

**ENGAGEMENT  
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



**CENTRO DE SERVIÇOS**

**PARA OS MUNICÍPIOS EM UM SÓ MUNDO**

# DIÁLOGO GLOBAL



**Aprendendo com o Sul:  
O Orçamento Participativo  
no mundo – um convite à  
cooperação global**

**Estudo**

Por incumbência do:

**BMZ**



Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development



**Future-Makers.**  
Building the future.  
Let's join forces.

**Nº 25**

**Versão Portuguesa**

## **Impressão:**

Publicado por:  
Engagement Global gGmbH  
Service für Entwicklungsinitiativen  
Tulpenfeld 7  
53113 Bona, Alemanha  
Telefone: 0228 20717-0  
Fax: 0228 20717-150  
info@engagement-global.de  
www.engagement-global.de  
Responsável: Anita Reddy

Nº 25 Versão portuguesa da série Diálogo Global, publicado por Service Agency  
Coordenação do projecto: Christian Wilhelm

Texto: Prof. Dr. Yves Sintomer, Dr. Carsten Herzberg, Dr. Giovanni Allegretti, Dr. Anja Röcke  
Edição: Christian Wilhelm  
Versão Portuguesa: Associação In Loco, Portugal  
Coordenação e revisão: Nelson Dias  
Tradução: Alberto Melo  
Coordenação da Tradução: Hanna Landfermann  
Design da capa/Layout: Dreimalig Werbeagentur, Köln  
Impressão: Media Cologne Kommunikationsmedien GmbH, Hürth  
Papel 100% reciclado

ISSN 1610-91 63

Bona, Março 2012

Esta publicação, ou extractos dela, não pode ser reproduzida sem autorização do editor.  
A série Diálogo Global tem o apoio financeiro do Ministério Federal da  
Cooperação Económica e Desenvolvimento dos estados federais de Bremen, Hamburgo  
e Renânia-Palatinado, e do Ministério dos Assuntos da Integração,  
da Família e da Mulher do estado federal da Norte Renânia–Vestefália.

Aprendendo com o Sul:  
O Orçamento Participativo no Mundo –  
um convite à cooperação global

Estudo

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti

Colaboração de Anja Röcke

Publicado por:

Engagement Global gGmbH  
Service für Entwicklungsinitiativen

Março 2012

# Índice

Índice	2
Índice de figuras e quadros	3
Caixas	3
Abreviaturas	4
Prólogo	5
Prefácio	6
<b>Introdução</b>	<b>7</b>
1. Uma perspectiva global	7
2. O que é um Orçamento Participativo?	8
3. Como é que o Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo	9
4. Introdução à tipologia dos Orçamentos Participativos	11
5. Cinco Continentes	17
<b>I. Capítulo: Transformar a Política, Transformar a Sociedade? O Orçamento Participativo na América Latina</b>	<b>18</b>
1. Era uma vez Porto Alegre	18
2. Disseminação no Brasil	22
3. A América Latina adota o Orçamento Participativo à escala continental	22
4. Duas gerações de redes	24
5. Híbridação	26
6. Resultados importantes mas ambíguos	30
<b>II. Capítulo: O Regresso das Caravelas: o OP na Europa e na América do Norte</b>	<b>33</b>
1. A diversidade dos Orçamentos Participativos na Europa	33
2. Os impactos sociais do Orçamento Participativo na Europa e na América do Norte	35
3. Participação – uma via para a modernização?	37
4. Orçamento Participativo e sociedade civil	42
5. Resultados da aplicação do Orçamento Participativo na Europa e na América do Norte	43
<b>III. Capítulo: África: Um Desenvolvimento Tardio e Desigual</b>	<b>45</b>
1. Primeiras tentativas e a proliferação de experiências na África francófona	46
2. Uma limitada influência na África lusófona	49
3. África anglófona: experiências híbridas	50
<b>IV. Capítulo: O Orçamento Participativo na Ásia e na Oceania: entre Desenvolvimento Autóctone e Intercâmbio Internacional</b>	<b>55</b>
1. O Orçamento Participativo como instrumento de desenvolvimento regional (Kerala, Índia)	56
2. China: entre o apoio do Congresso do Povo e a sondagem deliberativa	58
3. Coreia: Porto Alegre no Extremo Oriente?	60
4. Japão: Orçamento Participativo para os contribuintes	62
5. Oceania: e-democracia e construção da comunidade	63
<b>Processos de Aprendizagem</b>	<b>65</b>
1. Tendências globais	65
2. Que Orçamento Participativo, para que tipo de município?	66
3. Redes e parcerias municipais – quadros para a cooperação	68
4. Recomendações para uma disseminação aperfeiçoada e posterior desenvolvimento do Orçamento Participativo	70
Bibliografia	72
Anexos	76
Sítios sobre Orçamento Participativo	76

Quadro dos países com Orçamento Participativo (no final de 2009) .....	80
Biografias sucintas .....	81
Publicações .....	82

## Índice de figuras e quadros

Figura 1: Formas tradicionais de participação e Orçamento Participativo .....	8
Figura 2: Como é que o Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo .....	10
Figura 3: O Ciclo do Orçamento Participativo em Porto Alegre .....	19
Figura 4: Número de Orçamentos Participativos e população envolvida .....	33
Figura 5: Mapa dos Orçamentos Participativos na Europa (2009) .....	34
Quadro 1: Características-chave dos tipos ideais de procedimentos do Orçamento Participativo .....	16
Quadro 2: Critérios de distribuição dos investimentos de capital em Porto Alegre .....	20
Quadro 3: Critérios de atribuição do Orçamento Participativo de Sevilha .....	36
Quadro 4: Lista de prioridades do Orçamento Participativo de Lichtenberg (2005) .....	40

## Caixas

Plock (Polónia) .....	12
Bradford (Inglaterra) .....	13
Hilden (Alemanha) .....	15
Bobigny (França) .....	15
Plenário do Orçamento Participativo num bairro de Porto Alegre (Restinga) .....	21
Conselhos comunais <sup>1</sup> : um dispositivo específico de participação dos cidadãos na Venezuela .....	24
Duas importantes redes de disseminação: PGU-ALC (ONU-Habitat) e URBAL 9 .....	25
O Orçamento Participativo e os Sistemas de Informação Geográfica: exemplos de utilização da dimensão espacial da participação .....	27
O Orçamento Participativo e a inserção da questão do género nas políticas: a experiência de Rosário (Argentina) .....	28
e-OP: uma prática inovadora em Belo Horizonte (Brasil) .....	29
Habitação Comunitária de Toronto (Canadá) .....	37
A votação em Lichtenberg .....	39
e-OP em Colónia (Alemanha) .....	40
O Orçamento Participativo e a divulgação dos projectos e respectivos orçamentos (Sevilha) .....	41
O Orçamento Participativo na escola em Poitou-Charentes (França) .....	43
O “balanço social”, Itália .....	44
WUF e AFRICITIES .....	46
O “Companheiro da Formação”: um instrumento eficaz para a disseminação do OP .....	50
Países árabes: o início de uma experiência? .....	51
Indícios incipientes na Indonésia, no Bangladesh e na Tailândia .....	57
O Orçamento Participativo implementado através da sondagem deliberativa, em Zeguo (China) .....	59
Como funciona o Orçamento Participativo na Coreia? O caso de Dong-ku .....	61
Parcerias municipais com o Sul: uma rampa de lançamento para o Orçamento Participativo? .....	69

<sup>1</sup> Um conselho comunal é, na Venezuela, uma forma de organização da comunidade através da qual é a própria população que formula, executa, controla e avalia as políticas públicas, assumindo assim o exercício real do poder popular, isto é, pondo em prática as decisões adoptadas pela comunidade. NT.

## Abreviaturas (selecção)

ASSOAL	Associação Educacional para a Promoção do Orçamento Participativo nos Camarões (Educational Association from Cameroon promoting participatory budgets)
bpb	Agência Federal para a Educação Cívica (Federal Agency for Civic Education)
CIGU	Centro Internacional de Gestão Urbana; ONG internacional sediada no Equador que faz o acompanhamento do planeamento urbano e dos processos de Orçamento Participativo (CIGU: Centro Internacional de Gestión Urbana)
ENDA-TM	Ambiente e Desenvolvimento do Terceiro Mundo; ONG senegalesa dedicada ao desenvolvimento da cooperação Norte – Sul (Environnement et Développement du Tiers Monde)
ENGAGEMENT GLOBAL	Organização à qual pertence a Agência de Serviços Comunidades do Mesmo Mundo
FEDOMU	Federação Dominicana de Municípios (Federación Dominicana de Municipios)
GTZ	Sociedade Alemã para a Cooperação Técnica (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)
IED Afrique	Inovações Ambiente Desenvolvimento; ONG de educação senegalesa (Inovations Environnement Développement)
MDP/MDP-ESA	Parceria para o Desenvolvimento Municipal (Municipal Development Partnership. Esta organização está ligada à UN-HABITAT; divide-se em duas partes: uma internacional (MDP) e outra destinada aos países africanos de língua inglesa (MDP-ESA; Municipal Development Partnership – East Southern Africa)
ONG	Organização Não Governamental
PGU-ALC	Programa de Gestão Urbana para a América Latina e as Caraíbas (programa das Nações Unidas no âmbito da UN-HABITAT)
OP	Orçamento Participativo
PT	Partido dos Trabalhadores (Brasil)
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos (United Cities and Local Governments; associação global de municípios)
UNDP	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (United Nations Development Programme)
UNICEF	Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para as Crianças (United Nations International Children’s Emergency Fund)
UNIFEM	Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (United Nations Development Fund for Women)
ONU-HABITAT	Programa Habitat das Nações Unidas (United Nations Human Settlements Programme)
ONU	Organização das Nações Unidas
VNU	Voluntários das Nações Unidas (programa de apoio a projectos de voluntários no mundo)
URBACT	Programa da União Europeia para o desenvolvimento sustentável das cidades
URBAL	Programa da União Europeia de apoio à cooperação municipal entre a Europa e a América Latina
USAID	Organização de desenvolvimento e cooperação norte-americana
WUF	Fórum Urbano Mundial (World Urban Forum)

## Prólogo

Os autores do presente estudo descrevem o seu trabalho como uma “tentativa de proporcionar uma primeira visão de conjunto” [dos orçamentos participativos no mundo]. Todavia, não é necessário serem tão modestos, uma vez que nos dão efectivamente uma perspectiva muito detalhada de um diversificado e dinâmico processo que se estende por cinco continentes. Gostaríamos de elogiar e agradecer este empreendimento pioneiro, particularmente a Yves Sintomer e à sua equipa de investigação. Eles levam-nos numa viagem emocionante à volta do mundo, que nos permite ficar a conhecer uma grande variedade de formas e manifestações do bem sucedido novo modelo a que se chama Orçamento Participativo. Para evitar que nos percamos por entre mil e um exemplos, os autores proporcionam-nos um útil e esclarecedor sistema para classificar estas experiências dentro de seis tipos ideais. Eles reduzem igualmente as abordagens políticas a três tendências principais: mudança estrutural, mudança conjuntural e mero simulacro. Isto é extremamente útil para formarmos uma opinião.

Um dos aspectos mais interessantes do estudo tem a ver com tudo o que podemos aprender com o Sul. As caravelas, que em tempos foram enviadas para submeter o Novo Mundo, regressam agora com intenções mais pacíficas. Elas podem ajudar-nos a introduzir necessárias e urgentes melhorias no Orçamento Participativo, assim como chegar a uma “comunicação horizontal”. Aqui, na Alemanha, não é nosso objectivo proceder a mudanças estruturais sistémicas; no entanto, lutamos por uma redistribuição justa e não gostaríamos de perder isso de vista. Apesar de os vários tipos de Orçamento Participativo serem diferentes em todo o mundo, eles têm um ponto em comum: são uma forma de construir confiança, reforçando, por certo, as relações entre as administrações locais e os cidadãos. E, tendo em conta a delicada situação financeira de muitos dos nossos municípios, esse é um objectivo que temos de alcançar.

Uma conclusão adicional deste estudo é a de que o orçamento e o planeamento urbano participativos andam de mãos dadas. As administrações burocratizadas precisam de ser reestruturadas e os vários departamentos precisam de trabalhar em conjunto, ultrapassando as fronteiras institucionais. Os três tipos de actores envolvidos na democracia local – políticos, elementos da administração e cidadãos – precisam de passar por processos de formação. Os cidadãos têm de estar familiarizados com os fundamentos da política

municipal e serem capazes de compreender o que é um orçamento. Os elementos da administração têm de estar convencidos de que o seu compromisso vale a pena, e que um Orçamento Participativo é um benéfico para a política local – em vez de ser uma ameaça ou de supor trabalho extra. Os responsáveis políticos não devem recear a perda de poder, mas ser encorajados a abraçar esta oportunidade de serem mais responsáveis e de ganharem a confiança dos cidadãos. Enquanto Agência de Serviços, visamos particularmente a promoção global do intercâmbio com as administrações locais dos países do Sul que utilizam o Orçamento Participativo. Para isso, os municípios podem e devem ser envolvidos em redes e tentar cooperar em áreas específicas. A maneira mais eficaz de o conseguir é através do estabelecimento de acordos bilaterais [geminacões]. Eles são um bom ponto de partida para desenvolver orçamentos participativos e têm um grande potencial de aprendizagem mútua. Nestas condições, os cidadãos devem ser capazes de se identificar com o seu município e o respectivo orçamento, de participar activamente, de se envolver, de reflectir de forma cuidada sobre o que se passa e de utilizar a sua influência. E isto não diz respeito apenas aos cidadãos que sempre foram activos, sendo igualmente válido para a abordagem e a mobilização de grupos que desconhecem a participação, são indiferentes a ela ou têm relutância em se implicar. Isto pode instilar vida num Orçamento Participativo. Trata-se também de um grande desafio à sensibilidade, uma vez que os cidadãos e os membros da administração têm, com frequência, diferentes objectivos e expectativas face a este tipo de processo. Tendo em conta as recomendações dos autores deste estudo, são necessárias uma grande responsabilidade quanto à forma como se lida com as propostas dos cidadãos, oportunidades suficientes para o debate, processos com regras claras e um real e visível controlo sobre as receitas e despesas municipais. Uma vez asseguradas estas condições, o Orçamento Participativo constituirá também um contributo sustentável para o desenvolvimento local e regional.



**Anita Reddy**

**Direção da Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo / Engagement Global gGmbH**

## Prefácio

Este relatório representa uma tentativa de proporcionar uma primeira visão de conjunto dos orçamentos participativos no mundo. O nosso objectivo era apresentar e analisar os casos existentes, utilizando uma definição e uma tipologia coerentes. Todavia, ele não é o resultado de um projecto de investigação avulso, antes foi concebido de forma a facilitar futuras investigações sobre o assunto. Com excepção da Europa e de alguns casos da América Latina que investigámos pessoalmente, houve uma cooperação internacional com colegas que recolheram dados e pacientemente responderam às nossas questões. A Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo of Capacity Building International, Alemanha, encarregou-se deste estudo. Anita Reddy, directora da Service Agency, em conjunto com Christian Wilhelm e Renate Wolbring, assegurou a ligação com a equipa de investigação.

Gostaríamos de agradecer a todos os nossos colegas e parceiros o seu significativo apoio!

### **Europa e América do Norte**

Gianpaolo Baiocchi (Universidade de Brown, EUA); Marion Bem-Hammo (Região de Poitou-Charentes); Cécile Cuny (Universidade de Estrasburgo); Pier Paolo Fanesi (Universidade de Macerata); Paolo Filipi (Universidade de Veneza); Ernesto Ganuza (Instituto Andaluz de Ciências Sociais, Córdoba); Jeremy Hall e Ruth Jackson (ONG PB Unit); Lena Langlet, Anders Nordh, Kjell-ke Eriksson (SKL, Suécia); Josh Lerner (Universidade de Fordham, EUA); Lucilla Pezzetta (Universidade La Sapienza, Roma); Carmen Pineda Nebot (Espanha); Elzbieta Plaszczyk (Escola de Administração Pública, Lodz); Antonio Putini (Universidade da Região da Calábria); Julia Runesson (Cidade de Örebro); Michelangelo Secchi (Universidade de Milão); Hugo Swinnen (Instituto Verwey-Jonker, Utreque); Julien Taplin (Universidade Paris 8); Lena Tagenfeldt (Cidade de Udevalla).

### **África, Ásia e Oceania**

Petra Adolfsson, Nelson Dias (Associação In Loco, Portugal); Peter Demediuk; Yvonne de Souza; Mohamed Diouf; Sunny George; Maria Auxiliadora Gomes; Angelique Habils (UN Habitat); Mohamed Halfani (ONU-Habitat); Baogang He; André Herzog (Banco Mundial); Mamadou Bachir Kanoute (ENDA); Sri Mastuti; George Matovu (MDP); Akira

Matsubara; Rudo Makunike; Saad Filali Meknassi, Tahar Ledraa; Nasser Abu Anzeh, Bara Gueye (IED, África); Justus Mika (falecido quando preparava uma conferência sobre este tema); Thandiwe Mlobane; Takawira Mumvuma (MDP); Patrick Mutabwire; Mischeck Muvumbi; Tiago Peixoto; Thierry Randriarilala (SAHA, Madagáscar); Anwar Shah (Banco Mundial); Peter Sigauke; Rolf Solli; Ahn Songmin; Rudolph Traub-Merz (FEZ, Xangai); Victor Vergara (Banco Mundial); Junhua Zhang; Clemens Zobel.

### **América Latina e Caraíbas**

Leonardo Avritzer; Jutta Barth (GTZ)

Agradecemos especialmente a Yves Cabannes, autor de vários estudos inter-continentais sobre o Orçamento Participativo.



# Introdução

A expressão *Orçamento Participativo* significa, em inglês, *participatory budgeting*, em espanhol, *presupuesto participativo*, em italiano, *bilancio partecipativo*, em alemão, *Bürgerhaushalt*, em francês, *budget participatif*, em grego, *συμμετοχικός προϋπολογισμός*, em checo, *participační rozpočet*, em russo, *ПАРТИСИПАТИВНЫЙ БЮДЖЕТ*, em crioulo, *orçament participativ*, em árabe *مشاركة الميزانية*, em coreano, *참여 예산* e em chinês, *参与式预算*.

O considerável número de termos acima listados atesta uma história de sucesso. O orçamento participativo transformou-se num acontecimento em todo o mundo. É um fenómeno surpreendente, uma vez que, ao passo que as inovações tecnológicas – telemóveis, leitores de MP3, Internet – se espalharam pelo mundo rapidamente sem qualquer problema, as técnicas apropriadas para o diálogo e para a tomada de decisões requerem habitualmente mais tempo. Este crescimento é também único, na medida em que o orçamento participativo é um processo criado nos países do Sul. Nos dias de hoje, uma exportação desta natureza – que afecta as instituições políticas – constitui uma excepção. É igualmente notável o facto de os orçamentos participativos poderem ser encontrados num largo espectro de sociedades, culturas e sistemas políticos, e de nem todos os países onde o podemos encontrar serem países democráticos. Embora em alguns casos o orçamento participativo seja utilizado para democratizar a sociedade, fortalecer a sociedade civil ou aprofundar a democracia, outros há em que ele é utilizado para combater a corrupção ou para criar uma primeira abertura em estruturas demasiado fechadas. Tendo em conta a diversidade de contextos em que aparece e as formas de que se reveste, o orçamento participativo deveria surgir como um instrumento adequado para um diálogo global. O maior conhecimento dos vários processos e as suas origens permite-nos conhecer melhor a sociedade do país, região ou cidade em que eles decorrem. O presente relatório foi concebido para encorajar os leitores a iniciarem um processo destes.

## 1. Uma perspectiva global

As páginas que se seguem destinam-se a dar aos actores interessados a informação que lhes possibilita continuar a trabalhar sobre este tema. O conhecimento da diversidade dos orçamentos participativos permite-lhes tornarem-se

elementos fundamentais nos processos de geminação de cidades ou nos fóruns em que funcionários e cidadãos comprometidos podem empenhar-se no intercâmbio cultural. Este relatório sobre a disseminação do orçamento participativo está concebido para facilitar a cooperação nesta área; ele explica e identifica diferentes processos, descrevendo porque e como nasceram. Sempre que possível, isso é ilustrado através de exemplos concretos e são apresentados instrumentos tais como, orçamentos transparentes, critérios de alocação, sítios da Internet, etc., o que pode ser relevante para o orçamento participativo na Alemanha. Naturalmente, isto pode ser recíproco. De maneira a cumprir o objectivo de criar uma plataforma de comunicação, mencionam-se as redes que poderão ser úteis em futuros intercâmbios. Os leitores encontrarão igualmente indicadores relativos ao orçamento participativo adequado ao tipo de cidade ou de objectivo. Isto não significa que seja disponibilizado algum modelo rígido; o relatório está antes concebido como uma caixa de ferramentas. Não traçaremos um retrato do orçamento participativo mais favorável do que a realidade permite. As dificuldades e as histórias de sucesso serão apresentadas tal como são na prática, pois é só através da identificação clara dos desafios que aumenta a possibilidade de se lhes responder de forma capaz.

O presente relatório destina-se a ser utilizado como um “manual” por todos aqueles que se ocupam e se interessam pelo orçamento participativo. Não é, em sentido restrito, um relatório de investigação, embora incorpore os resultados de vários estudos levados a cabo na Europa e noutras zonas do mundo. Inclui o projecto de investigação da Fundação Hans Bockler (Centro Marc Bloch, Berlim) sobre “Orçamentos Participativos na Europa”, estudos realizados pelo Centro de Estudos Sociais (Coimbra), projectos da União Europeia (URBAL e o URBACT), encontros internacionais (WUF e Fórum Social Mundial), assim como publicações de organizações nacionais e internacionais (Banco Mundial ou ONU-HABITAT). A Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo (um departamento da Engagement Global gGmbH, Alemanha) ocupa um lugar particular na disseminação dos orçamentos participativos. Através dela foram convidados membros das administrações municipais do sul da Alemanha, assim como foi possível que especialistas alemães trabalhassem noutras partes

do mundo durante algum tempo. Esta actividade é mencionada nos encontros anuais dedicados ao orçamento participativo e em publicações que a documentam. Este relatório foi publicado igualmente nas edições da Service Agency. Empenhámo-nos em apresentar toda a informação de maneira a ser útil para aqueles que estão ligados às administrações locais e à vida municipal, seja um político, um funcionário público ou qualquer outra pessoa eleita para um cargo representativo. Foi muito útil o facto de, nos últimos anos, termos trabalhado para municípios em várias ocasiões, assessorando-os na introdução do orçamento participativo e noutros métodos de gestão mais aperfeiçoados. Isto deu-nos também a possibilidade de participar em inúmeras assembleias de cidadãos, e é nosso objectivo transmitir aos leitores a viva impressão que essa experiência nos causou.

## 2. O que é um orçamento participativo?

Antes de iniciar a nossa viagem à volta do mundo, é necessário explicar de forma mais detalhada o que é exactamente um processo de orçamento participativo. Alguns leitores podem ter já uma ideia formada sobre o significado desta expressão, mas, uma vez que apresentaremos experiências de diferentes partes do mundo, gostaríamos de chamar a atenção para alguns aspectos que lhes são comuns. Para isso, olhemos em primeiro lugar para uma anedota que explica a diferença entre o orçamento participativo e outros processos participativos:

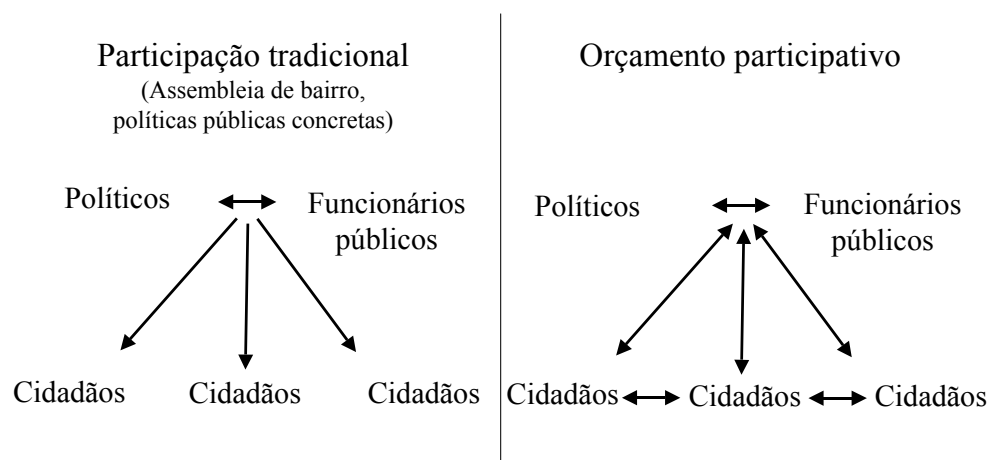
- O episódio remete-nos para cidade francesa de Poitiers, quando alguns dos seus habitantes fizeram uma petição às autoridades locais, na qual expressavam o desejo de que a rua Jourdain passasse a ser de sentido único, de forma a diminuir o volume de trânsito no bairro. As autoridades municipais analisaram essa possibilidade e, finalmente, acederam. Contudo, o resultado dessa medida foi a transferência do trânsito apenas para um dos lados da rua; pouco tempo depois, os moradores desse lado solicitaram também a redução do trânsito, tendo proposto que outro sinal de sentido único fosse colocado no

extremo da rua oposto àquele em que tinha sido colocado o primeiro. As autoridades acederam também a este pedido, o que conduziu à situação que se vive no presente: o acesso à rua Jourdain está bloqueado nas duas entradas!

Aquilo que à primeira vista pode ser tomado como uma iniciativa desastrosa, mais tarde foi usado pelos políticos locais para provar que a participação cidadã tem também os seus limites. Assim, a administração pública seria a única com capacidade para ponderar os vários interesses e cuidar do bem-estar comum. No entanto, aquilo que as autoridades não conseguiram ver foi que os habitantes da cidade não tiveram oportunidade para discutir a questão do trânsito nos seus bairros. Os pedidos foram apresentados antes de se realizarem assembleias nos bairros da cidade, sendo convidados para as mesmas apenas os moradores do bairro em questão. Aqui, tal como em muitas formas tradicionais de participação cidadã, o mecanismo primário em causa é a comunicação entre os moradores de um certo bairro e as autoridades locais. Pelo contrário, um orçamento participativo contempla a possibilidade, como se ilustra na Figura 1, de os moradores dos diferentes bairros se encontrarem – possivelmente, através de comissões de delegados.

Figura 1:

### Formas tradicionais de participação e Orçamento Participativo



Fonte: Sintomer/Herzberg/Röcke, 2011

A “comunicação horizontal” deste tipo foi observada em Porto Alegre e noutros orçamentos participativos. No entanto, isto não é suficiente como definição, uma vez que

todos os outros métodos participativos, tais como, células de planeamento, planeamento comunitário, etc., podem, em princípio, ser utilizados no diálogo entre diferentes bairros. Para definir o orçamento participativo de forma mais precisa, é necessário recorrer a critérios adicionais, o que acontece porque algumas experiências descritas não são consideradas orçamentos participativos pelos actores locais. Inversamente, alguns processos assim designados em alguns países não o são noutros. Portanto, propomos uma definição prática de orçamentos participativos, assente em cinco critérios (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2008, 2011):

- (1) A vertente orçamental e/ou financeira deve ser discutida; o orçamento participativo lida com recursos escassos.
- (2) O envolvimento no processo tem de ser ao nível de cidade – ou de um departamento (descentralizado) com órgãos eleitos e algum poder na administração; o nível de bairro não é suficiente.
- (3) O processo tem de ter momentos (e práticas) repetidos; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um orçamento participativo.
- (4) O processo tem de incluir alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um orçamento participativo.
- (5) A prestação de contas aquando da apresentação de resultados é essencial.

### **3. Como é que o Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo**

Se olharmos para a realidade à luz da definição acima descrita, verificamos como foi complexa a disseminação do orçamento participativo. Foi em algumas cidades brasileiras (incluindo Porto Alegre) que ele surgiu, no final dos anos 80 do século passado. Durante a década de 90, o processo espalhou-se amplamente pelo Brasil. Hoje existem aí mais de 200, o que faz deste país aquele que, no mundo, tem a maior densidade de orçamentos participativos. Além disso, o processo estendeu-se a outras paragens do continente, incluindo os países andinos, como o Equador e o Peru, a Argentina, o Uruguai e as Caraíbas. Esta tendência manteve-se até à viragem do milénio. Embora não tenha sido possível dispor de números exactos, existem neste momento, na América Latina, entre 511 e 920 processos de orçamento

participativo: mais de metade dos que existem em todo o mundo, que se estimam entre 795 e 1469.

Inspiradas nas experiências latino-americanas, que representam os ideais da boa governança e de uma mais justa distribuição dos recursos públicos, as pessoas começaram, por todo o mundo, a acolher a ideia do orçamento participativo. Depois de Porto Alegre, os movimentos sociais e os representantes dos poderes locais europeus (os tendencialmente de esquerda) começaram a participar no Fórum Social Mundial, organizado pelo movimento anti-globalização. Em consequência, o Velho Continente assistiu à multiplicação de processos de orçamento participativo, cujo número passou de apenas uma dúzia, em 2001, para 174 – 296, em 2010. Os países que começaram por ter uma posição central neste fenómeno foram a França, a Espanha e a Itália. Destes, o último citado tinha, antes das eleições de 2010, mais de 80 orçamentos participativos, sendo o país europeu no qual o processo mais se expandiu. Nestes países latinos, muitos municípios integraram-se em redes como a URBAL ou a URBACT, de forma a poderem estabelecer ligações com municípios latino-americanos. Tiveram então lugar reuniões de articulação, tendo sido lançados vários projectos para facilitar a troca de conhecimentos e a avaliação conjunta de experiências. Até agora, os municípios alemães têm sido pouco activos nestes círculos. Eles tenderam antes a formar as suas próprias redes, que se têm debruçado sobre o orçamento participativo no contexto da modernização dos governos locais; o modelo seguido não foi o de Porto Alegre, mas o de Christchurch, na Nova Zelândia, que venceu um prémio pela modernização favorável ao cidadão. Esta tendência para a modernização é, presumivelmente, ainda mais forte nos países escandinavos, onde os orçamentos participativos são um fenómeno recente. No Reino Unido, onde estes são oficialmente apoiados pelo governo londrino, podemos encontrar as duas abordagens misturadas. Os orçamentos participativos representam um fortalecimento dos municípios, embora alguns dos processos enfatizem também os aspectos sociais. Contrastando com esta situação, os primeiros orçamentos participativos nos países do Leste da Europa foram levados a cabo com o apoio de organizações internacionais.

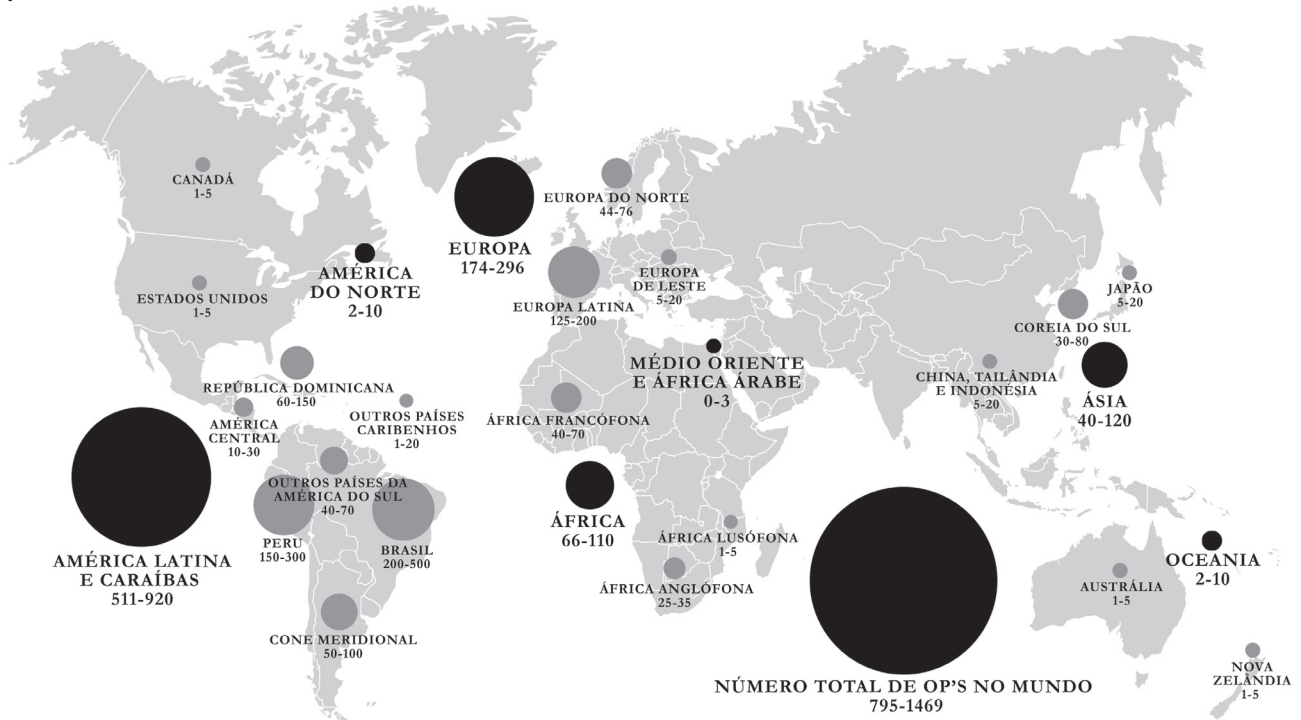
Em África, verificou-se, em primeiro lugar, o desenvolvimento da cooperação e das organizações internacionais que ajudaram a introduzir o orçamento participativo, ainda que se

tenha desenvolvido também o intercâmbio de princípios com a Europa. Podemos identificar entre 66 e 110 orçamentos participativos em África, o que levou à constituição de redes continentais para apoiar a disseminação do processo. Se olharmos um pouco mais longe, para a Ásia, onde os orçamentos participativos são ainda muito recentes (começaram a despontar em 2005), verificamos que, em muitos casos, eles não se constroem a partir de formas prévias de participação cidadã, antes assinalam uma nova etapa. Curiosamente, aqui podemos observar também um intercâmbio com Porto Alegre: pelo menos, a experiência brasileira desempenha um papel fundamental enquanto referência para o debate. Como em alguns sítios da Ásia, na Oceânia – o que quer dizer, na Austrália e na Nova Zelândia -, o orçamento participativo também está associado a uma maior reforma administrativa. Até agora não se prestou muita atenção ao papel desempenhado pelos investigadores. No entanto, na cidade chinesa de Zhegou, por exemplo, implementou-se um processo cuja metodologia foi desenvolvida por estudantes americanos e posta em prática em cooperação com estudantes chineses. É possível encontrar transferências deste tipo, baseadas na investigação, na Europa e noutras partes do mundo.

A forma como o orçamento participativo se foi desenvolvendo nestes continentes será tratada com mais detalhe nos capítulos que lhe estão destinados neste relatório. O processo de disseminação atrás descrito é apenas um primeiro esboço, ilustrado na Figura 2. Há dados disponíveis referentes a alguns países, ao passo que, relativamente a outros, nos quais há menos interlocutores disponíveis ou a informação fornecida é contraditória, é necessário fazer estimativas. É um problema adicional obter informação mais detalhada sobre os processos que, até agora, poucas pessoas designaram como orçamentos participativos, apesar de, após uma discussão detalhada e a observação dos factos, ser efectivamente necessário considerá-los como tal. Inversamente, alguns dos auto-proclamados exemplos acabam por ser cópias pálidas de um orçamento participativo. Por isso, pensamos que se justifica apoiarmo-nos numa definição, uma vez que esta é a única maneira de assegurar um grau mínimo de comparabilidade. Isto permitirá um intercâmbio de metodologias e processos que têm realmente algo em comum, pelo que, trabalhar esta premissa pressupõe a existência de números concretos referentes a continentes, a regiões e a uns quantos países de referência. Entretanto, não reivindicamos o facto de termos mapeado exhaustivamente o orçamento participativo no mundo.

Figura 2:

**Como é que o Orçamento Participativo se espalhou pelo mundo**



#### 4. Introdução à tipologia dos Orçamentos Participativos

Para ajudar o leitor a ter uma melhor percepção dos vários tipos de orçamento participativo, é importante dar algumas orientações neste capítulo introdutório. De forma a dispormos de alguns pontos de referência para distinguir entre milhares de experiências, será útil recorrer a tipologias. Apresentamos abaixo uma tipologia de processos que se difundiu pelo mundo, tendo sido adoptada, quer por estudantes, quer por responsáveis municipais. De acordo com este esquema, destacam-se seis modelos (ou tipos ideais):

- Adaptação de Porto Alegre
- Participação de proximidade
- Consulta das finanças públicas
- Participação de actores diversificados
- Orçamento participativo comunitário
- Participação de grupos organizados

As experiências reais nunca correspondem completamente a estes modelos idealizados, embora o último possa ser utilizado como orientação para introduzir novos tipos de orçamento participativo, ou para fazer progredir os processos existentes nos sítios em que são considerados adequados. Estes modelos baseiam-se em quatro critérios: a origem do orçamento participativo (critério 1), a organização de encontros/reuniões (critério 2), o âmbito e a qualidade da reflexão (critério 3), o tipo de participantes e o papel da sociedade civil, em geral (critério 4). No final deste capítulo introdutório encontra-se uma tabela que nos dá uma visão de conjunto sistematizada. O resto do capítulo compreende três pequenas secções, nas quais se comparam dois dos seis modelos e se estabelecem os respectivos contrastes. Para evitar que tal se torne muito abstracto, algumas das experiências reais são apresentadas em caixas, mostrando os pontos comuns com os modelos.

##### Adaptação de Porto Alegre e participação de grupos organizados

A experiência de Porto Alegre influenciou directamente muitos orçamentos participativos no Brasil, bem assim como noutras partes do mundo. Na Europa, algumas cidades seguiram e adaptaram este modelo, pelo que o tipo ideal dele derivado designa-se “Adaptação de Porto Alegre”. Um

caso que se assemelha a este tipo ideal é o da cidade andaluz de Sevilha (com pouco mais de 700.000 habitantes), onde o orçamento participativo assenta na participação individual dos cidadãos e, tal como o tipo ideal, também inclui critérios de distribuição para promover a justiça social. Na Ásia, foram adoptados vários elementos deste modelo na Coreia do Sul, embora a semelhança, neste caso, não seja tão evidente como na experiência espanhola. No segundo modelo, participação de grupos organizados, a influência de Porto Alegre é indirecta. A sua característica mais saliente consiste em apenas ser permitida a participação aos grupos organizados (empresas, ONGs, sindicatos, etc.). Este processo baseia-se numa lógica neo-corporativa. Um orçamento participativo deste tipo pode surgir nos locais em que a participação se processou, até agora, através de grupos de interesses. Na Europa – na Espanha, de novo – alguns municípios, como Albacete (cerca de 152.000 habitantes), foram influenciados por este modelo. Na América Latina, este tipo de orçamento participativo pode ser encontrado onde a influência de Porto Alegre se combinou com o planeamento estratégico.

Para além desta diferença entre a participação dos indivíduos e a de grupos organizados, devemos estabelecer ainda uma outra, relacionada com o objecto da discussão. Na adaptação do modelo de Porto Alegre, a discussão faz-se, sobretudo, em torno de investimentos e projectos concretos; no caso do modelo dos grupos organizados, o foco do debate é a formulação de objectivos políticos e o estabelecimento da respectiva agenda (ex: políticas sociais, políticas de desenvolvimento urbano, políticas educativas, políticas de saúde, etc.). O grau de elegibilidade das propostas também é diferente: na adaptação do modelo de Porto Alegre, a Câmara Municipal<sup>2</sup> tem a última palavra na tomada de decisões sobre o orçamento mas, no quadro do orçamento disponível, as propostas dos cidadãos são maioritariamente tidas em conta, o que significa uma transferência de facto de competências para a tomada de decisões. Os aspectos sociais, ambientais ou outros são igualmente considerados para garantir que os bairros mais desfavorecidos recebam mais do que os outros. No modelo de grupos organizados, mais voltado para as orientações gerais, a participação é habitualmente de natureza consultiva.

<sup>2</sup> Poder legislativo.



Um dos pontos fortes dos dois modelos ideais é a ampla discussão que eles supõem. Os participantes fazem debates, não só em plenário, mas também em pequenos fóruns e grupos de trabalho, podendo empenhar-se profundamente nas questões e nos problemas em discussão, assim como propor soluções. Por outro lado, fazem também os seus próprios relatórios e afinam as suas competências. Um desafio associado a este processo é a sua compatibilização com a modernização do poder local. Podem igualmente criar-se tensões entre os dois tipos de participação, isto é, entre a participação dos indivíduos e a dos grupos organizados.

