

CONSTITUIÇÃO, DEMOCRACIA E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE BRASIL E PORTUGAL

*Marta Nunes da COSTA**

RESUMO

A teoria democrática tem vindo a apoiar-se numa diferenciação conceptual estratégica entre ‘representação’, ‘participação’ e ‘deliberação’, no entanto, embora compreensível do ponto de vista de análise conceptual, esta distinção dificulta o trabalho de compreensão dos sentidos e instanciações de democracia, assim como a conceptualização de um modelo democrático capaz de responder aos desafios do século XXI. Neste artigo irei defender o argumento de que o sucesso da democracia, nas infinitas formas que possa assumir, depende de uma abordagem complementar, i.e., de uma abordagem que toma a democracia como um todo orgânico que tem várias dimensões - de representação, participação, e deliberação - que não se opõem nem se excluem mutuamente, mas sim que se podem reforçar, contribuindo para uma democracia mais substantiva quer teoricamente, quer visível nas suas práticas. Para isso quero tomar a experiência do orçamento participativo como paradigma, servindo de ponto de partida para uma análise comparativa entre a experiência no Brasil e em Portugal, e mostrando como esta experiência que depende da coordenada de participação se suporta igualmente em actos deliberativos e tem consequências de expansão e redefinição dos mecanismos representativos assim como da representação em si mesma. A minha hipótese, que

* Professora e Pesquisadora na Universidade do Minho, Portugal.
E-mail. nunesdacosta@yahoo.com

tem de ser testada e que por isso se inclui num projecto mais vasto no qual este artigo é só o prelúdio, é que o orçamento participativo desempenha um papel exemplar na forma de conduta das democracias, ao nível local, mas que esse modelo poderá ser aplicado a nível regional e até nacional, transformando os mecanismos e condições de participação. Isto é, defenderei que o orçamento participativo tem um potencial que vai muito mais além da reflexão, deliberação e tomada de decisão relativamente à distribuição de dinheiro em obras públicas numa cidade ou município, e que pode ter um papel determinante na reconfiguração das democracias para o século XXI. Este artigo tem três momentos: o primeiro diz respeito aos aspectos teóricos que devem ser esclarecidos. Em segundo lugar caracterizarei com brevidade as experiências do orçamento participativo em algumas cidades brasileiras e portuguesas. Em terceiro lugar, apontarei algumas coisas que devem ser melhoradas para que o orçamento participativo seja mais eficaz, e por isso, com maior probabilidade de ‘subir a pirâmide’ da estrutura de poder e da política.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição. Democracia. Orçamento participativo. Representação. Participação. Deliberação.

Este artigo pretende reflectir sobre uma questão teórica fundamental, que tem dividido cientistas e filósofos quanto à sua resposta, devendo-se esta divisão a dois factores: por um lado, a existência de uma conceptualização prévia à abordagem do tema em causa que tem muitas falhas e problemas em si mesma; por outro lado, à metodologia empregue na tentativa de resposta e abordagem a esta problemática. Que questão é essa? A questão é como “pensar a democracia no século XXI?”. Esta questão dirige-nos em duas direcções possíveis: teoricamente, convida-nos a explorar e reconceptualizar *a)* os conceitos de participação, deliberação e representação e *b)* a relação entre estes conceitos. Na prática, esta questão convida-nos a encontrar pontos de encontro entre aparatos teóricos e exemplos concretos dos conceitos em causa - aqui, o orçamento participativo é um exemplo representativo das relações, tensões e dinâmica desses conceitos.

Dito de outra forma, teóricos da democracia caem facilmente no erro ou na tentação de pensar a democracia em termos exclusivos, isto é, como tendo vários tipos fundamentais: democracia representativa, *versus* democracia participativa, *versus* democracia deliberativa. Mas esse *versus*, isto é, esta disjunção, como se a democracia tivesse de ser *representativa ou deliberativa ou participativa* não faz qualquer sentido, e na realidade atrapalha o trabalho de reflectir e considerar quais as formas que devem ser adoptadas para aprofundar as práticas democráticas. Porque é que essa disjunção não faz sentido, ou no mínimo, é contra-produtiva?

Este artigo tem como objectivo responder a esta questão e defender o argumento de que o sucesso da democracia, nas infinitas formas que possa assumir, depende de uma abordagem complementar, i.e., de uma abordagem que toma a democracia como um todo orgânico que tem várias dimensões - de participação, de deliberação, de representação - que não se opõem nem se excluem mutuamente, mas sim que podem reforçar-se mutuamente, contribuindo para uma democracia mais substantiva quer teoricamente, quer visível nas suas práticas. Para isso quero tomar a experiência do orçamento participativo como paradigma, servindo de ponto de partida para uma análise comparativa entre várias realidades democráticas, e mostrando como uma experiência que depende da coordenada de *participação* se suporta igualmente em actos *deliberativos* e tem consequências de expansão e redefinição dos mecanismos *representativos* assim como da *representação* em si mesma. A minha hipótese, que tem de ser testada e que por isso se inclui num projecto mais vasto do qual este artigo é só o prelúdio, é que o orçamento participativo desempenha um *papel exemplar* na forma de conduta das democracias, ao nível local, mas que esse modelo poderá ser aplicado a nível regional e até nacional, transformando os mecanismos e condições de participação. Isto é, acredito que o orçamento participativo tem um potencial que vai muito mais além da reflexão, deliberação e tomada de decisão relativamente à distribuição de dinheiro em obras públicas numa cidade ou município, e que pode ter um papel determinante na reconfiguração das democracias para o século XXI.

Este artigo tem três momentos: o primeiro diz respeito aos aspectos teóricos que devem ser esclarecidos, sobretudo através de uma análise dos conceitos de representação, participação e deliberação. Em segundo lugar caracterizarei com brevidade as experiências do orçamento participativo, enquadrando-as no contexto constitucional diferenciado de dois países, a saber, Brasil e Portugal. Em terceiro lugar, irei identificar alguns elementos do orçamento participativo que devem ser melhorados, de forma a criar condições para ‘subir a pirâmide’ da estrutura de poder e da política.

I. Contextualizando o debate ‘democrático’ - representação, participação e deliberação

Autonomia não é a condição da democracia; democracia é a condição de autonomia. Sem participar na vida comum que os define assim como no processo de tomada de decisão que molda o seu habitat social, mulheres e homens não podem tornar-se indivíduos. Liberdade, justiça, igualdade e autonomia são todos produtos de um pensamento comum e vida comum; a democracia cria-os.¹

Queria começar pela análise, e convite de reflexão a propósito desta citação. O que é a autonomia? Qual a sua relação com a democracia? Autonomia é condição necessária para o exercício democrático, ou, pelo contrário, é consequência deste? O que vem primeiro, participação que resulta numa construção social mais livre, justa e igual, ou, pelo contrário, uma estrutura social já definida que, pelas suas virtudes, ‘causa’ cidadãos virtuosos e, portanto, autónomos?

Este depoimento de Barber aponta um dos vários dilemas da democracia, sobretudo quando vista pelo prisma representativo. Pensar a autonomia é complexo e pode facilmente conduzir a aporias,

¹ “Autonomy is not the condition of democracy; democracy is the condition of autonomy. Without participating in the common life that defines them and in the decision-making that shapes their social habitat, women and men cannot become individuals. Freedom, justice, equality, and autonomy are all products of common thinking and common living; democracy creates them.” Barber, Benjamin, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, 1984, University of California Press, 2003:xxxv

a becos, ou desesperos conceptuais, porque não é claro exactamente como defini-la, como atingi-la e como mantê-la. Diria até que apresenta um argumento circular, onde um conceito nos remete para o outro. Podemos perguntar: há autonomia sem democracia? Barber diria que não, pelo menos no sentido em que ele o entende, ou seja, como consciência e participação activa na vida pública, correlato de responsabilidade individual e social; ou seja, autonomia será sempre vista como o produto de uma série de condições que estão já criadas, o que eu designo como condições propícias para a individualidade. Estas condições, curiosamente, não se limitam à dimensão representativa da democracia, mas estendem-se à dimensão participativa - participação é vital para a realização de autonomia, porque ser autónomo não é 'ser representado', mas sim, 'ser activo, participar, ter voz e manifestá-la'. Nessa manifestação, nesse exercício público do nosso dever - que coincide com a realização do nosso propósito enquanto 'seres políticos' - nessa participação, criam-se espaços para confrontos, 'guerras' e oposição de interesses, mas é através desse, e porque a democracia apela também à deliberação, que as melhores propostas vencem, que a razoabilidade se afirma e que o bem comum se sobrepõe. Deliberação e participação andam de mãos dadas muitas vezes e embora a sua relação não seja pacífica, é sem dúvida uma mais valia da democracia *vis-à-vis* outros regimes políticos e sociais.

