

ANA RAQUEL MATOS E DANIEL NEVES

**PARTICIPAÇÃO PÚBLICA, CAPACITAÇÃO E SISTEMAS DE ACCOUNTABILITY:
EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA AMÉRICA LATINA E NA
EUROPA EM COMPARAÇÃO¹**

Resumo: Procura-se neste artigo produzir uma avaliação crítica de três experiências de Orçamento Participativo, tomadas enquanto canais de prestação de contas, a partir das quais se perscruta, por um lado, potenciais de capacitação dos cidadãos que envolvem a mobilização de distintos saberes e, por outro, a forma como esses processos podem contribuir para a redução de desigualdades, sobretudo junto dos grupos e comunidades economicamente mais vulneráveis.

Recorrendo ao método de caso alargado, com o intuito de produzir uma avaliação comparativa de experiências de Orçamento Participativo em Sevilha (Espanha), São Brás de Alportel (Portugal) e Belo Horizonte (Brasil), procura-se avaliar os constrangimentos e as potencialidades de cada um dos processos de modo a aferir sobre a emergência de novas configurações de conhecimentos resultantes do envolvimento de cidadãos, técnicos e políticos.

Palavras-chave: participação pública, capacitação, desigualdade e co-produção de conhecimento.

1. INTRODUÇÃO

As relações entre ciência e tecnologia – incluindo diferentes formas de conhecimento e de tecnologias sociais e políticas - e desigualdades têm estado no centro de alguns dos debates mais interessantes da actualidade no domínio dos estudos sobre ciência, tecnologia e sociedade. Neste contexto, destaca-se a tentativa de perceber de que modo essas diferentes formas de conhecimento e tecnologias podem contribuir para reduzir desigualdades. Assumindo esse debate como ponto de partida, procura-se, através do recurso ao estudo comparativo dos orçamentos participativos de Belo Horizonte (Brasil), Sevilha (Espanha) e São Brás de Alportel (Portugal), identificar sistemas alternativos de *accountability* (prestação de contas) de “alta intensidade”, também designadas pelas instituições e pelos actores sociais envolvidos nos processos como formas de controlo social, e avaliar a forma como, a partir de

¹ A investigação que serviu de base para este artigo surge enquadrada no âmbito de um projecto em curso – ResIST (Researching Inequality through Science and Technology) –, financiado pela Comissão Europeia, do qual o Centro de Estudos Sociais é parceiro. Este texto resulta de uma adaptação de duas outras versões sobre este tema, apresentadas nas VIII Jornadas Latino-Americanas de Estudos Sociais das Ciências e das Tecnologias – ESOCITE e no VI Congresso Nacional de Sociologia “Mundos Sociais: Saberes e Práticas”, ambas elaboradas em colaboração com João Arriscado Nunes e Marisa Matias.

contextos específicos, se podem promover novas formas de conhecimento e de capacitação no domínio da participação cidadã.

Este trabalho pretende identificar, bem como caracterizar, procedimentos capazes de incitar ao surgimento de novas formas de conhecimento público produzido a partir do envolvimento activo dos cidadãos e perceber modos de co-construção de políticas públicas nos domínios da gestão e planeamento urbano. Esta análise passa pela construção de modelos de sistemas de *accountability* que procuram lidar com os efeitos e as consequências decorrentes da implementação dessas políticas, consideradas a partir de objectivos redistributivos, tendo em vista a redução de desigualdades.

O presente texto encontra-se organizado em três partes distintas. Na primeira, exploram-se sistemas de prestação de contas numa perspectiva alargada, integrando práticas sociais que em alguns contextos têm vindo a ser designadas por práticas de “controlo social”. Numa segunda parte, apresentam-se e caracterizam-se os estudos de caso seleccionados à luz do enquadramento atrás definido. Por último, procura-se sistematizar os modos a partir dos quais as diferentes formas de conhecimento e tecnologias sociais e políticas mobilizadas nos casos estudados contribuem para a redefinição dos processos de produção de conhecimento e de prestação de contas no domínio da definição de políticas públicas e de processos de tomada de decisão.

2. DOS TRADICIONAIS SISTEMAS DE *ACCOUNTABILITY* ÀS PRÁTICAS DE CONTROLO SOCIAL

Os sistemas de *accountability* tradicionalmente considerados no domínio das políticas públicas nem sempre permitem equacionar a especificidade dos processos de co-decisão em articulação com os contextos onde ocorrem. Daí resulta que muitas vezes estes sistemas acabam por constituir-se como modelos de prestação de contas unidireccionais (o Estado presta contas aos cidadãos, mas estes não podem transformar, pela sua acção, a acção do Estado), não conferindo aos cidadãos um papel relevante na redução de desigualdades sociais e cognitivas, nem permitindo a integração de grupos populacionais mais desfavorecidos e tradicionalmente pouco envolvidos em processos de decisão e de definição de políticas públicas. Os casos explorados nesta comunicação permitem ir além deste significado mais limitado de “prestar contas”, envolvendo os cidadãos em processos de co-decisão no domínio das políticas públicas. *Accountability*, aqui, significa alargar a noção de prestação de contas enquanto processo, de modo a nele incluir não só a esfera dos decisores políticos como também os que são afectados por essas decisões. Numa concepção mais alargada, o seu significado vai para além da promoção de transparência ou da

disponibilização pública de informação sobre as acções do Estado, das administrações locais ou de outros actores públicos. O engajamento activo dos cidadãos, organizações cívicas e de movimentos sociais nos processos que seguidamente se analisam permite dilatar esta noção, revelando situações que se enquadram no âmbito do que tem vindo a ser designado, em alguns contextos, por controlo social.

