



# IDEIAS

*Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## Orçamento Participativo : um instrumento da democracia participativa

**Sérgio Chichava**

“...a democracia é o conjunto das condições institucionais que dão uma melhor oportunidade ao indivíduo de ser um sujeito” - *Alain Touraine*

Um dos grandes desafios dos regimes democráticos é encontrar a melhor maneira de fazer participar as pessoas na gestão dos assuntos que lhes dizem directamente respeito, assim como dos assuntos públicos em geral. Neste sentido, muitos programas têm sido ensaiados, podendo-se destacar dentre eles o Orçamento Participativo (*Participatory Budgeting*) e Orçamento de Género (*Gender Budget*). Trataremos aqui apenas do Orçamento Participativo (OP), pelo facto de ser um programa recentemente adoptado pelo Município de Maputo.

Com efeito, com ajuda da Rede Brasileira do Orçamento Participativo (o Brasil sendo considerado o precursor deste programa), o município de Maputo lançou, na Catembe a 10 de Maio deste ano, o seu OP. Sem o conhecimento de como funciona ou como vai funcionar o OP do Município de Maputo (ou se, de facto, a iniciativa será levada adiante pelo novo edil), o objectivo desta reflexão é de não só trazer um pouco da história do OP, mas também sua explicação teórica com base na experiência da cidade de Porto Alegre no Brasil.<sup>1</sup>

### ORIGENS E FUNCIONAMENTO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Antes de mais, é preciso dizer que, em síntese, o OP significa que as escolhas orçamentais das cidades são anualmente discutidas, decididas e controladas pelas assem-

bleias dos habitantes e por seus delegados, em cooperação com os poderes locais.

O OP foi introduzido em 1988 em Porto Alegre por uma coligação de partidos, dentre os quais o Partido dos Trabalhadores (PT) (partido do actual presidente do Brasil, Lula da Silva) foi o principal actor. Apesar de ter sofrido ligeiras modificações ao longo dos anos, pode-se dizer que o OP, um dispositivo extremamente complexo, articula-se em torno de quatro poderes:

- O poder executivo (o município), cujo papel principal é de elaborar, propor e pôr em prática o OP ;
- O poder legislativo (a assembleia municipal), cuja tarefa fundamental é emendar e aprovar o OP ;
- A sociedade civil, através dos habitantes que directamente ou através de agrupamentos informais criados pontualmente e sem estarem ligados a uma associação, participam nas assembleias para defender um projecto que diz respeito à sua rua ou quarteirão.
- A pirâmide participativa, que, segundo Gret e Sintommer, constitui o espaço da estrutura participativa no sentido estrito.

Esta pirâmide participativa organiza-se em três níveis : micro-local, que permite a pequenos grupos de habitantes organizados por bairro, rua ou habitação, discutir em reuniões problemas do seu bairro ou da sua

rua ; o nível sectorial, dividido em 16 sectores ou regiões criadas na cidade para facilitar o funcionamento do OP, onde os problemas discutidos a nível micro-local são inventariados e catalogados. Diferentemente do nível anterior, o nível sectorial necessita da parte dos participantes um mínimo de noções jurídicas e de gestão local. Enfim, o conselho do OP constitui o terceiro nível da pirâmide participativa. O seu papel é reunir, por ordem de prioridade, os problemas discutidos pelos diferentes sectores para melhor afectar os investimentos do município.

Como se pode constatar, a democracia participativa não é uma democracia directa, mas sim uma co-gestão entre o executivo e os cidadãos, através da pirâmide participativa.

### O NASCIMENTO DE UM NOVO TIPO DE CIDADANIA EM PORTO ALEGRE

Com esta forma de participação, um novo tipo de cidadania e um novo espaço público surgiram, pois o exercício da cidadania já não se resume à sua forma “tradicional”: votar. Trata-se de tomar parte na procura de soluções que dizem respeito ao futuro de cada um. Doravante, os cidadãos podem interpelar os seus eleitos, de tal forma que hoje, Porto Alegre é considerado como um “laboratório de democracia”<sup>3</sup>. Com efeito, em Porto Alegre, o cidadão tornou-se não só

<sup>1</sup>Em geral, quando se fala do OP no Brasil, toma-se como exemplo o caso de Porto Alegre. Isso não quer dizer que o OP tenha surgido em Porto Alegre, mas simplesmente que foi ali onde este tomou consistência e foi considerado como um caso de sucesso a nível mundial. Ver L. Lacerda, “Orçamento Participativo no Brasil: a repolitização do orçamento e a democratização das políticas públicas <http://www.unifor.br/notitia/file/1540.pdf> (página consultada a 2 de Outubro de 2008)

<sup>2</sup>Para uma análise mais detalhada do dispositivo do OP, ver M. Gret et Y. Sintommer, *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte, 2002, pp. 29 e seguintes.