Não quero repetir o que já tantos teóricos disseram, nem tão pouco repetir os milhares de páginas de já foram escritas sobre o assunto. Penso que é um dado adquirido e até mesmo do senso comum, que há tantas formas de democracia quantas as suas aplicações; que a democracia é vivida, experienciada e projectada de acordo com a história, cultura e conjunto de condições existentes de cada país - a democracia tal como é vivida no Brasil é com certeza diferente da democracia vivida em Portugal, ou nos Estados Unidos, ou em França, ou na África do Sul. Dirão, claro que são diferentes, são culturas diferentes, são histórias diferentes, são vivências diferentes. Parece de facto uma evidência, mas em muitas discussões que se iniciam e perpetuam sobre isto, parece que a origem dessas mesmas discussões

reside na crença de um ‘mito’ do que é de facto a democracia, do que deve ser a democracia, como se esse ideal e projecto fosse e tivesse de ser universal e adoptado por todos independentemente das características individuais de cada país. Afirmo e clarifico desde já que embora haja a partilha e portanto, o consenso sobre o que seria um conceito de democracia mínima, a partir do momento em que reflectimos sobre o que significa esse mínimo, i.e., o limite que separa democracias de não democracias, esse próprio limite, enquanto fronteira, é ténue e flexível, e portanto, difícil de captar por categorias teóricas ou pelo jargão de filosofia ou ciência política.

Todos concordarão que a democracia é associada à paz, na medida em que estados democráticos não se guerreiam mutuamente - as guerras acontecem entre estados democráticos e não democráticos; também podemos confirmar que as democracias tendem a elevar o nível e qualidade de vida; poderíamos mencionar outros factores até elaborar uma (pequena) lista do que seria o mínimo para ser “democrático”. Mas temos uma tendência quase impossível de controlar de querer adicionar outras características que tomaríamos como evidentes - tais como, a ligação da democracia a um certo ideal de justiça social - a luta pela igualdade e reconhecimento de direitos, a utilização do discurso dos direitos humanos para conduzir esta causa, etc; ou a ligação da democracia à igualdade política - a ideia de que cada pessoa vale um voto; a ligação da democracia à participação política, ou à deliberação, ou aos discursos de reconhecimento, ou ao controle de agenda política. Ou seja, a democracia é associada a muitas virtudes, mas nem todas elas andam de mãos dadas à medida que o seu grau se eleva. David Plotke aborda esta questão muito bem, utilizando as virtudes ou características definidas por Robert Dahl em *Democracy and its Critics* como ponto de partida. Assim também eu o farei, embora com um intuito diferente.

Plotke quer com a sua abordagem explorar os tipos de relações que se estabelecem entre estas virtudes, argumentando que ao promover uma virtude, geralmente temos de nos comprometer com as outras, e desmistificando a ideia de que estas virtudes se complementam e se reforçam mutuamente. De facto, isto não

acontece - ao defendermos um modelo de democracia que defenda acima de mais o valor de participação política, outros valores ficarão comprometidos ou limitados, tal como o controle da agenda, ou outro. O que eu quero analisar é a relação entre representação, participação e deliberação, tentando identificar os pontos e limites de variação entre elas.

Neste primeiro momento quero defender um modelo de democracia que, em vez de se definir por exclusão de partes - i.e., democracia 'representativa' vs 'participativa' ou 'deliberativa' - se afirma pela coexistência activa destas várias dimensões e afirma com ela o valor da deliberação. Quando falo de deliberação não quero com isto desprimorar a componente participativa ou representativa das democracias modernas, muito pelo contrário; quero explorar um modelo que, partindo de uma realidade democrática que se edificou essencialmente através da sua função 'representativa', é capaz agora de transformar esta própria representatividade através de um alargamento de mecanismos participativos e instituições participativas, e também um alargamento ou redefinição do próprio conceito de participação, onde o papel de deliberação assume uma força determinante e constitutiva para estabelecer um modelo democrático de sucesso para o futuro. Assim, antes de prosseguir, tenho de começar pelo começo, o que neste caso significa apontar algumas características que definem 'representação', 'participação' e 'deliberação'. Depois de fazê-lo estarei em melhores condições para (re)pensar a sua articulação e relação nas democracias modernas.

1. Pensando 'Representação'

Representação tem sido um conceito que tem estado em debate desde Hobbes, passando pela teoria do contrato social, até aos discursos mais neo-liberais que querem, através dele, reforçar simultaneamente a defesa dos direitos individuais e a primazia da causa da liberdade.

Com efeito, o ideal de liberdade tem gerido muitos dos textos produzidos em filosofia e ciência política, na medida em que é a ligação

a este conceito que motiva a busca da definição da natureza humana e, conseqüentemente, da melhor forma possível de organização social e política.

Liberdade é, no entanto, um conceito em si mesmo paradoxal e problemático, porque encerra em si aporias, que por si só, são inultrapassáveis. Pensemos em concreto: quando falamos em liberdade podemos falar de ‘ausência de impedimentos externos’ da nossa acção, o que seria a definição negativa de liberdade; ou podemos falar de uma liberdade positiva, em que se reforça a autonomia e capacidade de acção do indivíduo, e portanto o seu potencial criador e transformador num contexto plural. Pode parecer que estas definições se complementam, mas na realidade podem ser limitativas uma da outra, ou seja, se partirmos de uma concepção ‘negativa’ de liberdade, tenderemos a pensar a construção social como desenhada por fins individualistas, e portanto, pouco ou nada cooperativistas. Se partirmos de uma concepção ‘positiva’ de liberdade, pensaremos a construção social como passo necessário para realização da própria liberdade individual, e portanto, onde o ‘outro’ é essencial para o indivíduo e a cooperação é a condição natural de vida. Assim, como pensar a ‘liberdade’?

Seguindo a tradição ocidental, num cenário onde o estado de natureza Hobbesiano é recorrente, e a ‘guerra de todos contra todos’ uma ameaça do subconsciente imanente a todas as decisões políticas, medem-se os riscos e opta-se por um modelo representativo, desprimorando a virtude da participação, em função desse ‘terror’ inspirado de que o ‘outro’ possa usurpar, roubar e matar o que é ‘meu’. A linguagem da liberdade encontra um correlato numa linguagem de propriedade privada, onde os ‘bens’ adquirem quase uma função vital, de sobrevivência e definição do indivíduo. ‘Ser livre’ é ser livre para adquirir, possuir, comprar, vender, trocar. Ser livre é sempre ser mediatizado pelo objecto onde se deposita o ideal de liberdade, e onde o ‘outro’ é reduzido a uma parcela da transacção, mas onde nunca se assume como condição de liberdade.

Neste cenário, a comunidade política e democrática depende de mecanismos representativos que assegurem boas relações entre

propriedade e liberdade.² Representação afirma-se progressivamente, desde Hobbes até aos dias de hoje, como condição necessária de vida, ou melhor, sobrevivência. Apesar das críticas de Rousseau e outros republicanos que viam na representação uma ameaça à comunidade política, esta foi, pouco a pouco, afirmando-se igualmente como condição necessária da democracia que, quer pela extensão do território quer pelo aumento da população não poderia nunca apoiar-se exclusivamente em mecanismos participativos para manter a engrenagem democrática activa, produtiva, e sobretudo, de acordo com os seus próprios ideais.

