e-cadernos CES

01 | 2008
Debates contemporâneos: Jovens cientistas sociais no CES

Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo

Nelson Dias

Edição electrónica
URL: http://journals.openedition.org/eces/149
DOI: 10.4000/eces.149
ISSN: 1647-0737

Editora
Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Refêrencia eletrónica
Nelson Dias, « Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo », *e-cadernos CES* [Online], 01 | 2008, colocado online no dia 01 setembro 2008, consultado a 20 abril 2019. URL : http://journals.openedition.org/eces/149 ; DOI : 10.4000/eces.149

NELSON DIAS

UMA OUTRA DEMOCRACIA É POSSÍVEL? AS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO[1]

Resumo: A universalização dos princípios e regras da democracia liberal contrasta com a crise de representatividade política que hoje se vive. As elevadas taxas de abstenção verificadas em actos eleitorais, em muitos países do mundo, permitem perceber que a democracia representativa deixou de ser mobilizadora para muitas pessoas.

Neste contexto, as experiências de Orçamento Participativo (OP) ganham uma relevância significativa. Em menos de 20 anos, o OP transformou-se num importante tema de debate, que interpela a acção governativa, o sentido da participação política e a própria democracia. Importa, por isso, compreender melhor a dinâmica destes processos, nomeadamente as condições necessárias para a sua criação e consolidação, assim como as suas potencialidades e limites na construção de uma democracia mais participativa.

Palavras-chave: democracia, participação, orçamento participativo

1. SENTINDO O PULSO À DEMOCRACIA

Da democracia ateniense, à revolução francesa, ao derrube do Muro de Berlim, à actuação das instituições internacionais (FMI, Banco Mundial…), ao mais recente avanço do militarismo em nome da paz e da democratização dos Estados, a democracia tem o mérito de se ter mantido como um tema de debate inacabado e sempre em constante reformulação.

Um olhar contemporâneo sobre a imagem da democracia no mundo leva a concluir pela existência de uma situação bastante paradoxal (Santos, 2001). Por um lado, o consenso liberal em torno da democracia tem ganho uma amplitude à escala mundial,

[1] Como citar este artigo: Dias, Nelson (2008), "Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo", *e-cadernos ces*, 1, 195-218. Acedido em [data], http://www.ces.uc.pt/e-ca

considerando-a como o único regime capaz de reunir os elementos fundamentais da legitimidade política. Seja por iniciativa dos poderes políticos, por acções revolucionárias ou por pressão de organizações internacionais e de Estados mais poderosos, o alargamento da democracia liberal atinge hoje a maioria das nações do Planeta. Por outro lado, este regime vai convivendo com crescentes camadas da população mundial em situação de exclusão e de pobreza extrema.

O desencanto com a democracia começa-se a fazer sentir em algumas zonas do globo, como na América Latina, em que uma proporção significativa da população do continente dá preferência a uma maior distribuição da riqueza e à estabilidade económica, do que à manutenção do próprio regime democrático, pelo que *estaria disposta a deixar de lado a democracia por um governo não-democrático que pudesse solucionar seus problemas económicos"* (PNUD; 2004: 140).

A democracia representativa vive, assim, no centro de um conjunto conturbado de relações de forças e de poderes antagónicos. Ao mesmo tempo que as grandes corporações mundiais exercem as suas influências macroeconómicas e estratégicas sobre os Estados, numa acção que se pode considerar de uma certa delapidação da democracia exercida por cima, os Estados vão sendo pressionados por movimentos sociais e políticos, mais ou menos organizados, que reivindicam mais participação e mais democracia de base. Estes movimentos posicionam-se a diferentes escalas territoriais – locais, regionais, nacionais e mundiais[2] – e dedicam a sua atenção a sectores mais ou menos específicos da sociedade: minorias, mulheres, ambiente, educação, entre muitos outros.

No contexto da globalização, as críticas à democracia liberal foram adquirindo uma nova dimensão. A crescente dependência do poder político face ao poder económico, tem sido apontado, por muitos autores e frentes políticas, como uma ameaça à democracia, pois considera-se que uma tão grande concentração de poder em instituições que se regem pelo bem privado, fora do alcance do Estado e não eleitas pelo voto dos cidadãos, é antagónica com a ideia de democracia. Relembrem-se as palavras de Anthony Arblaster sobre aquilo que considera ser um dos paradoxos do pensamento político contemporâneo.

Enquanto uma teoria muito convencional tentou restringir a ideia de democracia à escolha de um governo a partir de elites competitivas, aceita-se também perfeitamente que a soberania teórica destes governos "democráticos" não seja igualada pelos seus reais poderes sobre a sociedade. Se um tão grande poder fica fora do domínio ou do controlo dos governos eleitos, é certamente estranho defender que as exigências da

[2] O Fórum Social Mundial é provavelmente o único movimento supranacional, que congrega actores posicionados a diferentes escalas territoriais e procura fazer uma certa articulação intersectorial entre esses.

democracia estão satisfeitas só quando o governo é popularmente eleito e, em princípio, responsável (2004: 84).

Para além de tudo isto, não deixa de ser importante reflectir que ao mesmo tempo que os princípios e regras da democracia liberal se encontram em processo de universalização, a democracia continua a restringir-se ao espaço de cada Estado-Nação. Este aspecto adquire uma maior importância no contexto de globalização das sociedades actuais, em que grande parte das medidas de regulação da actividade das pessoas e dos Estados são tomadas em instâncias de carácter supranacional, não eleitas democraticamente, como é o caso da Organização Mundial do Comércio, entre outras.

Mesmo esta restrição territorial da democracia enfrenta uma crise de mobilização interna. Os actos eleitorais defrontam-se, em inúmeros países, com elevadíssimas taxas de abstenção, o que significa que a própria democracia representativa tem perdido algum vigor e deixou de ser mobilizadora para muitas pessoas. Mesmo correndo-se o risco de colocar as questões em termos simplistas, veja-se um dos principais retratos que ajuda a ilustrar o exercício da cidadania na democracia representativa: os eleitores posicionados atrás de um biombo, para assinalar com uma cruz uma das opções constantes no boletim de voto. Fazem-no em situação de grande secretismo, havendo mesmo, muitas vezes, o receio de expressar publicamente a tendência de voto de cada um, o que demonstra claramente um fraco desenvolvimento da cultura democrática das pessoas e das instituições.

A crescente suspeição lançada sobre a classe política em muitas das democracias do Mundo, acusada de práticas de corrupção, partidarização generalizada do aparelho de Estado e da Administração Pública, utilização do poder público para favorecimento e enriquecimento pessoal, beneficiação de interesses privados em detrimento do interesse colectivo, entre outros aspectos, têm como consequência aquilo a que Touraine chama de crise da representatividade política. É como se as pessoas já não se sentissem representadas e o seu papel de cidadãs tivesse sido reduzido ao de eleitores. As garantias constitucionais e jurídicas perdem sentido à medida que a vida social, económica, cultural e ambiental se degrada. No contexto da economia de mercado, a democracia transformou-se em liberdade de consumo, em “supermercado” político (1994).

