

Integrando Cidadãos em Orçamentos Públicos

MECANISMOS PARA O PLANEJAMENTO DE ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS E TRANSPARENTES



O Centro para Sociedade Civil dos Companheiros das Américas gostaria de agradecer o financiamento, orientação e suporte da Escritório de Desenvolvimento Sustentável Regional—Democracia e Direitos Humanos, Seção América Latina e Caribe, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que tornaram possíveis o programa de financiamento “Transparência nas Américas” e esta publicação. Gostaríamos também de reconhecer o Secretariado Executivo da Rede Interamericana para a Democracia (RID), por sua assistência na implementação do programa de financiamento “Transparência nas Américas”, e à Poder Ciudadano, por seu fornecimento de assistência técnica às organizações beneficiárias de financiamento. Gostaríamos de estender a nossa gratidão ao Centro Internacional Woodrow Wilson para Acadêmicos por copatrocinar um evento público em 23 de setembro de 2005 que colocou esses projetos em destaque.

Finalmente, gostaríamos de estender a nossa gratidão especial às principais organizações beneficiárias de financiamento analisadas neste relatório e às suas organizações colaboradoras

que, juntas, garantiram o sucesso do programa de financiamento “Transparência nas Américas”. As principais organizações e suas organizações colaboradoras incluem:

- El Salvador: Probidad, em conjunto com a Iniciativa Social para la Democracia (ISD)
- Paraguai: SUMANDO, em conjunto com a Transparencia Paraguay
- Peru: Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), em conjunto com a Vicaría de la Solidaridad de la Prelatura de Ayaviri, Puno
- Guatemala: Acción Ciudadana, em conjunto com o Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA)
- República Dominicana: Fundación Solidaridad, em conjunto com a Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD) e a Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN)
- Nicarágua: Grupo Fundemos, em conjunto com a Asociación para la Promoción y el Desarrollo Integral Comunitario (ASPRODIC)
- Equador: Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), em conjunto com a Asociación de Mujeres Municipalistas de Manabí (AMUMA)
- Argentina: Fundación El Otro, em conjunto com o Foro Social para la Transparencia, Fundación Utopía, Centro para la Promoción

Humana y el Desarrollo Social e Fundación Desarrollo y Equidad

- Argentina: Centro de Implementación de Políticas Públicas para el Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), em conjunto com a FIECE, Fundación del Tucumán, FAVIM, Participación Ciudadana, Grupo Sophia, La Usina, Foro Social e Fundar
- Colômbia: Corporación Accion Ciudadana (AC-Colombia), em conjunto com o Programa Presidencial Colombia Joven, Procuraduría General de la Nación, Gobernación del Tolima, Gobernación de Boyacá, Secretaria de Salud Municipal, Secretaria de Apoyo a la Gestión—Asuntos de la Juventud, Personería Municipal de Ibagué, Cámara Júnior de Colombia—Capítulo Pijao de Oro, Fundación Vive, Asociación Semillas del Futuro, Fundación Pucura, Asociación Desafío, Asociación Juvenil de Ibagué, Fundación Proyecto Actuemos sin Violencia e Arquidiócesis de Ibagué

Além disso, cada um dos projetos criou relações de colaboração com os governos locais ou outras instituições governamentais. Essas instituições, em número muito grande para se listar aqui, mas às quais somos gratos, são mencionadas nos estudos de caso individuais.

Esta publicação foi realizada com o apoio do Escritório de Desenvolvimento Sustentável Regional—Democracia e Direitos Humanos, Seção América Latina e Caribe, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) de acordo com os termos do Convênio Cooperativo No. LAG-G-00-00-00036. O conteúdo desta publicação é de responsabilidade de seus autores e não necessariamente reflete as opiniões da USAID ou do Governo dos Estados Unidos.

Escrito por Ben Reames com Melissa Lynott. Projeto gráfico por studio e₂



Integrando Cidadãos em Orçamentos Públicos

**MECANISMOS PARA O PLANEJAMENTO DE ORÇAMENTOS
PARTICIPATIVOS E TRANSPARENTES**



COMPANHEIROS *das* AMÉRICAS

Fundada em 1964, a organização Companheiros das Américas apoia intercâmbio entre povos que transformam idéias em ação. Conseguimos isso colocando estados americanos em parceria com países da América Latina e Caribe, para que usem a energia e conhecimento dos cidadãos voluntários, das suas instituições e comunidades para compartilhar preocupações sobre desenvolvimento social, econômico e cultural. Nosso trabalho envolve áreas tão diversas como preparação para emergências, agricultura, intercâmbio cultural, prevenção da violência doméstica e fortalecimento dos governos locais. Companheiros das Américas é uma organização privada, sem fins lucrativos e não partidária.

Índice

SEÇÃO UM

- 4 Prefácio
- 6 Introdução

SEÇÃO DOIS

Estudos de Caso: Orçamento Participativo

- 19 República Dominicana
Fundación Solidaridad
- 27 Peru
Asociación SER
- 33 Guatemala
Acción Ciudadana
- 39 El Salvador
Probidad

SEÇÃO TRÊS

Estudos de Caso: Transparência e Monitoração

- 47 Argentina
Fundación EL Otro
- 53 Nicarágua
Fundemos
- 59 Argentina
CIPPEC

SEÇÃO QUATRO

Estudos de Caso: Participação e Fortalecimento de Capacidade

- 67 Colômbia
Accion Ciudadana
- 75 Paraguai
SUMANDO
- 81 Equador
CEPLAES

SEÇÃO CINCO

- 87 Conclusão
*Fatores Essenciais
e Lições
Aprendidas*

SEÇÃO UM

SEÇÃO DOIS

SEÇÃO TRÊS

SEÇÃO QUATRO

SEÇÃO CINCO

Prefácio

O CENTRO PARA SOCIEDADE CIVIL DOS COMPANHEIROS DAS AMÉRICAS E A REDE INTERAMERICANA PARA A DEMOCRACIA

O Centro para Sociedade Civil dos Companheiros das Américas acredita que uma sociedade civil capaz, comprometida e engajada seja essencial para a consolidação e o aprofundamento da democracia nas Américas. O Centro foi criado para promover uma maior participação nas questões sociais, econômicas e políticas que afetam a região e a vida diária de seus cidadãos. As áreas fundamentais de capacidade do Centro incluem: criar redes de organizações da sociedade civil (OSCs) e desenvolver a capacidade organizacional e técnica das OSCs; promover a prestação de contas ou "accountability" governamental para os cidadãos e reforçar a capacidade do governo; administrar financiamento para as organizações comunitárias e atuar como uma central de distribuição de informações e recursos técnicos.

Desde sua criação, em outubro de 1995, a Rede Interamericana para a Democracia (RID) se tornou um impor-

tante mecanismo de cooperação cívica na região. Uma rede hemisférica de mais de 350 OSCs, a missão da RID é encorajar as OSCs a trabalharem em conjunto no cenário público, de modo a fortalecer a democracia participativa e a responsabilidade cívica. A RID trabalha através de cooperação, treinamento e disseminação de informações, além de mobilizar a participação das OSCs nos processos de tomada de decisões em nível hemisférico.

PROGRAMA DE SUBVENÇÕES TRANSPARÊNCIA NAS AMÉRICAS

Ao longo do ano passado, o Centro concebeu e coordenou o programa regional de financiamento "Transparência nas Américas". O programa, que se tornou possível graças ao financiamento da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), forneceu recursos financeiros e técnicos para dez OSCs membros da Rede Interamericana para a Democracia (RID) e suas incontáveis organizações colaboradoras em nove países na América Latina e Caribe. Essas organizações, por sua vez, trabalharam para diminuir a corrupção

no planejamento e execução orçamentários do setor público e aumentar a eficiência e a sensibilidade do governo às necessidades dos cidadãos em nível local. Eles fizeram isso trabalhando para melhorar a transparência em todos os estágios do planejamento e execução dos orçamentos do setor público.

Os projetos financiados foram selecionados dentre cerca de quarenta OSCs membros da RID, que responderam a uma solicitação aberta de propostas. Um comitê de seleção examinou e classificou as propostas com base, entre outros critérios, na capacidade organizacional e técnica, na viabilidade e sustentabilidade do projeto proposto, na associação à RID e em alianças com governos locais e organizações da sociedade civil com as quais eles poderiam trabalhar para promover os objetivos de seus projetos. O Centro para Sociedade Civil dos Companheiros, a Poder Ciudadano, da Argentina, e a RID forneceram o suporte técnico solicitado às beneficiárias de financiamento durante toda a duração do programa de financiamento. Devido a esse suporte, o programa impeliu

a capacidade técnica das OSCs participantes, promoveu colaborações e fortaleceu a capacidade da RID de apoiar iniciativas regionais de transparência e anticorrupção. O Centro também se engajou na monitoração contínua do progresso dos projetos e realizou uma avaliação durante a conclusão do programa. Esse processo de monitoração e avaliação envolveu a coleta trimestral de dados, entrevistas, levantamentos de diversas populações-alvo e uma ou mais visitas ao local para cada projeto. Esta publicação destaca as metodologias empregadas, os desafios enfrentados, os resultados obtidos e as lições aprendidas com esses dez projetos.

O Centro para Sociedade Civil dos Companheiros das Américas acredita que uma sociedade civil capaz, comprometida e engajada seja essencial para a consolidação e o aprofundamento da democracia nas Américas.

Introdução

Orçamento participativo e transparente (OPT) é mais amplo do que o orçamento participativo e pode ser adaptado para funcionar em vários contextos locais. Além de incorporar o OP, ele inclui um melhor acesso aos orçamentos locais, melhor informação sobre orçamentos locais, monitoração de gastos públicos, informação e educação sobre o processo orçamentário para o público e formação de grupos cívicos que participam no processo orçamentário local.

Os orçamentos públicos são um dos mais importantes documentos de políticas públicas que um governo pode produzir. Além de assinalar fundos para projetos e atividades administrativas, os orçamentos estabelecem prioridades claras e compromissos públicos.¹ Eles surgem a partir de um processo politicamente contestado de identificação de opções, estabelecimento de prioridades públicas, tomada de decisões e alocação de recursos. Mesmo após a implementação, são necessárias a monitoração e a avaliação.

Em resumo, o planejamento orçamentário público é um processo complexo, que pode permanecer fechado, obscuro e compreendido por apenas uns poucos peritos, ou pode incorporar a participação dos cidadãos de uma maneira que aperfeiçoe a democracia representativa.

O *orçamento participativo* (OP) surgiu como uma solução para os processos insulados de planejamento do orçamento na cidade brasileira de Porto Alegre há 15 anos atrás, graças ao seu potencial para aumentar a “account-

ability”, transparência e participação no governo. Ele envolve a implementação de mecanismos que envolvem os cidadãos diretamente no processo decisório que trata de alocação de recursos e monitoração dos gastos públicos. O OP capturou a atenção do mundo de políticas públicas, visto que mais de 250 cidades na América Latina estão utilizando alguma versão do OP.

Os seus defensores dizem que o OP pode melhorar a eficiência do governo, aumentar a “accountability” das autoridades públicas, desenvolver uma maior confiança entre os cidadãos e o governo, apoiar a capacidade coletiva de tomada de decisões e até mesmo gerar mais receitas fiscais. Mas a despeito dos sucessos comprovados do OP na região, ele é apenas um passo—e raramente o primeiro—no sentido de expandir a cultura da democracia e tornar o governo mais aberto e transparente.

Um outro conceito, *orçamento participativo e transparente* (OPT), é mais amplo do que o orçamento participa-

tivo e pode ser adaptado para funcionar em vários contextos locais. Além de incorporar o OP, ele inclui um melhor acesso aos orçamentos locais, melhor informação sobre orçamentos locais, monitoração de gastos públicos, informação e educação sobre o processo orçamentário para o público e formação de grupos cívicos que participam no processo orçamentário local. O OPT ajuda no estabelecimento de uma “infraestrutura cívica”, além de aumentar a vontade política, necessária para institucionalizar o OP. Os dez projetos analisados nesse relatório demonstram a gama de variedades que possibilitam uma maior participação no processo orçamentário e também uma maior transparência deste processo.

DEMOCRACIA E A REGIÃO DA ALC

Durante os anos 80 e 90, uma onda de democratização varreu a América Latina e o Caribe (ALC). Regimes autoritários esfacelaram-se e foram substituídos por sistemas democráticos. Não obstante, as instituições da região permanecem frágeis e, freqüentemente, instáveis. Embora as eleições tenham

tornado-se limpas e transparentes, os cidadãos da ALC estão cada vez mais ambivalentes com relação a essas novas democracias.²

Embora a “cidadania política”—o direito de participar do governo—possa não estar em perigo, a “cidadania social”—a inclusão, a participação e a igualdade—não foi expandida de maneira significativa. As liberdades, a prosperidade econômica e o igualitarismo que eram associadas com a democracia têm surgido lentamente e, como resultado, o apoio público à democracia se enfraqueceu.³ Pesquisas de opinião recentes mostram que os cidadãos não desejam um retorno aos governos autoritários, mas que o apoio inequívoco à democracia caiu significativamente desde 1996 em todos os países, com exceção de quatro.⁴ Há preocupações adicionais de que a cultura e a prática da democracia—participação e obtenção de consenso através da deliberação pública—serão erodidas caso as instituições públicas não sejam revigoradas e reformadas.

Outra causa da erosão do apoio à democracia é que muitos cidadãos vêem poucas mudanças entre os antigos ditadores e os líderes democráticos, visto que o abuso do poder institucional para a obtenção de privilégios e vantagens injustas resulta numa injusta distribuição de recursos e numa sobrecarrega das economias nacionais.⁵ A corrupção é responsável pela perda de dez por cento do PIB na região da ALC a cada ano.⁶ Os altos níveis de corrupção criam um ambiente considerado instável por investidores, o que leva à perda de investimento estrangeiro direto.⁷ Um estudo realizado pela PriceWaterhouse Coopers, Transparência Internacional e o *Financial Times* estima que só o México perdeu mais de US\$ 8,5 bilhões em investimentos estrangeiros diretos em 1999 por causa da corrupção e também que as perdas econômicas relacionadas à corrupção são quase dez por cento do PIB.⁸ A situação da Colômbia é similar; o país perde 35 por cento de investimentos estrangeiros diretos por causa da percepção de corrupção e aproximadamente 12 por cento do PIB do país foi consumido pela corrupção.