### **Orçamento participativo comunitário e participação de actores diversificados**

Os modelos de participação comunitária e de participação de partes interessadas tiveram uma grande influência fora da Europa. Enquanto podemos encontrar o primeiro na América do Norte e do Sul, o segundo é mais utilizado pelas organizações internacionais noutros países do Sul e da Europa de Leste. O que existe de comum entre os dois modelos é essencialmente o facto de eles contemplarem um fundo para investimentos e projectos nas áreas social, ambiental e cultural. A cidade inglesa de Bradford estabeleceu um fundo comunitário para isso, enquanto a cidade polaca de Plock pode ser encarada como exemplo da participação de vários parceiros. A característica particular destes modelos é que eles são relativamente independentes do orçamento municipal, uma vez que apenas uma parte do dinheiro cuja utilização é discutida provem da administração; muitas vezes ele é posto à disposição por organizações internacionais, empresas privadas e ONGs. É por isso que os representantes políticos municipais não são os únicos

que têm a última palavra no que respeita à admissão de propostas, sendo esta tarefa confiada a um comité, ou a uma assembleia, que incluem delegados dos cidadãos. Estes órgãos preparam igualmente a lista final de prioridades. Os grupos organizados, como as associações, as iniciativas de bairro ou as organizações comunitárias podem participar nos dois processos. A qualidade do debate é muitas vezes elevada, pois são realizadas várias reuniões que contam com um número moderado de participantes.

Enquanto o sector privado desempenha um papel chave num modelo, está excluído do outro. Nos casos de participação de múltiplos actores, uma parte do dinheiro é disponibilizado por empresas privadas. Em virtude deste contributo financeiro, é de esperar que os patrocinadores privados venham a influenciar o resultado final do processo. Em tendência oposta, as regras do orçamento comunitário participativo são decididas autonomamente por todos os participantes. O sector privado está excluído, o dinheiro provém de um programa nacional ou internacional ou é gerado pelas próprias comunidades. E é utilizado para promover grupos ou comunidades socialmente desfavorecidas. Desde 2001, por exemplo, os inquilinos de uma cooperativa de habitação sem fins lucrativos, em Toronto (Canadá), têm estado grandemente envolvidos no planeamento de investimentos. Ao criaram-se fundos desta natureza para os mais desfavorecidos socialmente, o processo toca em princípios que se encontram também em programas de renovação urbana em muitas partes do mundo. Uma característica particular do modelo de orçamentação comunitária participativa é o facto de serem os próprios participantes, e não os administradores municipais, mandatados para executar os projectos. Isto também pode ocorrer nos casos em que há participação de actores múltiplos, embora não necessariamente.

#### **Plock (Polónia)**

A cidade polaca de Plock (com cerca de 130.000 habitantes), apesar de uma elevada taxa de desemprego, é o maior pólo da indústria petroquímica do país e orgulha-se de ter o segundo maior rendimento per capita a nível nacional. O presidente do município pertence a um partido de centro-direita (PIS, "Lei e Justiça") e encontra-se em oposição aos partidos de esquerda que constituem a maioria do conselho ("Aliança da Esquerda Democrática", "União do Trabalho"). O processo de orçamento participativo em Plock

desenrola-se no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e assenta numa parceria público-privada entre a cidade de Plock (principal iniciador do processo), PKN Orlen (a maior petrolífera polaca sediada em Plock), a Levi Strauss Company e representantes de organizações não-governamentais locais. O processo iniciou-se em 2002, quando o chamado "Fórum Plock" lançou o "Fundo de Subvenções para o Projecto Plock". O primeiro ciclo "oficial" ocorreu em 2003 (e, de seguida, em 2004 e 2005). O Fundo (até agora com cerca de 300.000 dólares<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Os dólares referidos nesta publicação são norte-americanos (N.T).

por ano) é alimentado pela PKN Orien, Levi Strauss Company e pelo poder local. Os fins explicitamente anunciados são o desenvolvimento sustentável, a promoção do desenvolvimento económico, a melhoria das condições de vida, a segurança pública, a melhoria das infra-estruturas e a protecção do património cultural e do ambiente.

As candidaturas para financiamento de projectos através do Fundo são submetidas por ONGs com sede registada em Plock. Ao candidatar-se, uma organização tem de fazer prova de uma situação financeira estável, regras transparentes de recolha de fundos e compromisso com o desenvolvimento da sociedade civil. Existem regras claras para a avaliação das candidaturas, que devem estar contidas nas seis áreas definidas pelos parceiros: educação, economia, protecção do património,

ambiente, alto nível de vida e arquitectura urbana. Um comité, que inclui cidadãos locais, peritos e representantes dos parceiros oficiais do projecto, toma as decisões, podendo cada projecto vir a receber até 10.000 dólares. Os projectos são executados por associações da sociedade civil local (Elzbieta Plaszczyk, "Plock", in Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2005). O número de candidaturas tem vindo a crescer desde que o processo começou, passando de 53 em 2003 (com 34 aceites) a 70 em 2004 (32 aprovadas), até atingir 102 (das quais, 59 seleccionadas). O exemplo de Plock já inspirou um processo idêntico na cidade de Ostrow Wielkopolski (de novo com a PKN Orien entre os doadores) e outras localidades já exprimiram interesse em tomar tal iniciativa. Entretanto, a estrutura de Plock converteu-se numa fundação.

Ambos os modelos apresentam pontos fortes e pontos fracos, naturalmente. Por exemplo, a sua ligação ao processo de elaboração de políticas é fraco ou mesmo inexistente. Contudo, no modelo de actores múltiplos, o conselho da cidade mantém uma certa influência, dado que assegura uma parte do financiamento. O grau de influência do sector privado depende da dimensão do seu contributo para o processo. Trata-se de uma situação em que o financiamento se encontra igualmente partilhado entre o município e o

sector privado? Ou de um contexto em que uma das partes assume um papel preponderante? Dada a sua autonomia, estes fundos comunitários não caem na órbita do poder local, são antes parte de uma estrutura que existe em paralelo com esse poder público. Uma vantagem comum a ambos os processos é a capacidade de mobilização de cidadãos empenhados, porque as comunidades se envolvem na concretização dos projectos.

### **Bradford (Inglaterra)**

Bradford é uma cidade pós-industrial no Yorkshire ocidental, com uma população de 474.000. A política local tem sido muito instável, com o poder a alternar sucessivamente entre coligações e maiorias estreitíssimas ao longo dos últimos 15 anos. Não existe um controle único e geral sobre o conselho actual, mas o executivo (que consiste em 6 conselheiros principais) é Conservador. A história recente de Bradford apresenta uma ascensão das políticas de extrema-direita, tensão social e violência inter-étnica entre a população branca maioritária e as comunidades paquistanesas minoritárias. A equipa de reabilitação dos bairros (um programa nacional que visa o desenvolvimento social, económico e político das zonas mais pobres do Reino Unido), no âmbito da Parceria Estratégica Local de Bradford (uma estrutura que articula representantes de empresas privadas, a comunidade e o sector cívico e solidário) iniciou o processo de orçamento participativo em 2004. Esta iniciativa assentava em experiências de financiamento de grupos

comunitários locais. 700.000 libras (cerca de 1.035.000 dólares) foram disponibilizadas para obras de melhoria local destinadas às zonas mais empobrecidas de Bradford. As comunidades locais foram estimuladas a candidatar-se a pequenos montantes, entre mil e dez mil libras (1.500 a 15.000 dólares). Só podiam ser seleccionados projectos que estivessem ligados às prioridades locais previamente definidas e que tivessem sido debatidos na respectiva localidade. "Bradford Vision" coordenou e animou o processo durante os dois "Dias OP", distribuindo 300.000 libras (uns 450.000 dólares), no início de 2004, e mais 314.000 libras (465.000 dólares) em Novembro do mesmo ano. Cada um destes dias tinha duas sessões, durante as quais dois representantes de cada um dos 30 projectos pré-seleccionados apresentaram o respectivo projecto. Todos os participantes eram delegados das comunidades locais, com uma forte presença dos principais grupos imigrantes. Tinham de atribuir a cada projecto (excepto ao seu próprio) uma nota entre 1 e 10, sendo 1 a mais baixa.

Após 10 apresentações, as fichas de anotação eram recolhidas, transferidas para um computador e as notas finais eram mostradas num ecrã de projecção. No final de cada sessão avaliativa, era dada uma segunda oportunidade aos projectos que não tinham recebido financiamento, pois os participantes ganhadores podiam entregar uma pequena

parte da sua bolsa para os apoiar. Este processo funcionou muito bem, dado que 60 a 70% dos grupos seleccionados doaram, assim, algumas verbas (em média, entre 250 e 500 libras - entre 370 e 740 dólares). O dispositivo repetiu-se nos anos seguintes (Jez Hall, "Bradford", in Sintomer/Herzberg/Röcke, 2005).

### **Participação de proximidade e consulta das finanças públicas**

Enquanto a "participação de proximidade" é preponderante em França e em Portugal, podendo encontrar-se também no Brasil (nos orçamentos participativos de "corte apertado"), a "consulta das finanças públicas" está mais presente na Alemanha e na Ásia (por exemplo, na modernização dos transportes públicos em Xangai e num certo número de orçamentos participativos no Japão). Os dois procedimentos possuem em comum o facto de serem puramente consultivos. Os resultados das deliberações são sintetizados pelas autoridades públicas locais e não pelos cidadãos envolvidos: contrariamente aos outros modelos já apresentados, não existe deliberação nem definição de prioridades, por parte dos próprios cidadãos, sobre as propostas submetidas. Em vez disso, estas duas modalidades implicam um processo de "audição selectiva": os poderes locais só executam aquelas propostas que se encontram em harmonia com os seus próprios interesses, sem terem de justificar as suas opções. A sociedade civil tem apenas uma fraca influência sobre estes mecanismos, que não prosseguem qualquer objectivo social (e, por isso, não existem critérios de atribuição). Outro ponto comum é que as associações não desempenham praticamente nenhum papel ou, pelo menos, um papel determinante na formatação do processo. A participação toma aqui a forma de assembleias de cidadãos, nas quais estes são convidados por meio de anúncios nos meios de comunicação social, pelo correio ou por contacto pessoal. Um outro método (complementar) que alguns municípios na Alemanha gostam de utilizar para mobilizar o público é seleccionar cidadãos ao acaso, com base no recenseamento municipal, a quem o chefe do executivo envia então convites personalizados para participarem no fórum de cidadãos. Este método é adoptado, nomeadamente, em Emsdetten (população de

35.000), Hilden (população de 56.000), Vlotho (população de 21.000) e no distrito berlinense de Treptow-Köpenick (população de 233.000).

Os modelos diferem quanto ao facto de a participação de proximidade poder também abranger os distritos e tratar de investimentos a este nível.<sup>4</sup> À escala de uma cidade ou de uma vila, no seu todo, já não se trata de investimentos, mas de objectivos de estratégia geral, na maioria dos casos sem um cálculo concreto dos custos (por isso, este modelo pode ser associado aos processos de planeamento estratégico). Com base neste modelo, o "maire" de Bobigny, em França, (população de 45.000), por exemplo, organizou reuniões abertas semestrais nos distritos e aí respondeu às perguntas levantadas pelo público. Em contraste, com a auscultação sobre finanças públicas, o primeiro objectivo é tornar transparente a situação financeira da localidade. Distribui-se informação em brochuras, pela internet ou em comunicados de imprensa. Existem duas versões dos procedimentos. Na mais frequente, que se encontrou, por exemplo, em Hilden, estão presentes serviços da responsabilidade de prestadores públicos e áreas de acção municipal. O enfoque está nas receitas e nas despesas das bibliotecas, piscinas, jardins-de-infância, limpeza de ruas, tratamento de águas sujas ou recolha de lixo, etc. Os cidadãos têm a oportunidade de fazer sugestões nas reuniões plenárias ou em fóruns específicos. Na segunda versão do modelo, procura-se compensar um défice orçamental. Em ambas as versões do modelo de auscultação sobre finanças públicas, a qualidade do debate é geralmente fraca, pois na maioria dos casos não há tempo suficiente para uma discussão pormenorizada. Pelo contrário, o procedimento de proximidade pode facultar uma qualidade mais elevada de debate porque é normalmente possível trabalhar-se em pequenos grupos.

<sup>4</sup> O termo "proximidade" pode significar duas coisas. Primeiro, pode referir-se a proximidade geográfica, isto é, participação dos cidadãos nos diferentes distritos de uma vila ou de uma cidade. Em segundo lugar, pode implicar um contacto estreito entre os dirigentes municipais e os cidadãos.



**Hilden (Alemanha)**

A cidade de Hilden (56.000 habitantes) é um dos poucos exemplos na Alemanha onde o orçamento participativo se pode considerar consolidado. Foi introduzido em 2001, no âmbito do “orçamento municipal participativo”, um projecto-piloto do estado federal da Renânia do Norte/Westphalia. O orçamento participativo foi concebido, antes de tudo, para tornar a situação financeira da localidade e a acção do município mais transparentes aos olhos dos cidadãos. Com este propósito, elabora-se anualmente uma brochura que contém a informação chave. No centro do processo participativo, encontra-se um fórum de cidadãos, para o qual os residentes são convidados por sorteio. Além disso, qualquer cidadão pode tomar parte no processo. O fórum engloba uma sessão nocturna, em que o chefe do executivo e o responsável das finanças do município apresentam, em primeiro lugar, uma panorâmica da situação financeira

da localidade. Durante a parte interactiva da reunião, os cidadãos podem visitar as bancas de informação para se esclarecerem melhor sobre as actividades do município. Em 2004, por exemplo, foram objecto de exposição o trabalho da brigada de bombeiros, o departamento de construção, o departamento da segurança pública e o programa para a juventude. Os participantes podem pôr as questões que quiserem aos funcionários municipais presentes e podem escrever sugestões de melhoria em fichas que lhes são distribuídas, deixando-as depois numa caixa própria. As propostas não são objecto de definição de prioridades, mas cada cidadão vai receber uma resposta personalizada indicando se a sua proposta vai ser ou não concretizada e, se o for, quando. As propostas executadas são basicamente pequenas reparações em equipamentos públicos (edifícios, estradas, etc.) ou pequenos ajustamentos nos serviços (horários de abertura, serviços da biblioteca, etc.)

O que torna interessante a consulta das finanças públicas é a sua ligação com a modernização do poder local. Como poderia, contudo, reforçar-se este processo? Alargar os termos do debate seria, certamente, uma maneira. Do mesmo modo, o poder local pode preparar questões concretas e as reacções fornecidas pelos cidadãos poderão em seguida ser usadas para ajudar directamente a melhorar os serviços públicos. Eis um exemplo: “Vê algumas áreas onde as ruas podiam ser limpas com maior regularidade ou existem alguns

locais onde, em sua opinião, as ruas são limpas com uma frequência exagerada?” Em contraste, e como já referido, o modelo de proximidade tem a vantagem de assegurar um nível de deliberação relativamente elevado entre os cidadãos, o poder local e os conselheiros municipais. Um problema comum a ambas estas modalidades ideais é o baixo grau de obrigatoriedade para concretizar as propostas e, correlativamente, a fraca autonomia da sociedade civil.

**Bobigny (França)**

A cidade de Bobigny (45.000 habitantes) está situada nos arredores do norte de Paris. Bobigny é uma nova cidade, dominada por bairros modernos e torres de apartamentos. A maioria da população pertence à classe operária, incluindo muitos imigrantes pobres dos territórios ultramarinos franceses. A fim de melhorar as condições de vida dos residentes, o município oferece uma vasta e variada gama de serviços sociais e de saúde. Na segunda metade dos anos 90, o governo lançou vários processos participativos ao nível dos bairros e da cidade. O orçamento participativo é uma componente deste desenvolvimento, mas não está sequer no seu fulcro. Em reuniões organizadas duas vezes por ano, “maire” discute problemas da vida quotidiana, tais como estacionamento, manutenção das casas e segurança. Projectos que impliquem pequenos investimentos

podem ser preparados em comissões que, em seguida, têm a possibilidade de apresentar propostas ao conselho comunitário. Existe um processo de planeamento estratégico à escala da cidade. De dois em dois anos organiza-se uma assembleia sobre diferentes tópicos. Em 2004, por exemplo, discutiu-se a habitação, a educação, a saúde e a participação dos cidadãos. O poder local filtra as sugestões durante estas reuniões e elabora uma lista de propostas concretas a implementar nos anos seguintes. Uma comissão de observação, composta pelos cidadãos interessados, vigia a execução desses projectos e prepara um relatório pormenorizado, documentando cada uma das propostas. O relatório é distribuído por todas as casas e discutido no conselho. O governo procurou aplicar um processo de orçamento participativo através de “workshops”, nos quais se explicava a situação financeira geral e se permitia aos cida-

dãos elaborar propostas. Apesar dos planos iniciais, não se deu qualquer “feedback” sobre os resultados dos debates (“responsabilização”, “accountability”). Em consequência, não se pode considerar este processo um orçamento participativo, tal como ficou definido neste projecto. Bobigny,

contudo, pretende iniciar um novo projecto-piloto na agência municipal responsável pela habitação social, baseado num fundo de pequenas subvenções que os cidadãos podem gerir para os seus projectos locais.

Quadro 1: **Características-chave dos tipos ideais de procedimentos do Orçamento Participativo**

	1. Adaptação de Porto Alegre (POA)	2. Participação de proximidade	3. Consulta das finanças públicas	4. Participação de actores diversificados	5. Orçamento participativo comunitário	6. Participação de grupos organizados
<b>Origens</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptação do modelo POA; em geral, ruptura com tradições existentes</li> <li>- Procedimento standardizado no movimento alterglobalista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselhos de proximidade, fundos de proximidade, gestão de proximidade, extensão ao nível da cidade</li> <li>- Procedimento não muito standardizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Reformmodell”</li> <li>- Reforma dos serviços públicos em Christchurch (Nova Zelândia), versões participativas do NPM, planeamento estratégico</li> <li>- Procedimento standardizado por fundações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versão participativa de parcerias público-privadas</li> <li>- Um certo grau de standardização através de organizações internacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projectos de desenvolvimento comunitário e empowerment (no âmbito de políticas gerais de regeneração urbana)</li> <li>- Uma certa standardização devido a ONGs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projectos neo-Corporatistas Locais, Agendas 21, planeamento estratégico participativo, procedimentos participativos para ONGs locais</li> <li>- Uma certa Standardização devido a organizações internacionais</li> </ul>
<b>Organização de reuniões</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões abertas a nível de bairro, delegados a nível de cidade</li> <li>- Ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões abertas a nível de bairro e a nível de cidade</li> <li>- Ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões abertas (ou reuniões com cidadãos seleccionados ao acaso) a a nível de cidade</li> <li>- Não há geralmente ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões fechadas a nível de cidade</li> <li>- Nem sempre há um ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferentes tipos de reunião a nível de bairro, delegados a nível de cidade</li> <li>- Nem sempre há um ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões fechadas a nível de cidade</li> <li>- Nem sempre há um ciclo participativo</li> </ul>
<b>Deliberação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão centrada nos investimentos públicos</li> <li>- Projectos seriados segundo critérios de justiça distributiva, regras formalizadas</li> <li>- Elevada qualidade de deliberação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão centrada em investimentos públicos micro-locais ou directivas gerais de política da cidade</li> <li>- Não há seriação de investimentos ou acções, regras informais</li> <li>- A qualidade de deliberação é média ou fraca</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão centrada no orçamento geral ou na oferta de serviços</li> <li>- Não há seriação de serviços, possibilidade de seriação de prioridades, regras bastante informais</li> <li>- A qualidade de deliberação é pobre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão centrada sobre projectos concretos financiados por parcerias público/privadas</li> <li>- Projectos seriados, regras formais</li> <li>- A qualidade de deliberação é entre boa e média</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão centrada sobre projectos concretos da comunidade</li> <li>- Projectos seriados, regras formais</li> <li>- A qualidade de deliberação é entre boa e média</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão centrada sobre diversas políticas públicas e possivelmente sobre projectos específicos</li> <li>- Seriação flexível das principais linhas directivas, regras não necessariamente formalizadas</li> <li>- Qualidade de deliberação variável</li> </ul>
<b>Sociedade civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos mais activos (ou grupos organizados)</li> <li>- A sociedade civil possui uma real autonomia de procedimentos</li> <li>- Poder de tomada de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos mais activos (ou grupos organizados)</li> <li>- A sociedade civil tem pouca autonomia de procedimentos</li> <li>- Papel consultivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos activos ou comuns (seleccionados por sorteio)</li> <li>- A sociedade civil tem pouca autonomia de procedimentos</li> <li>- Papel consultivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos organizados em articulação com empresas privadas</li> <li>- A sociedade civil tem pouca autonomia de procedimentos</li> <li>- Poder de tomada de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos especificamente organizados</li> <li>- A sociedade civil tem uma real autonomia de procedimentos</li> <li>- Poder de tomada de decisão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cidadãos organizados / instituições locais / associações de empregadores</li> <li>- Grau de autonomia muito variável para a sociedade civil</li> <li>- Poder variável</li> </ul>

Fonte: Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2008, 2011

## 5. Cinco Continentes

Após esta primeira observação dos orçamentos participativos nas várias partes do mundo, vamos concentrar-nos com maior profundidade em cada um dos continentes. Em todos estes casos, diremos algo sobre as condições gerais em que surgem os orçamentos participativos. Identificaremos os actores chave, as redes e os seus objectivos. E, naturalmente e sempre que seja possível, daremos informações sobre os efeitos da orçamentação participativa. Também consideramos importante descrever experiências e situações concretas que ofereçam uma visão prática. Observações deste tipo e descrições de métodos são geralmente apresentadas em caixas. Começamos com um relatório sobre a América Latina, porque foi aí que nasceu o orçamento participativo. O capítulo seguinte centra-se na Europa e na América do Norte. Aqui podemos falar do “retorno das caravelas”, porque o orçamento participativo constitui um exemplo daquilo que os países industrializados do Norte global podem aprender com o Sul. Os orçamentos participativos também existem em África, como ainda na Ásia e na Oceânia, partes do mundo a que dedicamos dois capítulos. A síntese final analisa em grande profundidade a questão da aprendizagem mútua. Centraremos então toda a atenção em questões como: Que afinidades se podem observar? Que género de orçamento participativo é mais adequado para cada tipo de poder local? Que papel desempenham as redes na disseminação da orçamentação participativa? E que sugestões se podem fazer relativamente a uma maior disseminação da orçamentação participativa?

# I. Transformar a política, transformar a sociedade? O Orçamento Participativo na América Latina

A América Latina é de longe o continente mais importante no que se refere ao orçamento participativo (OP); foi aí que se inventou este dispositivo durante a década de 1980, sendo também aí que se localizava metade dos orçamentos participativos que existiam em 2010. Uma percentagem ainda maior das experiências mais dinâmicas neste domínio ocorre neste Continente.

A influência de Porto Alegre foi determinante, praticamente por toda a América Latina, embora a metodologia original tenha sido ajustada aos contextos locais e se tenha, por vezes, fundido com outras abordagens. Além disso, como a ideia da orçamentação participativa se espalhou por toda a região, promovida que foi por novos actores, tais como o Banco Mundial (muito diferentes, portanto, das redes de esquerda que iniciaram a sua propagação), diferenciaram-se as lógicas sociais e políticas fomentadas por este dispositivo. De uma maneira geral, como adiante veremos, o actual panorama não é menos diversificado aqui do que noutras partes do mundo.

Vamos ver, em primeiro lugar, como se concebeu o OP em Porto Alegre, antes de observarmos mais intensamente a forma como se espalhou pelo resto do Brasil e por outros países latino-americanos; aqui damos uma maior atenção às redes envolvidas no processo. Em seguida, analisamos o modo como o dispositivo original se combinou com diversas metodologias e concluímos com uma análise dos resultados e das dinâmicas emergentes. Como se pode explicar o aparente êxito do OP? As práticas actuais correspondem realmente aos ideais que conduziram inicialmente a este processo? E quais são as tendências correntes do OP na América Latina?

## 1. Era uma vez Porto Alegre

O contexto em que surgiu a orçamentação participativa no Brasil apresentava aspectos muito peculiares. Num país caracterizado por um dos mais profundos desequilíbrios de rendimento do mundo, a década de 1980 foi um período em que a transição da ditadura para a democracia provocou um efeito decisivo. Durante cerca de vinte anos, os grandes movimentos sociais que abanaram o Brasil tinham pressionado no sentido de mudanças sociais e políticas. A nova Constituição, adoptada em 1988, era muito progressiva e aberta à participação dos cidadãos, mas na prática o funcionamento do sistema político mantinha-se dominado pela

corrupção e pelo clientelismo. A cidade de Porto Alegre, capital do Estado de Rio Grande do Sul (população de 1,4 milhões em 2007), era também muito peculiar. Sempre tinha demonstrado a maior desconfiança para com o governo central e o seu nível de vida era superior ao da média das cidades brasileiras; por último, mas não menos importante, era um dos locais onde os movimentos sociais, e especialmente os movimentos urbanos, tinham mais força no Brasil (Baierle, 2007; Avritzer, 2002). A cidade era ainda a “praça-forte” do Partido dos Trabalhadores (PT), que era aqui ainda mais voltado à esquerda do que no resto do Brasil.

Depois de algumas experiências preliminares em localidades mais pequenas, o orçamento participativo consolidou-se em Porto Alegre devido a uma “janela de oportunidade” que se abriu como consequência da vitória eleitoral do Partido dos Trabalhadores em 1988 (Abers, 2000). Contudo, não era apenas o novo governo local de esquerda que liderava o processo participativo. A sociedade civil e, em especial, as associações comunitárias, também reivindicavam mais direitos para a tomada conjunta de decisões. A invenção do OP resultou, portanto, de uma convergência de processos “de cima para baixo” (“top-down”) e “de baixo para cima” (“bottom-up”). O “sistema presidencial” local existente no Brasil oferece um forte incentivo. O executivo de esquerda da cidade, directamente eleito pelos cidadãos, não tinha a maioria na Câmara Municipal [poder legislativo], eleita separadamente, e necessitava, portanto, de ganhar uma base de sustentação na sociedade. É importante sublinhar que o dispositivo de orçamentação participativa foi uma invenção pragmática e não a aplicação de um protótipo intelectual ou político. Em 1993, já evidenciava os traços mais salientes que ainda ostenta hoje em dia em Porto Alegre – e na altura em que o PT perdeu o cargo de Prefeito Municipal [chefe do executivo] para a oposição (em 2004), depois de 16 anos de mandatos. O OP estava de tal modo integrado que o novo governo local não se atreveu a abolir o processo, embora tenha reduzido gradualmente o seu âmbito.

Foram atribuídos ao orçamento participativo três objectivos. O primeiro era político: a ideia era “democratizar a democracia” através da participação das organizações de base e da mobilização das pessoas pobres, que tinham sido excluídas e marginalizadas pelo sistema político brasileiro, enquanto se lançava ao mesmo tempo uma luta contra o clientelismo. O segundo era social: pretendia-se provocar

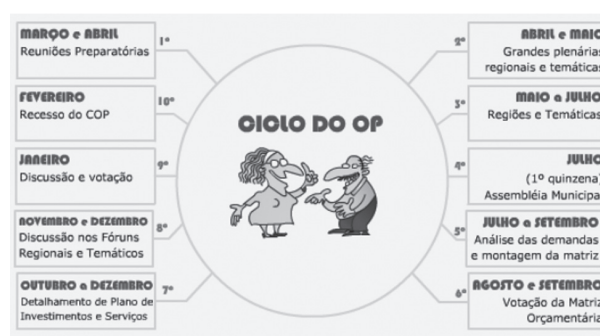
uma inversão de prioridades locais, desta feita a favor dos desfavorecidos e, em especial, dos habitantes dos subúrbios que tinham sido esquecidos no decurso do processo de desenvolvimento urbano. O terceiro objectivo só apareceu quando se desvaneceram as esperanças dos dirigentes do PT de uma rápida revolução; foi o de contribuir para uma boa governação local que erradicaria a corrupção e aumentaria a eficiência das políticas públicas (Fedozzi, 1999; Gret/Sintomer, 2004).

O dispositivo concebido em Porto Alegre é deveras complexo e constitui uma verdadeira inovação institucional. A ideia básica é envolver cidadãos não eleitos na aplicação de verbas públicas e atribuir-lhes, a nível de base, poderes directos de tomada de decisão, poderes de co-decisão a nível da cidade e, a todos os níveis, uma capacidade de exercer um controlo. A pirâmide participativa tem três níveis: assembleias abertas a todos, nos bairros; assembleias e um conselho participativo de delegados, à escala dos distritos<sup>5</sup>; e um conselho geral participativo ao nível de toda a cidade. Para além das reuniões organizadas numa base territorial, assembleias específicas ocupam-se de questões temáticas (por exemplo, habitação, infra-estruturas urbanas, cuidados de saúde, educação, juventude, cultura, desporto, etc.). A finalidade destas assembleias é debater prioridades e eleger delegados que acompanhem a evolução das sugestões apresentadas. Qualquer pessoa que pretenda participar nas reuniões públicas o pode fazer. As associações não têm qualquer privilégio, mesmo quando desempenham um papel chave na organização e mobilização dos cidadãos. É óbvio também que deverão manter-se independentes do executivo municipal, que é o seu principal parceiro. O poder legislativo, embora tenha a competência legal de aprovar ou rejeitar o orçamento municipal, tende a desempenhar um papel marginal neste processo. Os delegados são controlados de perto pelas bases, podendo ser destituídos, recebem um mandato de um ano e as suas possibilidades de reeleição são limitadas; todos estes factores reduzem largamente a sua autonomia, diferenciando-os, assim, grandemente dos representantes convencionalmente eleitos. À escala da cidade, o conselho de OP reúne uma vez por semana, durante 2 horas. Tem a seu cargo assegurar que as prioridades dos distritos foram, tanto quanto possível, tomadas em con-

ta no orçamento final. Organizações não-governamentais independentes dão formação aos representantes do orçamento participativo a fim de os capacitar para planearem conjuntamente com a administração local. Este processo não se limita a um momento específico e baseia-se num ciclo com a duração de um ano.

Figura 3:

### O Ciclo do Orçamento Participativo em Porto Alegre



Fonte: ONG Cidade, <http://www.ongcidade.org/site/html/comum/ciclo.html>

A maioria dos debates centra-se nos investimentos públicos anuais, receitas locais e despesas correntes, tais como os salários dos funcionários públicos. O desenvolvimento urbano e económico a longo prazo está para lá dos termos de referência do OP, que tem um papel muito secundário a este respeito. Por fim, mas não de menor relevância, há a acrescentar que, para além de analisarem a viabilidade técnica das obras públicas propostas pelos cidadãos, os fundos que estão disponíveis para cada uma das áreas de investimento são distribuídos entre os distritos na seguinte base: (a) a lista local de prioridades segundo o princípio da maioria “uma pessoa, um voto”; (b) o número de residentes; (c) e a qualidade da infra-estrutura ou dos serviços disponíveis, com uma fórmula de atribuição que dá um maior peso (através de um coeficiente que pode ser revisto todos os anos) aos distritos que menos possuem (Genro/ De Souza, 1997; Fedozzi, 2000; Herzberg, 2001; Baiocchi, 2005). A incorporação de um princípio de justiça social neste critério foi um dos resultados mais originais e bem sucedidos da experiência de Porto Alegre.

<sup>5</sup> Os distritos/regiões do orçamento participativo não correspondem a distritos administrativos, mas baseiam-se numa partição da cidade em função das “fronteiras naturais” da vida quotidiana nos diferentes bairros.

**Quadro 2: Critérios de distribuição dos investimentos de capital em Porto Alegre**

<b>Prioridade temática regional</b> Peso relativo 5	
Primeira prioridade	Grau 4
Segunda prioridade	Grau 3
Terceira prioridade	Grau 2
Quarta prioridade	Grau 1
<b>Dimensão da população</b> Peso relativo 2	
Mais de 90.001 habitantes	Grau 4
Entre 45.001 e 90.000	Grau 3
Entre 25.001 e 45.000	Grau 2
Até 25.000 habitantes	Grau 1
<b>Nível de deficiência na infra-estrutura ou nos serviços</b> Peso relativo 4	
Entre 76 e 100%	Grau 4
Entre 51 e 75,99%	Grau 3
Entre 15 e 50,99%	Grau 2
Entre 0,01 e 14,99%	Grau 1

Fonte: Brochura da municipalidade de Porto Alegre

De um modo geral, embora se tenham enfrentado alguns sérios desafios, não inteiramente superados, os resultados do OP de Porto Alegre foram surpreendentemente positivos, de acordo com os inúmeros investigadores que o analisaram. Em primeiro lugar, a participação foi aumentando ao longo dos anos até 2002, quando atingiu um pico de 17.200 pessoas que tomaram parte nas principais reuniões de distrito e muitos mais que participaram a nível dos bairros. As características sociais dos que participaram são ainda mais notáveis: pessoas de fracos rendimentos tendem a envolver-se mais do que os outros, as mulheres passaram a ser uma maioria nas assembleias após alguns anos e os

jovens mostraram-se muito activos. Embora os delegados fossem, em regra, mais escolarizados, do sexo masculino e de certa idade, eram bastante representativos dos cidadãos de Porto Alegre (Fedozzi, 2007). O orçamento participativo dá voz aos que têm ficado sempre de fora do sistema político. Levou a um real empoderamento (“empowerment”) da sociedade civil e, de uma forma notável, da classe operária (Baierle, 2007). Em número crescente, os cidadãos foram aderindo a iniciativas e a associações, de forma a poderem apresentar, com êxito, os seus pedidos no âmbito do processo de orçamento participativo. As estruturas clientelistas foram ultrapassadas em larga escala, e o relacionamento entre o sistema político e a sociedade civil melhorou bastante (Avritzer, 2002).

Além disso, o orçamento participativo conduziu a uma reorientação dos investimentos públicos a favor dos distritos mais desfavorecidos: cuidados de saúde primários foram instalados nas áreas de residência dos pobres, o número de escolas e jardins-de-infância aumentou, muitas das ruas de favelas e bairros populares foram asfaltadas e a maioria das casas ganharam agora o acesso a fontes de água e a sistemas de saneamento básico. Tudo isto aconteceu porque o processo foi apropriado, em grande parte, pela classe operária e porque conseguiu contribuir para melhorar os serviços públicos e as infra-estruturas.

Outra questão crucial é o facto de o processo ter levado a um melhor governo local. A corrupção, que já não era muito elevada em Porto Alegre, tornou-se mais difícil. O orçamento participativo foi também um incentivo para a reforma da administração pública: criou-se um departamento de planeamento forte a fim de facultar o debate com o conselho participativo, houve mais cooperação entre os diferentes sectores da administração, introduziram-se novos métodos de orçamentação centrados nos produtos e melhorou o relacionamento entre a administração e os cidadãos (Fedozzi, 1999, 2000). A principal fraqueza a este nível é o facto de a tónica nos investimentos anuais ter secundarizado a perspectiva a longo prazo. O risco é o de as decisões tomadas no âmbito do OP poderem implicar despesas de longo prazo (manutenção e salários) que sejam difíceis de sustentar (Banco Mundial, 2008). Para mais, às vezes faltam as verbas para outros projectos de planeamento que não estão incluídos no orçamento participativo (Alegretti, 2003).



### Plenário do Orçamento Participativo num bairro de Porto Alegre (Restinga)

É um fim de tarde frio de princípios de Abril de 1999. Tal como praticamente todas as noites desde 20 de Março, prepara-se uma assembleia plenária do orçamento participativo. Esta noite acontece em Restinga, um dos distritos mais afastados de Porto Alegre. Ergueu-se uma enorme tenda no meio de uma área relvada, sem dúvida um campo de jogos durante o dia. Cá fora, desenrola-se um espectáculo teatral para entreter as crianças e também os adultos, enquanto esperam que todos cheguem. As pessoas fazem fila para entrar. Aparecem de todas as direcções, a pé, apinhadas dentro de carros, em carroças puxadas por cavalos, sozinhas ou em grupos, em família ou entre amigos. À entrada encontram-se duas filas de mesas onde se sentam os funcionários municipais que canalizam o fluxo dos participantes e se ocupam em registá-los, anotando os seus nomes, o grupo a que pertencem e a idade.

Há muitas pessoas, decerto, umas centenas, talvez um milhão, o número exacto será dado no final da reunião. Pouco a pouco, os participantes começam a ocupar os seus lugares. A reunião inicia-se às 7 horas da tarde. As crianças encaminham-se para o autocarro de diversões, que está aquecido e cheio de brinquedos, onde ficam sob vigilância durante todo o encontro. Para começar, um dos coordenadores do orçamento participativo da cidade toma a palavra para apresentar as pessoas sentadas a seu lado. E pede a quem desejar falar que se inscreva desde logo.

A sessão inicia-se com a projecção de duas curtas séries de diapositivos. A primeira explica como funciona o orçamento participativo e a terminologia utilizada pelo município. A outra é um relatório de progresso sobre os projectos que o distrito deseja ver executados e alguns dos maiores investimentos em curso dentro da cidade, tais como a terceira via circular interna. Após este visionamento, as cerca de 15 pessoas que se inscreveram para falar são chamadas, sucessivamente, para se dirigirem à assembleia. A regra é não se falar mais do que 3 minutos. Os discursos são normalmente muito concretos: o município prometeu-nos uma escola e ainda não vimos nada; no meu bairro, precisamos de um centro de saúde; estamos a tentar lançar um projecto de promoção de pequenas empresas, e assim por diante. Estes oradores estão ali para representar o seu grupo ou a sua associação de moradores; encontram-se em plena "campanha eleitoral". Cada pequeno grupo já nomeou um ou

mais porta-vozes e o número de delegados que terá vai depender do número de pessoas registadas no respectivo grupo. É, portanto, necessário convencer o maior número possível de pessoas a vir e a tomar parte, pelo menos, nesta primeira reunião, a fim de se obter o máximo de delegados para defenderem os respectivos pedidos face aos demais grupos. Pode haver concorrência para representar um determinado grupo se este tiver direito a um delegado apenas. Neste caso, um voto no interior do grupo – por braço erguido ou por voto secreto – é que decide. Os futuros delegados do distrito são pessoas importantes no orçamento participativo: têm de coordenar o enorme número de reuniões que ocorrerão entre Março e Junho e nas quais os residentes terão a oportunidade de exprimir a sua opinião sobre as carências na sua localidade: uma escola, um centro de formação, uma clínica, iluminação de rua, mais transportes públicos, o restauro de um edifício... Têm de debater com os outros delegados do fórum distrital a fim de definir que pedidos parecem ter uma maior relevância e de os seriar por ordem de prioridade.

Às 8h30, meia hora antes de encerrar a sessão, abre-se o período de perguntas ao poder local, representado pela autoridade máxima, e assim se concluem invariavelmente os trabalhos. Verdadeiros duelos verbais explodem com esta audição das perguntas dos participantes, que "disparam" sobre todos os assuntos. No último minuto da reunião, o "Perfeito" Raul Pont vai ao encontro dos mais virulentos, para melhor lidar com a polémica: a autoridade eleita encontra-se, simbolicamente, no meio dos seus cidadãos, não para lhes apertar a mão, mas para dar resposta aos seus comentários críticos.

(Fonte: Gret/ Sintomer, 2004)

## 2. Disseminação no Brasil

Apesar dos desafios e dos limites do OP de Porto Alegre, este foi tomado como modelo a copiar ou adaptar em muitas localidades. Não era facilmente previsível um tal efeito, porque no Rio Grande do Sul o Partido dos Trabalhadores (PT) era visto como demasiado esquerdista, mesmo por outros elementos dentro do PT e também porque este partido, durante os anos 90, não estava no poder senão num pequeno número de municípios. Mesmo assim, a progressão foi impressionante: entre 1993 e 1997, havia menos de 40 experiências levantando a bandeira do OP, cerca de 100 em 1997-2000 e quase 200 em 2001-2004 (pelo menos, de acordo com critérios “locais” aplicados por estudos convergentes que coincidem aproximadamente com a nossa própria definição). Naquela altura, só cerca de metade das experiências eram lideradas por “prefeitos” do PT (Grazia de Grazia/ Torres Ribeiro, 2003). O desenvolvimento do OP em grandes cidades foi ainda mais notável: em 2001-2004, um terço das cidades com mais de 100.000 habitantes e quase 60% daquelas com mais de 1 milhão de residentes estavam envolvidas; 58% da população a viver em cidades com 1 milhão ou mais pessoas residiam num local onde o poder local tinha decidido implementar o OP (Marquetti, 2005). Para além de Porto Alegre, algumas das maiores cidades brasileiras estavam envolvidas: São Paulo (11 milhões de habitantes), Belo Horizonte (3,1 milhões de habitantes), Recife (1,4 milhões de habitantes) e Belém (1,25 milhões habitantes). O OP estava igualmente a difundir-se por cidades mais pequenas em muitas zonas rurais, especialmente em algumas áreas do Rio Grande do Sul e na periferia de grandes aglomerados populacionais, tais como Santo André (650.000 habitantes), Guarulhos (790.000 habitantes) ou Campinas (cerca de 1 milhão de habitantes), três cidades perto de São Paulo. São Paulo é o Estado com o maior número de experiências de OP. Naquela altura, o Sul e o Sudeste, isto é, a parte mais desenvolvida do Brasil, constituía o território onde mais pessoas se tinham deixado convencer pela ideia.