Num contexto como este, o que começa a estar em causa é a legitimidade da própria democracia. Esse questionamento ganha mais força quando se analisam as taxas de participação dos cidadãos nos diferentes actos eleitorais e se percebe que essas têm sofrido um decréscimo acentuado nos tempos mais recentes. As amplas lutas políticas e sociais do passado, pela democratização do voto, vêem-se hoje confrontadas com uma

situação de desvalorização desse direito. É caso para se questionar porque razão o acto central de participação dos cidadãos, o voto, é tão pouco estimulante para uma vastíssima camada da população? O poder político tende a encontrar um conjunto de argumentos de causa que normalmente residem fora de si, ou seja, dependem de outras variáveis que não a qualidade da democracia. Para Arblaster, esta apatia dos eleitores pode reflectir:

> a convicção generalizada de que "votar não vai alterar nada", de que alterações de governo não têm qualquer importância, uma vez que o verdadeiro poder está fora do controlo do governo. […] O absentismo nas eleições não é claramente tão irracional como seria se fosse resultado de indolência e de irresponsabilidade (2004: 137).

Os partidos políticos, considerados como o pilar central de sustentação da pluralidade democrática da teoria liberal, estão também em profundo descrédito. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento vem reforçar esta ideia ao dar conta, em múltiplos documentos, que os partidos políticos têm vindo a perder legitimidade na actualidade.

Em França, Itália, Noruega e nos Estados Unidos, a filiação em partidos políticos implantados é metade do que era há 20 anos, e por vezes menos. E pesquisas recentes na América Latina e na Europa Central e de Leste concluíram que as pessoas têm mais confiança na televisão do que nos partidos políticos (2002: 5).

Segundo os dados do Latinobarómetro, em 2002 apenas 14% dos latino-americanos manifestavam confiança nos partidos políticos (*cit. in* PNUD, 2004) e, em 2003 esse valor desceu para os 11%.

Quando confrontado com o estado da democracia moderna, Norberto Bobbio (2002) identifica a existência de cinco promessas não cumpridas do ideal democrático.

Em primeiro lugar, considera que o povo, composto por indivíduos, deixou de ser soberano. Os sujeitos politicamente relevantes são os grupos organizados, como é o caso das grandes organizações, associações de diversas naturezas, sindicatos, partidos políticos, entre outros, e não os indivíduos. O povo como unidade de indivíduos, com direito de participar directa ou indirectamente na vida política, perdeu lugar para o povo representado por diversos grupos de interesses. Esta promessa não cumprida remete, claramente, para a desigual distribuição de poder no contexto da democracia moderna.

Uma segunda promessa não cumprida, e resultante da anterior, emerge da ideia da representação de interesses vinculada a um mandato e a um programa, o que torna a democracia moderna contraditória com o seu próprio princípio fundador, baseado na

representação política. O papel do Estado resume-se, deste modo, à mediação dos múltiplos interesses organizados na sociedade, negligenciando aquilo que são os interesses nacionais.

A terceira promessa não cumprida é a derrota do poder oligárquico. A democracia representativa é, em si mesma, a rejeição do princípio da liberdade como autonomia. A eliminação da tradicional distinção entre eleitos e eleitores, governantes e governados ficou por realizar. A democracia moderna estagnou no seu processo de desenvolvimento, resumindo-se a um procedimento de legitimação política de determinados grupos.

Como quarta promessa, o autor aponta a eliminação do poder invisível, pretendendo com isto dizer que, em paralelo com um Estado visível existe um outro invisível. Tal reporta-se ao secretismo associado à democracia. É como se as grandes decisões estivessem envoltas em sigilo, longe dos olhares externos, resumindo a relação com a população aos actos publicitários das acções governativas, esses próprios controlados e manipulados.

A educação para a cidadania é a quinta promessa não cumprida do ideal democrático. A democracia requer cidadãos activos mas o modelo de representação mais não tem feito do que produzir um fenómeno generalizado de apatia política. Vivemos mais numa democracia de eleitores do que numa democracia de cidadãos. A educação para a democracia e para a cidadania não é hoje assegurada por ninguém. As famílias, as escolas, as universidades, as associações, os sindicatos, os partidos políticos, o poder governativo não exercem essa função. Antes pelo contrário, todas estas institucionalidades sociais estão repletas de práticas muito pouco democráticas. É difícil crer que uma democracia assim tenha viabilidade!

2. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO NOVO EXPERIMENTALISMO DEMOCRÁTICO

Apesar da abordagem liberal se ter tornado dominante ao longo do século XX e início deste novo século, tem-se assistido desde o período do pós-guerra a uma revalorização dos argumentos participacionistas que haviam perdido peso nas últimas décadas, pondo em causa muitas das limitações do modelo demoliberal.

É neste contexto que o experimentalismo democrático associado ao Orçamento Participativo (OP) ganha uma relevância significativa.

A primeira experiência de OP surgiu na cidade brasileira de Porto Alegre, em 1989[3]. Desde essa data, têm-se multiplicado um pouco por todo o mundo este tipo de

[3] Maria do Carmo Carvalho e Débora Felgueiras (1994) defendem que o OP, como forma de controlo e participação social sobre o orçamento público municipal, teve início com o Conselho Popular do Município de Vila Velha (Estado de Espírito Santo, Brasil), no período de 1986-1988, onde foi realizado o debate sobre o

iniciativas, com especial relevo para a América do Sul e Central, e mais recentemente a Europa, África e Ásia. Todas iguais quanto à designação de OP, mas todas diferentes na forma como se implementaram e têm desenvolvido, assim como nos resultados alcançados.

Um olhar pela história das experiências[4] de OP permite diferenciar quatro grandes fases (Cabannes e Baierle 2004, Cabannes, 2008):

- Fase I: que corresponde a um período de *experimentações*, entre 1989 e 1997, em que se destacam as iniciativas levadas a cabo em Porto Alegre, no Brasil, e em Montevideu[5], no Uruguai. Esta fase corresponde *grosso modo* a 2 mandatos eleitorais para a administração local no Brasil (1989/1992 e 1993/1996), onde um número superior a 30 municípios avançou com a experiência de OP;

- Fase II: período da chamada *massificação brasileira* das experiências de OP, que decorreu no mandato seguinte, ou seja, entre 1997 e 2000, durante o qual mais de 140 municípios brasileiros adoptaram o OP, com variações significativas[6];

- Fase III: que vai do ano 2000 até à actualidade, em que se tem vindo a verificar a *expansão* destas experiências fora do Brasil, num quadro de ampla *diversificação*. É nesta fase que emergem inúmeras iniciativas de OP em cidades latino-americanas e europeias, recorrendo a modelos existentes, onde se destaca Porto Alegre, mas com adaptações a cada local, o que implicou nalguns casos alterações substanciais ao desenho original.

- Fase IV: que reflecte a situação actual de construção de redes de cooperação nacionais e internacionais de OP.

As experiências que se conhecem fazem justiça a esta grande diversidade (Allegretti e Herzberg, 2004; Cabannes e Baierle, 2004; Ribeiro e Grazia, 2003; Wampler), tanto

orçamento municipal com o Prefeito em exercício. Enquanto metodologia de gestão pública participada, a experiência de orçamento participativo ganhou relevo com a iniciativa de Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul, Brasil), embora, em 1989, tenham igualmente sido lançadas outras experiência deste género, em municípios brasileiros de menor dimensão, como é o caso de Santo André.

[4] Apesar de terem passado cerca de 18 anos da primeira iniciativa de OP, o que levaria a supor que já não se trata de uma experiência mas de uma prática democrática consolidada, opta-se por utilizar a designação "experiência", pelo facto de não existir um corpo inequívoco e consolidado do seu estado de desenvolvimento, continuando em processo de construção.