2. Pensando Participação

Sempre houve, de facto, uma grande rivalidade entre os conceitos de representação e participação, sobretudo na forma como estes conceitos modelam e definem a própria concepção da democracia.

Desde a Grécia Antiga que democracia era associada à sua virtude participativa. Para os Atenienses, a democracia era uma forma plena de actividade humana na *polis*. Os cidadãos participavam nas decisões que diziam respeito ao funcionamento da *polis* e portanto, representavam-se a si mesmos. Claro, podemos dizer que em Atenas não existe uma ‘democracia’ de facto, porque o próprio grupo de cidadãos era extremamente reduzido. O critério de cidadania abarcava apenas os adultos, homens, excluindo todos os escravos e mulheres. Será concerteza muito diferente das democracias actuais, inclusivas, igualitárias, libertárias até. Mas um aspecto que definia ‘democracia’ na altura, e que a separava conceptual e praticamente de outros modos de governação era a importância conferida à participação.

² “In America we have seen since the beginning this war between liberty and power. because they cannot coexist, and the existence of one implies the absence of the other, we arrive at a model similar to Leviathan. “Refusing to share the anarchist’s sweet, innocent dream of a natural world without conflict, the realist creates an artificial world of power so efficient in repressing conflict that it threatens to extirpate individuals along with their conflicts and liberty along with its licentious abuses.” 2003:15

Quando na Modernidade se recupera o ideal democrático, a forma como este deveria ser actualizado não era consensual. Para Rousseau, por exemplo, a democracia era necessariamente baseada na participação dos seus membros e a representação constituía um dos maiores perigos a este modelo.

Por questões pragmáticas, a representação foi tornando-se ‘amiga’ da democracia, mas nem por isso deixou de levantar problemas, problemas estes que culminam no nosso século e nos vários desafios que as democracias modernas confrontam, muitos deles derivados dos mecanismos representativos e da falta ou insuficiência da representatividade. Atrever-me-ia a dizer que a crise que as democracias actuais confrontam derivam exactamente da impossibilidade teórica, conceptual, prática e pragmática de garantir a eficiência desses mecanismos representativos e sustentar a ‘representatividade’ como ‘meio’ para viver e/ou atingir a democracia (enquanto fim).

As tensões e problemas da democracia são bem visíveis - se por um lado se lutou tanto para adquirir certos direitos - legais, políticos, sociais - por outro, parece que esses direitos, uma vez garantidos, não são já suficientes para garantir que uma democracia mantenha os seus níveis de saúde ‘saudável’. Isto é facilmente identificável se analisarmos os comportamentos eleitorais em vários países. Os Estados Unidos e os países europeus queixam-se de uma abstenção cada vez maior, e portanto, uma percentagem assombrosa da população que simplesmente fica de fora e não participa, i.e, não vota no momento de eleições. As razões para este comportamento podem ser várias - ou porque os cidadãos não se identificam com os candidatos, e portanto, não se vêem representados; ou porque os cidadãos estão desencantados com a política e pensam que muitas das soluções para os seus problemas não é de carácter político; ou porque os cidadãos tendem a pensar que ‘os políticos são todos iguais’ e portanto não vale a pena. Podem ser estas, ou outras razões.

No entanto, é tentador resumir muitos dos resultados políticos / eleitorais à ‘falta’ de participação, mas essa leitura não é necessariamente linear ou tão simples quanto parece. Embora a abstenção

seja altíssima, não podemos simplesmente derivar daí que há menos participação. O que assistimos é uma mudança de paradigma, em que os cidadãos participam, mas não só politicamente. Ou seja, é um erro pensar que a população não está mobilizada, porque factos mostram o contrário, apenas não está em termos político-partidários e isso pode e deve ser explorado e explicado melhor.³

Os cidadãos cada vez mais se mobilizam não por ‘cores’ partidárias mas por causas - solidariedade, num tempo onde o desemprego aumenta e a pobreza atinge camadas da população que se julgavam imunes (a ‘classe média’ está a desaparecer, o endividamento é extremo, o desemprego vem acentuar a fragilidade das vidas das pessoas); justiça, luta contra a fome, luta contra o fechamento dos centros de saúde, ou das escolas, etc.

Os votos em branco reflectem esta realidade - uma realidade de cidadãos que se preocupa com o seu país, o seu município, a sua cidade, mas que adopta outras estratégias de manifestar a sua preocupação, interesse e disponibilidade de participação. Isto é demonstrado também nos últimos resultados eleitorais onde um candidato independente, Fernando Nobre, médico dos MSF, atinge 14.10% dos votos, sendo o terceiro mais votado, e o segundo, Manuel Alegre, do Partido Socialista, nem 20 % atingiu. (19,76%). O candidato Cavaco Silva, num clima de instabilidade política, atingiu os 52.95%.

Mencionei este exemplo para mostrar duas coisas. Primeiro, para combater o vício e a atitude ‘paternalista’ de que o ‘povo’ não se interessa pela política e pela comunidade. Factos mostram o contrário: as pessoas preocupam-se e participam. Em segundo lugar,

³ Nas últimas eleições em Portugal, para escolher o Presidente da República, a 23 de Janeiro de 2011, dois fenómenos particularmente preocupantes ocorreram nestas eleições, que podem ser indícios da transformação interna que a democracia está a sofrer. Por um lado, embora a abstenção se tenha mantido com números muito elevados (53.48%), houve quase duzentos mil votos em branco (4,26%), o que quer dizer que os cidadãos se mobilizaram o suficiente, saíram da sua zona de conforto e foram votar em ‘ninguém’. Isto é um grande depoimento político, quer de insatisfação, quer contrariando a leitura de que há cada vez menos participação. Por outro lado, muitos dos que foram votar não o conseguiram fazer devido a um problema técnico.

a participação que assistimos não pode ser compartimentalizada nem conceptualizada via as categorias tradicionais de análise política. É preciso re-inventar a democracia, e isso passa por reconceptualizar as categorias de representação, participação e deliberação. A experiência do orçamento participativo pode ajudar-nos nesta tarefa. Mas antes de falar do orçamento participativo em contexto e no que representa pelas suas implicações práticas e teóricas quero ainda mencionar o papel da deliberação.

3. Pensando deliberação

Uma das formas para fugir ou evitar que a democracia caia numa definição e práticas minimais reduzidas ao acto eleitoral consiste na introdução da deliberação como *modus vivendi* do processo de tomada de decisão democrático. Como entender deliberação?

Cada pessoa julga bem o que ela conhece, e e bom juiz acerca disso.

Aristotle, Nicomachean Ethics, 1094b29

A recuperação da deliberação por parte da teoria democrática contemporânea ajuda-nos a conceber formas de inovar e reformular a ‘democracia’. O orçamento participativo, como paradigma de análise, permitir-nos-á alargar a nossa compreensão e visão de democracia, incorporando elementos representativos, participativos e deliberativos. Na próxima secção dedicar-me-ei a esta dinâmica. Por agora, retenhamos ainda outros aspectos conceptuais que são relevantes para o nosso propósito.

Geralmente, ao associar democracia à ‘representação’, e ao pensar a participação através desta, ou seja, como se fosse mediatizada pela representação (por exemplo, participamos através de mecanismos que são de natureza representativa, portanto a nossa participação fica de certa forma condicionada às ‘opções’ existentes) estamos, dando-nos ou não conta do facto, a limitar a nossa própria concepção de democracia e as práticas que daí possam advir por uma razão simples: excluímos uma componente determinante da política e do exercício de cidadania que é a componente do juízo e da deliberação.