A apropriação indevida de recursos públicos também minou a confiança nos líderes e instituições democráticas.⁹ Em casos recentes, como o do Peru em 2000, Argentina em 2002 e Haiti em 2004, a corrupção foi um fator importante na desestabilização política, e escândalos de corrupção continuam a abalar o Brasil e a Nicarágua em 2005. De acordo com o Índice de Percepção da Corrupção anual da Transparência Internacional, a América Latina fez apenas um progresso simbólico, com uma pontuação de 3,6 em 2005 (em uma escala de um a dez, com dez sendo o “mais limpo”), o que foi a segunda pontuação regional mais baixa no mundo (depois da África).¹⁰ Em países como a Guatemala, Costa Rica e Honduras, a corrupção está, na verdade, piorando.

Conscientes desses problemas, os tomadores de decisão nacionais na região da ALC e os financiadores e órgãos internacionais têm ficado cada vez mais interessados em usar os mecanismos de participação e transparência para tratar dos desafios da política pública e das deficiências democráticas da região.

O maior reconhecimento da corrupção e da “accountability” têm se tornado mais conhecidos, eles têm se entrelaçado com outras tendências na região. Por exemplo, a florescência da sociedade civil tornou as OSCs um parceiro valioso na melhoria da governança democrática, e a descentralização fiscal e governamental na América Latina continua a aumentar o nível das reformas democráticas.

TRANSPARÊNCIA E “ACCOUNTABILITY” NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Mecanismos orçamentários dão uma oportunidade ao governo para facilitar a participação da sociedade civil no processo decisório. Orçamentos preparados por trás de portas fechadas são vulneráveis a politicagem e corrupção, e tendem a beneficiar interesses especiais. Envolver OSCs e cidadãos no planejamento e execução de orçamentos públicos, particularmente orçamentos municipais, causa um efeito contrário: um alocamento de recursos mais sensato e transparente. Os mecanismos orçamentários também apresentam a oportunidade para os

governos propiciarem a participação da sociedade civil na tomada de decisões em geral.

A legitimidade democrática se baseia em decisões políticas, e procedimentos que sejam considerados como suficientemente justos e participativos.¹¹ A *accountability* ajuda a estabelecer essa base, ao submeter líderes abertos a críticas e a consequências de atividades ilegais ou de outra forma indesejáveis. Ações públicas são regularmente relatadas e que, quando as regras são violadas, sanções são aplicadas. Na democracia, os cidadãos são os dirigentes, e podem exigir que os seus agentes, as autoridades públicas, forneçam informações e justificativas. Eleições, tribunais e outras coisas do gênero fornecem aos cidadãos as oportunidades de sancionar direta ou indiretamente os seus agentes. A transparência—que permite o acesso a registros de votações do legislativo, registros de financiamento de campanha e orçamentos, por exemplo—permite que os cidadãos avaliem o desempenho de seus líderes.

Isso é especialmente relevante nos casos que envolvem orçamentos públicos. Se os processos orçamentários não são transparentes, as autoridades públicas terão uma menor probabilidade de apoiar projetos iguais e sustentáveis. Os orçamentos se tornam ineficazes para atender às necessidades da comunidade como um todo. Os serviços para grupos políticos e/ou socialmente marginalizados são frequentemente negligenciados ou redistribuídos para grupos mais poderosos politicamente, deixando uma lacuna nos serviços prestados aos mais vulneráveis.

A transparência promove desenvolvimento social, econômico e político através da redução da quantidade de recursos públicos perdidos ou desviados por causa da corrupção. Ademais, um modelo fechado de planejamento orçamentário pode provocar bastante desperdício, não importando a quem ele atenda. Os governos na ALC tendem a pagar até 30 por cento mais do que o preço de mercado por bens e serviços comparáveis.¹² A conseqüente perda e má alocação

de recursos atrapalha o investimento em programas de governo que poderiam melhorar os padrões de vida e responder às expectativas que a população tem a respeito da democracia.¹³

Uma área essencial para intervenção da sociedade civil está no esforço para garantir a transparência no planejamento e execução orçamentários do setor público em nível local. O orçamento local, como outros orçamentos públicos, é a base para a responsabilidade fiscal do município, mas também determina a alocação dos recursos locais e, frequentemente, também a parcela dos recursos de programas nacionais.

Os órgãos internacionais e as organizações da sociedade civil têm achado necessário se concentrar no aumento da transparência e da responsabilização no governo como um passo integral para melhorar as democracias da região e o seu desenvolvimento social e econômico.¹⁴ A USAID, por exemplo, tem liderado os esforços para minimizar a corrupção através da aplicação de seus recursos na ALC.¹⁵

DESENVOLVIMENTO, DESCENTRALIZAÇÃO E INOVAÇÃO LOCAL

A democratização e a governança local são questões cada vez mais importantes e inter-relacionadas no campo do desenvolvimento e têm impulsionado ainda mais as inovações de OPT para o primeiro plano da pauta política. Apenas para citar uma, as práticas administrativas participativas têm surgido dentro do contexto de descentralização contínua do governo na região da ALC. A descentralização é vista como essencial para a promoção da democracia, por deixar o governo mais próximo do povo e impedir que o poder se concentre em mãos corruptas ou que atuem em causa própria.

O processo de descentralização é um fenômeno que está ocorrendo em um continente praticamente urbano. A ONU estima que 75 por cento da população da ALC vivia em áreas urbanas na virada do século.¹⁶ À medida que a população que mora nos municípios aumenta e a descentralização prossegue, a proeminência das práticas de governo local na América Latina também aumenta drasticamente.

No começo da década de 80, as autoridades eleitas controlavam os governos municipais em apenas seis países na região da ALC; hoje elas o fazem em 23 países. Em 17 desses países, os prefeitos agora são eleitos pelos votos dos cidadãos em vez de serem nomeados pelo governo central. De acordo com o BID, os mais descentralizados dentre seus países devedores são a Argentina, o Brasil e a Colômbia, com governos subnacionais administrando mais de 40 por cento dos gastos totais do governo. Muitos dos menores países da América Central e do Caribe permanecem centralizados, com governos subnacionais administrando menos de cinco por cento dos gastos totais.

As demandas por democratização e reformas do Estado, que tendem a vir da sociedade civil e dos movimentos sociais, se combinaram com as pressões políticas e o estímulo dado pelos os órgãos internacionais de desenvolvimento para a descentralização. O resultado foi que a participação dos cidadãos, a transparência e a descentralização foram promovidas em conjunto

ao longo da década de 90 em uma pauta cada vez mais unificada.

A descentralização da autoridade e da responsabilidade tende a levar à descentralização fiscal (e vice-versa), o que significa que governos locais com pouca experiência em processos abertos e no envolvimento dos cidadãos também podem contar com o manuseio de maiores orçamentos e mais exigências de prestação pública de contas. Por isso, a participação e a transparência são elementos-chave para qualquer descentralização.

Um pré-requisito para o papel em expansão do governo municipal é que os cidadãos precisam ficar mais bem informados, ser mais ativos e engajados, além de mais capazes na administração do governo local.

Além disso, assim que os conhecimentos especializados dos cidadãos se desenvolvem, eles precisam ser institucionalizados. As práticas participativas então devem ser canalizadas através de redes, de modo a assegurar

sua sustentabilidade. Por essa razão, os defensores das reformas têm se concentrado na criação de redes de participantes da sociedade civil e no apoio às instituições locais, de modo que ambas fiquem mais integradas, mais democráticas e mais duráveis. Associações de prefeitos, redes de OSCs que apóiam a democracia e o desenvolvimento, organizações de base e grupos de vizinhança têm crescido a ponto de se tornarem participantes-chave no impulso para tornar a descentralização e a democracia local uma realidade funcional para a região da ALC.

“Boa governança” é uma idéia que tem conseguido um impulso considerável. Ela está ligada à noção de que o desenvolvimento depende de práticas governamentais que sejam transparentes, permitam a “accountability”, respeitem a lei e possibilitem a participação.¹⁷ A definição de “governança” tem sido modificada ao longo dos anos, e agora inclui “o relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, os dirigentes e os dirigidos, o governo e

os governados”.¹⁸ A participação é cada vez mais vista como um componente central da boa governança e daí, do desenvolvimento, o que torna o OPT ainda mais relevante.

O interesse na boa governança e na descentralização também aumentou as oportunidades para inovação, na medida em que novos municípios desenvolvem políticas e práticas administrativas que sejam participativas. Com mais localidades experimentando, também tem crescido a possibilidade de aprender e compartilhar sucessos com outras localidades. Uma nova rodada de abordagens participativas ao ato de governar tem se aproveitado dessas redes e parcerias.

Por exemplo, os órgãos internacionais têm apoiado programas que promovem a deliberação e encorajam a participação dos cidadãos na tomada de decisões. Agora eles estão cada vez mais promovendo as condições para a tomada de decisões em grupo através da criação de espaços públicos, ou arenas de deliberação, nos quais os cidadãos podem estabelecer prioridades públicas

e chegar ao consenso. O Programa de Transparência do Centro para Sociedade Civil uniu-se a segunda geração de esforços para reconhecer, apoiar e estimular inovações na governança local.

COMPREENDENDO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E TRANSPARENTE

As práticas de OPT estão surgindo como inovações importantes na governança local, e têm potencial para enfrentar muitos dos desafios mencionados acima. O OPT pode gerar economias para os municípios, através do seu foco na transparência e monitoração, as quais também auxiliam no desenvolvimento. Isso pode estimular o envolvimento dos cidadãos nas decisões sobre os recursos públicos, o que é bom para a governança democrática. O OPT também pode alterar as prioridades de gastos em favor de cidadãos socialmente excluídos, melhorar as redes sociais e aumentar as receitas tributárias.

Embora tenha várias definições, o “orçamento participativo” (OP) geralmente se refere a “mecanismos através dos quais os cidadãos decidem ou con-

tribuem para a decisão sobre como alocar os recursos públicos”.¹⁹ Mas o “orçamento participativo e transparente” (OPT) engloba um conjunto mais amplo de práticas. Além das atividades tradicionais do OP, o OPT também inclui mecanismos que tornam as informações sobre os orçamentos públicos mais claras e mais relevantes, além de mais acessíveis e mais precisas. O OPT também inclui esforços para aumentar a participação (ou a qualidade dela) em todos os estágios do planejamento e execução orçamentários, não apenas na alocação—isto é, participação adicional no desenvolvimento de prioridades e na monitoração de como os recursos são alocados e gastos. Em resumo, o OPT toma o conceito do OP e amplia a gama de oportunidades das quais os cidadãos podem participar; o OPT inclui a etapa de dar às pessoas a capacidade de acessar informações públicas e ajudá-las a dar sentido a essas informações.

Para avaliar projetos de OPT, deve-se ter em mente quatro considerações: o contexto, as metas, a abordagem e a gama de resultados possíveis. Os vários

fatores locais e nacionais que formam o *contexto* relevante afetam a concepção dos projetos de OPT e também devem servir de base para nossa compreensão do que um projeto de OPT pode alcançar. As *metas* gerais de um projeto de OPT fornecem uma estrutura para a definição do sucesso. A *abordagem* de um projeto nos ajuda a compreender como as atividades pretendiam atingir suas metas, o que, por fim, nos permite analisar os *resultados*.

Contexto

A discussão inicial de corrupção, descentralização e democracia é importante para o entendimento geral do OPT, mas os praticantes também devem estabelecer o contexto específico no qual o seu projeto está inserido. Embora os mecanismos institucionais e as atividades às quais os programas de OPT se dedicam sejam similares, eles são estruturados em resposta ao ambiente administrativo, político, social e legal específico de cada localidade e país.

Assim, os sistemas *políticos* nos quais os programas de OPT operam são impor-

tantes, pois os comitês orçamentários de cidadãos e outros novos participantes podem ser vistos como usurpadores da autoridade de dirigentes eleitos —especialmente os membros eleitos da câmara dos vereadores. Os projetos de OPT também podem ficar intimamente associados a um partido político em particular e serem vítimas da política partidária. Além disso, o relacionamento do governo municipal ou regional com o governo central afeta a autonomia e as prioridades locais, além do acesso municipal a informações e a sua capacidade de inovação.

O *contexto administrativo* é importante, pois o tamanho do orçamento frequentemente determina os tipos de projetos e o nível de fiscalização necessários. Além disso, na maior parte desses países, os orçamentos públicos planejados raramente correspondem aos implementados. Ademais, a capacidade dos governos municipais de rastrear e implementar novos projetos e fornecer novas informações—em vez de reproduzir o *status quo*—determinará quais alterações podem e devem ser feitas.

Finalmente, a relação entre os impostos recolhidos localmente e o orçamento global implementado determina a autonomia financeira de um município.

O ambiente *legal* é importante, pois alguns países, como o Peru, efetivamente exigem que as cidades usem o orçamento participativo. Embora um decreto não seja suficiente para estabelecer o OP na maioria dos municípios peruanos, isso é muito diferente de um contexto legal que impeça a criação do OPT. A descentralização fiscal e a política certamente são fatores que facilitam a criação do OPT. Ao mesmo tempo, mesmo com o estabelecimento de amplas estruturas legais, algumas cidades têm de alterar seus códigos ou aprovar decretos que reconheçam os comitês comunitários e outros grupos de cidadãos que são necessários nos processos do OPT.

O *contexto social* talvez seja o mais difícil de se definir. Ele depende de medições concretas, como o nível de participação dos cidadãos, a pobreza e até mesmo a densidade populacional. Mas ele também

se refere a conceitos abstratos, como o grau de coesão social e a cultura política preponderante.²⁰ Embora muito dessa diferença seja observada em nível nacional, não é incomum descobrir que as práticas de OPT diferem significativamente entre municípios dentro do mesmo país, devido às suas histórias específicas, culturas políticas e tipos de participação dos cidadãos.