Nesse entendimento mais alargado dos sistemas de *accountability*, a participação dos cidadãos desempenha um papel fundamental. A proposta de Sherry Arnstein (1969) sobre a escada da participação torna-se fundamental para uma melhor compreensão da necessidade de repensar este conceito. A autora oferece uma leitura das diferentes formas de engajamento público, que vão desde a “manipulação” até ao “controlo social”, com degraus intermédios identificados como “informação”, “consulta”, “delegação de poderes” e “parceria”. A tese que defende é a de que quanto mais próximos os cidadãos estiverem do topo da “escada”, mais capazes se revelam de controlar o seu envolvimento em procedimentos participativos (incluindo a capacidade de influenciar a definição da agenda e as prioridades, o envolvimento nas deliberações, a capacidade de gerar decisões vinculativas, etc.) e de exigir que os processos postos em prática sejam inteligíveis para aqueles que neles participam. Neste sentido, ser “accountable” significa, entre outras coisas, justificar as decisões e sujeitá-las à discussão conjunta com aqueles que por elas são afectados; garantir a participação simétrica ou paritária de todos eles; definir objectivos claros para as acções e prestar contas sobre o sucesso ou insucesso da sua concretização; criar condições para uma real concretização dessas acções através da adequação dos procedimentos e dos arranjos institucionais e da definição de objectivos intermédios ou parciais de acção; e, finalmente, criar e colocar em marcha mecanismos de monitorização da aplicação dessas acções e das suas consequências. Desta forma, quanto maior o grau de inclusão promovido por estes processos, maior será a capacidade demonstrada pelos participantes em assegurar que os critérios estratégicos, processuais e de viabilidade serão claramente definidos e sujeitos a um contínuo escrutínio público.

Na Europa tem havido uma clara tendência para separar formas institucionalizadas de governação e administração e formas de engajamento cidadão, embora com algumas excepções, como os procedimentos participativos associados à governação urbana. As democracias liberais tendem, assim, a projectar os espaços de tomada de decisão afastados da esfera de acção dos cidadãos, excepto quando se trata de mecanismos de participação fortemente regulados. Esta abordagem é extensível à acção de cientistas e peritos, configurando um modelo de “dupla delegação” (Callon, *et al.*, 2001) no que diz respeito ao relacionamento entre política/ administração e

ciência, por um lado, e cidadãos, por outro. De acordo com este modelo, os cidadãos são caracterizados por um duplo défice: o défice de capacidade política (ao se assumir que são guiados por interesses privados e individuais e, como tal, dificilmente capazes de representar o interesse público, sendo este legitimamente representado pelo Estado e pelos seus representantes eleitos) e de conhecimento (com cientistas e especialistas actuando em nome do interesse público aquando da tomada de decisões que envolvam dimensões técnicas). Nesta leitura, os cidadãos são capazes de fazer opções, mas apenas mediante educação apropriada serão capazes de uma participação relevante em processos de tomada de decisões. A este propósito, a utilização de palavras como democracia, participação e *accountability* podem apresentar diferenças significativas na sua relação com projectos políticos específicos, embutindo-as com diversos – ou mesmo contraditórios – significados e conduzindo a resultados significativamente diferentes.

O caso brasileiro revela-se, desse ponto de vista, de particular interesse. De forma breve, o processo de democratização do Brasil, nos finais dos anos 1980, teve o seu ponto alto com a Constituição Federal de 1988, que veio a contemplar a participação pública como parte integrante da nova ordem democrática. Isto serviu de base para um grande número de experiências institucionais inovadoras de carácter participativo, como é o caso do orçamento participativo. O reconhecimento formal dos procedimentos participativos como parte dos instrumentos quotidianos de governação democrática resultou, em grande medida, da consolidação de uma sociedade civil vigorosa, capaz de mobilizar um vasto leque de sectores da sociedade brasileira, incluindo os grupos mais afectados por diferentes tipos de desigualdades. Decorre deste contexto, que o grau de “robustez” dos mecanismos de participação implementados variou dependendo dos contextos de implementação e dos problemas específicos em jogo. Mas o reconhecimento constitucional e legal do direito dos cidadãos se envolverem em processos de tomada de decisão acerca de assuntos que afectam as suas vidas e o seu bem-estar impulsionou aqueles que consideravam as desigualdades como um problema que devia ser enfrentado mediante acções políticas, ao invés de encarado como irremediável, se não mesmo desejável no contexto das sociedades “modernas”.

