yine de son derece ilgi çekici bir deneyim. Son çözümlemede, vatandaşların siyasal müzakereye gerçekten katılabilmeleri ve eleştirel yeteneklerini kullanabilmeleri için klasik şemalardan ayrılan mekanizmalar icat etme ihtiyacını doğrulamaktadır. Porto Alegre şehri bugün demokrasi için gerçek bir laboratuardır.

Bu deneyim göz önünde tutularak, daha genel dersler çıkarmak mümkündür. Öncelikle, salt "yakınlık demokrasisi"ne indirgenmezse ve yerel ile topluluk kavramları pranga yerine bir sıçrama tahtası olursa, katılımcı demokrasinin yolu açık. Dahası katılımcı dinamik, üzerine kurulu olduğu müzakere olgusunun

aslında doğru karar alma gücüyle sonuçlanması açısından, çok daha umut vericidir. Üçüncü olarak, katılım kendiliğinden ve gayri resmi bir dinamik olarak kalamaz. İşleyebilmesi için hem müzakereyi hem de karar alımını destekleyen açık kurallar ile prosedürlere dayandırılması zorunludur. Dördüncü olarak, katılımcı demokrasinin kurumsallaştırılması tabandan tavana bir süreç olabileceği gibi, yukarıdan aşağıya bir dinamikle de geliştirilebilir. Porto Alegre'de dernek kültürü güçlüydü, daha fazla katılım talebi de. Ancak, kararlı bir adım atarak artık kendi mantığıyla hareket eden bir dinamiği başlatan, PT yerel yönetimi olmuştur. Sivil toplumdaki güçlü siyasal kültür ile yönetimdeki güçlü siyasal iradenin birleşimi, böyle bir deneyi başlatmak için en iyi bağlamı oluşturmuştur. Bu tür bir süreç, aynı zamanda uygulanma biçimi konusunda büyük ölçüde pragmatizm gerektirir, çünkü bu alanda hemen uygulamaya konacak hazır bir şema yoktur. Beşinci olarak, ortak iyiliğin inşasının hükmedilen grupların (kim olursa olsunlar) "gıyabında" gerçekleştirilmemesi çok önemlidir. Bu bakımdan, hakimiyet ilişkileri görünüşte yansız olan prosedürleri sistematik olarak deforme ettiğinden, resmiyette siyasal eşitlik yeterli değildir. Eşitlik gerçeğe dönüştürülecekse, onaylayıcı eylem mekanizmaları üzerine kurulu gerçek siyasal irade gereklidir. Müzakerenin, toplumsal çatışmaları sona erdirmeyeceği, daha çok bunlara kamusal anlatımları çerçevesinde var olabilecekleri yeni biçim ve fırsatlar vereceğini anlamak demektir bu. İşte bu koşulla, "halkın iktidarı" şeklindeki köken anlamında katılımcı demokrasinin, demokrasi için bir adım ileriyi temsil ettiği söylenebilir. "Halk" hem bütün olarak vatandaşlar, hem de "ortalama bireyler" olarak anlaşılmalıdır. Zira tarihteki tüm büyük demokratik anlar, aslında halk sınıflarının birden siyasal sahneyi doldurmasıyla yaşanmamış mıdır?

Deneyim, bir tür gereksiz kurumsal aygıta indirgenememesi ve gerçekten sağlam toplumsal içeriğe sahip olması açısından çok daha büyüleyicidir. Katılımcı süreçte önem kazanan aktörlerden ve yerel kamu politikalarının yoksulların lehinde yönlendirilmesinden kaynaklanmaktadır bu. Belediye hareketi tek başına sosyal sınıflar arasındaki ilişkileri değiştiremez, fakat kamu güçlerinin, karşılıklı bağımlılık ekonomisi için destek de içerebilen gerçek hareket alanına sahip olduğunu gösterir. Bundan dolayı, şehrin Dünya Sosyal Forumu'nun ilk üç toplantısına ev sahipliği yapması yakışık alır. Bu bakımdan, bir başka anlam belirsizliğinin giderilmesi gerekmektedir. Porto Alegre'de kurulan dinamik, 1980'lerde PT saflarında oldukça yaygın olan kırılma retoriği kullanılarak anlaşılamaz. Gerçek daha çok, onu düzenleyen, piyasanın yarattığı dengesizlikleri telafi eden ve kâr-merkezli mantık karşısında siyasal hareketin gücünü savunan bir girişimden ibarettir. Bu inisiyatifi hafife almamak gerek. Bugüne kadar neoliberalizmin kaleleri olmuş örgütlerde bile duyulabilmektedir yankısı. Bugün Dünya Bankası, Porto Alegre'nin sadece düşük faizli borç bulmasına yardımcı olmakla kalmamıştır; diğer üçüncü dünya ülkelerinde de şehrin katılımcı bütçesini öven broşürler dağıtmaktadır. Bu tanıtımın ardındaki gizli niyetler ne olursa olsun, açıklayıcı bir işaret oluşturmaktadır. Uluslararası ölçekte başka bir mantık mümkün ve gereklidir, bunun iki ilkesi Rio Grande do Sul'un başkentinde anahatlarıyla açıklanmıştır: adalet ve demokrasi. Sürdürülebilir kalkınma da dahil, başka ilkelerin de listeye eklenmesi gerekiyor. Bu alternatifin somut biçimleri için çalışmak, bu yönde gelişmenin önünü açan pragmatik deneyler başlatmak vb., farklı bir küreselleşmeyi savunan herkesi bir araya getirmesi gereken konulardır aslında.

