

---

## Democracia local: O orçamento participativo em Palmela e Santarém.

*Cristina Granado*

### Introdução

A presente intervenção insere-se numa investigação a desenvolver no âmbito do doutoramento em sociologia no ISCTE sobre a problemática da democracia e da participação dos cidadãos ao nível local.

Dividimos a estrutura da comunicação em três partes:

- 1- Enquadramento conceptual, pretende situar o debate da democracia na sociedade moderna;
- 2- Análise do Orçamento Participativo como uma política de participação de iniciativa do poder local. Evidenciamos aqui algumas das polémicas inerentes à sua implementação e desenvolvimento;
- 3- Descrição empírica de alguns resultados referentes à participação do cidadão nos processos de implementação do Orçamento Participativo pelas autarquias de Palmela e Santarém;

### 1.- Enquadramento conceptual: Situar o debate da democracia na sociedade moderna

A discussão em torno da democracia parte do diagnóstico sobre o incumprimento do seu ideal clássico: **governo do povo por meio da máxima participação do povo.**

De facto, a reflexão sobre o problema do desenvolvimento da democracia na sociedade moderna leva vários autores a tentar responder à questão: **como é possível que o povo governe?** São apontados diversos limites à possibilidade do povo governar, entendendo a soberania popular como a determinação da vontade geral.

Já em 1910, Michels, referia como uma das limitações, a impossibilidade de uma soberania directa por parte das massas, sendo o mais forte argumento o que resulta do número.

O diagnóstico Weberiano da modernidade acrescenta, a burocratização das sociedades complexas. Esta torna-se incompatível com a soberania popular, dado que exige cada vez mais, a atenção de especialistas no que diz respeito às decisões públicas. Diante desta realidade a democracia significaria somente igualdade formal dos direitos políticos (Weber, 1991; Held, 1994; Michels, 1979).

Shumpeter substitui a ideia de democracia enquanto soberania popular pela ideia de democracia enquanto método: “o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas – legislativas e administrativas – em que os indivíduos adquirem poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (Shumpeter, 1994:305).

De facto, a democracia em que vivemos é essencialmente um sistema de representação (Giddens, 1997), uma forma de governo caracterizada por eleições regulares, sufrágio universal, liberdade de consciência e o direito universal de representação ou de criar associações políticas.

No entanto, são apontados também limites e insuficiências ao sistema representativo que passam pela sua burocratização, pelo facto de não ter conseguido ultrapassar a continuidade do domínio de uma minoria sobre a maioria nem evitar a sub-representação de interesses mais frágeis e uma ausência de participação do cidadão na vida quotidiana.

Independentemente da forma como está organizada, a democracia representativa significa o poder exercido por grupos afastados do eleitor comum e é muitas vezes dominada por interesses político-partidários mesquinhos (Giddens, 1997).

A crise que a sociedade democrática atravessa (abstenção eleitoral, desinvestimento nos partidos, desconfiança nas instituições e classe política, défice do exercício efectivo da cidadania) é uma crise da própria democracia representativa. O que leva Giddens (1997) a afirmar que o que se está a tornar necessário nos países democráticos é o aprofundamento da própria democracia.

É neste contexto, que a democracia participativa surge como um modelo que se caracteriza por pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida colectiva. Baseia-se na ideia de que a legitimidade das decisões e acções políticas deriva da deliberação pública de colectividades de cidadãos livres e iguais.

Diferente da democracia representativa que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder, a democracia participativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões colectivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efectiva dessa autoridade colectiva.

À luz de teóricos clássicos como Rousseau e Mill, este referencial enfatiza o carácter de autodeterminação da cidadania e o carácter pedagógico e transformador da participação política.

A perspectiva de democracia de Habermas (1995), acção comunicativa, assenta num modelo discursivo que trabalha com a ideia de soberania popular que nem se concentra exclusivamente no povo, como prevê a perspectiva republicana, nem a torna difusa “no anonimato do poder constitucional”, como pressupõe a teoria liberal.