Antes de indagar nas razões para recuperar estas componentes afirmando o seu carácter político, temos de perceber porque é que estas têm sido cuidadosamente excluídas do debate que compõe a teoria democrática. Se pensarmos historicamente, e seguindo a análise cuidadosamente feita por Brian Garsten em *Saving Persuasion* (2006), percebemos que desde Hobbes se assiste ao afastamento do modo político, i.e., a forma como pensamos a governação e os limites que definem a própria cidadania (com os seus conceitos associados, tal como autonomia, liberdade, direitos e deveres) da actividade deliberativa que muitas vezes se subsumia na ‘arte’ da retórica. O modelo do *Leviathan* Hobbesiano apoia-se na construção de uma soberania que requer, como sua condição de possibilidade, a alienação das vontades particulares, e conseqüentemente, a alienação da possibilidade de deliberar em conjunto, discutir, e convencer por argumentos. Para isso era preciso mostrar que os indivíduos, não podendo confiar nos seus sentidos para fazer uma representação do mundo, deveriam confiar no monarca, que os representaria quer na sua vontade, quer no seu juízo; a vontade e juízo do monarca estariam assim imunes a qualquer suspeita, visto o monarca inspirar um fundamento divino.⁴ A retórica de Hobbes era uma retórica contra a retórica, ou como Garsten diz “Em vez de ensinar cidadãos a como se dirigirem uns aos outros como se cada um tivesse uma faculdade do juízo, Hobbes ensinou-os a evitar tal apelo e aceitar juízos do exterior.”⁵ Ao delegar as capacidades do sujeito no monarca, Hobbes conseguiu eliminar a arte da controvérsia, e portanto, fortalecer as bases de uma governação estável e menos disposta a ataques exteriores de facções, puritanismo, entre outros.

Rousseau, por sua vez, evita o problema da retórica conferindo uma dimensão moral ao cidadão que, por ser o fundamento da própria liberdade humana, adquire igualmente uma função determinante na forma como a legitimidade de qualquer forma de governação é obtida e sustentada. No entanto, o reconhecimento desta igualdade

⁴ 2006:51

⁵ 2006:53, minha tradução

moral entre os cidadãos presumia um horizonte de ‘razão pública’ que funcionaria como teste ou controle do jogo das facções e interesses particulares, ou seja, a forma como os juízos privados eram testados dependia de um contraste entre esses e a perspectiva da vontade geral, que, enquanto perspectiva soberana, detinha unidade e autoridade tal como a soberania e a razão pública detinham em Hobbes.

Se, quando um povo adequadamente informado delibera, os cidadãos não tivessem comunicação entre eles, a vontade geral resultaria sempre do maior número de diferenças menores, e a deliberação seria sempre boa. Mas quando as facções, associações parciais à custa do todo, são formadas, a vontade de cada uma destas associações torna-se geral com referência aos seus membros, e particular com referência ao Estado. Pode-se dizer, então, que não há já tantos votos quanto homens, mas apenas que há tantos (votos) quanto (há) associações... Assim já não há uma vontade geral, e a opinião que prevalece é meramente uma opinião privada.⁶

Note-se que, tal como em Hobbes, Rousseau queria, na edificação de um modelo republicano, proteger esse mesmo modelo da volatilidade da opinião pública quando exposta a várias e contraditórias opiniões. Esta era também uma das preocupações de Kant, daí este ter definido três máximas que permitiriam testar a particularidade dos juízos e aprová-los ou não como válidos para todos os cidadãos. Estas máximas eram “pensar por si mesmo”, “colocar-se no lugar do outro”, e “pensar sempre de forma consistente”. A primeira, slogan do Iluminismo, pretendia reforçar o combate ao fanatismo, superstição e preconceito. A segunda, sublinhava a importância de escapar às ilusões dos nossos juízos privados, através da abstracção da nossa situação

⁶ “If, when an adequately informed people deliberates, the citizens were to have no communication among themselves, the general will would always result from the large number of small differences, and the deliberation would always be good. But when factions, partial associations at the expense of the whole, are formed, the will of each of these associations becomes general with reference to its members and particular with reference to the State. One can say, then, that there are no longer as many voters as there are men, but merely as many as there are associations... Then there is no longer a general will, and the opinion that prevails is merely a private opinion.” 2006:65, citando *Contrato Social* de Rousseau

particular e da capacidade de nos colocarmos no lugar do ‘outro’. A terceira, apela à necessidade de consistência do sujeito consigo mesmo, por um lado, e com a humanidade/ universal por outro.

Menciono Hobbes, Rousseau e Kant para apontar, de forma breve, a linha condutora entre estes filósofos que, progressivamente, chegam a um critério de legitimidade que se apoia na universalidade, abstracção e separação. ‘Universalidade’, porque quer o Monarca, quer a Vontade Geral, quer a Razão, representam o universal que subsume o particular do cidadão individual. Através de mecanismos diferentes, a universalidade é atingida em todos eles. ‘Abstracção’ porque esta universalidade só é atingível graças à capacidade do cidadão/ indivíduo se abstrair das particularidades da sua situação e do que o rodeia. ‘Separação’ porque, decorrente da abstracção, se valoriza como critério de racionalidade a capacidade do sujeito de distanciar, ‘separar’ e desinteressar pelo contingente e mutável.

Estes factores foram determinantes na condução e edificação de teorias democráticas e teorias da justiça do século passado até hoje. Rawls soube bem veicular esta mensagem e este ideal, quer na ‘situação original’ de *Uma Teoria da Justiça*, quer em *As Leis dos Povos* onde se apela a critérios de racionalidade para chegar a uma utopia. No entanto, na construção destes modelos, a deliberação e o juízo adquirem funções apenas secundárias, de pouco relevo. Garsten previne:

Se queremos evitar alienar o nosso juízo a um soberano ou (ser) racional, se queremos encontrar uma forma de trazer as visões do juízo prático dos cidadãos (para que estas) tenham impacto nas decisões políticas, temos de oferecer uma forma alternativa de abordar os problemas levantados por Hobbes. Não podemos esperar dar um papel no processo de tomada de decisão política ao juízo sem convidar esforços para influenciar o juízo. Pelo contrário, temos de mostrar contra Hobbes, que a retórica política ou a arte da persuasão se podem tornar em algo mais do que um instrumento de manipulação ou demagogia.⁷

⁷ “If we want to avoid alienating our judgment to a sovereign ruler or reasoner, if we want to find a way to bring the insights of citizens’ practical judgment to bear on political decisions, we must offer some alternate way of addressing the problems that Hobbes raised. We cannot expect to give judgment a role in

Esta citação de Garsten é representativa do seu esforço de conferir ao juízo o espaço que lhe é devido na teoria política. Sem indagar demasiado em questões que saíam do âmbito deste artigo, será importante fazer duas observações: por um lado, a recuperação de um papel político por parte do juízo e deliberação depende da vontade e necessidade de confrontação com elementos perturbadores, que, por isso mesmo, foram excluídos progressivamente da teoria política, a saber, a retórica e a persuasão. Por outro lado, o reconhecimento destas facetas que estão em jogo no acto e processo de deliberação e juízo levam-nos a reconfigurar as premissas iniciais de imparcialidade e universalidade sobre as quais as teorias contemporâneas, desde Kant até hoje, se edificam.