Foi contra esta concepção limitada de *accountability* que emergiram alguns procedimentos mais robustos, os quais têm vindo a ser designados por “controlo social”. Importa ainda salientar que este conceito dificilmente se encontra nos discursos sobre *accountability*, tanto na Europa, como na América do Norte.

Sem dúvida que o “controlo social” resulta de uma conquista da sociedade civil brasileira, devendo ser entendido como um instrumento de democracia. Ele assume

como pressupostos básicos o desenvolvimento da cidadania, a construção de espaços democráticos, beneficiar o conjunto da sociedade e ter actuação permanente.

Democratizar o Estado implica reconhecer que na nossa sociedade existem interesses diferentes e contraditórios. Este reconhecimento materializa-se na constituição de canais e/ ou mecanismos/ instrumentos que facilitam a expressão dessas múltiplas demandas e na emergência de espaços para a negociação de alternativas de acção e soluções que as levem em consideração.

Entende-se por controlo social os processos que assumem a sociedade como protagonista, o Estado e a sua acção como o seu foco de atenção e a promoção da democracia como seu objectivo.

Mas de que forma esta concepção se relaciona com o que usualmente tem sido descrito como *accountability*?

A designação de controlo social reclama, em primeiro lugar, o reconhecimento de que, em sociedade, existem interesses diferentes e conflituais; em segundo lugar, “canais” ou espaços que possibilitem que a expressão e a confrontação desses interesses sejam criados; e, em terceiro lugar, que esses diferentes interesses se engajem num exercício de negociação ou composição de soluções adequadas aos problemas trazidos para o debate público. O entrosamento dos vocábulos “interesse”, “conflito” e “diferença” aponta para o predomínio do que pode ser descrito como uma abordagem agonística de democracia e, logo, de *accountability*.

Apesar de o Estado (e as suas acções) ser visado como objecto de controlo, a criação de espaços públicos que possibilitem à sociedade civil, diversa e conflitual, encontrar um espaço de expressão, conflito e negociação, coloca-a (e aos que a protagonizam) no centro de um processo onde as acções públicas deixam de ser da exclusiva responsabilidade do Estado, passando a derivar de configurações de actores que assumem como objectivo central a promoção da democracia. O controlo sobre as acções do Estado torna-se, nestas condições, um exercício colectivo de controlo sobre a acção pública por parte de uma sociedade civil heterogénea que se articula com o Estado através de canais específicos, incluindo inovações institucionais, tal como se analisa de seguida. Alguns cientistas sociais e políticos têm ainda definido estas inovações como esferas públicas não-estatais, de que é exemplo o Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo é um dispositivo criado para permitir que os cidadãos exerçam um direito: o de participarem, de forma activa e directa, nas decisões sobre investimento público no território em que habitam. Mas, simultaneamente, exige o cumprimento de um dever: o de contribuírem, de forma activa, consciente e construtiva, para alcançar decisões que melhor sirvam o território e a sua população.

Enquanto concepções mais convencionais de *accountability* distinguem com clareza entre instituições públicas sujeitas a *accountability* e os sujeitos a quem elas devem prestar contas, a noção de controlo social inova na medida em que obriga a que os cidadãos sejam simultaneamente fiscalizados e fiscalizadores. Resumidamente, o controlo social redistribui a responsabilidade de acção do Estado por novas configurações de Estado e de sociedade civil, a todos os níveis, ou seja, desde a deliberação até à avaliação dessas acções.

3. TRÊS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ANÁLISE

A experiência pioneira de Orçamento Participativo surgiu em Porto Alegre, Brasil, no ano de 1989, motivada pelas abruptas transformações urbanas sentidas um pouco por todo o país – crescimento da população residente nos centros urbanos, consequente marginalização da população de baixos rendimentos na periferia urbana, aumento do número de associações cívicas, elementos-chave no surgimento deste processo (Avritzer, 2002; Dagnino, 2002). Neste domínio, os Orçamentos Participativos apresentam-se como o resultado mais prático das reivindicações dos movimentos populares, sobretudo das associações de moradores, para além de se constituírem ainda como concretização de um dos objectivos patentes nos programas eleitorais do Partido do Trabalhadores, no poder entre 1989 e 2004. O processo foi, assim, impulsionado não só por forças políticas de esquerda, mas incorporou também as reivindicações das classes populares que há muito lutavam pela inversão das prioridades no âmbito da alocação de recursos, que tendencialmente favorecia as classes média e alta.

Os efeitos mais imediatos da implementação do Orçamento Participativo traduziram-se no crescente envolvimento da população no processo (sem ignorar todas as dificuldades ocorridas neste domínio nos primeiros anos), bem como na progressiva capacidade para implementar formas de gestão mais racionais e equitativas do plano anual de investimento municipal, o qual passou a contemplar esquemas de participação e deliberação extensíveis a toda a população (Wampler, 2000: 3).