Foi de especial importância a introdução do OP a nível estadual, no Rio Grande do Sul, após a vitória eleitoral do PT, em 1998. O processo teve uma vida curta porque foi interrompido quando o PT foi derrotado em 2002. Verifica-se neste processo a reprodução, num outro nível, da metodo-

logia criada em Porto Alegre, o que causou alguns problemas devido à dificuldade em manter um controle eficiente das bases a esta escala e também devido ao facto de o OP estadual mostrar tendência para fazer curto-circuito aos governos municipais. Quantitativamente, a participação fora relativamente bem sucedida, atraindo perto de 190.000 pessoas em 1999 e 333.000 em 2002 (isto é, quase 5% do eleitorado) e, graças à utilização deste instrumento, fizeram-se progressos em alguns dos principais temas da administração estadual.

O ano de 2004 representou um ponto de viragem significativo na história do OP no Brasil. O PT perdeu algumas cidades importantes, tais como a própria Porto Alegre, São Paulo, Belém (no Nordeste) e Caixas do Sul (população de 300.000) no Rio Grande do Sul. Algumas delas, à imagem destas últimas três, decidiram suspender o OP. Noutros lugares, como em Porto Alegre, a nova liderança política decidiu continuar com o processo. Por outro lado, a esquerda brasileira ganhou muitas outras localidades e promoveu o OP em novos espaços, especialmente no Nordeste, uma região que construiu uma rede de OP, incluindo um número de experiências muito radicais e dinâmicas, tais como em Fortaleza (2,4 milhões de habitantes). No conjunto, o número de experiências subiu muito moderadamente e existem agora (em 2010) entre 200 e 250 orçamentos participativos no Brasil. O número de habitantes que vivem numa cidade com OP até decresceu, devido à interrupção do processo em São Paulo que, só por si, tem quase 11 milhões de residentes. Contudo, com o tempo, o OP tornou-se um fenómeno relativamente estável em muitas administrações progressistas e modernas do país, ultrapassando de longe a influência de um único partido político.

## 3. A América Latina adota o Orçamento Participativo à escala continental

Para além do Brasil, este dispositivo conquistou muitos outros cidadãos da América Latina na mudança do milénio. Dez anos mais tarde, tornou-se um dos mais populares instrumentos de participação cidadã: entre 400 e 900 cidades (entre 16.000) introduziram o OP, algumas das quais se encontram entre as mais importantes desta parte do mundo. Esta disseminação geográfica diz respeito a praticamente todas as regiões da América Latina.



O OP alastrou pelo Cone Meridional, onde entre 50 a 100 cidades estão agora a implementar este dispositivo. Em primeiro lugar, inspirou os vizinhos do Brasil, Uruguai e Argentina, onde cedo ainda foi lançado em algumas cidades de primeira grandeza, tais como Montevideu (capital do Uruguai, que tem mais de 1,325 milhões de pessoas e é governada, desde 1990, pela “Frente Amplio” (“Frente Alargada”), coligação de esquerda. Rosário e La Plata (duas cidades argentinas, com 1,2 milhões e 600.000 habitantes, respectivamente) e ainda Paysandú (85.000 habitantes), sendo esta a mais famosa experiência no Uruguai. Influenciou movimentos de orçamento participativo noutras cidades (com especial realce para Buenos Aires). Alguns anos depois, o OP foi introduzido no Paraguai e no Chile, onde menos cidades, e de menor dimensão, se encontram envolvidas.

O Peru constitui um caso à parte. Começaram ali algumas experiências precoces, no final da década de 90, como por exemplo em Villa El Salvador (350.000 habitantes), uma “cidade bairro de lata” situada nos arredores de Lima, ou na pequena cidade rural de Ilo (63.000 habitantes). Contudo, leis nacionais publicadas em 2003 vieram tornar o OP obrigatório, nos níveis regional e municipal. Foram adoptados no âmbito de um processo de descentralização, reforçando assim tanto as escalas regionais como as municipais e introduzindo a participação dos cidadãos como uma dimensão necessária do governo local. Formalmente, todas as regiões e todos os governos locais criaram um orçamento participativo, mas a respectiva implementação está longe de ser satisfatória, existindo várias experiências “fantasma”. Dada a ausência de investigação independente e metodologicamente coerente, é muito difícil estimar o número das experiências “genuínas”; existirão provavelmente entre 150 e 300 OP’s que satisfaçam os critérios que nós aqui propusemos a fim de permitir comparações internacionais, o que é, decerto, um número superior ao do Brasil. Uma definição menos restritiva levará a um número total muito mais elevado, uns 800 dos 2.200 municípios existentes neste país (Cabannes, 2006)!

Noutros países sul-americanos, o desenvolvimento do OP tem sido menos impressionante (os números, que não são muito rigorosos, variam provavelmente entre 40 e 70, em

2010, o que é um retrocesso em comparação com os números de cinco anos antes). No Equador, o OP foi adoptado no início do milénio por várias localidades indígenas (tais como Cotacachi, com uma população de 37.000 pessoas) e por municípios como uma forte componente indígena (tais como Cuenca, com 420.000 habitantes). Em muitos casos, derrotas eleitorais levaram à interrupção do processo. Nem sequer a eleição em 2006 do Presidente Correa, de esquerda, produziu um número significativo de novas experiências. Na Bolívia, publicou-se a Lei Nacional sobre Participação Popular, em 1994, em simultâneo com outras reformas visando a descentralização, mas a respectiva implementação varia enormemente de um lugar para outro e o crescimento das experiências de OP nos 327 municípios parece ter sido eclipsado pela sublevação social que conduziu à eleição de Evo Morales para a Presidência e pelo desenvolvimento de outros processos participativos (sendo a Assembleia Constituinte de 2006-2007 a mais importante). Na Colômbia, as experiências começaram mais tarde, mas estão em movimento, tendo-se criado uma rede nacional em 2008. Um certo número de vilas e cidades, muitas das quais localizadas em zonas de conflito, iniciaram um ou outro processo participativo, nos quais se inclui uma dimensão orçamental; é o caso, entre outros, da cidade de Pasto, no sul do país (400.000 habitantes), e das duas cidades produtoras de petróleo: Barrancabermeja (300.000 habitantes) e Yumbo (95.000 habitantes) (Cabannes, 2006). Na Venezuela iniciaram-se também algumas experiências de OP, mas foram entretanto substituídas por uma nova forma de participação cidadã, que se desenvolveu de uma forma impressionante durante o governo de Chávez: os “conselhos comunais”, que partilham de algumas características semelhantes ao orçamento participativo.

**Conselhos comunais: um dispositivo específico de participação dos cidadãos na Venezuela**

Sob a Presidência de Hugo Chávez, em 2006, criou-se uma nova forma de participação na Venezuela. A nível dos bairros, os residentes podem reunir-se e eleger delegados a fim de propor e realizar projectos comunitários. As decisões são tomadas pela assembleia-geral da comunidade e/ou pelo conselho participativo. Os consejos comunales são totalmente independentes e recebem verbas directamente dos vários ministérios do governo central. Os poderes locais também os podem financiar, o que geralmente não acontece, porque estes conselhos se encontram inteiramente desligados dos governos municipais e de certa forma em concorrência com eles, dado que a linha divisória de competências não é clara. Uma peculiaridade deste dispositivo é que implica geralmente um envolvimento directo por parte das comunidades na realização dos projectos – uma característica que transforma o conselho comunal numa forma específica de desenvolvimento comunitário. Abarcam frequentemente a criação de pequenos bancos cooperativos que ajudam os residentes a gerir o seu dinheiro. Os consejos comunales foram vistos inicialmente como instrumentos dos

adeptos de Chávez, mas residentes que simpatizam com a oposição têm sido capazes de neles investir em bairros onde detêm a maioria. Em Novembro de 2009, uma nova lei veio reforçar o seu papel, encorajando os conselhos comunais a formarem uma federação, a fim de atingirem uma escala superior. Existem actualmente milhares destes conselhos, que já receberam alguns milhões de dólares, em montantes muito mais elevados do que a maioria das outras experiências participativas que ocorrem pelo mundo fora.

Se adoptarmos uma definição alargada de orçamento participativo, podemos nela incluir estes conselhos comunais, dado que possuem algumas características semelhantes a dispositivos oficialmente reconhecidos como orçamento participativo noutros países do Sul. Contudo, como se organizam apenas ao nível de vizinhança (bairro, aldeia), não satisfazem um dos critérios da nossa definição. A evolução actual no sentido da criação de federações locais de conselhos comunais não levará a uma real articulação com os poderes locais. Pelo contrário, as federações vão provavelmente fazer curto-circuito aos governos municipais. Eis a razão porque esta fascinante experiência não será incluída no âmbito do presente estudo.

Na América Central, no México e nos países das Caraíbas, o desenvolvimento da orçamentação participativa também tem revelado enorme variedade; e é difícil de avaliar, devido à ausência de uma investigação coerente e sistemática. Existe um número muito maior de casos que adoptaram esta “etiqueta” do que experiências genuínas. Uma das mais interessantes é a do OP que foi criado em São Salvador, capital de um pequeno país da América Central (um pouco mais de 300.000 habitantes e de 1,5 milhões para toda a área metropolitana) onde o partido de esquerda FMLN demonstra uma real vontade política de desenvolver este tipo de prática. O tema está na agenda de vários outros países (na Nicarágua, por exemplo, o OP é promovido pela Rede para a Democracia e o Desenvolvimento Local) e a situação pode alterar-se num futuro próximo. A República Dominicana é um caso muito particular. Tal como no Peru, duas leis nacionais tornaram obrigatório o orçamento participativo em 2007, considerado como uma das dimensões do processo de descentralização, mas a dinâmica já tinha arrancado antes disso em muitas localidades. Os actores locais afirmam que a maioria dos seus 384 municípios pode ter já iniciado um

processo de OP. Embora uma estimativa mais realista aponte para números mais baixos (entre 60 e 150, se aplicarmos os nossos critérios comparativos), a República Dominicana é provavelmente o país onde a densidade de OPs é a maior do mundo, mesmo em comparação com o Brasil. Alguns relatórios declaram que 35% da população reside em municípios com OP e que mais de 56 milhões de dólares (uma verba considerável para um país pequeno e pobre como este) foram distribuídos por esta via em 2007, ou seja, antes ainda de as duas leis referidas terem entrado em vigor.

**4. Duas gerações de redes**

A República Dominicana é um bom exemplo que ajuda a compreender os tipos de rede em funcionamento na mais recente geração de OP na América Latina. A agência alemã para a cooperação GTZ desempenhou um papel crucial na cooperação com a Federação dos Municípios Dominicanos FEDOMU, uma agência nacional que visa a reforma do Estado. Outros actores envolvidos incluem alguns municípios andaluzes (a região de Málaga, a cidade de Córdoba e o Fundo Andaluz dos Municípios para a Solidariedade

Internacional, FAMSÍ). Embora alguns actores locais se tenham também empenhado nestes processos ascendentes (“bottom-up”), não se pode conceber a impressionante evolução do OP neste país sem esta rede “neutra” e muito vasta. Numa escala menor, a GTZ é bastante activa na Colômbia e o mesmo tipo de cooperação está a ocorrer no Chile, onde se construiu uma promissora rede nacional (o Fórum Chileno de Orçamento Participativo) apoiado pela Fundação alemã Friedrich Ebert. O programa global de orçamento centrado no género, na América Latina e nas Caraíbas, recebeu o apoio de duas agências das Nações Unidas (UNIFEM e Voluntários ONU) e também da agência espanhola para a

cooperação AECID e do governo regional basco. Podiam dar-se muitos outros exemplos em que a intervenção de organizações internacionais e/ou a cooperação de base governamental desempenharam um papel chave. Mesmo a “Cidade”, uma ONG radical que é muito activa em Porto Alegre e goza de grande reputação nacional e internacional, depende de vários parceiros internacionais para os seus projectos. O seu website refere mais de uma dezena destes parceiros, entre os quais a Fundação Inter-Americana (IAF), a Fundação Ford, a Fundação MacArthur, o Banco Mundial, o Instituto Transnacional (de tendência de esquerda) e outros.

### **Dois importantes redes de disseminação:**

#### **PGU-ALC (ONU-Habitat) e URBAL 9**

Dois importantes redes desempenharam um papel fundamental na difusão do orçamento participativo na América Latina (e não só), entre 1997 e 2009.

O Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas na América Latina e Caraíbas (PGU-ALC), sediado em Quito, tem sido o mais importante programa desta organização em matérias urbanas. Na sequência da Cimeira HABITAT, de 1996 em Istambul, este Programa abriu a porta para uma cooperação directa com os governos municipais locais. Um novo director, Yves Cabannes, com uma larga experiência de movimentos sociais urbanos, iniciou as suas funções. Entre 1997 e 2004, sob a sua direcção, o PGU lançou toda uma série de actividades que promoveram o desenvolvimento dos orçamentos participativos mais radicais da região. Fomentou também uma grande quantidade de estudos e a publicação de manuais para agentes de terreno que tiveram uma enorme influência (Cabannes, 2004). Organizou conferências e eventos internacionais e ajudou a criar redes que facilitaram o intercâmbio de boas práticas, a produção de instrumentos e materiais práticos, a organização de programas de formação e a disseminação de experiências. O elemento mais original de todos foi provavelmente o facto de ter envolvido, não só grandes parceiros internacionais (o PNUD, o Banco Mundial até 1999, as agências para a cooperação alemã, britânica, suíça, holandesa e sueca, programas específicos – CEPAL, UNIFEM, URBAL – e outras organizações), mas também os governos locais mais progressistas da América Latina. O ponto de convergência era a combinação de uma boa governação, participação e justiça social, na qual o orçamento participativo tinha um papel crucial. Através

do PGU, estes governos locais, que adoptavam boas práticas a este respeito, receberam a prestigiosa legitimação da ONU. Quase todos os principais OP's da América Latina se encontravam presentes nas redes organizadas ou apoiadas pelo PGU, com especial destaque para Porto Alegre. Em 2004 o PGU teve de encerrar porque a ONU decidiu continuar um outro programa em detrimento de todos os outros. Esse programa era a “Aliança das Cidades” (“Cities Alliance”), dominado pelo Banco Mundial, uma iniciativa em que o grau de real inovação variou enormemente. No Equador, a equipa do anterior PGU criou o CIGU (Centro Internacional de Gestão Urbana), uma ONG que visa capitalizar a experiência previamente adquirida. Hoje em dia, fornece informações e presta consultoria sobre o processo de orçamentação participativa por toda a região e lidera a versão latino-americana do REFORZAR, um programa do Banco Mundial para o Desenvolvimento Social, com financiamentos da cooperação norueguesa e finlandesa. Um grande número de actores do PGU esteve também envolvido no URBAL, um programa de cooperação da União Europeia com os governos locais da América Latina, muito especialmente na sua rede temática nº 9, sobre “Orçamento Participativo e Finanças Locais”, coordenada por Porto Alegre. URBAL 9 incluiu duas séries de subprogramas e desenvolveu-se entre 2003 a 2009, com base num montante global entre 4 e 5 milhões de euros. Estiveram envolvidas 450 governos locais e outras entidades (tais como ONGs e universidades). Este programa, além de contribuir para o desenvolvimento da ideia de orçamento participativo, promoveu normas mínimas para as experiências latino-americanas e também forneceu informação pormenorizada sobre o que realmente estava a acontecer neste domínio (Cabannes, 2006).

É sobretudo no Brasil que as redes continuam a ser bastante independentes da cooperação internacional: a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, por exemplo, depende muito pouca dessa cooperação e, quando tal acontece, apenas para projectos específicos. Esta situação parece ser reflexo de um outro tipo de redes de OP: nos anos 90, e mesmo depois do início do milénio, o desenvolvimento deste dispositivo resultou de redes politizadas. Em primeiro lugar, o PT desempenhou um papel crucial. O OP fez parte da sua agenda política e foi introduzido em praticamente todas as localidades em que governou. Facilitadores locais do processo de uma cidade podiam ser contratados por outra, na sequência de uma vitória eleitoral ou de percursos de carreira profissional. ONGs radicais, como a POLIS, sediada em São Paulo, oferecia consultoria e liderou trabalhos de investigação sobre o OP.

O Fórum Social Mundial (FSM) também teve uma grande importância para os intercâmbios horizontais entre militantes políticos e activistas de ONGs – na América Latina, mas também noutras regiões do mundo, como veremos nos próximos capítulos. O primeiro FSM ocorreu em Porto Alegre, em 2001, e cinco dos sete FSMs já realizados tiveram lugar no Brasil (4 em Porto Alegre e 1 em Belém). Além disso, organizaram-se dois FSMs descentralizados na América Latina (em Caracas, em 2006, e de novo em Porto Alegre, em 2010) e Fóruns Sociais Regionais, tais como o Fórum Social Pan-Amazónico, tendo todos eles contribuído para a disseminação do OP. O Fórum das Autoridades Locais (Rede FAL), que se desenvolveu em paralelo como o FSM a fim de criar uma rede internacional de governos locais de tendência de esquerda, também desempenhou aqui o seu papel.

A primeira geração de redes era bastante politizada: o orçamento participativo, do seu ponto de vista, era um importante instrumento para a mudança política. E não desapareceram depois da mudança de século, sendo um facto que as redes participativas brasileiras mostram tendência para manter parte deste espírito ainda em 2010. Todavia, outros actores também começaram a desempenhar o seu papel de forma independente. As redes PGU e URBAL formaram uma importante interface que conseguiu facilitar a cooperação entre governos radicais e organismos internacionais. A nova geração de redes na América Latina tende a ser muito menos politizada e a basear-se numa legitimidade de natureza “neutra” e tecnocrática. O Banco Mundial é agora a instituição mais importante a publicar trabalhos de investigação

sobre o OP ao nível do continente. E está a financiar alguns dos projectos de maior interesse, estando o novo governo local de Porto Alegre a depender, em parte, do seu aconselhamento. Esta situação tem implicações, como veremos nas conclusões do presente capítulo.

## 5. Híbridação

Durante o percurso por estes novos caminhos, o dispositivo criado em Porto Alegre tomou uma forma híbrida. Constatam-se, pelo menos, cinco tendências. A primeira é a mais comum: na maioria dos casos, o OP tornou-se menos complexo e menos radical. Oficialmente, o dispositivo inventado em Porto Alegre continua a ser o ponto de referência, mas algumas das suas características estão ausentes. Não há uma dimensão temática, nem um conselho participativo permanente e, na maior parte dos casos, o financiamento disponível é muito inferior ao de Porto Alegre, ficando reduzido a 1 a 2% do orçamento municipal. Noutros casos, o processo é apenas consultivo e não tem poder vinculativo, etc. O que sucede frequentemente quando a iniciativa vem apenas de cima ou quando a liderança política não está inteiramente convencida de que deve “jogar o jogo” – como, por exemplo, quando é forçada a cumprir uma lei nacional, tal como sucede na República Dominicana ou no Peru; ou então quando sobe ao poder uma nova equipa que não quer abolir o OP mas procura reduzir o seu alcance; ou ainda quando um poder local pretende implementar um dispositivo que está na moda mas o concebe, antes de mais, como um instrumento de comunicação e não como um processo capaz de produzir mudanças sociais e políticas reais. Estes “OP’s light” situam-se normalmente entre o modelo “tradicional” de Porto Alegre e outros, geralmente os modelos participativos de proximidade.

Um segundo processo de híbridação muito comum é o que ocorre quando se combina o modelo de Porto Alegre com elementos de planeamento estratégico participativo, uma abordagem muito conhecida na América Latina. Num grande número de casos, um município que implementara anteriormente o planeamento estratégico participativo descobre o OP e procura fazer uma fusão entre ele e o processo já existente. Algumas destas experiências levaram a resultados muito originais, especialmente quando o planeamento estratégico resulta de um processo autónomo e é apoiado por uma forte vontade política. Foi o caso em

alguns dos mais famosos OP's latino-americanos, tais como Villa El Salvador no Peru, ou Santo André no Brasil. Noutras instâncias, a implementação do OP e o planeamento estratégico participativo encontraram-se mais ou menos em concorrência. Por vezes, introduz-se a segunda dimensão para tratar de questões de longo prazo, o que o dispositivo de Porto Alegre, na medida em que se centra em investimentos anuais, é incapaz de assegurar com sucesso.

### **O Orçamento Participativo e os Sistemas de Informação Geográfica: exemplos de utilização da dimensão espacial da participação**

Na América Latina, têm sido várias as experiências que procuraram fundir o OP com processos de planeamento participativo. Desde o início dos anos 90, a cidade de Porto Alegre foi subdividida em 16 distritos, cujo número e limites foram definidos em diálogo como grupos comunitários, de forma a reflectirem os respectivos sentimentos de "território próprio e pertença". Em 1999, o novo Plano Director levou o conselho da cidade a criar oito regiões de plano (em que cada uma delas reunia dois distritos OP), a fim de assegurar uma melhor articulação entre as opções da orçamentação participativa e as do "Sistema Municipal de Gestão do Planeamento Urbano". Quando se criou o Observatório de Porto Alegre (OBSERVAPOA), em 2005, uma das suas principais tarefas era elaborar indicadores sociais, económicos e ambientais e aplicá-los em mapas facilmente compreensíveis, reorganizando assim todos os dados estatísticos através de um Sistema de Informação Geográfica que se baseava nos distritos OP.

Um Sistema de Informação Geográfica (SIG) é um instrumento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) que capta, armazena, analisa, gere e disponibiliza dados, ligando-os à respectiva localização e associando assim bases de informação estatística e mapas, o que vem permitir consultas interactivas e buscas criadas pelo próprio utilizador, que clarificam de forma visual a distribuição dos dados em cada território considerado. O SIG foi aplicado pela primeira vez ao OP no Sul, onde foi utilizado de formas diversas e criativas, principalmente no que se refere à representação das propostas da população e aos resultados dos projectos aprovados. Em Santo André, o OP e o planeamento estratégico estive-

Até um certo ponto, foi o que aconteceu na capital de Rio Grande do Sul, especialmente com o "congresso da cidade", que se realiza de quatro em quatro anos e que deverá produzir uma visão mais estratégica sobre o futuro do município; contudo, nunca se articulou de forma sistemática esta inovação com o OP. Outras medidas inovadoras, tais como o Sistema de Informação Geográfica, têm sido mais inventivas e conseguiram influenciar o próprio OP.

ram sistematicamente em sintonia e as reuniões do planeamento estratégico tinham de eleger delegados para o conselho do OP. O gabinete para a orçamentação e o planeamento participativos elaboraram um Sistema de Informação Geográfica a fim de mapear os indicadores sociais em cada distrito, conjuntamente com a distribuição de recursos que o OP tornara possível. Esta cidade participou no projecto URBAL "INCLUIR" (orçamento participativo como um meio de superar a exclusão social e territorial), aproveitando a oportunidade para melhorar o seu sistema de representação de base geográfica.

Como sucede em muitas cidades europeias (Sevilha, por exemplo), o SIG é adoptado para produzir mapas de trabalhos financiados pelo OP, o que permite aos cidadãos "visualizarem" facilmente os seus resultados e a distribuição das opções seleccionadas para financiamento. Em Belo Horizonte, em 2008, o governo municipal publicou um estudo sobre a distribuição de mil obras públicas financiadas através do OP desde 1993. Utilizando o Sistema de Informação Geográfica, calculou-se que 80% da população da cidade residia dentro de um raio de 500 metros de, pelo menos, uma infra-estrutura financiada pelo orçamento participativo. E Belo Horizonte ainda foi mais longe. Em 1996, a espacialização dos dados socioeconómicos foi utilizada pelo município e pela Universidade Católica de Minas Gerais para criar um "índice de qualidade da vida urbana" (IQVU), em que se adoptam mais de 50 parâmetros para melhor distribuir os recursos municipais entre as 80 áreas estatísticas infra-urbanas do território. Desde 2000, o OP tem sido usado para alocar recursos a cada distrito em proporção com o respectivo IQVU: quanto mais baixo o índice, maior o nível de recursos atribuídos para melhorar a qualidade de vida local.

Uma terceira forma híbrida combina o OP com estruturas de desenvolvimento comunitário. Esta situação ocorreu na sequência de dois processos. Em alguns locais, as organizações comunitárias tinham desempenhado previamente um importante papel e era necessário contar com elas no momento da introdução do OP. Foi o caso, muito especialmente, nos municípios indígenas dos países andinos: em Cotacachi, Equador, o OP coincidiu com lideranças e reuniões tradicionais das comunidades. Noutros lugares, ONG's e organizações internacionais implementaram o modelo "tradicional" de desenvolvimento comunitário para as populações pobres; este modelo centrava-se na mobilização das comunidades na concretização dos projectos, pelo que se deu uma fusão entre esta abordagem e algumas das dimensões do OP. Este fenómeno atingiu o seu nível mais significativo nos casos em que foram as ONGs e as organizações internacionais a lançar o processo de OP, conseguindo assim gerir mais verbas do que o próprio governo local (uma situação corrente nos países mais pobres). Em Villa El Salvador, o projecto de OP tornou obrigatório envolver as comunidades de base na implementação das obras públicas, o que se tornou uma condição necessária para a obtenção de verbas públicas.

Uma quarta forma, muito menos frequente, de hibridação tem ocorrido entre OP e a inserção da questão de género nas políticas. Estas são, então, formatadas de modo a melhorar esta matéria, incluindo geralmente medidas direccionadas para grupos alvo: mulheres que não integram o mercado de trabalho, mulheres com famílias jovens, mulheres imigrantes, elementos femininos da força de trabalho ou até a mulheres no seu conjunto mas deixando de fora

os homens. A inserção da questão de género nas políticas foi introduzida pela primeira vez na 3ª Conferência Mundial sobre Mulheres, em Nairobi, em 1985, e foi adoptada oficialmente na Conferência de Pequim, em 1996. Pretende atacar as causas pela raiz, actuando sobre a dimensão relacional que provoca as desigualdades entre homens e mulheres. O objectivo é mudar os papéis tradicionais dos géneros e promover a igualdade entre eles. Estas políticas estimulam a adopção de programas abrangentes que se dirijam tanto a homens como a mulheres e procuram alterar a concepção tradicional. Esta finalidade está bem expressa, em espanhol e em português, quando se denominam os serviços competentes de "Secretaria de la Mujer" (ou "da Mulher"), utilizando-se o singular. Estas políticas também analisam sistematicamente medidas concretas, em termos do respectivo impacto, tanto sobre homens como sobre mulheres, levantando questões quanto a saber, por exemplo, se os equipamentos desportivos foram construídos para serem utilizados sobretudo por rapazes, ou se são neutrais do ponto de vista do género. Um importante aspecto a este respeito é a orçamentação baseada no género, que procura medir a maneira como os orçamentos públicos apoiam as diferenças de género e como reforçam ou alteram os papéis respectivos dos homens e das mulheres.

Surpreendentemente, embora possa promover "afinidades electivas", o orçamento participativo não se associou em geral com a inserção da questão de género nas políticas, embora a América Latina seja o continente mais avançado a este respeito. Um dos casos mais interessantes é a experiência de Rosário, na Argentina.

#### **O Orçamento Participativo e a inserção da questão de género nas políticas: a experiência de Rosário (Argentina)**

O OP começou nesta cidade de 1,2 milhões de pessoas em 2002, de acordo com uma metodologia adaptada de Porto Alegre (Roeder, 2010). Em 2003, o município decidiu desenvolver também uma orçamentação baseada no género, no que foi apoiado, desde 2006, pela UNIFEM. A ideia é incrementar a participação das mulheres no orçamento participativo e, de forma mais alargada, nas actividades de cidadania, tornar os funcionários públicos (homens e mulheres) sensíveis à questão do género e formá-los neste domínio, associar mais estreitamente orçamento participa-

tivo e inserção da questão de género nas políticas, desenvolver a paridade entre homens e mulheres e lutar contra os preconceitos com base no género. De forma gradual, todos os distritos se foram envolvendo nestas experiências e adoptou-se um número crescente de projectos específicos, a maioria dos quais programas de formação e, em menor escala, campanhas na esfera pública. Em 2008, foram desenvolvidos cerca de 20 projectos, num montante de aproximadamente 3,17 milhões de pesos (mais de 800.000 dólares). O aspecto mais saliente desta acção é que os seus efeitos deverão ser sustentáveis, porque induziu uma mudança nas mentalidades, uma nova forma de enquadrar as questões públicas, em relação ao género. A fim de melhor



capacitar (“empower”) as mulheres e de fomentar a paridade de género, o envolvimento destas no OP é uma condição importante mas não suficiente; os projectos devem visar a transformação das relações entre homens e mulhe-

res dentro dos próprios processos e a formação, ao mesmo nível que a vontade política, deve ser uma dimensão crucial (UNIFEM/ UNV, 2009).

Por último, mas não de menor importância, é de notar que o OP se tem realmente transformado, por vezes, devido à utilização das novas tecnologias. Está na moda adicionar a internet às práticas inovadoras, pois estamos na idade das novas tecnologias e a e-participação foi frequentemente incluída como uma dimensão marginal dentro do orçamento participativo. Podemos observar esta mesma tendência na Europa, onde a Internet se tornou um pilar importante do OP, como adiante mostraremos. Na maioria dos casos, a

Web é apenas um instrumento que facilita a circulação da informação e, em locais com um vasto acesso à Internet, um OP “sério” é muitas vezes aquele em que se podem encontrar informações pormenorizadas na respectiva página Web oficial. Noutros lugares, o processo será mais interactivo, desempenhando a Internet um papel complementar, em paralelo com as reuniões ou assembleias, para apresentar propostas dentro do âmbito do OP. Algumas destas experiências são, de facto, muito promissoras.

#### **e-OP: uma prática inovadora em Belo Horizonte (Brasil)**

Uma das experiências de e-participação mais interessantes é o e-orçamento participativo de Belo Horizonte, no Brasil. Com 2,35 milhões de habitantes, esta cidade é a sexta maior do Brasil e um importante centro político no país. O seu OP é também um dos mais antigos a nível nacional: começou em 1993 e a sua metodologia tem-se mostrado inovadora. De uma forma notável, conseguiu incluir um OP Habitação autónomo, concebido para tratar esta questão fundamental. Baseia-se num ciclo de dois anos, um aspecto que já tem inspirado outras experiências no Brasil, e coloca a tónica no controle popular sobre a execução real das obras públicas seleccionadas. Em 2006, acrescentou-se um OP Digital como terceiro pilar, prática que se repetiu em 2008 e 2010. Este OP electrónico visa três objectivos: modernizar a iniciativa através da utilização das TIC; aumentar o envolvimento dos cidadãos no processo e incluir grandes investimentos no OP, com impacto sobre toda a cidade. Na realidade, a maior parte dos OP’s brasileiros enfrentam um duplo problema: a participação manter-se relativamente limitada (1 a 3% dos residentes nas cidades e uma percentagem um pouco mais elevada nas localidades mais pequenas) e o facto de os investimentos de maior monta ficarem geralmente fora do seu alcance.

A ideia é, portanto, organizar um voto electrónico, aberto a todos os residentes com mais de 16 anos, a fim de definir a ordem de prioridade para alguns investimentos que implicam somas muito mais elevadas do que os montantes disponíveis ao nível de cada distrito. Para participar, os cidadãos terão de aceder à plataforma e-votação através do website oficial do

município, onde encontram informação sobre os diferentes investimentos públicos. A decisão é tomada segundo a regra da maioria, sem se dar preferência às áreas mais desfavorecidas. Em 2006 foram disponibilizados 25 milhões de Reais (cerca de 14 milhões de dólares) para o OP Digital. As verbas subiram para 50 milhões (28 milhões de dólares) em 2008, para que uma obra pública (uma estrada circular em torno de uma importante praça) pudesse ser seleccionada. Em comparação, cerca de 80 milhões de Reais (44 milhões de dólares) foram atribuídos ao OP Regional em 2007-2008 e 110 milhões (cerca de 61 milhões de dólares) em 2009-2010. (Neste último ciclo, foram seleccionados 110 projectos públicos, o que significa que o montante médio por investimento foi de um milhão de Reais (uns 550.000 dólares). Em 2006, a metodologia adoptada foi um pouco diferente, quando os votantes puderam efectuar 9 votos, um por região do OP, e em 2009, quando tinham apenas uma escolha e também era possível votar pelo telefone. Em 2006, votaram 173.000 pessoas (cerca de 10% do eleitorado em Belo Horizonte) e, em 2008, 124.000 - em comparação com 38.000, 34.000 e 44.000 votantes para o OP Regional em 2005/2006, 2007/2008 e 2009/2010. O acréscimo na participação, causado pelo voto “on-line”, foi um sucesso evidente. Contudo, perdeu-se aqui praticamente toda a dimensão deliberativa (só foram dadas 1.200 contribuições através do fórum “on-line”, em 2006) e, assim, o orçamento participativo digital assemelha-se mais a um referendo “light” do que ao “tradicional” OP. Este sucesso peculiar fez do OP digital de Belo Horizonte uma boa prática internacionalmente reconhecida (Peixoto, 2008).

## 6. Resultados importantes mas ambíguos

Em trinta anos de orçamentos participativos na América Latina, obtiveram-se grandes, mas contrastantes, resultados. Sérios debates têm dividido os defensores do OP: este tem de assentar necessariamente na participação individual (por vezes chamada “universal” pelos que a defendem) ou pode ter antes uma base comunitária? Quem toma a decisão final sobre o orçamento que será apresentado ao conselho comunal, o conselho do OP ou o executivo municipal? Após a aprovação do orçamento, deve haver ou não controle social e inspeção dos investimentos? O nível que realmente conta é o de proximidade ou deve haver um espaço para o debate entre cidadãos à escala da cidade? São os recursos atribuídos ao OP demasiado limitados, implicando o risco de uma simples gestão da carência, ou pode o OP afirmar que reforça o controle dos cidadãos sobre recursos públicos significativos, implicando então o risco de uma pulverização da tomada pública de decisão pelos bairros? Terá o OP de ser institucionalizado por lei, quer seja local, regional ou nacional, ou deverá depender antes de regulamentos que o poder local e os participantes elaboram, ano após ano, para se manter “espontâneo” e sem regras fixas (Cabannes, 2006)?

Em todo o caso, um primeiro efeito é claro e reconhecido por quase todos os actores e observadores, explicando uma grande parte do interesse que este processo tem suscitado. Quando é operacionalizado de uma forma séria, o OP aumenta a transparência da utilização de fundos públicos e também o controle popular; e, conseqüentemente, reduz a corrupção. Investimentos e serviços passam a ser debatidos abertamente neste novo espaço público, em vez de serem negociados por detrás de portas fechadas. Relativamente a esta dimensão, os ensinamentos colhidos em Porto Alegre podem generalizar-se. A corrupção é um problema por toda a parte, mas o Índice de Verificações de Corrupção, proposto pela agência “Transparency International”, revela que o OP se difundiu mais nos países da América Latina onde a taxa de corrupção é particularmente elevada (Transparency International, 2009). Neste contexto, o OP parece oferecer um contributo promissor e duradouro à resolução deste espinhoso problema. Estudos econométricos têm sugerido que os municípios que implementam o OP têm menos probabilidades de sofrer de corrupção do que aqueles que não adoptam este programa (Zamboni, 2007).

Um segundo resultado diz respeito ao clientelismo, isto é, um importante aspecto do relacionamento que grupos da sociedade civil estabelecem com a classe política a fim de ver satisfeitas as suas necessidades. Os aspectos do OP que ajudam a combater a corrupção são também deveras eficazes para reduzir o clientelismo, porque a negociação e a deliberação ocorrem em público, implicando um diálogo horizontal entre cidadãos, e não apenas na base de simples contactos “confidenciais” e verticais entre políticos e eleitores. Uma vez mais, alguns trabalhos académicos confirmam o que os actores locais afirmam quando falam sobre a sua prática; pelo menos, nos casos em o OP é feito “a sério”, quando não é apenas consultivo e quando os investimentos postos a debate representam montantes significativos (o que nem sempre acontece). Nas experiências de maior dinâmica, a mudança é radical e o clientelismo tende a desaparecer (Avritzer, 2002; 2009). Quando se toma em consideração o impacto deformante das redes patron-clientes nas políticas da América do Sul, um tal resultado está longe de ser insignificante. No entanto, este efeito positivo deve ser reequilibrado com um importante limite: tal como a experiência de Porto Alegre e outras demonstram, a lógica intrínseca ao próprio sistema político – com as suas lutas pelo poder, muitas da vezes motivadas pelo impulso de auto-promoção e não pelas preocupações com o bem comum – não vai mudar automaticamente em resultado do OP. (Para referir apenas um exemplo, as lutas intestinas no PT de Porto Alegre continuam a ocorrer agora da mesma forma que anteriormente).

O terceiro efeito é essencial: na América Latina, o OP é um poderoso instrumento de redistribuição a favor dos pobres. Este factor tem sido sublinhado por vários estudos de terreno de natureza qualitativa, que tendem a corroborar aquilo que afirmam os coordenadores de experiências de OP. Nos bairros degradados de Porto Alegre e de outras cidades, os observadores podem constatar o progresso induzido por esta nova prática, no que se refere à habitação, à pavimentação, ao saneamento básico, à regulamentação do uso da terra ou à educação. Uma série de estudos quantitativos vieram acrescentar novos elementos a esta análise. Em 2003, um investigador brasileiro elaborou uma metodologia que conseguiu provar que os bairros pobres de Porto Alegre tinham, em geral, recebido um investimento muito mais elevado do que os bairros mais abastados. Utilizando



a mesma metodologia, e juntamente com outros colegas, demonstrou mais tarde que o mesmo fenómeno estava a ocorrer em São Paulo, Belo Horizonte e Belém (Marquetti et al., 2008). A combinação da mobilização da classe desfavorecida com os critérios de redistribuição no OP reorienta significativamente a alocação dos recursos públicos. Todavia, este efeito tem de ser ponderado: os recursos que têm emergido do processo de OP foram dirigidos, na sua maioria, para os pobres, mas que percentagem do orçamento público representam as verbas atribuídas ao OP? Será o OP apenas um “nicho” ou poderá ajudar a reorientar a política pública no seu todo? Contribui o OP para uma fragmentação do investimento, devido à pressão das bases para se aplicarem recursos em pequenas obras públicas? Contribui para melhorar a colecta dos impostos? É eficiente no longo prazo?

Todas estas questões foram já analisadas em estudos económicos, que se concentraram especialmente em Porto Alegre, mas que trataram também outros OP’s brasileiros de uma forma mais lata, comparando cidades com e sem OP. As conclusões são impressionantes. As condições de vida melhoraram mais nos municípios com OP (em termos de taxa de pobreza, acesso a água potável e a saneamento, etc.) do que naqueles onde o OP não é aplicado (e isto é verdade mesmo quando se ignora o voto na esquerda, isto é, a pressão política directa para uma política em prol dos pobres). Estes resultados dão-se especialmente no médio prazo, quando o OP já está em curso há dez anos ou mais. Por outro lado, o OP não provoca a pulverização do investimento público. O que o OP não gera, contrariamente a algumas expectativas, é um qualquer efeito sobre os impostos. De facto, não revela impacto consistente sobre a fiscalidade (Baiocchi et al., 2006; World Bank, 2008).

É de notar uma quarta consequência, embora mostre uma menor frequência. Quando o OP se encontra associado a uma preocupação com a modernização e a eficiência da administração pública, os dois processos podem reforçar-se mutuamente. Voltaremos a este fenómeno em próximos capítulos, um assunto que está aliás longe de ser monopólio dos OP’s da América do Sul.

Os efeitos do OP na América Latina tornam mais compreensível o facto de um dispositivo inovador, como o inventado em Porto Alegre por elementos da esquerda política e

por movimentos sociais de base, ter conseguido conquistar uma vasta gama de actores, muito para além do contexto geográfico e político original. O OP faz ainda parte da Agenda do Fórum Social Mundial, mas encontra-se agora inserido no programa de desenvolvimento a favor dos pobres, coordenado pelo Banco Mundial. Contudo, quando se olha para a sua dinâmica na generalidade, verifica-se que nem todos os OP’s latino-americanos possuem um perfil comum.

Numa extremidade do espectro, temos a experiência de Porto Alegre. A interacção entre uma vontade política forte e movimentos populares de base, uma metodologia que implica de facto uma restituição do poder às organizações da comunidade, a possibilidade de uma deliberação acertada através da constituição de conselhos participativos, critérios de justiça distributiva e a mobilização das populações pobres: o modelo de Porto Alegre, que na América Latina tem muito em comum com o modelo de OP do desenvolvimento comunitário, levou à construção da “governança participativa de empoderamento” (“empowered participatory governance”) (Fung/ Wright, 2001). Este modelo tem constituído uma componente da transformação, mais alargada e profunda, da sociedade e da política, e assim as desigualdades brutais que costumavam caracterizar este continente foram postas em questão (Santos, 2005). Até certa medida, a invenção e difusão do OP podem ser vistas como uma dimensão de um processo mais vasto que abalou a América Latina, afastando o continente das ditaduras e das políticas neoliberais, em direcção a democracias em que novos governos procuram promover outro tipo de desenvolvimento.