Para Habermas, a democracia deve ser analisada a partir da relação entre o Estado e a sociedade. As decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem, reflectir a vontade colectiva organizada através da participação política em formas públicas de debate. Deste modo, a esfera pública é o local no qual os problemas que afectam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados.

Parece evidente no debate actual sobre a democracia a necessidade de aumentar os canais de participação do cidadão. Como refere Mozzicalfreddo (2000) não é só o problema da democracia que se debate nas sociedades europeias, mas também as formas de participação dos cidadãos nos processos de produção de uma legitimidade pública do poder político.

Como vimos o exercício da democracia por via indirecta é atribuído geralmente a dois factores principais: por um lado a complexidade crescente das questões sobre as quais é necessário decidir e, por outro, a impossibilidade real do governo ser exercido por um número tão vasto de cidadãos.

Os municípios aparecem com mais facilidade como promotores da participação dos cidadãos pela sua menor dimensão face ao Estado central e por uma maior proximidade com os problemas da população (Sintomer, 2003).

Passaremos então a problematizar o Orçamento Participativo como uma política de participação do cidadão na gestão pública atribuindo ao poder local a adopção de novas experiências de desenvolvimento e democratização das sociedades.

## **2.- Enquadramento do orçamento participativo como política de participação de iniciativa do poder local**

O recurso à democracia participativa advoga novas formas de regulação social, aparecem tomadas de posição públicas em favor de uma “reinvenção do governo” com o recurso à democracia de assembleia a nível local, utilizando métodos de “democracia directa” que aumentem os níveis de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão (Freire, 2001; Braun, 2001).

É com este objectivo que o Partido Trabalhista do Brasil, quando em 1989, assumiu o Município de Porto Alegre, desenvolveu desde então, uma modalidade de gestão inovadora, baseada na participação popular na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha dos investimentos municipais (Fidozzi, 2001).

O chamado Orçamento Participativo de Porto Alegre, tem sido reconhecido como uma experiência bem-sucedida de participação civil e de governabilidade de gestão pública (Santos, Boaventura, 2002). O orçamento é um instrumento básico do contrato político que se estabelece

nas relações políticas e administrativas entre o Estado e os cidadãos, sendo as decisões orçamentárias, decisões políticas fundamentais.

Leonardo Avritzer (2003) considera quatro categorias para que não só se concretize o Orçamento Participativo mas também para que este se desenvolva e mantenha: 1) a vontade política do partido que detém o poder; 2) a densidade associativa que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade ou da comunidade; 3) os elementos do desenho institucional e 4) a capacidade administrativa e financeira para administrar a proposta.

Acabou por se desenvolver como um processo regularizado e contínuo de intervenção permanente na gestão municipal. O **desenho institucional** deste processo, assenta na reunião dos cidadãos em assembleias regionais e temáticas onde se estabelecem prioridades para a distribuição dos investimentos municipais. Nas assembleias são eleitos os conselheiros do Orçamento Participativo a quem compete apreciar e votar a proposta orçamental construída pelo Executivo Municipal a partir das prioridades definidas nas diferentes assembleias.

Uma **primeira polémica** do desenvolvimento do OP é a institucionalização do processo dado que esta pode trazer uma perda da autonomia popular, enfraquecendo a participação. Aliado à centralidade do Estado na condução do processo, reduz a combatividade dos actores da sociedade civil na crítica das acções e relações políticas e sociais. Reduz o papel crítico do associativismo civil local ( Lüchmann, Lígia, 2002).

No entanto, quem defende a institucionalização da participação considera-a como uma condição da sua viabilidade. É ela que confere as condições para a legitimidade do processo. Existe uma organização da estrutura institucional (criação do Gabinete de Planeamento) que organiza e conduz a discussão do orçamento e uma metodologia orientada para a discussão do orçamento (Silva, Marcelo, 2001).

O grau de participação do munícipe é um dos aspectos a que o OP dá particular atenção, especificando qual o papel do cidadão na escolha efectiva das prioridades de investimento. Podendo esta ser **consultiva** (as opiniões recolhidas podem ou não influir na tomada de decisão das políticas públicas) ou **decisiva** (as opiniões recolhidas têm um impacto directo sobre a tomada de decisão).

