

Yves Sintomer

(Vice-Director do Centro Marc Bloch, Berlim,
Professor de sociologia, Universidade de Paris VIII)

em colaboração com C. Herzberg e A. Röcke

“O panorama dos OP na Europa”

**Seminário “Os Orçamentos Participativos na Europa:
Uma apresentação não convencional”,
Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 22-23/06/07**



**Hans Böckler
Stiftung**

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Introdução (1)

- Vários estudos comparativos sobre Orçamentos Participativos na América Latina (Y. Cabannes, L. Avritzer)
- Um estudo sobre Orçamentos Participativos na Europa (Com 15 investigadores: G. Allegretti...)

Orçamentos Participativos na Europa: Participação cidadã e modernização administrativa

Equipa:

Investigador Responsável: Yves Sintomer

Investigadores: Carsten Herzberg, Anja Röcke

Colaboração com 14 investigadores de 8 países:

- Belgica: Ludivine Damay, Christine Schaut
- França: Marion Ben-Hammo, Sandrina Geoffroy, Julien Talpin
- Reino Unido: Jeremy Hall
- Itália: Giovanni Allegretti (coordenador), Pier Paolo Fanesi, Lucilla Pezzetta, Michelangelo Secchi
- Holanda: Hugo Swinnen
- Polónia: Elzbieta Plaszczyk
- Portugal: Luis Guerreiro
- Espanha: Ernesto Ganuza

Director Administrativo: Hans-Peter Müller, Humboldt University (Berlim)

Entidade Financeira: Hans-Böckler-Stiftung, Marc Bloch Centre (Berlim)

Página web: www.buergerhaushalt-europa.de

Introdução (2)

- Porto Alegre: a invenção do OP
- Desenvolvimento rápido no Brasil e na América Latina
- Mais de 50 experiências na Europa
- Uma realidade muito heterogénea
- Quais os traços comuns?

Introdução (3)

- 5 partes:
 - O problema da definição
 - A difusão dos OPs na Europa
 - O contexto
 - Os modelos de OP na Europa
 - Os efeitos dos OPs na Europa

Primera parte: O problema da definição

- O problema: existem numerosas metodologias; o que se chama OP num lugar tem outro nome noutros lugares, dificuldade na comparação
- Uma definição atemporal e não contextual não é legítima
- Necessidade de uma definição metodológica mínima
- Alguns OP podem ser “mais OP” que outros
- Uma definição política continua a ser viável

Uma definição metodológica

Os OPs permitem aos cidadãos participar na gestão da distribuição dos fundos públicos:

5 critérios:

- 1. Discussão explícita da dimensão financeira e orçamental; o OP lida com recursos limitados (todos os processos de participação têm impactos financeiros, mas nem todos são OP)
- 2. O OP necessita de ser organizado pelo menos ao nível municipal – ou ainda de freguesia (um conselho de bairro que possua um financiamento de requalificação não é um OP)

Uma definição metodológica

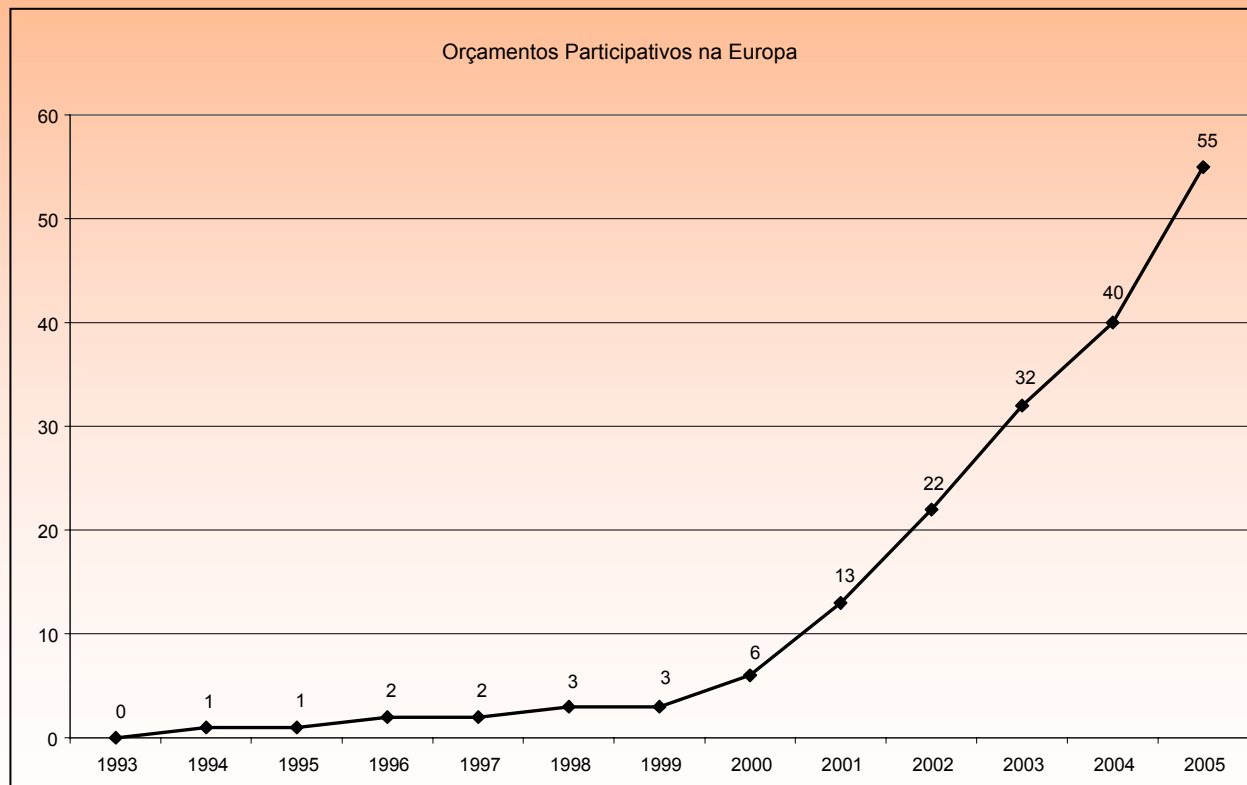
- 3. Obrigatoriamente terá de ser um processo continuado e repetido no tempo (reuniões singulares ou referendos centrados em temas orçamentais não são OPs)
- 4. Inclui alguma forma de deliberação pública (reuniões municipais realizadas à porta fechada ou consultas populares sobre o que os cidadãos pensam do orçamento municipal não são OP)
- 5. Alguma prestação de contas relativamente aos resultados do processo é devida aos cidadãos (se os cidadãos não são informados sobre o andamento das suas propostas não é um OP)

Uma definição política?

- A definição metodológica é minimalista
- A possibilidade de uma definição política (iniciada, por exemplo, por um organismo internacional ou por uma rede de governos locais) permanece em aberto.
- Exemplos:
 - O OP tem valor deliberativo
 - O OP implica um quadro legal claro
 - O OP necessita de uma clara autonomia da sociedade civil
 - O OP não trata apenas de dinheiro mas também da própria matriz orçamental

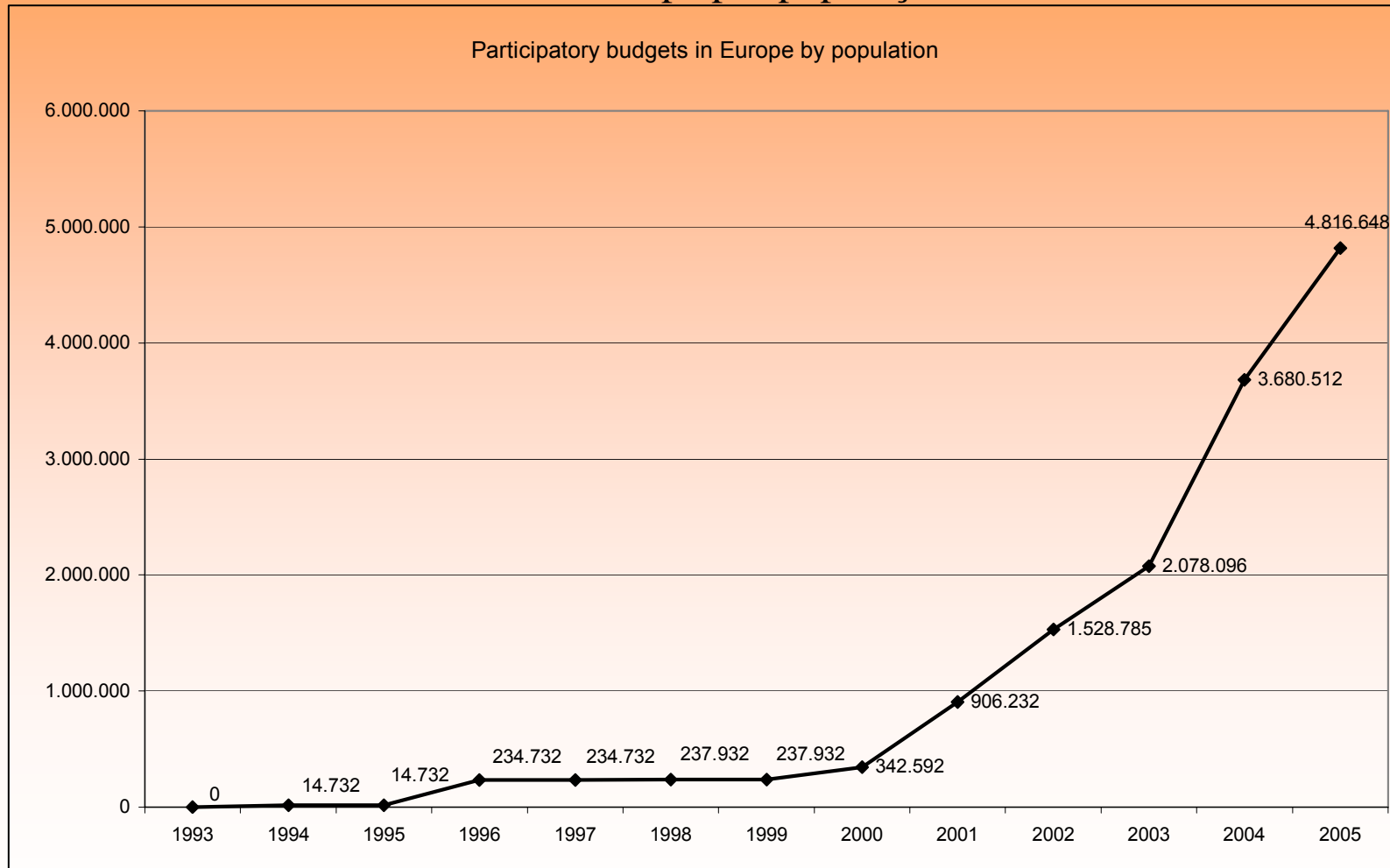
Segunda parte: a difusão de OPs na Europa

- Os casos de OP na Europa: um desenvolvimento importante:

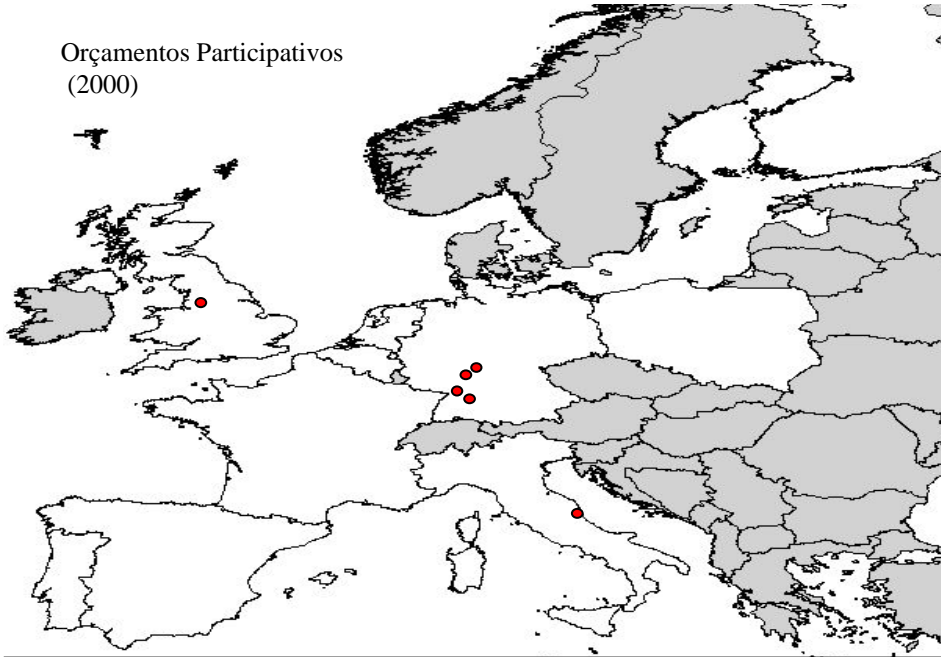


População envolvida

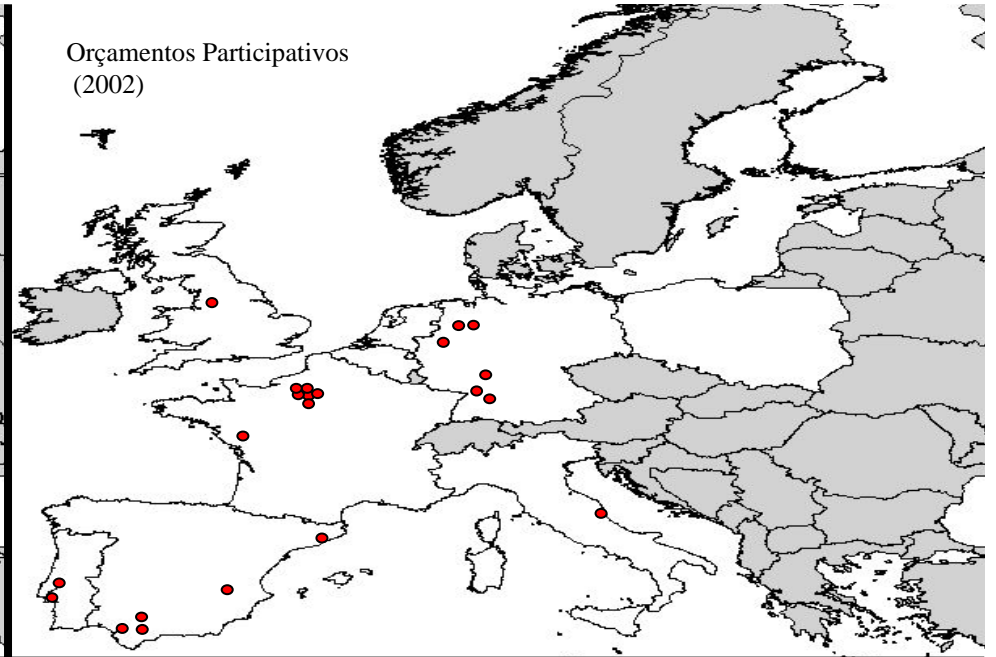
Os OPs na Europa por população



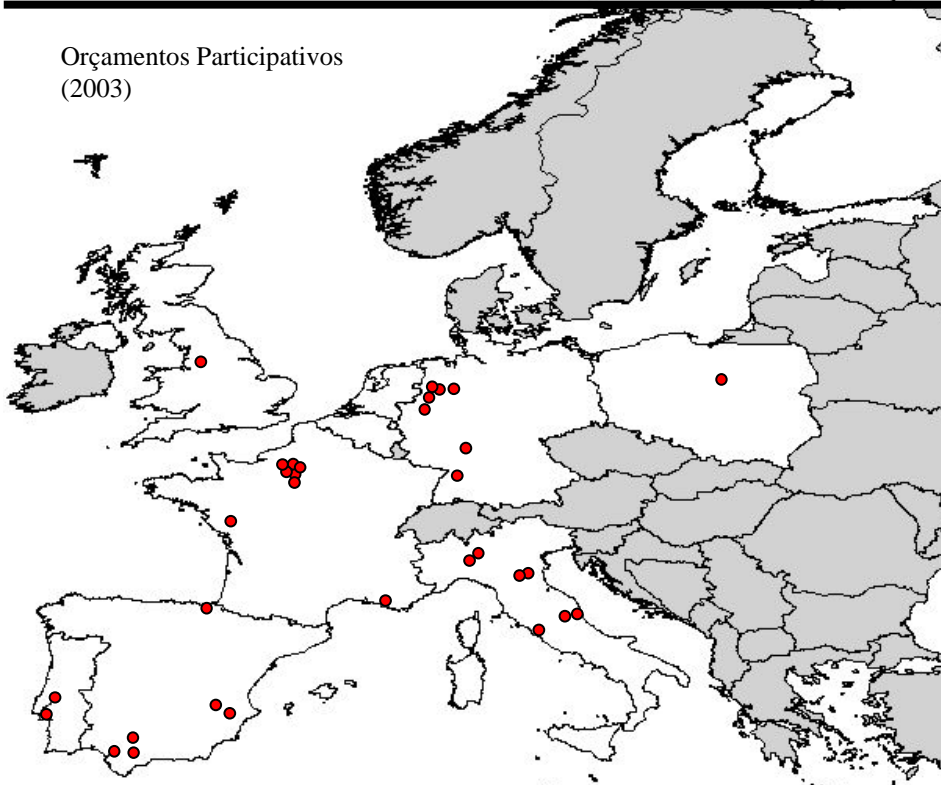
Orçamentos Participativos
(2000)



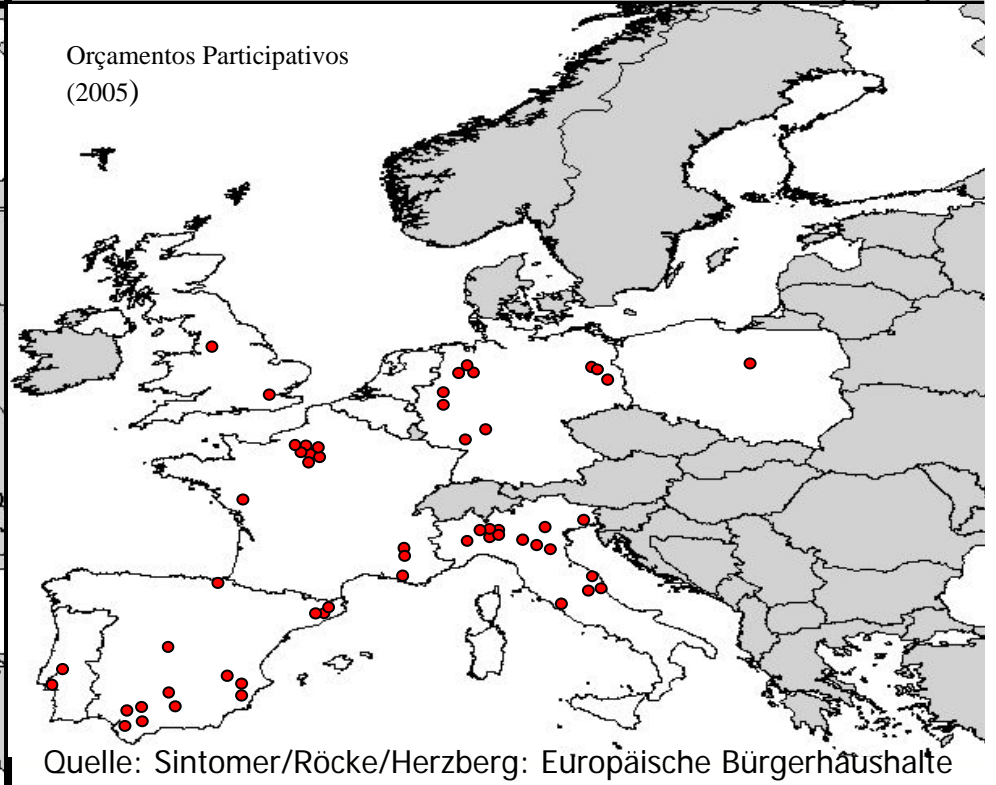
Orçamentos Participativos
(2002)



Orçamentos Participativos
(2003)

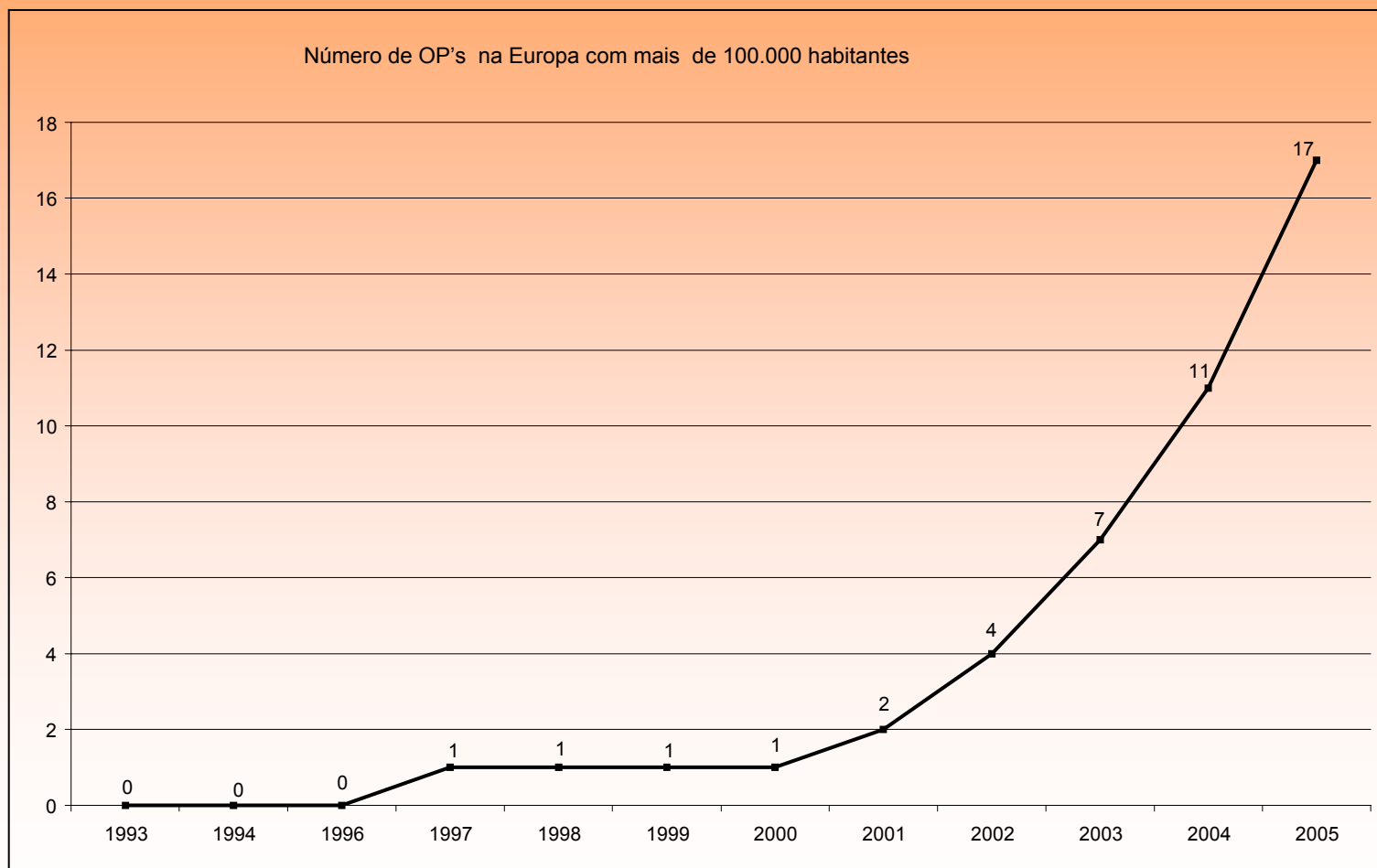


Orçamentos Participativos
(2005)

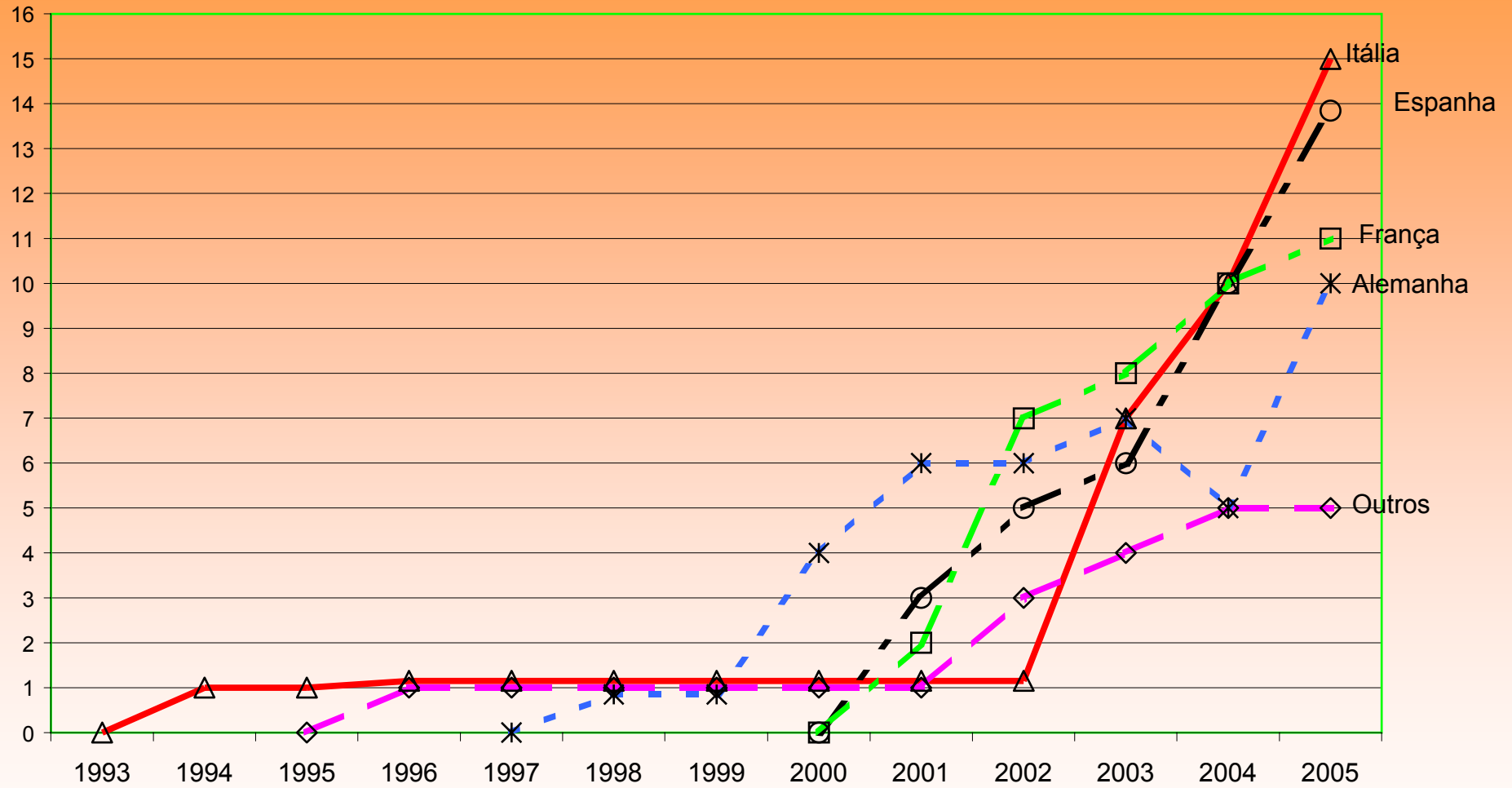


Quelle: Sintomer/Röcke/Herzberg: Europäische Bürgerhäushalte

OPs em cidades com mais de 100.000 habitantes

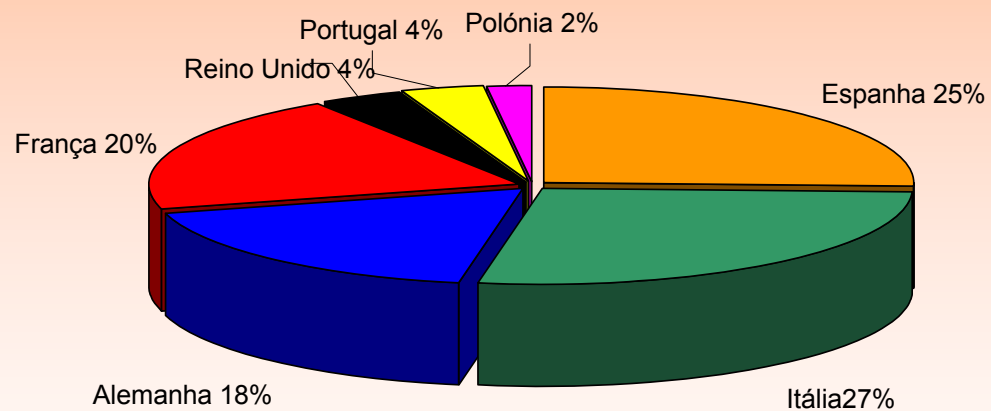


Número de OPs na Europa por país (1993-2005)