No outro extremo deste espectro, mesmo deixando de parte (inúmeras) experiências “falsas”, existem muitos OP’s latino-americanos feitos principalmente “de cima para baixo” e que não se baseiam numa independente mobilização da sociedade civil. Controlam apenas um montante limitado de verbas, o que significa que não podem realmente influenciar a distribuição global dos recursos. Assentam em metodologias que não concedem um real controlo ou poder de tomada de decisão às organizações da comunidade, o que quer dizer que não conseguirão, muito provavelmente, assegurar o empoderamento dos pobres. Garantem uma maior transparência, maior responsabilização dos poderes públicos perante a sociedade, melhor capacidade de reac-

ção por parte dos cidadãos, menos corrupção – em paralelo com algumas estratégias “a favor dos pobres”, que ajudam a mitigar de alguma forma as enormes desigualdades nas sociedades latino-americanas. Formalmente, embora se possam ter inspirado na metodologia de Porto Alegre, na “vida real” a situação destes OP’s é bem diferente. Hoje em dia, o Banco Mundial, que decidiu em 2000 promover estas “políticas a favor dos pobres”, exerce uma influência dominante sobre estes OP’s.

Entre as duas extremidades do espectro, muitos OP’s são liderados por actores com tendências políticas de esquerda ou por ONG’s que efectivamente pretendem mudar o modelo de desenvolvimento, mas a quem falta a mobilização feita “de baixo para cima” e uma visão política global. Além disso, a vida quotidiana tende a reduzir à rotina o que costumava ser, anteriormente, uma prática inovadora. Eis a razão porque alguns actores radicais, que estiveram envolvidos nos primeiros OP’s, têm denunciado com veemência estes “OP’s light”, que parecem ter perdido a sua alma (Baierie, 2007). Estes actores foram deixados de certo modo para trás, devido ao próprio sucesso daquilo que foi, no início, fruto da sua invenção.

## II. O regresso das caravelas: o Orçamento Participativo na Europa e na América do Norte

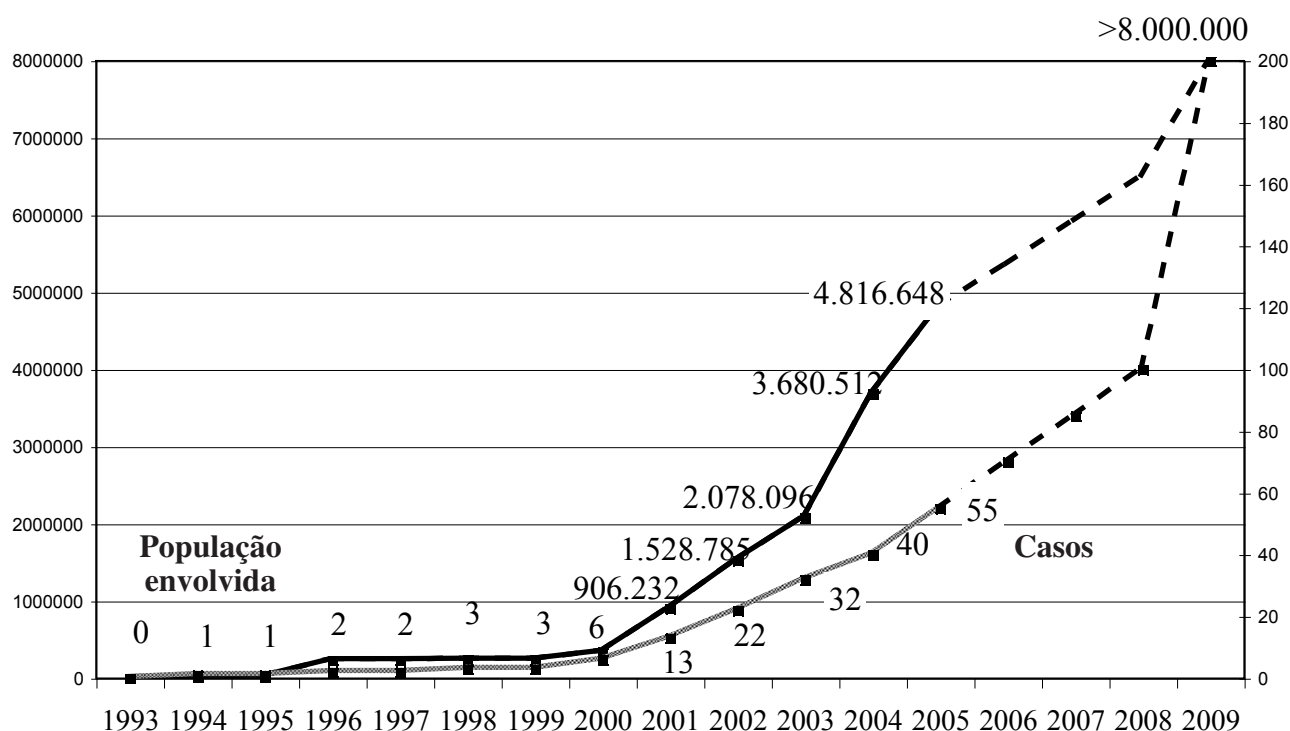
Após a análise que efectuámos do OP na América Latina, vamos estudar de perto a forma como este dispositivo se disseminou para além do seu continente de origem. A este respeito, a Europa e a América do Norte têm uma especial importância. Por um lado, porque a cooperação para o desenvolvimento dá uma volta de 180°. Países do Sul Global estão a mostrar às nações industrializadas do Norte como fazer uso de uma nova forma de diálogo. Falando metaforicamente, podemos dizer que as caravelas que os navegantes europeus levaram até ao Novo Mundo no início da Idade Moderna regressaram agora às origens. E a bordo trouxeram uma inovação que faz aproximar os cidadãos, políticos eleitos e funcionários públicos. Parece ser bastante forte a procura deste tipo de situação: um grau relativamente elevado de abstenção nas eleições e o crescente descrédito pela política geram pressões sobre os sistemas políticos do mundo ocidental para provar a sua legitimidade. Por outro lado, os poderes locais, em muitos países, enfrentam sérios problemas financeiros. Os municípios na Europa e na América do Norte procuram dar resposta a estes desafios multidimensionais, desenvolvendo diversos tipos de procedimentos. Nestes processos, o modelo de

Porto Alegre já não ocupa uma posição central; emergiram, de facto, outros modelos (Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2011). Os trabalhos de investigação publicados permitem-nos efectuar um estudo transversal que ultrapassa a escala individual de cada país. Por conseguinte, no presente capítulo, apresentamos antes de mais a disseminação geral do orçamento participativo na Europa e na América do Norte. De seguida, debatemos os respectivos impactos na justiça social, modernização do poder local e empoderamento (empowerment) da sociedade civil. Uma atenção muito especial será dada aos mecanismos de cooperação Norte-Sul e às suas redes.

### 1. A diversidade dos Orçamentos Participativos na Europa

Os orçamentos participativos alastraram rapidamente pela Europa, um desenvolvimento que foi provocado em grande parte pelos Fóruns Sociais em Porto Alegre. Estes, contudo, tiveram a presença, não só de representantes de iniciativas e organizações não-governamentais (ONG's), mas também de políticos locais de diferentes países. Coube um papel particularmente importante aos que participaram no Fórum

Figura 4: Número de Orçamentos Participativos e população envolvida



Fonte: Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2011

das Autarquias Locais, um evento paralelo ao Fórum Social Mundial. Obviamente, outros grupos e actores foram também responsáveis pela difusão do orçamento participativo, como é debatido mais adiante. A Figura 4 mostra o incremento no número de orçamentos participativos entre 1993 e 2009.

A observação da Figura 4 mostra que é realmente possível falar-se de um regresso das caravelas, no sentido que atrás descrevemos. Enquanto em 1999, era possível contar os orçamentos participativos pelos dedos de uma só mão, em 2002 o número de casos na Europa já subira para mais de 20 e atingia 55 em 2005. Esta tendência ascendente manteve-se. Em 2009, embora alguns orçamentos participativos tenham terminado, o número total aumentou para mais de 200, o que se deve em larga medida a um crescimento muito rápido na Itália e também a acréscimos em Espanha e em Portugal. O orçamento participativo também existe na Noruega e na Suécia, isto é, no norte da Europa, tal como na Polónia, Albânia e Bósnia, etc., ou seja, na Europa de leste. Se olharmos também para o agregado das populações das vilas, cidades e distritos com orçamento participativo, notamos que a curva apresenta um perfil ascendente semelhante. Os números sobem de menos de 350.000, em 2000, para 1 milhão e meio em 2002, 3,6 milhões em 2004 e mais de 8 milhões em 2009.

Figura 5: **Mapa do orçamento participativo na Europa (2009)**



Fonte: Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2011

Um aspecto a assinalar é a diversidade das abordagens existentes. Encontram-se adaptações do modelo de Porto Alegre principalmente em Espanha e na Itália. Também são correntes na Península Ibérica os orçamentos participativos que incorporam elementos do modelo de participação de interesses organizados. A forma de orçamento participativo mais espalhada na Europa é, contudo, a dos que se aproximam mais do modelo de participação de proximidade. Encontram-se exemplos deles em França, Itália, Portugal, Escandinávia e noutros países. Inicialmente, na Europa ocidental, eram os partidos social-democratas ou de esquerda pós-comunista que se envolviam na disseminação do orçamento participativo. Agora, encontram-se também activamente envolvidos governos conservadores; e, na Alemanha, o orçamento participativo foi, desde o início, um tema que atravessou todos os partidos. Diferentes redes e organizações também apoiaram a introdução do orçamento participativo. Em Itália, a rede municipal “Nuovo Municipio” desempenhou um papel de relevo. Na Alemanha, foram também muito relevantes as redes ligadas à modernização do poder local e, hoje, as agências alemãs “One World” e “Civic Education” estão a desempenhar um papel muito importante e que atravessa as fronteiras partidárias. Noutros países, a construção de redes é levada a cabo, fundamentalmente, por iniciativas da sociedade civil; por exemplo, a PB Unit (anteriormente, Community Pride Initiative) no Reino Unido ou a Associação In Loco em Portugal, que coopera activamente com inúmeros municípios interessados no OP. Em Espanha, existe também uma rede nacional de OP's. A associação sueca de municípios está vivamente empenhada em disseminar mais o orçamento participativo no país. No sentido inverso, a estagnação no número de experiências francesas pode explicar-se, entre outras razões, pelo facto de as redes, que de início introduziram o OP, já não se encontrarem activas.

Nos países da Europa de Leste, não existem procedimentos normalizados e o orçamento participativo é promovido por organizações internacionais. Mais ainda do que na América Latina, são frequentemente o Banco Mundial, ONU, USAID, GTZ e outras instituições vocacionadas para o desenvolvimento que organizam os procedimentos participativos em cooperação com parceiros locais. O OP surge, portanto, do exterior, sendo o seu objectivo primordial mobilizar cidadãos e fomentar uma boa governança local. Processos

desta natureza começam geralmente com uma preparação transparente dos orçamentos públicos, tal como na Rússia, Arménia e Estados Bálticos (Shah, 2007). Num determinado número de casos, é visível uma clara estrutura de orçamentação participativa, como em Svishtov, na Bulgária, ou Elbasan, na Albânia. Um outro ponto comum aos orçamentos participativos nesta região é que, na sua maioria, inserem projectos-piloto que são geralmente interrompidos quando termina o apoio internacional. Existirão razões diversas para que tal aconteça, embora muitos relatórios refiram um elevado grau de cepticismo da parte dos cidadãos (Driscoll/ Lakowska/ Eneva, 2004; Co-Plan, 2005).

Na América, igualmente, podem observar-se variantes diversas deste fenómeno. Existe uma forte tendência para as experiências “caseiras”, enraizadas na tradição do Desenvolvimento Comunitário, isto é, a promoção das áreas mais desfavorecidas através da auto-organização de grupos de interesses. Não obstante, introduziram-se algumas características que remetem directamente para Porto Alegre e é possível observar aqui, sem dúvida alguma, actividades que surgiram a partir das bases (Lerner/ Wagner, 2006). Esta tendência é ainda algo limitada, embora se constatem progressos no Canadá e as primeiras acções de orçamento participativo se tornem visíveis nos Estados Unidos (Chicago, Nova York, etc.), o número de experiências em toda a América do Norte ainda se situa provavelmente entre 4 e 10.

## **2. Os impactos sociais do Orçamento Participativo na Europa e na América do Norte**

Um dos maiores sucessos obtidos pelo orçamento participativo na América Latina foi o conjunto dos seus impactos sociais. Contudo, o que dizer da Europa, onde os problemas sociais, embora de uma inegável importância, são menos dominantes? Enquanto os municípios alemães se mantiveram até hoje relativamente cépticos em relação à experiência de Porto Alegre, alguns presidentes dos governos municipais de Espanha e Itália decidiram inspirar-se nela. Uma característica comum a estas abordagens é o facto de o orçamento participativo se centrar em investimentos e projectos que são seriados, por ordem de prioridade, na base de critérios de justiça social. Um dos exemplos melhor conhecidos é o da cidade espanhola de Sevilha e também de um certo número de pequenos municípios em Itália. Uma alternativa à metodologia baseada em Porto Alegre é constituída por procedi-

mentos que põem a tónica em distritos com necessidades especiais de desenvolvimento social e em que os projectos podem ser elaborados em conjunto com a população interessada, numa base participativa. Como se poderão utilizar os orçamentos participativos para fins de desenvolvimento social e de que forma emergem, efectivamente, procedimentos desta natureza?

### **Várias adaptações do modelo de Porto Alegre na Europa**

Na Europa, os impactos sociais mais fortes encontram-se em dois pequenos municípios italianos. São a vila de Grottamare, na costa adriática (14.700 habitantes) e o município de Pieve Emanuele (15.000 habitantes), situado na proximidade de Milão. Em ambas as localidades, após uma mudança de executivo, no início da década de 90, como corolário de uma vaga de inúmeros escândalos, deu-se início a uma era de políticas participativas que levaram à promoção de distritos negligenciados e a uma drástica redução da corrupção. Nestes dois exemplos, a participação conduziu realmente a uma mudança fundamental, demonstrando a possibilidade de se adaptar o modelo de Porto Alegre na Europa (Fanesi, Sechi, in Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2005). Será, no entanto, que isto é também aplicável às grandes cidades? As histórias de sucesso de Grottamare e Pieve Emanuele levaram estes dois municípios a desempenhar um importante papel de exemplo a seguir, no que toca à disseminação do orçamento participativo em Itália, onde mais de 100 experiências com procedimentos de participação emergiram desde então. Contudo, a maioria destas práticas não se baseia no modelo de Porto Alegre. Para melhor avaliar a aplicação desta abordagem na Europa, vale a pena olhar para a cidade espanhola de Sevilha, na Andaluzia, onde uma população de 700.000 habitantes fez dela, durante muito tempo, o maior município europeu com orçamento participativo; antes de ser ultrapassada por Colónia (1 milhão de habitantes). Em Espanha, onde existem uns 50 orçamentos participativos, considera-se Sevilha um dos exemplos mais ambiciosos, graças sobretudo à rigorosa aplicação que ali se faz dos critérios de atribuição (Ganuza, 2010). O orçamento participativo ascende a cerca de 14 milhões de euros (cerca de 17 milhões de dólares), enquanto o orçamento total da cidade, incluindo as empresas municipais, atinge os 862 milhões de euros (aproximadamente mil milhões de dólares).

Quadro 3: **Critérios de atribuição do Orçamento Participativo de Sevilha**

	Investimento e manutenção	Programas e actividades
A. Critérios gerais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infra-estruturas básicas (iluminação, asfaltamento, fornecimento de água, etc.)</li> <li>• acesso a serviços básicos</li> <li>• População abrangida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• População abrangida</li> <li>• Condição das infra-estruturas sociais na zona abrangida pelo orçamento participativo</li> <li>• Ausência de programas sociais públicos</li> </ul>
B. Critérios suplementares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área (distrito, zona) abrangida</li> <li>• Sustentabilidade ecológica</li> <li>• Integração na arquitectura da cidade (ou distrito)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio a valores democráticos e humanísticos, tais como tolerância, paz, solidariedade, etc.</li> </ul>

Fonte: *Ayuntamiento de Sevilla, 2004*

À imagem do modelo de Porto Alegre, o procedimento adoptado pela capital andaluzas assemelha-se a uma pirâmide. A base é formada pela divisão da cidade em 15 zonas. Aqui, os cidadãos reúnem-se em fóruns, normalmente organizados nos centros comunitários. Nestes fóruns, emergem e propõem-se ideias para projectos. As propostas que impliquem verbas até 30.000 euros (cerca de 37.000 dólares) são classificadas como projectos de distrito. Os projectos que ultrapassem este patamar são tratados como propostas para a cidade inteira. Elegem-se delegados para ambos os níveis, de bairro e de cidade, cuja tarefa consiste em examinar as propostas avançadas pelos fóruns de cidadãos e decidir sobre a ordem final de prioridades. Esta seriação assente no grau de prioridade adopta critérios que se baseiam, pelo menos parcialmente, nos do modelo de Porto Alegre. Estabelece-se uma distinção entre “critérios gerais”, que podem medir-se objectivamente, e “critérios suplementares”, que são avaliados pessoalmente pelos delegados. A cada proposta são atribuídos entre 0 e 15 pontos em cada categoria (Ver Quadro) e é nesta base que se elabora a lista de prioridades a transmitir ao governo municipal e ao conselho da cidade. Estes critérios são construídos para influenciar a definição de prioridades de forma a que certas áreas e grupos seleccionados possam

ser beneficiários no grau mais elevado. Em Sevilha, são, em princípio, implementados os projectos que promovam finalidades sociais, ecológicas e democráticas em zonas onde as infra-estruturas existentes sejam mais fracas.

Em paralelo com estes critérios, o papel dos cidadãos em Sevilha também deve ser realçado. São eles que ajudam a dar forma e a adaptar os próprios processos. Em primeiro lugar, os cidadãos envolvidos, organizados por grupos de pressão, empenham-se na preparação dos fóruns de orçamentação participativa, nos distritos, e também na elaboração de instruções a dar aos respectivos moderadores. Estas reuniões preparatórias servem para debater, por exemplo, estratégias de consciencialização, a estruturação dos fóruns e a distribuição de documentos. Em segundo lugar, os cidadãos podem, até certa medida, modificar os procedimentos do orçamento participativo e adaptar os critérios de atribuição. Contudo, apesar das suas regras claras e do facto de este procedimento contribuir para o empowrment da sociedade civil, os seus efeitos em termos de justiça social não são comparáveis aos que ocorrem na América Latina; isto deve-se, em parte, ao facto de os montantes disponibilizados para os distritos socialmente destituídos serem relativamente parcos.

### Desenvolvimento Comunitário – uma alternativa?

Nos orçamentos participativos em Itália e Espanha, que descrevemos acima, foram quase sempre os governos locais que tomaram a decisão de introduzir um processo inovador de participação. As mais das vezes, iniciativas que se baseiam no “desenvolvimento comunitário” seguem um caminho algo diferente. Emergem do seio de uma cultura de auto-ajuda, que se propagou pelo Reino Unido e pela América do Norte, em parte porque as prestações sociais distribuídas pelo Estado eram aqui mais fracas do que na Europa Ocidental ou na Escandinávia. A natureza destas iniciativas vai dos grupos de bairro ou aldeia relativamente informais até às organizações profissionais. As estruturas de base comunitária obtêm fundos para as suas actividades de fontes externas, o que significa, em geral, a existência de programas liderados por governos regionais ou centrais e, no caso da Europa dos 27, pela União Europeia.

Na cidade canadiana de Guelph (100.000 habitantes), situada 100 quilómetros a oeste de Toronto, no Estado de Ontário, foram grupos comunitários que iniciaram um orça-



mento participativo. No início este era independente, mas conseguiu conquistar a pouco e pouco o governo municipal como parceiro. Durante a década de 1990, as verbas provinham de um programa do governo provincial e organizavam-se auscultações participativas com os diferentes actores da comunidade sobre a melhor forma de as aplicar. Com esta abordagem, alcançou-se uma experiência muito positiva, que levou ao estabelecimento de uma coligação de iniciativas comunitárias, capaz de transferir o processo para outros territórios. Propostas temáticas e projectos de base territorial são, antes de mais, apresentados pelos organizadores. Estas propostas são debatidas e seriadas por ordem de prioridade nos fóruns locais. A decisão final sobre financiamento é tomada pela assembleia de delegados da comunidade. Por outras palavras, os cidadãos envolvidos gerem eles próprios, de facto, as verbas em causa, frequentemente com a assistência técnica de um gestor comunitário mandatado para o efeito. Para cada projecto, 25% do montante requerido deve ser recolhido pelos próprios grupos ou beneficiários. Mais de mil pessoas participam neste proces-

so, dos quais uma larga percentagem provém de grupos com baixos rendimentos (Pinnington/ Lerner/ Schugurensky, 2009). Para eles e para as suas famílias, haverá acções financiadas nas respectivas zonas, tais como festivais, actividades de tempos livres, medidas educativas e pequenos trabalhos de construção civil.

Existem no Canadá várias experiências influenciadas pelo orçamento participativo, sendo um dos exemplos mais interessantes o da Agência de Habitação Comunitária de Toronto<sup>6</sup>.

### 3. Participação – uma via para a modernização?

Quando as pessoas na Alemanha começaram a debater a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, em 2001/2002, muitas delas, de início, mostravam-se cépticas. Alguns alegavam que os problemas sociais neste país europeu não são da mesma escala dos que se verificam na América Latina. Além disso, outros avançavam com o argumento, talvez ainda mais forte, de que os municípios germânicos viviam uma crise financeira, pelo que era absurdo

#### Habitação Comunitária de Toronto

A cidade de Toronto possui a sua própria agência para a habitação nas comunidades, conhecida como “TCH” (Habitação Comunitária de Toronto). Os seus 164.000 inquilinos e as suas 58.500 unidades residenciais (6% do equipamento imobiliário local) fazem da TCH o maior prestador de habitação social do Canadá. Tem um orçamento de 572 milhões de dólares canadianos (cerca de 558 milhões de dólares dos EUA). Uma vasta percentagem das suas despesas é representada por custos fixos, onde se incluem os da sua força de trabalho, com 1.500 colaboradores. Desde 2001, a TCH tem também um orçamento participativo para os seus inquilinos. Devido à sua estrutura em forma de pirâmide, o processo assemelha-se à primeira vista com o modelo de Porto Alegre. Espalhados pelos complexos imobiliários, existem 27 conselhos de inquilinos que recebem as sugestões e as propostas dos residentes. Cada conselho de inquilinos aprova, então, cinco projectos para o respectivo distrito. Um comité constituído por delegados dos conselhos de inquilinos aprova igualmente mais dois projectos para a TCH no seu todo. A tarefa deste comité é avaliar a viabilidade dos diferentes projectos e as respectivas exigên-

cias concretas em termos de financiamento. Os delegados são também mandatados para apoiar a implementação dos projectos aprovados. Através deste processo, tomam-se, todos os anos, decisões sobre a aplicação de 7 milhões de dólares do Canadá (cerca de 6,8 milhões de dólares dos EUA), que envolvem fundamentalmente medidas de “proximidade”, tais como pequenas reparações nos edifícios, manutenção de espaços verdes ou a construção de parques infantis. Todavia, verifica-se uma diferença essencial relativamente a Porto Alegre. Em contraste com o município brasileiro de vanguarda nesta matéria, o financiamento não necessita de ser aprovado, nem pelo conselho municipal nem pela TCH. Essas verbas são geridas directamente pelos inquilinos. Dado que muitos provém de grupos socialmente desfavorecidos, este orçamento participativo beneficia, em especial, estes sectores da população. As actividades financiadas pelo orçamento participativo apoiam-se em medidas colaterais, nomeadamente no sector da saúde e outros sectores sociais. São também adoptados outros instrumentos participativos, especialmente no domínio do planeamento. No conselho de administração da TCH, que compreende 13 membros, dois lugares são ocupados por inquilinos.

<sup>6</sup> Toronto Community Housing Corporation.

qualquer tipo de participação no investimento público. Na realidade, o que é que os cidadãos poderiam debater entre si se não havia dinheiro disponível? Todas estas razões acabaram por conduzir a uma concepção do orçamento participativo que não assentava em questões de atribuição de verbas. Na Alemanha, o OP foi reconhecido mais como uma via para facilitar a prestação de melhores serviços públicos. Embora exista, na América Latina, um certo número de casos em que as pessoas associaram participação e modernização, o orçamento participativo entre os rios Reno e Oder parece ter construído o seu próprio caminho. Este não será menos original e desempenhou, efectivamente, um papel fulcral na modernização de base participativa na Europa.

### **Informação – consulta pública – responsabilização do poder público<sup>7</sup>**

Os primeiros orçamentos participativos na Alemanha foram lançados no início deste milénio. Entre os primeiros municípios envolvidos, contam-se Mönchweiler (3.200 habitantes), Rheinstetten (20.500 habitantes), Gross-Umstadt (22.000 habitantes), Emsdetten, Vlotho, Monheim (43.000 habitantes), Castrop-Rauxel (28.500 habitantes) e Hilden. Nestes municípios, os orçamentos participativos foram introduzidos no âmbito de projectos-piloto, tais como a rede “Municípios para o Futuro” (1998-2002) e a iniciativa “Orçamento Participativo Municipal da Renânia do Norte e Westphalia” (2000-2004). Estes dispositivos de cooperação inspiravam-se na experiência da cidade de Christchurch, na Nova Zelândia, cuja abordagem “participação para a modernização” se mostrava muito pertinente para os promotores na Alemanha. Dados os desafios financeiros que os municípios enfrentavam, esperava-se que os cidadãos reconhecessem a “difícil situação”; porém, também se desejava que avançassem com as suas próprias propostas no sentido de melhorar os serviços administrativos. Esta metodologia saiu fortalecida pelo facto de, em muitos municípios, o orçamento participativo se encontrar ligado a uma visão de bom governo local denominada “comuna cidadã” (Bürgerkommune). Em termos mais simples, a “comuna cidadã” baseava-se na ideia de associar participação com modernização da administração local. Para o conseguir, ofereciam-se vários papéis participativos que também se podem encontrar no orçamento participativo. Os cidadãos

são vistos como “clientes/ consumidores”, destinatários de serviços de alta qualidade prestados em função da sua conveniência. Acumulando com esta dimensão, que é um factor chave na modernização participativa, os cidadãos são também convidados a actuar como “co-prestadores”, envolvendo-se em trabalho voluntário para ajudar a reformar os processos de prestação dos serviços relevantes. Em terceiro lugar, os municípios são chamados a participar em processos de tomada de decisão política, intervindo como membros da “autoridade contratante” que encomenda os serviços (Banner, 1999; Bogum/ Holtkamp/ Schwarz, 2003). Devemos ainda acrescentar que, muito frequentemente, os participantes nos fóruns de cidadãos na Alemanha são seleccionados ao acaso, com base no recenseamento municipal, a fim de aumentar a diversidade no que se refere ao respectivo contexto socioeconómico, género e idade.

Em virtude deste enfoque na modernização do governo local, muitos orçamentos participativos na Alemanha assemelham-se ao modelo de consulta das finanças públicas já descrito no capítulo introdutório. Na prática, este é implementado em três etapas: informação, consulta pública e responsabilização do poder público. O primeiro passo consiste em informar os cidadãos sobre a situação financeira do município, fornecendo-lhes brochuras e organizando reuniões públicas. Onde é que o governo local encontra as suas receitas e que serviços são cobertos por cada fonte de financiamento? A consulta pública, que se concretiza geralmente sob a forma de assembleia de cidadãos, mas pode ainda ser complementada por inquéritos e debates on-line, visa recolher sugestões. Pede-se aos cidadãos que sugiram melhorias para as piscinas, bibliotecas, áreas verdes, equipamentos desportivos, serviços de limpeza das ruas, etc. O que os municípios procuram com isto é saber qual é o nível de conhecimento que os cidadãos possuem e que adquiriram na sua experiência quotidiana através da utilização desses equipamentos ou serviços. Um funcionário de um município onde funciona o orçamento participativo referia-se, um dia, ao papel do “cidadão como consultor de gestão de empresas”, dentro deste contexto. Uma outra forma de consulta pública já não se baseia em serviços específicos, mas num debate em torno das receitas e despesas locais. Em 2003/2004, o município de Emsdetten, por exemplo,

<sup>7</sup> “Accountability” na versão inglesa.



debateu com os seus cidadãos as várias alternativas para sanear o défice orçamental, convidando-os a concretizar as respectivas propostas. O passo seguinte – responsabilização do poder público – exige que o governo local comunique publicamente o destino dado às propostas, as que foram integradas no plano de actividades e as que foram rejeitadas ou adiadas. Hilden, por exemplo, responde a cada proposta com uma carta pessoal onde informa o cidadão (ou cidadãos) que submeteu a proposta sobre o resultado final.

### A votação e a internet

Desde 2005 até hoje, o orçamento participativo na Alemanha sofreu uma determinada evolução. Um dos motivos para as alterações foi o facto de a entidade “Engagement Global GmbH”, da Alemanha – através da sua agência “One World” (2002) – ter promovido um debate nacional sobre a experiência de Porto Alegre. Em segundo lugar, passou a existir também a vontade de experimentar o orçamento participativo em grandes cidades. Com esse fim em vista, a Agência Federal para a Educação Cívica, em cooperação

com as Fundações dos partidos políticos representados no Parlamento federal alemão, patrocinou a realização de um processo especial, em que alguns dos autores do presente relatório estiveram directamente envolvidos. A nova abordagem conceptual, publicada na brochura “Bürgerhaushalt in Großstädten” (“Orçamento Participativo nas Cidades”) (Bpb, 2005), procurava fazer avançar a metodologia existente, introduzindo-lhe novos desenvolvimentos. A abordagem daí resultante ainda tem menos a ver com investimentos e mais com a avaliação participativa dos serviços e com uma gestão de contenção dos fundos públicos. O que é novo, porém, é que os cidadãos podem estabelecer prioridades quanto às suas propostas através do voto (Ver Caixa); já não se deixa ao poder local a tarefa de seleccionar as propostas mais importantes, função que fica a cargo dos cidadãos. Este procedimento foi testado pela primeira vez no distrito berlinense de Lichtenberg (252.000 habitantes), sendo subsequentemente adoptado por Potsdam (150.000 habitantes) e incorporado noutros orçamentos participativos germânicos.

### A votação em Lichtenberg

O procedimento implementado em Berlim-Lichtenberg baseia-se na metodologia apresentada na brochura “Bürgerhaushalt in Großstädten”, publicada pela Agência Federal para a Educação Cívica. Este processo oferece três tipos de votação para se determinar a ordem de prioridade das propostas: votação nos fóruns de cidadãos, votação on-line e votação por via postal. Esta última obriga à distribuição de um questionário a um grupo de cidadãos, seleccionados ao acaso, a quem se pede que o preencham e devolvam. Os três tipos de votação baseiam-se todos no método adoptado em algumas eleições na Alemanha de “agregação mais divisão

do voto”. Cada cidadão recebe cinco “boletins de voto”, sob a forma de pequenos círculos adesivos, que deverá distribuir pelas propostas da sua preferência. Isto significa, por exemplo, que uma proposta pode ganhar todos os votos ou apenas alguns deles, deixando assim margem para que outras também recebam apoio. Este esquema produz uma lista de prioridades, como se mostra no Quadro 4 (abaixo). Assim é até possível comparar como é que uma dada proposta foi avaliada segundo os diferentes tipos de votação – fórum, on-line ou pelo correio; uma comparação deste género pode, por exemplo, ajudar a compreender a importância do trabalho dos grupos de pressão (“lobbying”).

Uma outra razão porque se avançou mais com o orçamento participativo germânico pode ter sido o facto de esta primeira metodologia ser relativamente ineficiente. É possível recolher sugestões para a melhoria dos serviços da biblioteca, dos parques de estacionamento ou da manutenção das áreas verdes, através de instrumentos que são muito menos complexos do que o orçamento participativo, tal como era de início. A participação on-line surgiu como uma saída para este problema de falta de eficiência e tornou-se desde então um elemento chave no orçamento participativo. No

começo, os debates pela Internet faziam-se em paralelo com os fóruns de cidadãos. Contudo, existem agora casos em que a participação se realiza, em grande escala ou até exclusivamente, de forma virtual. Um exemplo, que recebeu já um reconhecimento internacional, é o caso do “e-orçamento participativo” de Colónia. Este tipo de desenvolvimento não teria sido possível sem o espírito inovador de diversos centros de investigação e de prestadores de serviços orientados para aplicações concretas.

Quadro 4: Lista de prioridades do Orçamento Participativo de Lichtenberg (2005)

	Postal	%	On-line	%	Fórum de Cidadãos	%
1.	Equipamento para clubes de juventude	11,4	Projecto de ciclovia	16,7	Manutenção das escolas de música	11,1
2.	Manutenção dos clubes sociais para cidadãos seniores	9,2	Actividades com crianças e jovens	12,4	Manutenção/ promoção de centros desportivos	8,3
3.	Projecto de ciclovia	8,1	Canil	8,7	Manutenção da escola secundária	7,8
4.	Actividades audiovisuais na biblioteca	5,1	Manutenção da escola secundária	6,5	Actividades audiovisuais na biblioteca	6,8
5.	Manutenção/ promoção de centros desportivos	4,2	Manutenção das escolas de música	6,2	Reparação/ promoção de equipamentos para patinagem	5,5
6.	Manutenção das escolas de música	4	Actividades audiovisuais na biblioteca	5,1	Projecto de ciclovia	5,5
7.	Projectos intergeracionais	3,8	Projectos intergeracionais	3,3	Manutenção dos clubes sociais para cidadãos seniores	4,9
8.	Actividades com crianças e jovens	3,7	Equipamento para clubes de jovens	2,9	Equipamento para clubes de jovens	3,7
9.	Canil	3,6	Manutenção do centro de artes e tempos livres	2,9	Projectos intergeracionais	3,1
10.	Manutenção do centro de artes e tempos livres	3,4	Continuação da promoção da actividade económica	2,9	Continuação da promoção da actividade económica	1,5

Fonte do quadro: Departamento do Distrito de Lichtenberg, in Klages/ Daramus (2007)

#### e-OP em Colónia (Alemanha)

Em 2007, para o seu orçamento bianual, a cidade de Colónia (1 milhão de habitantes) implementou um orçamento participativo on-line abrangente. Organizou-se o debate sob a forma de blogues (Engel, 2009). Todos os participantes podiam acrescentar os seus comentários às propostas e classificá-las por prioridade; o que quer dizer que Colónia adoptou e deu mais desenvolvimento ao método de votação utilizado em Lichtenberg. Receberam-se cerca de 5.000 propostas para as três áreas – “zonas verdes”, “rede rodoviária, caminhos e praças” e “desportos”. O conselho tinha-se comprometido de antemão a dar uma resposta às primeiras cem propostas recebidas para cada uma destas áreas, o que foi respeitado o mais escrupulosamente possível. As várias propostas, a que se juntaram

os respectivos comentários, foram inseridas no website e podiam ser lidas em conjunto com as respostas emitidas pelo conselho e pelos comités. Os utilizadores do website podiam descarregar um relatório em que se dava conta da forma como os 8,2 milhões de euros adicionais (cerca de 10 milhões de dólares) disponibilizados pelo orçamento participativo tinham sido aplicados. As rubricas incluíam o tratamento e a manutenção das zonas verdes e os parques de jogos infantis – tudo medidas que afectam os cidadãos directamente. Os cidadãos de Colónia tinham acolhido o orçamento participativo de braços abertos e este tornou-se o tema favorito de conversas na cidade. As organizações internacionais também vêem este dispositivo com bons olhos e, graças a ele, concederam vários prémios a esta cidade alemã.

Analisando os orçamentos participativos germânicos, observam-se alguns efeitos que reflectem a modernização do governo local. É o caso da valorização dos conhecimentos

específicos dos cidadãos, que desempenham assim um papel activo para ajudar a reformar os processos de prestação dos serviços públicos. Outro efeito é a submissão de pro-

postas visando uma gestão mais eficiente das verbas públicas. Estes efeitos, porém, não são visíveis por toda a parte. Em contraste, outras consequências associadas à modernização, tais como cooperação entre departamentos municipais, maior celeridade nos procedimentos administrativos, mudanças nas estruturas de gestão ou uma melhor monitorização do governo local, encontram-se sobretudo noutros países europeus (Sintomer/ Herzberg/ Röcke, 2008). Por outras palavras, os efeitos de modernização observados na Alemanha não são tão alargados como seria de esperar, o que sucede, possivelmente, porque neste país a ênfase foi posta na criação de capacidade de resposta. O orçamen-

to participativo não é tão usado para melhorar a prestação de serviços como é para levar cidadãos, funcionários públicos e políticos locais eleitos a um relacionamento de maior proximidade (Herzberg, 2009). Em simultâneo, não se pode esquecer que foram sobretudo os exemplos germânicos que provocaram o debate sobre orçamento participativo e modernização, à escala europeia. Um primeiro passo nessa direcção foi a aposta numa maior transparência, um progresso desde então adoptado em Sevilha. Nesta cidade espanhola, o financiamento de projectos através do orçamento participativo é apresentado separadamente no orçamento publicado (Ver Caixa).

#### **O Orçamento Participativo e a divulgação dos projectos e respectivos orçamentos (Sevilha)**

Em Sevilha, como em muitos outros municípios espanhóis, as associações e outros grupos de interesses locais organizados têm um relativo poder. Muitas iniciativas de base, não só se encontram representadas nos comités do governo local, como recebem também verbas para organizar festivais e outras acções de cidadania – um procedimento que é igualmente habitual noutros países. Alguns grupos, contudo, nem sequer sabem que existem fundos a que se podem candidatar. E os beneficiários de certos fundos ignoram muitas vezes que poderiam receber apoios de outras medidas. De uma maneira geral, estes grupos alimentam uma suspeita oculta de serem tratados de forma menos vantajosa do que os outros. Em Sevilha, tomou-se a decisão de publicar as contas de maneira a evitar este estado de coisas. As medidas promovidas através do orçamento participativo são reveladas abertamente no orçamento global publicado pelo município, sob a forma de uma descrição sucinta de cada projecto, o montante de verbas atribuído e um número de referência para facilitar outras consultas. Pode ler-se, por exemplo, no anexo de 20 páginas, que o distrito de Cerro-Amate recebe um total

de cerca de 1,1 milhões de dólares no âmbito do orçamento participativo; destes, 640.000 são gastos em despesas correntes e 482.000 em investimentos de pequena escala e em pequenas obras. As medidas financiadas são especificadas, variando os montantes entre 617 e 37.000 dólares (500 a 30.000 euros). Desta forma, qualquer grupo ou qualquer pessoa, que apresentou uma candidatura para financiamento ao abrigo do orçamento participativo, pode obter informações claras. Em Sevilha, mais de 17 milhões de dólares, num orçamento global que totaliza quase mil milhões de dólares, são atribuídos através de procedimentos participativos (Ayuntamiento de Sevilla, 2007). Este montante divide-se pelas prioridades definidas à escala da cidade (cerca de 3 milhões de dólares), unidades semi-independentes e empresas municipais (uns 5,8 milhões de dólares) e pelos distritos, para os quais se disponibilizam quase 50% das verbas (8,7 milhões de dólares, aproximadamente). Contrariamente às cidades europeias de Berlim, Paris, Londres ou Roma, os distritos de Sevilha não têm um governo local autónomo, constituem subdivisões administrativas para fins de planeamento, sob a responsabilidade de um comité consultivo.

#### 4. Orçamento Participativo e sociedade civil

Para além da justiça social e da modernização da administração local, o orçamento participativo está também associado à mobilização, e até ao empoderamento (empowerment), dos cidadãos. No Brasil, conduziu mesmo a um fortalecimento da democracia representativa, graças à redução da corrupção e das relações de caciquismo, resultante de uma maior transparência e de uma autonomia mais forte das iniciativas de base, ao abrigo do orçamento participativo. Nas experiências que vivem sob a influência do modelo de orçamentação participativa comunitária, os cidadãos são extremamente activos. Não obstante, o processo é organizado sobretudo no exterior das instituições políticas e, por isso mesmo, não se pode esperar automaticamente que a democracia representativa saia reforçada. Outras metodologias, tais como a participação de proximidade, procuram aproximar mais uns dos outros, cidadãos e decisores públicos. Estes tipos de iniciativas podem também levar a um empenhamento mais profundo e a um fortalecimento sustentável da sociedade civil. É à luz desta dimensão que voltamos agora ao orçamento participativo na Europa de Leste e na América do Norte.

A cidade albanesa de Elbasan (120.000 habitantes) foi pioneira do orçamento participativo na região (Co-Plan, 2005). O processo testado aí foi em seguida transferido para outros municípios, razão pela qual a Albânia, em conjunto com a Bósnia, é um dos países do sudeste europeu com o maior número de orçamentos participativos. A agência de planeamento urbano Co-Plan foi contratada para ajudar a introduzir o OP em Elbasan, tendo para isso recebido apoios do Banco Mundial. Numa primeira ronda de consultas públicas, organizaram-se dez reuniões públicas para os 20 bairros, onde funcionários municipais apresentaram o orçamento e os números referentes a receitas e despesas. Na segunda volta, realizada uns dias mais tarde, as propostas foram seriadas por ordem de prioridade. Em cada reunião podem estabelecer-se três prioridades de forma definitiva, resultando uma lista de 30 propostas no total. A ordem de prioridades final é determinada pelos delegados dos fóruns públicos. As decisões quanto ao financiamento das medidas são tomadas pelo conselho da cidade. Em 2005, receberam aprovação final 20 projectos com um orçamento de 79,5 milhões de Lek (cerca de 700.000 dó-

lares) (Co-Plan, 2005). O procedimento coloca a tónica nos bairros, de modo que projectos para a cidade inteira não têm praticamente lugar aqui. Contrariamente a Sevilha e a outras adaptações do modelo de Porto Alegre, não existem critérios para a atribuição dos fundos. Neste caso, o objectivo é ganhar a confiança dos cidadãos, apoiando os seus projectos de pequena escala.

