



Presente e Futuro do OP

Uma visão latino-americana

Daniel Chavez



O Transnational Institute (TNI)

- **Identidade:** Combinação de *think-tank* (centro de pesquisa) em temas políticos e sociais e uma *fellowship* (rede) descentralizada de investigadores comprometidos do Norte e do Sul.
- **Localização:** Sede central na cidade de Amsterdão (Holanda), com projectos em mais de 20 países. Proposta de descentralização em curso.
- **Origem:** Surgiu no ano 1974 como filial, na Europa, do *Institute for Policy Studies* (IPS) de Washington. Confluência de investigadores sociais e activistas de várias regiões do mundo (Orlando Letelier e outros).
- **Objectivos:** Promover a cooperação internacional para a construção de soluções progressistas face a problemas como o autoritarismo político, os conflitos bélicos, a exclusão social e a degradação ambiental.
- **O *New Politics Programme*:** Tem como objectivo estimular a produção de pensamento progressista em torno dos conceitos de democracia e participação popular, promovendo alternativas teóricas e práticas contras as visões conservadoras e autoritárias. Facilita o intercambio de teoria e praticas inovadoras Sul-Sul e Sul-Norte.



Alguns resultados de investigação (1)

QuickTime™ and a
TIFF (LZW) decompressor
are needed to see this picture.



El 'retorno de las carabelas'

los presupuestos participativos de
América Latina en el contexto europeo

Por Giovanni Allegretti y Carsten Herzberg

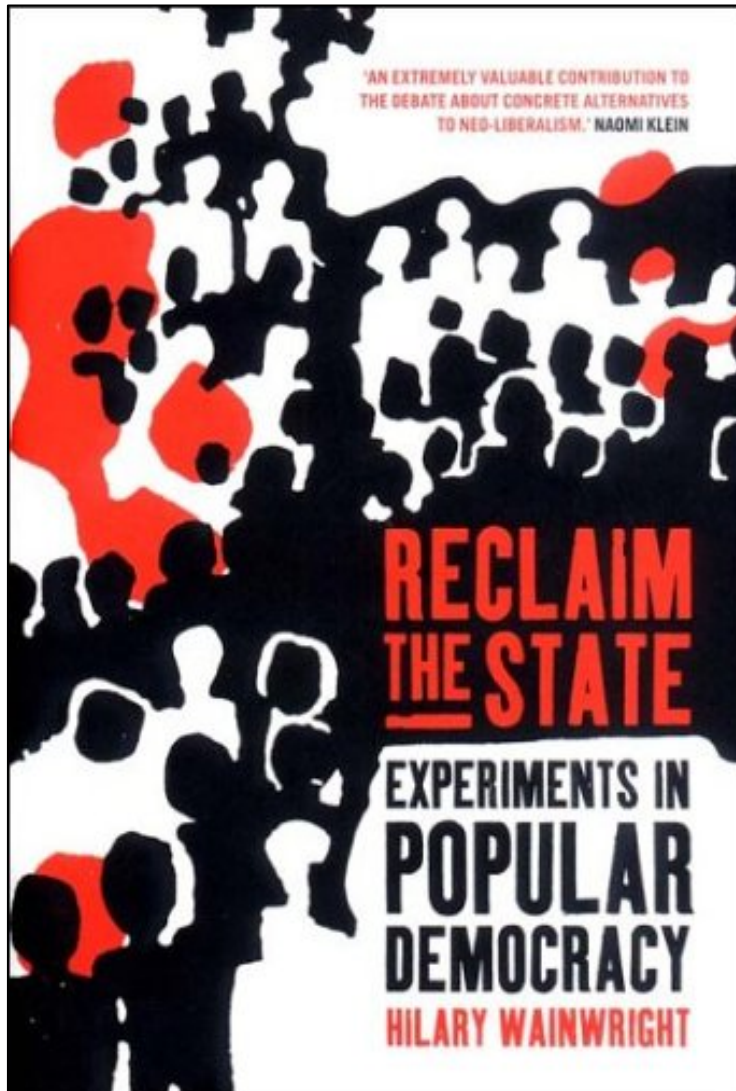
TRANSNATIONAL INSTITUTE

TNI BRIEFING SERIES
No 2004/9

T
N
I

T
N
I


Alguns resultados de investigação (2)



QuickTime™ and a
TIFF (LZW) decompressor
are needed to see this picture.