3.1. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SEVILHA (ESPANHA)

O processo de Orçamento Participativo (OP) de Sevilha surgiu em Outubro de 2003, no âmbito das jornadas abertas realizadas na cidade e nas quais participou o movimento cidadão organizado e os sectores actantes no contexto urbano. Foi a partir das conclusões destas jornadas que se assumiu definitivamente a vontade política de pôr em marcha o OP logo no ano seguinte, o que viria a suceder em

resultado de um acordo entre duas forças políticas de esquerda – Esquerda Unida e o Partido Socialista Operário Espanhol, concretizada no que veio a ser designado por Pacto de Progresso.

O OP de Sevilha é, assim, fruto de um acordo político conjuntural que, contrariamente à experiência fundadora de Porto Alegre, não tem fortes alicerces populares. Aquando do arranque do processo, decidiu-se que a área de Participação Cidadã (um dos departamentos da estrutura municipal) assumiria a responsabilidade da sua coordenação. O passo seguinte foi apresentar o processo à população residente, tentando envolvê-la e depositando todos os esforços no apelo à sua participação.

É também em 2004 que o processo passa a abranger a população mais jovem, abrindo espaço para a sua participação e possibilitando a oportunidade para que passassem a expressar os seus interesses e necessidades.

Os objectivos do OP de Sevilha incidiam na participação alargada da população no âmbito da decisão sobre o investimento de recursos públicos, ocasionando o envolvimento activo e directo dos moradores da cidade no planeamento e gestão urbana mediante a apresentação de propostas que traduzissem os seus interesses prioritários.

Actualmente o OP de Sevilha visa a concretização dos seguintes objectivos: transformar os cidadãos em protagonistas do planeamento urbano; concretizar a realização dos reais interesses/ necessidades da população; melhorar a capacidade de decisão dos moradores; promover processos de *accountability* e de transparência do governo local; e, finalmente, criar espaços para o diálogo e a participação dos cidadãos nos processos de decisão, permitindo a promoção de justiça e equidade na distribuição dos recursos.

Tendo sido implementado em 2004 (orçamento a executar em 2005), o OP começou por contemplar 4 áreas de intervenção prioritárias:

1. Distritos Municipais – visam a melhoria das vias públicas; reparações em edifícios educativos; inclui ainda propostas sobre actividades culturais e recreativas;
2. Participação cidadã – onde se enquadram propostas de actividades em contexto associativo; sobre festividades locais; aquisição de materiais ou de equipamento para espaços sociais, bem como o estabelecimento da ordem de preferência para a construção de novos centros cívicos;

3. Desporto – engloba propostas de reparações e manutenção de instalações desportivas existentes ou de novas construções; aquisição de equipamento desportivo, mobiliário ou outros bens indispensáveis ao bom funcionamento deste tipo de instalações; engloba ainda propostas de actividades desportivas a realizar;
4. Urbanismo – visa a proposta de grandes obras de urbanização com custo superior a 30.000 €, desde que reconhecidamente vantajosas para toda a cidade, embora possam vir a localizar-se num bairro específico.

No ano de 2005, cinco novas áreas foram introduzidas, subindo para nove o número de áreas passíveis de enquadrar as propostas da população: 5) cultura; 6) educação; 7) juventude; 8) emprego e 9) igualdade.

Territorialmente, o OP de Sevilha está organizado em 3 níveis: Zonas; Distritos e Cidade. A cidade divide-se em 21 zonas, organizadas a partir de Centros Cívicos. Várias zonas compõem um distrito, sendo 11 os distritos² que a compõem. É possível, no entanto, face à mobilização provocada pelos grupos dinamizadores locais, que o número de zonas aumente a cada ciclo de implementação.

Realizam-se assembleias populares em cada zona com o objectivo de promover discussões e alcançar decisões e todos os residentes de cada zona podem participar. Em cada zona existe ainda um “Grupo Motor”, constituído por elementos voluntários da população, responsável pela divulgação do processo, bem como pela dinamização das assembleias. O OP de Sevilha conta ainda com um corpo técnico que agiliza todo o processo, podendo ser encarado como elo de ligação entre população, políticos e os grupos motores.

As propostas da população e as decisões sobre a sua concretização decorrem nas assembleias, sendo posteriormente ordenadas a partir do número de votos obtidos e da aplicação de uma lista de indicadores trabalhados (os quais se podem traduzir num esquema de pontuação a aplicar às propostas em função das suas características e da população que venham a abranger) de forma a implementar critérios de justiça, bem como de mitigação de certas desigualdades.

² Casco Antiguo (Casco Antiguo); Macarena (Macarena); Macarena – Norte (San Jerónimo; Entreparkes-Pinomontano; Los carteros-Miraflores); Nervión (La Buhaira); San Pablo-Santa Justa (San Pablo-Santa Justa); Este (Alcosa; Torre Blanca; Blas Infante; Entrepuentes); Cerro Amate (Cerro del Aguila; Su Eminencia; Tres Barrios); Bellavista-Palmera (Bellavista; Palmera Bermejales); Sur (Torre del Agua; El Esqueleto); Triana (Triana) e Los Remedios (Los Remedios Tablada).