Aristóteles desempenha um papel determinante na recuperação do juízo na teoria política contemporânea, na medida em que através dele, podemos reconsiderar as máximas pelas quais nos temos guiado na edificação nas nossas teorias. Mais concretamente, se analisarmos a sua posição no que diz respeito à própria retórica e arte de persuadir, entre o jurista e o filósofo, podemos identificar em Aristóteles dois elementos fundamentais: primeiro, a valorização da ‘particularidade’ e ‘situação’; segundo, a valorização da ‘parcialidade’. Com a primeira, o regresso a Aristóteles permite-nos ultrapassar a prisão da ‘universalidade’ que nos extirpa de todo o particular e daquilo que faz algo ser único. Pelo contrário, o reconhecimento da particularidade e de que esse particular está situado num tempo e num espaço cujas condições devem ser tomadas em consideração por si mesmas, sem qualquer tentativa de universalização, faz com que o indivíduo possa julgar e deliberar melhor, ou seja, esteja mais apto para fazê-lo. Com a segunda, e derivante da primeira, o reconhecimento da particularidade traz consigo a parcialidade, ou seja, a não pretensão de que o juízo de um indivíduo possa ser universal ou reconhecido como válido universalmente por todos. Isto não quer dizer que o juízo se torne

political decision-making without inviting efforts to influence judgment. Instead, we must show, contra Hobbes that political rhetoric or the art of persuasion can be turned into something other than a tool for manipulation and demagoguery.”
2006:116/7

relativista; apenas que “(acerca da superioridade do juízo situado na deliberação) é que o povo tende a julgar melhor quando consideram matérias relacionadas com os seus próprios fins, mais do que quando tentam tomar uma perspectiva separada dessas preocupações.”⁸

Desta forma, é possível rever a própria teoria da democracia deliberativa sob outro prisma, tomando agora em consideração a importância de um ‘juízo situado’ e ‘parcialidade deliberativa’, como Garsten defende. O orçamento participativo é o exemplo de paradigma que articula as várias dimensões presentes na teoria democrática e, simultaneamente, garante um espaço que confira existência a estas componentes tendencialmente excluídas por teorias de ‘peso’ mas recuperadas por Garsten. Sobre isso quero agora debruçar-me.

II. Análise de casos

Com efeito, era minha intenção abordar alguns casos representativos do sucesso ou insucesso da experiência do orçamento participativo, de uma forma comparativa, entre Brasil e Portugal. Brasil, porque é a origem de tudo; Portugal, porque foi o primeiro país a ‘importar’ o orçamento participativo para a Europa - Lisboa em 2007 - e tem vindo a desenvolver estratégias para implementar esta medida em vários pontos do país.

Por questões pragmáticas, e até considerações de tempo, não é o momento de fazer uma genealogia do OP, embora seja muito válido e pertinente o desafio de teorizar sobre o OP explicando o porquê da sua emergência, a importância do contexto, e as implicações a nível global. O meu objectivo é, tendo conhecimento das regras do OP em algumas cidades brasileiras, como Porto Alegre, analisar a forma como o OP tem sido aplicado em Lisboa e em Braga, e, de uma breve comparação entre realidades distintas, tirar ilações que se possam materializar numa revisão do aparelho teórico que geralmente suporta a análise de casos; e portanto, contribuir para a redefinição do paradigma democrático.

⁸ 2006:128, minha tradução

1. Algumas notas preliminares

*“Participação... promove o poder das comunidades e confere-lhes uma força moral que uma governação não participativa raramente alcança”.*⁹

O orçamento participativo é um processo de tomada de decisão que se estende pelo ano inteiro, no qual os cidadãos negociam entre si, e com oficiais do governo, a atribuição de capital para realização de projectos em várias áreas, desde saneamento, a estradas, a criação de outras infra-estruturas, creches, clínicas, etc. O OP caracteriza-se por ser um processo aberto e democrático de participação que permite que cidadãos comuns possam deliberar e tomar decisões em conjunto sobre estas matérias. Assim, em traços largos, podemos identificar quatro momentos do OP: primeiro, o momento de diagnóstico, i.e., identificação dos trabalhos a realizar; segundo, o momento de deliberação; terceiro, o momento de tomada de decisão; por último, o momento de controle de que o trabalho está a ser eficazmente realizado.

Sem avançar para mais considerações podemos reconhecer as várias dimensões, ou virtudes, da democracia que aqui trabalham: a dimensão da participação, onde todos são convidados a entrar; a dimensão do entendimento iluminado (“enlightened understanding” usando a expressão de Robert Dahl) onde os cidadãos são confrontados com um aprofundamento do conhecimento dos assuntos sobre os quais terão de deliberar e tomar decisões; a dimensão do controle da agenda, onde se tem de estabelecer a lista das prioridades dos trabalhos que podem ser feitos, e portanto onde a capacidade de negociação se torna visível; a dimensão da representatividade, onde num segundo momento do OP se assiste a uma transferência de ‘poderes’ dos cidadãos para os seus representantes; a dimensão da deliberação, onde cidadãos discutem sobre os temas na mesa e têm a possibilidade de rever as suas próprias posições, agora com maior conhecimento de

⁹ *“Participation... enhances the power of communities and endows them with a moral force that non-participatory rulership rarely achieves.”* 2003:8, minha tradução

causa; a dimensão da tomada de decisão, reflectindo as dimensões anteriores; e por fim, a dimensão da responsabilização, relacionada com a necessidade de transparência das operações e decisões tomadas, e na ‘fiscalização’ das obras de forma a evitar corrupção e aumentar níveis de confiança da população em geral, oferecendo portanto um incentivo para a própria participação.

Todas estas dimensões estão interligadas, daí a dificuldade de gerir a sua relação de um ponto de vista conceptual. Antes de prosseguirmos, convém delinear os contornos que permitem enquadrar o OP no contexto Brasileiro e Português, de forma a mais facilmente identificar os seus pontos de contacto e de divergência.

a) Contexto jurídico Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 define o Brasil como uma democracia representativa e participativa (art.1.º) dando uma base constitucional para a participação dos cidadãos na gestão pública. Ao fazê-lo, introduz também uma descentralização, conferindo os municípios com mais autonomia e uma dinâmica local específica. O sistema político brasileiro tem três níveis distintos: o federal, o estadual e o municipal. O órgão executivo depende directamente do presidente, do governador e do prefeito, que são eleitos por sufrágio universal directo e não são responsáveis perante as assembleias federais, estaduais ou municipais, uma vez que estas não podem nem designá-los nem demiti-los.

Tendo em conta que as decisões dos conselheiros do OP são tomadas dentro da estrutura do órgão executivo de Porto Alegre, a participação promovida aqui destaca-se pelo seu carácter deliberativo, e não apenas consultivo, na medida em que é uma participação com poder real, i.e., desta deriva uma proposta de orçamento efectiva a que a Câmara dos Vereadores (equivalente à Assembleia Municipal em Portugal) realizará apenas mudanças se estritamente necessárias e dentro dos poderes legais que lhe são permitidos.¹⁰

¹⁰ Citando Leonardo Avritzer, “... os autores que trabalham a relação entre o OP e

Porto Alegre tornou-se uma referência mundial por representar muito bem o poder da democracia directa dentro de uma metodologia e estrutura democrática representativa. Porto Alegre instituiu um novo paradigma de relação entre o poder público e a sociedade, sendo capaz de responder às pressões do tempo e da mudança política.

Convém notar que Porto Alegre é pioneiro, exemplar, e *exceção*. Nem todas as regras que servem a Porto Alegre podem ser decalcadas e copiadas para outras realidades. Com efeito, há diferenças radicais entre o OP brasileiro e latino-americano e o OP europeu, por exemplo. Enquanto que no Brasil o OP se afirma como mecanismo de reivindicação das classes sociais mais carentes traduzindo-se na realização de obras públicas que visam colmatar essas carências, e se afirma igualmente como mecanismo de combate à corrupção e de promoção de transparência de administração, redistribuição de meios e inclusão da população, o OP na Europa tem uma abordagem pouco convencional. De facto, na Europa a grande maioria das experiências tem um carácter meramente consultivo, não se apoiando em regras claras como Porto Alegre, e envolvendo, não as classes mais desfavorecidas mas sim a classe média. Um factor distintivo e que resulta em modelos de OP radicalmente diferentes diz respeito ao papel da participação local e da mobilização cívica. A articulação entre a participação e a política institucional é muito fraca, e a sociedade civil não está suficientemente sensibilizada para este fenómeno. Isso pode dever-se a vários factores: quer o desencanto político, quer a falta de conhecimento, ou outro.

a teoria democrática trabalham com a ideia de complementaridade das formas de democracia (...) (o que é demonstrado pela) dependência entre o OP e a categoria de vontade política, uma categoria que mostra que as atribuições jurídico-legais dos detentores de mandato passam a ser parte do processo participativo (...)” Leonardo Avritzer, *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*, p.45, em www.democraciaparticipativa.org

b) Contexto jurídico Português

A Constituição da República Portuguesa de 1976 veio pôr fim a 40 anos de governo autoritário, afirmando-se democrática pelos seus princípios e visando “a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa” (art 2º) A democracia participativa afirma-se como meta a atingir, o que explica que o funcionamento de muitas instituições seja conformado ao nível constitucional. A democracia portuguesa é *representativa*, acolhendo o Presidente da República, da Assembleia da República e das assembleias das Autarquias locais; e também democracia participativa, apelando à participação dos cidadãos na elaboração da legislação do trabalho, da segurança social, entre outros.