Alguns resultados de investigação (3)




PART B
 FP7-Science-in-Society-2007-1
 SiS-2007-1.2.1.2
 Co-operative Research Processes
 TYPE OF FUNDING SCHEME:
 SMALL OR MEDIUM-SCALE FOCUSED RESEARCH PROJECT

PROPOSAL TITLE:
Co-operative Research on ICT and Participatory Budgeting in Local Governance

PROPOSAL ACRONYM:
ePOLIS

CO-ORDINATOR:
 Dr. Daniel Chavez (Transnational Institute)

PARTICIPANTS:

Number	Participant organisation name	Country
1	Transnational Institute	The Netherlands
2	Rathenau Instituut	The Netherlands
3	Internet Society Bulgaria	Bulgaria
4	De Montfort University	United Kingdom
5	Universidad Rey Juan Carlos	Spain
6	Norsk institutt for by- og regionforskning	Norway
7	Diputación Provincial de Málaga	Spain
8	Transform!	Belgium/ Europe
9	Universidade de Coimbra	Portugal
10	Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos	Brazil
11	Fundación Vía Libre	Argentina
12	South Denmark European Office	Belgium/ Denmark

Apoio técnico-institucional

QuickTime™ and a
TIFF (LZW) decompressor
are needed to see this picture.



Algumas definições do OP

* **Governo Municipal de Porto Alegre:** “O orçamento participativo é um processo onde a população decide de forma direta a utilização de recursos em obras e serviços a ser executados pela administração municipal” (2002).

* **Schneider e Goldfrank:** “O orçamento participativo é um processo onde os cidadãos deliberam em assembleias públicas para estabelecer as prioridades orçamentais anuais do governo local” (2003).

* **Chavez:** “O orçamento participativo é uma nova forma de planificação e gestão pública que combina uma estrutura e um processo de participação cidadã, com base em critérios de justiça social para o desenho, implementação e monitoramento do orçamento público” (2004).

* **Baierle.** “O orçamento participativo é uma ‘escola de cidadania’, um *bottom-up social contract* (contrato social desde abaixo), e uma ‘estratégia de transformação social, participação direta, inversão de prioridades públicas a favor dos sectores populares organizados, transparência e *accountability* (responsabilidade) das inversões públicas” (2002).

Diversas visões (com base em Goldfrank, 2006)

* **A perspectiva da *nova esquerda*:** O objectivo é aprofundar a democracia e re-legitimizar o Estado: eficiência, transparência e redistribuição como metas (PT em Brasil, FA em Uruguai, PS em Argentina...).

* **A perspectiva liberal:** O objectivo é estabilizar a democracia e promover *good governance*. O OP é considerado um componente das reformas de mercado da segunda geração ('reforma do Estado' em AL e WBI em África 2003).

* **A perspectiva da esquerda ortodoxa e dogmática:** O OP é considerado uma estratégia para administrar 'a crise do capitalismo' e postergar a inevitável revolução socialista.

* **A perspectiva conservadora dogmática.** O OP é considerado caótico, anti-democrático, não profissional e contrário aos princípios básicos da economia de mercado.

Os critérios básicos do FAL

- * Auto-regulado e vinculativo.
- * Com eleição de delegados com mandato imperativo da assembleia.
- * Contando com espaços deliberativos (foruns) prévios ao processo de assembleia.
- * Democracia directa (um homem, uma mulher, um voto).
- * Rendição de contas. Com sistemas de seguimento das decisões e controlo social.
- * Encaminhado á inclusão social e a superação das desigualdades.
- * Gerando formação para a apropriação do processo por parte da cidadania.
- * Ao serviço das comunidades locais e o governo local.

AL e Europa: contextos diversos

* **Aposta institucional:** Na AL o OP é uma aposta na institucionalidade como alternativa para transformar as relações Estado-sociedade, com a emergência de uma cidadania das classes populares reivindicando novos direitos e o acesso pleno à cidade. Na Europa, os setores excluídos (trabalhadores emigrantes e ‘novos’ pobres) também reivindicam uma condição de cidadania. Europa pode oferecer uma resposta social do Estado muito mais efetiva.

* **Um espaço plebeu (Baierle):** Em ambos contextos predomina o discurso da inclusão social (e ‘inclusão digital’). Na AL o OP permite a possibilidade de iniciar uma inversão de sentido a partir da oferta de políticas de descentralização e de maior oportunidade de participação em nível local. Abriu-se um espaço público inédito para as classes populares no contexto de países altamente elitistas do ponto de vista político. No contexto europeu (politicamente mais ‘integrado’), a mobilização social é mais esporádica e não se configura ainda como alternativa institucional capaz de interagir com a institucionalidade dominante.

AL e Europa: algumas diferencias

* **Modo de apropriação:** Na AL há uma clara apropriação *popular* de uma oportunidade histórica. O OP (principalmente no Brasil) se configurou como uma escola de cidadania na formação de muitos novos ativistas comunitários. No contexto europeu, africano e norte-americano (com exceções, como o caso de Sevilha) o processo há sido mais *exógeno* e menos horizontal, com forte incidência de *expertos*, setores acadêmicos, ONGs e certas frações de partidos políticos. Ao cidadão africano, europeu, norte-americano e ofertado um pacote mais 'fechado'.