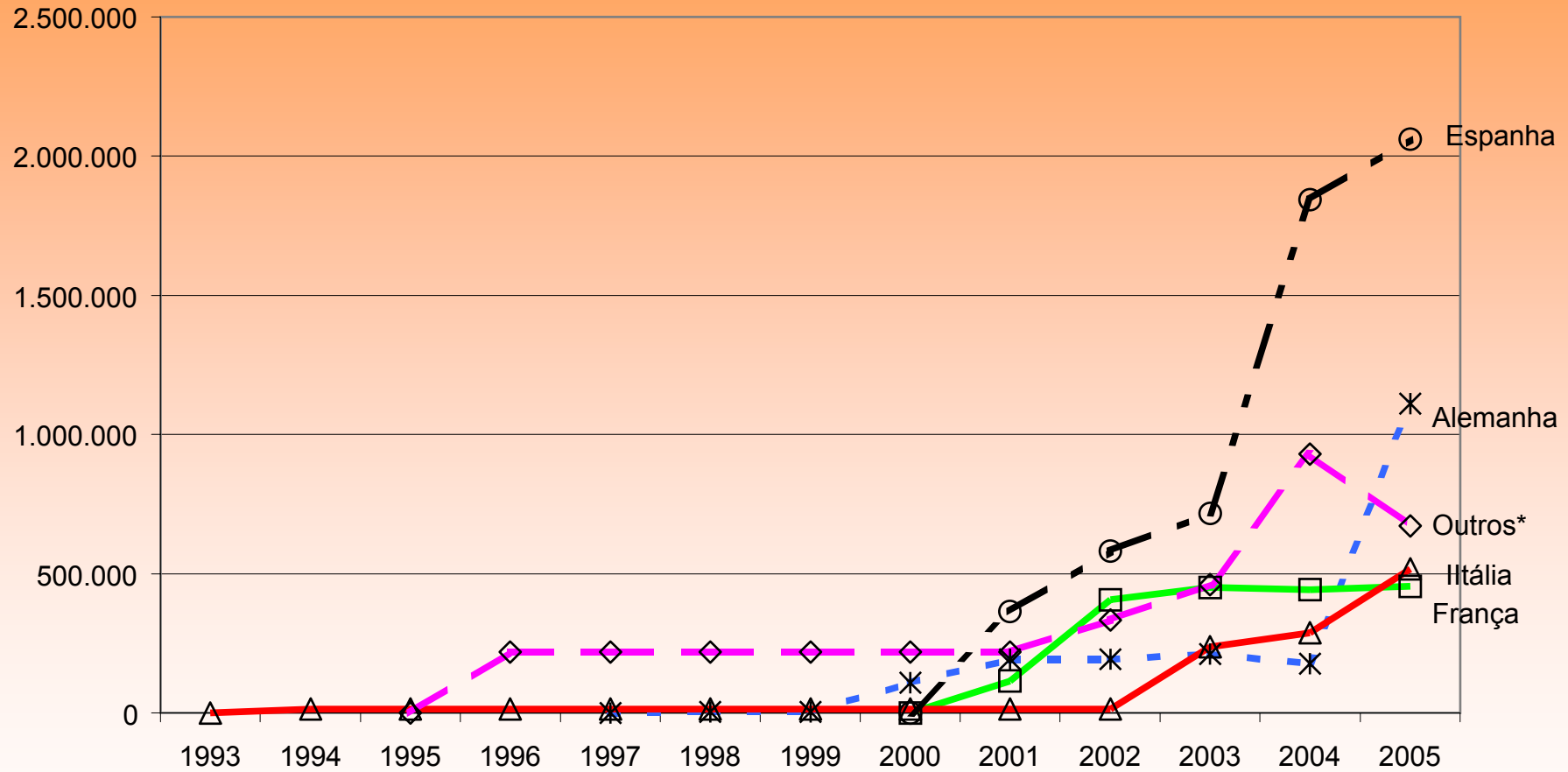


outros = Reino Unido, Portugal, Polónia

Percentagem de OPs na Europa, repartidos por país (2005)

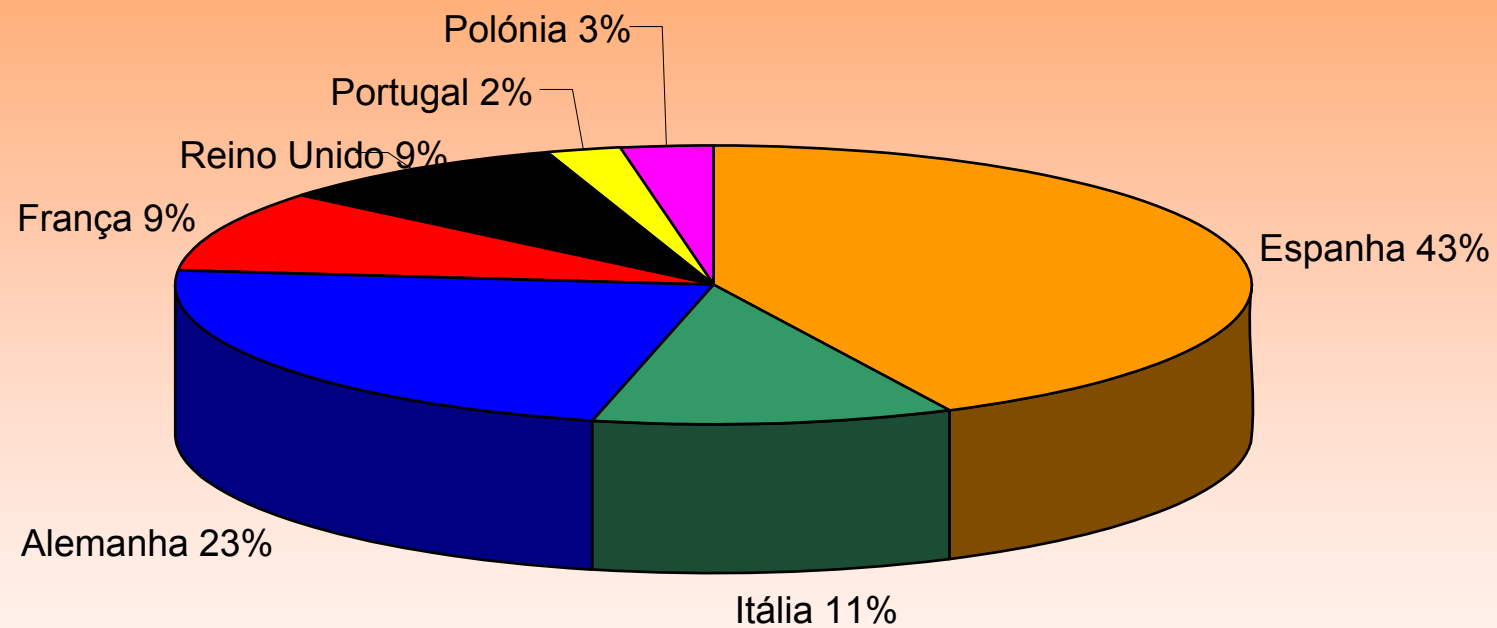


População das cidades europeias com OP: gráfico por país



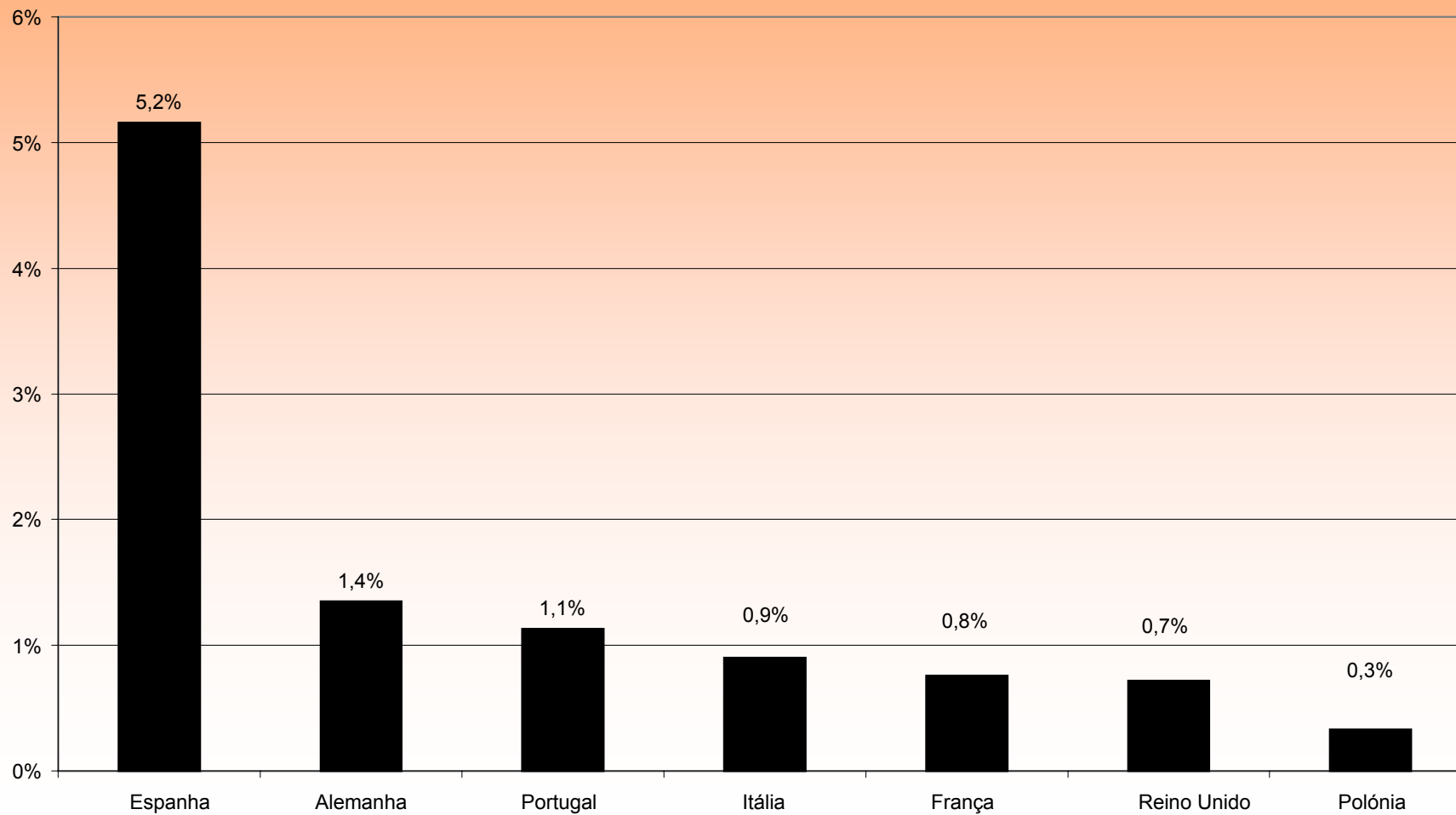
*Otutos = Reino Unido, Portugal, Polónia

Percentagem da população das cidades europeias com OP:
repartição por país



População envolvida, por país

Habitantes de cidades com OP como percentagem da população total

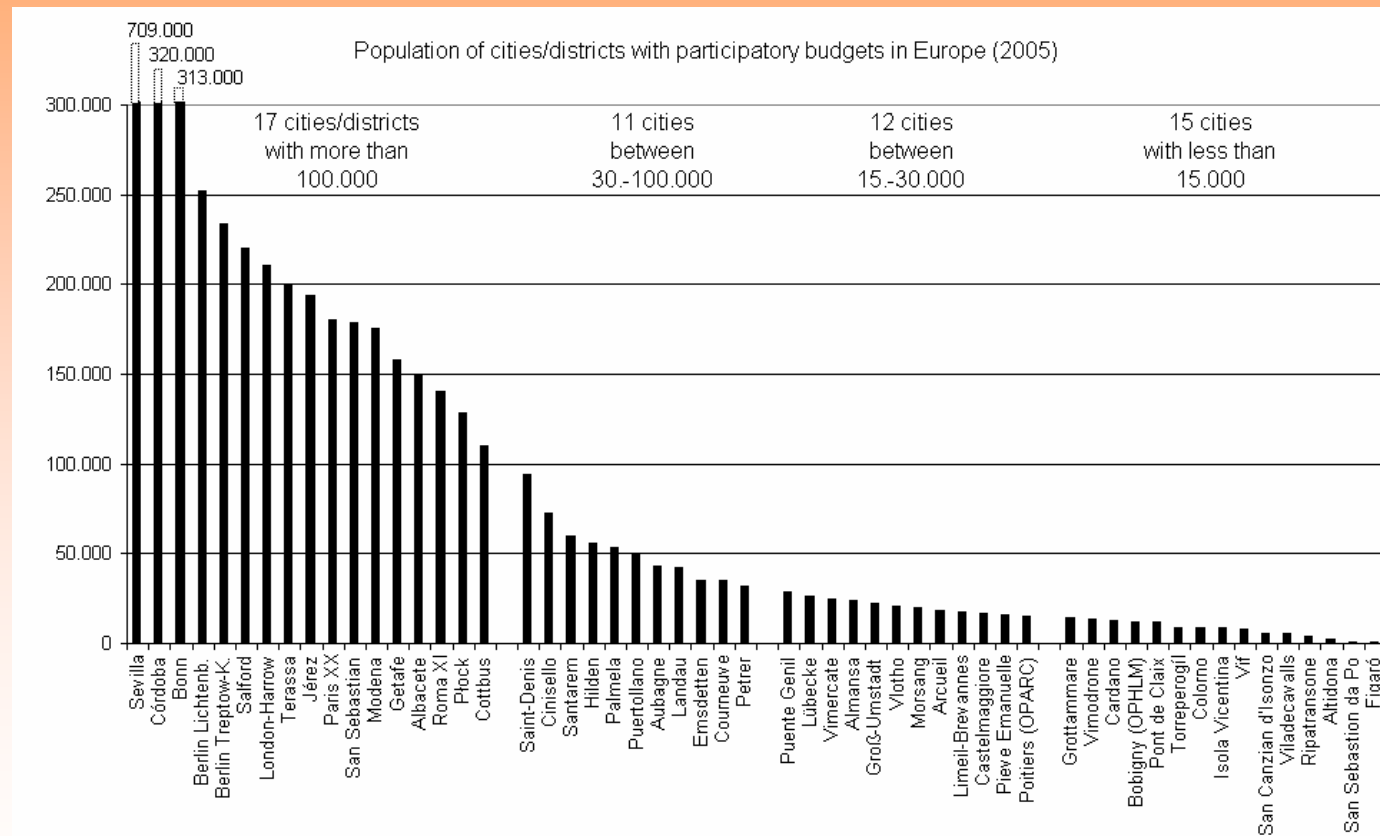


Segunda parte: o contexto

Um contexto muito heterogéneo. Não há uma convergência europeia nos contextos em que há OPs