Metas

As práticas do OPT buscam três tipos de objetivos gerais (embora eles não sejam mutuamente exclusivos). Os cidadãos e os governos implementam as práticas do OPT para a) reformar o aparato administrativo, b) obter justiça social através de melhores políticas e de uma alocação mais justa de recursos, e c) promover uma cidadania ativa e democrática.²¹ A primeira meta é importante, pois trata da *eficiência* do governo e da administração pública locais através do aumento da “accountability” e tornando a corrupção menos comum. A segunda meta engloba uma diversidade de *objetivos sociais*, incluindo esforços que buscam envolver grupos socialmente excluídos ou sub-

representados no governo, melhorar a coesão social e a confiança, e alterar as prioridades orçamentárias visando objetivos mais igualitários e sustentáveis. O terceiro objetivo é *político*: descentralizar mais a democracia, tornar os processos governamentais mais abertos à participação ou injetar mais deliberação e participação cívica na tomada de decisões. Cada uma dessas metas ajuda a promover a democracia—quer concebida simplesmente como uma democracia processual ou como uma idéia mais rica de democracia substantiva. Logo, esses três objetivos geralmente se apóiam mutuamente.

O ideal é que as práticas de OPT ajudem as comunidades a dismantelar o legado do clientelismo, da corrupção e da exclusão social. Fundamentalmente, o OPT aumenta o acesso às informações orçamentárias e colocam os processos de tomada de decisões em fóruns públicos mais abertos e transparentes. Através da criação de espaços públicos para a participação e do estabelecimento de mecanismos de

“accountability”, os programas de OPT também atuam como “escolas de cidadania”.²² Os programas de OPT ensinam os cidadãos sobre seus deveres e direitos como tais, além de capacitá-los para fazer mudanças através de processos de deliberação e engajamento cívico.

Ciente do contexto do OPT e seus objetivos de eficiência, objetivos sociais e metas políticas, vale a pena identificar também diferentes tipos de abordagem, visto que essas abordagens surgem tanto das diferentes metas como das diferentes necessidades. Abaixo são apresentados três modelos que identificamos através do exame dos dez projetos.

As três abordagens do OPT

Cada um dos dez projetos era substancialmente diferente, mas mesmo assim suas atividades se sobrepunham. Por exemplo, treinamentos, contatos com a mídia e educação do público eram atividades essenciais em cada uma das iniciativas, e cada projeto concordou em que o aumento da participação e a melhoria da transparência eram metas que

se apoiavam mutuamente. Não obstante, certos projetos de OPT enfatizaram certas abordagens, seja devido a considerações estratégicas (tais como os pontos fortes das organizações participantes) ou devido a necessidades relacionadas aos locais onde os projetos foram implementados (diferentes níveis de capacidade administrativa ou devido a experiências divergentes com a democracia no passado recente). Por conseguinte, a despeito dessas três atividades em comum, podemos agrupar os projetos em três categorias flexíveis e um tanto arbitrárias. Esse agrupamento tripartite fornece ao leitor temas unificadores, de modo a ajudar a organizar as informações. Cada projeto se enquadra numa das seguintes categorias:

1. maior ênfase na implementação de práticas restritas ao orçamento participativo (OP); ou
2. maior ênfase no aumento e melhora no acesso a informações e no apoio à monitoração do orçamento público (*transparência e monitoração*); ou
3. maior ênfase no fortalecimento da participação e capacidade dos grupos socialmente excluídos ou

sub-representados, através de treinamentos direcionados e de organização da comunidade (*participação e desenvolvimento de capacidade*).

Vale observar novamente que essas não são categorias rígidas e inflexíveis, e que a meta de cada abordagem é, em última instância, promover práticas orçamentárias participativas e transparentes no longo prazo.

Ter várias metas significa que as abordagens ao OPT deverão variar. Até as mesmas abordagens buscam diferentes tipos de resultados. Considere as seguintes atividades de OPT que são quase universais:

- Elevar a conscientização do público sobre a necessidade de mais práticas de orçamento participativo e transparente. Os projetos adotam diferentes caminhos para alcançar essa meta, mas práticas comuns incluem encorajar a mídia a cobrir seus eventos e atividades, além de treinar cidadãos.
- A capacitação é outra atividade essencial comum aos projetos, pois, na maior parte dos casos, tanto os

cidadãos quanto as autoridades públicas precisam aprender sobre o processo orçamentário e sobre as atividades do OPT.

- Os projetos também tiveram de engajar autoridades públicas ou influenciar o governo de alguma maneira. Vontade política de apoiar a transparência e a participação no orçamento é um elemento essencial e uma das variáveis mais exógenas ao projeto, além de serem difíceis de controlar. Em outras palavras, é impossível prever o resultado ou o impacto de eleições e outros eventos políticos locais, e as autoridades eleitas e outros funcionários públicos podem freqüentemente impulsionar ou arruinar o orçamento participativo.
- Na medida em que os projetos entram nos estágios de implementação e acompanhamento, torna-se especialmente importante que esses projetos adaptem-se às realidades locais, para que grupos organizados de cidadãos possam se envolver de uma maneira consistente.

Resultados

Dadas essas atividades diversas, o sucesso do OPT pode ser mensurado de várias maneiras. Como ponto de partida, considere as quatro dimensões identificadas por um especialista: financeira, participativa, territorial e institucional.²³ A dimensão financeira trata da extensão (ou porcentagem) do orçamento público que efetivamente fica sujeita ao processo de tomada de decisões participativo. A porcentagem dos orçamentos não-administrativos municipais sujeita a esse tipo de decisão varia de 100 por cento, como Porto Alegre, no Brasil, a 15 por cento em programas mais modestos. A meta para transparência, no entanto, deve ser sempre de 100 por cento. Por isso, achamos que é importante adicionar uma quinta categoria ao escopo dos projetos de OPT, a dimensão da *transparência*, que mede o quão pública e acessível é a informação sobre o orçamento, e, portanto, o quanto ela é sujeita a avaliação dos cidadãos.

A dimensão *participativa* captura a extensão na qual as pessoas efetivamente participam. Em outras palavras,

para entender o impacto do OPT, vale a pena perguntar: quantas pessoas estão participando? Com que frequência e por quanto tempo? São os mesmos participantes ao longo do tempo ou o programa está gerando um novo interesse e envolvendo grupos socialmente excluídos? Em terceiro lugar, o OPT é, necessariamente, desenvolvido em torno de jurisdições definidas; A dimensão *territorial*, dessa forma, pergunta quais regiões, vizinhanças ou zonas estão se beneficiando e quais estão participando?

Finalmente, as dinâmicas internas de um programa de OPT dependem das regras do jogo, ou seja, da dimensão *institucional*. Algumas dessas regras são entendimentos sociais ou iniciativas flexíveis que dependem do empenho das OSCs e do envolvimento dos cidadãos. Outras estão institucionalizadas nos códigos municipais e regularizadas como práticas de governo.

Claramente, fazer orçamentos públicos que sejam totalmente transparentes e que incorporem a participação ativa dos cidadãos não é um processo de meses,

mas de anos. Ademais, cada localidade começou em um nível diferente em termos de capacidade institucional e de participação pública. Levando tudo isso em consideração, o Centro para Sociedade Civil do Partners avaliou e analisou os resultados dos dez projetos apresentados neste estudo. Esses projetos representam os primeiros passos e o sucesso deles deve ser entendido em termos de suas metas, atividades e dentro de seus contextos individuais.

Na conclusão estão algumas das observações e análises dos projetos do Programa de Transparência feitas pelo Centro para Sociedade Civil. Os dez casos tiveram sucesso no quesito *transparência*, e isso foi conseguido, em parte, através da educação os cidadãos e autoridades públicas, e também através da maior disponibilidade de informações. Ao medir a dimensão *financeira* ficou claro que um ano não é tempo suficiente para implementar mudanças que resultem numa maior porcentagem do orçamento sendo submetida a práticas de OP. Não obstante, houve ganhos significativos em termos de orçamentos

sendo alocados através de mecanismos de OP, especialmente nos projetos da América Central.

Institucionalmente, os projetos realizaram mudanças importantes através da aprovação de leis e decretos, mas também através do estabelecimento de canais de comunicação e práticas de colaboração entre a sociedade civil e o governo, algo que melhora a sustentabilidade do OPT. Em termos de *território* do OPT, essa dimensão, assim como participação, deve levar em conta os grupos tradicionalmente excluídos ou subrepresentados nas regiões da ALC—como comunidades rurais, pessoas com poucos recursos e povos indígenas—em vez de medir o território baseado apenas na área física sob a jurisdição de um OPT. Considerando esses fatores, os projetos conseguiram expandir a área coberta pelo OPT ao incluir novos grupos através de treinamentos direcionados, educação pública e infiltração nas comunidades.

Vital para o objetivo de tornar orçamentos públicos mais inclusivos e representativos é a participação.

Os projetos provavelmente fizeram o maior impacto nesta dimensão. Milhares de pessoas foram treinadas (e estas treinaram outras), votaram e monitoraram projetos orçamentários, fizeram demandas ao governo, escreveram relatórios e formaram comissões. Os projetos levaram a um grande envolvimento de mulheres, jovens e comunidades indígenas, aumentado a quantidade e também escopo da participação. Em termos de encorajar uma cultura democrática e apoiar o ativismo cívico, a simples expansão da participação teve um efeito notável nesses dois objetivos.

- ¹ International Budget Project, *Latin American Index of Budget Transparency 2003*, www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/English.pdf
- ² Summary Report Democracy and Economy Latinobarómetro 2003. www.latinobarometro.org
- ³ Latinobarómetro 2003, p. 13 e 38 “há uma indiferença crescente de 16% em 1996 a 22% em 2003 ao tipo de regime, entre uma liderança democrática e uma autoritária”.
- ⁴ Resumo dos dados do Latinobarómetro, “Democracy’s ten-year rut”, *The Economist*, 29 de outubro de 2005. p. 39.
- ⁵ Mauro, Paolo “Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research” Banco Mundial, p. 2 www.worldbank.org Mauro estima que a taxa de crescimento dos cortes pela corrupção seja de 0,5–1 por cento anualmente.
- ⁶ InterPress Service, “The High Cost of Corruption”, outubro de 2004.
- ⁷ Shang Jin Wei, 2000. “How Taxing is Corruption on International Investors?”, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 82(1), páginas 1–11.
- ⁸ “Corruption Chart: How Big is Mexico’s Problem?” www.pbs.org/wnet/wideangle/shows/mexico/chart3.html
- ⁹ Latinobarómetro 2003, p. 26. Veja também o resumo dos dados do Latinobarómetro, “Democracy’s ten-year rut”, *The Economist*, 29 de outubro de 2005. p. 39.
- ¹⁰ De “Latina, la segunda region mas corrupta a nivel mundial”, *Economía y Negocios*, *El Mercurio*, 19 de outubro de 2005. Veja também www.transparency.org
- ¹¹ Robert Keohane e Joseph Nye, 2001. “Democracy, Accountability, and Global Governance”, Harvard University, Kennedy School of Government, documento de trabalho.
- ¹² El Libro de Consulta de TI 2000, Capítulo 22, p. 2. www.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/index.html
- ¹³ Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas em sua declaração sobre a adoção pela Assembléia Geral da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. 9–11 de dezembro de 2003 Merida, México www.unodc.org; Paolo Mauro, “Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research”, www.worldbank.org/fandd/english/0398/articles/010398.htm
- ¹⁴ United Nations Convention against Corruption; World Bank Group, “Governance and Public Sector Reform”. www1.worldbank.org/publicsector/overview/htm#2
- ¹⁵ Um esforço desses em 2001 fortaleceu a capacidade da sociedade civil através do patrocínio do programa de Pequenos Financiamentos para Participação e Democracia da RID. Vinte e dois financiamentos de um ano foram concedidas a membros da RID para promover a participação dos cidadãos; cerca de 25% desses financiamentos apoiaram a participação da sociedade civil em iniciativas de transparência e anticorrupção. Com base nessa experiência, os Companheiros das Américas e a RID, com o apoio renovado da USAID, concentraram-se em estancar a corrupção através do tratamento da necessidade de uma participação maior e mais efetiva dos cidadãos e da sociedade civil em iniciativas anticorrupção e de transparência, das quais surgiu o Programa de Financiamentos Transparência nas Américas.
- ¹⁶ UNDP 1998, p. 93, citado em Stren, Richard, “New Approaches to Urban Governance in Latin America”, 2 de abril de 2000, p. 1.
- ¹⁷ Brautigam, Deborah “The People’s Budget? Politics, Power Popular Participation and Pro-Poor Economic Policy”, 2 de fevereiro de 2004, preparado para a Conferência do Grupo de Especialistas em Participação da Sociedade Civil em Política Fiscal, ONU.
- ¹⁸ De McCarney, Halfani e Rodriguez 1995, 95, mas uma definição mais precisa seria “o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para administração dos assuntos de um país em todos os níveis. Engloba o mecanismo, processos e instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e mediam suas diferenças (UNDP 1997, 2-3) de Stren, Richard, “New Approaches to Urban Governance in Latin America”, 2 de abril de 2000.
- ¹⁹ UN-HABITAT, 2004. p. 20.
- ²⁰ Para saber mais sobre esses contextos, veja Cabannes Yves, “Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy” *Environment & Urbanization*, Vol. 16 No 1, abril de 2004
- ²¹ Wampler, Brian “A Guide to Participatory Budgeting”, outubro de 2000. p. 2
- ²² Wampler, Brian “A Guide to Participatory Budgeting”, outubro de 2000. p. 2
- ²³ Foram tomadas liberdades com os termos e definições, mas as idéias originais podem ser encontradas em Cabannes, Yves “Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy” *Environment & Urbanization*, Vol. 16, No 1, abril de 2004 pp. 33–34.

Estudos de Caso: Orçamento Participativo

República Dominicana *Fundación Solidaridad*



“Hoje nós podemos dizer que Villa Gonzalez, uma pioneira nesse tipo de trabalho [OP], foi capaz de irradiar alguma luz para outros municípios que têm avançado na integração de processos de OP, e há muitos deles que têm... e eles estão fazendo as mesmas coisas hoje”.

—PARTICIPANTE

Perfil da organização líder: A Fundación Solidaridad é uma organização não-governamental sediada em Santiago, que promove o desenvolvimento sustentável em comunidades urbanas e rurais da região norte da República Dominicana. A Solidaridad promove um modelo de solidariedade para gerar desenvolvimento material e espiritual na região e no país. A missão da Solidaridad é promover práticas democráticas e sustentáveis de desenvolvimento econômico e social e contribuir para a melhoria da qualidade de vida em comunidades pobres urbanas e rurais na região de Cibao. A Fundação leva a cabo sua missão através de educação, treinamento e assistência.

Organizações colaboradoras: Asociación de Agentes de Desarrollo (AAD) e Federación de Cooperativas del Cibao Central (FECOOPCEN).