[5] Tratam-se de experiências pioneiras, iniciadas no mesmo ano, embora apresentem diferenças substanciais em termos de processo (Gugliano, 2004).

[6] Para mais informações sobre esta fase consultar a obra de Ana Clara Ribeiro e Grazia de Grazia (2003).

pela variação na dimensão territorial e populacional dos municípios, como pelos modelos participativos, financeiros e "legislativos" adoptados no desenho institucional do OP.

Segundo estimativas mais recentes, existem actualmente no mundo mais de 2000 experiências de OP (Cabannes, 2008), a maioria das quais na América Latina. A Europa tem evidenciado também um grande dinamismo na adopção deste tipo de dispositivo de participação, podendo ainda destacar-se, embora em menor número, a emergência destas experiências em África, na América do Norte e também na Ásia.

Quadro I: Exemplos de experiências de OP no Mundo

Continente	**País**	**Experiências**
América do Sul e Central	Brasil	Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Guarulhos, Diadema, Santo André, Fortaleza, Mundo Novo, Suzano, João Pessoa, São Carlos, Varginha, São Leopoldo, Gravataí, Campina Grande, São Mateus, Osasco, Vitória, Várzea Paulista, Concórdia, Goianésia, Londrina, Natal, Olinda, Pará de Minas, Rio das Ostras, Santa Maria, Estado do Rio Grande do Sul[7]
	El Salvador	San Salvador, Micro-região de Juayúa, Nejapa, Alegria
	Colômbia	Samaniego, Manizales, Marsella, Medellín, Envigado, Arauca, Pereira, Valle del Cauca, Ibague
	Equador	Cuenca, Cotacachi, Ibarra, Montufar, Chimborazo, Cayambe, Orellana
	Argentina	Buenos Aires, Rosário, Córdoba, La Plata, Moron, Bella Vista – Corrientes
	Peru	O OP está previsto na Constituição da República, sendo assim considerada uma política de Estado de carácter obrigatório
	Bolívia	Uncía, Ciudad de El Alto (La Paz), Pintada
	Chile	Buin, Cerro Navia, La Pintana, Molina, San Antonio, Rancaqua, Illapel, Talca, Lautaro, Freirina, S.Salud Tacahuano, San Joaquín, Municipalidad de Frutillar, Municipalidad de Puerto Montt
	Costa Rica	Escazu
	Venezuela	Caracas, Guacara, Libertador, Mérida, Baruta
	Guatemala	Quetzaltenango, San Juan Comalapa...
	República	O OP tornou-se lei nacional em 2007.
	Uruguai	Montevideo, Paysandu, Maldonado, Florida
	Paraguai	Asunción
América do Norte	Canadá	Guelph, Toronto Community Corporation, Montreal
	EUA	Chicago
	México	San Pedro, Gomez Palácio

[7] Trata-se de uma experiência desenvolvida ao nível de um Estado do Brasil, no período de 1999 a 2002. Também em Itália existe uma experiência de nível supra-municipal – região de Lazio.

Quadro I: Exemplos de experiências de OP no Mundo (Continuação)

Continente	País	Experiências
Europa	Inglaterra[8]	Bradford, Salford, Harrow, Sunderland
	Bélgica	Mons
	França	Saint-Denis, Bobigny, Arcueil, Limeil- Brevannes, Morsang-sur-Orge, Paris XX, Poitiers, Região Poitou Charentes (OP dos Liceus)
	Itália	Comune de Grottammare, Roma XI, Napoles, Modena, Arezzo, Colorno, Reggio Emilia, Trento, Paderno Dugnano, San Canzian d'Isonzo, Anzola dell'Emilia, Novellara, Provincia de Cagliari, Provincia de Reggio Calabria, Senago, Senigallia, Vimodrone, Bergamo, Veneza, Região de Lázio
	Alemanha	Rheinstetten, Lichtenberg (Berlin)...
	Portugal	Alcochete, Alvito, Aljustrel, Avis, Batalha, Braga, Carnide (Lisboa), Castelo de Vide, Castro Verde, Lisboa, Marvão, Palmela, Santiago do Cacém, São Brás de Alportel, São Sebastião (Setúbal), Serpa, Sesimbra, Vila Real de Santo António[9]
	Espanha	Sevilha, Córdoba, Getaf, Albacete, Campillos, Novelda, Xirivella, Santa Cristina d'Aro, Figaró-Montmany, Logroño, Tudela, Donostia-San Sebastián, Zaragoza, Sant Joan D'Alacant, Jerez, Castellón, Petrer
África	Cabo Verde	Sta Cruz (Ilha de S.Vicente), São Miguel (Ilha de S.Vicente), Paul (Ilha de Sto.Antão), Mosteiros (Ilha do Fogo)
	África do Sul	Bufalo
	Moçambique	Maputo

Fonte: Projecto Orçamento Participativo Portugal (http://www.op-portugal.org)

3. CONDIÇÕES PARA A IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DE OP

Um dos aspectos frequentemente analisado nos OP prende-se com as condições de implementação e consolidação das experiências. A esmagadora maioria dos OP existentes resulta apenas da vontade política dos eleitos que os propõem e sobrevive sem qualquer enquadramento legal ou normativo, sujeitando-a grandemente às dinâmicas dos ciclos eleitorais e a interpretações subjectivas, carregadas de supostos ideologismos.

De acordo com análises efectuadas a várias experiências de OP, na América Latina, África e Europa, é possível propor aqui a ideia de que as condições para a implementação e consolidação dos OP se inserem em cinco grandes dimensões, nomeadamente: ideológica, política, financeira, metodológica e societária.

A presença dessas dimensões nos diferentes processos de OP é bastante variável, tratando-se obviamente de condições ideais que em alguns casos podem inclusive não

[8] Em Inglaterra foi definida uma Estratégia Nacional sobre OP que prevê a adopção desse instrumento de participação por parte de todos os municípios do país até 2012, *in* http://www.communities.gov.uk/publications/communities/participatorybudgeting

[9] Para mais informações sobre as experiências de OP em Portugal consultar Dias e Allegretti (2007) e Dias (2008a e 2008b).

estar presentes. O que aqui se trata é, no limite, de construir uma proposta para a criação de um novo modelo de análise das experiências de OP.

A *dimensão ideológica* prende-se, necessariamente, com a convicção de que a participação não é um obstáculo à acção governativa mas antes um apoio ao processo decisional, para que este se ajuste o mais possível às necessidades das pessoas e dos diferentes grupos sociais. Trata-se, no fundo, da intenção de democratizar a própria democracia (Santos, 2003; Cabannes, 2004) e de provocar uma certa inversão da representatividade política, tradicionalmente assente na lógica "dos muitos que votam pouco e que elegem poucos que votam muito", ou por outras palavras, "dos muitos que decidem pouco ao eleger poucos que decidem muito". Isto implica uma intenção de descentralização de poderes, ou melhor, de partilha de poderes entre eleitos e eleitores, o que obviamente não é fácil, atendendo à cultura política tradicional dos órgãos governativos. É ao nível ideológico que se radicam os fundamentos que orientam a acção política, no sentido de criar processos de âmbito co-decisional ou consultivo. Este é, aliás, um traço que ajuda a distinguir grandemente as experiências de OP em países como o Brasil, das que se praticam na maioria dos países da Europa. O radicalismo democrático está muito mais presente no Sul do que no Norte do Planeta. O olhar político do Norte sobre o Sul tende a desvalorizar o experimentalismo deliberativo, visto sob a óptica do exotismo, da desordem e do "subdesenvolvimento". Na Europa tem-se optado, em grande parte das experiências, por adoptar formas mais recuadas de participação, alegando que o progresso e os níveis de organização social e política alcançados no Continente demonstram a validade e a bondade das opções seguidas, quanto às formas e aos conteúdos da governação.