3.2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE (BRASIL)

O OP de Belo Horizonte surgiu em 1993, aquando da subida ao poder do Governo Democrático Popular liderado pelo Partido dos Trabalhadores. O processo regional, ao longo do tempo, acabou por motivar o surgimento de outros processos de OP, designadamente o OP de habitação que se autonomizou a partir de 1996. Já em 2006 foi também criado o OP Digital, que passou a funcionar como complemento ao processo presencial.

Em Belo Horizonte, o processo é coordenado pela Secretaria Municipal do Planeamento, embora as decisões no âmbito do processo resultem da deliberação dos cidadãos e associações cívicas locais.

Para efeitos de participação, o município está organizado em 9 regiões administrativas, em cada uma das quais se realizam assembleias no sentido de se discutirem as propostas de investimento municipais.

Cada ciclo do processo compreende três fases distintas: começa com o apelo para que a população participe, por um lado, e, por outro, a secretaria do planeamento apresenta, em cada região, os resultados da ronda anterior (número de propostas aprovadas); o município apresenta o orçamento disponível e apresentam-se as propostas para discussão e votação; tomam-se decisões em assembleias regionais.

Em relação à segunda fase, distribui-se equitativamente metade do orçamento disponível pelas 9 regiões, sendo que a outra metade é distribuída de acordo com o “índice de qualidade de vida urbana” (IQVU) ($E \cdot 1/y$ (E = número de habitantes por região; $E = 2.7182818$; y = renda média por região)). São considerados 54 indicadores no cálculo deste índice, agregados em 10 aspectos relacionados com a oferta de equipamentos e serviços urbanos (os quais se relacionam com a qualidade de vida): abastecimento, cultura, educação, desporto, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana. Basicamente, o que este indicador determina é que quanto mais elevado for o volume populacional e menor o seu rendimento médio por região, maior a fatia de orçamento a atribuir-lhe. O IQVU constitui-se como instrumento central no OP de Belo Horizonte, por tentar imprimir critérios de justiça distributiva ao processo.

Na terceira fase – as assembleias regionais – a população passa à discussão das propostas apresentadas. É ainda durante estas assembleias que se elegem os delegados que passarão a representar a população. Posteriormente, após a primeira ronda de assembleias regionais organizam-se também as chamadas “caravanas de prioridades”, uma por cada região, nas quais participam esses delegados eleitos. O objectivo destas caravanas é visitar cada um dos locais onde se pretendem executar as propostas apresentadas para se decidir sobre que obras são consideradas

prioritárias. Após essas visitas, as propostas são finalmente votadas nos “Fóruns Regionais de Prioridades”.

Importa ainda mencionar que na última ronda de assembleias regionais os delegados eleitos passam a integrar a COMFORÇA, o órgão que exerce o controlo/acompanhamento das obras aprovadas, cujo principal objectivo é acompanhar o processo, em estreita colaboração com os técnicos do município, discutindo eventuais problemas que possam surgir e acompanhando os prazos e a gestão financeira dos empreendimentos em curso.

Recentemente, em 2006, o município alargou o espaço deliberativo do processo através da implementação do OP digital, tratando-se da primeira experiência do género a nível mundial.

O município, aquando da preparação do documento promocional do processo, deixou claro que, dado o sucesso do “processo tradicional” em termos de participação e de envolvimento da população, se deveria avançar com o processo digital como forma de complementar a inclusão de todos os que não se identificam com os esquemas presenciais de participação (Prefeitura de Belo Horizonte, 2006).

Importa, no entanto, clarificar que o procedimento participativo do OP digital difere da “matriz” convencional do processo, na medida em que:

- a) Dispensa a realização de assembleias e a eleição de delegados;
- b) As propostas são seleccionadas previamente pela COMFORÇA e pelo Município para, posteriormente, serem votadas on-line pela população;
- c) Cada cidadão pode votar nas 9 propostas para as regiões (ao contrário do OP regional, o OP digital permite promover a cidade como um todo, não obrigando a população a votar apenas nas obras da sua região, podendo escolher entre obras que favoreçam toda a cidade);
- d) Só é permitida uma ronda de votações e cada pessoa tem direito a um único voto.

Para este efeito, o município disponibilizou cerca de 200 postos de votação que distribuiu pela cidade, bem como cursos de formação a técnicos para auxiliar a população no processo de votação. Estes postos electrónicos foram colocados estrategicamente em zonas mais carenciadas para que todos pudessem participar. Esta medida foi implementada em articulação com uma outra orientada para a promoção da inclusão virtual da população.

3.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO BRÁS DE ALPORTEL (PORTUGAL)

Contrariamente a Belo Horizonte e Sevilha, o OP de São Brás de Alportel é um processo consultivo. As propostas enquadradas neste processo possuem o estatuto de recomendações para o governo municipal e, como tal, não possuem poder vinculativo.