* **Sinergia:** O desafio é o aprofundamento das iniciativas novas com um processo de apropriação pública popular que supere a dependência dos *expertos*, “ou que pelo menos fizesse com que os *expertos* mudassem de lugar, de assessores de governos e organismos internacionais a assessores de grupos e comunidades populares em suas lutas por um maior controle do Estado em nível local” (Baierle, 2007). Não se trata apenas de uma oferta pública que precisa ser qualificada, mas de uma relação social que precisa ser transformada.

Alguns riesgos a considerar...

- * **Excessiva institucionalização:** Alguns governos nacionais e locais tendem a promover estruturas participativas demasiado formais, que debilitam o dinamismo e a autonomia dos processos de organização social.
- * **Populismo:** Alguns setores sociais e políticos negam o valor dos aportes técnicos e a planificação do processo deliberativo.
- * **Iniquidade intra-comunitária.** O OP tem que evitar a participação ‘especializada’ dos ativistas ‘profissionais’ e o *empoderamento* dos setores já empoderados.
- * **Cooptação.** Em muitos casos o OP é uma estratégia de marketing político puramente cosmética, onde a cidadania delibera mais o poder decisional permanece nas mãos dos políticos tradicionais.
- * **Competição intra-local.** A carência de critérios objetivos para a distribuição de recursos públicos pode derivar em competição extrema entre bairros e setores populares e a perda da ‘visão de cidade’.

Alguns desafios a considerar...

- * **O OP e o desenvolvimento econômico local:** O OP pode potencializar o desenvolvimento local, integrando diversos setores sociais e agentes econômicos no processo deliberativo.
- * **O OP e a planificação urbana:** O OP pode ser concebido no marco de processos mais integrais de planificação urbana e regional.
- * **Articulação do OP e outros processos locais de participação.** O OP pode ser integrado com outras instancias de participação na comunidade local (escolas, centros de saúde, habitação, trabalho...).



Promessas e limitações da *e*-participação

Daniel Chavez



As prioridades de TNI

- Identificar e fortalecer as capacidades de comunidades e governos locais para participar em projectos de investigação comparativa em da inovação tecnológica e a radicalização da democracia local em América Latina y Europa.
- Investigar o potencial, os limites e os desafios das ICT em consideração de: (a) o entorno institucional o administrativo, (b) o entorno político, social e cultural, y (c) a extensão de serviços de comunicação e a introdução de novas tecnologias.
- Desenhar e testar novas aplicações tecnológicas de apoio ao orçamento participativo em municípios de América Latina e Europa, procurando fortalecer a estrutura, a legitimidade e os resultados sociais do OP.
- Redes transnacionais: Proyecto URB-AL *e-Budgeting* (e-Orçamento) e *e-POLIS* (ICT en OP en América Latina y Europa, em discussão).



O contexto europeu

- **Forte inversão econômica:** A União Europeia (UE) e os governos nacionais, regionais e locais investem grandes recursos na promoção do desenvolvimento de ICT e *e-government*, *e-democracy* e mais recentemente *e-participation*.
- **OP e ICT:** A utilização de ICT no ciclo deliberativo do OP, em América Latina e Europa, é ainda mais limitada. Desenvolvimento incipiente de software específico para OP. Antecedentes interessantes de uso de ICT como apoio a sistematização de propostas e demandas cidadãs e comunicação entre o município e a cidadania (principalmente no Brasil).
- **Investigação e Desenvolvimento:** A UE considera a e-democracia e a e-participação áreas prioritárias para investir em ciência e tecnologia: programas FP6-IST, URB-AL Rede 13 (OP e Finanças Municipais) y e-Participation em Europa.
- **Debate acadêmico:** Interessante discussão sobre o potencial e as limitações de ICT, principalmente em torno dela *brecha digital* e as possibilidades de uso de aplicações com base em Internet como instrumentos de radicalização dela democracia..

T

N

I

O impacto global das ICT

- **O novo espaço político global.** A expansão das ICT há provocado uma reestrutura radical de processos econômicos, sociais, políticos e culturais, com o surgimento paralelo de espaços transnacionais de ativismo político.
- **Promessas e desafios dela *web*:** Internet é o símbolo mais evidente dela globalização, incluindo sua intrínseca desigualdade social e política. A sociedade dela informação se basa en uma *digital divide* (brecha digital) entre quem tem acceso a ICT y quem não tem.
- **Múltiples expresiones de la brecha digital:** Brecha Norte/Sur, brecha socio-económica local, brecha de género, brecha educacional, brecha generacional...
- **Relación ICT y desarrollo económico:** Evidencia empírica internacional indica una mayor expansión de ICT en áreas (temáticas y geográficas) con mayores posibilidades de rentabilidad comercial, excluyendo las personas y lugares menos interesantes para el mercado.
- **Uso diferencial de ICT.** Relativamente limitada investigación se ha producido en torno al acceso y uso de ICT por parte de diversos sectores sociales (en relación a ingreso económico, género, edad, origen étnico, etc.). Emergente debate sobre las posibilidades de Internet para la superación de la exclusión social y política.