Isto leva a concluir que a dimensão ideológica não é passível de generalização a todas as experiências de OP, embora possa fazer toda a diferença relativamente ao aprofundamento da participação e da própria democracia.

A *dimensão política*, intimamente relacionada com a anterior, prende-se, sobretudo, com a criação de condições que favoreçam a incorporação destes processos, em termos internos, por parte de todo o executivo municipal, assim como do corpo técnico dos municípios, e em termos externos, ao nível das diferentes lideranças locais. Torna-se claro que daqui resulta como condição fundamental, para a implementação e consolidação deste tipo de processos, a *vontade política* (Rover, 2004) ou *compromisso governamental* (Borba e Lüchmann, 2007). Não existindo qualquer previsão ou obrigação legal que imponha aos municípios a adopção deste tipo de dispositivo, só mesmo essa vontade o pode viabilizar.

Esta dimensão reporta também para a necessidade de proceder à *pedagogia da participação* em diferentes sectores sociais e políticos locais. Um processo como o OP

não se basta apenas por via da vontade dos eleitos, implicando necessariamente a adesão dos restantes elementos do executivo municipal, nem sempre em sintonia, assim como das chefias intermédias e do corpo técnico com capacidade de influência ao nível do processo de elaboração do orçamento municipal. A descentralização de poderes no OP, não se coloca apenas ao nível da atitude do executivo mas também do próprio corpo técnico, que muitas vezes se fecha à inovação e à mudança, como forma de exercer o seu poder sobre a estrutura administrativa. Como refere Zander Navarro, é fundamental "*capturar os funcionários públicos no que se refere aos fundamentos do OP"* (2004, cit. Rover, 2004: 11) num processo de contágio participacionista que vise inviabilizar, à priori, possíveis entraves à implementação de uma iniciativa desta natureza. A pedagogia interna é fundamental para que todos possam dominar e partilhar a mesma linguagem, acompanhada da criação de uma equipa que possa dedicar o seu tempo de trabalho à promoção do processo participativo. Os municípios, sobretudo os mais pequenos, têm dificuldades em destacar parte do seu corpo técnico para esta intervenção devido aos constrangimentos financeiros. Esta é uma questão central que pode ajudar à diferenciação entre organizar umas reuniões pontuais com a população, ou desenvolver uma dinâmica permanente de participação, mobilizando os cidadãos e suas organizações para amplos aspectos da vida dos territórios, onde se destaca também a componente orçamental.

É a este nível que a pedagogia da participação é igualmente necessária em termos externos, ao nível das diferentes lideranças locais, informando-as e implicando-as no processo. O OP terá tanto mais sustentabilidade quanto mais distante estiver das lutas político-partidárias. A partidarização e politização da participação em nada beneficia a dinâmica do OP; pelo contrário, só a prejudica, na medida em que visa apenas retirar daí benefícios eleitorais para os actores envolvidos, sem qualquer sustentação ideológica e política firmes sobre o sentido da participação e da própria democracia.

Veja-se o caso do Brasil, em que o alargamento do pluripartidarismo, depois da emenda constitucional n.º 25, de 1985[10], abriu campo para uma crise de representação e de governabilidade. Como refere Voltaire Schilling,

> em nome da governabilidade [os partidos] sacrificaram seus princípios ideológicos partidários mais caros em função de um acordo que permitisse cumprir com certa eficácia os seus desígnios de governo e de administração. A tendência mais comum, pois, foi sacrificar as ideias, os programas e a representatividade, em

[10] In http://www.tse.gov.br/institucional/centro_memoria/historia_eleicoes_brasil/os_partidos_politicos/os-partidos-politicos.html, em 20 de Dezembro de 2006.

nome da ordem e do bom andamento das coisas, tentando evitar crises políticas danosas ao controle que as elites exerciam e exercem sobre o pais-continente.[11]

O autor adianta ainda que esta fuga para a sobrevivência por parte da classe política contribuiu para que os partidos políticos lograssem pouca confiança por parte da população brasileira, resultando desse processo uma preferência dos eleitores por candidatos confiáveis, "salvadores" e não por programas partidários ou ideológicos. Tal como em relação à dimensão ideológica, também a pedagogia da participação pode ser negligenciada no OP, embora seja certo que esse facto conduzirá a uma mais fácil instrumentalização e uma menor sustentabilidade do processo.

A *dimensão financeira* é fundamental em situações deste tipo, pois é evidente que sem um *volume satisfatório de orçamento* para investir torna-se difícil dar seguimento à proposta participativa. Esta questão é tanto mais decisiva pelo facto dela implicar uma conjugação entre a agenda política submetida ao acto eleitoral, com a agenda que emerge da participação. Por outras palavras, o desenvolvimento de um processo como o OP, dentro de um sistema de democracia representativa, implica que o poder político terá que, por um lado, dar continuidade ao programa de governo que lhe permitiu ser eleito, e por outro lado, integrar as propostas de investimento que resultam da participação. O não cumprimento de qualquer uma destas agendas implica uma perda de credibilidade e legitimidade política por parte do executivo. Esta conjugação obriga, necessariamente, à existência de uma disponibilidade financeira que permita fazer face a um natural aumento das frentes de investimento público por via da participação.

Por outro lado, também é certo que a fraca capacidade de investimento por parte de alguns municípios pode constituir-se como uma oportunidade para promover a *pedagogia do orçamento*, nomeadamente sobre a proveniência dos dinheiros públicos, a capacidade financeira dos municípios, as regras da gestão orçamental, as competências do poder local e a necessidade de estabelecer prioridades.

A *dimensão metodológica* remete para a forma com o OP é implementado. Não basta querer desenvolver processos participativos; é preciso saber, sendo que isso implica cuidados metodológicos fundamentais, que podem fazer toda a diferença entre uma participação real e uma participação condicionada, entre o aprofundamento democrático e a mera legitimação política. Uma das condições metodológicas é o *descentramento comunicativo* por parte do executivo e da sua equipa técnica, de forma a potenciar uma plataforma de diálogo e cooperação com a população capaz de aliar conhecimentos técnicos, opções políticas e propostas expressas de acordo com necessidades reais. É

[11] In http://educaterra.terra.com.br/Voltaire/Brasil/2003/08/18/000.htm, em 20 de Dezembro de 2006.

certo que a acção governativa se rege por enquadramentos legislativos e financeiros, princípios técnicos, opções políticas e estratégicas para um território, mas isso não pode inviabilizar a comunicação com os cidadãos comuns e a participação destes no processo decisional. O mesmo é dizer que a democracia não se pode condicionar pela técnica, e que, por sua vez, o conhecimento técnico deve ser democratizado. Boaventura Sousa Santos apresenta a este nível uma proposta conceptual que remete para a passagem de uma cultura tecno-burocrática a uma cultura tecno-democrática (2002).

