

# VI CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

## MUNDOS SOCIAIS: SABERES E PRÁTICAS

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS



25 A 28 DE JUNHO DE 2008

---

GRUPO DE TRABALHO: 4 - Participação pública e democracia: Experiências do Sul e do Brasil

---

“Para o Povo, com o povo e desde o povo”: Os Orçamentos Participativos enquanto instrumentos de participação e capacitação pública

---

NUNES, João Arriscado  
Agregação em Sociologia; Doutoramento em Sociologia;  
Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
jan@ces.uc.pt

---

MATIAS, Marisa  
Mestre em Sociologia,  
Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
marisa@ces.uc.pt

---

MATOS, Ana Raquel  
Mestre em Sociologia,  
Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
amatos@ces.uc.pt

---

NEVES, Daniel  
Licenciado em Sociologia,  
Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
danielneves@ces.uc.pt

---

### Resumo

Procura-se, nesta comunicação, realizar uma avaliação crítica de várias iniciativas de Orçamento Participativo. Partindo de uma análise comparativa das iniciativas seleccionadas, privilegia-se a identificação de sistemas alternativos de *accountability* (prestação de contas) de “alta intensidade” no domínio da gestão e planeamento urbano, também designadas pelas instituições e pelos actores sociais nela envolvidos como formas de controlo social, e a avaliação da forma como, a partir de contextos específicos, se promovem novas formas de conhecimento e de capacitação no domínio da participação cidadã orientados para a redução das desigualdades e a resposta às formas de vulnerabilidade. A investigação que sustenta a comunicação está integrada no projecto ResIST (Researching Inequality through Science and Technology), financiado pela Comissão Europeia. Este projecto tem como objectivo geral compreender o modo como a Ciência e a Tecnologia podem contribuir tanto para a mitigação como para o aprofundamento de desigualdades sociais em diferentes contextos sociais. Os casos a apresentar cobrem um leque de situações e processos desenvolvidos em dois continentes (Europa e América Latina) e três países (Portugal, Espanha e Brasil), mais especificamente, reportam-nos às experiências de São Brás de Alportel, Sevilha e Belo Horizonte.

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 estão no centro de alguns dos debates mais interessantes da actualidade no domínio dos estudos sobre ciência, tecnologia e sociedade. Entre eles, destaca-se a tentativa de perceber em que medida essas diferentes formas de conhecimento e tecnologias contribuem para a redução de desigualdades. Tomando esse debate como ponto de partida, esta comunicação procura, 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 nela envolvidos como formas de controlo social (Nunes *et al.*, 2008), e avaliar a forma como, a partir de contextos específicos, se promovem novas formas de conhecimento e de capacitação no domínio da participação cidadã.

Os principais objectivos deste trabalho são a identificação e caracterização de procedimentos capazes de incitar ao surgimento de novas formas de conhecimento público produzido a partir do envolvimento activo dos cidadãos e, do mesmo passo, perceber modos de co-construção de políticas públicas nos domínios da gestão e planeamento urbano. Esta análise passa 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, procuramos explorar sistemas de prestação de contas numa perspectiva alargada, integrando práticas sociais que em alguns contextos tem vindo a ser designadas por práticas de “controlo social”. Numa segunda parte, apresentamos e caracterizamos os estudos de caso seleccionados a luz do enquadramento atrás definido. Por último, procuramos sistematizar os modos a partir dos quais as diferentes formas de conhecimento e tecnologias sociais e políticas mobilizadas nos casos em análise 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 sistemas de *accountability* as práticas de controlo social

Os sistemas de *accountability* tradicionalmente considerados no domínio das políticas públicas nem sempre permitem equacionar a especificidade 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 os cidadãos não podem transformar, pela sua acção, a acção do Estado), não assumindo, assim, um papel relevante para a redução de desigualdades sociais e cognitivas, nem permitindo a integração dos 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 dessa concepção mais limitada do que significa prestar contas e envolver 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 envolvimento activo dos cidadãos, organizações cívicas e de movimentos sociais nos processos que seguidamente se analisam permite expandir esta noção, revelando situações que se enquadram no âmbito do que tem vindo a ser designado em alguns contextos por controlo social.

Num entendimento alargado dos sistemas de *accountability*, a participação dos cidadãos desempenha um papel fundamental. Para uma melhor compreensão da necessidade de repensar este conceito, vale a pena retomar a proposta de Sherry Arnstein (1969) sobre a escada da participação, onde a autora nos oferece uma leitura das diferentes formas de envolvimento público, que vão desde a “manipulação” até ao “controlo social”, com degraus intermédios identificados como “informação”, “consulta”, “delegação de poderes” e “parceria”. A tese defendida pela autora é a de que quanto mais próximos estão do topo da “escada”, mais os cidadãos se revelam capazes 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. 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.