Também existe, desde 2005, um OP no distrito de Plateau Mont-Royal (101.000 habitantes), na cidade canadiana de Montreal, embora muito diferente da experiência albanesa, pois não foi introduzido de cima para baixo. Na realidade, emergiu de um movimento conduzido e liderado, em larga escala, por organizações da sociedade civil (Rabuin, 2009). Já nos finais da década de 1990, estas organizações convidaram o presidente de Porto Alegre, Raul Pont, para discutir a introdução naquela cidade de um processo baseado no modelo brasileiro. De início, uma proposta neste sentido fora já rejeitada pelo governo da cidade. Em 2005, uma conferência organizada pelos activistas da sociedade civil, em que se apresentaram, tanto experiências brasileiras como europeias, conseguiu convencer a presidente de Plateau Mont-Royal, Helen Fotopulus, de que o orçamento participativo era uma boa ideia. Ela acabou também por ser persuadida graças a viagens que fez ao Brasil, durante as quais falou com actores chave do modelo de OP em Porto Alegre. O principal impulso para a introdução deste processo foi dado em resposta à pressão constante exercida pelas organizações de base. A metodologia aqui adoptada, assente nas pequenas comunidades, pode considerar-se uma amálgama de participação de proximidade, do modelo de Porto Alegre e do modelo participativo de interesses organizados (alguns grupos da sociedade civil têm assento permanente no conselho de delegados). Embora não existam critérios de atribuição e o processo resultante seja um compromisso, os grupos de base conseguiram influenciar as regras de procedimento.

Na maioria dos casos, o poder local dá os primeiros passos para introduzir um processo de OP, embora os organizadores oficiais possam ser assessorados neste empreendimento por cidadãos activos. Significa isto que a sociedade civil pode reforçar-se, tanto através de iniciativas públicas, como pelo envolvimento de baixo para cima. Contudo, a mobilização nem sempre é fácil. Na Europa e na América do Norte, os orçamentos participativos são normalmente

lançados de cima para baixo. A sociedade civil é mobilizada apenas num pequeno número de casos e os exemplos em que foram as organizações da comunidade que tomaram a iniciativa são ainda mais raros. Provavelmente, é mais fácil

para os cidadãos envolverem-se se já praticaram a participação quando frequentaram a escola. E o facto de que tal é possível, em princípio, tem sido comprovado em vários contextos experimentais.

### **O Orçamento Participativo na escola em Poitou-Charentes (França)**

Tem surgido um certo número de iniciativas, nos últimos anos, para envolver também os alunos das escolas no orçamento participativo. Diferentemente da América Latina, na América do Norte e na Europa, este tipo de actividades são relativamente recentes. Um certo número de experiências interessantes foi também conduzido pela “Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo/ Engagement Global” (Ködelpeter/ Nitschke, 2008). Contudo, até à data, a experiência mais abrangente foi levada a cabo em escolas secundárias da região francesa de Poitou-Charentes, envolvendo um total de 93 estabelecimentos de ensino (Sintomer/ Röcke, 2010). Neste processo, os participantes podem decidir sobre um montante total de 10 milhões de euros (12,3 milhões de dólares) por ano; os participantes podem apresentar propostas para projectos e investimentos de pequena escala até um valor máximo de 150.000 euros (184.000 dólares) cada um (o orçamento global das escolas atinge os 110 milhões de euros (cerca de 135 milhões de dólares). Em cada escola, o orçamento participativo, que envolve todos os elementos da comunidade esco-

lar, assenta em dois fóruns com a duração aproximada de 2 horas cada. A primeira reunião (Novembro/ Dezembro) começa com uma explicação sobre a forma como funciona o OP. No segundo passo, formam-se grupos de trabalho para debater projectos destinados a melhorar o dia-a-dia na escola. Por fim, os representantes de cada grupo apresentam as respectivas conclusões em plenário. Logo que as propostas tenham sido apreciadas pelo governo regional, organiza-se uma segunda reunião (Janeiro/ Fevereiro) para que as propostas sejam seriadas por ordem de prioridade. A cada participante são entregues 10 votos, que deve distribuir pelas propostas presentes conforme lhe aprouver. A lista de prioridades produzida desta forma é então transmitida ao governo regional. Na sua primeira versão, este processo não podia ser considerado um orçamento participativo porque não integrava um segundo nível em que os representantes das diferentes escolas podiam reunir-se (este passo em frente foi dado em 2011). De qualquer forma, o poder de facto de tomada de decisão exercido pelos alunos destas escolas secundárias (e pelos outros membros da comunidade escolar) sobre uma parte do orçamento é impressionante.

## **5. Resultados da aplicação do Orçamento Participativo na Europa e na América do Norte**

Menos de uma década após a introdução nestas regiões de orçamentos participativos, que conclusões se podem retirar sobre este processo na Europa (e, numa menor extensão, na América do Norte)? No que respeita à justiça social, não se pode referir Porto Alegre. Diferentemente do Brasil e da América Latina, aqui o OP não conduziu a uma inversão de prioridades. Será que a necessidade de tal acontecer é menor entre nós? Existem diferentes métodos através dos quais os grupos e as pessoas socialmente desfavorecidos podem ser promovidos através do OP. Um deles é aplicar critérios que favoreçam as áreas de habitação socialmente destituídas aquando da atribuição dos fundos públicos. Um outro envolve o desenvolvimento comunitário, em que as verbas são geridas pelos pró-

prios cidadãos, que estão activamente envolvidos na implementação das respectivas acções. Na Europa, esta abordagem foi aplicada com sucesso, principalmente no Reino Unido. E também se enraizou firmemente na América do Norte. Uma dificuldade é que o volume dos fundos disponibilizados até agora é geralmente muito baixo para permitir corrigir de facto qualquer défice profundo em termos de justiça social.

### O “balanço social”, Itália

Há uma dimensão que fica geralmente esquecida nos estudos sobre as consequências sociais da democracia participativa: o facto de, devido aos métodos da contabilidade pública e aos nossos hábitos de pensamento, ser difícil ou mesmo impossível saber exactamente quem “beneficia” com as políticas públicas. Orçamentar por produtos, um método que permite aos analistas efectuar agregados estatísticos mais finos (pois faz convergir os diferentes totais aplicados através de diferentes fontes), não é mais do que um primeiro passo nesta direcção. Em complemento, seria necessário classificar a informação disponível em função de critérios de justiça social, a fim de obter uma ideia exacta dos benefícios concretos recebidos pelos grupos em questão. Uma das experiências mais interessantes neste domínio é o “balanço social”, que foi introduzido e se generalizou

em Itália no final da década de 1990. Esta metodologia foi concebida, precisamente, para integrar e promover tais instrumentos. Esta abordagem é estruturada, não só para implementar um determinado balanço social, mas também para medir os efeitos sociais concretos das políticas públicas e dar-lhes transparência. Também permite que se faça uma avaliação rigorosa e participativa dos impactos socio-territoriais das políticas públicas. Em experiências mais avançadas, tais como em Castel San Pietro Terme, perto de Rimini, a ideia foi fornecer os meios tecnológicos para que cálculos desta natureza pudessem ser integrados na “rotina” da função pública em vez de continuar a ser uma operação excepcional. Estes instrumentos técnicos, muitas vezes implementados para dar mais poder a sectores específicos da população, podem também ser usados em políticas ambientais ou de paridade de género.

A modernização participativa, no quadro do orçamento participativo, pode ocorrer de diversas maneiras. Um exemplo em que os participantes podem desenvolver e especificar propostas fornece um vasto campo para o debate conjunto. Por exemplo, no distrito berlinense de Marzahn-Hellersdorf, os cidadãos puderam apresentar propostas pormenorizadas, porque tiveram várias oportunidades para se reunirem em grupos de trabalho. Além disso, terá sido necessário preparar os quadros técnicos do governo local para colocarem questões que lhes permitissem obter a informação exigida para uma melhoria na prestação dos serviços. Que livros se devem adquirir para a biblioteca? Quais as zonas verdes que os cidadãos acham que estão a ser negligenciadas? A fim de superar as preocupações meramente micro-locais, também teria sido pertinente debater com os cidadãos questões mais alargadas, tais como a privatização dos serviços públicos, e utilizar o OP como parte integrante do processo formal de tomada de decisão. Se compararmos os resultados das experiências da América Latina e da Europa, parecerá decerto vantajoso articular o orçamento participativo, não só com a modernização do poder local, mas também com a inserção da questão do género nas políticas públicas e/ou com o orçamento social.

sistemas políticos europeus (e provavelmente o mesmo terá sucedido na América do Norte) do que na América Latina. É também difícil provar a correlação entre a introdução do OP e o aumento da participação nas eleições ou a melhoria dos resultados eleitorais por parte dos partidos em exercício do poder. Nos municípios onde se desenrola um processo de OP, só se deram melhorias de resultados eleitorais nos casos em que o processo foi bem aceite pelos cidadãos e em que o OP estava em sintonia com o desempenho global do executivo em questão (Sintomer/Herzberg/Röcke, 2008). Apesar de tudo, o orçamento participativo pode contribuir para o fortalecimento da sociedade civil. Embora não existam praticamente quaisquer exemplos assinaláveis de uma mudança global nas relações sociais, há inúmeros casos onde são claramente visíveis efeitos de empoderamento, embora de reduzida espectacularidade.

Podemos dizer, para concluir, que ao fim e ao cabo estas experiências de orçamento participativo constituem um puzzle que vale a pena procurar construir.

Relativamente à mobilização e ao empoderamento da sociedade civil, e ainda à “democratização da democracia”, o OP conduziu a alterações muito menos radicais dentro dos



### III. África: um desenvolvimento tardio e desigual

Em África, um dos últimos continentes, juntamente com a Ásia e a Oceânia, onde o orçamento participativo começou agora a crescer, os modelos adoptados e o peso das transferências transnacionais apresentam uma imagem bem diferente. Este continente conseguiu assegurar um elevado nível de intercâmbios com a América Latina e a Europa, que, durante os últimos 15 anos, evidenciaram a importância do OP como instrumento inovador para a melhoria da governança. A falta de investigação científica e a dificuldade de muitos actores locais em superar o silêncio imposto por barreiras comunicacionais ou por uma localização marginal tornam muito árdua a tarefa de desenhar uma panorâmica sistemática e abrangente dos OP em África. Um aspecto é já claro: num continente onde as estruturas e as culturas de democracia representativa são frágeis, é um facto que alguns movimentos sociais e um pequeno número de governos locais se envolveram neste processo, mas trata-se de situações que continuam a depender fortemente da intervenção de instituições e de ONG's internacionais. O caminho aqui adoptado com maior frequência é aquele que os movimentos radicais da América Latina tinham desaconselhado (Alegretti, 2002). E também se distancia do caso europeu, no qual os poderes públicos locais têm desempenhado o papel principal. Durante os anos iniciais, as redes "anti-globalização" exerceram uma forte influência. Todavia, numa região seriamente afectada por problemas sociais, económicos e políticos, como é a África, a inovação representada pelo OP podia ser uma fonte de esperança.

Abriu-se uma oportunidade de reformas, na segunda metade dos anos 90, quando uma sequência mais intensa de mudanças políticas chamou a atenção para uma vasta gama de instrumentos de gestão susceptíveis de criar espaço para a democracia participativa (Olowu, 2003). O ritmo lento com que o OP ganhou raízes no continente africano deveu-se em parte às limitações do processo de descentralização, que se considerava inicialmente como uma condição necessária para um tipo de inovação que, no resto do mundo, se tinha desenvolvido sobretudo à escala local. Não obstante, o encontro entre os primeiros orçamentos participativos e as instituições locais em África conta uma história diferente: estas experiências são vistas, as mais das vezes, como "catalisadores" que sustentam e aceleram até a eficácia do processo de descentralização. Estas acabaram por se fundir

com fortes princípios de transparência e de sensibilidade política (que, em muitos países, se encontram consignados nas reformas administrativas de nível nacional, geralmente em resposta a pressões por parte dos doadores internacionais). E também asseguraram o respeito pelas tradições pré-existentes de participação cidadã, que marcaram a história de muitos territórios locais em África.

Será talvez esta a razão por que, desde 2005, se vislumbrou uma aceleração significativa deste processo, apoiada por instituições poderosas, tais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (com destaque para a agência HABITAT, sediada em Nairobi). É impossível negar a existência de um elemento de "neocolonialismo" na forma como a ideia de orçamentação participativa se introduziu no debate político africano. Contudo, a diversidade dos actores levou a adaptações locais que são difíceis de classificar. Fundiu-se o orçamento participativo noutros instrumentos, cujos objectivos principais eram a "desmistificação do orçamento", a "rastreadibilidade dos investimentos" e o "planeamento consensual do desenvolvimento", no sentido de uma participação por múltiplos actores. Estes objectivos incluem igualmente toda uma série de princípios de governança articulados com uma melhor descentralização e com a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, definidos pelas Nações Unidas.

A principal limitação destas práticas é a perspectiva de dependência do doador, que considera a gestão transparente dos orçamentos como um "direito dos doadores", concebida para assegurar a prossecução de objectivos formais relativamente à comunidade internacional, e não como um "direito dos cidadãos", que poderia elevar o nível global da democracia ao alargar o acesso à tomada de decisão. Este tipo de abordagem pode ignorar os contributos positivos das chefias tradicionais ou "neo-tradicionais" ligadas às comunidades locais (que são, frequentemente, actores cruciais no desenvolvimento social, sobretudo em zonas rurais) e impor ainda modelos que beneficiam principalmente algumas ONG's ou novas elites locais. Ao mesmo tempo, a natureza híbrida dos orçamentos participativos africanos pode ter um papel positivo, ao gerar novas hipóteses para estratégias de redução da pobreza e ao consolidar a descentralização por intermédio de novos instrumentos adequados ao respectivo contexto. Esta situação poderá conduzir a modelos que vejam a democratização



como uma questão de enorme significado, que se baseia na redistribuição de recursos, no acesso à educação, no conhecimento e no poder e no “direito à cidade”.

### 1. Primeiras tentativas e a proliferação de experiências na África francófona

As primeiras experiências africanas que adoptaram o termo “orçamento participativo” surgiram em 2003-2004 na África ocidental francófona, a sul do deserto de Sara<sup>8</sup>. Quase de imediato, estabeleceram contactos estreitos com a América Latina.

#### WUF e AFRICITIES

Desde 2003, dois eventos internacionais bienais têm promovido regularmente informação e conhecimentos sobre o OP, dando uma visibilidade especial às experiências em África.

O primeiro é o Fórum Urbano Mundial (WUF), organizado pelo ONU-HABITAT para fomentar o debate regular, à escala planetária, sobre questões como habitação, ambiente, governança ou gestão urbana e rural. A diferença entre este Fórum e cimeiras como HABITAT I (Vancouver, 1976) ou HABITAT II (Istambul, 1996) é estar aberto a eventos propostos pelos “parceiros no desenvolvimento”, tais como ONG’s, organizações de base comunitária, municípios, investigadores ou empresas. Dentro deste novo contexto, um grupo de redes de académicos, ONG’s e municípios organizou sessões de construção de redes para o orçamento participativo, começando pelo WUF 2004, que se realizou em Barcelona. Organizaram-se outras actividades de formação e sensibilização durante a 3ª Sessão do WUF (Vancouver, 2006), onde as primeiras experiências africanas estiveram representadas. Uma parceria, que envolveu o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e a Unidade de Planeamento do Desenvolvimento do University College de Londres organizou, em 2008, um encontro de redes denominado, “Equilibrar os recursos para um desenvolvimento equilibrado: Novos instrumentos e questões centrais para o orçamento participativo”, em Nanjing (China). Este mesmo grupo esteve na base da organização de um novo encontro de redes sobre orçamento participativo por ocasião do 5º WUF, em Março de 2010, no Rio de Janeiro, Brasil.

Na mesma linha, o fórum Africities, organizado pelo MDP

O município rural de Batcham (215.000 habitantes), na parte ocidental dos **Camarões**, beneficiou da colaboração com a ASSOAL (Associação Educacional para a Promoção do OP nos Camarões – “associação dos apreciadores de livros”), uma ONG que ajudou a criar “observatórios locais sobre as promessas eleitorais”. Através de redes internacionais, tais como a Aliança Internacional dos Habitantes e a “Démocratiser Radicalement la Démocratie”, este município teve conhecimento do conceito de orçamento participativo oriundo das experiências brasileiras. Em 2003, a ASSOAL negociou a sua participação num projecto-piloto

e pela secção africana das “Cidades e Governos Locais Unidos” reuniu presidentes de municípios e respectivas associações vindos de todos os pontos do continente africano. Tornou-se, assim, um espaço central para a promoção de intercâmbios entre os actores do orçamento participativo em África e para fazer pressão política (“lobbying”) relativamente a possíveis apoios de agências europeias de cooperação e outras instituições internacionais. No fórum de 2000, realizado em Windhoek, Namíbia, os ministros presentes ratificaram a Declaração de Victoria Falls, de 1999, em que o orçamento participativo é reconhecido como um instrumento chave para assegurar uma boa governança. Na sequência do encontro de Yaoundé sobre orçamento participativo, organizado a partir das bases (encontro 2003), o ONU-HABITAT e o Instituto do Banco Mundial, em conjunto com outras instâncias, organizaram uma sessão especial sobre OP na 4ª reunião em Nairobi (2006), em que estiveram presentes mais de 100 participantes de África e da Europa. Os presidentes dos municípios de Dondo (Moçambique), Matam (Senegal), Batcham (Camarões) e Mutokol (Zimbabué) partilharam as respectivas experiências. Organizou-se também uma acção de formação sobre orçamento participativo na 5ª Cimeira Africities, em Marraquexe (2009), para dar uma maior visibilidade às primeiras experiências de OP no Egito. Os organizadores são mais ou menos os mesmos que nos encontros WUF: principalmente, ONGs e universidades.

Eventos semelhantes foram também realizados em vários Fóruns Sociais Mundiais ou Regionais, tais como em Mumbai 2004, Bamako e Atenas 2006, Nairobi 2007 e Malmö 2008.

<sup>8</sup> Também conhecido por Saara, Sahara ou Sáara.

de OP com os executivos de Batcham e de Edzoundou (um município rural a 60 km de Yaoundé). No mesmo ano, quando a capital dos Camarões recebia o fórum pan-africano "Africities", a ASSOAL organizou uma sessão especial dedicada ao orçamento participativo, em conjunto com a Parceria Municipal para o Desenvolvimento (MDP, uma agência mista e apoiada parcialmente pelo programa da ONU-HABITAT) e com o PGU-ALC. Esta rede elaborou uma "Carta de Intenções para a promoção do orçamento participativo em África", subscrita pelos cinco presidentes municipais dos Camarões, a agência para a cooperação dos municípios brasileiros, ONU-HABITAT, MDP e outros. A este momento importante seguiram-se várias actividades internacionais de formação, organizadas pela ASSOAL, MDP, Divisão de Formação da ONU-HABITAT, ENDA-TM (com sede no Senegal), Academia das Ciências da África do Sul (ASSAF) e Transparência Internacional, co-financiadas pelo Banco Mundial e algumas agências europeias para a cooperação (como as da Suíça e da Alemanha).

À escala nacional, a "Carta de Intenções para a promoção do orçamento participativo em África" esteve na origem das duas primeiras experiências africanas directamente inspiradas em modelos sul-americanos (ASSOAL - consultoria e formação para facilitadores locais). Os municípios rurais de Batcham (215.000 habitantes) e de Ezendouan (13 aldeias com uma população total de 12.000 habitantes) lançaram os seus OP's em 2004, quando a Lei sobre Descentralização estava prestes a ser revista a fim de reforçar as competências municipais. Ambos adoptaram métodos idênticos: organizaram o mapeamento social, seguido de vasta campanha de informação, formalização dos compromissos pelos conselhos municipais, formação de voluntários, técnicos e políticos eleitos locais. A promulgação do decreto de Regulamentação Interna para o Orçamento Participativo marcou o reconhecimento oficial de uma metodologia que adoptava aproximadamente o modelo de Porto Alegre em articulação com elementos do planeamento estratégico participativo. O processo participativo consiste num ciclo anual de fóruns (de aldeia/ de bairro/ temáticos) ligados à elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local e à eleição dos delegados dos cidadãos, que se reúnem nos fóruns da cidade. Estes monitorizam em permanência as propostas da população, mesmo durante as fases em que os poderes

eleitos assumem a tarefa de as harmonizar com os seus próprios projectos de orçamento. E também monitorizam a fase de execução. Cada ciclo de OP decorre principalmente na segunda metade do ano, terminando em Janeiro do ano seguinte.

Os intercâmbios com outras experiências africanas desempenharam um importante papel na elaboração da metodologia. Em 5 anos de experiência com o OP, foram financiados e implementados o Centro Multimédia, um Centro de Formação Profissional (Batcham Chefferie), ligações rodoviárias e projectos de infra-estruturas básicas. Além disso, identificaram-se, mapearam-se e equiparam-se alguns sítios arqueológicos e turísticos. Num país onde, em média, 75% dos recursos municipais são destinados às despesas correntes, estes investimentos foram possíveis, por um lado, graças a poupanças resultantes de uma gestão transparente e de parcerias construtivas com os residentes e, por outro, devido à crescente atracção que a nova experiência participativa suscitava nos financiadores internacionais. Um estudo apresentado na Conferência do Banco Mundial em Saly, em 2008, revelou que nos últimos três anos o orçamento de Batcham cresceu 49%, elevando os investimentos em 35%. As eleições de 2007 provocaram uma mudança de presidente na autarquia de Batcham. O sucessor, que era igualmente um príncipe tribal, reconheceu que o orçamento participativo criava um valor acrescentado. O número de participantes nas reuniões públicas de tomada de decisão tinha subido até 5%, tinha-se acelerado o ritmo de execução das obras públicas e Batcham tornara-se um ponto de referência, tanto dentro do país, como por toda a África francófona.

Em 2008, 16 presidentes municipais da área metropolitana de Yaoundé e diversos facilitadores da Rede Urbana de Habitantes tomaram parte num curso nacional sobre orçamento participativo. Dez cidades tinham pedido apoio para iniciar a experiência. O decreto de Regulamentação Interna para o Orçamento Participativo do distrito 6 de Yaoundé foi publicado em Abril de 2009 e seguiram-se outros. Actualmente, 20 novos municípios (dos mais de 430 que existem nos Camarões) estão a procurar apoio para adoptar o OP. A ASSOAL lançou a criação de um Comité Nacional de Acompanhamento do orçamento participativo, onde representantes do Estado podem encontrar-se com os municípios.

No **Senegal**, a história é quase idêntica. As primeiras experiências, e as mais conhecidas internacionalmente, são as de Fissel (42.000 habitantes), no Departamento Mbour da Região Thies, e Matam (20.000 habitantes) na zona este do país, junto à fronteira com a Mauritânia. Fissel é uma comunidade rural que abrange 28 aldeias. Nesta zona de tradições democráticas já antigas (que, em 1996, foi berço da primeira rádio comunitária senegalesa), o OP teve início em 2003, na sequência de um pedido feito pela RECODEF (organização de representantes da sociedade civil de Fissel) para que a tomada de decisão em matéria financeira fosse aberta aos habitantes. Esta proposta recebeu o apoio da ONG IED Afrique, que formou 14 facilitadores e assegurou a capacitação técnica de conselheiros, administradores e delegados dos cidadãos (que tinham a incumbência de debater as prioridades de cada aldeia e de acompanhar a respectiva concretização). O aspecto mais importante desta experiência foi conseguir reunir representantes de vários grupos homogêneos (mulheres, jovens, idosos) numa segunda fase; um facto que se mostrou da maior importância ao afastar práticas tradicionais de exclusão assentes em critérios de género, idade e cultura, e também ao capacitar civicamente pessoas tradicionalmente marginalizadas. A mesma ONG foi convidada a trabalhar noutras comunidades rurais (como, por exemplo, na vizinha Ndiagagnao, com uma população de 45.000 habitantes), onde elaborou variantes da mesma metodologia, o que ajudou a construir um “modelo” local de orçamento participativo. Este “modelo” consolidou-se em 2008 através de dois manuais que circularam por toda a África francófona: *Le Budget Participatif en pratique* (integrado no programa regional *Réussir la Décentralisation*) e *Le Budget Participatif en Afrique – Manuel de formation pour les pays francophones*, coordenado pela ONG Enda TM com o programa ONU-HABITAT.

A experiência de Matam, que começou em 2005, é notável na medida em que procura mobilizar recursos da “diáspora” local (criando ligações com emigrantes de Matam que vivem nas diferentes partes do mundo), enquanto também envolve imigrantes da Mauritânia que ali residem actualmente. Esta experiência dá às famílias um papel central no debate sobre o relacionamento entre receitas e despesas. De um ponto de vista metodológico, recebe apoio

da ENDA-TM que, juntamente com a ONU-HABITAT e a agência espanhola para a cooperação, trabalha presentemente numa importante iniciativa de nível nacional visando o orçamento participativo, na sequência de um workshop nacional organizado em Dacar, em 2008, em parceria com a Associação dos Presidentes Municipais do Senegal.

Em **Madagáscar**, onde se implantou, por força de uma lei de 1995, um enquadramento de descentralização, seis municípios rurais iniciaram actividades piloto de orçamento participativo em 2008, apoiados por cerca de 25 entidades cívicas e profissionais. Outra experiência corrente é a que começou no município urbano de Fort Dauphin (59.000 habitantes), o quinto distrito administrativo da capital, Antananarivo (330.000 habitantes), e em três municipalidades de uma zona mineira que, em 2010, lançaram um debate com os cidadãos sobre os rendimentos anuais provenientes das minas. Coube um papel importante na disseminação destas inovações ao SAHA, um programa de desenvolvimento rural financiado pela Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação. O exemplo mais reputado de OP em Madagáscar, o que ocorre no município rural de Ambalavao, no centro do país (9.000 habitantes), pôs a descoberto o problema de haver uma dívida municipal pendente e também a dificuldade em mobilizar as pessoas, especialmente as mulheres. Desde 2006, e apesar de uma mudança política, deu-se um crescimento qualitativo na organização do sistema, que procura envolver os cidadãos ao nível da aldeia. O município conseguiu aumentar o contributo das taxas locais sobre o solo de 8% para 52%. E também envolveu várias comunidades rurais na prestação dos serviços e na implementação das obras públicas. Actualmente, o Programa Governança Local, do Banco Mundial, está a colaborar com a Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação a fim de reforçar os intercâmbios entre os vários OPs malgaches e entre estes e outras experiências além fronteiras. Criou-se uma rede (*Plateforme nationale sur la rédevabilité sociale*) que pôs à discussão uma «norma de qualidade para os serviços», o que pode assegurar melhores desempenhos. As melhorias na área das comunicações incluem a publicação dos salários dos presidentes dos municípios e a crescente utilização de abordagens assentes em gravações áudio e vídeo para permitir o envolvimento de pessoas analfabetas. Foram ainda adoptadas medidas

específicas para facilitar o acesso de grupos mais vulneráveis aos espaços participativos (Smoke, 2007).

Até à data, para além da fragilidade das instituições de democracia formal, as maiores dificuldades na implementação do OP na África francófona estão relacionadas com duas questões. A primeira é a carência de recursos para executar os pedidos prioritários dos cidadãos, o que foi parcialmente resolvido tornando as comunidades co-responsáveis pela prestação de serviços e pelo apoio à construção de obras públicas, integrando desta forma elementos do orçamento participativo e do desenvolvimento comunitário. A segunda, e gigantesca, dificuldade é transformar realmente o OP no principal canal de comunicação entre as comunidades e o município, ultrapassando o anterior paradigma de patrono-clientes. Um dos maiores desafios para o futuro é reforçar a formação das comunidades, para que as pessoas possam compreender melhor a complexidade da tomada de decisão pública e o papel que cada actor desempenha no êxito de processos participativos.

## 2. Uma limitada influência na África lusófona

Apesar de o Brasil e Portugal terem já bastantes experiências de orçamento participativo, esta inovação está ainda por desenvolver nos países lusófonos de África. Em 2005, a UNICEF assinou um primeiro acordo de cooperação em **Cabo Verde**. Mais tarde, a Direcção Geral da Administração Local (uma instituição governamental à escala nacional) coordenou um projecto que visava a implementação do orçamento participativo, com o apoio do Fundo para uma Boa Governança das Nações Unidas. Em 2007, este projecto envolveu a Associação In Loco, uma organização não governamental portuguesa que está a coordenar um projecto em Portugal, à escala nacional e com financiamento europeu, para desenvolver acções de formação em orçamento participativo. Em Cabo Verde, a In Loco também tem formado políticos, funcionários municipais e elementos da sociedade civil, apoiando ainda a concepção de modelos locais de OP. Enquanto, de início, se apostou apenas em quatro municípios, o projecto está agora aberto a todas as localidades interessadas. Esta nova fase foi lançada em 2009, através de um fórum internacional onde se apresentaram exemplos de OP na América Latina e em Portugal. Este projecto pretende assegurar a continuidade entre os novos instrumentos e as práticas de participação já existentes. Em 2009 teve início

o primeiro processo piloto no município de Paul (8.500 habitantes), uma zona rural com um enorme potencial para o turismo. Como resultado do processo de consulta dos cidadãos, os recursos atribuídos ao OP foram exclusivamente destinados ao tema da habitação.

A situação em **Moçambique** parece estar actualmente bloqueada. Com efeito, a experiência de maior significado, a da capital, Maputo (1 milhão e 100 mil habitantes), encontra-se paralisada por motivos políticos (Nguenha/ Weimer, 2004). Começou em 2004, como parte integrante do programa eleitoral da FRELIMO, o partido de esquerda que liderou a luta pela independência nacional. Era basicamente uma adaptação do modelo de Porto Alegre. Depois de uma delegação deste município ter tomado parte no Seminário Regional Africano sobre Orçamento Participativo, organizado em Durban pelo MDP-ESA, ONU-HABITAT, Instituto do Banco Mundial e a Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação, o conselho municipal da capital moçambicana anunciou que um novo processo piloto de OP, com uma melhor organização, iria ser lançado no distrito urbano de Catembe. Contudo, quando o presidente municipal terminou o seu mandato, em Novembro de 2008, o orçamento participativo foi suspenso. Outros municípios de Moçambique incorporaram já alguns princípios do orçamento participativo, tais como o sistema de planeamento participativo que foi testado em Dondo (71.600 habitantes) e outros processos co-financiados pela Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação. Dondo tornou-se um dos pontos de referência no manual "Companheiro da Formação" ("Training Companion") (ONU-HABITAT e MDP). A forte influência do modelo "desenvolvimento comunitário" nos debates sobre o projecto de orçamento é contrabalançada pela articulação que existe com os investimentos que são decididos conjuntamente por cidadãos e actores do sector privado. Por outras palavras, podemos falar aqui de um modelo de múltiplos actores.

### **O “Companheiro da Formação”: um instrumento eficaz para a disseminação do OP**

Em 2005, um estudo promovido pelo ONU-HABITAT entre os seus próprios colaboradores nos Estados e parceiros de governos locais e da sociedade civil, deu forma à ideia do “Companheiro da Formação para o OP” (ONU-HABITAT/MDP). Uma reunião do grupo de peritos em Nairobi, que juntou mais de 30 actores de 13 países africanos e de algumas instituições latino-americanas, como CIGU do Equador, iniciou o processo para a produção de um instrumento de formação que deveria incluir exemplos correntes específicos em diversas cidades africanas. Um workshop regional, organizado em Harare, em Março de 2007 pelo NDP, conseguiu mobilizar recursos para medidas piloto que visavam tornar o “Companheiro de Formação” mais eficaz. Os quatro municípios alvo foram Ruwa (Zimbabué), Nansana (Uganda), Kabwe (Zâmbia) e Mbeya (Tanzânia). O manual, em dois volumes (publicado em 2008, em versões separadas de língua francesa e inglesa) afirma clara-

mente que não pretende chegar a um modelo único de OP, mas antes procurar beneficiar os diversos territórios locais, aproveitando economias de escala nos esforços de pressão social<sup>9</sup> e de elevação das capacidades. Este manual resultou de uma vasta cooperação inter-regional. É bastante claro e fácil de ler, baseando-se em conceitos simples e exemplos ilustrativos que respeitam a diversidade dos contextos sub-regionais.

O “Companheiro da Formação” encontra-se hoje disponível em formato electrónico, o que aumenta a sua acessibilidade. Várias organizações e redes promovem a sua disseminação. A ENDA-TM e a MDP-ESA foram os principais parceiros profissionais que ajudaram a produzir os quatro volumes interactivos para as duas regiões africanas, anglófona e francófona. Consideram que este manual é mais um “processo” do que um “produto”, e estão já a trabalhar numa nova edição actualizada que conterà novas experiências, incluindo as que ocorrem em países africanos de língua oficial portuguesa.

### **3. África anglófona: experiências híbridas**

Nos países que receberam a influência das administrações coloniais de França ou de Portugal, o chefe do executivo municipal desempenha um papel primordial, tal como sucede também na América Latina. Por este motivo, e devido às influências ideológicas ou culturais, o OP encontrou aqui um canal através do qual pôde crescer e expandir-se, de acordo com o modelo original de Porto Alegre, que põe a tónica no orçamento como principal objecto do debate público. Em contraste, na África anglófona, há dois factores que tornam mais difícil definir com clareza o que é o orçamento participativo e identificar exemplos concretos. A estrutura administrativa colonial herdada por estes países gerou um sistema de governo local em que os dirigentes eleitos têm um poder político mais limitado, quando comparado com os presidentes municipais noutros Estados. Aqui predomina o controle discricionário, por parte de instituições centrais/ministeriais, sobre os orçamentos locais (CGLU, 2008). Além disso, os orçamentos participativos possuem geralmente uma natureza “híbrida”, embora na maioria dos casos as experiências revelem alguma relação com o modelo de desenvolvimento comunitário. O debate sobre o orçamento está em geral integrado noutros processos participativos ou

consultivos, que prosseguem objectivos diferentes e paralelos, tais como o planeamento físico e económico, a carta de protecção dos recursos ou estratégias de desenvolvimento rural. Por outro lado, já estão em prática vários instrumentos para controlar a gestão financeira por parte dos poderes regionais ou locais. São algo semelhantes aos do orçamento participativo, mas são concebidos sobretudo para reforçar a transparência, a prestação de contas à sociedade por parte dos poderes públicos (“accountability”) e o controle do orçamento pelos cidadãos. É dentro destes domínios que o MDP-ESA (sediado em Harare), ONU-HABITAT (com sede em Nairobi) e outras importantes instituições têm estado a promover o orçamento participativo. Desde 2006, estes actores estão a intervir para instalar o “Companheiro da Formação” e outros instrumentos, a fim de disseminarem o conceito que emergiu de algumas experiências latino-americanas. Esta actividade levou à crescente “hibridação” das tentativas autóctones africanas para a criação de um diálogo sobre questões financeiras e orçamentais de entre estruturas representativas descentralizadas e cidadãos.

<sup>9</sup> “Advocacy” na versão inglesa.

**Países árabes: o início de uma experiência?**

No Norte de África, onde os governos locais têm uma esfera limitada de competências e responsabilidades (CGLU, 2008) e onde a democracia representativa se encontra “debaixo de controle”, poucas foram as iniciativas desenvolvidas para a promoção do OP. A mais significativa terá sido uma série de seminários de formação promovidos em Marrocos pela “Transparency International” (Casablanca, 2007) ou alguns eventos laterais por ocasião de “Africities” (Marraquexe, 2009). O único país que revela actualmente interesse numa implementação concreta do processo é o Egipto, onde o sistema de administração local está a ser alterado no sentido de uma maior descentralização. O Ministério do Desenvolvimento Local (MOLD) e a Organização Geral para o Planeamento Físico (GOPP) estão a cooperar com a ONU-HABITAT a fim de apoiarem o processo de descentralização dentro do âmbito da orçamentação e do planeamento

participativos. Organizou-se em 2009 o primeiro workshop nacional sobre OP e o manual “72 Perguntas Frequentes sobre Orçamento Participativo” que foi traduzido para a língua árabe<sup>10</sup>. Está programada para um futuro próximo a implementação de uma medida piloto de orçamento participativo que envolverá 15 distritos de 3 regiões, um território onde residem cerca de 4 milhões de habitantes: Ismaília, junto ao canal de Suez; El Fayoum, a uma hora de viagem do Cairo, e Luxor, no Alto Nilo. Existem também projectos de extensão deste processo aos países árabes na Ásia Menor: a Iniciativa Parceiros do Médio Oriente (MEPI) está a apoiar uma ONG na Jordânia e o Instituto RADi na Escola de Gestão de San Diego relativamente a um projecto regional intitulado “Parceiros para a Participação Pública na Elaboração de Orçamentos Municipais”, que visa abranger experiências piloto na Jordânia, Iémen, Bahrein e Líbano.

Actualmente, o caso do **Zimbabué**, um dos muitos países africanos cuja Constituição não reconhece poderes locais, fornece exemplos interessantes de orçamentos participativos construídos “de baixo para cima”. Nesta pseudo-democracia, onde a legislação promove mais a consulta pública do que a participação (Shah, 2007), os orçamentos participativos resultam geralmente de um “relacionamento de confronto” entre os cidadãos e as instituições. Em 2002, Marondera (46.000 habitantes), a este de Harare, aceitou dar resposta aos pedidos apresentados pelos residentes e actores locais, depois de ter sido apanhada pela espiral de hiper-inflação induzida pelas elevadas dívidas decorrentes dos contratos de distribuição de água e de saneamento básico (Chaeruka/Sigauke, 2008). No distrito rural de Mutoko, o orçamento participativo começou em 2003, como reacção aos fortes protestos da sociedade civil. Foram utilizados recursos do Programa-Piloto para o Desenvolvimento da Governança Local, da responsabilidade do governo, para formar facilitadores, elaborar um mapa social de actores com intervenção na zona e, na sequência destas actividades, criar um Plano de Acção de Reestruturação (RAP) para a orçamentação e planeamento participativos. Este Plano incluía cartas de qualidade para a prestação de serviços e um ciclo pormenorizado de orçamento participativo para se realizar entre Setembro e Agosto do ano seguinte. Foi pos-

sível chegar a esta organização racional graças a uma intervenção da USAID patrocinada por doadores, que assentou nos conhecimentos especializados do Urban Institute. O RAP elaborou um “contrato social” subscrito pela administração, os dirigentes dos grupos cívicos, representantes do sector privado e chefes tradicionais, cujo papel no Zimbabué está protegido pela Lei dos Chefes Tradicionais (1998). Na cidade central de Gweru (300.000 habitantes), o processo de orçamento participativo é implementado por comités de desenvolvimento dos territórios e apoia-se em ateliês de elaboração do orçamento, que estão abertos a representantes dos grupos cívicos. Estes últimos participam no processo de planeamento, com a duração de 5 anos, e sugerem níveis de tarifação, ajustamentos aos salários e prioridades para as despesas de capital.

No **Uganda**, a Constituição de 1995 reconhece explicitamente a participação dos cidadãos no planeamento, e uma Circular sobre o Orçamento do Governo Local procura fomentar a transparência e a padronização da recolha de dados. Deste modo, o conceito de monitorização e avaliação com base na comunidade tornou-se uma dimensão fulcral do processo de planeamento e de orçamentação. O OP com maior reputação é o de Entebbe (115.000 habitantes), a antiga capital colonial situada na costa norte do Lago

<sup>10</sup> Esta e outras versões deste manual encontram-se disponíveis na página de Internet <http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=330>



Vitória, onde se iniciou o processo em 2000. Consiste num período de um mês para se visitarem as 24 aldeias e sub-territórios e verificar as condições locais, problemas, necessidades e prioridades, como preparação para a elaboração do orçamento anual. Este processo reforça as estruturas de governo local, levando os residentes a sentirem-se mais envolvidos no relacionamento com o município e reduzindo, desta forma, o nível de evasão fiscal. Uma dinâmica semelhante está a ocorrer em Kasawo e Soroti, onde a rádio comunitária contribui para o debate do ciclo orçamental. Aqui, a “lista de desejos” elaborada pelos membros da comunidade não conduz a uma seriação por ordem de prioridade ou a um debate sobre a criação de recursos e de rendimentos (Babcock et al., 2008). No sub-condado de Kibinge, Distrito de Masaka, votações para se definirem prioridades conseguiram transmitir de forma mais clara a vontade dos cidadãos aos políticos eleitos. Nas localidades onde se constituíram parcerias público-privadas para envolver o sector privado, patrocinadores e organizações de base comunitária no debate sobre rendimentos (como em Lugazi ou Kabaroli), esta dinâmica parece ter oferecido uma base mais sólida para reforçar a confiança das pessoas nas instituições.