O descentramento comunicativo deve estar também presente numa outra condição metodológica, que diz respeito à necessidade de produzir *informação e documentação detalhada sobre o processo e garantir a sua divulgação*. A prestação de contas sobre as despesas e receitas, por um lado, e sobre os investimentos e gastos correntes, por outro, são aspectos fundamentais para criar uma base de conversação e reflexão reais sobre o orçamento. Toda esta informação deve ser amplamente divulgada, através dos mais variados suportes. Não se trata de reproduzir informação em papel, à medida de todos os habitantes, porque essa é uma opção ambientalmente condenável, mas de disponibilizar, em variadíssimos locais, os dados sobre as contas públicas, como por exemplo, nas reuniões do OP, mercados, jornais e rádios locais ou comunitárias, boletins municipais, Internet, entre outros. Esta situação pode traduzir-se em ganhos substanciais em matéria de transparência da acção governativa e das contas públicas.

Uma terceira condição metodológica remete para a necessidade de organizar bons sistemas de registo dos processos, de modo a facilitar a sua monitorização e avaliação participadas. Uma parte significativa das experiências não possui qualquer sistema deste tipo, o que deixa perceber a base de informalidade e de descomprometimento com que são realizadas.

Outra das condições metodológicas, relacionada com a anterior, é a existência de um enquadramento normativo que permita uma regulação participada do processo. Não se trata apenas de permitir a participação cidadã na definição dos investimentos públicos mas também na regulação do sistema.

A democracia representativa assenta num complexo esquema legislativo e institucional, constituído com o objectivo de garantir a legitimidade e o bom funcionamento do sistema democrático e do Estado de direito, muito difícil de compreender e de interpretar por parte do cidadão comum. A esta situação não é alheia a apatia e demissão das pessoas face à vida política do seu país, da sua cidade e da sua comunidade, dificultando, deste modo, o exercício de uma cidadania mais activa.

A democracia participativa exige, igualmente, a definição de um enquadramento normativo, mas cuja especificidade central seja o envolvimento de eleitos e eleitores na sua concepção. Trata-se, portanto, de criar um espaço de participação, onde aspectos

como a eleição dos conselheiros, direitos e deveres dos participantes, direitos e deveres do executivo, organização das reuniões, o método de votação e decisão dos investimentos, entre muitos outros, são co-concebidos e co-regulados por políticos e cidadãos.

A existência de um regulamento prévio do OP, elaborado pelo poder público, impõe aos cidadãos, como condição de adesão, a aceitação desse quadro orientador. Em termos simbólicos isto significa que as pessoas podem aderir a um processo que não é seu, que já se encontra pré-formatado e controlado pelo poder governativo. A apropriação que os participantes podem vir a fazer do OP nestes casos será mais reduzida, na medida em que se trata de um processo externo, no qual lhes é dada a possibilidade de participar, dentro dos parâmetros definidos, tal como se verifica nos mecanismos de participação próprios da democracia representativa.

A construção partilhada do enquadramento normativo do processo reúne melhores condições para combater a apatia e o distanciamento dos cidadãos da vida política dos seus territórios, na medida em que esses sentem que estão a construir e a conquistar algo diferente, não se resumindo a meros consumidores de participações condicionadas.

Este aspecto remete para a *dimensão societária* do processo participativo. Em termos das condições para a implementação e, sobretudo, para a sustentabilidade de processos como o OP, esta é provavelmente a mais determinante, pois conduz à necessidade de "construir" uma *sociedade civil forte*, organizada e mobilizada para poder debater com a classe política as opções consideradas mais válidas para a satisfação das necessidades das pessoas e dos territórios. Se a vontade política é inquestionável para se poder lançar o OP, uma sociedade civil forte é uma necessidade para que este tipo de processo seja apropriado pela população, e deixe de ficar tão vulnerável às alternâncias democráticas e às lutas político-partidárias.

4. POTENCIALIDADES E LIMITES DO OP

Importa agora perceber quais as grandes potencialidades e limitações do OP no aprofundamento da democracia, sendo que qualquer uma dessas resulta incontornavelmente da criação ou não das condições apresentadas no ponto anterior. Isto significa que quantas mais condições se conseguiram reunir para a implementação deste tipo de processo, mais potencialidades esse poderá gerar na construção de uma democracia mais participativa a nível local.

As principais potencialidades do OP são as seguintes:

- *Institucionalização da participação*, que permite criar o compromisso com os cidadãos relativamente ao seu envolvimento no cerne da acção governativa, ou seja, na definição das prioridades de investimento;
- *Equilíbrio de poderes e criação de um espaço de comunicação e cooperação directa entre eleitos e eleitores*, que permite ultrapassar o habitual assitencialismo público das promessas eleitorais, dos atendimentos aos cidadãos e de outras situações mais ou menos esporádicas de contacto entre uns e outros. A institucionalidade democrática criada para implementar o sistema de representação política não forjou os mecanismos de participação que permitem uma interacção cooperativa entre eleitos e eleitores, remetendo os primeiros para o papel de decisores e os segundos para a situação de assistidos. O OP permite o equilíbrio de poderes por via de um espaço de comunicação que procura integrar o conhecimento técnico com as necessidades sentidas pela população, sem que algum se sobreponha ao outro. A este nível é curiosa a observação de Sérgio Azevedo ao referir que o OP ajudou a ampliar a visibilidade do processo orçamental, anteriormente pouco conhecido e entendido como um assunto específico de especialistas (2003);
- *Inversão de prioridades de investimento*, que confirma o facto das opções políticas nem sempre serem as mais ajustadas às necessidades sentidas pela população em cada momento. Este processo permite, assim, evitar alguns erros de planeamento, muito habituais em variadíssimas situações. O poder governativo não pode por si só almejar conhecer todos os problemas que afectam o município, razão pela qual pode encontrar na população um apoio à identificação desses problemas e à decisão sobre as situações que em cada momento são as mais prioritárias para resolver;
- *Maior distribuição dos produtos do desenvolvimento e maior coesão e solidariedade territorial*. O facto do OP assentar num esquema de divisão territorial, de forma a garantir a maior proximidade aos problemas e às populações, permite organizar melhor *"a oferta de bens e serviços públicos numa perspectiva territorial"* (Rover; 2004: 15). Em muitas experiências *"são comuns os relatos de comunidades ou regiões que abriram mão de alguma demanda de obra ou serviço para beneficiar outra com necessidade mais urgente"* (*Idem*, *Ididem*). É mais uma vez pelo confronto de opiniões, só possível num espaço de comunicação e de equilíbrio de poderes, que estas situações se tornam unanimemente claras e democraticamente aceites. O OP

possui, assim, um potencial significativo de promoção de uma democracia com maior capacidade redistributiva;