No entanto, a democracia reveste-se de legitimidade através da conferência da igualdade de voto. Ao fazê-lo, e ao reduzir de certa forma todas as vertentes democráticas a este acto eleitoral, reduz-se substancialmente a uma igualdade formal que se distancia da necessidade de responsabilização que advém da consciência de que a sua tomada de decisão pode ter consequências reais na dinâmica do poder político. Ou seja, ao enfatizar o direito de voto, cria-se uma desconexão entre a população e o ‘poder’, ou a noção de que a vontade geral (empregando a terminologia Rousseaudiana) não se revê no exercício concreto dos políticos eleitos.

Essa é uma das razões para que a democracia portuguesa se sinta desacreditada pelos seus cidadãos; daí maior a necessidade de aproximar a população do poder de tomada de decisão e integrá-la nas formas de deliberação e governação. O aprofundamento da democracia portuguesa depende, antes de mais, da dinamização dos seus mecanismos participativos dentro do contexto de representatividade que a caracteriza.

2. OP Português - traços distintos e determinantes

Como vimos até agora, há várias formas de aplicar os princípios do OP, de acordo com as circunstâncias e especificidade

de cada região ou município. A forma de instanciação vai depender de várias variáveis: *a)* a relação entre governo central/ federal e seus municípios - por exemplo, o sistema federal brasileiro permite que entre 2 a 10% do total destinado a gasto público seja usado com OP, enquanto que em Portugal a independência financeira concedida às autarquias locais fica condicionada pela LEO (Lei de Enquadramento Orçamental), sendo portanto a estrutura mais rígida e os presidentes das câmaras municipais não tendo o espaço de manobra que seria desejável; *b)* o historial participativo da própria sociedade civil, que se tem revelado um factor determinante na implementação com sucesso do OP em várias cidades do mundo; *c)* a politicização em torno do OP, entre outros. Para além destas, temos de considerar ainda que o OP, como paradigma, é representativo das tendências das democracias actuais, na medida em que incorpora mecanismos participativos e representativos. Não podendo ser nunca equiparada a uma ‘democracia directa’, como se correspondesse a um ideal ateniense que, em si mesmo, tinha muitas falhas, a experiência do OP consegue articular várias dimensões complexas das democracias modernas, conjugando o momento participativo e mais directo, numa primeira fase de reuniões nas várias ‘secções’ do município, com a representatividade exigida pelas dimensões das grandes cidades como Porto Alegre, com 1.3 milhões de habitantes.

Para quem conheça ainda pouco do caso português (até porque não há muita informação disponível), convém notar que uma das diferenças radicais entre os dois países é que, ao contrário do Brasil onde o orçamento participativo tem um carácter decisional, ou co-decisional, i.e, onde as decisões tomadas pelos cidadãos nas reuniões têm um papel decisivo na determinação das obras/ causas a receberem dinheiros públicos, em Portugal o orçamento participativo adquire outra função e desempenho: não tem um carácter (co-)decisional mas sim consultivo na maioria dos casos com a excepção de S. Brás de Alportel (no sul de Portugal). A iniciativa OP Portugal, ao contrário do caso Brasileiro onde foi o resultado de duas variáveis essenciais, a saber, a própria mobilização da sociedade civil e o associativismo pré-existente em Porto Alegre, combinado com uma vontade política

incarnada no Partido Trabalhista, em Portugal essas variáveis não estão disponíveis, pelo menos de forma suficientemente forte para se materializar em resultados. Pelo contrário, em vez de ser o resultado de movimentos imanentes à população portuguesa, o OP tornou-se possível devido ao financiamento do programa Equal, que é um observatório de apoio à adopção, criação de redes, organização de eventos e recolha documental de processos participativos locais (incluindo um sistema de informação em desenvolvimento) e o projecto do programa Escolhas Orçamento Participativo Crianças e Jovens em fase experimental. Tendo em conta que é um processo consultivo, isso revela também a falta de ligação da cidadania a mecanismos participativos, daí a importância de implementar o OP em Portugal, também como escola e prática de cidadania, podendo reconfigurar a democracia portuguesa de acordo com os seus ideais de justiça social e de alcançar a meta de se tornar uma democracia mais participativa. Mas deixaremos as conclusões para a fase final desta apresentação. Segundo Nelson Dias ainda são raros os casos em que as autarquias prestam contas do processo e seus resultados.¹¹ As experiências iniciais lideradas pelo concelho pioneiro de Palmela tendiam a localizar-se no sul do país e a ser lideradas por autarcas membros da Coligação Democrática Unitária, tendo posteriormente alastrado ao norte e a executivos camarários de outros partidos.

Portugal tem OP em 12 autarquias (de um total de 308) e 4 freguesias (de um total de 4259). Uma breve reflexão sobre os números conduz-nos a pelo menos três considerações: em primeiro lugar, que é ainda muito incipiente, com pouca prática e alcance; em segundo lugar, devemos-nos questionar sobre as razões de número tão reduzido: será que se deve a um desencantamento generalizado dos cidadãos vis-à-vis a política; ou a pouca flexibilidade e diálogo entre munícipes e estruturas administrativas; ou algo mais? Em terceiro lugar, temos de inquirir sobre as implicações do OP a nível nacional, suportando-nos para isso numa leitura da Constituição portuguesa que nos permita expandir o OP e reforçar a sua importância no contexto

¹¹ Entrevista no Jornal *Público* a 9/6/08

de aprofundar e melhorar a democracia portuguesa. Embora Palmela tenha sido pioneira em Portugal com o OP, em 2002, concentrar-me-ei em Lisboa porque foi a primeira grande cidade a implementar o OP, e Braga, porque sendo uma cidade do norte que é tradicionalmente mais conservadora a nível político, contraria a tendência de associar o OP a partidos de ‘esquerda’.

a) Lisboa

Lisboa, que tem vindo a implementar o orçamento participativo desde 2006/7, é a primeira cidade europeia a adoptar a experiência.

Quais as etapas do trabalho do OP durante o ano? Para 2009/2010 foi o seguinte: de Junho a Outubro ocorreu a fase de preparação, onde foram realizados: 1. um seminário de Formação para as Juntas de Freguesia da cidade, Associações e cidadãos em nome individual. Este seminário funcionou como sensibilização do lançamento público do Ciclo de OP de 2010; 2. um Seminário de Formação para técnicos da Autarquia; 3. divulgação pública do processo.

De seguida, entre Outubro e Janeiro é o período de execução. Este consiste em: 1. Participação pública através da Internet, envio de propostas (até 29 de Novembro); 2. Análise técnica das propostas e formulação de projectos (até 11 de Dezembro) e 3. Votação dos projectos (30 de Dezembro de 2009 a 15 de Janeiro de 2010). Entre Dezembro e Março entramos no período de avaliação, analisando o processo e produção de um relatório Intercalar e Realizando um Inquérito de Avaliação e Relatório Final durante o 1º trimestre de 2010.

À semelhança do que se passa no Brasil, o objectivo das Assembleias Participativas é promover o debate e o esclarecimento sobre o processo do OP, bem como a apresentação de propostas. Para isso os cidadãos devem inscrever-se nas Juntas de freguesia, através de um email, ou no local da Assembleia Participativa (AP) até ao início dos trabalhos. O participante deve estar registado (mediante preenchimento de uma Ficha de Caracterização do Participante) e cada AP tem um número mínimo (6) e máximo (60) de participantes cujas inscrições serão aceites por ordem de inscrição. Após apresentação

dos objectivos da Assembleia e da explicação da metodologia a seguir, os participantes serão distribuídos de forma equitativa por grupos de discussão, de acordo com o número de inscrições. Quanto à participação, cada participante poderá apresentar 2 propostas que, para serem consideradas válidas, deverão reunir o consenso de, pelo menos, metade dos participantes do respectivo grupo de discussão. As propostas que reúnam as condições do ponto anterior serão consideradas propostas para o OP2010/2011 e introduzidas no website pela equipa OP.