A **Tanzânia** desenvolveu recentemente experiências híbridas em resposta ao actual sistema nacional de atribuição de verbas, que é “ineficiente, pesado e sem transparência” (Shall, 2007). Na divisão distrital de Singida, um comité de actores sociais foi mandatado para elevar a consciência pública, mobilizar cidadãos e organizar acções de formação em competências técnicas e de participação para o planeamento e o orçamento. Este processo é sobretudo importante a nível das assembleias de aldeia, que classificam e ordenam por prioridade os problemas, submetendo depois as suas propostas de projecto à instância administrativa e ao conselho distrital de Singida. As decisões de médio prazo a nível distrital são processadas a partir de duas consultas públicas com os actores, enquanto se adopta, a nível de aldeia, um método participativo de “auditoria rural”, no fim do qual os habitantes podem participar directamente na aprovação dos planos e orçamentos para a aldeia. Em 2002, o conselho municipal de Ilala lançou um programa específico de formação e criou 22 equipas de apoio às comunidades para a elaboração dos documentos orçamentais.

Na **Zâmbia**, onde não existem dispositivos formais de participação, a intervenção cívica nos processos de tomada de decisão sobre políticas e orçamento é muito rara. Em 2003, o conselho municipal de Kabwe (200.000 habitantes) criou 36 Comités sub-distritais de Residentes para o Desenvolvimento, através dos quais os cidadãos podem definir objectivos e atribuir-lhes prioridades, avaliar o trabalho realizado pela administração local, redefinir necessidades e negociar com o conselho local; e também com o Ministério do Governo Local – um processo que se aperfeiçoou graças a um projecto-piloto do MDP iniciado em 2007. A maior dificuldade na Zâmbia para se promover um projecto sério de OP, com reais poderes decisórios, é o facto de as transferências fiscais feitas pelo governo central serem imprevisíveis e os conselhos deterem pouca informação relativamente às políticas de financiamento, aos critérios adoptados na atribuição de subvenções ou às razões por detrás dos atrasos na entrega das verbas.

Ocorre uma situação semelhante no **Quénia**, uma das mais estáveis democracias representativas de África (embora a Constituição em vigor não reconheça governos locais). No entanto, quer a Lei do Governo Local como a Lei do Fundo de Transferências para as Administrações Locais determinam que é necessário um processo participativo de planeamento preliminar à apresentação do Plano de Acção de Prestação de Serviços das Administrações Locais e antes, portanto, de elas receberem quaisquer fundos nacionais (Kundishora, 2004). Por outro lado, há circulares ministeriais que descrevem procedimentos elaborados para organizar reuniões consultivas, disseminar informação e conduzir as diversas actividades. Existem também leis estipulando que o pacote financeiro para o orçamento de capital tem de ser tornado público antes das reuniões. Geralmente, os representantes das divisões administrativas são eleitos para acompanhar até ao fim todos os aspectos dos diferentes projectos, em nome de todos os residentes interessados que tomaram parte nas reuniões plenárias. Nas grandes cidades, como Nairobi (4,5 milhões de habitantes), as prioridades provenientes dos diversos círculos e divisões administrativas são em seguida harmonizadas num fórum consultivo ao nível de toda a agremiação, em que se encontram três representantes de cada unidade local. Outros dispositivos participativos a salientar são as reuniões públi-



cas “barazas” (convocadas pelos chefes tradicionais para educar os cidadãos relativamente às políticas públicas) e os comités “harambee” (grupos de ajuda mútua que definem projectos prioritários e recolhem fundos para os concretizar). Neste contexto, há experiências de participação na aprovação dos orçamentos que datam de 2001/2002, mas o seu papel consultivo é limitado.

A **África do Sul** é a maior potência regional e uma das mais dinâmicas democracias representativas no Continente. Os governos locais são, aqui, regulamentados pela Constituição e a participação encontra-se definida na Lei de 1998 sobre Estruturas Municipais, como sendo uma responsabilidade dos comités executivos. Está, no entanto, estreitamente ligado a uma abordagem de “necessidades básicas” e à promoção do desenvolvimento socioeconómico de cada comunidade. A consulta pública aos cidadãos centra-se principalmente no processo de planeamento, no sistema de gestão do desempenho e nas decisões estratégicas sobre prestação de serviços. Em 2003, a nova Lei de Gestão Financeira Municipal passou a exigir que cada município publicasse os seus documentos orçamentais, permitindo às comunidades locais que submetessem comentários sobre o orçamento. Infelizmente, esta obrigação ex post não levou à simplificação destes documentos. Trata-se de uma metodologia que dá prioridade aos comités das divisões administrativas locais ou aos conselhos participativos sub-municipais nas grandes cidades. Normalmente, os comités nas divisões administrativas são de base voluntária, consistindo num conselheiro e dez elementos eleitos pela comunidade. Fazem recomendações sobre qualquer matéria de interesse para a divisão administrativa, mas mantêm-se estritamente consultivos. Os conselhos sub-municipais estão mais politizados, estando cada partido político representado em função da percentagem de votos que recebeu na respectiva circunscrição. Envolver pessoas em qualquer uma das fases do orçamento é quase uma obrigação para os municípios sul-africanos, existindo por todo o país, no mínimo, um processo consultivo que dá aos cidadãos o acesso ao orçamento. No entanto, alguns governos locais mostram-se mais empenhados do que outros. Em Mangaung/ Bloemfontein (380.000 habitantes), em 2004, o executivo local reforçou o Fórum de Representantes do Planeamento do Desenvolvimento Integrado com uma “conferência sobre o orçamento”, com

o fim de envolver os actores na prossecução de uma maior coerência entre o orçamento e as acções previstas no Plano de Desenvolvimento Integrado. Audições públicas, reuniões de restituição, focus groups e grupos de interesses são as actividades que completam este panorama, apoiadas por rádios comunitárias e instrumentos de e-governo. O município metropolitano de Ekurhuleni, na Província de Gauteng (2,5 milhões de habitantes), utiliza um sistema idêntico. O principal ponto de interesse é o uso de representações teatrais para explicar o processo de planeamento e descrever os vários actores e as suas respectivas responsabilidades. Um “espectáculo itinerante do presidente municipal”, que envolve o conjunto do executivo local, percorre as três regiões da área metropolitana para contactar os cidadãos e incentivá-los a participar nas chamadas “dicas do orçamento”, fornecendo respostas e fazendo sugestões sobre as prioridades através de cartas ao presidente do governo municipal, e-mails ou votos depositados em urnas colocadas nas bibliotecas da cidade. Desde 2006, o município de Mantsopa (69.000 habitantes), na Província de Free State, tem organizado, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Integrado, um Fórum de Representantes do Orçamento que inclui deputados comunitários das 8 divisões administrativas e também actores organizados e departamentos governamentais. Estes ocupam-se apenas do orçamento de investimento, que representa cerca de 26% do total da despesa. O debate do ciclo orçamental começa usualmente em Julho, que coincide com o início do ano financeiro, e a aprovação pelo conselho ocorre em Maio, após um período durante o qual os quadros do orçamento estiveram abertos aos comentários dos cidadãos.

Durante estes últimos anos, parece ter aumentado por todo o país o número de projectos que beneficiam directamente as comunidades e correspondem a prioridades identificadas através de um processo participativo, enquanto têm melhorado as relações entre cidadãos e administrações locais. Várias campanhas foram promovidas pelo “Social Watch” e pelo Instituto para a Democracia na África do Sul – IDASA. Esta é uma ONG que combina a organização de campanhas de pressão com formação e investigação e se especializou na análise de orçamentos do ponto de vista das mulheres e das crianças, uma ideia inspirada pelas convenções das Nações Unidas sobre direitos das mulheres e das crianças. O

envolvimento de cidadãos sobre o processo de preparação do orçamento pode alargar os conhecimentos específicos nesta matéria, garantindo assim que a capacidade política não é monopólio de um qualquer sector executivo do governo, um efeito deveras pertinente num país, como a África do Sul, onde as instituições legislativas têm um deficit de recursos humanos. Não obstante, há uma falta evidente de formação para os participantes, que lhes permita debater realmente assuntos financeiros, enquanto os funcionários mostram tendência para passar por cima das opções dos cidadãos e impor o seu “estilo tecnocrático”, isto é, em que os profissionais fazem tudo e “vendem” em seguida os resultados aos cidadãos (Leduka, 2009). Embora a participação durante o período de elaboração orçamental se tenha tornado uma exigência legal, tal situação não teve ainda grande impacto na formatação de reais orçamentos participativos. Os processos rudimentares que existem não dispõem de regras funcionais, não encorajam a criação de novas estruturas institucionais e raramente combatem as divisões raciais. O impacto social de um dispositivo participativo, como o que foi concebido na América Latina, um instrumento fulcral para a educação cívica e o aprofundamento da democracia, foi até agora bastante limitado nesta região do mundo.

Esta conclusão é relativamente verdadeira para os outros países anglófonos de África. Embora haja dispositivos participativos que envolvem cidadãos em matérias orçamentais, os políticos eleitos e os funcionários da administração estão muito pouco empenhados em utilizar estes procedimentos para combater efectivamente as desigualdades sociais ou para dar mais poder aos participantes individuais e às comunidades. Em muitas cidades, a participação não é, via de regra, representativa da população. Não implica, frequentemente, qualquer debate significativo que afecte realmente a tomada de decisão – um processo que, em África, ocorre as mais das vezes noutras esferas, especialmente no que diz respeito a aldeias ou a pequenos territórios rurais. É evidente a dificuldade que existe em comparar os orçamentos participativos “espúrios” de África (que são geralmente etiquetados desta forma por actores externos, como investigadores, consultores ou instituições internacionais) com os da América Latina e da Europa. Isto é ainda assim, embora a “circulação de modelos” tenha aumentado imenso nos

últimos três anos. E é interessante constatar que o OP pode vir a ser uma das questões mais relevantes num futuro próximo. De qualquer modo, na África anglófona, como pelo resto do Continente, o desafio para as instituições e ONG’s estrangeiras que queiram colaborar nos orçamentos participativos é fazê-lo através de debates entre pares e tentar compreender realmente os contextos locais, em vez de procurar simplesmente reproduzir modelos preexistentes.

## IV. O Orçamento Participativo na Ásia e Oceania: entre desenvolvimento autóctone e intercâmbio internacional

Na Ásia, um continente que alberga quase metade da população mundial e onde se encontram 23 das 40 maiores metrópoles do planeta, o OP surgiu ainda mais tarde do que em África, embora tenha desde então crescido de forma exponencial. Em contraste com outros continentes, os processos, na sua maioria, foram aqui inicialmente autóctones e locais, embora os respectivos princípios e metodologias tenham muito em comum com os da América e da Europa. Trazem implícito um questionamento crítico das relações entre a política, a economia e as reformas administrativas. Os actores que conduziram estas experiências não estavam realmente informados sobre o que acontecia noutras cidades e noutros países. A metodologia e o significado político das experiências ainda divergem imenso de um lugar para outro, o que torna difícil apresentar uma visão panorâmica. Para mais, as estruturas políticas na Ásia são muito mais heterogéneas do que na Europa ou na América Latina, revelando um espectro que inclui estados federais e centralizados, monarquias constitucionais com governos parlamentares, sistemas presidenciais unitários e regimes de partido único. A diversidade de culturas e de níveis de vida é chocante. Um factor comum será o facto de o nascimento do OP coincidir com um período de acelerado desenvolvimento económico e, numa menor escala, com uma fase de gradual descentralização (CGLU, 2008). Em suma, contudo, há que dizer que o panorama do OP na Ásia é uma espécie de mosaico, sendo muito diversos os seus contributos para o debate internacional.

O intercâmbio internacional fortaleceu-se numa segunda fase, mas não é certo que isso ajude a unificar o panorama, porque o seu impacto é muito diferente de sítio para sítio. O termo “orçamento participativo” só foi utilizado pela primeira vez por volta de 2005, com uma referência explícita ao Brasil. Os primeiros actores que entraram em contacto directo com os debates europeus e latino-americanos foram os do Estado de Kerala (Índia), cujas experiências receberam um reconhecimento internacional por parte de académicos de esquerda (Fung/ Wright, 2001; Santos, 2005) e de movimentos de alter-globalização. Estas práticas foram

largamente debatidas durante o Fórum Social Mundial que se realizou em Mumbai em 2004. Seguiram-se os OP's da Indonésia, onde a “Transparency International” convidou, em 2003, alguns formadores para virem explicar como funcionava o modelo brasileiro. Em 2004, representantes do gabinete do orçamento participativo em São Paulo foram convidados para ir à Coreia do Sul e descrever o respectivo modelo. Desde então, foi a China que se tornou o fulcro do crescente interesse asiático pelo OP, e também o centro dos intercâmbios internacionais. Em 2005, a Fundação Chinesa para a Investigação em Desenvolvimento organizou uma visita a Porto Alegre, tendo o governo local de Zeguo promovido a primeira experiência de “sondagem deliberativa”<sup>11</sup> onde se debateram questões orçamentais, tudo isto com o apoio de alguns universitários da Universidade de Stanford e da Fundação Ford. O projecto “Fortalecer a Participação Pública na Tomada de Decisão” foi lançado em 2006, com organização conjunta da ONG inglesa “The Rights Practice”, da Faculdade de Ciências Políticas de Paris e do Instituto de Investigação Constitucional de Pequim. O Fórum China-Europa ocupou-se do tema da participação (e, mais especificamente, do orçamento participativo) em 2007, durante um sub-fórum organizado pelo Governo Regional Rhône-Alpes de França. Os contactos foram crescendo graças a diversos eventos: a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento das Cidades, organizada em Porto Alegre em 2008; a sessão de construção de redes dedicada ao OP por ocasião do Fórum Urbano Mundial do Programa HABITAT das Nações Unidas, que ocorreu em Nanjing em 2008; o subsequente workshop de Xangai, que reuniu a empresa sino-americana “Urbanchinapartners”, o presidente do município de Porto Alegre, a Fundação Ford e dirigentes de diversas experiências à escala internacional; e a primeira Conferência Internacional sobre Orçamento Participativo na Ásia e Europa, organizada em 2009 pela Fundação alemã Friedrich Ebert, o Centro Marc Bloch (Berlim) e a Universidade Zhejiang em Hangzhou.

<sup>11</sup> *Deliberative Polling* é um processo inventado por J. Fishkin (2003), segundo o qual centenas de cidadãos, seleccionados ao acaso, se encontram para deliberar sobre um assunto de interesse público, através de audições públicas de políticos, peritos e activistas de ONG's, debates em pequenos grupos e em assembleia-geral. São contados os votos no início e no final do processo e o resultado pode ser entendido como uma opinião popular informada. A experiência de Zeguo, como veremos adiante, adoptou apenas algumas das dimensões deste esquema.

## 1. O Orçamento Participativo como instrumento de desenvolvimento regional (Kerala, Índia)

O primeiro e o mais conhecido dos orçamentos participativos asiáticos, mas que aliás não adoptou este termo, começou a ganhar forma em 1996, em **Kerala**, desenvolvendo-se à escala do Estado graças ao envolvimento activo de instituições municipais e provinciais. A ideia surgiu de jovens dirigentes do partido marxista CPI-M, que pretendiam evitar o declínio da Frente de Esquerda Unida neste Estado onde partidos comunistas e de esquerda moderada, por um lado, e o Partido do Congresso, por outro, vão alternando no poder. A promoção da participação dos cidadãos no planeamento descentralizado do orçamento não seria possível sem uma fase preliminar de reforço das capacidades pessoais, o que foi prosseguido através de iniciativas como a Campanha para uma Literacia Total, o Movimento Popular para a Ciência, o Programa Popular de Mapeamento dos Recursos e a Experiência de Planeamento Popular em Kalliasseri. Em 1996, lançou-se a Campanha Popular de Kerala para o 9º Plano, que mobilizou mais de 10% (em que um terço eram mulheres) dos 31 milhões de habitantes desta região. Os participantes podiam decidir sobre quase 40% das receitas do Estado, durante o período 1996-2001. Este processo cobriu a totalidade do território, com 991 aldeias rurais (grama panchayats), 152 block panchayats, 53 municípios, 14 distritos e 5 “corporações” (correspondendo aos vários níveis do governo local). Dois factores principais fizeram desta campanha um exemplo genuíno, e particularmente dinâmico, de orçamento participativo, apesar do facto de não ter tido qualquer contacto inicial com experiências brasileiras. Em primeiro lugar, mobilizou cidadãos através de um processo cíclico, apoiado por 373 formadores ao nível do Estado, cerca de 10.500 pessoas-recurso ao nível provincial e com prévia formação e 50.000 activistas locais também formados para o efeito (entre os quais se encontravam funcionários aposentados, recrutados como “corpo técnico de voluntários” para disseminar e elevar a qualidade dos debates). O lançamento do processo representou uma decisão política, mas abriu a porta a um vastíssimo movimento social que acabou por caracterizar a experiência. Em nenhum outro caso, excepto em algumas localidades latino-americanas, foi o OP um veículo para uma tal mobilização de massas. Em segundo

lugar, as pessoas elegeram delegados para acompanhar o processo em todas as suas fases, tendo estes poder decisório na definição de prioridades, implementação e monitorização dos pedidos consensualmente elaborados para inserção nos planos locais e supra-locais de desenvolvimento.

O procedimento participativo inclui cinco etapas: (1) uma vasta série de assembleias locais (ou grama sabhas, que atraíram para cima de dois milhões de cidadãos em Agosto-Setembro de 1996) com regras estritas, tais como tempo reduzido de palavra para políticos e peritos e trabalho em grupos pequenos, tudo isto a fim de facilitar os debates e de envolver pessoas sem o hábito de falar em público; (2) recolha de dados e redacção em comum do local panchayat e Relatório de Desenvolvimento Urbano (PDRs), que servem de incentivo ao debate nos “seminários de desenvolvimento” onde se reúnem os delegados populares (cerca de 20 por divisão administrativa); (3) esboço das propostas de projecto, contendo os requisitos técnicos e os pormenores de planeamento financeiro, pelo “grupo de trabalho” constituído nos seminários de desenvolvimento; (4) aprovação do Plano pelos Comités de Planeamento Distrital, a que se segue (5) implementação, monitorização e avaliação, em que tomam parte também os cidadãos.

Nos seus 13 anos de existência, o grau de “plasticidade” que o OP de Kerala conseguiu atingir (Chaudhuri e Heller, 2002) permitiu-lhe sobreviver às mudanças políticas que por duas vezes subverteram a cor política do governo estadual (Jain, 2005). Nos anos seguintes, outras cidades da **Índia** propuseram projectos menos ambiciosos e abrangentes, os quais – após o estabelecimento de vários intercâmbios com cidades do Brasil e da Europa – foram intitulados “orçamentos participativos”. A experiência de Bangalore, no Estado de Karnataka (4,5 milhões de habitantes), parece ser a mais sólida, dado ter emergido de uma campanha para o orçamento participativo promovida pela Janaagraha, uma organização de base comunitária que, na sequência de uma visita de campo a Porto Alegre, em 1998, trabalhou arduamente para convencer o governo local a encetar experiências em 10 unidades administrativas em 2002-2003. Depois deste exercício piloto, publicaram-se vários documentos, tais como manuais escritos e levantamentos em vídeo dos territórios locais. Todavia, o OP continua

a estar subordinado a outros instrumentos, tais como as Fichas-Relatório de Cidadãos<sup>12</sup>. Janaagraha fez uma extensa recolha de contributos de cidadãos para o Plano de Desenvolvimento Abrangente (CDP) e apresentou-a ao go-

verno local; não existem, porém, regras fixas e o pacto político com a administração não é suficientemente claro para assegurar um compromisso vasto e visível que possa gerar mais confiança entre os cidadãos.

### **Indícios incipientes na Indonésia, no Bangladesh e na Tailândia**

Na **Indonésia**, o OP tem sido promovido por ONG's, tais como FITRA (Fórum Indonésio para a Transparência do Orçamento) e por movimentos de cidadãos. Assim se gerou a campanha para o "desenvolvimento do orçamento participativo", concebida para elevar os conhecimentos sobre o orçamento entre as comunidades e os poderes locais, e também para incentivar práticas participativas como manifestação e catalisador da democratização, no quadro de um contexto político autoritário (Sri/ Mastuti/ Neunecker, in Sintomer et al., 2011). Além disso, promoveram-se intercâmbios entre actores do OP de vários pontos do globo, com o apoio do PNUD, do Banco Asiático para o Desenvolvimento e de outras instituições internacionais, sobretudo as que se dedicam à luta contra a corrupção. Num país onde não existe qualquer dispositivo formal para a participação directa do cidadão, muitas organizações operam como "vigilantes", monitorizando projectos de desenvolvimento e orçamentos locais. Dada a falta de reformas substanciais, desde as que ocorreram em 1999 e 2000, poucas experiências têm conseguido dar uma resposta concreta às questões levantadas pela sociedade civil. O programa teve como principal resultado um gradual estabelecimento de "requisitos" para o OP, encontrando-se este ainda numa fase bastante embrionária.

No **Bangladesh**, a única experiência de OP mencionada é aliás bastante "espúria", tratando-se mais de uma componente de um exercício participativo de planeamento do que de um instrumento específico (Rahman, 2004). Na monarquia constitucional da **Tailândia**, algumas cidades introduziram o OP como instrumento de gestão quotidiana

e lançaram experiências no início deste século, quando o termo "orçamento participativo" ainda aqui não era conhecido. Em Khon Kan (130.000 habitantes), um dinâmico centro no Nordeste, o OP foi adoptado como um meio para enfrentar um nível crescente de resistência popular e de conflitualidade relativamente a projectos de desenvolvimento local, e também como resposta a uma forte pressão para a participação cívica, que tinha emergido das actividades participativas dos residentes locais aquando do processo de redacção da Constituição, no final da década de 90. Em 1997 a cidade contratou uma universidade local para levar a cabo uma série de "grupos de debate" (focus groups) pelos vários pontos do território. Em resultado dessas reuniões, 38 programas de desenvolvimento foram integrados no plano de desenvolvimento da cidade e implementou-se uma nova arquitectura de participação, que incluiu como complemento "reuniões especiais com finalidade específica" (organizadas de três em três meses à escala municipal) e também "focus groups" temáticos para debater educação, saúde e saneamento, promoção de rendimento e bem-estar social. Em 2003, organizaram-se mais de 50 reuniões em que tiveram uma parte activa 140 organizações cívicas. Hoje em dia, já se exigem reuniões a nível do município sempre que uma questão política possa ter um impacto significativo sobre a população em geral. A cidade define a agenda, mas muitas das reuniões são programadas em função das necessidades dos cidadãos, para que o maior número de pessoas possa participar e sentir-se à vontade. Não se pode falar de co-decisão, mas chega-se frequentemente a um consenso através dos debates (Suwanmala, 2004).

<sup>12</sup> "Citizens' Report Cards" são uma forma de exprimir propostas ou petições por escrito, de que se espera um aperfeiçoamento do funcionamento da administração. Trata-se de um procedimento recomendado, entre outros, pelos manuais do Banco Mundial sobre participação dos cidadãos.

## 2. China: entre o apoio do Congresso do Povo e a sondagem deliberativa

Embora a **China** partilhe alguns aspectos económicos e sociais com a Índia, a sua estrutura política é inteiramente diferente. Na China, o crescente interesse pelo OP está associado a um processo que se faz predominantemente de cima para baixo (“top-down”). O conceito foi descoberto em 2005 e parece estar a crescer aqui um interesse generalizado, em paralelo com a chamada “revolução da finança luminosa”<sup>13</sup>, que definiu princípios de transparência orçamental a fim de melhorar o desempenho do sistema governativo nacional. Na China, um país em que as colectividades públicas locais recebem do governo central apenas 32% das suas receitas (CGLU, 2008), existe um elevado potencial em termos de “flexibilidade” de recursos a distribuir por meio de processos de orçamentação participativa. Num país tão vasto, onde a informação sobre experiências inovadoras não circula com facilidade, a maior dificuldade para identificar exemplos de OP está na ambiguidade do conceito chinês de “participação”. Num contexto em que a informação é geralmente um monopólio dos governantes e dos dirigentes do Partido Comunista, esta noção não está necessariamente ligada ao envolvimento directo das pessoas nas políticas públicas. É geralmente utilizada para conotar práticas de diálogo inter-institucional entre membros do poder legislativo (os deputados do Congresso Local do Povo têm sido tradicionalmente excluídos da elaboração do orçamento municipal), divulgação de informações, anúncios públicos e, no melhor dos casos, audições legislativas, sondagens à opinião pública, inquéritos e levantamentos.

Em algumas situações, a participação também implica negociações com organizações, como empresas privadas, comissões de moradores ou o novo universo das ONG’s. Muito poucas experiências se baseiam no envolvimento activo dos cidadãos “comuns”. Esta nova tendência inclui exemplos que podem considerar-se como orçamentos participativos “reais”. Ao tornarem-se “agentes de intervenção”, os cidadãos poderão ajudar a clarificar, consolidar e talvez transformar em política geral uma noção de participação que se aproxime mais do significado que este termo já ganhou na Europa, América Latina ou Índia. Embora o futuro não seja claro, esta tendência poderia também con-

tribuir para a modernização da administração pública e para um processo de democratização à escala local. Contudo, tudo isto continua a estar dependente da vontade dos dirigentes locais do Partido, cuja receptividade para dar bom uso a propostas inovadoras feitas por académicos chineses ou por redes internacionais tem variado enormemente. Experiências inovadoras deste tipo podem permitir que os dirigentes subam rapidamente na hierarquia, o que significa que serão transferidos para outro lugar se a iniciativa for bem sucedida. Não é fácil, portanto, assegurar a sustentabilidade do processo a nível local.

A falta de trabalhos de terreno rigorosos torna mais difícil classificar os chamados orçamentos participativos, tais como os de Wuxi, na Província de Jiangsu (1 milhão de habitantes) e da Província de Helongjiang, em que 80 a 90 representantes dos cidadãos debatem e votam projectos que foram ratificados pelo município. (Existem dúvidas aqui sobre se a selecção dos delegados superou de facto a lógica tradicional, que se baseia em laços de tipo patrono-cliente com os poderes políticos). O caso chinês mais interessante é, sem dúvida, o do distrito de Zeguo (He, in Sintomer et al., 2011). Trata-se de uma das poucas experiências no mundo que procuraram combinar a ideia tradicional de orçamento participativo com técnicas geralmente utilizadas em projectos de democracia deliberativa. O resultado é um tipo híbrido de “sondagem deliberativa” politicamente orientada, que partilha algumas facetas com a consulta aos cidadãos no modelo de finanças públicas. Sofreu já diversas alterações no decurso do tempo e foi então reproduzido, abrindo-se gradualmente a regras semi-decisórias e influenciando as políticas adoptadas na vizinha cidade de Wenling.

<sup>13</sup> “Sunshine finance revolution”.



### **O Orçamento Participativo implementado através da sondagem deliberativa, em Zeguo (China)**

Zeguo é um distrito industrial em Wenling City (1 milhão de habitantes), situado na Província de Zhejiang. A sua jurisdição abarca 97 aldeias, com uma população local permanente de quase 120.000 pessoas, além de uma população flutuante (migrante) de igual dimensão. As suas principais indústrias são sapatos, bombas hidráulicas, compressores de ar e novos materiais de construção. Em Dezembro de 2004, em cooperação com um universitário chinês a trabalhar na Austrália, o Centro para a Democracia Deliberativa da Universidade de Stanford foi seleccionado por dirigentes do Partido Comunista para prestar assistência técnica ao governo local. A ideia era construir um canal para que os cidadãos e grupos de interesses exprimissem as suas preocupações, ao mesmo tempo que se minimizavam os conflitos de interesse e a percepção de corrupção na selecção dos projectos prioritários no âmbito do orçamento local para 2005. Criou-se um grupo de trabalho para desenhar o processo e organizar um comité de peritos que realizariam um estudo preliminar. Também se testou um questionário para a população, que foi revisto após diversas entrevistas em Março de 2005. Seleccionaram-se 275 pessoas para participar numa sondagem deliberativa, com base numa amostragem feita à sorte para criar um microcosmos diversificado e representativo da população, incluindo pessoas geralmente “desmotivadas”. Destas 275, 269 preencheram o questionário inicial, que serviu mais tarde para verificar de que forma o “debate informado” tinha alterado as suas opiniões e competências. A principal finalidade do dia da deliberação foi discutir como se devia aplicar o orçamento anual, assim como examinar as preferências dos cidadãos entre os projectos possíveis contidos na lista elaborada pelos funcioná-

rios locais. O custo total dos 30 projectos foi de 136 milhões de RMB (20 milhões de dólares), mas só menos de um terço desse montante estava disponível para o efeito.

Tendo em vista os constrangimentos orçamentais, pediu-se aos participantes que analisassem cuidadosamente cada proposta em 16 pequenos grupos, debatessem os respectivos méritos e identificassem questões chave a que peritos competentes deveriam responder durante as sessões plenárias. Os moderadores de cada mesa eram docentes seleccionados da Escola Secundária Nº 2 de Zeguo, que tinham sido formados para este processo. No final do dia, os participantes seriam 30 projectos, numa escala de 0 a 10. Em 2006, repetiu-se a mesma experiência (quando o número de projectos apresentados se elevou para 35) e ainda em 2008 e 2009, aplicando-se a metodologia do debate à totalidade do orçamento local (He, in Sintomer et al., 2011). Os dirigentes locais deviam observar os debates sem intervir, reunindo-se no dia seguinte para tomarem as decisões legalmente vinculativas. Muito bem impressionados por esta experiência, acabaram por aceitar a grande maioria das propostas dos cidadãos no orçamento final (He, 2009). O processo pode agora ser visto e denominado como modelo de orçamento participativo. Tem crescido, ano após ano, e tem vindo a incluir novas questões, tais como a necessidade de uma intervenção voluntarista para envolver pessoas analfabetas e representantes dos trabalhadores migrantes. O processo continua a estar centrado na despesa, não se discutindo as receitas. Contudo, estas deveriam ser consideradas problemáticas, porque dependem sobretudo da venda de terrenos públicos a empresários privados. (Eis uma das questões sociais mais controversas e complexas na China, porque este processo está a provocar a expulsão de milhões de pessoas das suas casas em zonas rurais.

O sucesso da experiência de Zeguo, que se foi enriquecendo progressivamente, inspirou a metrópole de Wenling a lançar o seu próprio orçamento participativo (Hsu, 2009), que se desenvolve em paralelo, e a alargar o processo a outras divisões administrativas no território. Além disso, a cidade de Wenling submeteu recentemente o seu departamento de transportes a um dispositivo de consulta pública, que envolve delegados do Congresso, cidadãos comuns, técnicos superiores aposentados e comités de rua. Um dos principais actores da experiência de Zeguo, o professor chi-

nês Baogang, foi também o protagonista de um projecto internacional da “Action Aid” em aldeias chinesas, para o qual organizou quatro “sondagens deliberativas” (2006) em que participaram 47 representantes eleitos pelas aldeias e 25 representantes dos residentes seleccionados à sorte na base dos diferentes estratos sociais. Este método foi construído para estimular o debate sobre o plano e a economia das aldeias. Nestes casos, a regra, obtida através de negociações com os dirigentes locais, estabelecia que os resultados do segundo levantamento efectuado num workshop

deliberativo tinham de ser considerados como propostas dos participantes e deviam ser integrados no plano local e nos documentos orçamentais.

A ideia de trabalhar em novas experiências participativas em zonas rurais nasceu da noção (que data das reformas políticas de meados da década de 1990) de que, num país que é predominantemente rural, são cruciais as mudanças administrativas nas instituições rurais. Quando comparadas com outros países, estas iniciativas, e em especial a recente vaga de orçamentos participativos, parecem ter repercussões que ultrapassam a escala local. E podem também contribuir para fortalecer uma nova “cultura democrática”, na medida em que colocam certos freios à capacidade de deliberação e ao papel decisório dos poderes locais eleitos (incluindo os Congressos Locais do Povo, e não apenas as instituições executivas, como é geralmente o caso) e que incentivam a apropriação de uma parcela de poder por parte de um tecido social mais activo e crítico. Para mais, podem ser vistas como instrumentos úteis para resolver alguns problemas que a China partilha com outros países, dentro do contexto asiático, nomeadamente: a concentração do poder sobre o orçamento em poucas mãos (que favorece os seus próprios grupos de interesses); a falta de equidade social nas disposições dos orçamentos públicos; a indiferença perante os grupos desfavorecidos; a ausência de dispositivos estruturados para verificar os pedidos e as preferências dos cidadãos durante o processo local de orçamentação; e a corrupção generalizada (He, 2009). No entanto, há ainda um longo caminho a percorrer, devido às estruturas políticas autoritárias que se encontram ao nível nacional.

### 3. Coreia: Porto Alegre no Extremo Oriente?

No Japão e na Coreia do Sul, dois países ricos que são membros da OCDE, o contexto social, económico e político pouco tem a ver com o da Índia, e menos ainda com o da China. O orçamento participativo emergiu aqui como um instrumento para enfrentar problemas associados à carência de recursos, descentralização incompleta e falta de responsabilização pública e de capacidade de resposta por parte das instituições eleitas face às necessidades dos seus cidadãos (em especial, os pobres). Na **Coreia do Sul**, a participação dos cidadãos tem uma forte tradição, pois a mobilização de massas foi um factor decisivo na gradual democratização do país que ocorreu nos anos 80 do século

passado. Este processo foi recentemente reforçado por três reformas legislativas: a Lei de 2005 sobre Referendo Local; a Lei de 2006 sobre o Regime do Provedor (“Ombudsman”) Local a as petições locais contra abusos nas finanças locais; e, em 2007, o Sistema de Destituição Local, segundo o qual os eleitos podem ser demitidos dos seus cargos através de um voto local (CGLU, 2008). Mas que valor acrescentado poderá representar o OP dentro deste contexto, em que a descentralização foi desenhada como uma combinação curiosa de desconcentração e devolução e os poderes locais têm, na prática, muito menos autonomia do que é sugerido no artigo 117º da Constituição (de 1987) e em emendas legislativas mais recentes (1994-1995)?

A resposta a esta pergunta está decerto ligada a um contexto em que a dimensão da dívida dos governos locais e a sua capacidade de endividamento se encontraram, em 2000, colocados sob o estrito controlo do governo central. O Presidente Rho Moo-hyun também realçou a participação como sendo um meio de trazer “credibilidade e confiança” às instituições políticas. O seu mandato, entre 2003 e 2008, foi descrito como uma “governança participativa” e contribuiu decisivamente para a rápida expansão do conceito de OP por todo o país. Actualmente, a Coreia do Sul é provavelmente o país asiático mais complexo em termos de orçamento participativo. É aquele que possui o maior número de OP’s e, em termos de disseminação, encontra-se entre as mais dinâmicas regiões do mundo (Rhee, 2005). De início, introduziu-se o conceito como um processo de baixo para cima, mas a sua difusão tem sido estimulada numa abordagem de cima para baixo, isto é, pelo governo nacional. Os princípios chave do OP foram importados da experiência brasileira, mas em seguida foram reelaborados localmente, dando origem a uma versão “mais emagrecida” a que alguns académicos chamam “OP dos cidadãos”, de forma a distingui-la explicitamente do de Porto Alegre. Desde o princípio da década de 1990 até hoje, algumas ONG’s têm estado a observar a experiência brasileira. Entre elas, a Coligação dos Cidadãos para a Justiça Económica (CCEJ) tem sido a mais activa, tendo criado vários comités que se ocupam da questão da transparência orçamental, nomeadamente o Comité de Vigilância dos Cidadãos sobre Desperdícios no Orçamento Governamental.

Em Julho de 2003, o Ministério do Governo e dos Assuntos Internos fez circular as suas “directivas para o OP dos cidadãos” por todos os governos locais. A primeira experiência ocorreu em 2004. O Buk-gu (distrito setentrional) da Cidade Metropolitana de Gwangju (1 milhão e 400 mil habitantes) estava na linha da frente para se tornar a Porto Alegre da Coreia (Kwack e Seong, 2007), seguida pelo distrito de Dong-ku, em Ulsan, e (um ano mais tarde) pelo distrito norte da mesma cidade, e ainda pelo município de Suncheon. Em Agosto de 2005 o Ministério do Governo e dos Assuntos Internos propôs a revisão do artigo 39º da Lei de Finanças Locais, declarando que os presidentes locais “podem decretar e executar os procedimentos para a participação dos

cidadãos no processo de orçamento local” e inseriu no artigo 46º uma lista de instrumentos para a prossecução desse objectivo. Em simultâneo, sugeriu-se que os principais passos organizacionais do processo assim proposto fossem especificados em diplomas legais locais. O Daedeok-gu, da Cidade Metropolitana de Daejeon, e Ansan-si, de Chungnam-Do, prepararam os seus enquadramentos legais em 2005, enquanto muitas outras cidades aguardavam pelo “Regulamento Local Standard para o OP dos Cidadãos”, que foi produzido e distribuído pelo Ministério em Agosto de 2006. O número de “orçamentos participativos dos cidadãos” subiu para 22 em 2006, atingindo 75 (quase 1/3 das 241 administrações locais) no final de 2008.

### **Como funciona o Orçamento Participativo na Coreia? O caso de Dong-ku**

Dong-ku (município de Ulsan) é o OP mais famoso na Coreia do Sul. Este distrito autónomo abriga cerca de 186.000 dos 1,1 milhões de cidadãos da Cidade Metropolitana de Ulsan, marcadamente industrial e situada na costa, a sudeste da península coreana. Em 2004 foi proposto o OP pelo recém-eleito presidente do distrito, um membro do Partido Democrático do Trabalho. Foi uma resposta à pressão de várias ONG’s locais, tais como Solidariedade Popular de Ulsan para a Democracia Participativa e a Coligação de Ulsan para a Justiça Económica. Criou-se um grupo de trabalho e uma comissão consultiva, para apresentarem uma proposta de formato inicial. Esta iniciativa foi encarada com relutância por muitos funcionários e membros do conselho local e também com cepticismo pelos cidadãos. Depois de um debate alargado, entrou em vigor um diploma municipal sobre orçamento participativo, cujos objectivos principais eram melhorar a transparência e a responsabilização pública das finanças e reforçar a democracia participativa (Songmin, in Sintomer et al., 2011).

A metodologia, que adapta basicamente o modelo de Porto Alegre, mas a que falta a mobilização social que caracteriza a cidade brasileira, revela consistência com os objectivos definidos. O OP é um processo de tomada de decisão conjunta em que os cidadãos comuns podem tomar parte na apresentação de propostas, numa primeira etapa, enquanto grupos de delegados acompanham as fases seguintes. Consiste em reuniões de base territorial, nas quais todos os residentes da área podem participar, e de uma assembleia

de cidade que outorga um papel central ao comité de cidadãos para o orçamento participativo (subdividido em 5 comités temáticos). Este comité é nomeado, em parte, através de um recrutamento aberto e, parcialmente, por meio de recomendações feitas por organizações comunitárias. Todos os membros são formados para as suas tarefas na chamada “escola do orçamento participativo”.

Os participantes nas reuniões de base territorial podem propor projectos para o orçamento, que são de seguida avaliados por instâncias técnicas numa unidade de apoio. Nos últimos cinco anos foram propostos 306 programas; destes, 37,9% foram incluídos no orçamento provisório e outros 25% foram classificados como projectos de longo prazo e de implementação gradual. A taxa de participação nas reuniões de base territorial foi crescendo lentamente, de 0,12% para 0,14%. Outras pessoas participaram por via electrónica. Na segunda parte do ciclo, os comités temáticos atribuíram prioridades aos projectos, enquanto o papel central de consolidar as propostas orçamentais é desempenhado pelo conselho para o orçamento participativo (que inclui 5 representantes de cada comité temático, o presidente do distrito de Dong-ku e os seus quatro funcionários superiores). Na terceira fase, a proposta de orçamento recebe a aprovação final por parte do plenário dos comités de cidadãos.

Um dos aspectos mais elaborados do OP de Dong-ku é a sua fase de restituição. Após cada ciclo, organiza-se uma reunião de avaliação para analisar o respectivo funcionamento e para uma troca de experiências entre funcionários públicos e membros dos comités de cidadãos. São então

elaboradas recomendações pelo comité consultivo (composto por membros do conselho distrital, professores, ONG's e funcionários públicos superiores), definindo as novas regras para a organização do orçamento participativo durante o ano fiscal seguinte. O OP de Dong-ku desenvolveu-se de forma continuada até 2009. Por exemplo, o

número de reuniões e os critérios para nomear membros para os comités de cidadãos ou temáticos sofreram alterações, tendo em vista evitar "conflitos de interesse". Os limitados recursos discricionários à disposição do distrito representam o principal constrangimento para o seu orçamento participativo.