Kaynakça

Abers, Rebecca. *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brasil*. Lynne Rienner Publishers, Boulder/London, 2000.

Avritzer, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2002.

Dacanal, José Hildebrando e Weber, João Hernesto. *A nova Classe. O governo do PT no Rio Grande do Sul*. Novo Século, Porto Alegre, 1999.

Dagnino, Evelina. (ed.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Paz e terra, São Paulo, 2002.

Dewey, J. *The Public and its Problems*. Swallow Press/Ohio University Press, Athens, 1954.

Fedozzi, Luciano. *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.* Tomo, Porto Alegre, 1999.

Fedozzi, Luciano. *O poder da Aldeia. Gênese e Historia do Orçamento Participativo de Porto Alegre.* Tomo, Porto Alegre, 2001.

Finley, M.-I. *Democracy, Ancient and Modern, 1972.*

Font, Joan. (ed.) *Ciudadanos y decisiones públicas.* Ariel, Barcelona, 2001.

Fortunati, José ve Hohlfeldt, Antonio. *O fascínio da estrela. Trajetória e contradições do Partido dos trabalhadores.* Mercado Aberto, Porto Alegre, 2001.

Freyre, Gilberto. *Casa Grande e senzala.* José Olympio, Rio de Janeiro, 1933.

Genro, Tarso ve Souza, Ubiratan de. *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre.* Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1997.

Genro, Tarso. *O futuro por armar. Democracia e socialismo na era globalitária.* Vozes, Petrópolis, 1999.

Genro, Tarso. *Utopia possível.* Artes e Ofícios, Porto Alegre, 1995.

Linhares, Maria Yedda (ed.), *História geral do Brasil: da coloniz*

ção portuguesa a modernização autoritária. Camous, Rio de Janeiro, 1997.

O'Donnel, G, Schmitter, Ph. ve Whitehead, L. (ed.) *Transition from Authoritarian Rule. Prospects for Democracy*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

PONT, Raul. *Democracia, participação, cidadania. Uma visão de esquerda.* Livraria Palmarinca, Porto Alegre, 2000.

Sousa Santos, Boaventura de (ed.), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa.* Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2002.

Tavares, J.G. (ed.) *Totalitarismo tardio. O caso do PT.* Mercado Aberto, Porto Alegre, 2000.

Verle, João ve Brunet, Luciano (eds.), *Construindo um Novo Mundo.* Guayi, Porto Alegre, 2002.

MARION GRET
YVES SINTOMER

PORTO ALEGRE
Farklı Bir Demokrasi Umudu

Başka bir demokrasi mümkün!

"Başka bir dünya mümkün!" sloganıyla özdeşleşmiş Dünya Sosyal Forumu'nun ilk üç zirvesine ev sahipliği yapan Brezilya kenti Porto Alegre, başka bir demokrasinin pekala mümkün olabileceğini tüm dünyaya gösteriyor.

Her şey 1988 yerel seçimlerinde, İşçi Partisi'nin başını çektiği "Halk Cephesi"nin Porto Alegre belediyesinin yönetimini kazanmasıyla başladı. Şehrin yeni yönetimi bin bir sıkıntının altına girerek yenilikçi bir çabaya girişti: Belediye bütçesi halkın katılımıyla belirlenecekti.

Böylece yeni bir katılımcı demokrasi modelini yıllar içinde geliştirdiler.

Bugün Brezilya'da yüzlerce belediyenin yanı sıra, Latin Amerika'da birçok bölgede Porto Alegre modeli katılımcı demokrasi uygulanıyor.

Bu kitapta Marion Gret ve Yves Sintomer, Porto Alegre deneyimini inceleyerek, katılımcı bütçe uygulamasını Brezilya'nın toplumsal ve siyasal bağlamına yeniden oturtup, bu uygulamanın nasıl doğduğu ve nasıl işlediğine ilişkin ana hatları açıklıyorlar. Ayrıca, bu katılımcı demokrasi örneğinin her aktif yurttaşın karşı karşıya kaldığı sorunlara nasıl yanıt verdiğini de gösteriyorlar.

"Yerel demokrasinin" önemli bir gündem olduğu günümüzde Porto Alegre deneyimi, başka türlü bir demokrasi tahayyül etmeyi mümkün kılarken, bu demokrasinin başarıya ulaşması yolundaki pratik koşullara dair bilgiler veriyor bizlere.

ISBN 975-273-002-7 www.ithaki.com.tr
9789752730021

ithaki