- Urbano e social
- Político
- Financeiro

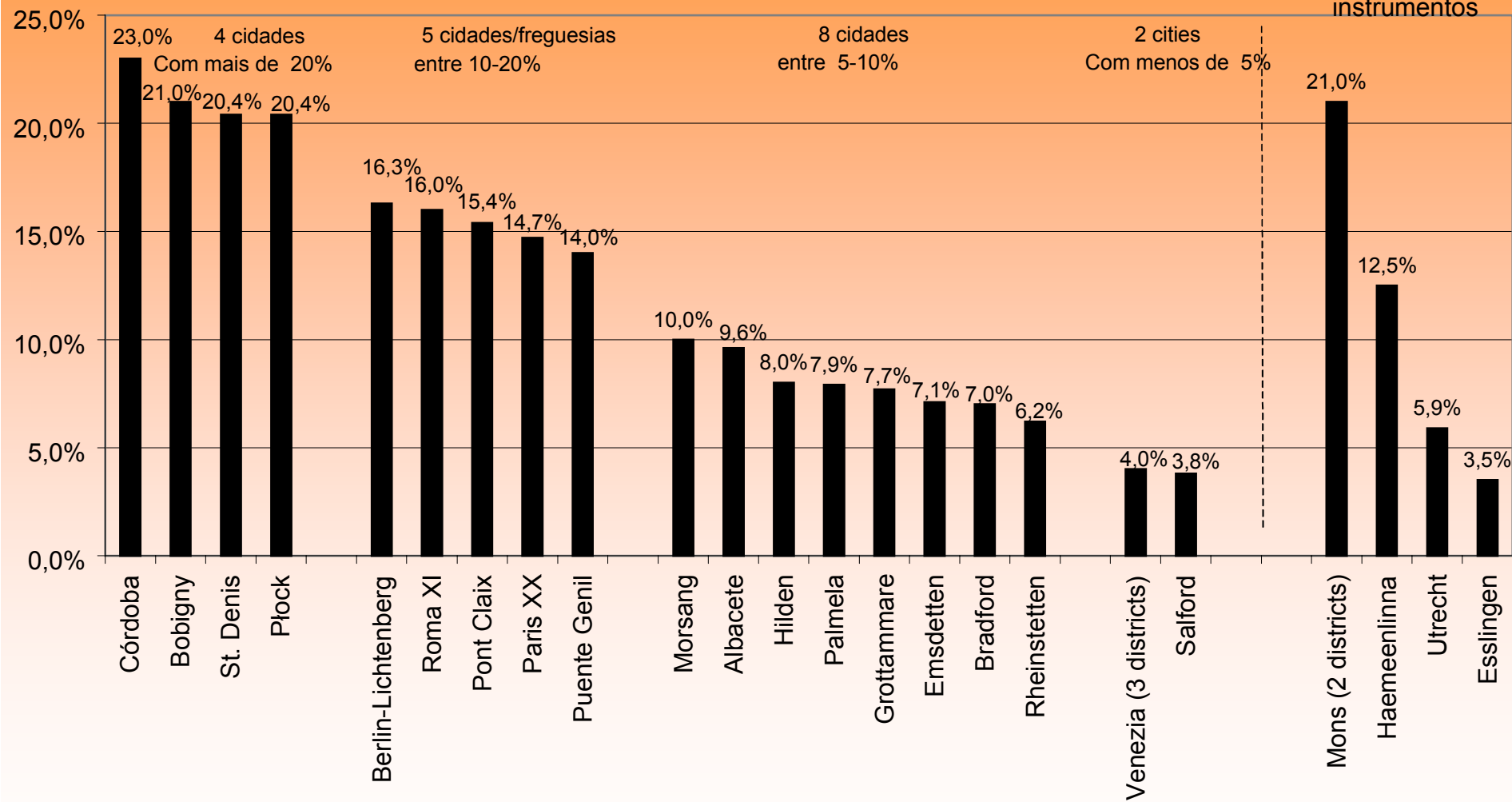
População das cidades europeias com OP (2005)



Taxa de desemprego em algumas cidades com OP

Orçamentos Participativos

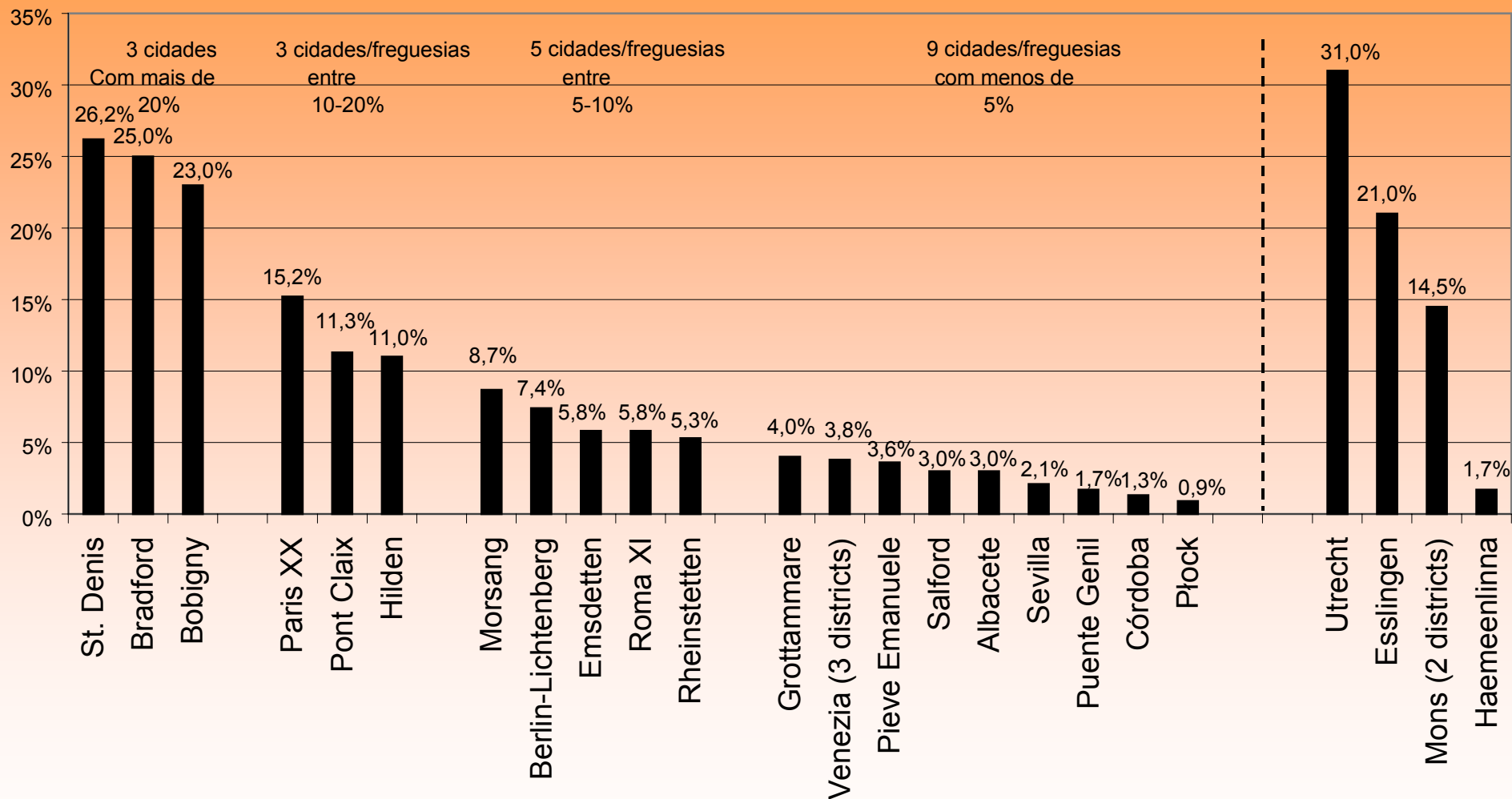
Outros instrumentos



Percentagens de emigrantes em algumas cidades/freguesias com OP

Orçamento Participativo

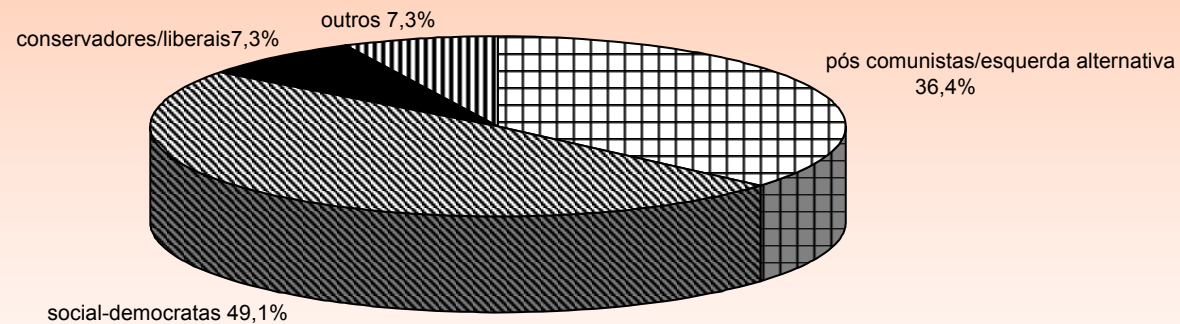
Outros instrumentos



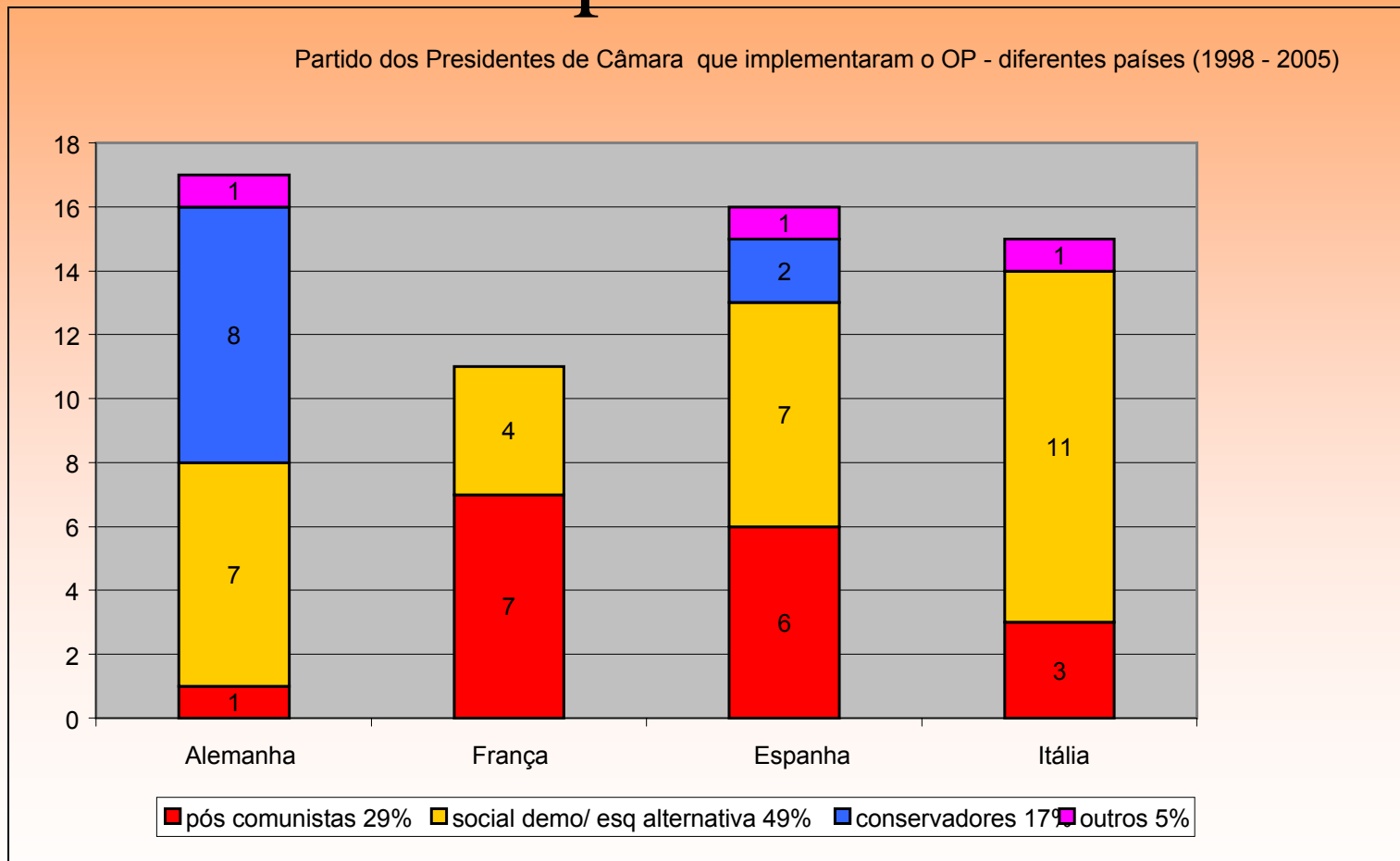
Vários actores

- Organizações Internacionais, Fundações (EU, Fundação Bertelsmann, Fundação Böckler, Bundeszentrale für Politische Bildung...)
- ONGs e movimentos organizados (ADELS ou DRD em França, “Orgulho Comunitário” ou “Oxfam” em Inglaterra...)
- Movimentos e partidos alter globalização
- Redes de municípios (Novo município em Itália, KGsT na Alemanha)
- Universidades e profissionais