O Orçamento Participativo de São Brás de Alportel (OP SBA) surgiu vinculado a um projecto de desenvolvimento local financiado por fundos europeus, o que o distingue no contexto geral das experiências conhecidas de implementação de Orçamentos Participativos.

A implementação do OP SBA é, assim, um dos objectivos centrais do projecto “São Brás Solidário”. Financiado pelo Fundo Social Europeu através da Iniciativa Comunitária EQUAL, “São Brás Solidário” é uma Parceria de Desenvolvimento (PD) que integra múltiplos actores institucionais e sociais do concelho em que se articulam, numa plataforma experimentação e de aprendizagem social com múltiplas valências, serviços públicos, empresas e associações locais. Os parceiros envolvidos são: Associação In Loco, Câmara Municipal de São Brás de Alportel, Associação de Industriais e Exportadores de Cortiça, Bombeiros Voluntários do concelho e Associação Nacional de Jovens para a Acção Familiar. Se, por um lado, a presença de actores institucionais como a Câmara Municipal de São Brás de Alportel e o facto de se tratar de uma iniciativa financiada pelo Fundo Social Europeu, constituem elementos que podemos designar de *top-down*, a existência, nesta parceria, de actores pertencentes à sociedade civil, como é o caso da In loco, com um papel preponderante na implementação do OP e com uma forte capacidade de pressão e interferência no processo, poderão constituir, por outro, relevantes elementos *bottom-up*. Esta experiência ancora-se, assim, na articulação de distintos actores, tanto de cariz institucional – quer de nível local, quer supranacional, como órgãos ligados à União Europeia – como oriundos da sociedade civil.

Os objectivos fundamentais do projecto São Brás Solidário passam pela promoção de uma cidadania mais activa, fundada numa relação de proximidade com o território e com a comunidade, e a crescente capacitação individual e colectiva da população concelhia. Para esta estratégia concorre a implementação de uma experiência que, enquanto mecanismo de democracia participativa, tem por objectivo envolver os cidadãos num processo amplo de reflexão sobre o concelho de São Brás de Alportel, de discussão sobre os problemas que os afectam e que, como tal, também lhes dizem respeito, bem como de discussão sobre possíveis soluções.

O Orçamento Participativo de São Brás de Alportel assume uma abrangência municipal, pelo que se dispensa a eleição de representantes da população, constituindo-se como um espaço público onde todos podem participar na discussão das propostas do executivo sobre o investimento municipal para o concelho.

Todos os recursos disponíveis para investimentos relacionados com o planeamento urbano são, assim, postos à discussão. Sendo um processo consultivo, as decisões finais são tomadas pelo governo local e fundamentadas com o parecer dos técnicos municipais. Apesar de ainda se reproduzir, em ampla medida, o modelo de dupla delegação, dado o forte envolvimento político do governo municipal e a percepção do início de alguns processos de co-produção de conhecimento no planeamento urbano, esta experiência parece estar a consolidar-se enquanto mecanismo de capacitação cognitiva e material das populações locais.

No seu segundo ano de implementação o processo estava organizado do seguinte modo:

- 1) Realização de 5 sessões públicas em lugares distintos do Município e mais 3 sessões temáticas realizadas nos Paços do Município. Nas sessões públicas é apresentada a proposta do governo municipal e colocada à discussão com os munícipes, que podem fazer propostas de alteração ou de inclusão de novos pontos. Nas sessões temáticas são discutidos os planos estratégicos relativamente a políticas sociais, ambiente e planeamento urbano;
- 2) Num segundo momento, analisam-se e incorporam-se as propostas dos cidadãos na proposta de orçamento municipal para a área de investimento urbano;
- 3) Num terceiro momento devolvem-se os resultados à população, justificando as opções tomadas no que se refere à incorporação/ou não das propostas efectuadas;
- 4) No final procede-se a uma avaliação do processo e inicia-se a preparação de um novo ciclo de Orçamento Participativo.

É de realçar a implementação, desde 2006, de um Orçamento Participativo de Crianças e Jovens no concelho. Esta iniciativa, pioneira no país, abrangeu, na sua fase experimental, 120 alunos e alunas das turmas de 9º ano da Escola Básica 2.3 Poeta Bernardo Passos, tendo posteriormente sido alargada aos alunos da Escola Secundária José Belchior Viegas. Este processo participativo incide sobre a componente de investimento público municipal e cada participante pôde participar

apresentando por escrito propostas de investimento para a sua rua, para a sua escola e para o seu concelho.

4. DO COMBATE À DESIGUALDADE AO REFORÇO DA CAPACITAÇÃO

Do elenco dos casos descritos, todos organizam os processos de forma a dar conta das questões de desigual acesso aos mecanismos de participação e, ao mesmo tempo, de forma a combater as desigualdades sociais existentes através da conjugação dos processos participativos com uma forte componente de redistribuição. Nesse sentido, pode afirmar-se que a questão das desigualdades é, antes de mais, um problema de desigual acesso a um espaço público de debate, de consulta e de tomada de decisão que todas as experiências, a partir de distintos critérios e acções, tentam subverter.