- *Promoção de uma identificação da população com os destinos do seu município*. A implicação das pessoas no processo de identificação dos problemas e na decisão sobre as prioridades de investimento cria um compromisso cívico e uma identificação com os destinos do desenvolvimento do município. A dinâmica gerada contribui para uma maior consciencialização sobre a importância da comunidade e da interdependência entre os seus elementos, quebrando, de certa forma, o individualismo e a competição, próprios de uma concepção democrática mais liberal;
- *Maior vigilância democrática e maior transparência da acção governativa*. O OP obriga o executivo a prestar contas do seu exercício, assim como da situação financeira do município, fora dos espaços tradicionais definidos pela institucionalidade do Estado de direito. Essa prestação passa a ser feita perante a população, sem necessidade de mediação de qualquer espécie, incluindo os meios de comunicação social. Este processo aprofunda o nível de conhecimento e de informação dos cidadãos sobre o exercício governativo, assim como eleva o nível de consciência sobre as restrições que o executivo sente para dar resposta a todas as demandas. Este último aspecto só favorece as relações de cooperação entre eleitos e munícipes, diminuindo a contestação social gratuita, muito habitual em democracia. Este último aspecto é reforçado por Carmen Pineda Nebot quando refere que o OP permite "establecer una mayor confianza entre los diferentes actores y crear un clima de cooperación y mutuo respeto entre el gobierno local y la sociedad" (2004: 2);
- *Criação de uma dinâmica educativa e formativa de promoção da cidadania*. Esta será provavelmente a maior potencialidade do OP. Todo o processo se reveste de uma elevadíssima carga educativa, o que permite a todos os envolvidos a realização de um conjunto de aprendizagens que favorecem a alteração das habituais relações de poder que se estabelecem entre eleitos e munícipes. Isso implica que o potencial educativo seja pedagogicamente bem conduzido através da adopção de metodologias mais convenientes aos processos participativos. A pedagogia da participação, apontada como condição para a sustentabilidade do OP, é igualmente fundamental para que todos os actores *"adquiram eficácia e potência de acção no exercício da democracia, da cidadania activa, na vitalização das esferas públicas e na construção de uma nova cultura política"* (Pontual, 2000: 267). Uma cultura

assente em princípios de co-gestão, co-responsabilização e co-legitimação para a construção de um sentido comum, de autonomia para a participação, de novas formas de exercício de poder e da transparência governativa. O OP permite a todos os envolvidos ampliar o conhecimento sobre o território, facilitando a adopção de medidas mais consensuais por parte do poder público. Do ponto de vista da população as aprendizagens ampliam-se significativamente. Para além do que ficou exposto, o debate gerado pelo OP permite um descentramento sobre as necessidades pessoais e muito localistas de cada família ou comunidade e a construção de uma visão mais integrada do território, dos seus problemas e das suas potencialidades. O OP amplia o processo de construção da cidadania, abrindo campo para uma participação informada e responsável na vida dos territórios.

O OP é um dispositivo de promoção da participação que revela também algumas limitações que importa compreender:

- *Processo muito centrado na resolução de problemas mais imediatos, o que impede um planeamento mais estratégico em relação ao desenvolvimento do município*. Esta questão é apresentada como uma limitação, embora seja de questionar a validade de determinados processos de planeamento estratégico, elaborados por equipas muito especializadas, mas cujo sentido dado à acção não é o mais ajustado às necessidades locais. De todas as formas, trata-se de facto de uma limitação na medida em que hoje se exige cada vez mais aos poderes governativos a capacidade de exercer o planeamento numa perspectiva de médio e longo prazo, integrando as diferentes variáveis influentes no desenvolvimento dos territórios. Esta exigência poderá inviabilizar o processo participativo, gerado em torno do orçamento, normalmente muito centrado no imediatismo das necessidades sentidas pelas pessoas. A saída desta situação de impasse pode passar pela conjugação de formas de planeamento estratégico participado, como é o caso da Agenda 21 Local, com o OP. O primeiro ajuda a situar as grandes prioridades estratégicas de um território, numa perspectiva mobilizadora dos diferentes actores, e o segundo a afectação financeira aos investimentos que permitem dar seguimento à estratégia definida. Ambos os exercícios são

fundamentais do ponto de vista do planeamento, sendo que o primeiro é de ordem estratégica, enquanto que o segundo é de carácter mais operacional[12];

- *Processo muito centrado sobre os investimentos*, ou seja sobre as despesas de capital, sem discutir de forma directa outras despesas de funcionamento, assim como as próprias receitas. É com naturalidade que muitas propostas efectuadas pelas pessoas que participam nos processos de OP sejam incluídas na componente de investimento público mas tenham também implicações em termos de despesas de funcionamento, como é o caso da construção de um qualquer equipamento social (escola, creche, jardim de infância, posto de saúde, etc.). Isto significa que o OP deveria abrir um campo de participação sobre ambas as componentes orçamentais. A ausência de discussão sobre as receitas é também para Boaventura Sousa Santos (2006) uma limitação, na medida os processos "incidem apenas sobre a utilização dos recursos estatais, deixando de fora do seu alcance a obtenção de tais recursos." Para o autor a lógica participativa da democracia redistributiva deve incidir também na obtenção de recursos estatais e, portanto, basicamente na fiscalidade.

Outras limitações podem ser encontradas, embora seja mais correcto considerá-las como estruturais da acção governativa dos municípios e não específicas do OP, nomeadamente:

- *A reduzida capacidade financeira dos municípios* que dificulta a resolução dos múltiplos problemas que afectam os seus territórios. Nos pequenos municípios rurais essa situação assume contornos mais restritivos. Esta questão estrutural tem como consequência a definição de uma verba muito reduzida destinada à participação da população. A incapacidade dos municípios de fazerem face a um volume satisfatório de investimentos propostos pelos participantes pode contribuir para a perda de credibilidade do processo, com a consequente perda de dinâmica participativa;
- *A dimensão localista do OP* que obriga a que o processo participativo se restrinja no espaço e aos recursos nele existentes, não permitindo uma articulação com as dinâmicas supra-municipais, nacionais e internacionais que influenciam o desenvolvimento dos territórios. Rover sugere, a este nível,

[12] Em Belo Horizonte esta necessidade de compatibilizar diferentes níveis de planeamento foi sentida a partir do próprio processo de OP, tendo a Prefeitura procurado contrariar as "intervenções pontuais do OP" com a concepção de instrumentos de planeamento mais estratégico, como foi o caso do Plano Director de Vilas e Favelas e do Plano Director de Drenagem (Azevedo e Fernandes, 2005).

a necessidade de pensar estrategicamente o desenvolvimento local, superando a rigidez espacial e incorporando a necessidade de ampliar a esfera de actuação territorial para obter resultados mais eficazes (2004). Boaventura Sousa Santos, referindo-se concretamente ao caso do Brasil, sugere que *"apesar destas experências serem, por enquanto, de âmbito local, não há nenhuma razão para não se estender a aplicação do orçamento participativo ao governo dos Estados ou mesmo ao governo da União"* (2006: 346). A articulação do OP com outros dispositivos de participação, como é o caso dos conselhos municipais de políticas públicas, assim como uma eventual articulação entre municípios vizinhos com OP e destes com as estruturas regionais e nacionais, permite ultrapassar este localismo da participação e encontrar novas formas de governação dos territórios;

- *Participação desigual entre grupos sociais* como é o caso das mulheres e dos jovens. Embora esta seja uma dimensão pouco trabalhada na maioria dos OP[13], existem indícios que permitem avançar a ideia de que a participação nestes processos continua a ser maioritariamente exercida por homens adultos[14]. Isto constitui, obviamente, uma limitação em termos da democracia, o que demonstra, por um lado, a necessidade de democratizar as relações de poder entre géneros, e por outro, que os processos de OP devem estar atentos a esta dimensão e forjar estratégias de mobilização que permitam um maior equilíbrio a este nível.