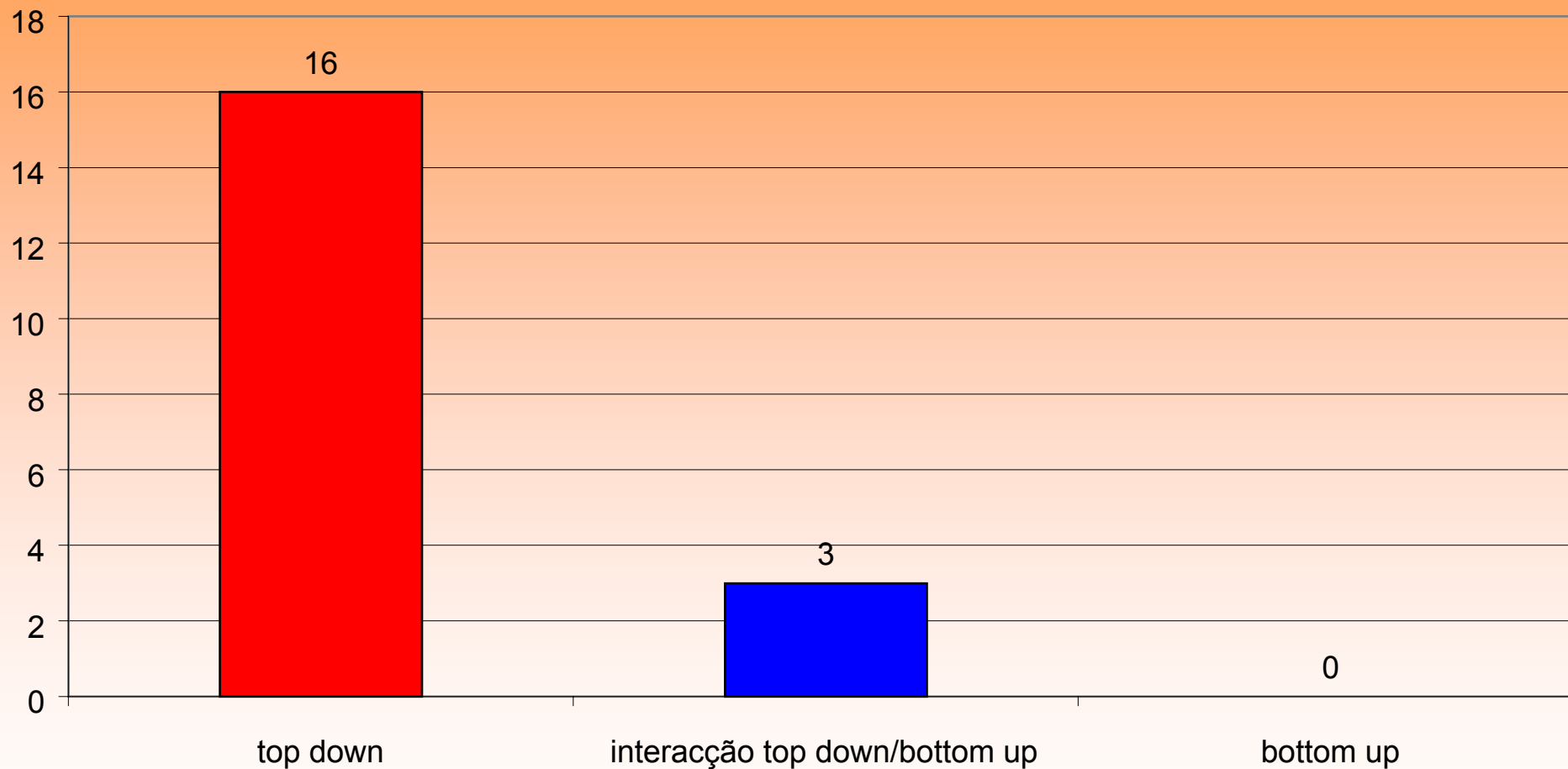
Filiação partidária dos Presidentes de municípios/freguesias com OP



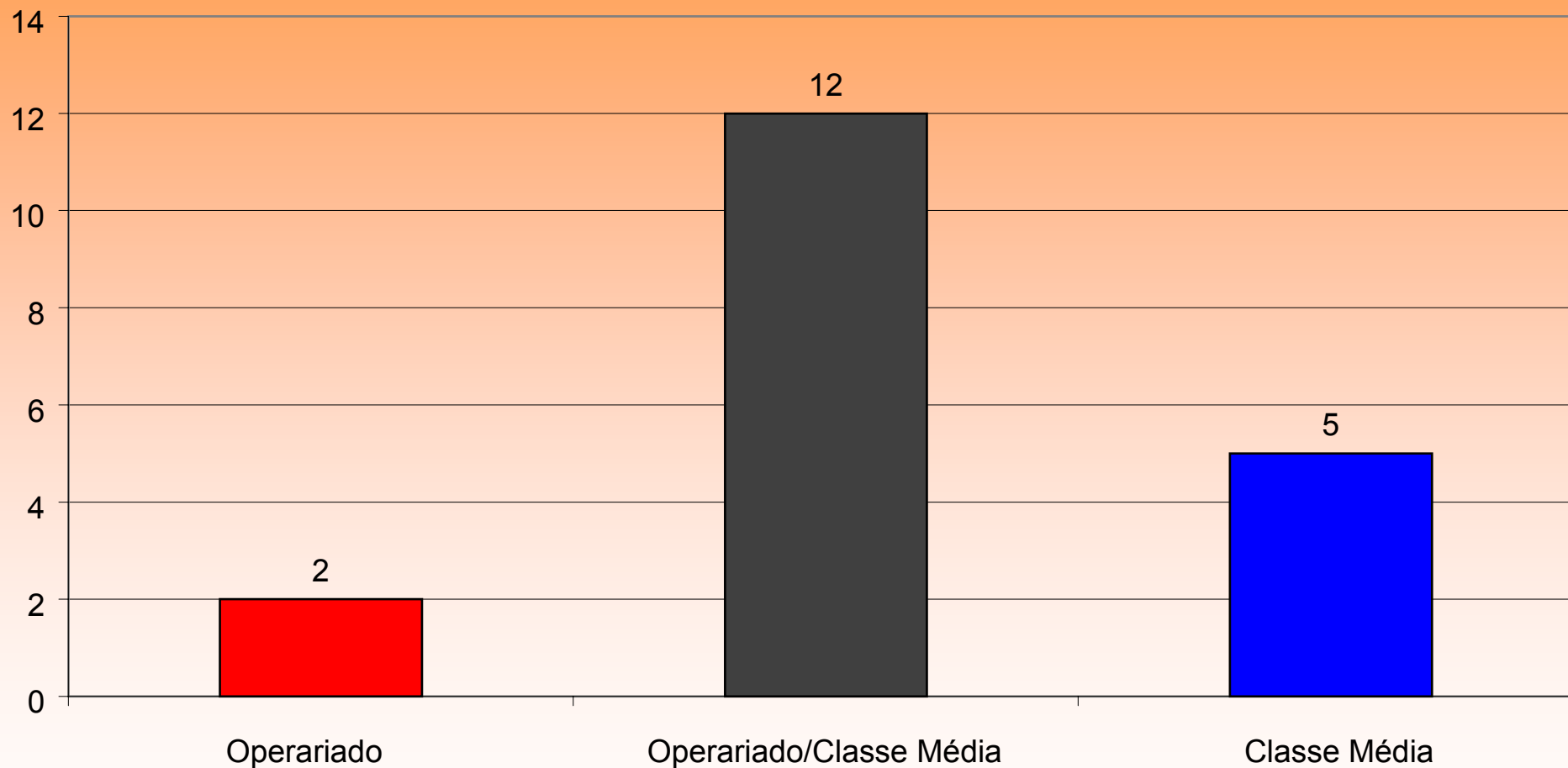
Partido do presidente de Câmara, por país



Origem da implementação do OP em 19 cidades/freguesias seleccionadas



Participação no OP por classe social em 18 cidades/freguesias seleccionadas

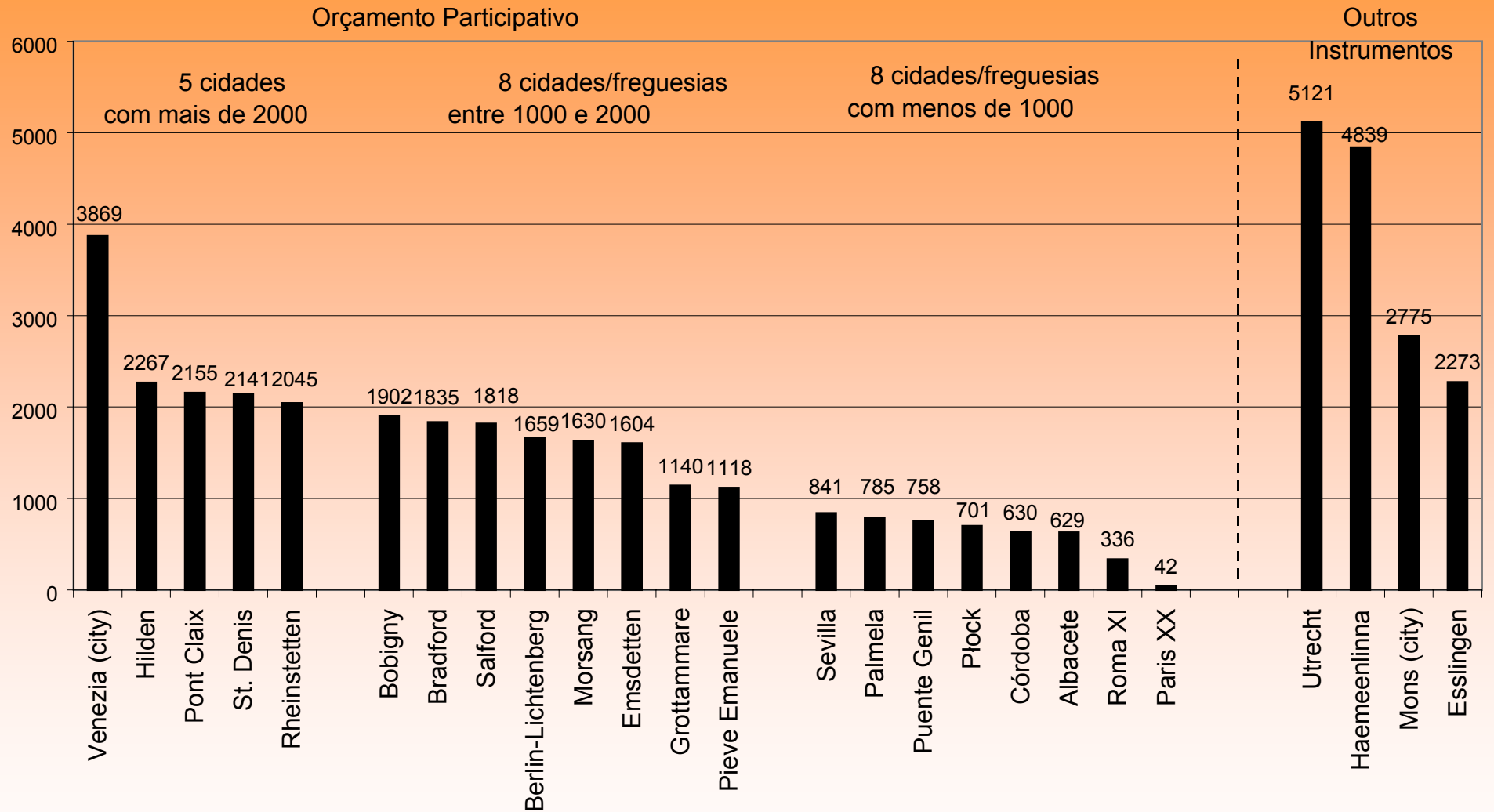


* Bobigny é contada duas vezes: operariado e operariado/classe média para diferentes instrumentos

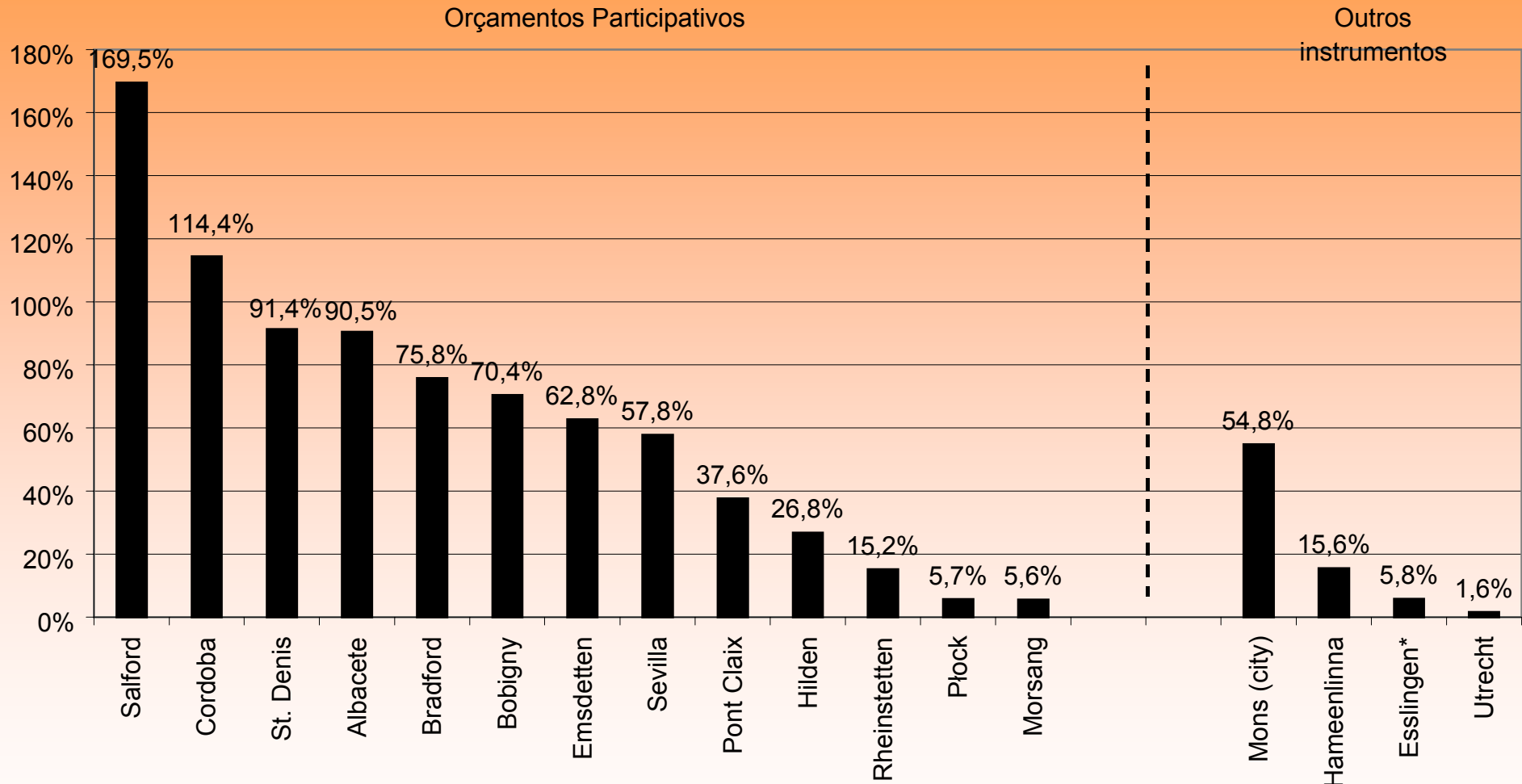
Tipo de participação

- Em metade dos casos (11 dos 20 estudados), a participação foi concebida para os cidadãos individuais e organizados colectivamente
- Em várias cidades (Emsdetten, Hilden, Berlim-Linchtenberg na Alemanha, Pont de Claix e Paris XX em França), papel adicional do sorteio
- Apenas de cidadãos individuais: alguns casos
- Apenas de cidadãos colectivamente organizados: Albacete
- Em 3 cidades, metodologia específica para jovens (Pont de Claix, Sevilha, Córdoba)
- Sem referendo