Local do projeto: Cibao

Título do projeto: Fortalecimento da Democracia e da Transparência Municipal

Outros parceiros: Ayuntamientos de Monción, Mao, Navarrete, Villa González, Altamira, Santiago, Villa Altagracia; Junta Distrital de La Canela, Tenares, Salcedo, Imbert, Luperón, Los Hidalgos e Guanico; Municipio de la Jaiba; el Distrito Municipal de Nava; Canela; la CDEEE; Sub-Gerencia Forestal de Imbert; Secretaría de Agricultura Altamira; Secretaría de Estado de Salud Pública; Procurador General de la República; Casa de la Cultura de Mao; Comunidad Digna de Mao; Ayuntamiento Juvenil de Mao; Junta Municipal de Jaibón; Secretaria de Educación, Regional de Mao; Secretaria de Educación, Distrito 08 07 Navarrete; Secretaria de La Mujer, Navarrete; Universidad Autónoma de Santo Domingo, Extensión Santiago (Cursa-UASD); Dirección Regional Norte de Patrimonio Monumental; Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE); Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC) e Distrito Educativo de Altamira.



CIDADÃOS APRENDERAM A FAZER DEMANDAS E PROPOR IDÉIAS AO GOVERNO MUNICIPAL. MAIS DE 13.500 CIDADÃOS PARTICIPARAM FAZENDO LOBBY PARA OBTER RESULTADOS RELACIONADOS COM AS METAS DOS PROJETOS.

CONTEXTO

Na República Dominicana, como em outros nos quais o projeto foi implementado, os participantes informaram que os cidadãos geralmente se sentiam proibidos de participar do governo local e que eles não tinham noção do que a prefeitura fazia ou de como podiam participar. Como resultado dessa desconexão, os cidadãos tinham uma percepção precária sobre a importância do aumento da arrecadação dos impostos, de como os orçamentos públicos são levados a cabo e de como as obras públicas são pagas ou quanto custam era. Essas lacunas representavam obstáculos para o desenvolvimento dos projetos de PMP em muitas localidades.

A Fundación Solidaridad também descobriu uma notável falta de conhecimentos especializados e treinamento no município. Autoridades municipais ou funcionários públicos recém eleitos ou nomeados freqüentemente assumem posições sem estarem preparados para as suas responsabilidades de elaborar e executar os orçamentos públicos.

As autoridades dominicanas possuíam poucos mecanismos para dotá-las com o treinamento de que precisavam. E muitas comunidades expressavam uma falta de confiança sistemática nos políticos. As tradições disseminadas de clientelismo ou “política paternalista” podem estar desaparecendo, mas sua natureza endêmica deixa um legado de suspeita e apatia que atrapalha a governança do município e a confiança social.

A Solidaridad enfrentou os desafios de trabalhar dentro de um contexto geográfico e administrativo diverso e com cidadãos que haviam se tornado cínicos sobre o governo local. Apesar do fato de a segunda maior cidade do país (Santiago) e outras cidades significativas estarem na região, ela é largamente rural. Como resultado, certas áreas são muito menos acessíveis e menos povoadas do que outras, de modo que programas de orçamento participativo anteriores não haviam incorporado comunidades periféricas que eram acessíveis “apenas de mula”. As capacidades administrativas das cidades também variavam em termos

de seus orçamentos, códigos municipais e infra-estrutura administrativa.

A cidade de Villa González tinha seis anos de experiência quando o projeto começou, enquanto outros municípios possuíam apenas uma experiência limitada com as práticas de OPT ou nunca haviam implementado absolutamente nenhuma delas. Algumas cidades precisavam de auxílio na formalização e institucionalização de práticas de OPT e a maior parte das autoridades locais carecia do conhecimento ou da capacidade para implementar o OPT. No entanto, os cidadãos foram mais coerentes ao duvidar da capacidade do governo local de conseguir resultados equitativos através da transparência e do engajamento cívico.

OBJETIVOS

A Solidaridad procurou aumentar o conhecimento da prefeitura e dos cidadãos sobre sua metodologia de OPT—o que ela chama de Orçamento Municipal Participativo ou PMP (de *Presupuesto Municipal Participativo*). O projeto formou parcerias com organizações da sociedade civil, consolidou o apoio público, disseminou seu

método de PMP para novos municípios e institucionalizou as práticas de orçamento participativo através de diversos seminários e publicações.

A Solidaridad estabeleceu suas metas com base na necessidade de maior instrução e participação dos cidadãos, e de colaborações inovadoras com os governos locais. O projeto procurou alcançar esses objetivos:

- melhorando os níveis relativamente baixos de capacidade técnica entre os funcionários municipais e os líderes de OSCs;
- aumentando o número de cidadãos e OSCs envolvidos na promoção da transparência e participação no orçamento público;
- gerando a vontade política para promover o PMP; e
- aumentando o número de cidades com iniciativas de PMP ou OSCs que defendem o PMP.

ABORDAGEM

Para alcançar seus objetivos, a Solidaridad adotou uma abordagem concentrada especificamente no orçamento partici-

pativo (ou PMP). O projeto forneceu aos municípios as ferramentas e a assistência técnica necessárias, criou espaços públicos para o aprendizado contínuo e o compartilhamento de experiências para fortalecer os projetos de PMP e gerou amplo suporte público para encorajar as iniciativas de PMP.

Em termos de assistência técnica, a Solidaridad forneceu treinamento às autoridades públicas, a grupos de vizinhança, associações cooperativas, sindicatos e outras organizações da sociedade civil em várias comunidades. O projeto também proporcionou seminários informativos sobre o PMP. Os treinamentos concentraram-se na implementação e acompanhamento do PMP e, freqüentemente, foram direcionados para grupos específicos formados para implementar o PMP, tais como o Comitê Consultivo para PMP de Navarrete e a Equipe de Monitoração e Orientação de PMP de Villa Gonzalez. Os seminários (ou seja “workshops”) forneceram informações sobre o PMP e abriram as discussões relativas ao PMP para outras preocupações municipais, tais como o papel dos sexos e o combate à pobreza.

Pesquisador: “Você acha que esse projeto do ano passado ajudou no processo de disseminação e difusão da idéia [do OP]”?

Participante: “Com certeza. Ele ajudou muito, pois permitiu que todas essas idéias se espalhassem ainda mais, para que outros façam o mesmo que nós. O intercâmbio de experiências com outras prefeituras de outras cidades é muito importante”.

Informações em estado bruto, da forma como se encontram em relatórios sobre alocações orçamentárias e gastos reais, não bastam para tornar um cidadão bem-informado. Em muitos casos, também é preciso ensinar aos cidadãos como dar sentido às informações.

A Solidaridad também forneceu a assistência técnica contínua necessária para fazer com que os novos projetos de orçamento participativo saíssem do papel. Como um participante em Altamira disse, “Acho que não é segredo para ninguém que não tínhamos idéia do que o orçamento participativo era. [A Fundación Solidaridad] explicou o orçamento para a comunidade e, através de seminários, nos fez entender o orçamento participativo”.

De modo a lançar o processo do PMP, a Solidaridad e seus parceiros apresentaram o processo e seus benefícios às autoridades municipais e aos membros da sociedade civil em muitas comunidades, lançando o PMP em seis municípios. Eles também tentaram obter amplo suporte público e interesse entre os cidadãos e as autoridades governamentais, através do compartilhamento de informações sobre os sucessos passados do orçamento participativo, explicando os mecanismos e ajudando os municípios a adotar esses processos e a fazê-los funcionar em suas próprias localidades. Eles criaram um guia para

o PMP, o qual foi distribuído dentro dos municípios participantes em conjunto com um boletim regular sobre o PMP.

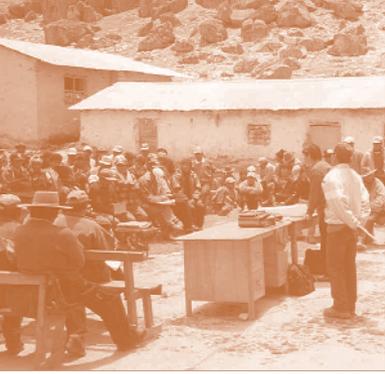
A Solidaridad simultaneamente trabalhou para fornecer aos grupos que estivessem implementado o orçamento participativo espaços para compartilhar suas experiências, aprender com as experiências dos outros e criar um diálogo contínuo sobre o processo do PMP. Isso incluiu a sistematização da experiência de Villa Gonzalez, que havia trabalhado por vários anos no orçamento participativo e compartilhado essa experiência com os outros municípios que haviam acabado de começar o processo.

Além disso, a Solidaridad ajudou a lançar a Rede de Democracia Local (*Red por la Democracia Local*), formada por representantes dos governos locais e da sociedade civil que haviam apoiado projetos de PMP. A idéia era compartilhar suas experiências, contar uns com os outros para suporte mútuo e fortalecer seus compromissos. O projeto também apoiou seminários concebi-

dos para propiciar o intercâmbio de experiências no OP em nível municipal, através de diálogo e reuniões de planejamento, tais como quatro mesas-redondas em Navarrete.

RESULTADOS E CONSEQÜÊNCIAS

O projeto alcançou alguns resultados concretos, que demonstraram seu sucesso em disseminar o orçamento participativo e em habituar os cidadãos e as autoridades públicas a praticarem a transparência e a participação no orçamento público, tanto em curto como em longo prazo. Como resultado do seu trabalho, a Solidaridad pode apontar práticas de orçamento participativo em seis municípios e o início de processos similares em outros dois. O projeto fez isso ajudando a formar comitês de delegados para representar os desejos de suas comunidades na seleção dos projetos em vários municípios e ajudando a redigir seis novas leis, que foram aprovadas para institucionalizar as práticas do PMP. Além disso, quase 3.000 cidadãos desses municípios participaram de atividades do projeto.



MAIS DE 20.000
CIDADÃOS ASSISTI-
RAM A EVENTOS
ABERTOS QUE OS
DEZ PROJETOS
DISPONIBILIZARAM
PARA O PÚBLICO.

No entanto, para os participantes, os resultados mais importantes não foram as reuniões, mas as obras públicas em si. Os participantes apontaram, como evidência do sucesso, postos do corpo de bombeiros, projetos de eletricidade rural, edifícios públicos remodelados, pontes e a iluminação pública—todos projetos públicos que surgiram dos processos do PMP. Esses exemplos sugerem a reordenação das prioridades públicas expressas nos orçamentos municipais.

Os participantes também citaram a Rede pela Democracia Local como uma importante conquista do projeto porque, entre outras coisas, ela produziu sustentabilidade e difusão. Um coordenador de um parceiro da Solidaridad, o Centro de Trabalho Popular (*Centro de Trabajo Popular*) explicou: “...o resultado mais duradouro e mais importante é a Rede pela Democracia Local. Isso porque após todos esses anos construindo a confiança entre as autoridades e as OSC em Villa Gonzalez, esse relacionamento começou a ajudar os espaços que a sociedade civil e o governo trabal-

ham juntos para se desenvolver e fortalecer”. O caso de Altamira, onde o processo do PMP foi adotado com uma velocidade surpreendentemente rápida, demonstra como as redes de confiança e compartilhamento de informações propiciaram a replicação em outras cidades.

A Fundación Solidaridad também fortaleceu as relações com a Federação Dominicana de Municípios, a qual foi designada oficialmente como um órgão consultor na área de participação do cidadão. Em nível nacional, o projeto da Solidaridad propôs a pauta do PMP ante o congresso nacional, através do compartilhamento de suas experiências e do trabalho com os legisladores em um projeto de lei para aumentar a descentralização e a viabilidade do PMP. Além disso, foi criada a Coalizão pela Democracia Participativa, Transparência Municipal e Bom Governo Local como uma plataforma para a sociedade civil em parceria com instituições públicas e parceiros internacionais para promover mais atividades para a democracia e a transparência em nível local.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

A Solidaridad usou sua experiência e contatos nos diferentes níveis de governo e na sociedade civil para introduzir seus planos do PMP através de uma assistência sincronizada e coordenada em vários níveis. Por exemplo, a Federação Dominicana de Municípios foi um importante parceiro no início do projeto, já que ela havia desenvolvido uma Rede pela Descentralização para auxiliar governos locais menores no desenvolvimento de suas capacidades de governança. A Rede trabalhou intimamente com a Solidaridad e percebeu as vantagens de se usar práticas de OPT em conjunto com a descentralização.

A Solidaridad e seus parceiros forneceram assistência técnica e ajudaram os governos municipais a preparar um plano estratégico. A Solidaridad e seus parceiros colocaram a Associação de Comitês de Vizinhança em contato com a Rede pela Descentralização. Trabalhar nesses dois níveis de auxílio significou que diversos grupos de cidadãos estavam aprendendo sobre o OP com

várias fontes, possibilitando que tivessem maior capacidade de exigí-lo das autoridades do governo, as quais, por sua vez, tinham uma melhor chance de quererem fazê-lo. Em sua concepção do projeto do PMP, a Solidaridad reproduziu o modelo de várias parcerias sobrepostas e engajou tanto o nível municipal como o de vizinhança o máximo possível, para todas as localidades nas quais o projeto foi implementado.

O projeto da Solidaridad era difuso e descentralizado. A equipe reagiu de uma maneira flexível aos níveis diversos de necessidades e preparação das localidades. Assim, algumas cidades estavam dando passos iniciais em direção a mecanismos de OPT, enquanto outros municípios estavam em um processo de amadurecimento ou consolidação de seus ganhos.

Em algumas cidades, os tipos básicos de obras públicas de construção civil que as prefeituras desenvolveram como parte dos projetos de orçamento participativo podem ter sido vistos como um pequeno progresso. Mas as obras públi-

cas selecionadas através do OPT deram aos cidadãos uma razão “concreta” para se envolverem nos projetos de orçamento participativo em suas cidades, se não por outra razão, por interesse próprio: uma simples ponte poderia reduzir significativamente o tempo diário de viagem até o mercado ou as escolas. Os cidadãos perceberam que as atividades do PMP beneficiavam suas comunidades. Os resultados tangíveis dos projetos de obras públicas deram aos cidadãos algo que eles podiam visualizar e se referir e, dessa forma, captar a importância do engajamento cívico nos assuntos municipais.