5. CONCLUSÃO

De forma muito sintética, é possível afirmar que o grande desafio da democracia participativa passa por aprofundar positiva e conjugadamente as abordagens quantitativa e qualitativa da participação política. A primeira reporta-se para a necessidade de trazer para o debate político o maior número possível de participantes sem quaisquer tipos de restrições, enquanto que a segunda se prende mais com a qualidade da própria participação, ou seja, com a possibilidade de a alargar, para além do voto, às diferentes áreas da vida socio-política de um território. Quanto mais profícua for a relação entre

[13] Uriella Coelho Ribeiro sugere que as abordagens tradicionais sobre esta matéria tendem a tratar a sociedade civil de forma homogénea, pelo que a autora propõe um outro olhar sobre as estratificações sociais e os instrumentos de participação, como forma de compreender melhor os desequilíbrios verificados no envolvimento de homens e mulheres nestas dinâmicas.

[14] A este nível Fedozzi (2007) coordenou uma análise histórica de dados relativos ao OP de Porto Alegre e concluiu que a relativa paridade entre homens e mulheres nas assembleias não se reflectia nas instâncias representativas do processo, como o Conselho do OP e os Fóruns de Delegados. Nesses espaços os homens continuam a constituir a maioria.

estas duas abordagens mais perto se estará da construção de uma democracia participativa.

Como se viu anteriormente, a democracia liberal reduziu ao mínimo estas duas abordagens, criando um ideal centrado no método eleitoral e restringindo a população ao papel de eleitores. Excluídas deste entendimento ficaram as preocupações com a promoção da cidadania, a que certamente não é alheio o défice que hoje se vive em relação a esta matéria.

A proposta participativa em que se funda o OP visa, exactamente, a conjugação de uma ampla participação com o seu alargamento a áreas que normalmente se encontram vedadas aos cidadãos comuns. Esse parece ser um ganho inquestionável deste processo participativo. Uma matéria tão sensível e determinante em democracia, como a gestão do orçamento público de um município, poder ser discutida em amplas assembleias de cidadãos, revela um progresso significativo em matéria de debate público e de quebra do secretismo que normalmente envolve a gestão orçamental.

Por outro lado, é importante não negligenciar que a participação não é um processo espontâneo, e que resulta de uma construção social e política, que é necessário compreender em cada contexto, sob pena de ser interpretada de forma ingénua, gerando o equívoco de *"que a participação social per se significa mais democracia e mais cidadania"* (Fedozzi, 2001: 8). Isto é tanto mais importante se se tiver em linha de conta que em várias experiências de OP continuam a vigorar situações de legitimação política assentes em formas de manipulação da participação.

Esta noção de artificialidade da participação remete para os dois grandes obstáculos que o OP enfrenta enquanto contributo para o aprofundamento da democracia. Por um lado, os défices democráticos inerentes à cultura política de eleitos e eleitores, e por outro, o choque de interesses e objectivos entre o sistema de representatividade e o sistema de participação.

Face à crise de confiança generalizada na classe política é natural que esta se veja "obrigada" a encontrar novas formas de legitimidade no futuro que se situem para além da eleição através do voto. Isso tem conduzido, e assim continuará certamente, ao surgimento de novos ou renovados processos de participação cidadã na vida socio-política da sociedade. O OP é um desses processos. O alastramento deste novo experimentalismo vai encontrar, por um lado, um poder político fragilizado em termos de credibilidade mas continuamente empenhado em se perpetuar no poder, e por outro lado, uma sociedade civil fraca, desmobilizada e apática.

O aprofundamento democrático, assente numa maior partilha e equilíbrio de poderes entre o Estado e a sociedade, proposto pelo OP, choca com o modelo de representatividade política, mediado pelos partidos, que apenas visam alcançar o poder,

aparentando não raras vezes situações de claro vazio ideológico. Como refere João Rêgo, *"é preciso desnudar a essencialidade das funções do partido político: a conquista, a reprodução e a manutenção do poder político"* (1994). É esta natureza do jogo político que conduz a situações de intromissão excessiva das máquinas partidárias em processos participativos como o OP, desvirtuando a essência e os objectivos a que esses se destinam. Esta situação deve-se certamente ao facto dos partidos visualizarem nestes processos uma oportunidade para influenciar diferentes sectores sociais, cooptando desse modo importantes lideranças e ampliando a sua base de apoio. O OP passa a ser perspectivado como mais um campo de poder que urge conquistar pelas máquinas partidárias. A lógica da representatividade política que conduz à luta pelo acesso ao poder é conflitual com a lógica da participação cidadã que visa socializar o Estado e politizar a vida social dos territórios.

O OP reúne um enorme potencial em termos de aprofundamento democrático, embora isso só seja substantivo e traduzível na realidade se existir uma sociedade civil forte, com capacidade crítica, capaz de produzir informação sobre as suas comunidades e vigilante sobre a acção governativa; uma sociedade civil que esteja apta a impedir uma intromissão excessiva dos partidos e demonstre capacidade para conquistar gradualmente diferentes espaços de participação, equilibrando, desse modo, as relações de poderes, por via de uma acção directa com os órgãos da administração, sem mediações de qualquer tipo.

O desafio coloca-se quando se interroga a viabilidade e a completa exploração do potencial do OP, perante as actuais estruturas do Estado e da administração. Estas foram concebidas para responder às necessidades de um modelo que assenta na separação dos poderes e restringe a participação cidadã ao domínio de um conjunto de procedimentos administrativos, altamente burocratizados, sendo normalmente estruturas muito pesadas, fechadas e avessas à inovação e à mudança. O OP não muda radicalmente o espectro da democracia moderna mas coloca pelo menos um conjunto de questionamentos e de alterações às formas de pensamento e de organização social e política, que permitem confrontar a validade ou adequação das actuais estruturas públicas com a necessidade de alargar os campos da participação cidadã.

Dificilmente o OP poderá alargar o seu âmbito e a articulação com outros dispositivos de participação, sem que se assegurem aberturas institucionais, por parte da administração pública, assim como do quadro jurídico-legal que regula a acção governativa. Isto remete para a necessidade de equacionar novas formas de regulação social da acção política que não resultam apenas da legitimidade e legalidade, conferida pelo enquadramento jurídico-legal, mas também pela própria dinâmica participativa, reconhecendo o seu potencial regulador. Esta dualidade entre o nível institucional-legal e

o social (Fedozzi, 2001) remete para a necessidade de equacionar a regulamentação efectiva do OP sem que isso signifique, por um lado, perda de controlo do processo por parte dos cidadãos e, por outro, uma renovada luta partidária pela conquista definitiva deste espaço.