Este é **um segundo aspecto polémico** da implementação do OP: se a participação deve ser apenas consultiva ou decisiva.

Os defensores do papel consultivo argumentam que o sufrágio eleitoral confere um poder de decisão aos eleitos que não deve ser substituído por sectores minoritários que participam no OP. Esta linha de pensamento enquadra-se na perspectiva de Habermas (1995) que considera que se deve reconhecer os limites entre o Estado e a Sociedade, na medida em que compete ao primeiro a regulação e a administração dos problemas sociais.

Os defensores do papel deliberativo da participação argumentam que é este um factor preponderante no estímulo à participação. “Quando o ponto de vista expresso pelos habitantes tem apenas um valor puramente consultivo, estes acabam por se cansar, por falta de motivação” (Sintomer; Gret, 2003:15). Por outro lado, Cohen questiona: se tomarmos como pressuposto de que as principais instituições políticas solucionadoras de problemas (parlamento, administração e partidos) permanecem fixas no seu desenho e concepção, e que os cidadãos devem discutir direcções políticas e não resolver problemas, então, a capacidade de contribuição pública para dirigir o Estado permanece como uma questão aberta.

Um **terceiro aspecto polémico** é analisar se o OP é um exemplo de democracia participativa ou se mesmo apelando à participação reproduz os mecanismos da representação.

O Orçamento Participativo é referenciado por Boaventura de Sousa Santos (2002) como uma emanação da teoria da democracia participativa. Teoria esta assente na ideia de que os cidadãos devem participar directamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos. Implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir apenas a vertente representativa. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do aumento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão da exclusividade do poder de decisão em favor de instâncias participativas, como é o caso do OP.

Para Mozzicafreddo, no domínio científico, é irrelevante a questão da democracia participativa porque: “O papel do poder político do Estado, o carácter social das relações de poder e as expectativas de participação nos vários domínios do social, por parte das populações, indicam a necessidade, no intuito de uma legitimação alargada do poder, de articular ao sistema de representação institucional uma representação com base na interacção social. De facto, não se trata de contrapor uma forma representativa a uma forma interactiva, melhor dizendo, funcional, pois ambas são representativas. Aliás, as supostas formas de democracia directa são irrelevantes para a discussão porque, por um lado, a complexidade das sociedades e as diferenciações de funções sociais e políticas implicam a figura de representação e, por outro, os alcances históricos – sociais e políticos – da democracia estão baseados na figura da representação” (Mozzicafreddo, 1997:176/77).

Para Avritzer, a definição de Orçamento Participativo assenta “ numa forma de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”, com base em quatro elementos: 1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos da participação local (assembleias regionais, conselhos, etc.), combinando-se aí métodos de democracia participativa; 3) auto-regulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e 4) reversão das prioridades de recursos públicos em prol das populações mais carentes” (Avritzer, 2003:14).

Continua em aberto a reflexão em torno do significado da participação do cidadão na gestão pública: Quais as intenções de quem propõe a participação? E quais os resultados dessa participação?

### **3 – Descrição empírica de alguns resultados referentes à participação do cidadão nos processos de implementação do Orçamento Participativo pelas autarquias de Palmela e Santarém.**

Por iniciativa dos Presidentes das Câmaras de Palmela e Santarém o Orçamento Participativo vem sendo implementado nestes concelhos, desde o início do ano 2002, através de reuniões de trabalho públicas de informação e debate em várias localidades. É também, solicitado como forma de participação o preenchimento de um inquérito por questionário.

Da consulta da imprensa local, podemos destacar a forma como é apresentada aos municípios por parte dos respectivos Presidentes de Câmara a iniciativa do Orçamento Participativo:

“ O Presidente da Câmara refere que “ a nossa época é marcada por um crescente descrédito na actividade política (...) é este distanciamento, sentido pelas populações, que se tem vindo a expressar num cada vez maior grau de abstencionismo eleitoral e num alheamento de participação na vida comunitária. À medida que a democracia representativa se vai consolidando, aumenta o distanciamento entre eleitores e eleitos, ficando estes, após os actos eleitorais, livres para definir e executar as suas políticas sem controlo nem participação dos cidadãos que os elegeram (...). O OP surge, assim, como um instrumento de grande importância para a participação dos cidadãos, assim como o seu acompanhamento e avaliação, de modo a estabelecer prioridades de actuação face aos recursos existentes” (jornal de Santarém, 7/03/2002, p.5).