Em outras cidades em que as práticas de OPT precisavam de mais amadurecimento do que implementação, o projeto direcionou-se para o estabelecimento de práticas mais formalizadas e institucionalizadas. Para cidades como Villa Gonzalez, isso significou encontrar o seu próprio local de reunião, um prédio alugado, onde os delegados do comitê de orçamento pudessem se reunir regularmente. Outros municípios que tinham sistemas de OP em ação desenvolveram

comitês de monitoramento. A Solidaridad também continuou a treinar os delegados e redes locais para que (como o presidente de uma cooperativa disse) “Possamos ficar em melhores condições de apoiar a prefeitura”.

Avaliação e lições aprendidas

O pessoal da Solidaridad reconheceu os efeitos das obras públicas obtidas através do OPT e se concentrou nos benefícios tangíveis ao apresentar seu plano de PMP, tais como de que forma o orçamento participativo culminaria em obras públicas que atendessem às necessidades dos cidadãos. No entanto, um inconveniente foi que alguns cidadãos (e até mesmo pessoal da prefeitura em algumas cidades) viram os mecanismos do OPT apenas como ferramentas para gerar obras públicas, e nunca captaram as conseqüências e usos mais amplos. Um funcionário municipal não conseguia distinguir entre o programa do PMP e o projeto de obras públicas que havia sido gerado por esse programa, supondo que ambos eram a mesma coisa.

Outra lição observada pela Solidaridad foi que, ao tentar construir a confiança entre os grupos da comunidade e as autoridades locais, uma boa maneira de consolidar esse relacionamento era encorajar a prefeitura a escolher alguém das fileiras da sociedade civil (em lugar de indicar um funcionário público) para preencher as posições locais de “Coordenador de Abertura para a Comunidade” ou “Secretário de Ação Comunitária”. Ficou muito mais fácil para a sociedade civil e a prefeitura trabalharem juntas depois disso.

A despeito de seus óbvios sucessos, a Solidaridad identificou áreas que poderiam melhorar. Por exemplo, ela reconheceu que é importante aumentar a porcentagem da população envolvida em todos os estágios do OPT, especialmente na fase de diagnóstico de identificação de necessidades. Com relação a isso, eles identificaram a necessidade de expandir treinamentos para incluir mais membros da comunidade, visto que os líderes comunitários e as autoridades públicas estão atualmente se beneficiando ao máximo dos treinamentos.

Também houve uma ênfase em penetrar ainda mais nas zonas rurais no futuro.

Por fim, eles gostariam de ver as áreas do orçamento participativo ampliadas, e não concentradas unicamente em obras públicas. Um participante comentou: “Sabemos que o orçamento não deve tratar apenas de investimento. As comunidades precisam de outras coisas, como educação, para poderem desenvolver em conjunto com o desenvolvimento da comunidade”.

PUBLICAÇÕES

- Folhetos e panfletos promovendo o projeto
 - Manuais de treinamento para os líderes comunitários e os funcionários públicos
 - Resultados da sistematização da experiência
 - Resultados da pesquisa sobre melhores práticas
 - www.democracialocal.org
- * todas as publicações estão em espanhol*

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Juan Castillo
Director de Proyecto
Fundación Solidaridad
Av. Francia No 40
Apartado Postal 129-2
Santiago, República Dominicana
f.solidaridad@verizon.net.do
www.solidaridad.org.do

Peru Asociación SER



Agentes estaduais e locais de uma variedade de departamentos estão atualmente mais conscientes de que o público se tornou cada vez mais ativo e exigirá envolvimento contínuo.

Perfil da organização líder: A Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) é uma ONG peruana estabelecida em 1980 para apoiar esforços de ajuda aos camponeses (ou trabalhadores rurais agrários) para se organizar, defender seus direitos e promover o desenvolvimento rural. Desde aquela época, a SER ampliou suas atividades para incluir o treinamento, a consultoria e o alcance social, além de promover e defender os direitos dos povos andinos e amazônicos, sempre a partir do ponto de vista do fortalecimento da democracia e do desenvolvimento humano no Peru. Ao longo da década passada, a SER aumentou suas atividades na promoção da cidadania e no desenvolvimento de capacidades para organizações locais, tanto públicas como privadas. Uma meta importante tem sido ampliar o acesso à informação, aumentar a participação e melhorar o diálogo e a cooperação entre o Estado e a sociedade civil.

Organização colaboradora: Vicaria de la Solidaridad de la Prelatura de Ayaviri, Puno.

Local do projeto: A província de Carabaya na região de Puno, e a província de Cutervo na região de Cajamarca

Título do projeto: Participação dos cidadãos na supervisão do orçamento participativo nos municípios andinos rurais

Outros parceiros: Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza, rondas comunitárias rurais, rondas comunitárias urbanas, Asociación Juventud Agraria Rural Católica Cutervina, Asociación Derechos Humanos, Comitês para eletrificação rural, Instituto Superior Tecnológico de Cutervo, e Consejo de Estudiantes del Instituto Superior Pedagógico de Cutervo.



OS PROJETOS IMPLMENTADOS NA GUATEMALA E NO PERU ENVOLVERAM TRABALHOS COM COMUNIDADES INDÍGENAS PARA AVANÇAR OPT ENTRE GRUPOS EXCLUÍDOS POLITICAMENTE E MARGINALIZADOS.

CONTEXTO

No Peru, a Lei Nacional de Descentralização exige que os governos regionais e locais consultem seus cidadãos no processo de orçamento público. Apesar dessa exigência de garantir alguma forma de orçamento participativo, a maioria dos governos locais ainda não instituiu mecanismos que permitam orçamentos plenamente transparentes e participativos. Como resultado, os peruanos não têm informações suficientes sobre orçamentos públicos ou confiança adequada em seus funcionários públicos. Essa situação contribui para aumentar conflitos, agravar a desconfiança no governo e enfraquecer a natureza participativa do desenvolvimento comunitário.

A Associação Serviços Educativos Rurais (SER) trabalha em áreas rurais e, freqüentemente, acidentadas, que costumam ser mais isoladas do que o restante do Peru. A SER identificou cinco problemas centrais nessas áreas—problemas esses que impedem a implementação do OP. Primeiramente, os funcionários públicos têm pouco interesse em fornecer informações

sobre o orçamento ao público. Em segundo lugar, faltam mecanismos para tornar acessíveis ou coerentes as informações sobre orçamento público. Em terceiro lugar, o sistema global para supervisão e monitoramento do setor público é inadequado. Em quarto lugar, o público não entende o alicerce jurídico e os procedimentos governamentais disponíveis aos cidadãos para obter e utilizar as informações públicas. E, por último, a preocupação com a corrupção freqüentemente resulta em conflito e complicações na governança, em vez de maior ativismo cívico.

O projeto foi implementado em duas regiões distintas, Puno e Cajamarca. Ambas as regiões têm redes sociais fortes, compostas por rondas *campesina's* (rondas rurais de voluntários comunitários), grupos de direitos humanos, associações culturais, grupos esportivos, cooperativas agrícolas rurais e grupos de jovens e mulheres. Porém, os sistemas de gestão municipal em cada província, especificamente Carabaya em Puno e Cutervo em Cajamarca, eram diferentes. Carabaya tinha

uma tradição de engajar cidadãos e incorporar a participação, enquanto que a gestão municipal de Cutervo estava mais distante dos cidadãos. Como outras organizações de líderes, a SER queria usar essa diferença para avaliar o impacto do projeto e suas intervenções estratégicas.

OBJETIVOS

O objetivo da SER foi tornar o OP uma realidade nesses dois distritos, através de apoio, treinamento, organização e assistência contínua. Em termos mais gerais, o projeto buscou expandir espaços públicos para cidadãos e permitir-lhes se organizarem e serem ouvidos pelas autoridades locais. Finalmente, a SER buscou sistematizar as estratégias utilizadas e as lições aprendidas com esses dois projetos, para disseminar informações para outras localidades, de forma que elas pudessem reproduzir os projetos.

ABORDAGEM

A SER implementou um programa que consistia de treinamentos, educação pública e a promoção da participa-

ção ativa de líderes comunitários. A estratégia incluiu seminários para cidadãos, “comitês de vigilância” para monitoramento de projetos públicos e uma estratégia de mídia para difundir informações e incentivar o interesse e a participação dos cidadãos. Além disso, a SER apoiou a troca de líderes de comitês de vigilância entre regiões, o que funcionou como estágios.

A educação do público foi utilizada não só para introduzir processos de OP e seu funcionamento dentro das comunidades, mas também para mantê-las informadas, aumentar a conscientização, anunciar eventos e fornecer atualizações sobre o processo de orçamento e projetos de obras públicas. Os seminários tinham como objetivo explicar a forma de acessar informações públicas, como funcionam os mecanismos de OP, como formar comitês de vigilância e como incentivar a participação dos cidadãos. Além disso, estações de rádio locais tornaram-se centros de informações sobre o orçamento público e os projetos de OP. Os comitês de vigilância produziram um programa

semanal no rádio para fornecer informações e atualizações.

Como quíchua é o idioma nativo falado em muitas dessas comunidades, a SER produziu publicações tanto em espanhol quanto em quíchua. Por exemplo, a SER produziu uma publicação nos dois idiomas sobre como usar a Internet para acessar informações públicas. A SER utilizou essa publicação como material de apoio em seminários para cidadãos sobre como acessar informações públicas.

Além disso, foram divulgados anúncios bilíngües (em espanhol e quíchua) pelo rádio para conscientizar o público e para anunciar eventos públicos. Estes anúncios radiofônicos foram essenciais ao projeto, pois as taxas de analfabetismo são muito altas em algumas das comunidades participantes e a mídia impressa não alcança os cidadãos tradicionalmente excluídos. Os anúncios radiofônicos também foram significativos porque estações de rádio locais freqüentemente funcionam como o jornal da manhã em outras regiões—

ou seja, como a principal fonte de notícias e informações públicas.

Além de campanhas para educar e conscientizar o público, a SER também ajudou essas comunidades a criar comitês de vigilância, responsáveis por monitorar a execução do orçamento e a implementação de projetos de OP. Os comitês eram independentes, mas trabalharam de perto com o governo

Esses líderes recém-treinados trazem mais conhecimentos, consciência e interesse na participação dos cidadãos para suas localidades.



HOUVE 111 ACORDOS ASSINADOS ENTRE INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS E AS DEZ ORGANIZAÇÕES PRINCIPAIS DO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA. ESTES ACORDOS ASSINADOS FORMALIZARAM OS PLANOS DE TRABALHO E AJUDARAM A IMPLEMENTAR AS ATIVIDADES DO OPT.

municipal. Eles administraram informações sobre o orçamento e o progresso de obras públicas, que compartilharam com a comunidade regularmente. Os comitês utilizaram essas mesmas informações para publicar relatórios apresentados a governos locais.

A SER também arranhou intercâmbios para líderes comunitários com outros municípios, visando aprender com outras experiências e técnicas e compartilhar lições aprendidas por seus próprios municípios. Esses intercâmbios tinham a intenção de facilitar a troca de informações e conhecimentos, e desenvolver as capacidades e habilidades de líderes

Mais de 380 cidadãos e funcionários públicos participaram dos treinamentos. Desses, 39 por cento eram indígenas.

locais que poderiam, em seguida, tornar-se mais ativos em OP e outros processos municipais. Os intercâmbios permitiram aos líderes dos comitês de supervisão em Carabaya trabalhar com o comitê correspondente em Cutervo, e vice-versa. Desse modo, esse método também melhorou os processos de avaliação e aprendizado, fazendo com que a etapa final de sistematização do projeto fosse mais bem informada e mais circunspecta.

RESULTADOS

O projeto da SER foi bem-sucedido no treinamento e estímulo de líderes comunitários em uma área pouco populosa e subdesenvolvida. Mais de 380 cidadãos e funcionários públicos participaram dos treinamentos. Desses, 39 por cento eram indígenas. Esses líderes recém-treinados trazem mais conhecimentos, consciência e interesse na participação dos cidadãos para suas localidades. O projeto também aumentou o nível de conscientização entre autoridades locais sobre a necessidade de participação pública em gestão municipal e orçamento, ao esclarecer os benefícios de

maior participação e dirimir conceitos errôneos e preocupações.

Um resultado importante dessa realização foi que prefeitos e representantes não se opuseram às reuniões públicas ou esforços de OP instituídos ao longo do projeto, nem bloquearam o trabalho dos comitês de vigilância. Ao contrário, agentes estaduais e locais de uma variedade de departamentos estão atualmente mais conscientes de que o público se tornou cada vez mais ativo e exigirá envolvimento contínuo. Além disso, os comitês de vigilância de Macusani e Corani foram reconhecidos oficialmente por seus respectivos prefeitos.

A SER também teve sucesso na disseminação de informações sobre processos de OP e transparência orçamentária. Foram difundidos onze programas radiofônicos durante o projeto, alguns semanalmente por vários meses. Mais de 8.500 publicações sobre OP, acesso às informações e a importância de comitês de vigilância também foram produzidas e distribuídas. Como resultado, mais de 1.000 cidadãos participaram de

vários tipos de atividades, mais que o dobro do número de cidadãos que participaram dos treinamentos diretos.

Os participantes do projeto beneficiaram-se de trocas de pessoal e de idéias. Os intercâmbios permitiram aos líderes entenderem processos nacionais, como descentralização e a institucionalização de processos participativos, e os participantes tornaram-se mais cientes das diferenças e semelhanças nas experiências e províncias uns dos outros. Os participantes relataram de maneira unânime que os intercâmbios também aumentaram seu entusiasmo, espírito de solidariedade e motivação para continuar buscando iniciativas de transparência no nível local. Alguns desses participantes tornaram-se novos líderes comunitários e decidiram disputar eleições, o que demonstra compromisso e oportunidades emergentes para representação política. A SER acha que maior diversidade e melhor informação em política local resultará, no final das contas, em governos locais mais eficientes e democráticos, que são participativos e transparentes.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

Durante o processo de implementação, a SER e seus parceiros direcionaram-se especificamente para a identificação de líderes das OSCs locais, rondas comunitárias rurais e outros grupos cívicos para participar dos treinamentos. Essa etapa foi essencial, porque só foi possível prover apoio direto e contínuo aos comitês de vigilância com o envolvimento e presença comunitária de líderes locais. Além disso, muitos dos residentes desses distritos pequenos moravam longe dos centros das cidades. Foram necessários líderes locais que conhecessem a região, a cultura local, e quíchua para poderem encorajar a participação dos cidadãos e não permitir que as atividades de OP fossem dominadas por um pequeno grupo. Os voluntários locais que participaram dos treinamentos e intercâmbios encaixaram-se nesse perfil e foram extremamente dedicados a essa missão.