A proliferação de OP's na Coreia e a adopção de posturas municipais não conduziram automaticamente a processos muito criativos. Apesar de uma certa homogeneidade dos regras, que tendem a imitar as normas mínimas definidas nos documentos ministeriais, a qualidade dos OPs é bastante desigual (Hwang, 2008). Contudo, foram disponibilizados vários instrumentos (designadamente, levantamentos pela internet, propostas online, fórum cibernético, sites de boletins, consultas públicas, seminários e outros) com vista a estimular processos não exclusivos para todos os cidadãos em todas as fases. Além disso, a tradição de escolas de orçamento dos cidadãos e de seminários de política orçamental é um dos mais importantes contributos sul-coreanos para o debate global sobre o orçamento participativo. A legislação nacional oferece um enquadramento para o orçamento participativo que não obriga os governos locais a adoptá-lo, mas a inexistência de medidas de descentralização tem impedido os OP's coreanos de se aperfeiçoarem qualitativamente. Na realidade, dois dos maiores constrangimentos, que limitam o crescimento de muitas das experiências, são um período de tempo muito reduzido para os debates (o que é, em grande medida, determinado pelo quadro legal nacional sobre os prazos de aprovação dos orçamentos, que geralmente exigem que as fases de participação se concentrem num período de 3 meses) e a rigidez dos orçamentos locais. Estes estão de tal modo dependentes de transferências do Estado, não passíveis de negociação, que os processos participativos tornam-se muitas vezes uma forma do governo central fazer passar decisões impopulares aos cidadãos e deixá-los a lidar com elas, em vez de uma via de utilização positiva da criatividade das pessoas a nível local.

#### 4. Japão: Orçamento Participativo para os contribuintes

A monarquia constitucional do **Japão** apresenta problemas comuns aos da Coreia, nomeadamente a forte influência dos partidos nacionais nas eleições locais, o declínio da afluência às urnas nas eleições municipais (abaixo de 50%), o aumento de casos de corrupção de funcionários e a rigidez das transferências nacionais para os orçamentos locais, que ainda constituem mais de 60%, mesmo depois da Lei-Quadro de Descentralização e da "Reforma Trindade" das finanças locais, em 2005-2007, que concedeu mais atribuições aos municípios (CGLU, 2008). No Japão, os governos locais têm vastas competências funcionais e representam mais de metade da despesa pública total e 10% do PNB. A força do seu papel oficial é acompanhada pelo largo poder outorgado aos cidadãos para requererem referendos locais, a melhoria ou a revogação de posturas municipais, auditorias e até a dissolução da assembleia local, e ainda a demissão do presidente local, de membros do conselho ou de funcionários. Apesar de tudo isto, nas 47 prefeituras e nos 1.798 municípios, a participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre políticas públicas não é muito frequente, especialmente no domínio da programação financeira (Matsubara, in Sintomer et al., 2011). A primeira tentativa para envolver os cidadãos em questões orçamentais convergiu com o envolvimento activo de algumas organizações de base, o que permitiu legalizar o seu estatuto em 1998. Depois de 2003, iniciaram-se vários processos envolvendo cidadãos e organizações de base nos debates sobre orçamentos públicos. A Coligação para Legislação de Apoio às Organizações de Cidadãos distingue várias modalidades: abertura do processo de elaboração do orçamento (por vezes, apenas um processo de transferência de informação); elaboração de um orçamento alternativo por comités de cidadãos; consultas públicas sobre o orçamento; gestão directa do orçamento pelos cidadãos; transferência de 1% dos impostos locais para organizações sem fim lucrativo, etc. (Matsubara, in Sintomer et al., 2011).

O exemplo mais curioso é a cidade de Ichikawa, onde o orçamento participativo aplica 1% das receitas dos impostos locais pagos pelos residentes para projectos de fins não lucrativos. Em 2004, o chefe do executivo municipal (que, no Japão, é eleito separadamente da assembleia local e tem a função de propor o orçamento ao conselho) aprovou uma postura inspirada no modelo húngaro. Esperava assim, graças à participação, ganhar o apoio dos cidadãos para a sua política orçamental dentro de um contexto financeiro difícil. Ichikawa é um dos expoentes das localidades dormitório dos arredores de Tóquio, com 473.000 habitantes (230.000 dos quais são contribuintes fiscais e 25% trabalham na capital) e um trânsito de 540.000 pessoas por dia. A ideia de organizar um processo participativo num montante potencial de 3,8 milhões de ienes (cerca de 40.000 dólares), correspondente a 1% das receitas fiscais, visava apoiar e revitalizar o sector não lucrativo. Cada contribuinte pode votar pela Internet, podendo escolher até três organizações para receberem verbas, em função das suas necessidades ou preferências; isto, na base de planos de actividade apresentados pelas diferentes organizações cívicas e solidárias, que são objecto de debate em assembleias públicas (por vezes, apoiadas em representações teatrais e outras expressões artísticas). Também se constituiu um especial “comité 1%”, que analisa os planos e financia as actividades. O governo local distribui os fundos de acordo com os votos expressos. Este processo encoraja as organizações de base comunitária, ao exigir que tornem mais visível a sua missão e a sua abordagem de levantamento de fundos, ao mesmo tempo que promove o interesse dos cidadãos pela forma como são aplicados os impostos que pagam e pelo funcionamento do orçamento público. Cinco anos depois do início desta experiência, 5% dos eleitores locais estavam a participar com o seu voto (que crescera de 557 para 9.110). Contudo, este processo não abriu a tomada de decisão pelos cidadãos a outros segmentos do orçamento municipal. As organizações que propõem actividades passaram rapidamente de 81 para 130 e as verbas utilizadas subiram de 12 para 20 milhões de ienes (de 130.000 para 210.000 dólares). Antes de 2005, eram apenas de 2 milhões de ienes (21.000 dólares). Os cidadãos fizeram opções interessantes relativamente a projectos que beneficiaram grupos vulneráveis, nomeadamente um programa de natação para pessoas portadoras de deficiência mental.

Outras cidades japonesas sentiram-se motivadas pela experiência em Ichikawa e algumas decidiram abrir a votação a grupos que não pagam o imposto municipal. Em Eniwa, uma nova cidade de 68.000 habitantes no distrito de Ishikari, ilha de Hokkaido, desde 2008 podem votar os cidadãos com idade superior à que corresponde à escola secundária inferior. E desde 2009, em Ichinomiya (380.000 habitantes, Prefeitura de Aichi), a verba correspondente ao 1% do total das receitas fiscais é dividido pelo número total de cidadãos, de forma que cada um possa ter um voto equivalente a 658 ienes. Graças a este sistema, a percentagem de votantes galgou para 10% e o impacto destas alterações fez-se sentir em Ichikawa, cujo dispositivo também evoluiu. Criaram-se “classificações comunitárias”, que são atribuídas como prémio por trabalho voluntário ou por reciclagem e podem ser utilizadas neste processo por residentes que não pagam imposto. Esta proposta está já a fazer-se sentir noutras cidades. O termo “orçamento participativo” está a entrar nos hábitos. Em 2009, Ichikawa organizou uma “Cimeira 1%”, que está a construir uma rede de intercâmbio de experiências relativamente a esta versão peculiar de orçamento participativo em desenvolvimento comunitário. Embora os seus efeitos se façam sentir sobretudo em programas, não afectando equipamentos nem espaços públicos, não deixa de ser interessante devido às suas potencialidades para dar mais poder às comunidades. A referida Cimeira pretende identificar, em conjunto, formas de estabilizar os OP’s japoneses, que são bastante frágeis e muito dependentes da vontade e das estratégias dos presidentes municipais.

## 5. Oceania: e-democracia e construção da comunidade

Na Oceania, o termo “orçamento participativo” não é muito utilizado pelos decisores políticos, embora algumas instituições académicas tenham efectuado estudos baseados numa perspectiva internacional. Na **Austrália**, existe um elevado grau de autonomia e de diferenciação de políticas entre os territórios (CGLU, 2008). Aproveitando-se de uma tradição construída em estudos que procuraram aproximar análises assentes no género e orçamentos sensíveis a esta questão, alguns Estados definiram regras para comunicar sobre os orçamentos públicos através de meios transparentes. Por exemplo, a Lei do Governo Local do Estado de

Victoria (que entrou em vigor em 1989) exige que os municípios anunciem na imprensa local que elaboraram um orçamento provisório, podendo então os cidadãos apresentar requerimentos visando adendas ou eliminações. As mais das vezes, estes procedimentos não vão além de um processo informal de “audição selectiva” (Demediuk/ Solli, 2008). No entanto, em cidades como Melbourne (4 milhões de habitantes), estão em curso várias mudanças e o Comité para o Desempenho Financeiro e da Colectividade<sup>14</sup> parece estar agora mais empenhado em dar respostas claras às propostas, escritas ou verbais, apresentadas pelos cidadãos. Recentemente, uma interessante iniciativa de voto electrónico ocorreu no Estado federal australiano de Nova Gales do Sul (NSW), representando uma tentativa de minimizar os efeitos da recessão económica e de estimular as economias locais. O governo estadual atribuiu 30 milhões de dólares (aproximadamente 22 milhões de euros) ao programa Parceria para a Construção da Comunidade, que visa apoiar o emprego local, fomentar o crescimento e melhorar os equipamentos comunitários em 93 circunscrições eleitorais. No âmbito deste programa, os grupos comunitários têm o direito de apresentar candidaturas por via electrónica a um fundo de apoio a infra-estruturas e empregos locais dentro de cada distrito. No distrito eleitoral de Heathcote, graças ao empenhamento pessoal de um parlamentar residente na circunscrição, os cidadãos locais puderam decidir, colectivamente e pela Internet, a atribuição das verbas disponibilizadas pelo governo. Cada cidadão inscrito pode usar 5 votos (com um máximo de 3 por projecto), a fim de decidir quais as causas que mais merecem receber os fundos existentes. Esta metodologia possui algo em comum com as experiências nipónicas, mas é ao orçamento participativo digital de Belo Horizonte que se referem as comparações mais directas (ver caixa no capítulo sobre a América Latina). Num país onde a Internet está por toda a parte, um sítio Web oferece instrumentos às organizações e seus apoiantes, nas suas campanhas de mobilização de apoios, utilizando boletins periódicos e widgets online. Esta estratégia para promover a construção de redes, assente numa sólida base em que é claro e concreto o objectivo de aplicar recursos públicos significativos, envolveu mais de 20.000 participantes na sua primeira experiência.

---

<sup>14</sup> Finance and Corporate Performance Committee.



# Processos de aprendizagem

Tendo concluído esta nossa viagem à volta do mundo, sabemos agora que o fenómeno do orçamento participativo se estende por todos os continentes e de modos diferentes. Esta conclusão não se aplica apenas ao processo de intercâmbio entre a América Latina e a Europa. Ao articular o orçamento participativo e formas tradicionais de participação, também a África enveredou pelo seu próprio caminho. E o mesmo se pode afirmar da Ásia e da Oceania, cujas experiências estão em curso com a sondagem deliberativa e os orçamentos dos contribuintes. Por conseguinte, teremos de levantar de novo a questão das transferências. O presente relatório dá um primeiro passo nessa direcção, ao fornecer informações sobre a disseminação universal do orçamento participativo. Porém, a partir daqui, qual será a evolução futura? Para encontrar uma resposta a esta pergunta, vamos tentar resumir as nossas observações sob a forma de tendências globais e acrescentar algo sobre os tipos de procedimento que estão mais ajustados a certas categorias de municípios. Contudo, tudo isto terá uma natureza meramente teórica. A implementação efectiva destes procedimentos precisa de ser discutida pelos próprios intervenientes, um processo em que redes e parcerias municipais terão de desempenhar, obviamente, um papel de suporte. Em seguida, analisaremos de novo estas redes e parcerias, antes de concluirmos o relatório com recomendações para a melhoria dos orçamentos participativos.

## 1. Tendências globais

Com foi já referido, não existe uma finalidade última (“telos”) para a qual se dirijam todos os orçamentos participativos do mundo. Se olharmos para os exemplos atrás descritos, poderemos de certo modo identificar três tendências diferentes que nos revelam algo sobre os impactos dos orçamentos participativos. E estes podem também ser observados em termos de três níveis diferentes de intensidade. No nível mais alto, encontramos orçamentos participativos que procuram fundamentalmente alterar as condições dominantes, um objectivo que vão alcançando como uma das componentes de um movimento mais vasto para a transformação. Estes OP’s representam uma fractura com práticas anteriores e baseiam-se na interacção entre governos e movimentos de base. Por outras palavras, não se introduz o orçamento participativo de cima para baixo, são antes os actores da sociedade civil que reclamam e conduzem

este processo. Estes procedimentos orçamentais têm a ver com a eliminação da injustiça social e a consecução de um desenvolvimento sustentável. Realizá-los significa quebrar com tradições estabelecidas de clientelismo e corrupção. Quando a sociedade civil se mobiliza, a pressão que passa a exercer facilita estes efeitos. Testemunhámos muitos casos deste tipo de desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Durante muito tempo, a experiência de Porto Alegre representava um exemplo deste género, mas até agora foi já repetida uma centena de vezes na América Latina. Outro exemplo deste tipo de experiência é Kerala, na Índia. E talvez alguns orçamentos participativos de aldeia, em África, possam ser considerados como fazendo parte desta tendência. Na Europa, há poucos casos destes. Talvez os municípios de Grottamare e de Pieve Emanuele, em Itália, reúnam os requisitos para pertencer a esta categoria. Não houve, porém, até hoje, em qualquer cidade europeia, uma experiência comparável à de Porto Alegre.

A segunda tendência ou categoria implica a utilização do orçamento participativo para avançar com uma agenda política de reformas. Embora não esteja em causa uma ruptura com a tradição – as finalidades mantêm-se as mesmas – este tipo de OP provoca efectivamente impactos reais. O governo local é aqui o actor principal, mas os cidadãos não estão ausentes. Existem, pelo menos, algumas regras claras ou uma rotina que permite que práticas estabelecidas se tornem a regra. Os objectivos variam enormemente. Na maioria dos continentes, os OP’s estão associados à modernização da administração. Em muitos casos, o orçamento participativo foi desenhado de forma a aprofundar processos de descentralização e a transformar a nova autonomia dos municípios numa realidade, vivida e sentida pelos cidadãos. O mesmo se pode dizer dos impactos sociais, que não têm de ser necessariamente radicais. Nesta segunda categoria encontramos orçamentos participativos que são utilizados sobretudo como instrumentos para enfrentar “questões políticas escaldantes”. A finalidade é melhorar o quotidiano de grupos socialmente desfavorecidos, enquanto se conservam a estrutura básica do sistema e os modos existentes de atribuição de verbas. O maior impacto relativamente a reformas encontra-se, contudo, na dimensão comunicacional. Por todo o mundo os OP’s constituem um aperfeiçoamento do relacionamento entre governos locais

e os seus munícipes. Embora os efeitos que vão para além disso não sejam geralmente muito pronunciados, os governos locais provaram ser abertos e estar dispostos a concretizar sugestões apresentadas por cidadãos, o que pode ser considerado como uma medida de reforço da confiança e de indução da credibilidade. No Sul Global e na Europa de Leste, este tipo de OP é normalmente apoiado por organizações internacionais.

Alguns dos OP's deste segundo tipo revelam características de um terceiro tipo, em que a orçamentação participativa tem sobretudo um valor simbólico, sendo enorme a distância entre o objectivo proclamado e a realidade. Neste caso, a finalidade não é a de auscultar realmente os cidadãos. As reuniões servem, antes de mais, para legitimar um caminho que já está a ser percorrido e que os responsáveis políticos não pretendem alterar. São situações em que pode estar em causa um programa de austeridade e nas quais as sugestões dos cidadãos sobre a estrutura do pacote de contenção financeira não são suficientemente analisadas; ou então, em que não existem instrumentos capazes de facilitar a construção de um conhecimento mais especializado por parte dos cidadãos. O orçamento participativo simbólico pode encontrar-se tanto em democracias consolidadas como em regimes autoritários. Neste último caso, representa uma abertura aparente que, na realidade, não existe. Procurou-se a participação para acalmar a população e/ou os patrocinadores financeiros internacionais.

## **2. Que Orçamento Participativo, para que tipo de município?**

Depois de termos descrito de um modo algo simplista a forma como o orçamento participativo pode ser utilizado, vamos analisar mais de perto as suas aplicações possíveis. Porque, se o OP pode servir para facilitar transformações fundamentais ou mudanças orientadas para reformas, surge então a questão de saber quais os procedimentos adequados para esse efeito. Apresentámos seis modelos diferentes na Introdução, que podem ser adoptados pelos intervenientes como pontos de referência ao desenvolverem os seus próprios procedimentos. Como se vê frequentemente na prática, também se podem combinar elementos de modelos distintos. Não é, pois, possível oferecer aqui uma solução única que se ajuste a todos os casos. No

entanto, na viagem que fizemos à volta do mundo, identificámos municípios com situações semelhantes. É, portanto, possível, de um ponto de vista empírico, estabelecer grupos com base num certo número de factores, como veremos de seguida.

### **Município rural num contexto economicamente subdesenvolvido**

Deparámo-nos atrás com municípios localizados em meios estruturalmente fragilizados. É o que sucede frequentemente em África, embora existam igualmente estes tipos de municípios rurais na América Latina. E não podemos deixar a Europa de fora desta imagem, quando observamos, por exemplo, o êxodo rural em curso nos países latinos da Europa ocidental ou as correntes alterações demográficas na Alemanha de leste. Para implementar um OP, um município deste tipo deve possuir potencialidades para contemplar, pelo menos, dois aspectos. Em primeiro lugar, ter-se constatado que a participação dos cidadãos em projectos de infra-estruturas tem um efeito positivo na sustentabilidade das medidas. Os cidadãos identificam-se com um projecto que tenham eles próprios proposto e ajudado a concretizar. Este procedimento assemelha-se ao modelo de orçamento participativo comunitário e é o grau de auto-organização atingida que determina a sua distanciação relativa ao tipo ideal. Os projectos são geralmente cofinanciados por organizações internacionais ou, no caso da Europa dos 27, pelos Fundos Estruturais da União Europeia. Em segundo lugar, quando estão também envolvidos fundos privados, integram-se elementos do modelo de participação de múltiplos actores. Esta situação permite ao município fazer face à carência de verbas para implementar um orçamento participativo. Uma dificuldade aqui é a dependência relativamente a patrocinadores internacionais. O que vai acontecer à participação quando se esgotarem os financiamentos? E existe também o risco de o OP não ser aceite pela população, se for imposto "de cima para baixo". Nestes contextos, uma combinação de formas de participação dos cidadãos, novas e tradicionais, leva normalmente aos melhores resultados.

### **Cidades com espaços sociais divididos**

A emergência de bairros onde se concentram os sectores pobres da população é um fenómeno global. Ocorre em

paralelo com a situação dos bairros onde reside a população mais abastada, sendo por isso apropriado falar-se de espaços sociais divididos. Era essa a situação inicial em Porto Alegre, mas também encontramos tendências desta natureza na América do Norte, na Europa e noutras partes do mundo. Dado o sucesso alcançado no Brasil, a adaptação do “modelo de Porto Alegre” seria uma opção óbvia a recomendar para tais situações. Esta afirmação é corroborada pelos critérios de atribuição de verbas públicas, que, supostamente, irão beneficiar os bairros desfavorecidos e os sectores pobres da população. Os cidadãos desempenham aqui um papel primordial e, muitas vezes, os movimentos sociais utilizam este modelo quando procuram chegar a mudanças fundamentais, como no caso da primeira tendência que descrevemos acima. Na Europa e noutras partes do globo, esta abordagem não foi bem sucedida. Embora adaptações da experiência de Porto Alegre tenham apoiado aqui certas reformas, raramente ajudaram a provocar transformações radicais. A abordagem “desenvolvimento comunitário”, contudo, oferece uma opção alternativa. Nela, associações e agências organizam-se de forma a constituir entidades independentes que negociam os arranjos orçamentais com os respectivos governos locais e implementam elas próprias os projectos. Vimos isto, entre outros, nos exemplos canadianos, onde os primeiros OP's foram levados a cabo por organizações comunitárias e sem o envolvimento do governo local. Um orçamento participativo assente exclusivamente num modelo de participação de proximidade (uma abordagem muito difundida) não será certamente capaz de superar as divisões, porque não inclui um dispositivo para reconciliar distritos e grupos sociais tão distintos.

### **Municípios em tempos de orçamento restritivo**

Vimos que a precária situação financeira dos municípios, muito em especial na Alemanha, pode ser um factor relevante para a emergência do OP. Para mais, em muitos Estados, os municípios constituem a mais pequena instância do governo, o que significa receberem recursos financeiros limitados. E significa também que são autorizados apenas a aplicar os recursos que lhes são atribuídos pelo governo central para objectivos previamente determinados. Por outras palavras, os municípios, mais uma vez, são forçados a procurar recursos financeiros suplementares. Uma

saída possível para esta situação difícil é a que revelam os governos locais que optaram pela abordagem “consulta aos cidadãos sobre as finanças públicas”. Aqui, os orçamentos participativos são estruturados, no seu primeiro passo, para tornar a situação financeira transparente aos olhos dos municípios. Num segundo passo, envolvem-se os cidadãos na definição de uma estratégia de austeridade ou então utilizam-se as experiências e sugestões destes para melhorar o desempenho dos serviços municipais. Nestes casos, recolhem-se geralmente sugestões para otimizar os serviços das bibliotecas, das piscinas e de outros equipamentos. Podem ser também adoptadas, naturalmente, componentes de outros modelos de OP, ao elaborar as medidas de austeridade. Numa escala administrativa ainda inferior, o OP pode assentar numa participação de proximidade, o que provoca habitualmente os seus efeitos ao ser utilizado para definir prioridades e identificar necessidades reais. O empenhamento dos cidadãos, como se recomenda no orçamento participativo comunitário, pode ainda contribuir para aliviar as pressões financeiras. Por consequência, esta abordagem deve ser adoptada, não só para bairros desfavorecidos, mas à escala de toda uma cidade. Além disso, pode ainda reduzir-se a pressão financeira envolvendo o sector privado graças à adopção da abordagem de participação de actores múltiplos. Em países onde o sector público é relativamente forte, contudo, o sector privado mostra-se geralmente relutante a essa participação. Pelo contrário, o seu envolvimento é mais forte onde o Estado Providência é fraco.

### **Municípios com alterações demográficas extremas**

Existem muitos municípios onde as populações são afectadas por drásticas transformações, tanto no sentido do crescimento como da redução dos números. Frequentemente, o crescimento demográfico rápido ocorre nos “centros metropolitanos” existentes, especialmente no Sul Global. Este fenómeno leva também à criação dos espaços sociais divididos. Em contraste, os municípios mais distantes dos centros, em zonas rurais, enfrentam o problema do despovoamento, correndo o risco de se tornarem estruturalmente frágeis. Os desafios que então se levantam apresentam pontos comuns com os casos acima descritos. Assim, as nossas recomendações relativamente ao modelo de OP são também semelhantes. Nos municípios que estão a crescer,

uma adaptação do modelo de Porto Alegre pode ser a maneira de dar resposta aos novos desafios e de ajustar a atribuição dos fundos públicos; podendo ainda contribuir para integrar os recém-instalados e tomar em consideração os seus interesses. O OP pode ser um procedimento para lhes dar voz e recursos. Nos municípios em declínio demográfico, o OP comunitário será decerto uma ajuda para fortalecer a comunidade. De uma maneira geral, recomendamos que tanto os municípios em expansão como os que sofrem de despovoamento devem articular o orçamento participativo com o planeamento local participativo. A razão é que as alterações demográficas tornam ainda mais relevante a programação financeira das grandes medidas infraestruturais que ultrapassam as capacidades do orçamento anual. É também possível discutir estas tendências com grupos organizados, tal como ocorre no modelo de orçamento “participação dos interesses organizados”.

### **Um município que visa a modernização**

O orçamento participativo e a modernização estão associados de formas muito variadas por todas as partes do mundo. Enquanto na Alemanha os dois processos se articulam a fim de otimizar os serviços municipais, na América Latina e na África, o OP está mais relacionado com processos de descentralização. Portanto, pode promover-se a modernização utilizando, não só o modelo “consulta dos cidadãos sobre as finanças públicas”, mas também outros procedimentos, tais como a “adaptação do modelo de Porto Alegre”. De um modo geral, observa-se que uma participação efectiva exige a reestruturação da burocracia administrativa, o que é particularmente verdade no que diz respeito à cooperação inter-departamental, porque as recomendações dos cidadãos não se dirigem nem à segmentação cómoda dos planos orçamentais nem a planos de produtos recentemente introduzidos. Uma forma especialmente interessante a sublinhar é a modernização participativa de equipamentos públicos. Um exemplo é o orçamento escolar participativo da Região francesa de Poitou-Charentes, em que os alunos propõem os seus próprios projectos. Esta metodologia poderia ser também adoptada por empresas municipais. O projecto de Habitação Comunitária de Toronto já ganhou experiência no domínio do alojamento e é um exemplo óbvio de uma combinação fecunda de “finanças municipais” e “modelos de OP comunitários”. Na Europa, onde o

número de empresas municipais cresce continuamente, seria decerto uma opção bem interessante.

### **3. Redes e parcerias municipais – quadros para a cooperação**

Dado que alguns municípios se encontram em igual situação, e que não faria sentido “reinventarem a roda”, valeria a pena sem dúvida promover uma troca de experiências sobre o OP. As redes, em especial, oferecem um quadro apropriado, como também as parcerias municipais. Designadamente, a cooperação entre municípios de países industrializados e municípios do Sul Global poderia proporcionar um enquadramento para transferências. Mas que redes existem já e como as podemos distinguir entre si?

Quando se olha para o orçamento participativo à volta do mundo, é evidente que as redes existentes revelam uma grande variedade de características específicas. A primeira delas é a natureza dos seus membros. Por um lado, existem redes oficiais a que os membros se devem candidatar e que são geridas a partir de uma unidade central. É o caso, por exemplo, da URBAL, que era coordenada a partir de Porto Alegre. Por outro lado, há redes que não se denominam como tal, mas cujos membros se encontram ligados através de projectos conjuntos. Incluem-se aqui projectos de cooperação para o desenvolvimento, tais como os que são apoiados pela GTZ na República Dominicana ou pela Agência Suíça para o Desenvolvimento e a Cooperação em África. Em alternativa, os utentes de um website de recursos podem ser também considerados como membros de uma rede. As agências alemãs “One World” e “Engagement Global”, por exemplo, oferecem ambas um website central para a Alemanha. Idênticas situações ocorrem relativamente à Associação In Loco, para Portugal, ou à Unidade “Participatory Budget, PB”, no Reino Unido. Constatamos nestes casos que o quadro geográfico de referência é uma segunda característica específica. Algumas redes estão organizadas à escala nacional, outras internacionalmente e algumas até numa base transcontinental. Tal como a URBAL, estas incluem o Fórum de Governos Locais, que criou um ramo oficial sob a denominação de Fórum de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Deve ainda mencionar-se o Observatório Internacional para a Democracia Participativa (OIDP) em Barcelona. De uma perspectiva germânica, esta é porventura a mais interessante das redes, porque orga-

niza encontros anuais, mantém um website internacional, disponibiliza instrumentos e atribui prémios. Com alguma frequência, associações deste teor tratam exclusivamente de questões processuais e podemos, por isso, estabelecer uma terceira distinção, a saber, entre redes pragmáticas e redes políticas. Embora nem sempre seja possível separar as duas, trata-se de uma distinção pertinente para os governos locais interessados em integrar estas redes. Por exemplo, as redes na América Latina produziram um enorme volume de informações técnicas, mas, em geral, possuem também uma forte componente política, excepto aquelas que devem a sua origem a organizações internacionais.

Quando se considera o desenvolvimento de redes, constatamos em primeiro lugar que as estritamente políticas foram agora substituídas pelas vocacionadas para cooperações concretas ou por redes que asseguram as duas dimensões. Uma outra mudança refere-se à língua. Devido ao envolvimento de municípios na América Latina, as línguas români-

cas dominaram durante um largo período. Hoje em dia, as comunicações também se fazem em inglês, um facto que se deve principalmente ao envolvimento de organismos internacionais, tais como o Banco Mundial. Em terceiro lugar, estas redes não estão a tratar só com orçamentos participativos, mas abrem-se cada vez mais a novas temáticas, um facto que, por sua vez, cria oportunidades para novas ligações. As parcerias municipais também são apropriadas para cooperações transversais desta natureza. Até agora, as redes têm tido uma maior importância do que as parcerias municipais bilaterais. Todavia, dado que os municípios alemães não asseguram uma presença assídua em programas internacionais de OP, são aqui as parcerias municipais que mostram um maior potencial para intercâmbios em matéria de orçamento participativo. Em Novembro de 2010, a agência "One World" organizou uma conferência, para a qual convidou municípios integrados em parcerias em África desejosas de entrar em redes e de trocar as respectivas experiências em áreas como descentralização e boa governança.

#### **Parcerias municipais com o Sul: uma rampa de lançamento para o Orçamento Participativo?**

A relutância demonstrada por parte dos municípios germânicos para se envolverem em redes internacionais de OP pode explicar-se pelo facto de muitas destas estruturas realizarem os seus trabalhos sobretudo em línguas latinas. Não podemos, porém, esquecer que um certo número de vilas e cidades na Alemanha já mantêm estreitos contactos com parceiros no Sul. Bielefeld, entre outras, tem um acordo de geminação com Estelí, na Nicarágua. Esta localidade parceira iniciou o seu OP na década de 1990, tendo emergido como pioneira neste campo. As experiências positivas de Estelí contribuíram para garantir que a transparência e a participação fossem consignadas na constituição dos governos locais da Nicarágua. Estelí desempenhou também um papel exemplar para outros municípios, tais como Nandaime e San José de los Remates. Concretamente, as actividades de OP são conduzidas à escala da mais pequena divisão administrativa, em que se debatem projectos do governo local e propostas de investimento. Há notícia de que tanto os segmentos pobres da população como o sector

privado se encontram mobilizados para o processo. Além disso, os cidadãos são também envolvidos no planeamento participativo. Estelí recebeu agora, e pela terceira vez, um prémio pelo seu orçamento participativo por parte da organização "Ética e Transparência". Um intercâmbio sobre um OP com estas características caberia perfeitamente no programa da delegação da "One World" em Bielefeld, que coordena a parceria pelo lado alemão. O Grupo Nicarágua aí sediado já envia voluntários para este país centro-americano e convida cidadãos de Estelí a participarem em conferências e actividades conjuntas organizadas em Bielefeld. Intercâmbios sobre experiências deste tipo podem ser também uma opção atraente para outras vilas e cidades. Por exemplo, Bona e a circunscrição de Kreuzberg, em Berlim, poderiam apresentar os seus mecanismos de OP aos municípios parceiros de Chengdu (China) e San Raffael del Sur (Nicarágua). De igual modo, a cidade germânica de Essen tem um acordo de intercâmbio com Cuenca, no Equador, um município que tem dado um contributo activo para a rede de orçamentos participativos URBAL.

#### 4. Recomendações para uma disseminação aperfeiçoada e posterior desenvolvimento do Orçamento Participativo

Fazer a descrição das várias redes e formas de cooperação internacional não revela, por si só, o que quer que seja para sabermos se estes acordos de cooperação são ou não capazes de efectivamente contribuir para disseminar e aperfeiçoar os orçamentos participativos. Num exame mais cuidadoso, verificamos que existem ainda inúmeras potencialidades por concretizar e que há ainda muitos obstáculos a transpor. Não nos referimos aqui às barreiras linguísticas; o que pretendemos é um processo de intercâmbio honesto sobre experiências exemplares com o OP. Redes e organizações internacionais apontam alguns exemplos como boas práticas, mas realmente estão longe de o merecer. Muitas vezes, trata-se de gestos políticos para benefício de governos amigos ou de inovações processuais complexas, que atraem uma enorme atenção mas raramente geram quaisquer resultados práticos. É por isso que a disseminação futura do OP exige a definição de um referencial de qualidade (“benchmarking”) fiável, o que não será possível, porém, sem uma perspectiva externa. O envolvimento de académicos, que deverão conduzir as análises e apresentar as suas recomendações assentes em critérios passíveis de verificação, poderia ser, entre outras, uma opção desejável. Até agora, os estudos comparativos desta natureza foram realizados dentro das redes e apenas a um nível superficial. Ora isto implica o risco de outros municípios poderem seguir exemplos que não os farão progredir ou poderão até levá-los numa direcção inteiramente errada.

No entanto, a identificação de boas práticas, por si só, não gera automaticamente uma maior disseminação ou melhorias. Aliás, ficou claro no decorrer do presente estudo que nem todos os actores no triângulo de democracia municipal precisam de estar envolvidos. O que é aqui antes de mais indispensável é ter em consideração a vontade política do governo e da administração. É, efectivamente, essencial persuadir os quadros administrativos de que o OP é algo de desejável. Eles estarão comprometidos com o OP ou não, consoante o vejam como uma oportunidade ou como uma ameaça. Para os ajudar a construir a atitude correcta, é necessário disponibilizar novas acções de formação profissional. Por outro lado, o OP não deve causar trabalho adicio-

nal; as tarefas devem ser distribuídas de forma adequada e, sempre que necessário, deve recrutar-se pessoal suplementar. Dada a situação financeira de muitos governos locais, isto pode ser um obstáculo. O poder legislativo local terá também de encontrar o seu papel dentro do processo de orçamento participativo. Os seus membros poderão ter as maiores reservas quanto ao OP, se pensarem que com ele vão perder poderes. Por último, o OP só poderá tornar-se uma realidade viva através da participação activa dos cidadãos. Um importante desafio é saber ultrapassar o círculo dos que já estão activos para alcançar movimentos sociais ou outras pessoas que têm estado inactivas neste processo. Para isso, são necessárias novas formas de chegar às pessoas e as mobilizar, tais como a identificação de grupos que desconheçam o dispositivo de participação ou não tenham ainda querido participar. Alguns municípios já ganharam uma experiência apreciável neste campo.

Logo que os três actores chave – governo/administração, poder legislativo e cidadãos – tenham revelado interesse na introdução do OP, levanta-se então a questão de debater os procedimentos adequados. Ora isto não é fácil, porque existem, como vimos, diversas abordagens e os cidadãos associam muitas vezes ao OP finalidades diferentes das que prosseguem o governo ou a administração locais. Portanto, exige-se prudência. Embora a maioria dos procedimentos seja introduzida de cima para baixo, até hoje os sucessos alcançados referem-se a orçamentos participativos com os quais os cidadãos se podem identificar. Além disso, os factores seguintes podem contribuir para assegurar uma orçamentação participativa dinâmica: uma nítida responsabilização das autoridades oficiais relativamente ao tratamento dado às propostas dos cidadãos, oportunidades suficientes para debate, regras processuais claras e, obviamente, uma influência real e visível por parte dos cidadãos sobre a gestão das receitas e despesas orçamentais. Se se aplicarem estes preceitos, podemos assumir que o OP continuará a crescer e dará um contributo real para o desenvolvimento local e regional.





## Bibliografia

### Geral

Bpb; Engagement Global; CMB - Federal Agency for Civic Education; Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo/Engagement Global gGmbH, Alemanha; Centre Marc Bloch (2010, ed.): *Documentação do congresso „International Congress on Models of participatory budgeting“*, Bpb/ Engagement Global /CMB, Bona, [www.buergerhaushalt.org](http://www.buergerhaushalt.org).

Cabannes, Y. (2003): *Participatory Budgeting and Municipal Finance: Documento Base*, Porto Alegre, Red URBAL N°9, Porto Alegre.

— (2004), *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals*, Working Paper, Urban Management Programme/UN-HABITAT, Quito, [www.cigu.org](http://www.cigu.org).

Dewey J. (1954), *The Public and Its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press Books, Atenas.

Fishkin, J. (2003), “*Consulting the Public through Deliberative Polling*”. In *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, no. 1, 128–33.

Fung, A.; Wright, E. O. (2001, ed.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, Londres/Nova York.

Habermas, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, MA.

Lieberherr, F. (2003), *Participatory Budget: A Tool for Participatory Democracy*. In *Urban News*, n° 7 (Fevereiro 2003), [www.caledonia.org.uk](http://www.caledonia.org.uk).

Shah, A. (2007, ed.), *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability series, World Bank Publications, Washington, D.C.

Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2008), «From Porto Alegre to Europe: Potential and Limitations of Participatory Budgeting», *International Journal of Urban and Regional Research*, volume 32/1, Março, p. 164-178.

Sintomer, Y.; Traub-Merz, R.; Zhang, J.; Herzberg, C. (forthcoming 2011, ed.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe. Key Challenges of Participation*, China Social Science Press, Beijing.

Sintomer, Y; Röcke; Herzberg, C. (forthcoming 2011), *Participatory Democracy and Public Service Modernisation: A Survey of European Participatory Budgeting Institutions*, Ashgate, Franham.

Transparency International (2009), *Annual Report 2008*, Transparency International, Berlim, [http://www.transparency.org/publications/annual\\_report](http://www.transparency.org/publications/annual_report).

UCLG - United Cities and Local Governments (2007, ed.), *Policy Paper on Local Finance*, UCLG, Barcelona.

UCLG - United Cities and Local Governments (2008, ed.), *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report*, UCLG, Barcelona.

ONU-HABITAT (2004, ed.), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, UN-HABITAT, Nairobi (organizado por Yves Cabannes), <http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf>.

### Brasil – América Latina

Abers, R. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Londres.

Allegretti, G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea Editrice, Florença.

Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

— (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Avritzer, L.; Navarro, Z. (2003, ed.), *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, Cortez, São Paulo.

Baierle, S. (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre: between Political Revolution and Transformism*, ONG Cidade, Porto Alegre.

Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford.

Baiocchi, G. et al. (2006), “Evaluating Empowerment: Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities”. In Alsop, R.; Bertelsen, M.F.; Holland, J. (ed.), *Empowerment in Practice. From Analysis to Implementation*, The World Bank, Washington D.C., 95-124.

- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento; Banco Mundial (2008), *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efectivo em Porto Alegre*, Working Paper, Washington, D.C.
- Cabannes, Y. (2006), *Les budgets participatifs en Amérique Latine*. In *Mouvements*, nº 47/48, 128–38.
- Cidade (2005-), *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre.
- Fedozzi, L. (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- (2000), *O Poder da aldeia*, Tomo, Porto Alegre.
- (2007), *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- Genro, T.; de Souza, U. (1997), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- Granet, E. ; Solidariedade (2003), *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Syllepse, Paris.
- Grazia de Grazia, A.C., Torres R. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Vozes, Porto Alegre.
- Gret, M.; Sintomer, Y. (2004), *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for a Better Democracy*, Zed Books, Nova York/ Londres.
- Herzberg, C. (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*, Munster.
- López Maya M. (2007), “*Breaking with the Past*”. In *NACLA*, vol. 40, no. 3
- Marquetti, A. (2007), “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação”. In Dagnino, E; Tatagiba (ed.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*, Argos, Santa Catarina.
- (2005), *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting?*, Working Paper, PUCRS/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Marquetti, A. ; de Campos, G. ; Pires, R. (2008, ed.), *Democracia Participativa e Redistribuição: Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, São Paulo.
- Peixoto T. (2008), *E-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?*, E-Democracy Centre/Zentrum für Demokratie Aarau, e-Working Paper.
- Roeder, E. (2010), *Der Bürgerhaushalt von Rosario*, Lit Verlag, Munster.
- Santos, B. de (1998), “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Justice”. In *Politics and Society*, no. 26, 461-509.
- (ed.) (2005), *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, Londres, Nova York.
- UNIFEM; UNV (2009), *Experiencias de participación de las mujeres para impulsar el desarrollo local con equidad. Sistematización del Proyecto Conjunto UNIFEM-UNV presupuestos sensibles a género: visibilizando la contribución voluntaria de las mujeres al desarrollo de Latinoamérica*, Cuaderno de trabajo 9, UNIFEM, Quito.
- World Bank (2008, ed.), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, World Bank, Washington, D.C.
- Zamboni, Y. (2007). *Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*. Working Paper.

## Europa e América do Norte

- Allegretti, G. (2008), *Challenges of Participatory Budgeting (PB) in Europe. Lesson learned from a key-example*, Centro de Estudos Sociais/Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Allulli, M. (2006), *Il Municipio globale. Culture e strategie del neomunicipalismo*, Universidade La Sapienza, Roma.
- Ayuntamiento de Sevilla (2007, ed.), *Presupuesto General 2007*. Memoria, Sevilha.
- Banner, G. (1999), “Die drei Demokratien der Bürgerkommune”. In Arnim, H. H. von (ed.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Duncker & Humblot, Berlim, 133-162.
- Bogumil, J.; Holtkamp, L.; Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Sigma, Berlim.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung (2005, ed.), *Bürgerhaushalt in Großstädten*, bpb, Bona.