“A Presidente da Câmara lembrou que o desenvolvimento da democracia participativa, que tem em conta as sugestões e opiniões das pessoas, é um método que a autarquia pretende assumir na gestão pública local. (...) O OP, que pretende envolver as pessoas na gestão pública, proporciona a todos os interessados a participação na elaboração de um instrumento decisivo da gestão municipal, como é o Plano de Actividades e de Investimentos Municipais” (Jornal de Palmela, 27/09/2002, p. 3).

Os resultados que se apresentam na presente comunicação, têm como suporte as seguintes etapas metodológicas:

- a) Análise de conteúdo das actas das reuniões realizadas com os munícipes em 2002 e 2003.
- b) Análise dos dados do inquérito por questionário aos munícipes sobre o orçamento Participativo em 2002 e 2003.

O executivo da câmara de Palmela realizou 35 reuniões com os munícipes em 2002 e 2003, envolvendo cerca de 3000 participantes.

Em Santarém realizaram-se apenas reuniões com os munícipes em 2002. Onde participaram cerca de 1000 pessoas em 16 reuniões.

**Quadro 1-** Grelha de análise das actas das reuniões com os munícipes

DIMENSÕES DE ANÁLISE	CATEGORIAS
TIPO DE PARTICIPAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio à câmara</li> <li>- Pedidos/reclamações</li> <li>- Informações/questões</li> <li>- Propostas/sugestões</li> </ul>
LOCALIZAÇÃO DAS QUESTÕES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Casa”</li> <li>- Rua</li> <li>- Localidade</li> <li>- Freguesia</li> <li>- Concelho</li> <li>- Nacional</li> </ul>
PRIORIDADES DE INTERVENÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação</li> <li>- Acção social</li> <li>- Gestão e planeamento urbanístico</li> <li>- Recolha e tratamento de lixos</li> <li>- Rede viária e sinalização de trânsito</li> <li>- Desenvolvimento económico e turismo</li> <li>- Cultura, desporto e tempos livres</li> <li>- Habitação</li> <li>- Rede de esgotos</li> <li>- Abastecimento de águas</li> <li>- Criação e conservação de espaços verdes</li> <li>- Protecção civil</li> <li>- Iluminação</li> </ul>
REPRESENTATIVIDADE DA INTERVENÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em nome individual</li> <li>- Em nome de uma associação</li> <li>- Em nome de um grupo informal</li> </ul>

Após uma quantificação dos resultados, podemos concluir que a participação do cidadão nas reuniões do OP se caracterizou por ser essencialmente reivindicativa.

Alguns exemplos de reclamações: “Existem muitas ruas por alcatroar”; “Necessária uma iluminação mais adequada”; “Falta de limpeza e lavagem das ruas”; “Problema do escoamento de águas”.

Os problemas colocados revelam sobretudo uma dimensão “localista” ao nível da localidade/bairro: “Construção da Rotunda da Volta da Pedra”; “Preocupação com impactos ambientais da ETAR da Lagoinha”; “Esgotos para o bairro Vale de Touros”.

As prioridades de investimento apontam para: a rede viária e sinalização de trânsito; recolha e tratamento de lixos; rede de esgotos; e abastecimento de água.

Os inquéritos revelaram alguns indicadores que permitem caracterizar socialmente a população que participa neste processo assim como as opiniões dos munícipes e a percepção/avaliação do OP.