Em Carabaya, onde as rondas comunitárias rurais foram uma força poderosa na sociedade civil durante muitos anos,

o projeto teve mais facilidades do que em Cutervo. Além da participação dos prefeitos dos municípios locais, a SER e seus parceiros também receberam apoio político do governador da província, que estava disposto a abrir processos governamentais à participação pública. Também havia polêmica pública em nível provincial sobre a gestão dos recursos municipais pelo governo regional, e isso estimulou participação pública e maior transparência.

O processo de implementação em Cutervo foi mais difícil, devido a uma falta de vontade política, combinada com uma cultura política que não prioriza a participação dos cidadãos. Ainda assim, os comitês de vigilância de Cutervo conseguiram obter informações públicas sobre orçamento e os participantes atribuíram o sucesso aos vereadores que ajudaram a conquistar o apoio do governo para o projeto. Os líderes do projeto também foram diligentes em coletar informações públicas, com as OSCs e os grupos comunitários, enviando cartas oficiais aos agentes governamentais para demonstrar a demanda.

Avaliação e lições aprendidas

Ao término do projeto, a SER realizou uma última reunião em Lima com a equipe do projeto, peritos em participação, funcionários públicos e organizações colaboradoras de ambos os locais. O objetivo foi coletar lições e sistematizar essas experiências para criar uma metodologia para uso futuro em projetos de OP em áreas rurais do Peru. Os participantes desse evento foram expostos a idéias diferentes e úteis. Eles citaram, especificamente, os treinamentos sobre mecanismos de OP para líderes comunitários locais e agentes governamentais, além da formação e apoio a comitês de vigilância, como essenciais ao sucesso do empreendimento.

Além de identificar os aspectos bem sucedidos dos projetos, eles observaram que o público em geral também deveria ser treinado no processo de OP, quando possível. Foi de fundamental importância treinar os líderes das OSCs e os membros dos comitês de vigilância, mas esses líderes acharam difícil trabalhar com outros membros da comu-

nidade que não receberam treinamento e tinham, então, conhecimentos limitados do OP. Esses líderes reproduziram os treinamentos para as comunidades antes de implementar várias etapas do projeto, impondo um ônus adicional de tempo para eles e para o projeto. Eles também sugeriram que os funcionários municipais e outros profissionais que trabalham com o orçamento público sejam treinados em técnicas de gestão para aumentar sua eficiência e facilitar as atividades relacionadas ao OP.

A SER aprendeu lições importantes com a avaliação de sua estratégia ampla. Devido aos altos níveis de analfabetismo, as publicações da SER continham muitas fotografias e desenhos. A SER percebeu que era importante que essas fotografias refletissem os trajés e estilos de comunicação locais, para aumentar a compreensão e aceitação da mensagem pelo leitor. A equipe do projeto percebeu que isso também ajudou a motivar a participação dos cidadãos. A SER também observou que textos concisos com exemplos concretos e idéias resumidas eram

mais populares do que aqueles que apresentavam conceitos abrangentes. Finalmente, a SER observou que as publicações precisavam ser coloridas e usar idiomas indígenas, quando possível. Em Carabaya, como as taxas de analfabetismo em espanhol entre as mulheres são mais altas do que entre os homens, os programas de rádio e as publicações foram especialmente importantes para garantir a participação das mulheres.

PUBLICAÇÕES

- “Manual para Participar y Vigilar el Presupuesto Participativo”
 - “Presupuesto Público y Vigilancia Ciudadana” (afiches)
 - “Acceso a la Información Pública de Gobiernos Locales” (folleto didactico)
- *todas as publicações estão em espanhol*

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Alejandro Laos
Diretor de Projetos
Asociación SER
Jr. Pezet y Monel 1870-Lince
Lima 14, Peru
postmaster@ser.org.pe

Guatemala *Acción Ciudadana*



Embora o COMUDE de Quetzaltenango tenha sido formado recentemente, sentiu-se à vontade para implementar as ferramentas e mecanismos de OP, assim como teve confiança em sua capacidade de reproduzir o processo no futuro.

Perfil da organização líder: A Acción Ciudadana vem operando na Guatemala desde 1996 para aumentar a participação dos cidadãos e defender a tomada de decisões pública. A organização atualmente abriga o Capítulo Nacional da Guatemala da Transparência Internacional.

Organização colaboradora: Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA)

Local do projeto: San Juan Comalapa e Quetzaltenango

Título do projeto: Orçamentos Municipais Abertos e Participativos

Outros parceiros: Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado (COPRE); Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP); Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM); Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM); Gobiernos departamentales de Chimaltenango e Quetzaltenango; Municipio de San Juan Comalapa; Municipio de Quetzaltenango; os COMUDES de Quetzaltenango e San Juan Comalapa; INAP; ANAM; e Fundación Arias para la Paz.



**OS PROJETOS AJUDARAM
A GARANTIR A PASSA-
GEM OU MODIFICAÇÃO
DE 23 LEIS OU ESTATU-
TOS NOS NÍVEIS LOCAL,
REGIONAL E NACIONAL.**

CONTEXTO

As leis nacionais da Guatemala forneceram a estrutura legal para o OPT. Em particular, a Guatemala beneficia-se de um conjunto de três leis recentes (o Código Municipal, a Lei Geral de Descentralização e a Lei de Conselhos de Desenvolvimento) que criam um contexto no qual tanto o governo municipal quanto os cidadãos passaram a ter responsabilidade pelo processo de tomada de decisões sobre o orçamento público e obras públicas. A Lei de Conselhos de Desenvolvimento determina a criação de cinco níveis de comissões de desenvolvimento (comunitárias, municipais, departamentais, regionais e nacionais), que consistem em representantes comunitários, de OSCs e do governo. Ao mesmo tempo em que é significativo que essas comissões tenham recebido status legal, elas têm sido fracas ou inexistentes na maioria dos lugares. Além disso, outras formas de participação comunitária e tomada de decisões coletiva (especialmente quando relacionadas com o desenvolvimento e implementação orçamentários) também foram subutilizadas em vários municípios.

A Acción Ciudadana selecionou duas cidades com diferentes perfis para aprender com experiências diferentes. San Juan Comalapa é uma cidade de médio porte (aproximadamente 35.000 habitantes) e tem um orçamento anual de aproximadamente 8 milhões de quetzales (pouco mais de US\$ 1 milhão). San Juan Comalapa também possui uma população mais rural, com um maior percentual de pessoas de origem indígena. Contudo, Quetzaltenango é a segunda maior cidade do país, com cerca de 130.000 habitantes. “Xela”, como é conhecida, tem um orçamento de cerca de 100 milhões de quetzales (cerca de US\$ 12 milhões). Essas cidades, localizadas numa região montanhosa, têm culturas distintas fortemente influenciadas pelo povo maia, sendo historicamente resistentes à autoridade central. Por essa razão, a Acción Ciudadana optou por trabalhar com outra OSC local, o Centro de Estudos da Cultura Maia (CECMA) por sua experiência de trabalho em ambientes multiculturais.

O projeto da Acción Ciudadana trabalhou para operacionalizar as práticas de orçamento participativo nos municípios de Quetzaltenango e San Juan Comalapa, aumentando a capacidade técnica das comissões de desenvolvimento nessas cidades. A Acción Ciudadana trabalhou especificamente com os Conselhos Comunitários de Desenvolvimento (COCODEs) ao nível de bairros, que são os conselhos mais comuns de todos, e com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDEs) mais abrangentes, que estão um nível acima dos COCODEs. O projeto auxiliou esses grupos a implementar as avaliações participativas das necessidades comunitárias, priorizar os possíveis projetos e defender a inclusão de seus projetos no orçamento municipal de 2006. Para isso, além de trabalhar com os COCODEs e os COMUDEs, a Acción Ciudadana trabalhou com os governos locais e as organizações locais da sociedade civil para facilitar a cooperação e treiná-las em mecanismos transparentes e participativos relacionados ao planejamento orçamentário público.

OBJETIVOS

A Acción Ciudadana desenvolveu este projeto a fim de acelerar o OP, fornecendo assistência técnica a governos locais, os COCODEs e COMUDEs, e aos cidadãos em geral. Ela buscava transferir as ferramentas necessárias e criar vontade política suficiente no governo local e nas comissões de desenvolvimento, a fim de garantir a continuação do processo além do âmbito do projeto. A Acción Ciudadana procurou realizar isso adaptando o processo de OP ao contexto guatemalteco, assegurando não apenas seu sucesso, mas também sua sustentabilidade.

ABORDAGEM

O projeto da Acción Ciudadana foi criado principalmente para tornar as práticas do OP adaptáveis aos municípios guatemaltecos. As atividades fizeram parte de um processo de sete etapas, que orientou os municípios com base no aumento da conscientização e da "advocacy", por meio de desenvolvimento organizacional, implementação do OP e supervisão orçamentária. O projeto incluiu diversas etapas preliminares, visando assegurar

a existência de um ambiente adequado à metodologia de trabalho da Acción Ciudadana, e ajudou os vários participantes a navegar pelo processo de OP, desde o desenvolvimento do projeto até a sua supervisão. No decorrer do projeto, a Acción Ciudadana conseguiu completar quatro das sete etapas.

As etapas do projeto foram as seguintes:

- 1: Aumento da conscientização municipal e recrutamento
- 2: Organização e treinamento de participantes dos governos municipais
- 3: Planejamento do desenvolvimento municipal
- 4: Orçamento participativo—Análise, desenvolvimento, financiamento e priorização
- 5: Orçamento participativo—"Advocacy"
- 6: Orçamento participativo—Implementação, monitoramento e auditoria social.
- 7: Reimplementação do processo de orçamento participativo

As etapas um e dois lançaram a base para o OP funcionar adequadamente.

Em ambos os municípios, a Acción Ciudadana garantiu a aprovação e cooperação da administração atual. Os líderes do projeto convidaram então os COCODEs e os COMUDEs para participar do projeto e começaram a treinar esses grupos quanto ao OP, desenvolvimento municipal e processos orçamentários. Em Quetzaltenango, antes de treinar os grupos, a Acción Ciudadana também ajudou a formar os COCODEs e os COMUDEs, convidando cidadãos locais, OSCs e autoridades governamentais locais a participar das comissões comunitárias.

As etapas três e quatro envolveram o fornecimento de assistência técnica e apoio aos COCODEs e COMUDEs em sua implementação das práticas do OP. Foram realizados fóruns pelos COCODEs para determinar as necessidades das comunidades e desenvolver projetos para atender a essas necessidades. Essas conclusões foram, então, apresentadas ao COMUDE, que organizou os projetos em um inventário de projetos.



NOVOS GRUPOS FORAM FORMADOS PARA MONITORAR O ORÇAMENTO, PROVER SUPERVISÃO, FAZER “LOBBY” JUNTO AO GOVERNO MUNICIPAL E APRESENTAR PROPOSTAS. EM TOTAL, 108 NOVOS GRUPOS CÍVICOS NOVOS SURGIRAM DE ATIVIDADES DESTES PROJETOS.

A prioridade do inventário é a classificação dos projetos com base nos critérios desenvolvidos e aprovados pelo COMUDE. Os projetos são classificados com base na urgência da situação para a qual o projeto foi criado, os custos associados com a implementação do projeto e o local onde o projeto seria implementado. Quando o projeto é implementado em determinada localidade, outros projetos da mesma localidade recebem classificações inferiores, a fim de permitir que todas as localidades se beneficiem dos projetos do OP. Utilizando o inventário de projetos, os COMUDE designaram projetos para inclusão no orçamento de 2006.

As etapas finais envolvem o acompanhamento e supervisão dos projetos incluídos no orçamento e implementados na comunidade. A etapa sete reimplementa o processo de OP em um novo ciclo de fóruns e projetos.

RESULTADOS

A Acción Ciudadana forneceu assistência técnica e transferiu habilidades de criação de capacidades para os

COMUDEs, criando um espaço mais organizado e produtivo para a cooperação entre o governo local, os cidadãos e a sociedade civil. Isso é significativo, principalmente para o COMUDE de Quetzaltenango, que estava inoperante antes do projeto. A Acción Ciudadana treinou 239 participantes, dos quais 35 por cento eram indígenas. Ela realizou também mais de 40 eventos durante todo o ano, dos quais participaram mais de 970 cidadãos e 330 autoridades governamentais.

Os mecanismos de orçamento participativo—como coordenação institucional, diagnóstico de projetos, priorizações de projetos e os bancos de projetos desenvolvidos e implementados pelos membros dos COCODEs e dos COMUDEs—foram fortalecidos em todo o processo. A experiência com esses mecanismos permite que os municípios verifiquem e institucionalizem as práticas de orçamento participativo. Embora o COMUDE de Quetzaltenango tenha sido formado recentemente, sentiu-se à vontade para implementar as ferramentas e mecanismos de OP, assim como

teve confiança em sua capacidade de reproduzir o processo no futuro.

O projeto tem também um plano de trabalho para dar continuidade à colaboração com os governos municipais, os COCODEs e os COMUDEs, e parceiros locais, nacionais e internacionais, a fim de assegurar a conclusão do processo de orçamento participativo. Além dos planos de trabalho assinados com os municípios de San Juan Comalapa e Quetzaltenango, a Acción Ciudadana também está colaborando com a Comissão Presidencial pela Reforma, Modernização e Fortalecimento do Estado (COPRE). O projeto também utilizou a mídia para divulgar informações sobre os processos de OP. O projeto realizou três coletivas de imprensa, que resultaram em 25 artigos de jornal.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

Durante as etapas um e dois, a Acción Ciudadana lançou a base para o OP, convidando os COCODEs e os COMUDEs para participar do projeto. Ela treinou esses grupos comunitários locais em

métodos de orçamento participativo, gestão municipal e processos orçamentários. Em San Juan Comalapa, essas etapas tiveram o progresso esperado. Mas em Quetzaltenango, a Acción Ciudadana descobriu que os COCODEs e os COMUDEs não estavam totalmente operacionais, conforme estipula a legislação federal. Portanto, a Acción Ciudadana teve não apenas de treinar os conselhos, mas também auxiliar a criá-los.