As coordenadas da e-participação

- La ‘crisis de participación’ en las sociedades del Norte. Los crecientes índices de abstención electoral y varias encuestas muestran una caída de la participación política en general y una menor confianza de los ciudadanos en el gobierno. La e-participación es frecuentemente defendida como una alternativa práctica de revitalización democrática en las sociedades post-industriales.
- **Un debate polarizado:** Visiones utópicas conciben a las ICT como los instrumentos ideales para reestructurar la política desde una perspectiva ‘ateniense’ de democracia directa. Visiones distópicas argumentan que las ICT conducen a formas de dictadura informacional y a la expansión de las brechas sociales, políticas y económicas.
- **Los niveles de la e-participación:** Se distinguen tres niveles básicos: (a) *e-información*, comunicación unidireccional: acceso a sitios gubernamentales, consulta de documentos públicos, etc.; (b) *e-consulta*, comunicación bidireccional: el gobierno define los temas y aporta información y la gente delibera y propone sus propias ideas, pero sin decidir: e-voting, encuestas, chats, foros electrónicos; (c) *e-participación*, deliberación asistida por ICT con poder decisional a diferentes niveles: OP digital, jurados ciudadanos, auditorías ciudadanas, elecciones electrónicas.

Os problemas da e-participação (1)

- **El bloqueo mundial:** La expansión de la e-democracia y la e-participación se produce a un ritmo mucho más lento que la e-administración y el e-gobierno. Un informe de Naciones Unidas (2005) informa que los 20 países más avanzados del mundo en el campo del e-gobierno en general no ofrecen los instrumentos adecuados para la participación ciudadana, pese a contar con las condiciones técnicas necesarias.
- **El caso noruego:** Una investigación reciente (NIBR, 2007) muestra que aún en el país más avanzado de Europa en e-gobierno, Noruega, se priorizan los e-servicios sobre la e-participación, pero con avances concretos: 16% de las municipalidades noruegas cuentan hoy con e-forums y e-audiencias ciudadanas.

Os problemas da e-participação (2)

La evidencia empírica internacional resultante de varios estudios recientes indican la existencia de varios factores contrarios a la e-participación:

- **Carencia de recursos:** Pese a que las ventajas económicas de la introducción de ICT en el gobierno local son evidentes en áreas administrativas (gestión de servicios, administración de personal, planificación urbana, etc.), los beneficios monetarios de la e-participación no siempre son claras para las autoridades locales.
- **Antecedentes de experiencias frustradas:** En varios países se asume que la gente no quiere participar en base al fracaso de previas experiencias mal diseñadas. En otros casos se tiene una visión excesivamente optimista del potencial de las ICT, que muy seguramente también derivarán en supuestos fracasos futuros.
- **Diferencias socio-económicas:** En general, los ciudadanos más interesados en e-participación son aquellos con mayor poder económico y educación formal. Un estudio realizado en Alemania (Mambrey, 2004) también indica que quienes no participan en procesos ‘tradicionales’ de participación tampoco participan en procesos de democracia electrónica.

Os problemas da e-participação (3)

- **Excessiva simplificación de problemas complejos:** Algunas experiencias fracasan al reducir complejos problemas políticos a una simple disyuntiva binaria SI o NO. Estas opciones reducen el poder de la democracia deliberativa e ignoran la capacidad creativa de los ciudadanos.
- **Diferencias socio-económicas:** En general, los ciudadanos más interesados en e-participación son aquellos con mayor poder económico y educación formal. Un estudio realizado en Alemania (Mambrey, 2004) también indica que quienes no participan en procesos 'tradicionales' de participación tampoco participan en procesos de democracia electrónica.
- **El autoritarismo local:** En muchos casos quien gobierna pertenece a una fuerza política opuesta a la participación. En otros casos, el marco legal pre-existente dificulta la participación, un factor en general muy difícil de cambiar. La introducción de ICT en tales contextos tenderá a reflejar o incluso fortalecer el orden hegemónico, en lugar de modificarlo.
- **Resistencia de los políticos tradicionales.** Un estudio realizado en Austria (Mahrer y Krimmer, 2005) evidenció que la mayoría de los políticos del país se oponen radicalmente a la e-democracia y la deliberación en general.

Em contato:

Dr. Daniel Chavez
Transnational Institute
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Holanda

www.tni.org
chavez@tni.org