É ainda comum às experiências de orçamento participativo de Belo Horizonte e de Sevilha a consagração do princípio “um cidadão/ um voto”. No caso de São Brás de Alportel, sendo um processo consultivo, não se aplica a regra de votação, não obstante, qualquer cidadão pode participar e apresentar propostas. Este pressuposto de participação universal da população no processo é entendido como a forma mais explícita de combater as desigualdades, já que todos os cidadãos são considerados peças fundamentais nos processos de tomada de decisão. Importa, no entanto, salientar algumas variações na aplicação deste princípio. Em Sevilha, todos os cidadãos residentes, incluindo crianças e jovens com mais de 3 anos de idade, podem participar no processo, podendo votar as propostas os que tiverem 16 ou mais anos. Em São Brás de Alportel, todos os residentes com 14 ou mais anos podem apresentar propostas. Já em Belo Horizonte o cenário é mais restritivo, na medida em que a participação se limita aos cidadãos eleitores com 16 ou mais anos de idade. Saliente-se ainda que no caso de São Brás de Alportel e Sevilha a participação não se limita aos eleitores, já que a população emigrante residente em cada um dos municípios também pode participar no processo.

Cada uma das experiências trata de formas distintas as questões da desigualdade, apresentando-se umas mais robustas que outras. Em Sevilha, por exemplo, o processo de OP tenta promover o princípio de justiça social patente na Constituição Espanhola partindo de critérios que incidem na redistribuição territorial de recursos consagrados em princípios de solidariedade, justiça social e equidade. Mas o combate às desigualdades não se limita a critérios territoriais, compreende também a aplicação de critérios de redistribuição entre distintos sectores sociais e entre sexos, por exemplo, o que se afere a partir dos potenciais beneficiários das propostas: género (favorecendo as mulheres); idade (infância, juventude ou idosos); colectivos

desfavorecidos (imigrantes, desempregados, minorias étnicas); colectivos de LGBT e incapacitados psíquicos e físicos.

O combate às desigualdades na experiência de Belo Horizonte assume uma outra configuração, a qual assenta na aplicação de índices que permitem aferir zonas de maior vulnerabilidade e instituindo regras para uma redistribuição mais equitativa e justa entre zonas mais ou menos desfavorecidas.

Comparativamente ao OP de Sevilha, Belo Horizonte revela-se mais restritivo no combate à desigualdade, definindo critérios de aplicação territorial. Expressão disso é o referido IQVU, bem como o recurso complementar ao mapa de exclusão da cidade de forma a promover áreas de intervenção prioritárias, geralmente, vilas e favelas.

O caso de São Brás de Alportel atende a algumas particularidades que importa ter em consideração. Desde logo, a curta história do processo, o facto de trabalhar o concelho como unidade territorial e de o processo ser consultivo fazem com que a questão das desigualdades se tenha vindo a limitar à promoção de condições de igual acesso à participação, de que é exemplo a criação de espaços com actividades infantis a funcionar durante as sessões públicas por forma a permitir à população com menores a cargo participar no processo, ou ainda através de reuniões promovidas junto das várias comunidades de imigrantes, também com o intuito de as incentivar a participar.

Podem ainda tecer-se alguns comentários sobre a transparência, responsabilização e prestação de contas implicadas nos distintos processos. Todas elas redefinem formas de relacionamento entre poder político e administrativo e a esfera cidadã, assente em princípios de co-responsabilização, justiça cognitiva e prestação de contas mútua.

Nos casos do OP de Sevilha e Belo Horizonte existem regulamentos onde se instituem as regras de funcionamento do processo, os quais tentam promover a transparência sobre a forma como decorrem os processos. Técnicos e população implicam-se mutuamente na elaboração dessas regras e critérios que o definem, os quais são discutidos, avaliados, redefinidos e complementados a cada ciclo de OP. Nestes casos, é quase nula a margem para manipulação do processo por parte dos vários actores sociais que nele estão implicados.

Esses regulamentos, no entanto, servem outros propósitos: permitem acompanhar as várias etapas relativas aos processos de tomada de decisão sobre investimentos municipais; instituem a regra da prestação de contas sobre qualquer decisão que se tome no processo; contrariam o anterior secretismo que envolvia essas decisões; promovem uma pedagogia de participação associada à exigência de prestação de contas, conduzindo à co-responsabilização de todos os intervenientes no processo.

Estas duas experiências revelam ainda uma outra particularidade, mais concretamente o facto de ambas instituírem esferas representativas no âmbito do processo – delegados eleitos – que funcionam como interlocutores de interesses e como porta-vozes da população junto da esfera político-administrativa, assegurando o exercício mais directo da exigência de prestação de contas e, como tal, de controlo social sobre os processos.