O aspecto mais significativo do projeto de OPT da Acción Ciudadana dizia respeito à concepção das etapas e do tempo designado para cada uma. A proposta original exigia sete etapas integradas, que incluíssem os mecanismos básicos de um processo completo de orçamento participativo. Entretanto, a Acción Ciudadana aprendeu rapidamente que, na prática, é necessário dar maior ênfase às etapas iniciais, que determinam o sucesso a longo prazo de um projeto de OP. Assim, a Acción Ciudadana concentrou-se nas primeiras quatro etapas do projeto e buscou promover os conselhos e representantes comunitários para as etapas nas quais

eles pudessem propor projetos orçamentários às autoridades.

Durante a implementação, a Acción Ciudadana descobriu ser necessário realizar um lobby mais intenso, principalmente junto aos conselhos municipais. Simultaneamente, a equipe do projeto subestimou a quantidade de treinamento necessária para preparar os cidadãos e as autoridades públicas para que se envolvessem nas práticas do OPT. Como a Acción Ciudadana havia preparado uma estratégia muito abrangente, esses obstáculos foram superados, reordenando-se o processo geral do projeto.

Avaliação e lições aprendidas

A experiência da Acción Ciudadana lhes ensinou que não era possível publicar materiais de treinamento sobre OPT, com metodologia completa de implementação, antes do projeto, ou mesmo em seu início. Em vez disso, os líderes dos projetos descobriram que seria mais viável desenvolver um manual de treinamento básico como ferramenta inicial. Esse manual poderia, então, ser enriquecido e expandido com o desdo-

bramento do projeto, acrescentando-se lições práticas, reflexões e adaptações das experiências de cada município envolvido. Para a equipe da Acción Ciudadana, a idéia de não impor uma metodologia rígida e predefinida em suas publicações era coerente com sua abordagem adaptável ao desenvolvimento comunitário.

A Acción Ciudadana obteve êxito em suas abordagens de alcance direto e personalizado, que enfatizavam as vantagens e benefícios do projeto de OP. Sua principal abordagem para encorajar as autoridades públicas a adotar as práticas do OP não foi pressioná-las, mas explicar a importância da transparência no governo municipal e como informações abertas e acessíveis poderiam legitimar o trabalho das autoridades públicas. A Acción Ciudadana também deu impulso às três leis nacionais de descentralização, aprovadas em 2002; a equipe do projeto argumentou que como as práticas de OP incluem as informações dos conselhos municipais, elas ajudam a cidade a cumprir as determinações nacionais.

A Acción Ciudadana descobriu que os cidadãos guatemaltecos eram mais atraídos pelo conceito de OPT de devolver o poder ao povo. Os cidadãos, nos lugares em que a Acción Ciudadana trabalhou, abraçaram a idéia de que as práticas participativas os ajudariam a refletir e analisar suas próprias necessidades e problemas, assim como propor soluções. Por outro lado, os cidadãos mostraram um interesse substancialmente menor nos aspectos mais técnicos, como a análise do financiamento dos projetos orçamentários, a estimativa de custos e a priorização dos projetos propostos.

Assim como muitos outros projetos, a diversidade de locais e a limitação de tempo (o projeto foi de apenas um ano) apresentaram os desafios mais sérios para o projeto. Apesar disso, a Acción Ciudadana e o CECMA tiveram êxito em estabelecer cooperação entre prefeitos, vereadores e conselhos de desenvolvimento dos cidadãos. Esses grupos trabalharam juntos de maneira participativa, a fim de desenvolver propostas de projetos orçamentários municipais,

apresentadas para aprovação dos conselhos municipais de cada cidade. Muitos desses projetos orçamentários serão financiados.

Dessa forma, as metas centrais do projeto foram atingidas. A Acción Ciudadana creditou esse sucesso à vontade política das autoridades municipais, expressa em resoluções de ambos os conselhos municipais. Além disso, a flexibilidade da Acción Ciudadana era outro fator de sucesso do projeto, pois permitia que o projeto se adaptasse às diferentes condições e realidades de cada localidade. Por fim, a Acción Ciudadana sentiu que as capacidades e as diversas habilidades dos membros da equipe garantiram que o treinamento e a assistência técnica fornecidos aos municípios fossem de alta qualidade.

PUBLICAÇÕES

- Manual de Treinamento do Orçamento Participativo Municipal
- Veja também www.accionciudadana.org.gt

**as publicações estão em espanhol*

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Roberto Landaverry
Coordenador do Projeto
Acción Ciudadana
Avenida La Reforma 12-01, Zona 10
Edificio Reforma Montúfar, Nivel 17
Guatemala, Guatemala
[participacionciudadana@
accionciudadana.org.gt](mailto:participacionciudadana@accionciudadana.org.gt)
www.accionciudadana.org.gt

El Salvador *Probidad*



“Como governo, tínhamos a vontade; não tínhamos a metodologia implementada. Com essa ferramenta que vocês forneceram, conseguimos implementar uma prática realmente democrática”.

Perfil da organização líder:

No combate à corrupção, a Probidad destacou-se em El Salvador como uma organização que usa estratégias inovadoras e técnicas para aumentar a participação dos cidadãos e minimizar a corrupção. Ao trabalhar com diversas instituições e setores da sociedade, como cidadãos e a mídia, a Probidad apóia iniciativas participativas contra a corrupção.

Organização colaboradora: Iniciativa Social para la Democracia (ISD)

Local do projeto: Olocuilta e Cojutepeque

Título do projeto: Participação dos Cidadãos e Transparência em Orçamentos Municipais

Outros parceiros: Município de Olocuilta e Município de Cojutepeque



A ASSISTÊNCIA TÉCNICA ÀS ORGANIZAÇÕES LÍDERES INCLUIU TRÊS CURSOS VIRTUAIS EM PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E ORÇAMENTOS LOCAIS. ESTES CURSOS FORAM ABERTOS A TODOS OS MEMBROS OSC DO IADN.

CONTEXTO

El Salvador, apesar de ser um país pequeno, é populoso. Seus 262 municípios recebem seus recursos do governo federal—que distribui seis por cento de seu orçamento a governos locais—e de impostos locais. Leis federais regulam as operações dos governos locais, e leis recentes estipularam que os cidadãos devem ter mais acesso aos orçamentos e a informações públicas, apesar da maioria dessas leis não terem sido implementadas ainda.

A nível local, há interesse crescente em maior transparência e prestação de contas. Por exemplo, a Congregação Nacional de Municípios (COMURES), uma organização de prefeitos, aprovou recentemente uma Estratégia para a Transparência Municipal, que inclui sistemas de informação, prestação de contas, mais participação por parte dos cidadãos e mecanismos para o monitoramento dos gastos discriminatórios das autoridades locais. As OSCs e a Assembléia Legislativa Nacional também propuseram reformas ao Código Municipal.

Embora práticas de orçamento participativo tenham sido experimentadas em El Salvador nos últimos anos, vários fatores impediram a plena implementação dos processos de OPT. Recursos limitados e fraca regulamentação das leis federais, desinteresse e desconfiança por parte dos cidadãos e falta de informação impediram a implementação de práticas que promovessem o OPT.

Em uma tentativa de tratar dessas deficiências, a Probidad, em colaboração com a Iniciativa Social para a Democracia (ISD), governos locais e os Conselhos de Desenvolvimento Local (CDLs), implementou um projeto de orçamento participativo nos municípios de Olocuilta e Cojutepeque. A Probidad trabalhou para assegurar a cooperação, fornecer assistência técnica e apoiar mecanismos que priorizam, verificam e financiam projetos locais.

Olocuilta e Cojutepeque são consideravelmente diferentes um do outro. Olocuilta é um município menor (com aproximadamente 20.000 habitantes), mais rural, cujo prefeito é presidente

do COMURES e membro do Partido de Conciliação Nacional (PCN). Olocuilta desenvolveu uma norma municipal sobre transparência em 2001, mas que não tinha sido implementada antes do projeto da Probidad. Ainda assim, o prefeito atual queria expandir a prestação de contas.

Cojutepeque é uma cidade mais populosa, com 70.000 habitantes, liderada por um prefeito do FMLN (*Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación*). O prefeito tinha tentado implementar um processo de OP anteriormente, mas o projeto falhou devido à falta de verba e recursos. Cojutepeque também tem um Escritório para Participação dos Cidadãos; porém, assim como a do Conselho Municipal, sua estrutura era fraca e subdesenvolvida. O CDL naquela cidade também precisou de treinamento em assuntos como gestão e organização.

OBJETIVOS

A Probidad trabalhou para promover práticas de orçamento participativo através dos CDLs, que são forma-

dos por voluntários da comunidade. Os CDLs são grupos cívicos que se formaram para permitir a reunião de cidadãos e a deliberação e apresentação de preferências a respeito de políticas aos governos locais. A Probidad buscou incluir cidadãos no processo de OP, ao fortalecer sua capacidade de trabalhar com o governo municipal na implementação do OP e de outras iniciativas para transparência.

ABORDAGEM

A Probidad trabalhou para incorporar o “aprendizado” à “experiência”, para que os participantes e os municípios não apenas aprendessem a implementar um processo de OPT, mas também que adquirissem experiência ao fazê-lo. A Probidad contratou peritos técnicos que trabalharam localmente em colaboração com governos municipais locais e os CDLs para proporcionar supervisão e apoio contínuos. Foi uma abordagem abrangente, que se baseou no treinamento, relações públicas e organização comunitária para realizar a institucionalização de práticas de OPT.

A Probidad organizou eventos públicos com o governo municipal e os líderes dos CDLs para compartilhar metodologias e criar planos de trabalho em conjunto. Governantes e membros dos CDLs também assistiram aos treinamentos sobre assuntos relacionados à democracia, como cultura política, transparência e participação dos cidadãos, além de tópicos mais técnicos, como orçamento participativo, sistemas de informação e avaliação. Além disso, a Probidad treinou os CDLs em técnicas de liderança municipal para reforçar sua capacidade organizacional.

A Probidad e seu parceiro, o ISD, trabalharam em conjunto com os CDLs durante a implementação das etapas do processo de orçamento participativo em seus municípios. Foram realizadas reuniões comunitárias para realizar diagnósticos e identificar necessidades. A critério dos governos municipais, cada município foi dividido em áreas geográficas ou setoriais, com cada área priorizando um projeto para o orçamento de 2005. Os CDLs, com assistência da Probidad e do ISD,

O prefeita de Cojutepeque observou que a metodologia ajudará a iniciar um esforço organizado de OPT onde ele ainda não existir e, onde já houver OPT, ele será reforçado.

“[Nosso governo] não pode fazer tudo para todo o mundo. O que é mais importante é que os cidadãos sejam empoderados”.

—PREFEITA DE COJUTEPEQUE

ajudaram cada área a priorizar um projeto e, então, certificaram-se de que o projeto trataria da necessidade mais urgente da comunidade.

Os CDLs também ficaram responsáveis pela supervisão da implementação dos projetos selecionados. Eles formaram e fortaleceram relacionamentos com o governo municipal e defenderam a conclusão dos projetos. Os CDLs foram responsáveis por informar a comunidade sobre o progresso. As reuniões comunitárias foram realizadas regularmente para compartilhar informações e assegurar a continuação dos projetos no orçamento do ano seguinte.

A Probidad e o ISD também defenderam, junto aos governos municipais ao longo do projeto, a formação de relacionamentos com cada administração municipal, e a criação de entendimentos informais para apoiar o processo de OP durante todo o ano e no futuro. Além disso, a Probidad coordenou suas atividades em conjunto com a mídia local para assegurar um fluxo contínuo de informações. Foram criadas campanhas de mídia para

estimular o interesse da população no processo de OP e no trabalho dos CDLs, além de fornecer informações básicas sobre orçamentos públicos e o papel do governo municipal.

RESULTADOS

Em Olocuitla, a comunidade priorizou 23 projetos e o governo municipal distribuiu US\$ 212.000 do orçamento para sua implementação. Além disso, o governo municipal concordou em distribuir versões populares da norma local “Transparência e acesso à informação” para aumentar a conscientização.

Em Cojutepeque, o projeto dividiu o município em grupos menores, incluindo quatro zonas geográficas e quatro setores marginalizados da população (mulheres, crianças abaixo de 15 anos, jovens de 15 a 26 anos e idosos). Os projetos foram priorizados e selecionados para cada grupo e o governo municipal distribuiu US\$ 200.000 para a implementação dos projetos. O município também aprovou a “Norma de participação dos cidadãos”, que inclui novos regulamentos sobre o acesso às informações.

O trabalho dos CDLs abriu espaço dentro dos municípios para mais comunicação e consulta direta entre as comunidades e os governos municipais. Mais de 650 cidadãos foram treinados nos mecanismos de orçamento municipal e orçamento participativo.

Um dos resultados difíceis de medir mas de máxima importância é o efeito nas atitudes do público sobre a democracia, participação e transparência. Segundo o prefeito de Cojutepeque, inicialmente havia resistência ao projeto por parte dos cidadãos, porque governos anteriores utilizaram o tema “participação”, mas não incentivou os cidadãos a tomarem suas próprias decisões. No entanto, como ela observou, “Havia um relacionamento muito bom entre as OSCs e os cidadãos, um relacionamento baseado no respeito e no desejo de aprender”, o que levou a população a se envolver mais e com entusiasmo. Em ambas as cidades, os projetos aumentaram a confiança e o interesse dos cidadãos nos processos de OPT.



CIDADÃOS NÃO FORAM OS ÚNICOS PARTICIPANTES DE EVENTOS PÚBLICOS APOIADOS PELO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA. MAIS DE 1.270 OFICIAIS DE GOVERNO TAMBÉM ASSISTIRAM A REUNIÕES E FÓRUNS.

O projeto também melhorou a capacidade técnica dos agentes do governo e dos voluntários do CDL para o gerenciamento de orçamentos e integração da participação pública. Como o prefeito de Cojutepeque disse: “Com a experiência da Probidad, o(s) aspecto(s) técnico(s) (do processo orçamentário) realmente melhoraram. Melhorou o envolvimento da população e foi reforçado todo o processo técnico e de aprendizado—agora há uma ferramenta para dizer por que este projeto foi categorizado como prioridade um e o outro, não.” Essa melhor capacidade técnica deve-se, em parte, aos 31 seminários e mais dez eventos públicos realizados pela Probidad. Ao todo, 87 funcionários e agentes do governo (frequentemente os mesmos) assistiram aos eventos, enquanto 655 cidadãos assistiram aos seminários.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

A Probidad implementou conscientemente programas em cidades com áreas territoriais e populações diferentes, e com estilos diferentes de liderança política. A Probidad queria aprender

através do processo, mas também queria demonstrar a uma platéia nacional que sua metodologia de OPT aplica-se a qualquer cidade. A prefeita de Cojutepeque observou que a metodologia ajudará a iniciar um esforço organizado de OPT onde ele ainda não existir e, onde já houver OPT, ele será reforçado.