No que concerne ao perfil social, podemos salientar que, a percentagem mais significativa de participantes do Orçamento Participativo é:

- Do sexo masculino (70%);
- Faixa etária maioritária concentrada entre os 36 e 55 anos (55%) e mais de 56 anos (25%);
- Ensino básico é preponderante (54%) e 4ª Classe (21%);
- Exercem a sua actividade profissional no ramo dos serviços (54%);
- São trabalhadores por conta de outrem (45%) e reformados, desempregados (30%).

A utilidade do OP e da participação dos munícipes no processo de decisão da Câmara é considerado útil para a maioria (65,4%).

Podemos concluir que no geral se concretizou o objectivo de estimular a participação das pessoas na vida local. Quais foram os resultados dessa participação?

Atendendo à dimensão da participação do munícipe, esta permitiu-nos aferir que:

- Participam no processo do OP um número significativo de pessoas de grupos sociais mais desfavorecidos e com mais dificuldade de se aproximar do poder institucional. Por exemplo, o caso das pessoas mais idosas e com menos escolaridade. As pessoas com problemas ao nível das infra-estruturas básicas ainda por resolver.
- A participação das mulheres é significativamente mais reduzida do que a dos homens. A população mais jovem também apresenta índices baixos de participação.
- Os munícipes demonstram ter um conhecimento de problemas muito concretos ao nível das localidades onde residem, sendo um potencial importante de informação para a autarquia. Fazem igualmente propostas e sugestões que podem ter utilidade para a gestão.
- A participação dos munícipes foi substancialmente reivindicativa apontando para problemas locais relacionados com as infra-estruturas básicas.
- O cidadão participa nas reuniões a nível individual, expondo as suas opiniões e problemas que o afectam. Pontualmente, intervém dirigentes associativos que falam em nome de determinado grupo ou comunidade local.
- Os munícipes acham úteis as reuniões do OP, pela importância que conferem à sua própria participação. Consideram poder colaborar na identificação dos problemas, assim como útil a sua opinião para definir as prioridades de investimento municipal. As questões de âmbito institucional como a eficácia ou a maior transparência da gestão municipal, não tem um peso tão importante no que se refere à utilidade das reuniões do OP.

Em ambas as autarquias até ao momento mantêm-se o modelo de participação consultivo. Mesmo assim, evidencia-se alguma resistência à participação das populações por parte de alguns eleitos, como salienta um jornal local:

“Mas passemos aos receios manifestados por alguns Presidentes de Junta (seguidos por outros líderes activos), de estas assembleias e dos respectivos delegados do OP poderem vir a substituir as funções dos Presidentes de Junta e das Assembleias de Freguesia” (O Ribatejo, 28/03/2002, p.32).

## Bibliografia

- ALEXANDER, Jeffrey. *The return to civil society*. Contemporary Sociology. 22, November/1993.
- AVRITZER, Leonardo. 2003. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo:Cortez.
- COHEN, J. (s/d). *Deliberation and democratic legitimacy*. In Bohman, J. Deliberative democracy. Essays on reason and politics. Institute of Technology.
- FREIRE, André e BAUM, Michel. 2001. “Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização”. In *Análise Social* nº 158-159.
- GIDDENS, Anthony. 1997. *Para além da esquerda e da direita*. Oeiras: Celta.
- GUERRA, Isabel. 1986. “Poder local – reprodução ou inovação?”. *Sociologia Problemas e Práticas*, 1. Lisboa:Cies.
- HABERMAS, J. 1995. *Três modelos normativos de democracia*. São Paulo: Lua Nova.
- HELD, David. 1994. *Models of Democracy*. Cambridge. Polity Press.
- LÜCHMANN, Lígia. 2002. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Universidade Estadual da Campinas. Tese de doutoramento.
- MICHELS, Robert. 1989. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona.
- MOZZICAFREDDO, Juan. 2000. *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. 2002. *Democracia e Participação*. Porto: Edições Afrontamento.
- SCHUMPETER, J.<sup>a</sup> 1942. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova York; London:: Harper e Brothers.
- WEBWE, Max. 1919. 1978. *Economy and Society*. Berkeley. University of California Press.
- YVES Sintomer. MARION Gret. 2003. *Porto Alegre a esperança de uma outra democracia*. Porto: Campo das Letras.