Em regiões como a Europa tende a haver uma separação entre formas institucionalizadas de governação e administração e formas de envolvimento cidadão, ainda que com algumas excepções – nomeadamente através de procedimentos participativos associados a governação urbana. As democracias liberais tendem a projectar os espaços de tomada de decisão para longe da esfera de acção dos cidadãos, excepto através de mecanismos de participação fortemente regulados. Esta abordagem é extensível à acção de cientistas e peritos, configurando um modelo de “dupla delegação” (Callon, Lascoumes e Barthe, 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. Alguns autores têm chamado a atenção para o modo como 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, uma das quais analisaremos com maior detalhe. O reconhecimento formal dos procedimentos participativos como parte dos instrumentos quotidianos de governação democrática teve, em grande medida, como resultado a consolidação de uma sociedade civil vigorosa, mobilizadora de um vasto leque de sectores da sociedade brasileira, incluindo os grupos mais afectados por diferentes tipos de desigualdades. Daí decorre 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 a envolverem-se 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”.

É contra esta concepção limitada que alguns procedimentos robustos de *accountability* emergiram, vindo a ser designados de “controlo social”. Este conceito é dificilmente encontrado nos discursos sobre *accountability*, tanto na Europa, como na América do Norte.

O controlo social pode, assim, ser entendido como um processo que assume 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 em que medida é que esta concepção se relaciona com o que comumente tem sido descrito como *accountability*? A designação de controlo social reclama, em primeiro lugar, o reconhecimento da existência de diferentes e conflituais interesses na sociedade; em segundo lugar, de “canais” e espaços que possibilitem que a expressão e a confrontação desses interesses sejam criados; e, em terceiro lugar, que esses diferentes interesses se articulem 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 de seguida descreveremos. Alguns cientistas sociais e políticos têm definido estas inovações como esferas públicas não-estatais (como no caso dos Orçamentos Participativos), enquanto que outros as têm analisado como tecnologias sociais bem posicionadas na arquitectura institucional.

*O Orçamento Participativo é um dispositivo criado para permitir aos cidadãos exercer um direito: o de participarem, de forma activa e directa, nas decisões que dizem respeito ao investimento público no território em que habitam. Mas, ao mesmo tempo, reclama o cumprimento de um dever: o de contribuir, de forma activa, consciente e construtiva,*

*para chegar às decisões que melhor servirão o território e a sua população. É melhor porque as decisões incorporam os pontos de vistas, os saberes, as expectativas de um grande número de pessoas, de quantas quiseram exercer o direito e cumprir o dever de participarem politicamente desta forma. (Jornal São Brás Solidário, 1: 2006 - nº 2)*

Enquanto concepções mais convencionais de *accountability* assumem uma bem delineada distinção entre instituições públicas sujeitas a *accountability* e os sujeitos a quem eles devem prestar contas, a noção de controlo social 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. Experiências de Orçamento Participativo em análise**

A primeira experiência de Orçamento Participativo surgiu em Porto Alegre, Brasil, no ano de 1989, acalentada pelas abruptas transformações urbanas sentidas um pouco por todo o país – crescimento da população residente nos centros urbanos, conseqüente marginalização da população de baixa renda 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, e constituíram-se 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 vinham tentando inverter as prioridades no âmbito da distribuição de recursos, que tendencialmente favoreciam as classes média e alta.

Como efeitos mais imediatos da implementação do Orçamento Participativo verificou-se o crescente envolvimento da população no processo (sem ignorar todas as dificuldades ocorridas neste domínio nos primeiros anos), bem como a progressiva capacidade para implementar formas de gestão mais racionais e equitativas do plano anual de investimento municipal, recorrendo, para tal, a 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 de Sevilha surgiu em Outubro de 2003, no âmbito das jornadas abertas que se realizaram na cidade e para as quais se convidou o movimento cidadão organizado e os sectores actuaes no contexto urbano. Foi a partir das conclusões destas jornadas, e aquando do pacto de progresso por Sevilha, surgido nas urnas, em Maio de 2003, 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.U.) e o Partido Socialista Operário Espanhol (P.S.O.E.) –, 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 alicerces populares fortes. Quando 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 à expressão dos 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.

Como objectivos centrais, este OP visa: 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.

O OP de Sevilha organiza-se em 3 níveis territoriais distintos: 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 distritos que a compõem. Não obstante, em função da mobilização provocada pelos grupos locais dinamizadores, o número de zonas pode aumentar a cada ciclo de implementação.