Para finalizar e como elemento central desta reflexão fica a ideia de que o OP, assim como outras dinâmicas participativas, exige um processo de desenvolvimento político capaz de promover uma cultura democrática em todos os sectores da sociedade. Processo que não pode ser dado como acabado, implicando necessariamente o envolvimento do poder político, das organizações cívicas e de cidadãos comuns. Para além da ideia já lançada sobre a necessária abertura das diferentes estruturas de Estado às dinâmicas da participação, resulta também desta análise e importância fulcral de "criar" ou "recriar" uma sociedade civil com vontade de participar. Este poderá, aliás, ser o principal projecto civilizacional que cabe desenvolver por parte dos diferentes actores sociais, incluindo o poder político. Grande parte da população mundial desconhece os seus direitos e deveres, está muitas vezes equivocada sobre as funções e as competências dos poderes públicos, vive alheada dos processos de desenvolvimento dos seus territórios, não possui informação para poder avaliar estes e outros aspectos da vida social, está contagiada pela informação parcial veiculada pelos grandes órgãos de informação. Se é certo que este cenário exige uma elevação do sentido crítico das pessoas em relação ao mundo em que vivem, e portanto de uma acção cidadã mais implicada, não é menos verdade que os défices democráticos são por demais evidentes, nas mais variadas condutas quotidianas das pessoas, no trabalho, na família, na política e na sociedade. Toda esta conjuntura limita uma participação capaz de produzir a mudança em processos como o OP, o que exige, antes de mais, uma aposta fundamental na educação para a democracia e para a participação.

A implantação da democracia não foi seguida de um projecto educativo sério, capaz de traduzir as difíceis conquistas do passado num processo de construção de uma verdadeira civilização democrática. Os défices são significativos, razão pela qual instrumentos como o OP exigem a elevação do estado de participação e uma maior participação nas estruturas do Estado por parte dos cidadãos, com vista não apenas a produzir maior eficácia à acção governativa mas também a explorar todo o potencial democrático que encerra uma experiência deste tipo.

Nelson Dias

Licenciado em Sociologia e Mestre em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento, ambos pelo ISCTE. É colaborador da Associação In Loco desde 1994 e membro da Direcção desde 2005. Tem-se especializado na área da democracia participativa, com destaque para o tema do Orçamento Participativo (OP). Exerce actualmente as funções de consultor da Direcção-Geral da Administração Local de Cabo Verde e da Organização das Nações Unidas para a implementação do OP nesse país, e de Coordenador do Projecto "Orçamento Participativo Portugal". Contacto: nelsondias@sapo.pt

Referências bibliográficas

Allegretti, Giovanni e Herzberg, Carsten (2004), *Participatory budgets in Europe – Between efficiency and growing local democracy*. Amesterdão: Transnational Institute e Centre for Democratic Policy-Making.

Allegretti, Giovanni (2007) *"*Os Orçamentos Participativos na Europa" *in* Seminário "Democracia Participativa", Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 6 de Fevereiro, Coimbra.

Arblaster, Anthony (2004), *A Democracia*. Lisboa: Publicações Europa-América.

Avritzer, Leonardo e Navarro, Zander (org.) (2002), *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.

Azevedo, Sérgio (2003) *"*Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos*"*, comunicação apresentada no Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. Promoção FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburg, Rio de Janeiro, 27-28 Novembro.

Azevedo, Sérgio e Fernandes, Rodrigo (org.) (2005). *Orçamento Participativo – Construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Editora Revan.

Baquero, Marcello (2001), "Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo", *São Paulo Perspectiva*, Out./Dez. 2001, 15 (4), 98-104.

Borba, Julian e Luchmann, Lígia (2007), *"*Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*" in* Borba, Julian e Luchmann, Lígia (org.), *Orçamento Participativo – análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*. Florianópolis: Editora Insular.

Bobbio, Norberto (2002), *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra.

Cabannes, Yves e Baierle, Sérgio (2004), "Financiamento Local e Orçamento Participativo", Documento Base para o Seminário de lançamento da REDE URB-AL n.º 9, Porto Alegre, Prefeitura de Porto Alegre.

Cabannes, Yves (2008), *"Boas práticas de Orçamento Participativo na América Latina e na Europa"*, *in* Conferência Mundial sobre Desenvolvimento de Cidades, 13 a 16 de Fevereiro de 2008, Porto Alegre, Brasil.

Carvalho, Maria do Carmo, *et al.* (1994), "Orçamento Participativo no ABC, São Paulo", Polis, 34.

Demo, Pedro (2001), *Participação é Conquista*. São Paulo: Cortez Editora.

Dias, Nelson e Allegretti, Giovanni (2007), "Portugal – la participation ou l'avenement d'un politique de proximité", *Dossier Budgets Participatifs en Europe*, *Territoires*, 480.

Dias, Nelson (2008a), *Animação Cidadã para a Participação Política – O Orçamento Participativo*. São Brás de Alportel: Projecto São Brás Solidário.

Dias, Nelson (2008b), "Orçamento Participativo em Portugal – em busca de uma democracia de maior proximidade", *Revista Diálogos*, 4.

Fedozzi, Luciano (2001), *Orçamento Participativo – reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

Fedozzi, Luciano (2007), *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. *Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

Gugliano, Alfredo Alejandro (2004), "Participação e Governo Local – comparando a descentralização de Montevideu e o Orçamento Participativo de Porto Alegre", *Sociologia Problemas e Práticas*, 46.

Nebot, Carmen Pineda (2004), "Posibilidades y condicionamientos de los presupuestos participativos", *Temas para el Debate*, 113, disponível em http://www.presupuestosparticipativos.net/proprios2.pdf

PNUD (2003), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002 – Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*, PNUD.

PNUD (2004), *A Democracia na América Latina – ruma a uma democracia de cidadãs e cidadãos*. São Paulo: PNUD.

Pontual, Pedro (2000), *O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado*, Dissertação de Doutoramento, São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Rêgo, João (1994), *As bases socioeconômicas dos partidos políticos no Brasil: 1982/90,* disponível em http://www.fundaj.gov.br/docs/inpso/cpoli/JRego/TextosCPolitica/Teseart/tmint.htm

Ribeiro, Ana Clara e Grazia, Grazia de (2003), *Experiências de Orçamento Participativo – Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Editora Vozes e Fórum Nacional de Participação Popular.

Ribeiro, Uriella Coelho (2007), "As mulheres no Orçamento Participativo de Belo Horizonte", *in Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. Florianópolis: UFSC.

Rousseau, Jean-Jacques (1999), *O Contrato Social*. Lisboa: Pub. Europa-América.

Rover, Oscar José (2004) "Uma visão global sobre a aprendizagem em orçamentos participativos em contextos rurais brasileiros: limites e avanços", *in Seminário Internacional "Nueva*

Ruralidad, Trasnformación, Economia, Educación y Governabilidad, Lima – Peru, 29 e 30 de Setembro.

Santos, Boaventura Sousa (2001), "A Sociedade Civil Global", *Revista Visão*, Edição de 8 de Fevereiro, Lisboa.

Santos, Boaventura Sousa (2002), *Democracia e Participação – o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura Sousa (2002a), *Reinventar a Democracia*. Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva.

Santos, Boaventura Sousa (org.) (2003), *Democratizar a Democracia – os Caminhos da Democracia Participativa*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura Sousa (2006), *A Gramática do Tempo – para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento.

Silva, Marcelo Kunrath (2001), *Construção da "participação popular": Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*, Dissertação de Doutoramento, Porto Alegre: UFRGS.

Sintomer, Yves e Gret, Marion (2002), *Porto Alegre – a esperança de uma outra democracia*. Porto: Campo das Letras.

So, Alvin (1990), *Social Change and Development: Modernization, Dependency and World-System Theories*. Londres: Sage.

Touraine, Alain (1994), *O que é a Democracia?* Lisboa: Instituto Piaget.

Touraine, Alain (1998), *Iguais e Diferentes. Poderemos Viver Juntos?* Lisboa: Instituto Piaget.

Wampler, Brian (s/d), *Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados*, documento policopiado.