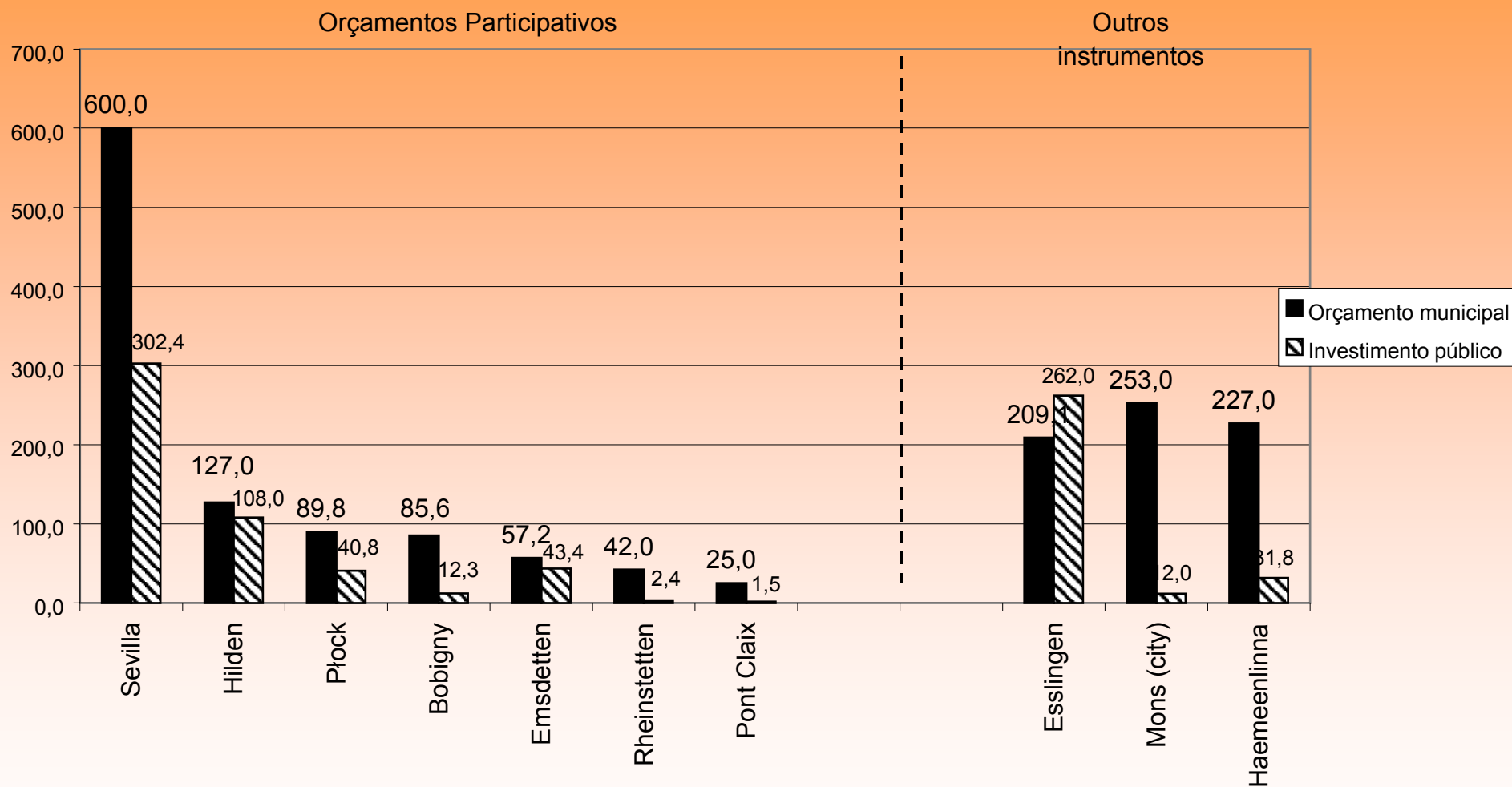
Orçamento Municipal por cidadão em cidades/freguesias seleccionadas



Endividamento municipal em relação ao total do orçamento municipal em cidades/freguesias seleccionadas



Orçamento municipal comparativamente ao orçamento de investimento público em 10 cidades/freguesias seleccionadas.



Quarta parte:

Os modelos de OP na Europa

- 6 metodologias
- 6 modelos globais (quando se integra não só a metodologia, mas também o contexto legal, económico e social, o quadro ideológico, os actores e a relação entre política tradicional e política participativa)
- Modelos abstractos, os casos concretos são demasiado compósitos

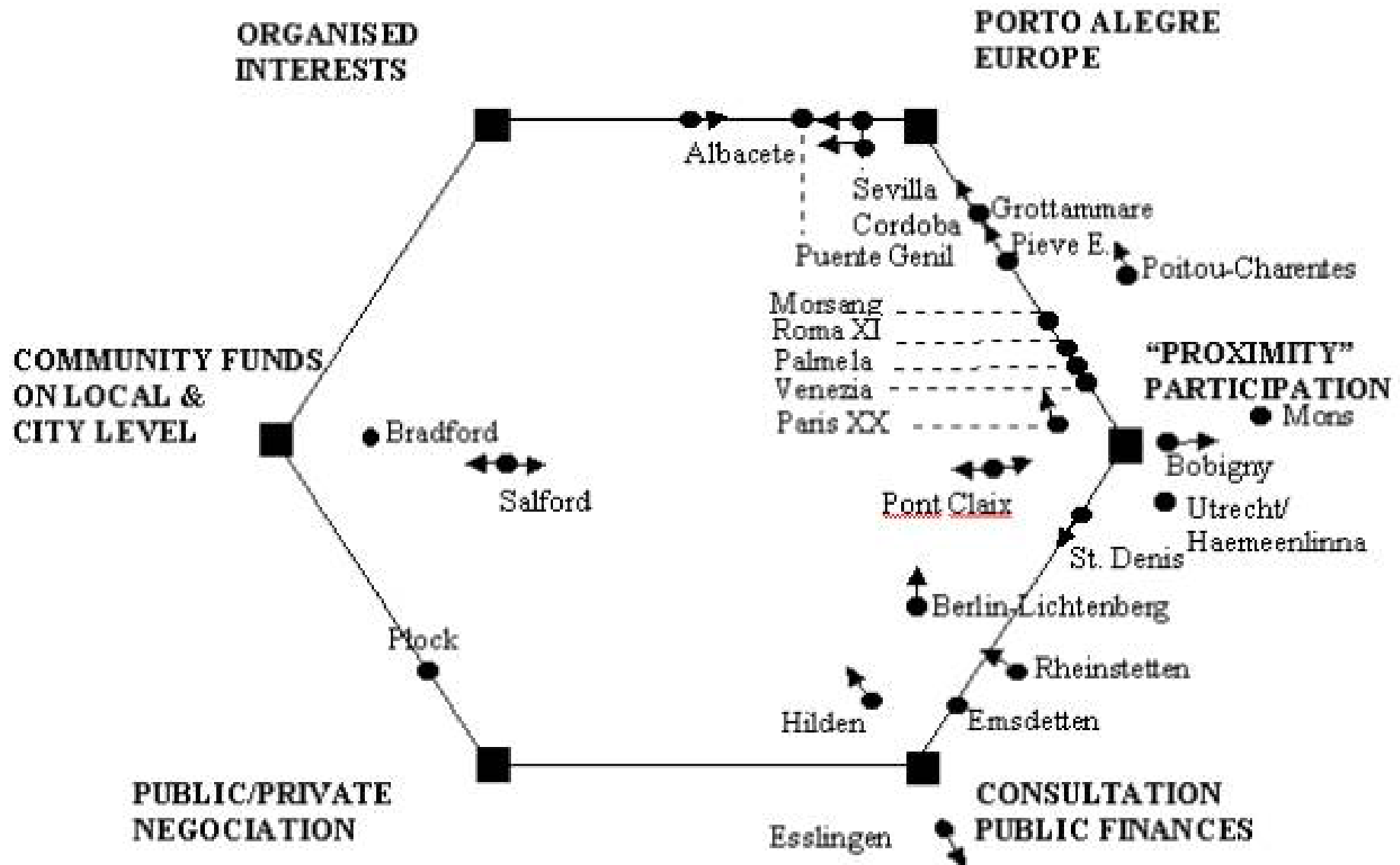
1. As metodologias

- Seis metodologias:
 - 1. Porto Alegre na Europa: o modelo de P.A. adaptado
 - 2. A participação de «proximidade»: proximidade geográfica e política, um modelo criado a partir dos conselhos de bairro e dos fundos de requalificação local.
 - 3. Consulta sobre as finanças locais, um modelo baseado numa assembleia de cidade que debate os serviços e as grandes orientações estratégicas. Modelo com origem na New Public Management

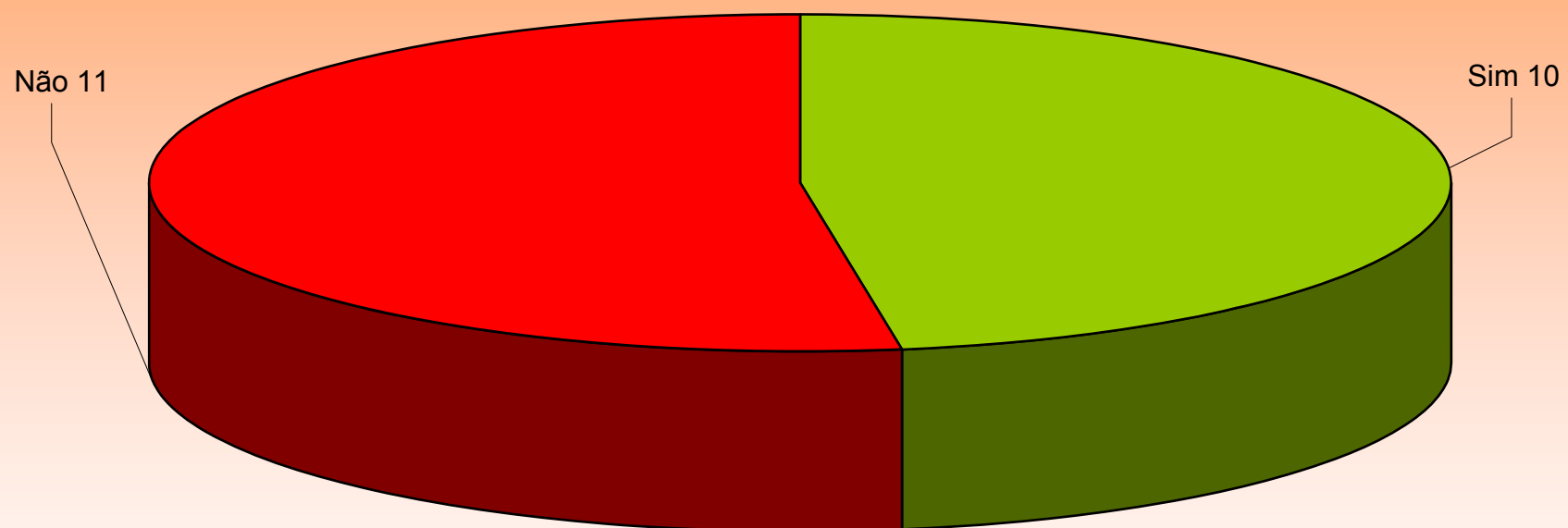
As metodologias

- 4. A negociação público/privado: as associações e ONGs ao lado dos políticos e das empresas. Um modelo promovido pelos organismos internacionais
- 5. Os fundos comunitários, um modelo de desenvolvimento assente em dinheiro público oriundo não apenas do governo local e que implica a autogestão dos projectos pelos cidadãos. Tem origem nas experiências comunitárias.
- 6. O OP baseado na representação dos interesses organizados. Proveniente das «Agendas 21», dos planos estratégicos participativos, de conselhos associativos, de conselhos económicos e sociais

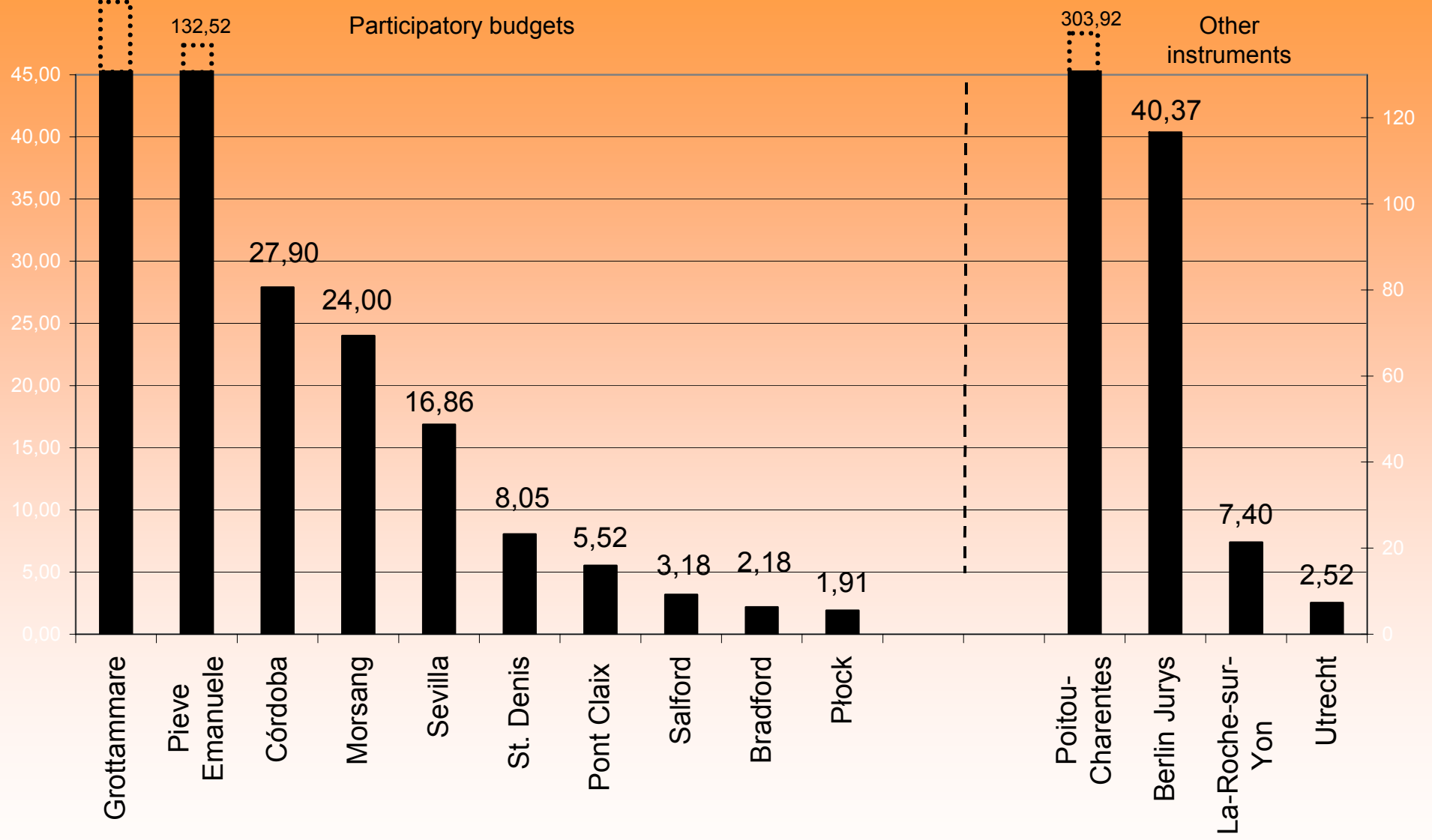
Tipologia das metodologias



Existe algum modelo de distribuição de fundos para o OP?
(cidades/freguesias seleccionadas)