Em cada zona são realizadas assembleias com o objectivo de promover discussões e alcançar decisões e todos os residentes nessas zonas podem participar nas assembleias. Existe ainda, em cada zona, um “Grupo Motor”, constituído por voluntários que se propõem a promover o processo junto à população e a dinamizar as assembleias. O processo de Sevilha conta ainda com um corpo técnico que agiliza todo o processo, servindo de elo de ligação entre população, políticos e os grupos motores.

As propostas da população e as decisões tomadas sobre a sua concretização decorrem nas assembleias, sendo que o critério para realização das propostas deriva do número de votos obtidos e da majoração obtida a partir da aplicação de uma lista de indicadores trabalhados por forma a implementar critérios de justiça, bem como de mitigação de certas desigualdades.

### **3.2. O orçamento participativo de Belo Horizonte (Brasil)**

O OP surgiu, em Belo Horizonte, no ano de 1993, aquando da subida ao poder do Governo Democrático Popular, liderado pelo Partido dos Trabalhadores. Recentemente, em 2006, foi também criado o OP Digital, como complemento ao processo presencial.

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

O município está organizado em 9 regiões administrativas e em cada uma realizam-se assembleias no sentido de se discutirem as propostas de investimento dos recursos municipais.

O processo organiza-se em três fases distintas: começa com o apelo à população para que 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; as decisões são tomadas em assembleias regionais.

Em relação à segunda fase, metade do orçamento disponível é distribuído equitativamente entre as 9 regiões e 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;  $E = 2.7182818$ ;  $y$  = rendimento médio por região)). São ainda considerados 54 indicadores no cálculo do índice, agregados em 10 aspectos relacionados com a oferta de equipamentos e serviços urbanos (relacionados com a qualidade de vida): abastecimento, cultura, educação, desporto, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana. Basicamente, este indicador determina que quanto maior a população e menor o rendimento, maior a fatia de orçamento a atribuir. O IQVU constitui-se como um instrumento central no OP de Belo Horizonte, na medida em que tenta imprimir critérios de justiça distributiva ao processo.

Na terceira fase – as assembleias regionais – as propostas apresentadas são discutidas pela população. Durante estas assembleias elegem-se também os delegados que representarão a população. Posteriormente, após a primeira ronda de assembleias regionais organizam-se as “caravanas de prioridades”, constituídas pelos delegados eleitos, uma por cada região. O objectivo é visitar cada um dos locais onde se pretendem executar as propostas apresentadas e decidir sobre as obras prioritárias. Após essas visitas, as propostas são finalmente votadas nos “Fóruns Regionais de Prioridades”.

Importa ainda referir que na última ronda de assembleias regionais os delegados eleitos passam a integrar a COMFORÇA, órgão que exerce o controlo/accompanhamento das obras aprovadas para execução. O objectivo principal deste organismo 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.



Recentemente, em 2006, o município de Belo Horizonte 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” no que se refere à participação e 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).

Clarifique-se, no entanto, que o procedimento participativo do OP digital difere da “matriz” convencional do processo:

- a) dispensa a realização de assembleias e eleição de delegados;
- b) as propostas são seleccionadas previamente pela COMFORÇA e pelo Município para, posteriormente, serem votadas *online* 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 para toda a cidade);
- d) só é permitida uma ronda de votações e cada pessoa pode votar uma única vez.

Para este efeito, o município disponibilizou ainda cerca de 200 postos de votação distribuídos 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 votar. Esta medida foi articulada com uma outra no sentido da promoção da inclusão virtual da população.

### **3.3 O Orçamento Participativo em São Brás de Alportel (Portugal)**

Contrariamente ao caso de Belo Horizonte, o OP de São Brás de Alportel é um processo consultivo. As propostas apresentadas através deste processo possuem o estatuto de recomendações para o governo municipal e, como tal, não possuem poder vinculativo.

Uma das características do Orçamento Participativo de São Brás de Alportel (OP SBA), que o distingue no contexto geral das experiências conhecidas de implementação de Orçamentos Participativos, é o facto de ter surgido vinculado a um projecto de desenvolvimento local financiado através de fundos europeus.

A implementação do OP SBA é 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 poderemos designar de *top-down*, a existência, na parceria, de actores pertencentes à

sociedade civil, como é o caso da In loco, com uma 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*. Deste modo, a implementação desta experiência ocorre com a articulação de distintos actores tanto de cariz institucional – tanto ao nível local como de órgãos ligados à União Europeia – como oriundos da sociedade civil.