- Co-Plan (2005, ed.), *Participatory Budgeting Pilot in Elbasan Municipality*, Co-Plan, Tirana, [www.co-plan.org/](http://www.co-plan.org/).
- Co-Plan (2007, ed.), *A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier*, Co-Plan, Tirana, [www.co-plan.org](http://www.co-plan.org/).
- Driscoll, J.; Laskowska, A.; Eneva, M. (2004), *Svishtov: A Community-based Investment Program for Municipal Development*, USAID, Washington, D.C.
- Engel, D. (2009), *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln*, Tese de Mestrado na RWTH Aachen University, Aachen.
- Ganuzza, E. (2007), *Tipologia y Modelos de los Presupuestos Participativos en España*. Working Papers Series, IESA, Córdoba.
- Herzberg, C. (2009), *Von der Bürger- zur Solidarkommune. Lokale Demokratie in Zeiten der Globalisierung*, VSA-Verlag, Hamburgo.
- Klages, H.; Damarus, C. (2007), *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer.
- Ködelpeter, T; Nitschke, U. (2008, ed.), *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten. Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Lerner, J.; Wagner, E. Van (2006), *Participatory Budgeting in Canada: Democratic Innovations in Strategic Spaces*, TNI, Amsterdão, [www.tni.org](http://www.tni.org).
- Pinnington, E.; Lerner, J.; Schugurensky, D. (2009), "Participatory Budgeting in North America: The case of Guelph, Canada". In *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 3, no. 21, 455-484.
- Rabuín, L. (2009), *Démocratiser la ville*, Lux, Montréal.
- Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo/Engagement Global; Misereor; DGB Bildungswerk (2002 ed.): *Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie*, Bona.
- Sintomer, Y; Röcke, A. (2010, im Erscheinen): "Der Bürgerhaushalt der Gymnasien in der französischen Region Poitou-Charentes". In: bpb – bundeszentrale für politische Bildung; Servicestelle Kommunen in der Einen Welt / Engagement Global (ed.), *Sammelband zum Bürgerhaushalt* (Arbeitstitel)
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2005, ed.), *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Volume II (Documents)*, Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt University, Berlin, [www.buergerhaushalt-europa.de/...](http://www.buergerhaushalt-europa.de/)

## África

- Allegretti, Giovanni (2002), "Il Sud come Nord di Speranza: esperienze di bilancio partecipativo nei paesi periferici". In Sullo, P. (ed.), *La democrazia possibile*, Carta/IntraMoenia, Nápoles, 291-326.
- Babcock, C. et al. (2008), "The Right to Participate: Participatory Budgeting & Revenue Generation in Uganda", comunicação apresentada em "Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting", 10-14 Março 2008, Durban.
- Chaeruka, J.; Sigauke, P. (2007), "Practitioners' Reflections on Participatory Budgeting in Harare, Mutoko and Marondera Workshops/Meetings and Experiences". In *Local Governance & Development Journal*, vol. 1, nº 2, 1-25.
- Devas, N.; Mashaba, H. (2004), *Building Municipal Capacity for Finance and Budgeting*, Working Paper 4, Universidade de Birmingham, Birmingham.
- Gueye, B. (2008), *Le budget participatif en pratique*, IED-Afrique, Dacar.
- Kanoute, M. B. (2007), *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*, ONU HABITAT / ENDA-TM, Dacar, [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
- Kundishora, P. (2004), *Sub-National Experience in Civic Participation, Policy Making and Budgeting Processes: Systemization of Capacity Building Needs in Sub-Saharan Africa*, MDP/WBI, Harare.
- Leduka, M. (2009), *Participatory Budgeting in the South African Local Government context: the case of the Mastopa Local Municipality, Free State Province*, Tese de Mestrado em Administração Pública, Stellenbosh University, Stellenbosh.
- Mika, J. (2004), *Civic Participation in Sub-National Budgeting: Zimbabwe National Framework Conditions*, MDP/WBI, Harare/Washington, D.C.
- Munzwa, K. M.; Chirisa, I.; Madzivanzira, F. (2007), "Participatory Budgeting and Participatory Planning: Defining the theoretical and practical emphases in the two approaches". In *Local Governance and Development Journal*, vol. 1, nº 2, 40-64.

- Mutoko RDC (2003), *Five Year Strategic Development Plan*, Mutoko Council, Mutoko.
- Nguenha, E.; Weimer, B. (2004), *Orçamentação Transparência e Controlo Social: A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*. Cooperação Suíça/PADEM, Maputo.
- Olowu, D. (2003), *Local Democracy, Taxation and Multilevel Governance in Africa*, Institute of Social Studies, Haia, Países Baixos.
- Smoke, P. (2007), *Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries: Linking Policy Reform, Governance and Capacity*, Lincoln Institute, Cambridge (USA).
- UN-HABITAT; MDP (2008), *Participatory Budgeting in Africa: A Training Companion*. UN-HABITAT/MDP, Nairobi/Harare.
- Wamwangi, K. (2003), *Sub-National Experiences in Civic Participation and Policy Making and Budgeting Process: The Case for Nairobi, Kenya*, MDP/WBI, Harare/Washington, D.C.

### Ásia e Oceania

- Allegretti, G. (2003), "Il Bilancio Partecipativo in Indonesia: Un contributo a una graduale democratizzazione del territorio". In *Quale Stato*, no. 2, 126-139.
- An, S. (2005), *Citizen Participatory Budget and Local Governance*, Ulsan University Press, Ulsan.
- Antlo\_v, H. (2004), *Citizen Participation in Local Governance: Experiences from Thailand, Indonesia, and the Philippines*, Institute for Popular Democracy (IPD) for Logolink Southeast Asia, Manila.
- Chaudhuri, S.; Heller, P. (2002), The plasticity of participation: evidence from a participatory governance experiment. Disponível em [http://siteresources.worldbank.org/INTEMPOWERMENT/Resources/13892\\_chaudhuri\\_heller.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEMPOWERMENT/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf), acedido a 24 de Novembro de 2009
- Chong, V.C.; Eggleton I.R.C.; and Leong, M.K.C. (2006), "The Multiple Roles of Participative Budgeting on Job Performance". In *Advances in Accounting*, vol. 22, 67-95.
- Clay, E. M. (2007), *Community-led Participatory Budgeting in Bangalore: Learning from Successful Cases*, Tese de Mestrado no MIT, Massachusetts.
- Demediuk, P.; Solli, R. (2008), "Global Is Local: Recycling Familiar Components". In *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, vol. 3, nº 4, 9-20.
- He, B. (2008), *The Fourth Chinese Deliberative Poll – Relatório*, manuscrito
- Hsu, P (2009), "In Search of Public Accountability: The 'Wenling Model' in China". In *Australian Journal of Public Administration*, vol. 68, nº 81, 40-50.
- Hwang, H.S. (2005), "Changes, Challenges and Chances: Public Reform in Korea". In Kim, J. (2005, ed), *A New Paradigm for Public Management in the 21st Century*, The Korea Institute of Public Administration, Seoul, 35-61.
- Jain, L.C. (2005), *Decentralisation and local governance*, Orient Longma, New Delhi
- Kim, K; Kim., O. (2007), "Impact Analysis on Citizen Participation Performance in the Government Budgeting Process". In *The Korean Journal of Local Government Studies*, vol. 2, nº 11, 87-107 (em coreano).
- Kwack, C.G. (2005), "Basic Model and Design Alternatives of Participatory Budgeting". In *The Korea Local Finance Journal*, vol.1, no. 10, 247-276 (em coreano).
- Leib E.J.; He, B. (2005, ed.), *The Search for Deliberative Democracy in China*, Palgrave-MacMillan, Houndmills.
- Mowlana, S. O. Z. (2003), "Participatory Budgeting", In *Proceeding of International Conference on Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Analysis of Fifteen Countries*. The Institute of Local Government Administration.
- Rahman, A. et al. (2004), *Civic Participation in Subnational Budgeting in Bangladesh*, Working Paper prepared for the World Bank Institute, Washington, D.C.
- Raza et al. (2006), *Fostering Participatory Budgeting*, Asian Development Bank and The Asia Foundation, Manila.
- Rhee, S. (2005), *A Study of Citizen Participatory Budgeting in Seoul Metropolitan Government*, Seoul Development Institute, Seoul.
- Suwanmala, C.(2007), "Thailand: Civic Participation in Subnational Budgeting", in Shah, A. (ed.)(2007), *Participatory Budgeting, Public Sector Governance and Accountability series*, World Bank Publications, Washington, D.C., pp. 127-154

## Anexos

### Sítos sobre Orçamento Participativo

Nota: Seria impossível indicar todas as páginas Internet sobre orçamento participativo.

Apenas referimos nesta lista as que incluem experiências a nível nacional ou continental.

#### Nacional

##### *Argentina*

<http://www.rapp.gov.ar/index.php>

Rede Argentina de Orçamento Participativo

O website oficial da Rede Argentina de Orçamento Participativo, que dá notícias sobre diferentes experiências em cidades da Argentina e também sobre as actividades da Rede.

Idioma: Espanhol

##### *Brasil*

<http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>

ONG Cidade em Porto Alegre

Vários documentos e análises sobre o orçamento participativo em Porto Alegre e no Brasil.

Idiomas: Português, Inglês

<http://www.anfermed.com.br/redeop/newop/>

Rede brasileira de Orçamento Participativo

Difunde notícias sobre várias cidades com experiências de OP no Brasil e também sobre as actividades da Rede.

Idioma: Português

##### *Chile*

<http://www.presupuestoparticipativo.cl>

Fórum Chileno de Orçamento Participativo, que também envolve a Fundação Friedrich Ebert.

O website oficial da rede chilena de cidades com experiências de OP. Disponibiliza notícias sobre eventos e acções de formação.

Idioma: Espanhol

##### *República Dominicana*

<http://www.fedomu.org.do>

Federação Dominicana de Municípios

A plataforma central para a implementação do OP neste país, contendo vários documentos e informações.

Idioma: Espanhol

##### *Alemanha*

<http://www.buergerhaushalt.org>

Agência Federal para a Educação Cívica; Agência de Serviços Comunidade num Só Mundo/ Engagement Global – Construção de Capacidades Internacional, Alemanha

Panorâmica geral dos OP's germânicos, com informações correntes, blogues, apresentação de casos, documentos de base, bibliografia, mapas, etc.

Idioma: Alemão



**Cabo Verde**

<http://www.op-caboverde.org>

Associação IN LOCO, Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território, Gabinete da ONU em Cabo Verde, Federação dos Municípios cabo-verdianos.

Website sobre OP nas Ilhas de Cabo Verde criado pela parceria que gere o projecto de disseminação do OP no país; documentos e informações diversas sobre casos de OP.

Idioma: Português

**Itália**

<http://www.nuovomunicipio.org/>

Rede de cidades Associação Novo Município

Disponibiliza instrumentos inovadores para a participação. Esta rede é um dos maiores promotores de OP em Itália. O website presta informações correntes e difunde documentação.

Idioma: Italiano

**Peru**

[http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app\\_pp/entrada.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php)

Website oficial do Governo do Peru. Contém um grande volume de informação e documentação (embora de uma forma pouco sistemática).

Idioma: Espanhol

<http://www.redperu.org.pe/eventforoex.htm>

ONG Rede Peru

Oferece materiais de apoio aos agentes de OP no Peru, com documentos e descrições de casos.

Idioma: Espanhol

**Portugal**

<http://www.op-portugal.org/>

Associação IN LOCO

Plataforma central para o OP em Portugal, com notícias actualizadas, um observatório nacional, uma biblioteca, vídeos e materiais de formação.

Idioma: Português

**Espanha**

<http://www.elscalersoncalen.org>

“Ciutadans pel Canvi”

Informação formatada especialmente para agentes de terreno.

Descrições de casos em cidades catalãs e outras localidades espanholas.

Idiomas: Catalão e espanhol

<http://www.presupuestosparticipativos.com>

Rede de Cidades Espanholas

A Rede foi fundada pela delegação espanhola do Fórum de Governos Locais, que se reúne dentro do âmbito dos Fóruns Sociais Mundiais. O website difunde informações sobre encontros nacionais de OP,

estudos de caso e materiais de apoio para promotores.

Idioma: Espanhol

### ***Reino Unido***

<http://www.participatorybudgeting.org.uk/>

ONG PB Unit

Informação corrente sobre acontecimentos, documentação variada, boletim e vídeos sobre orçamento participativo no Reino Unido.

Idioma: Inglês

## **Regional e continental**

### ***África***

<http://www.mdpafrica.org.zw/pbfacility.html>

MDP-ESA - Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa

O website e a organização visam promover o OP e outras estratégias de desenvolvimento em África.

Disponibiliza gratuitamente um manual de formação e ainda informações sobre a "Africa-Latin America Mutual Learning Initiative on Participatory Budgeting" (Iniciativa África – América Latina de Aprendizagem Mútua sobre OP)

Idioma: Inglês.

### ***Europa***

<http://www.buergerhaushalt-europa.de>

Marc Bloch Center, Böckler Foundation e Humboldt-University

Website baseado num projecto de investigação sobre o OP na Europa. Informações sobre o projecto e artigos e documentos de download gratuito.

Idiomas: Alemão, inglês, francês, italiano e espanhol

### ***América Latina***

<http://www.cigu.org>

ONG CIGU - Centro Internacional de Gestão Urbana

Esta ONG está sediada no Equador e promove o OP em toda a América Latina. Tem parcerias de cooperação noutros continentes, por exemplo, na Europa e África. Boletim e revista sobre os OP's à escala mundial.

Idiomas: Espanhol, inglês, português, francês

### ***Médio Oriente***

<http://www.pbcoalition.com>

Coligação de ONGs de Direitos Humanos

O primeiro website da região a promover o OP na Jordânia, Bahrain, Iémen, Líbano e outros países árabes.

Idiomas: Árabe, inglês

### ***América do Norte***

<http://www.participatorybudgeting.org>

ONG Projecto Orçamento Participativo (Participatory Budgeting Project)

Os promotores deste website são investigadores, tendo por objectivo promover o OP na América do Norte.

Materiais de formação e informação sobre eventos correntes.

Idioma: Inglês

## **Páginas gerais e redes de dimensão mundial**

<http://www.infoop.org>

Associação IN LOCO

Contem duas áreas de trabalho: i) um observatório internacional do OP's; ii) uma aplicação informática de apoio à concepção, à gestão e à avaliação de orçamentos participativos.

Idiomas: Português, inglês, espanhol, francês e italiano

<http://www.oidp.net/es/>

Observatório Internacional da Democracia Participativa

Rede internacional de cidades (sobretudo na Europa e América Latina)

Esta organização está sediada em Barcelona. Organiza encontros anuais e disponibiliza diversos documentos e filmes.

Idiomas: Espanhol, inglês, francês, português e catalão

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9>

Rede URBAL, apoiada pela União Europeia

Rede de cooperação entre cidades da América Latina e da Europa que promovem o OP. Informações sobre casos e projectos.

Idiomas: Inglês, português, espanhol e francês

<http://www.presupuestoygenero.net/>

Organizações da ONU e de Desenvolvimento

O website promove orçamento orientado pelo género e OP em geral na América Latina e Caraíbas.

Idioma: Espanhol

[http:// www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Banco Mundial

Disponibiliza documentação variada, instrumentos de formação e manuais sobre OP.

Idiomas: Inglês, espanhol, francês, russo, árabe, chinês, etc.

<http://www.internationalbudget.org/themes/PB/index.htm>

International Budget Partnership (IBP), criada pelo Center on Budget and Policy Priorities, com o apoio de várias fundações.

Uma página web dedicada ao orçamento e à transparência fiscal.

Idioma: Inglês

**Quadro dos países com Orçamento Participativo (no final de 2009)**

<b>Regiões do Mundo</b>	<b>Número de OP's</b>
<b>Europa</b>	<b>174-296</b>
Europa Latina (França, Espanha, Itália, Portugal)	125-200
Europa do Norte (Alemanha, Reino Unido, Noruega, Suécia)	44-76
Europa de Leste (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Polónia)	5-20
<b>América</b>	<b>2-10</b>
Canadá	1-5
Estados Unidos	1-5
<b>América Latina e Caraíbas</b>	<b>511-920</b>
Brasil	200-250
Cone Meridional (Chile, Argentina, Uruguai, Paraguai)	50-100
Peru	150-300
Outros países da América do Sul (Equador, Bolívia, Colômbia, Venezuela)	40-70
América Central (Nicarágua, São Salvador, Costa Rica) e México	10-30
República Dominicana	60-150
Outros países caribenhos	1-20
<b>África</b>	<b>66-110</b>
África francófona (Camarões, República Centro-Africana, Congo (Kinshasa), Madagáscar, Mali, Senegal, Benin)	40-70
África anglófona (Malawi, África do Sul, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbabué, Etiópia )	25-35
África lusófona (Cabo Verde, Moçambique)	1-5
<b>Médio Oriente e África de língua árabe (Egipto)</b>	<b>0-3</b>
<b>Ásia</b>	<b>40-120</b>
Coreia do Sul	30-80
China, Tailândia e Indonésia	5-20
Japão	5-20
<b>Oceania</b>	<b>2-10</b>
Austrália	1-5
Nova Zelândia	1-5
<b>Número total de OP's no mundo</b>	<b>795-1469</b>

## Biografias sucintas

**Yves Sintomer** é professor de sociologia no Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Paris 8. Desde 2009, é também professor convidado na Universidade de Neuchâtel, Suíça. Coordenou o projecto de investigação “Orçamentos Participativos na Europa”, sediado no Centro Marc Bloch de Berlim e realizado em cooperação com a Fundação Hans-Böckler e a Universidade Humboldt de Berlim. Publicou vários livros sobre temas de participação, teoria política e sociologia urbana e tem sido consultor de muitos governos locais franceses em matéria de envolvimento dos cidadãos.

**Carsten Herzberg** é assistente de investigação científica na Goethe-University de Frankfurt/Main. Redigiu a sua tese de doutoramento nas universidades de Potsdam e de Paris 8. Desempenhou iguais funções de assistente no Centro Marc Bloch no projecto de investigação “Orçamentos Participativos na Europa”. Trabalhou ainda no Programa de Gestão Urbana de ONU-Habitat, em Quito, Equador. Tem sido consultor de vários municípios alemães relativamente à implementação de orçamentos participativos.

**Giovanni Allegretti** é arquitecto e perito em planeamento. Concluiu o seu doutoramento na Universidade de Florença, Itália, e é actualmente investigador principal no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal. Especializou-se em planeamento e orçamentos participativos, tendo escrito vários livros e artigos sobre esta temática. Tem sido consultor de municípios europeus e é também o director do Observatório de Práticas de Participação, recentemente criado.

**Anja Röcke** é assistente de investigação científica e docente no Instituto de Ciências Sociais da Universidade Humboldt em Berlim e trabalhou como redactora editorial da Revista de Sociologia de Berlim. Fez o seu doutoramento no Instituto Universitário Europeu de Florença e colaborou como assistente científica no projecto “Orçamentos Participativos na Europa”. As suas publicações tratam de exemplos empíricos e questões teóricas da democracia participativa na Europa. Foi consultora da região francesa de Poitou-Charentes sobre a implementação do orçamento participativo.

## Publicações

*Estas publicações podem ser encomendadas gratuitamente em: [www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de).*

*Muitas delas podem ser descarregadas a partir da página de Internet.*

### **Diálogo Global – Série de Publicações do Centro de Serviços:**

- Nº 1.: Give me hope Jo'hanna?! Von Rio in die deutschen Kommunen nach Johannesburg – von Schwierigkeiten und Erfolgen der Agenda-Prozesse in Deutschland. Outubro 2002. [esgotado]
- Nº 2.: Pressespiegel 2002. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2002. Dezembro 2002. [esgotado]
- Nº 3.: Globales Handeln lokal verankern. Befragung 2002 der Kommunen und Nichtregierungsorganisationen zum Stand der Lokalen Agenda 21 und der Eine-Welt-Arbeit in Deutschland. Janeiro 2003. [esgotado]
- Nº 4.: Die Lokale Agenda 21 braucht professionelle Moderation – Eine-Welt-Referenten informieren Moderatoren. Dokumentation einer Informationsveranstaltung am 12.12.2002, Bona, Fevereiro 2003. [esgotado]
- Nº 5.: Porto Alegres Beteiligungshaushalt – Lernerfahrung für deutsche Kommunen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.12.2002, Bona, Fevereiro 2003. [esgotado]
- Nº 6.: Faires Miteinander. Leitfaden für die interkulturell kompetente Kommune. Bona, Agosto 2003. Reimpressão Julho 2006.
- Nº 7.: Hauptstadt des Fairen Handels 2003. Dokumentation des Wettbewerbs. Bona, Fevereiro 2004. [esgotado]
- Nº 8.: Global vernetzt – lokal aktiv 2004. Der Wettbewerb 2004. Dokumentation. Bona, Julho 2004.
- Nº 9.: Partner in alle Richtungen: Gestaltung und Nutzen kommunaler Partnerschaften in der Einen Welt. Ein Praxisleitfaden. Bonn, September 2004. Reimpressão Dezembro 2005.
- Nº 10.: Kulturen der Welt vor Ort. Ein Praxisleitfaden. Bona, Agosto 2004.
- Nº 11.: Es geht! Kommunal nachhaltig handeln. Tipps & Ideen. Bonn, Juni 2005. Reimpressão Julho 2006.
- Nº 12.: Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung. 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Magdeburg 2004. Dokumentation. Bona, Julho 2005.
- Nº 13.: Hauptstadt des Fairen Handels 2005. Dokumentation des Wettbewerbs. Bona, Novembro 2005. [esgotado]
- Nº 14.: Zwei Jahre Partnerschaftsinitiative. Two Years of Partnership Initiative. Bona, Janeiro 2007.
- Nº 15.: Globales Handeln lokal verankern. Bundesweite Umfrage 2006. Bona, Fevereiro 2007.
- Nº 16.: Globalisierung gestaltet Kommunen – Kommunen gestalten Globalisierung. 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Hamburg 2006. Dokumentation. Bona, Agosto 2007. [esgotado]
- Nº 17.: Hauptstadt des Fairen Handels 2007. Dokumentation des Wettbewerbs. Bona, Novembro 2007.
- Nº 18.: UN-Millenniumentwicklungsziele – Kommunale Praxisbeispiele im Dialog. Fachkonferenz 2007. Bona, Dezembro 2007.
- Nº 19.: Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen: Motivationen, Strukturen, Aktionsfelder. Bona, Dezembro 2008. (alemão/inglês/chinês).
- Nº 20.: Kommunale Entwicklungszusammenarbeit mit Ghana. Potenziale und Handlungsrahmen im Mehrebenensystem am Beispiel der Partnerschaft NRW – Ghana. Bona, Agosto 2008.
- Nº 21.: Hauptstadt des Fairen Handels 2009. Dokumentation des Wettbewerbs. Bona, Novembro 2009.
- Nº 22.: Migration und Entwicklung auf lokaler Ebene – Ein Praxisleitfaden. Bona, Novembro 2010.
- Nº 23.: Praxisleitfaden Faires Handeln in Kommunen. Bona
- Nº 24.: Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts. Berlim 2010. Dokumentation. Bona, Novembro 2010
- Nº 25.: Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, Study. (alemão/inglês) Bona, Dezembro 2010
- Nº 26.: Hauptstadt des Fairen Handels 2011. Dokumentation. Bona, Dezembro 2011.
- Nº 27.: Gutachten zu Migration und kommunaler Entwicklungspolitik 2012. Bona, Fevereiro 2012.



**Material – Série de Documentos do Centro de Serviços:**

- Nº 1.: Erklärung der Kommunen zum Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung; und: Aufruf von Johannesburg. Autorisierte Übersetzung in Deutsch. [esgotado]
- Nº 2.: Local Government Declaration To The World Summit On Sustainable Development; and: Johannesburg Call. [esgotado]
- Nº 3.: Faires Beschaffungswesen. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 19.11.2002. [esgotado]
- Nº 4.: Kommunikationstraining für Eine-Welt-Akteure. Tipps und Anregungen zum erfolgreichen Kommunizieren von Eine-Welt-Themen. Dokumentation einer Veranstaltung vom 13.12.2002. [esgotado]
- Nº 5.: Maastrichter Erklärung zum Globalen Lernen vom 17.11.2002. [esgotado]
- Nº 6.: Interkulturelle Garten. Werkstattgespräch zum Thema „Internationale Garten in Deutschland“ 29./30. Novembro 2002 Berlin. Dokumentation.
- Nº 7.: Erstes bundesweites Netzwerktreffen Bürger- und Beteiligungshaushalt. Dokumentation vom 29.09.2003.
- Nº 8.: Synergien für kommunale Partnerschaften. Umsetzung der Erklärung der Kommunen zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 29.10.2003.
- Nº 9.: Pressespiegel 2003. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2003. [esgotado]
- Nº 10.: ModeratorInnen-Briefing. Herausforderung Kommune – strategische Zukunftsthemen für ModeratorInnen. Dezembro 2003.
- Nº 11.: Bonn Action Plan. Bonner Aktionsplan – zur Stärkung kommunaler Partnerschaften. Maio 2004.
- Nº 12.: ModeratorInnen-Briefing. Methoden und Themen – Das Netzwerk „bildet“ sich. Setembro 2004. Maio 2004. [esgotado]
- Nº 13.: Pressespiegel 2004. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2004. [esgotado]
- Nº 14.: Zweites bundesweites Netzwerktreffen Bürger- und Beteiligungshaushalt. Dokumentation vom 12.10.2004. [esgotado]
- Nº 15.: ModeratorInnen-Briefing. Thementeams bilden. Dezembro 2004.
- Nº 16.: Partner schaffen Partnerschaften. Die kommunale Servicestelle – Partnerschaftsinitiative.
- Nº 17.: Bürgerhaushalt – Umsetzungsmöglichkeiten und Erfahrungen. Beispiel Schleswig-Holstein.
- Nº 18.: Pressespiegel. Medienberichterstattung zur Servicestelle Partnerschaftsinitiative. Janeiro-Julho 2005.
- Nº 19.: Pressespiegel 2005. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2005.
- Nº 20.: Ein Jahr nach dem Tsunami. Dialogveranstaltung 07.12.2005. Dokumentation.
- Nº 21.: Finanzierungsmöglichkeiten kommunaler Entwicklungszusammenarbeit. Dokumentation vom 19.06.2006. [esgotado]
- Nº 22.: Pressespiegel 2006. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2006.
- Nº 23.: Viertes Netzwerktreffen Bürgerhaushalt. Dokumentation vom 18.12.2006.
- Nº 24.: Faires Beschaffungswesen in Kommunen und die Kernarbeitsnormen. Rechtswissenschaftliches Gutachten. Revisto Reimpressão 2009.
- Nº 25.: Städte als Partner für nachhaltige Entwicklung – Bilanz und Perspektiven 15 Jahre nach Rio. Sonderausgabe eines Beitrags in: Der Planet der Städte. Germanwatch (Hg.). Munster 2007.
- Nº 26.: Kommunale Dreieckspartnerschaften. Dokumentation des Auftaktworkshops vom 27.04.2007.
- Nº 27.: Pressespiegel 2007. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2007.
- Nº 28.: Migration und kommunale Entwicklungszusammenarbeit verbinden. Dokumentation eines Seminars vom 28.08.2007. Bona, Dezembro 2007.
- Nº 29.: Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit in ausgewählten europäischen Ländern. Fallstudien zu Frankreich, Norwegen und Spanien. Bona, Dezembro 2007.
- Nº 30.: Fünftes Netzwerktreffen Bürgerhaushalt. Dokumentation vom 04.12.2007.
- Nº 31.: Migration und kommunaler Entwicklungszusammenarbeit. Gutachten zum aktuellen Stand und den Potenzialen des Zusammenwirkens. Bona, Abril 2008.
- Nº 32.: Kommunale Dreieckspartnerschaften: Studie zur Zusammenarbeit mit Burkina Faso. Bona, Abril 2008.

- Nº 33: Kommunale Dreieckspartnerschaften: Stationen des Pilotprojektes 2007. Bonn – Kehl – Ouagadougou. Bona, Abril 2008.
- Nº 34: Sechstes Netzwerktreffen Bürgerhaushalt – vom Projekt zum Programm. Dokumentation vom 24.09.2008
- Nº 35: Pressespiegel 2008. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2008.
- Nº 36: Kommunale Dreieckspartnerschaften. Dokumentation des Workshop in Ettlingen vom 15. November 2008 (German/French) [esgotado]
- Nº 37: Die Bundeskonferenzen der Kommunen und Initiativen. 1988-2009. Bona, Setembro 2009.
- Nº 38: Pressespiegel 2009, Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2009.
- Nº 39: Partnerschaften deutscher Kommunen am Beispiel Lateinamerika. Grundlagen, Stand und Perspektiven. Bona, Junho 2010
- Nº 40: Kommunale Dreieckspartnerschaften. Stationen des Modellprojekts 2008-2009. Bonn, Novembro 2010.
- Nº 41: Kommunale Partnerschaften zwischen Nordrhein-Westfalen und Ghana. Dokumentation des Workshops vom 22.4.2010 in Köln. Bona, Julho 2010
- Nº 43: Pressespiegel 2010. Dokumentation der Presseartikel rund um die Servicestelle für das Jahr 2010.
- Nº 44: Südafrika 2010 – Deutschland 2006: Kommunale Partnerschaft mit Kick! Abschlussequalierung. Bona, Fevereiro 2011
- Nº 45: Erste bundesweite Konferenz „Kommunale Partnerschaften mit Afrika“ in Ludwigsburg 2010 – Dokumentation. Bona, Junho 2011
- Nº 46: Siebtes bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt – Sparen mit dem Bürgerhaushalt? Dokumentation vom 2.2.2011. Bona, Junho 2011
- Nº 47: Workshop „50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“ – Dokumentation. Bona, Junho 2011
- Nº 48: Erstes bundesweites Netzwerktreffen Migration und Entwicklung. – Dokumentation. Bona, Outubro 2011
- Nº 49: Pressespiegel 2011.
- Nº 50: Erstes Netzwerktreffen Deutscher Kommunen mit Partnerschaften in Nordafrika. Bona, Fevereiro 2012.

#### **Leporello – Informações breves do Centro de Serviços:**

- Kommunalpolitik auf neuen Wegen: Der Bürger- und Beteiligungshaushalt. (Setembro 2003) [esgotado]
- Gewusst wie: Ressourcen für Nachhaltigkeitsprojekte. (Dezembro 2003) [esgotado]
- Gesucht, gefunden: ModeratorInnen für kommunale Entscheidungsprozesse. (Fevereiro 2004) [esgotado]
- Servicestelle Partnerschaftsinitiative / Service Agency Partnership Initiative (Setembro 2005) [inglês e alemão] [esgotado]
- Kulturen der Welt vor Ort. Argumente für eine weltoffene Kommune. (Junho 2005) [esgotado]
- Südafrika 2010 – Deutschland 2006. Kompetenz und Stärkung kommunaler Zusammenarbeit und Entwicklung (2007) [inglês e alemão]

#### **Outras Publicações do Centro de Serviços:**

- Unsere Strategie. Bona 2010.
- Konzeption der Servicestelle [esgotado]
- Unser Profil [inglês e alemão]
- Über Uns. Kurzprofil der Servicestelle [alemão/inglês/francês]
- Dokumentationen „Petersberger Gespräch“/“Petersberg Dialogue“ am 18.06.2002. [esgotado]
- CD-Rom zum bundesweiten Wettbewerb „Global vernetzt – lokal aktiv!“ Präsentation der Wettbewerbssieger und des Konzepts, Bonn 2002. (inglês e alemão) [esgotado]
- Empfehlungen von Magdeburg. Schlussempfehlungen der 9. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Verabschiedet Magdeburg, Novembro 2004 [alemão]
- Empfehlungen von Hamburg. Schlusserklärung der 10. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Verabschiedet Hamburg, Novembro 2006 [alemão]
- Herausforderung Klimawandel. 11. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen. Bona 2009.
- Erklärung von München. Schlusserklärung der 11. Bundeskonferenz der Kommunen und Initiativen.

Verabschiedet München, June 2009 [alemão/ingles/francês]

- UN-Millennium-Gates. Acht Tore. Acht Ziele. Flyer zur Ausstellung im Rahmen der Kampagne 2015. [alemão]
- Evaluation der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Bonn, Dezembro 2005.
- No Excuse 2015. Aktiv vor Ort – Kommunen handeln jetzt! UN-Millenniumentwicklungsziele: Chancen in den Kommunen nutzen! Bona, Setembro 2005.
- Infotainment und Bildungsarbeit in Deutschland. Infotainment and Educational Campaigns in Germany. Bona, Novembro 2007.

### Publicações em Cooperação com o Centro de Serviços:

- Broschüre: Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie. Hrsg.: Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Misereor, DGB Bildungswerk, Aachen, Dusseldorf, Bona, Reimpressão 2003.
- Tagungsdokumentation: Agendaprozesse verknüpfen. Die Rolle der Kommunalverwaltungen bei der Sicherung zukunftsfähiger Entwicklung in Zentralamerika und Deutschland. Hrsg.: Engagement Global gGmbH, Abtlg. Demokratieförderung und Verwaltungsreformen, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt. Bona, 2002. [esgotado]
- Gemeinsam empfohlene Indikatoren zur kommunalen Nachhaltigkeit. Unter Mitwirkung der Servicestelle und elf weiterer Institutionen entstanden. Bonn, Juli 2003. [esgotado]
- Witzel/Seifried: Das Solarbuch. Fakten, Argumente, Strategien. Energieagentur Regio Freiburg (Hg.). Freiburg 2004. [Bezug über den Buchhandel]
- Halbig/Maurer/Nitschke: Nachhaltigkeit messen – Zukunft gestalten. Leitfaden des Pilotprojektes „Kommunen in der Welt“. Bischofliches Hilfswerk Misereor e.V. (Hg.), Aachen 2004.
- Documentation „Bonn Policy Forum. New Directions in Local Development: Challenges and Perspectives for City-to-City-Cooperation.“ 12-13 December 2003. In Kooperation mit der Abtlg. Demokratieförderung und Verwaltungsreformen der Engagement Global gGmbH. [in Englisch] [esgotado]
- Documentation: Local Renewables 2004. Municipal Leaders' Conference on Renewable Energy Source for the Local Level. Bonn 30.-31. May 2004. In cooperation with: Agenda-Transfer bundesweite Servicestelle Lokale Agenda 21. Bonn 2004. [in Englisch]
- Genuss mit Zukunft – Francisco Aguilar und sein Bio-Kaffee. dwp eG (Hg.), Ravensburg. CD-ROM/DVD. Bezug: dwp, info@dwp-rv.de
- Mayors's Conference on Early Warning – on the occasion of the Third International Conference on Early Warning in Bonn, 26th March 2006. In cooperation with City of Bonn and German Committee for Disaster Reduction/DKKV e.V., Bonn 2006.
- Nach dem Tsunami. Von der Nothilfe zu langfristigen Partnerschaften. In Kooperation mit: Verein zur Förderung der entwicklungspolitischen Publizistik e.V. (Hg.), Frankfurt/M., Reihe Dritte Welt-Information. Pädagogik praktisch, Heft 1/2/2006, Frankfurt/M. 2006.
- Buy Fair – Ein Leitfaden für die öffentliche Beschaffung von Produkten aus dem Fairen Handel. In Kooperation mit ICLEI. Freiburg/Bonn 2007. [esgotado]
- Nachhaltigkeit: Das Plus vor Ort. In Kooperation mit Agenda-Transfer. Bonn 2007.
- Nord-Süd-Schulpartnerschaften – wie geht das? Eine Orientierungshilfe. In Kooperation mit: Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein sowie Diakonisches Werk Schleswig-Holstein. Kiel, Rendsburg, Bona 2007.
- Documentation: Mayors Conference 2008 „Local Action for Biodiversity“. Bona 29. Maio 2008.
- Flyer: FairTradeTown und Hauptstadt des Fairen Handels. In Kooperation mit TransFair e.V., Colônia e Bona 2008.

Para mais informações, datas, sugestões e relatórios completos, inscreva-se na nossa agenda mensal **\*\*\*Boletim Um Mundo\*\*\*** (apenas disponível em alemão). Download gratuito. Visite a nossa página de Internet para se inscrever.

## A nosso respeito

### “One World” Começa em Casa

Muitos municípios e outros governos locais alemães encontram-se já a concretizar as potencialidades inerentes às estratégias de desenvolvimento sustentável e de cooperação inter-municipal para o desenvolvimento, para benefício das respectivas comunidades e do mundo inteiro. As suas actividades incluem parcerias com escolas e com outros municípios, orçamentos populares e participativos, uma estratégia justa de adjudicação pública e a elevação das capacidades interculturais. Os governos locais sabem que assumir um compromisso com o nosso “One World” é benéfico para as cidades, vilas e comunidades germânicas e também, sob as mais variadas formas, nos países parceiros: empresas, organizações da sociedade civil, assim como a cultura e as artes nestas localidades, estão a beneficiar do consequente internacionalismo. O Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo pode dar-vos apoio, como actores nos campos da administração, da sociedade civil ou da tomada de decisão política, para desenvolverem e organizarem as referidas potencialidades relativamente à vossa localidade e também, à escala mundial, relativamente aos vossos parceiros municipais.

### O Centro de Serviços presta: Informação, aconselhamento, construção de redes e formação

A nossa actividade abrange três problemáticas chave para o futuro dos governos locais:

- fortalecimento e alargamento das parcerias intermunicipais
- elevação de capacidades interculturais no interior dos municípios alemães – cooperação com as comunidades imigrantes locais
- adjudicação pública justa – ajudando os municípios a desenvolver o comércio justo

O Centro de Serviços fornece aos municípios informação, aconselhamento, integração em redes e acções de formação em todas as dimensões destas problemáticas.

### Não só oferecemos:

- diversas publicações, como o Diálogo Global e o Material
- o periódico mensal , Boletim Um Mundo’ [disponível apenas em língua alemã]
- o nosso website abrangente [www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de). A partir dele poderá descarregar as publicações do Centro de Serviços. E, para além de lhe prestarmos informações actualizadas e inúmeros links, também disponibilizamos os nossos serviços de consultoria em matéria de financiamentos e permitimos-lhe aceder à nossa rede de facilitadores.

### Como também:

- consultoria pessoal gratuita, que nos congratulamos por poder prestá-la nas vossas próprias instalações
- eventos, tais como workshops, encontros de redes e conferências
- concursos e informações sobre o modo de obter financiamentos

As vossas ideias e conceitos, a vossa criatividade e persistência constituem a nossa motivação. Um empenhamento local com a One World rende dividendos a todos os actores envolvidos. Seria para nós um prazer poder apoiar-vos para darmos o vosso contributo.



### Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo

Tulpenfeld 7

53113 Bona - Alemanha

Telefone: +49 (0)2 28 – 207 17-0

Fax : +49 (0)2 28 – 207 17-150

[info@service-eine-welt.de](mailto:info@service-eine-welt.de)

[www.service-eine-welt.de](http://www.service-eine-welt.de)

## Engagement Global – Qualificada para Formatar o Futuro

Engagement Global gGmbH, Alemanha, é uma organização sem fins lucrativos com actividades em todo o mundo que visam o desenvolvimento dos recursos humanos, formação avançada e o diálogo. Os nossos programas de promoção das capacidades dirigem-se a peritos e dirigentes do mundo político, administrativo e empresarial e também da sociedade civil.

### Os nossos Programas

60% de todos os nossos programas são executados a pedido do Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (BMZ). Além disso, coordenamos programas para outros ministérios federais germânicos e para organizações internacionais. Cooperamos igualmente com o sector empresarial alemão em projectos de parceria público-privados, estruturados de forma a integrar objectivos económicos, sociais e ambientais.

Os programas para pessoas em países em desenvolvimento, em transição ou industrializados são elaborados de modo a dar resposta às necessidades específicas dos nossos parceiros. Oferecemos acções de educação e formação avançadas, com objectivos práticos e cursos de e-Learning. Após os programas de formação, os nossos participantes continuam os seus diálogos entre si e com a Engagement Global através de redes activas de antigos formandos (“alumni”).

Através da oferta de programas de intercâmbio e de gestão de bolsas de estudo, a Engagement Global também abre aos jovens, na Alemanha, oportunidades de ganharem uma experiência profissional fora das fronteiras.

### As nossas instalações

A Engagement Global gGmbH tem a sua sede em Bona. Além disso, a Engagement Global possui 14 centros regionais em todos os Estados (“Ländern”) da Alemanha, garantindo assim pontos de contactos convenientes a todas as regiões. Para as nossas operações no estrangeiro (Pequim, Cairo, Hanói, Kiev, Lima, Manágua, Manila, Moscovo, Nova Deli, Pretória, São Paulo, e Dar-es-Salam) associamo-nos geralmente com outras organizações da Cooperação Alemã para o Desenvolvimento.

**ENGAGEMENT  
GLOBAL**  
Service für Entwicklungsinitiativen



**Engagement Global gGmbH**  
**Service für Entwicklungsinitiativen**

Tulpenfeld 7

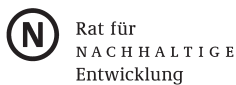
53113 Bonn

Telefon 0228 20717-0

Telefax 0228 20717-150

info@engagement-global.de

www.engagement-global.de



O Centro de Serviços para os Municípios em Um Só Mundo é financiado pelo Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos e também pelos Estados federados de Baviera, Berlim, Bremen, Hamburgo, Renânia do Norte-Westfália, Renânia-Palatinado, Sarre, Schleswig-Holstein e a cidade de Bona. Outros parceiros cooperantes: o Estado federado de Mecklenburg-Pomerânia Ocidental, o Conselho Alemão para o Desenvolvimento Sustentável, a Associação Germânica das Cidades, a Associação Germânica dos Condados, a Associação

Germânica de Vilas e Municípios, a Secção alemã do Conselho de Municípios e Regiões da Europa, a Câmara de Indústria e Comércio da Turíngia Oriental, a Federação Alemã da Função Pública, a Federação dos Sindicatos Alemães, o Conselho Diocesano da Igreja Católica, a Associação das ONG's Alemãs para o Desenvolvimento, o Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros, o Ministério Federal do Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear, a Plataforma das Redes Regionais Alemãs da One World e a Comissão Alemã para a UNESCO.