<sup>3</sup>Conforme a expressão de M. Gret e Y. Sintommer, *Porto Alegre...*, op. cit.

um participante activo na *res pública*, mas também consciente dos seus direitos e obrigações. Igualmente, o cidadão tomou consciência dos limites da acção política na resolução dos seus problemas : “é neste processo que as pessoas descortinam as funções e limites do Estado e começam a decidir com conhecimento de causa”<sup>4</sup>.

Repousando sobre critérios objectivos e transparentes, privilegiando a deliberação, o OP contribuiu para uma sensível redução do clientelismo e corrupção que caracterizam o universo político brasileiro. Desta maneira, pode-se dizer que o OP aumentou a transparência e a accountability na gestão da coisa pública, revelando-se como um exemplo de « bom governo » num país onde a má governação é a regra.<sup>5</sup>

Neste sentido, pode-se afirmar que o OP traz consigo a resposta à questão de como “democratizar a democracia”, ou seja, transformar indivíduos em sujeitos, no sentido de Alain Touraine. Com o OP, os cidadãos estão numa situação em que podem exigir direitos e não pedir favores, mudando radicalmente a relação do município com os seus cidadãos.

Este processo é muito importante em países pobres, cujos Estados não dispõem de capacidades capazes de satisfazer as demandas sociais e cujos dirigentes correm o risco de perder a sua legitimidade. Com efeito, uma das inovações do OP foi o aumento da participação dos grupos sociais geralmente excluídos ou menos representados na esfera do poder, nomeadamente, mulheres e jovens, sem cair nem no populismo nem no paternalismo.

Em Porto Alegre, o OP inverteu as coisas : os pobres participam mais na gestão da sua cidade, reduzindo o risco da privatização do Estado

pelas classes mais fortes.<sup>6</sup> Reconhecido como um bom instrumento de gestão e repartição da riqueza, o OP de Porto Alegre recebeu forte apoio do Banco Mundial. Igualmente, graças às suas performances, o OP de Porto Alegre foi seleccionado em 1996 pelo programa de gestão urbana da ONU, como uma das 22 melhores experiências de gestão e pelo comité técnico da ONU para o Habitat II, como uma das 42 melhores experiências de gestão urbana no mundo. Hoje o OP é aplicado em centenas de cidades, não só no Brasil mas em muitas partes do globo.

A experiência de Porto Alegre mostrou que o OP é menos oneroso, mais racional e não exige capacidades extraordinárias do Estado, sendo perfeitamente adaptado a países com escassos recursos e onde devido a tantos anos de má governação, os cidadãos têm menos confiança nas instituições públicas. Com efeito, num quadro de escassez de recursos, as pessoas — porque directamente envolvidas no processo e conhecedoras dos recursos disponíveis — vêem os limites da acção governamental. Para além de ser uma maneira original de lutar por uma melhor gestão da coisa pública, o OP é uma escola permanente de cidadania (cria competências, forma o cidadão), pelo que bem implementado em Moçambique e em particular no município de Maputo (tendo em conta as especificidades e realidades locais) pode trazer avanços significativos na relação entre os governantes e os governados e na gestão da cidade, como foi demonstrado pelo caso de Porto Alegre. Igualmente, pode ser um instrumento na luta contra a abstenção que caracteriza os processos eleitorais em Moçambique, com especial destaque para as eleições locais. Para que tal aconteça, deve-se tomar providências para que o OP não seja apanágio de uma pequena eli-

te. E os pobres tem um papel importante nisso, pois só organizados é que podem sair beneficiados com o OP.

O OP não é perfeito e nem tem pretensão de sê-lo. Muito menos é um modelo acabado, tendo os seus limites e sendo vulnerável a mudanças de governo.<sup>7</sup> Trata-se apenas de uma resposta à marginalização dos cidadãos no sentido de que permite a participação, auto-formação e a aquisição de uma certa “competência política” de todos, sem distinção de nenhuma espécie.

### Referências :

BRANDÃO, Elias (org.), *Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios*, Maringá/PR-Brasi: Massoni, 2003.

GENRO, Tarso, de SOUZA, Ubiratan, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville- le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris, Charles Léopold Mayer, 1998.

GRET, Marion, SINTOMMER, Yves, *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La découverte, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*, vol. 1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

TOURAINÉ, Alain, *Qu'est que la Démocratie ?*, Paris, Fayard, 1994.

TOURAINÉ, Alain, “La recomposition du monde”, <http://www.republique-des-lettres.fr/258-alain-touraine.php> (página consultada a 2 de Outubro de 2008).

<sup>4</sup> T. Genro, U. de Sousa, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville- le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris, Charles Léopold Mayer, 1998, p. 19.

<sup>5</sup> M. Gret et Y. Sintommer, *Porto Alegre...*, op. cit., p. 26

<sup>6</sup> D. Vidal, *La politique au quartier - rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 1998, p. 95.

<sup>7</sup> *Sobre os limites do Orçamento Participativo ver por exemplo, E. Brandão (org.), Orçamento Participativo: avanços, limites e desafios*, Maringá/PR-Brasil: Massoni, 2003