O projecto São Brás Solidário assume como objectivos fundamentais a promoção de uma cidadania mais activa, fundada numa relação mais intrínseca com o território e com a comunidade, e a crescente capacitação individual e colectiva da população do concelho. Para esta estratégia concorre, principalmente, a implementação de uma experiência de Orçamento Participativo 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 o afligem e que, como tal, também lhes dizem respeito, e de possíveis soluções.

O Orçamento Participativo de São Brás de Alportel tem uma abrangência municipal não havendo eleição de delegados. A participação é individual: um indivíduo, uma proposta.

Todos os recursos disponíveis para investimentos relacionados com o planeamento urbano são postos à discussão. Enquanto processo consultivo sem poder vinculativo, as decisões finais são tomadas pelo governo municipal e fundamentadas com o parecer dos técnicos municipais. Apesar de ainda 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, pioneira em Portugal, parece estar a consolidar-se enquanto mecanismo de capacitação cognitiva e material das populações locais.

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

1. Realização de 5 sessões públicas em cinco lugares distintos do Município e mais 3 sessões temáticas realizadas nos Paços do Município. Nas sessões públicas é apresentada proposta do governo municipal e colocado à discussão com o munícipes que podem fazer propostas de alteração ou de inclusão novos pontos. Nas sessões temáticas são discutidos os planos estratégicos relativamente a políticas sociais, ambiente e planeamento urbano;
2. Num segundo momento são analisadas e incorporadas as propostas dos cidadãos na proposta de orçamento municipal para a área de investimento urbano;
3. Num terceiro momento é realizada a devolução pública dos resultados à população juntamente com a justificação das opções tomadas no que se refere à incorporação das suas propostas;
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 recente implementação de um Orçamento Participativo para Crianças e Jovens em São Brás de Alportel.

#### **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, afirmamos que a questão das desigualdades é, antes de mais, um problema de desigual acesso a um espaço público de debate, consulta e tomada de decisão que todas as experiências, a partir de distintos critérios e acções, tentam subverter.

É também comum a todas as experiências de orçamento participativo a consagração do princípio “um cidadão/um voto”. Entende-se este pressuposto de participação universal da população no processo como a forma mais explícita de combate à desigualdade, na medida em que todos os cidadãos são considerados peças fundamentais nos processos de tomada de decisão. Importa, no entanto, salientar algumas variações na aplicação deste princípio. Assim, em Sevilha, todos os cidadãos residentes, incluindo crianças e jovens com mais de 3 anos de idade, podem participar no processo. Em São Brás de Alportel, todos os residentes com mais de 16 anos podem votar, independentemente do país de origem. Já em Belo Horizonte o cenário é mais restritivo, na medida em que a participação se limita aos cidadãos eleitores com mais de 16 anos de idade.

Cada uma das experiências coloca ainda tónicas distintas na implementação do combate às 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, a partir de critérios de redistribuição de recursos consagrados em princípios de solidariedade, justiça social e equidade entre as várias zonas territoriais que compõem o município. Mais ainda, o combate às desigualdades não se limita a critérios territoriais, mas compreende a aplicação de critérios de redistribuição entre distintos sectores sociais e entre sexos, o que se afere a partir de 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.

A experiência de Belo Horizonte reflecte uma outra configuração no que toca ao combate às desigualdades, que remete para a 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 que toca ao combate a desigualdade, confinando as suas acções e critérios a aplicação territorial. Expressão disso é o já referido IQVU e o recurso complementar do mapa de exclusão da cidade de forma a promover áreas de intervenção prioritárias – geralmente, vilas e favelas.

No caso de São Brás de Alportel, e atendendo à curta história do processo e à unidade territorial, bem como ao facto do processo ser apenas consultivo, a questão das desigualdades limita-se à promoção de condições de igual acesso à participação como, por exemplo, através da criação de espaços com actividades infantis que permitam à população com menores a cargo participar nas sessões públicas do processo ou ainda através de reuniões promovidas junto das várias comunidades de imigrantes, no intuito de as incentivar a participar.

As experiências analisadas permitem ainda tecer alguns comentários sobre a transparência, responsabilização e prestação de contas implicadas nos distintos processos. Todas elas tentam redefinir 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.

Os casos de OP de Sevilha e Belo Horizonte assumem o regulamento no qual se instituem as regras de funcionamento como a base mais transparente da forma como decorrem os

processos. Técnicos e população implicam-se mutuamente na elaboração das regras e critérios que o definem, os quais são discutidos, avaliados, redefinidos e complementados a cada ciclo de OP. Desta forma, nestes casos, é quase nula a margem para a manipulação do processo por parte dos vários actores sociais nele implicados.