No ano passado, realizaram-se oito Assembleias Participativas, alargando o prazo para apresentação de propostas de 15 dias para três meses, assim como a criação de um prazo de 15 dias para reclamação. Estas Assembleias Participativas revelaram-se determinantes, visto que a maioria dos projectos vencedores foram apresentados nesses mesmos balcões.

As propostas mais votadas, até ao montante de 5 milhões de euros, são integradas no orçamento municipal para o ano seguinte. Os órgãos competentes – Câmara Municipal e Assembleia Municipal de Lisboa – aprovam o orçamento municipal assim como o plano anual de actividades. Por fim, avalia-se o processo participativo e inicia-se a preparação de um novo ciclo.

Onde a experiência do OP em Lisboa se separa de outros locais diz respeito à dinâmica das Assembleias de voto. Com efeito, a votação no OP realiza-se exclusivamente on-line, o que pode ser limitativo. Embora a posição oficial, do Presidente da Câmara de Lisboa, António Costa, seja a de que uma maior participação tende a conduzir a uma maior diversificação dos projectos, podemos questionar a diversidade destes projectos e o alcance da própria participação e deliberação. Embora os números tenham aumentado de ano para ano, é certo que Lisboa tem ainda um longo caminho a percorrer no que diz respeito ao OP.¹²

¹² De referir que a terceira edição do OP da Câmara de Lisboa recolheu 927 propostas, quase o dobro da edição anterior (533) e teve a participação de 11 570 votantes, contra os 4 719 da segunda edição.

b) Braga

Braga apresenta uma realidade radicalmente diferente da de Lisboa. Em primeiro lugar, note-se a diferença demográfica - enquanto Lisboa tem uma população de 570 mil habitantes, distribuída por 53 freguesias, se considerarmos a totalidade da área circundante este número sobe para 2.8 milhões, correspondendo a 27% da população do país, Braga tem uma população de aproximadamente 200 mil habitantes, composto por 62 freguesias, correspondendo a 1,6% da população nacional.

É das cidades mais jovens do país, com grande empreendedorismo, e com grande qualidade de vida. Esta premissa é corroborada pelo Índice de Envelhecimento, datado de 2006.¹³ O concelho de Braga apresenta o valor mais baixo (66,2), comparativamente a Portugal (111,7), à Região Norte (93,3) e à sub-região do Cávado (70,6).

No entanto, embora exista uma rede social muito forte, desde a Igreja Católica que é determinante na estrutura da cidade, às várias associações de solidariedade e de trabalho, o OP aqui é apenas consultivo e com um papel muito reduzido, questionaria até se se pode dar o nome de OP ao que a Câmara ‘mostra’ no seu website.

Menciono apenas dois aspectos que parecem condicionar o alcance potencial do OP enquanto mecanismo democrático. Em primeiro lugar, em Braga, e contrariamente à experiência de Lisboa que, com todas as suas limitações (nomeadamente a predominância da internet como veículo de participação), está aberta aos cidadãos comuns, em Braga, o OP destina-se a associações. Só por si vemos que a participação é filtrada, e portanto, depende de uma representatividade que é dificilmente responsabilizada, ou seja, quem não seja membro de uma associação não é representado de todo. (independentemente das questões paralelas que se coloquem, a saber, a questão de haver uma ‘voz’ centralizada que não reflecte a pluralidade de opiniões e posições possivelmente existentes dentro de cada associação). Em segundo lugar, as escolhas que a Câmara oferece aos participantes

¹³ <http://www.bragaempresas.pt/submenus/submenu/id/16>

estão já previstas no Plano Plurianual, portanto, a escolha é apenas ‘formal’ e não substancial, na medida em que todas elas serão, em princípio realizadas. Estes dois factores são perturbadores quanto ao grau de democracia neles existentes ou exigidos.

Porque devemos insistir na importância do OP, e como pode este mecanismo reforçar os níveis de democracia das nossas sociedades? O facto de o OP ser tão importante e decisivo prende-se com a capacidade de 1. introduzir novas premissas na equação, i.e., novos actores que não estão politizados nem incluídos na política ‘mainstream’; 2. tornar a política, através de uma desmistificação do orçamento, acessível ao cidadão em geral, independentemente do seu nível de educação, contribuindo portanto para um projecto de educação e cidadania democrática; 3. explorar novas formas de relação entre participação, deliberação e representação. Cada um destes aspectos tem várias implicações por si só; não podendo debruçar-me sobre todos eles, passamos agora a uma reflexão final sobre os dados apresentados.

III. Reflexão Sobre Dados

Parece-nos que a irreversibilidade dos orçamentos participativos está lado a lado com o ‘empoderamento’ da população e sua compreensão do processo e dos benefícios que ele traz. Chegar a esse ‘empoderamento’ supõe uma clara periodização da consciencialização e educação dos cidadãos... (e a) perspectiva educadora dos orçamentos participativos.¹⁴

Confrontados com os dados isíguos portugueses, o que fazer, por onde começar?

(...) a freguesia reúne, mais do que o município, as características adequadas ara ser a primeira escola de democracia pela proximidade entre os cidadãos e as autoridades de poder político.¹⁵

¹⁴ Yves Cabannes, *Orçamentos Participativos em cidades europeias e latino-americanas - lições tiradas das experiências*, in Prefeitura de Porto Alegre (org), Seminário de Lançamento da Rede URB-AI n° 9, “Financiamento Local e Orçamento Participativo - Documento Base”, p.72/3; www.democraciaparticipativa.org

¹⁵ António Cândido de Oliveira, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 1993:348

Porquê um número tão baixo de iniciativas de OP, sobretudo quando as freguesias são as entidades mais próximas à população local? Uma razão que poderia explicar o fenómeno prende-se com a limitação de orçamento que cada freguesia detém. Com efeito, o orçamento dedicado às freguesias é muito reduzido e não motiva os cidadãos à participação, até porque os representantes têm consciência da falta de resultados práticos e políticos que dela possam advir.

No caso de Lisboa, esta cidade apresenta uma mais-valia em relação a Braga, nomeadamente, o carácter deliberativo, ou seja, os projectos de investimento mais votados são objecto de execução. Em relação a Braga, outro aspecto surpreendente, para lá do facto de ser um processo reservado às entidades convidadas, é que, se o cidadão quiser participar pode fazê-lo apenas através de um formulário básico disponível na internet; no entanto, não é clara a forma de procedimento, as regras ou transparência do mecanismo.

Que ilações podemos retirar desta breve análise, o que podemos e devemos reter do modelo brasileiro e como pode Portugal aprender com a experiência do seu país irmão?

É um dado que o OP é uma iniciativa criativa e transformadora das democracias modernas, cujo potencial deriva do diálogo que promove a nível das várias dimensões democráticas - de representação, participação e deliberação - mas também que se torna visível pela transversalidade do processo, articulando várias camadas sociais, profissões, reposicionando a questão do 'género' e sua relação com as estruturas do poder, e desmistificando os processos orçamentais muitas vezes utilizados para afastar a população da participação.

O OP é um mecanismo e metodologia com implicações práticas e teóricas substanciais. De entre as implicações práticas, identifico os seguintes pontos:

1. OP é/ ou deve ser, antes de mais, uma experiência democrática e democratizadora. Democrática, porque está aberta a todos os cidadãos, respeitando os ideais fundadores e reguladores da democracia de igualdade de liberdade. Democratizadora, porque mostra, ensina, explica o que

está em causa, apela à participação e envolvimento do cidadão comum na ‘coisa pública’ e é uma experiência que se aprende vivendo através dela.