Budget allocation per inhabitants through participatory budget in selected cities/districts (Euos)



Os modelos globais:

1. A “democracia participativa”

- “Democracia participativa” no sentido restrito: combinação de democracia representativa e democracia directa
- Um poder deliberativo, regras claras
- Autonomia da sociedade civil, politização
- Efeitos de justiça social
- Mais difundido em Itália e Espanha

2. A democracia de “proximidade”

- Proximidade geográfica e proximidade na comunicação política
- Sociedade civil pouco autónoma, regras pouco claras (“auscultação selectiva”)
- Provavelmente algo similar a modelos populistas na América Latina
- Modernização do Estado em todo o nível micro-local, não há efeitos de justiça social, politização retórica
- Mais difundido em França, na Bélgica, em Portugal, alguma influência em Itália

3. A “modernização participativa”

- A participação como dimensão da modernização do Estado, para além do bairro
- Afirmação do governo local (“modernizar para competir para não privatizar”), importância da acção dos técnicos
- Pouca politização, fraca autonomia da sociedade civil, um poder consultivo
- Não há efeitos de justiça social
- Mais difundido na Alemanha e Inglaterra

4. A PPP participativa

- A “Parceria Público/Privado” ampliada aos cidadãos (ONGs, associações) em pé de igualdade com os políticos e as empresas,
- Um governo local débil, um mercado forte
- Fraca politização, poucos movimentos sociais dentro do quadro do OP
- Não há efeitos de justiça social
- Com capacidade deliberativa
- Mais difundido na Polónia

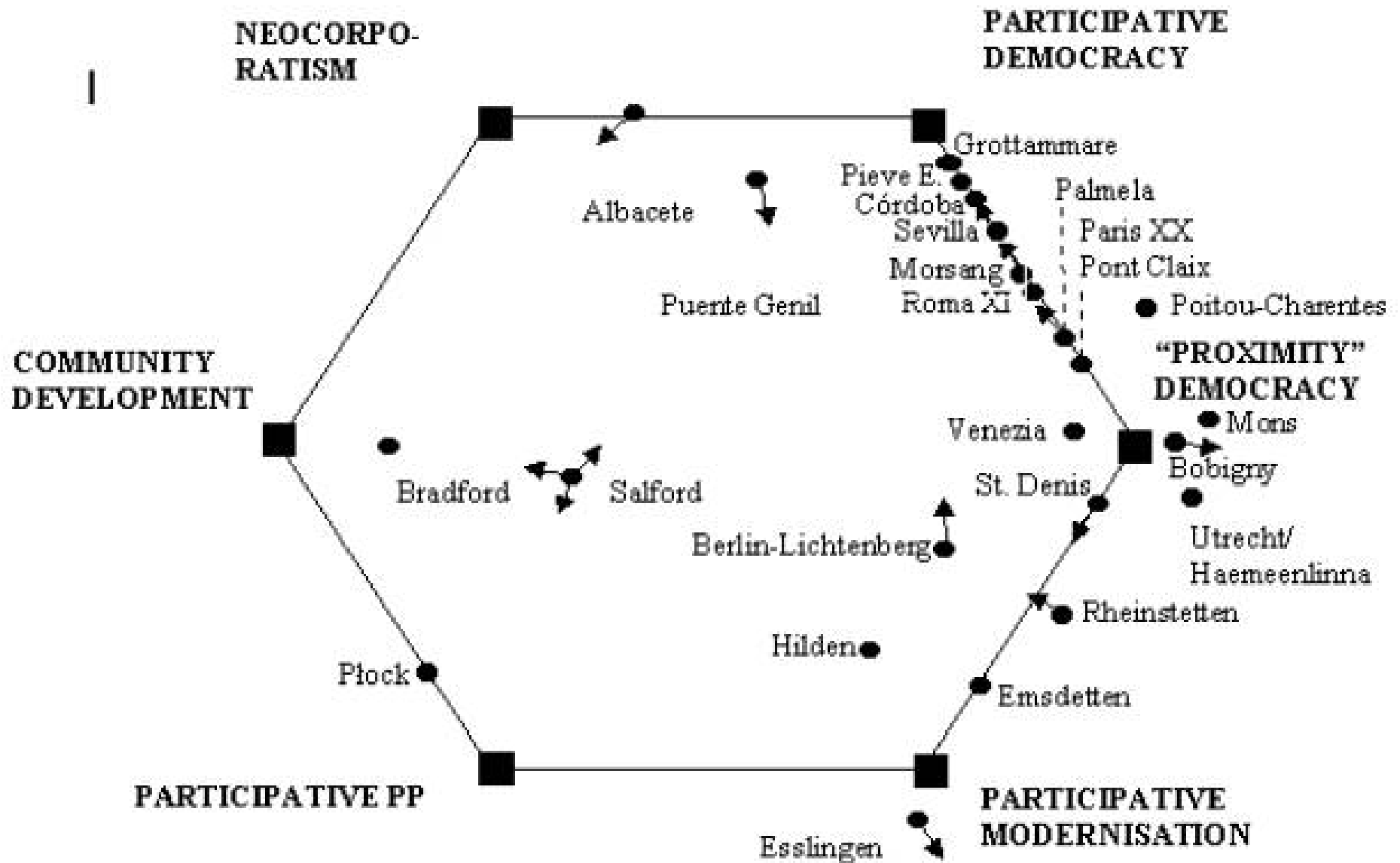
5. O “desenvolvimento comunitário”

- Dissociação entre governo local e participação
- A participação é de carácter co-decisivo mas também de auto-gestão de projectos (terceiro sector comunitário)
- Um governo local débil, fraca articulação participação/política institucional
- Uma sociedade civil organizada e autónoma
- Efeitos de justiça social e capacitação
- Mais difundido no Reino Unido e na Polónia

6. O modelo neocorporativo

- O governo local organiza a participação
- As forças que participam são as grandes organizações (os “pilares” da sociedade): ONGs, associações económicas, instituições locais
- Mais de carácter negocial do que de discussão pública, com o objectivo de criação de consenso.
- Uma sociedade civil organizada e autónoma
- Alguma influência em Espanha

Tipologia Global



Quinta parte: os efeitos

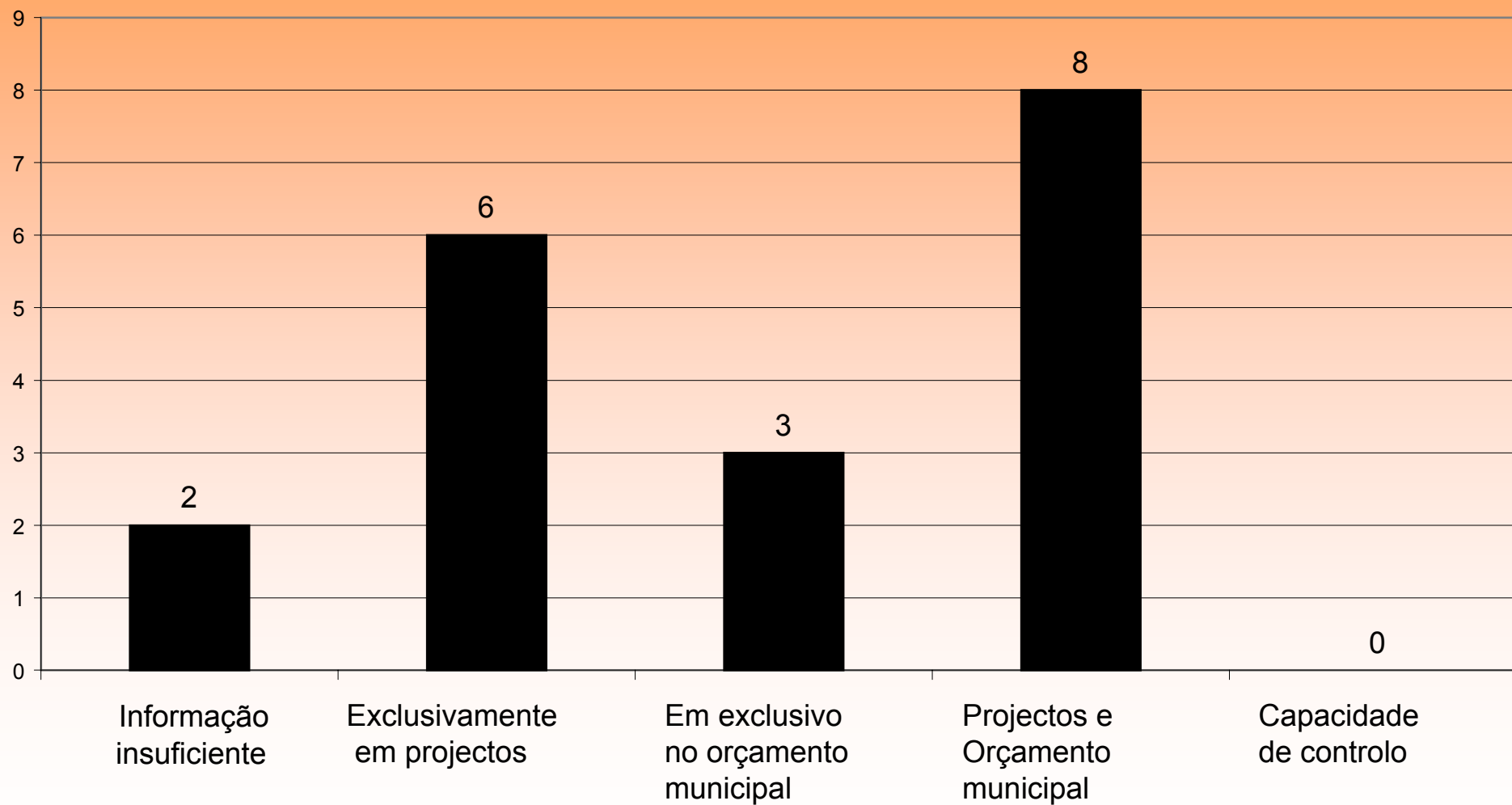
Há que ter algumas precauções: as experiências são recentes, os dados são ambíguos

- 1. Modernização administrativa?
- 2. Justiça social?
- 3. Transformações nas relações de género?
- 4. Transformações políticas?

1. Modernização administrativa? Mais transparência nos assuntos financeiros

- Mais transparência nos projectos (14/19) e nos orçamentos municipais (11/19).
- Pouca capacidade de controlo do orçamento, poucas informações sobre os projectos mais contestados. Os projectos centrais são muitas vezes discutidos fora do âmbito dos OPs

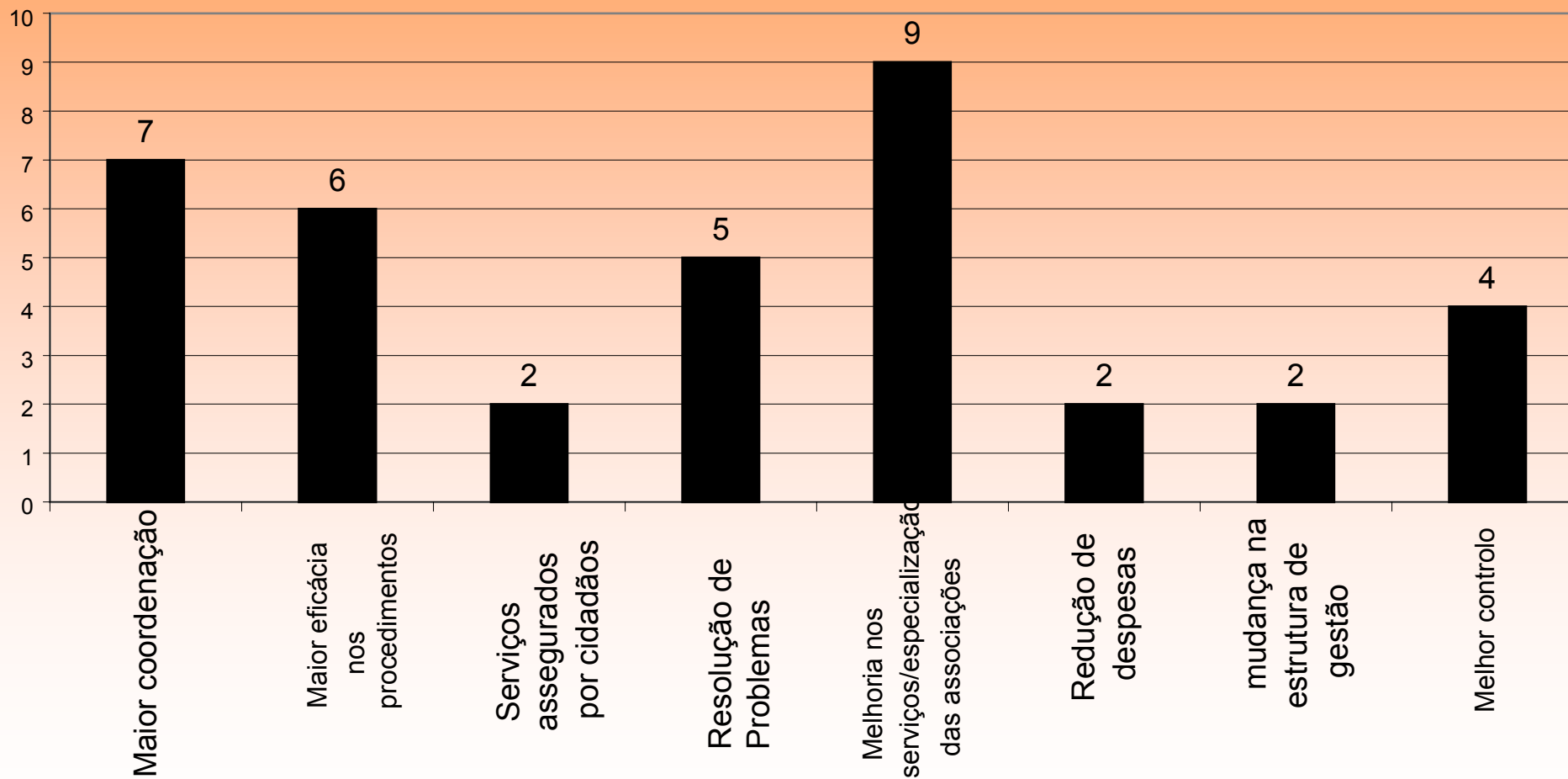
Transparência das finanças públicas em 19 cidades/freguesias OP seleccionadas



