Orçamento Participativo

Giovanni Allegretti

Publicado em 2019-04-01

O termo designa um dos dispositivos, hoje, mais utilizados para estruturar a participação activa dos cidadãos na vida política do seu território, sendo imaginado como radical porque desafia o mito do direito à discricionariedade decisória por parte da democracia representativa.

Dado que, no final dos anos oitenta, as primeiras experiências concretas de Orçamento Participativo (OP) se deram em cidades brasileiras, o termo usado na maioria das línguas representa uma tradução pontual da locução portuguesa. Apenas o sueco “medborgarbudget”, o alemão “Bürgerhaushalt” e o echuabo “Muhako Wolaganela” se referem à ideia de um “orçamento cívico”.

Devido às diferenciadas experiências existentes, que em 2018 rondavam as 7.700 cidades (sendo apenas 3.000 em 2013), a uma definição “normativa” do OP prefere-se uma descrição metodológica que vê nele um processo no qual a população contribui para a tomada de decisão sobre os objetivos e a distribuição de recursos públicos, especialmente em âmbito local. Assim, o OP torna-se um processo de refinamento por graus das previsões financeiras/orçamentais de uma determinada entidade, marcado por uma temporalização rigorosa para o cumprimento das escolhas em seus vários estágios de articulação.

Embora aplicável (e aplicado) às empresas, cooperativas, instituições escolares/universitárias e até estabelecimentos prisionais, o OP desenvolve-se prioritariamente em âmbitos administrativos de escala municipal, e providencia um diálogo estruturado entre a sociedade civil e as instituições da democracia representativa (incluindo agências de serviços). Nas raras aplicações em escala regional, o OP passou por

múltiplas hibridações com percursos de planeamento participativo e jurados cívicos sorteados aleatoriamente. Desde 2017, existem também experiências de OP sobre pequenas fatias do orçamento de governos nacionais, como é o caso de Portugal, Coreia do Sul ou Taiwan. Existem países onde a aplicação do orçamento participativo se tornou obrigação de lei (Peru e República Dominicana, e o OP Escolar português) e governos nacionais (Polónia, Rússia, Egipto) ou regionais (Região Toscana) que incentivam a difusão deste dispositivo através de capacitação e de apoios financeiros aos governos locais. O OP mais conhecido é o da metrópole brasileira de Porto Alegre, que tem sobrevivido até 2018 apesar de várias transformações políticas, graças ao seu forte enraizamento social e à fama mundial conquistada na Cimeira Habitat II da ONU (1996) e nos Fórum Sociais Mundiais (desde 2001).

Aquela que – parafraseando Evelina Dagnino – poderíamos definir como a "confluência perversa" ao redor do OP de actores muitos diferentes do cenário internacional (como movimentos sociais altermundialistas e instituições neoliberais como o Banco Mundial) explica-se com o facto do dispositivo, através de ferramentas variadas ligadas ao controle social, permitir efeitos e impactos múltiplos relacionados com um amplo leque de objectivos políticos (não sempre explicitados).

O OP oferece múltiplas vantagens: maior controle cidadão sobre gastos públicos; transparência de processos decisórios e licitações; optimização dos investimentos em época de recursos escassos; construção de previsões orçamentais mais realistas; reconstrução de confiança mútua entre cidadãos e instituições; criação de novas parcerias entre municípios, empresas locais e terceiro sector; inclusão de grupos vulneráveis e incorporação de princípios de justiça redistributiva. Para alcançar tais objetivos, mostra-se necessário que as entidades experimentadoras não vejam o OP apenas como um instrumento de marketing territorial e garantam resultados concretos capazes de motivar os habitantes a participar com crescente empenho. Também os resultados alcançados parecem maiores quando o OP não é visto apenas como uma política setorial, mas como um projeto estratégico e desafiante, ou seja um "articulador" capaz de abranger toda a política económico-financeira das autarquias, gerando um "ambiente propiciador" para incentivar reformas complementares que aumentem a eficiência e a eficácia das políticas públicas, desencadeando círculos virtuosos de inovações na governança territorial e na modernização da máquina administrativa. As novas tecnologias – ainda raramente aplicadas aos OPs no máximo potencial fornecido pelo Web 2.0 – têm vindo a jogar um papel ambíguo na ampliação do público interessado no processo, frequentemente reduzindo a votação das prioridades cidadãs a uma somatória de preferências individuais, e retirando a capacidade de produzir solidariedade e justiça social. Porém, elas têm permitido maior eficiência na gestão das experiências, e fórmulas de voto mais complexas, destinadas a valorizar mais as componentes solidária e pedagógica do OP do que a competição entre participantes por recursos escassos.

Na fase da expansão mundial, o OP tem passado por profundas alterações de significado. Por exemplo, na Alemanha representa principalmente um instrumento para travar o endividamento autárquico, e em muitos países africanos é usado como oportunidade para combater a polarização territorial, o fenómeno da "elite capture" e aumentar as receitas através de novas parcerias locais e internacionais. Assim, a filosofia por trás do reconhecimento do OP muda muito, podendo este ser visto como mais um instrumento da governação neoliberal, uma compensação mais welfarista ou um instrumento de contrapoder e de oposição às visões *mainstream* do desenvolvimento. Esta última leitura valoriza o OP como espaço pedagógico de produção de novas epistemologias para reaprender a ler a economia não como a imposição héterodirigida e ineludível de ortodoxias neoliberais, mas como um espaço de experimentação e de escolha de alternativas centradas na valorização do ser humano e das relações de solidariedade.

Referências e sugestões adicionais de leitura:

Dias, Nelson (org.) (2018), *Hope for Democracy. 30 years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro: Oficina.
Santos, Boaventura de Sousa (2005), *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*. Londres: Verso.
Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten e Allegretti, Giovanni (2014), "Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale". *Dialog Global* N° 25. Bonn: ENGAGEMENT GLOBAL/Gmb.

Giovanni Allegretti é arquiteto, urbanista e investigador sénior do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Investigador principal de vários projetos europeus sobre participação cívica e co-director, para o mandato 2014-2019, da Autoridade Independente para a Garantia e a Promoção da Participação da Região Toscana (Itália).

Como citar

Allegretti, Giovanni (2019), "Orçamento Participativo", *Dicionário Alice*. Consultado a 27.05.19, em https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id_lingua=1&entry=24466. ISBN: 978-989-8847-08-9