Esses regulamentos servem ainda outros propósitos: permitem acompanhar todas as 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 uma outra particularidade, mais concretamente o facto de ambas instituírem esferas representativas no âmbito do processo – delegados eleitos – que funcionam como interlocutores de interesses, bem 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.

Uma vez mais, o processo de São Brás de Alportel não acompanha as dinâmicas dos outros processos analisados, ao restringir a participação à formulação de propostas que são tomadas como meras recomendações ou sugestões ao poder político municipal no âmbito do planeamento urbano.

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

Outra dimensão privilegiada neste trabalho prende-se com a mobilização e produção de conhecimentos. Verifica-se, através destes processos, um intenso trabalho de articulação de múltiplos saberes em novas configurações que incorporam saberes leigos e peritos. Essas configurações resultam de um processo de “interessamento” (Callon, 1999), que cria novas associações entre actores que até então se haviam caracterizado pelo seu afastamento mútuo. Esta estratégia de articulação de novas configurações de conhecimentos revela-se extremamente produtiva no combate às desigualdades, por permitir a identificação de necessidades, problemas que afectam populações mais vulneráveis, criando oportunidades para a co-construção de soluções que resultam da articulação desses diferentes saberes.

Os mecanismos participativos alimentam-se, assim, desse confronto e partilha de saberes, resultando em verdadeiras “zonas de contacto” (Santos, 2006) que enformam a acção política nos domínios do planeamento urbano e políticas públicas de saúde, ocasionando espaços de aprendizagem mútua e de justiça cognitiva.

Remeter para a questão da capacitação no âmbito destes processos participativos é ainda fazer alusão ao intemporal contributo de Sherry Arnstein (1969), já aqui evocado, e à ideia da escada de participação. Parte-se 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 meramente consultivo, se situa num dos patamares intermédios dessa escada, na medida em que o poder de interferir nas decisões é baixo, não só porque a

população intervém numa fase tardia do processo – visto apenas poder opinar sobre uma proposta de orçamento municipal já elaborada pelo executivo –, como porque as suas propostas são alvo de uma avaliação técnica prévia da qual depende a sua inclusão no orçamento. Este processo comporta um modo de participação simbólica assente nesse mecanismo de consulta da população.

Os OPs de Belo Horizonte e Sevilha, por seu turno, permitem que a tomada de decisão compreenda a efectiva participação da população, resultando em processos vinculativos das decisões cidadãos e, portanto, incorporam práticas de controlo efectivo das decisões pela população. Não obstante a localização de ambos os processos nos degraus mais elevados da escada, importa referir que, em Sevilha, embora as decisões sejam vinculativas, elas são sujeitas a prévia avaliação técnica da qual pode resultar a sua não efectivação, reproduzindo ainda, de alguma forma, o modelo de “dupla delegação” de Callon, Lascoumes e Barthe (2001).

Conclui-se que os processos de participação aqui analisados, ao implicarem os cidadãos, com maior ou menor intensidade, na esfera de decisão, determina-os não só como agentes fiscalizadores, mas simultaneamente como alvo de fiscalização, dada a sua participação na definição das políticas implicar a partilha de responsabilidade, a par dos actores formais do poder local.

Resumindo os processos analisados à descrição feita pelos próprios impulsionadores dos processos analisados poderíamos enunciar os pressupostos que lhes servem de base da seguinte forma: é “para o povo” que se reverte a formulação de políticas públicas de gestão e planeamento urbano; é “com o povo” que se co-produz conhecimento capaz de mitigar desigualdades, obtido a partir de uma plataforma de capacitação que assenta na participação cidadã; e é “desde o povo” que emanam formas alternativas de *accountability* de “alta intensidade”, também designadas por novas formas de controlo social.

## Referências bibliográficas

ARNSTEIN, Sherry (1969), "A Ladder of Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, nº 4, July, 216-224.

AVRITZER, Leonardo (2002), "O Orçamento participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte", in Avelina Dagnino (Ed.), *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, pp. 17- 46.

CALLON, Michel, Pierre Lascoumes e Yannick Barthe (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.

CALLON, Michel (1999), "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay", in Mario Biagioli (ed.), *The Science Studies Reader*. New York: Routledge, 67-83.

DAGNINO, Evelina (2002), "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades", in Evelina Dagnino (org.) *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra, pp. 279-301.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE (2006), *Orçamento Participativo 2007-2008: Metodologia*. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte.

NUNES, João Arriscado, Marisa Matias, Ana Raquel Matos e Daniel Neves (2008), *New Accountability Systems: Experimental Initiatives and Inequalities in Public Policy and Health Policy Domains*. Relatório de investigação. Coimbra: CES.

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>