2. Outros efeitos de modernização

- 4 tendências:
 - Melhoria dos serviços através do Feedback dos cidadãos e da integração do saber do utente dos serviços públicos (9)
 - Transversalidade dentro da administração (7)
 - Crescente fluidez dos procedimentos administrativos (6, 3 a nível de bairro)
 - Capacidade de resolução de problemas através das propostas dos cidadãos (5, 4 a nível de bairro)
- Efeitos limitados na redução dos gastos (2), na transformação da estrutura de gestão pública (2) e de desenvolvimento de um terceiro sector comunitário (2)

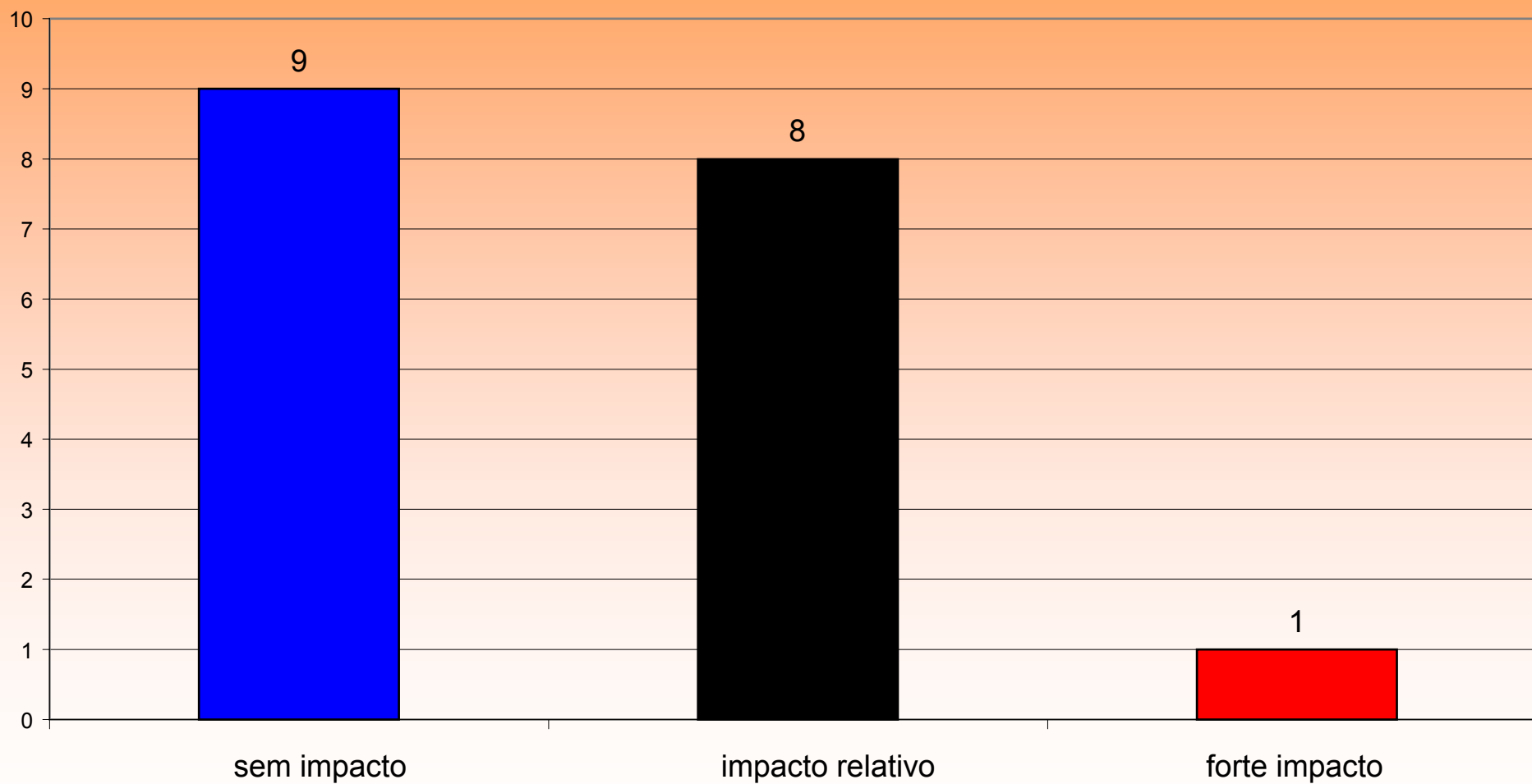
Efeitos dos OPs na modernização (a nível municipal) em 19 cidades seleccionadas



3. Mais justiça social?

- Em metade das experiências, não houve impacto
- Em alguns casos: impacto moderado
 - Albacete (E) e Bradford (UK): (re)integração de algumas minorias
 - Emsdetten (Alemanha): mais impostos para o comércio
 - Córdoba (Alemanha), Pieve Emmanuelle (I), Roma XI (I) Puente Genil (E): melhorias nas freguesias mais periféricas
 - ...
 - Em Grottamare (I): forte impacto (reintegração das freguesias marginalizadas)

Transparência das finanças públicas em 19 municípios/freguesias OP seleccionadas



* Não há ainda dados sobre Berlin-Lichtenberg

4. Transformações nas relações de género?

1. Análise do orçamento em termos de género

Não

2. Metodologias específicas para a participação das mulheres?

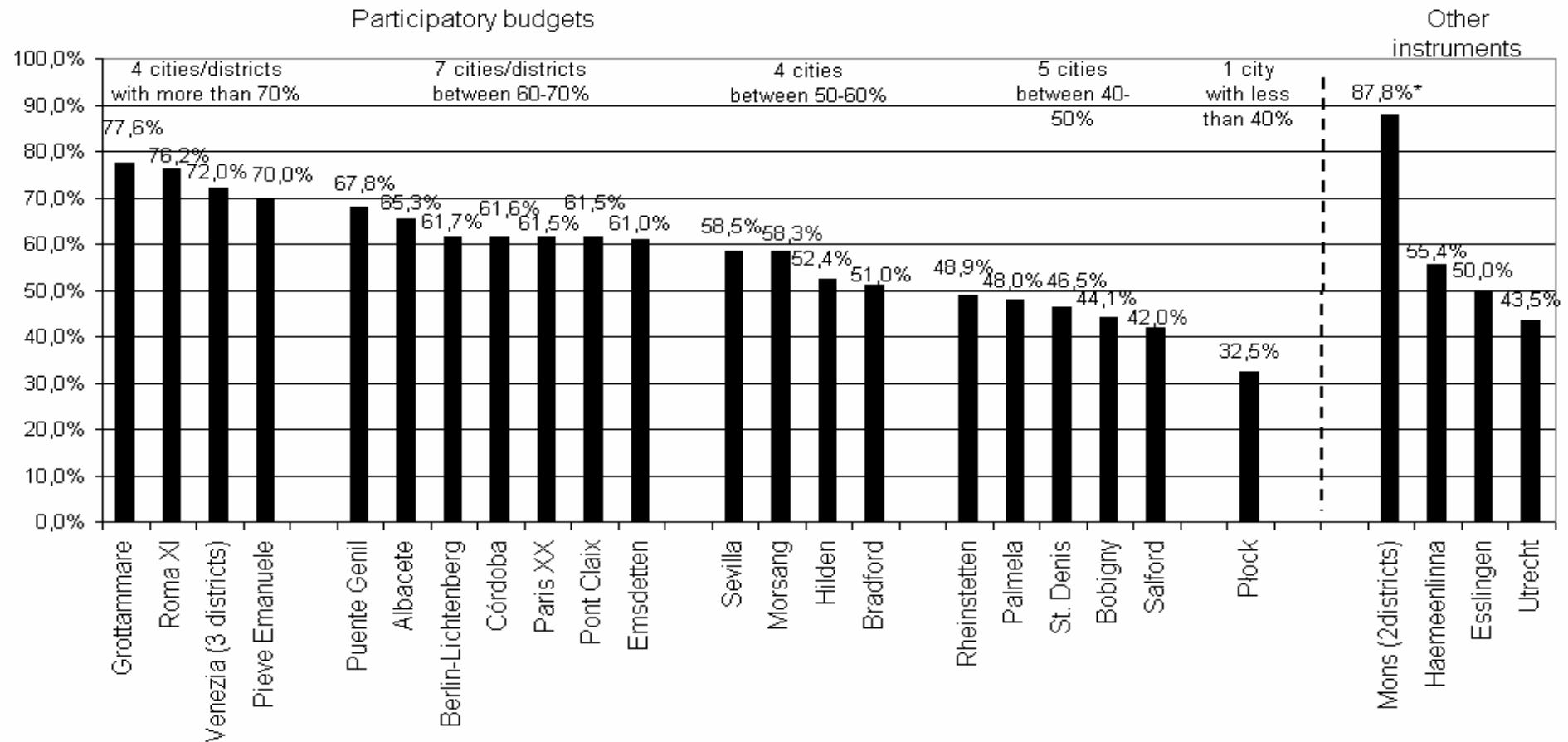
- Tendência para uma participação igualitária entre mulheres e homens
- Em alguns casos, metodologias específicas para fomentar a participação das mulheres
- Pouca preocupação em geral

5. Transformações políticas?

- Sem efeitos significativos na participação eleitoral ou nos resultados das equipas de governo
- Níveis modestos de desenvolvimento/capacitação da sociedade civil
- Alguns efeitos de imagem para os políticos
- Poucas transformações dentro do sistema político

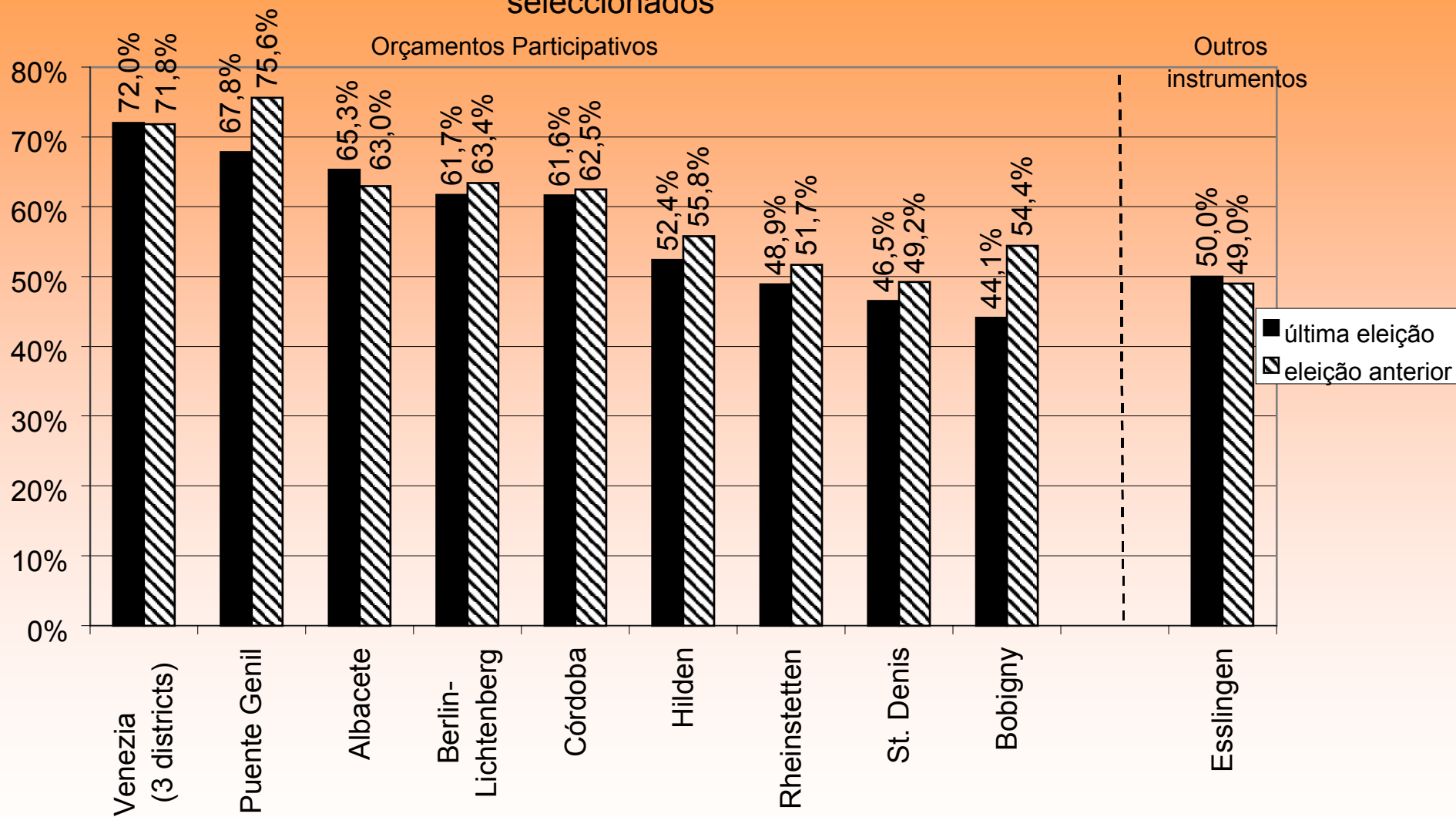
Participação eleitoral em municípios/freguesias seleccionados

Electoral participation in selected cities/districts



*obligatory vote

Evolução da participação eleitoral em 11 municípios/freguesias seleccionados



Conclusão.

1. Diferenças entre a América Latina e a Europa

- Muitas das experiências europeias têm uma origem *top-down*
- A maioria das experiências europeias é consultiva
- Muitas experiências europeias não se apoiam em regras claras, a autonomia da sociedade civil é muitas vezes limitada
- A maioria das experiências envolve a participação da classe média ou da fracção superior das classes populares
- Poucas experiências europeias produzem um efeito em termos de justiça social, nenhuma em termos de género

2. Uma diversidade importante no interior da Europa

- Várias metodologias
- Vários modelos
- Várias definições

3. Traços comuns na Europa

- O contexto de globalização, um desencanto com a democracia representativa, críticas persistentes em relação à acção pública tradicional
- Na maioria das experiências, um processo *top-down*
- Um processo de modernização administrativa
- A participação como novo “espírito” da acção pública
- A tomada de decisões: da pirâmide à rede, uma resolução cooperativa dos conflitos
- Uma circulação de metodologias, de saberes, de competências

4. Qual é a dinâmica?

- Desenvolvimento de modelos mistos
- Possibilidade de aprender de outros modelos, convergência de vários actores
- O futuro não é de convergência
- Uma definição mais restritiva que a definição metodológica é uma decisão política e de carácter «nacional»

Mais informações

- www.buergerhaushalt-europa.de