2. OP é / deve ser uma oportunidade para promover a participação.
3. OP é / deve ser, um espaço de cidadania, obrigando a uma nova relação de comunicação entre representantes e representados, entre eleitos e eleitores. OP é uma oportunidade para diminuir o abismo entre políticos e populações trazendo a população a participar e envolver-se mais.

As implicações teóricas são igualmente importantes, e à luz delas poderemos redefinir a teoria democrática:

1. OP vem mostrar que representação e participação podem coexistir de forma harmoniosa e que se pode chegar a um modo de vida democrático onde ambas desempenhem funções insubstituíveis. Se o OP promove a participação e conduz a uma redefinição da relação entre representantes e representados, isso quer igualmente dizer que o campo de ‘representatividade’ tem de ser alargado, mais inclusivo e mais flexível. Inclusivo, porque ao alargar a participação, novas vozes irão surgir, que devem ganhar igualmente dimensão política, i.e., representatividade onde antes não existia. Flexível, porque essas vozes estão sempre a mudar, e não se subsumem necessariamente em identidades partidárias. Assistimos a um novo modo de pensar a política, extra- e a-partidária, que deve no entanto ser tomada em consideração e dada igual importância que a partidária tradicional. Para além disso, temos de dar conta das transformações da própria participação. O que é a participação em sociedades cada vez mais complexas? como equilibrar a participação directa e indirecta? Temos também de pensar a forma como a participação é vivida por diferentes grupos: mulheres, jovens, idosos, entre outros.

2. OP corresponde às exigências do modelo de Barber de uma ‘democracia forte’. Dadas as actuais circunstâncias em que o poder político e o poder económico e financeiro atingem altos níveis de promiscuidade, será importante, até para salvar o próprio conceito de democracia, apostar em instituições democráticas acima de tudo.
3. Para que o OP preencha o seu potencial dinamizador democrático é preciso que o OP sobreviva aos ciclos eleitorais; que sobreviva à manipulação partidárias. Para isso deve ser-lhe conferido um estatuto de instituição, tal como qualquer outra instituição reconhecidamente democrática.
4. Será importante analisar o papel da deliberação no OP, e a forma como as visões particulares e subjectivas são valorizadas, em conjunto com o exercício de um juízo privado, num primeiro momento, e colectivo, de seguida. Ou seja, experiências do OP contrariam a tendência de pensar a justiça só através de critérios de imparcialidade e universalidade; assistimos a um processo de tornar imanente os critérios abstractos e conferir conteúdo específico às noções de ‘justiça’ social, igualdade de meios e oportunidades, liberdade de associação, etc. Todos estes conceitos, fundamentais para a teoria democrática, ganham conteúdo, e portanto, perspectiva, escapando ao relativismo de algumas posições ou à resignação de outras.
5. OP obriga o cidadão a posicionar-se de uma nova forma em relação à sua própria vida e à vida em conjunto, com os outros.

O OP é um processo que se aprimora com o tempo. Não há regras fixas que possam ser decalcadas e aplicadas a todas as realidades indiscriminadamente. Cada caso é um caso e no caso do OP essa é uma grande verdade. Há cidades e municípios com melhores condições para acolher e desenvolver o OP do que outras; umas experiências têm sucesso, outras falham, mas independentemente dos resultados é uma

experiência que vale a pena promover e apostar nela, quanto mais não seja pelo teste que faz à própria população e grau de cidadania no seu envolvimento com a ‘coisa pública’. O que devemos fazer em concreto para promover a expansão do OP por um lado, e o aprofundamento dos seus mecanismos, por outro?

Tudo começa pela informação. Quando confrontada com a questão “sabe o que é o OP? Para que serve?”, a maioria dos cidadãos de Braga, abordados informalmente, respondeu negativamente - não sabem que existe, nem para que serve. Isso é o primeiro passo a dar. É importante que as pessoas tomem consciência de que há uma alternativa de participação, e que nessa alternativa podem encontrar um espaço para representarem os seus interesses. A promoção de encontros de divulgação e informação sobre os mecanismos e processo do OP é fundamental. Por outro lado, para tornar o OP mais eficaz, e superar desafios com os quais se confronta actualmente e que no início não se colocavam é preciso criar e sustentar equipas técnicas/ isentas, nas várias áreas, que controlem a ‘manipulação’ técnica e política; é necessário manter a população informada e reactivar os vários tipos de associativismo. Temos de responder às seguintes questões: que condições políticas existentes nas Câmaras são necessárias para avançar com o OP? O que assegura que o processo se desencadeie? Como criar bases para o controle da participação, assegurando simultaneamente que essa participação está protegida dos riscos de manipulação? Que parcerias podemos criar e cultivar com organizações de promoção e desenvolvimento local, e de que forma é que essas parcerias podem fomentar a participação política? Como evitar a flutuação dos ciclos políticos?

A hipótese e argumento que quero desenvolver e testar em trabalhos futuros é o seguinte: para melhorar as práticas democráticas, será necessário, ou no mínimo vantajoso por razões teóricas e práticas que o orçamento participativo se torne uma *instituição*, similar a qualquer outro tipo de instituição democrática, isto é, não vulnerável a calendários políticos e mudanças provenientes de momentos eleitorais. Em segundo lugar, o que este primeiro passo nos leva a fazer, é que a democracia, mais do que nunca, deve ser redefinida

através das suas instituições, isto é, o nível de democracia de cada país só pode ser ‘medido’ através do nível de democracia existente e praticado nas suas instituições. Ao tentar encontrar um equilíbrio entre a democracia ‘presa’ à figura da ‘nação-estado’ e as grandes forças nacionais, trans-nacionais e globais, de ordem económica, financeira, política e social, percebemos que o grande desafio reside em conceber, não os estados enquanto ‘agentes’, mas sim as instituições enquanto ‘agentes’ que, estas sim, podem aumentar, influenciar e redireccionar o poder dos estados, e assim, melhorar os seus efeitos e atingir com maior probabilidade e eficácia os objectivos geralmente associados aos ideais democráticos de paz, justiça social, liberdade e igualdade.

Terminando, queria apenas deixar uma questão: o que aconteceria se o OP fosse não só para a despesa mas também para a receita? O que aconteceria se os cidadãos pudessem votar e decidir relativamente, por exemplo, aos próprios impostos que pagam e aos serviços que daí advêm? Para que o OP explore todo o seu potencial é importante reflectir nas implicações de expandir o OP para o nível da receita, mas este tema será desenvolvido num próximo artigo.

REFERÊNCIAS

Avritzer, Leonardo, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2009

Barber, Benjamin, *Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age*, 1984, University of California Press, 2003

Canotilho, José Joaquim Gomes, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, 1991

Dahl, Robert, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, 1989

Garsten, Brian, *Saving Persuasion - a Defense of Rhetoric and Judgment*, Harvard University Press, 2006

Goodin, Robert E., *Innovating Democracy - Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*, Oxford University Press, 2008

Oliveira, António Cândido de, *A Democracia Local (aspectos jurídicos)*, Coimbra Editora, 2005

Oliveira, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 1993

Santos, Boaventura Sousa, *Democracia e Participação - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*, Afrontamento Ed. 2002

Santos, Boaventura Sousa (org.), *Democratizar a democracia - os Caminhos da Democracia Participativa*, Afrontamento Editora, 2003

Touraine, Alain, *O que é a Democracia?*, Instituto Piaget Ed. 1994

Obras citadas e consultadas na Internet

Avritzer, Leonardo, *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*, em www.democraciaparticipativa.org

Cabannes, Yves, *Orçamentos Participativos em cidades europeias e latino-americanas - lições tiradas das experiências*, in Prefeitura de Porto Alegre

(org), Seminário de Lançamento da Rede URB-AI nº 9, “Financiamento Local e Orçamento Participativo - Documento Base”, p.72/3; www.democraciaparticipativa.org

www.in-loco.pt

www.cm-sbras.pt

www.equal.pt

www.op-portugal.org

www.participatorybudgeting.org