Também neste domínio o processo de São Brás de Alportel não acompanha as dinâmicas dos outros processos analisados, na medida em que restringe a participação à formulação de propostas que são tomadas como recomendações ou sugestões, sobre planeamento urbano, apresentadas ao poder político municipal.

Em qualquer um dos casos analisados, falar de *accountability*, de transparência, de co-responsabilização é ter também imediatamente em consideração que não se trata de processos de fácil assimilação pelos actores envolvidos. Salientem-se, neste quadro de análise, algumas manifestações de resistência político-administrativa, que em São Brás de Alportel é mais evidentes dado o excessivo controlo institucional sobre o processo, bem como da falta de capacitação da população no exercício desse controlo, a qual se pode vir, no entanto, a adquirir e a aprofundar com o desenvolver dos processos.

Uma outra dimensão que este trabalho tentou privilegiar relaciona-se com a questão da mobilização e produção de conhecimentos. Torna-se evidente nestes processos um intenso trabalho de articulação de múltiplos saberes em novas configurações que incorporam tanto saberes leigos como peritos. Tais configurações resultam de um processo de “interessamento” (Callon, 1999) que cria novas associações entre actores que até então se caracterizavam pelo seu afastamento mútuo. Esta estratégia de articulação de novas configurações de conhecimentos revela-se, assim, extremamente produtiva no combate às desigualdades, por permitir a identificação de necessidades e de problemas que afectam as populações mais vulneráveis, criando oportunidades para a co-construção de soluções que resultam dessa articulação de diferentes saberes.

Em grande medida, os mecanismos participativos têm-se vindo a alimentar desse confronto e partilha de saberes, resultando em verdadeiras “zonas de contacto” (Santos, 2006) que enformam a acção política no domínio da gestão e planeamento urbano, ocasionando espaços de mútua aprendizagem e de justiça cognitiva.

A questão da capacitação enquadrada no âmbito destes processos participativos implica que se faça, uma vez mais, alusão ao intemporal contributo de Sherry Arnstein (1969) e à ideia da escada de participação. Parte-se, assim, da problematização da

capacitação dos cidadãos como construção de poder para uma efectiva influência nos processos de tomada de decisão.

Da sobreposição deste recurso teórico aos casos analisados, resulta que São Brás de Alportel, porque encerra um processo consultivo, se situa num dos patamares intermédios dessa escada, já que o poder de interferir nas decisões é muito baixo, não só porque a população intervém numa fase tardia do processo – podendo dar a sua opinião sobre uma proposta de orçamento municipal previamente elaborada pelo executivo – , mas também porque a inclusão das suas propostas no orçamento acaba por depender de prévia avaliação técnica. O modo de participação preconizado por este processo é simbólico, pois assenta nesse mecanismo de consulta da população.

As experiências de Belo Horizonte e de Sevilha, por seu lado, por se tratarem de processos de participação deliberativos, permitem que a tomada de decisão, para além de compreender uma efectiva participação da população, resulte também em processos vinculativos das decisões cidadãs, traduzindo-se em efectivas práticas de controlo das decisões por parte da população. Não obstante a localização de ambos os processos nos degraus mais elevados da escada, importa ainda referir que no caso de Sevilha, embora as decisões alcançadas pela população sejam vinculativas, elas são previamente sujeitas a avaliação técnica, da qual pode resultar a sua não efectivação, reproduzindo, de alguma forma, o modelo de “dupla delegação” de Callon *et al.* (2001).

Uma das grandes conclusões aferidas pela análise das três experiências de participação, por implicarem os cidadãos (com maior ou menor intensidade) na esfera de decisão, faz com que eles se tornem não só agentes fiscalizadores, mas também alvo de fiscalização, dada a sua participação na definição das políticas implicar a partilha de responsabilidade, a par dos actores formais do poder local. Neste domínio, a acção dos vários actores sociais envolvidos nos orçamentos participativos enformam essa nova noção de controlo social, já que se tornam, então, simultaneamente fiscalizadores e fiscalizados no âmbito do processo.

ANA RAQUEL MATOS

Socióloga, investigadora do Centro de Estudos Sociais. Frequenta o Programa de Doutoramento “Governança, Conhecimento e Inovação”, do Centro de Estudos Sociais/ Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

DANIEL NEVES.

Sociólogo, investigador júnior do Centro de Estudos Sociais. Frequenta o Mestrado em Sociologia da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Referências bibliográficas

- Arnstein, Sherry (1969), “A Ladder of Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.
- Avritzer, Leonardo (2002), “O orçamento participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte”, in Evelina Dagnino (org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 17-46.
- Callon, Michel (1999), “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Briec Bay”, in Mario Biagioli (org.), *The Science Studies Reader*. New York: Routledge, 67-83.
- Callon, Michel *et al.* (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Dagnino, Evelina (org.) (2002), *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Prefeitura de Belo Horizonte (2006), *Orçamento Participativo 2007-2008: Metodologia*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A Gramática do tempo: Para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento.
- Wampler, Brian (2000), *A Guide to Participatory Budgeting*. Disponível em: <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>.