Apesar de manter boas relações com os prefeitos das duas cidades, a Probidad encontrou dificuldades, pois os prefeitos não queriam abrir mão de prerrogativas presentes em seus estilos de gestão. A Probidad descobriu que os prefeitos cooperaram quando um nível suficiente de confiança foi criado e quando foi demonstrado como os próprios prefeitos poderiam gerenciar certos aspectos do projeto de OPT sem comprometer sua autoridade. Técnicas-chave para alcançar essa confiança incluíram treinamento de líderes locais de projetos sobre como negociar com funcionários públicos e manter comunicação direta e constante com agentes municipais.

A Probidad engajou-se na comunicação e educação pública através da mídia

local. Durante esse período, os líderes dos projetos participaram de entrevistas e difundiram sua mensagem através de rádio, TV e outros meios de comunicação. No fim, a mídia se interessou e respondeu com cobertura de acompanhamento contínuo. Devido a esse aumento de interesse por parte da mídia, e ao efeito acentuado de manutenção de campanhas de relações públicas, a Probidad descobriu que a dedicação de um mínimo de um mês inteiro a uma campanha de mídia era indispensável.

Avaliação e lições aprendidas

Na sua avaliação do projeto, a Probidad observou que ele teria tido um maior impacto se tivesse incluído e desenvolvido mais as câmaras municipais. Em geral, as colaborações com os CDLs e os prefeitos foram frutíferas, mas o projeto não teve uma estratégia para desenvolver a estrutura e preparação das câmaras municipais. Essas câmaras são importantes tomadores de decisões, mas não têm treinamento e recursos suficientes, e podem suspeitar dos projetos de

OPT, que podem ser vistos como uma ferramenta para aumentar o poder do prefeito, à sua custa.

Os prefeitos deram apoio constante, mas a Probidad reconheceu que trabalhar com os prefeitos não garante o sucesso. No fim, dois aspectos do projeto foram decisivos. Primeiro, que a Probidad e o ISD contribuíram com suas reputações estabelecidas, algum prestígio nacional e experiência anterior dentro da comunidade. Sem isso, a Probidad concluiu que os prefeitos teriam menos interesse em participar e o projeto teria tido menos sucesso. Segundo, o apoio dos prefeitos pode ser caprichoso por motivos políticos. A Probidad amenizou suas preocupações, mantendo contato constante com seus escritórios, tanto através de comunicações formais quanto através de contato direto e pessoal com os prefeitos, assegurando, assim, níveis adequados de confiança e conforto.

PUBLICAÇÕES

- Participação dos Cidadãos e Transparência em Orçamentos Municipais: A Experiência de Cojutepeque e Olocuilta

▪ www.probidad.org

**todas as publicações estão em espanhol*

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Probidad

Col. Jardines de Guadalupe

Calle del Egeo, Casa No. 39

Antiguo Cuscatlan, El Salvador

contacto@probidad.org

www.probidad.org

Estudos de Caso: Transparência e Monitoração

Argentina *Fundación El Otro*



Conseqüentemente, não é incomum cidadãos pobres marginalizados, dependerem de programas sociais sem terem conhecimento de seus direitos ou de como as verbas são alocadas para tais programas.

Perfil da organização líder: Criada em 1990, a Fundación El Otro trabalha com o Estado argentino e OSCs para envolver os cidadãos nos assuntos públicos, responsabilidade social nas empresas e crescimento econômico. Gerando participação mais ativa por parte dos cidadãos, o grupo trabalha para promover maior igualdade social, direitos e responsabilidades entre os cidadãos.

Organizações colaboradoras: Foro Social para la Transparencia, Fundación Utopía, Centro para la Promoción Humana y el Desarrollo Social, e Fundación Desarrollo y Equidad.

Local do projeto: Santiago del Estero e Tucumán.

Título do projeto: Iniciativa Social de Cidadania

Outros parceiros: Organización ANDHES; Universidad Nacional de Tucumán; Fundación del Tucumán; Centro de Estudios Superiores Siglo XXI; Fundación Dudas; Centro de Altos Estudios en Ciencias Sociales-Fundación Capricornio; Fundación Fundapaz-Forres; Fundación Cumpas y Cumas; Fundación El Ceibal; Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Sociales; Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad del Salvador; Universidad Nacional de Santiago del Estero; Universidad Nacional del Litoral; Fundación Línea Verde; Municipalidad de Yerba Buena; Secretaría de Políticas Sociales de la Nación; Concejo Nacional de Administración, Evaluación y Control; Subsecretaria de Políticas Alimentarias de la Nación; Subsecretaria de Desarrollo Territorial y Economía Social; Ministerio de Salud y Desarrollo Social de Santiago del Estero; e Defensora de la Provincia de Santiago del Estero.



QUASE 300 EVENTOS PÚBLICOS ACONTECERAM PARA CONSULTAR O PÚBLICO, DISTRIBUIR INFORMAÇÃO OU FOMENTAR DIÁLOGO COM LÍDERES DA COMUNIDADE.

CONTEXTO

A Fundación El Otro conduziu uma série de investigações, com o objetivo de fornecer uma voz coletiva às populações marginalizadas econômica e socialmente das províncias de Santiago del Estero e Tucumán. O projeto unificou as atividades de diversas OSCs e universidades, para revelar inconsistências na alocação de fundos para programas sociais nas províncias. Os programas sociais monitorados pelo projeto incluíam um programa de transferência de renda para famílias pobres com chefes de família desempregados (*Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*), um programa de assistência para famílias de baixa renda (*Programa Familia por la Inclusión Social*), um programa de financiamento para estudantes, um programa de medicamentos gratuitos (*Plan Remediar*) e um financiamento de programa para restaurantes comunitários ou “sopa dos pobres” (FOPAR).

Os programas sociais da Argentina destinavam-se a auxiliar os setores da população excluídos econômica e socialmente. Geralmente, essas

populações dependem do apoio econômico e social do estado e têm poucos recursos para a ação coletiva, ao mesmo tempo em que os governos têm pouco incentivo para criar práticas mais transparentes com respeito à distribuição e alocação de recursos públicos para programas sociais. Conseqüentemente, não é incomum cidadãos pobres e, geralmente, marginalizados, dependerem de programas sociais sem terem conhecimento de seus direitos ou de como as verbas são alocadas para tais programas.

Além da falta de informações disponíveis para os cidadãos, há uma falta de comunicação dentro das instituições governamentais e também, entre elas. El Otro descobriu que poucas informações eram coletadas ou compartilhadas sobre a implementação ou resultados de programas sociais nessas províncias, e as autoridades governamentais, assim como os cidadãos e beneficiários, necessitavam de informações completas sobre a alocação dos recursos para programas sociais.

OBJETIVOS

O projeto de El Otro foi uma iniciativa de monitoramento e transparência. Embora o projeto tenha envolvido os jovens e fornecido treinamento, seu foco principal era promover uma cultura de transparência e prestação de contas entre as autoridades governamentais que trabalham em programas sociais. Com esse objetivo, El Otro facilitou o envolvimento dos cidadãos e das OSCs no aperfeiçoamento da coleta de informações relacionadas a programas sociais, suas operações e implementação.

O processo de coleta de informações visava elevar o nível de compreensão pública de três maneiras: educando os cidadãos que participassem, particularmente alunos e outros cidadãos socialmente ativos; fornecendo ao público geral informações sobre programas sociais; e, em última análise, apresentando informações sobre programas e suas operações a autoridades governamentais—tanto às que tomam as decisões quanto a funcionários públicos administrativos.

ABORDAGEM

Ao realizar este projeto, a Fundación El Otro tentou mesclar as metodologias do ambiente acadêmico e de grupos de “advocacy”, no intuito de promover uma nova forma de aprendizado social e ativismo. Essencialmente, os estudos e pesquisas foram conduzidos seguindo modelos acadêmicos e, depois, um modelo de “advocacy”, compartilhado com a mídia e as instituições governamentais locais e nacionais na defesa de mudanças, com base nos resultados das investigações.

A fim de criar uma rede de organizações e indivíduos que colem dados sobre programas sociais para os governos provinciais e nacionais, o projeto baseou-se na experiência e pesquisa das organizações da sociedade civil em Santiago del Estero e Tucumán (onde o projeto foi implementado) e em Buenos Aires (que abriga a sede da El Otro). A Fundación El Otro coordenou o trabalho dessas OSCs e dos indivíduos, administrando tarefas e fornecendo assistência, inclusive treinamento. As organizações e indivíduos com as quais ela escol-

heu trabalhar incluíam diversas OSCs com experiência anterior e trabalho estabelecido nas áreas relacionadas a programas sociais, tais como grupos específicos da população, legislação, “advocacy” e pesquisa. Além disso, a El Otro firmou colaborações fundamentais com acadêmicos e universidades. A Universidade de Tucumán, a Universidade de Santiago del Estero e a Universidade de Salvador, em Buenos Aires, todas participaram deste projeto fornecendo espaço físico e incorporando seus alunos de serviço social no processo de coleta de dados.

O processo de coleta de dados foi implementado em duas etapas. A primeira foi conduzida em Buenos Aires, na Universidade de Salvador, e envolveu a criação de um Centro de Contatos gratuito, para o qual os residentes de Santiago del Estero e Tucumán poderiam telefonar e pedir informações sobre programas sociais disponíveis para eles, assim como relatar quaisquer discrepâncias ou dificuldades que encontrassem ao tentar ter acesso a esses programas. O Centro de Contatos

foi divulgado em ambas as províncias por meio de anúncios de rádio e TV.

Os alunos de serviço social da universidade trabalharam no Centro de Contatos e um coordenador selecionado pela El Otro o administrou. Os alunos foram responsáveis por atender todas as ligações, fornecer informações aos interessados que telefonassem e coletar as informações fornecidas por essas pessoas. Os alunos complementaram seu trabalho realizando seus estudos individuais e coletivos sobre programas sociais nessas províncias.

Em uma segunda etapa, as organizações da sociedade civil local e os estudantes universitários realizaram uma pesquisa mais profunda nas duas províncias. Outros parceiros locais contribuíram para essa parte da pesquisa, incluindo comitês consultivos de cidadãos, muitos membros dos quais foram incentivados por interesses fiscais, programas sociais e questões de transparência. No intuito de orientar os estudantes e outros cidadãos envolvidos no projeto, a El Otro realizou



O PROGRAMA DE
TRANSPARÊNCIA
FOI IMPLEMENTADO
EM NOVE PAÍSES,
OITO PROVÍNCIAS, E
35 MUNICIPALIDADES.

A Fundación El Otro tentou mesclar as metodologias do ambiente acadêmico e de grupos de “advocacy”, no intuito de promover uma nova forma de aprendizado social e ativismo.

diversos treinamentos (ou seja “workshops”) sobre as questões e técnicas utilizadas na pesquisa.

As descobertas dessas duas etapas foram reunidas em um banco de dados, possibilitando o processamento e análise das informações. O produto final foi uma série de relatórios descrevendo as discrepâncias e os problemas com os programas sociais selecionados em cada província. Os relatórios foram distribuídos a autoridades públicas em nível provincial. Foram realizadas reuniões de acompanhamento com as instituições governamentais relevantes, a fim de discutir as descobertas e propor a sua consideração durante o planejamento e orçamento dos programas sociais.

RESULTADOS E CONSEQÜÊNCIAS

O Centro de Contatos e outras atividades de pesquisa estiveram em operação durante oito meses entre outubro de 2004 e junho de 2005. Os relatórios foram atualizados regularmente e processados no banco de dados. As informações compiladas serviram para criar indicadores padronizados e

forneceram as informações qualitativas necessárias, levando em consideração a análise precisa dos dados coletados de todas as fontes. O resultado final foi uma série de relatórios que realçaram as descobertas mais relevantes, incluindo a alocação inadequada de recursos públicos relacionados com programas sociais.

Esses relatórios foram compartilhados com as autoridades públicas nas duas províncias. Pelo menos 27 autoridades públicas estiveram presentes em eventos do projeto, onde aprenderam sobre as percepções públicas dos programas sociais e suas experiências. A El Otro iniciou novos contatos com oito órgãos governamentais. As apresentações diretas e as consultas às autoridades governamentais foram limitadas a apenas algumas. Essa foi a área na qual o projeto da El Otro encontrou os maiores desafios, devido à relutância ou indisponibilidade das autoridades governamentais.

Os esforços para divulgar as informações de modo mais amplo incluíram dez programas de rádio e dois anúncios

na TV. Também houve 13 histórias sobre o projeto na imprensa independente. Em um sentido diferente de difusão de informações, seis pessoas (cinco mulheres e um jovem) foram preparadas e se tornaram treinadoras a fim de continuar reproduzindo o trabalho que a El Otro iniciou.

O projeto também aumentou os contatos da El Otro na sociedade civil. A El Otro desenvolveu novas relações de trabalho com 15 OSCs e grupos cívicos como resultado do projeto, e estabeleceu nove acordos de colaboração para trabalho conjunto nos projetos. A El Otro contabilizou um total de 205 pessoas (cidadãos, jovens e autoridades públicas) que participaram de seus seminários e eventos públicos durante o projeto.

A Fundación El Otro conseguiu garantir o financiamento do Banco Interamericano para o Desenvolvimento em prol da continuidade do projeto. A El Otro planeja continuar trabalhando em Tucumán e Santiago del Estero e pretende expandir-se para outras províncias do país onde haja muita exclusão social e política.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

A El Otro iniciou um programa concebido para aproveitar dois tipos de recursos relacionados com o sistema educacional da Argentina. O primeiro envolve as universidades; elas são independentes do estado e possuem muita influência e recursos financeiros e de outros tipos. O segundo envolve os estudantes; a El Otro criou seu programa para utilizar a energia, o entusiasmo e as novas idéias de estudantes universitários, tendo em mente também que esses jovens podem manter o compromisso e o interesse nos assuntos públicos, o que provocaria um impacto de longo prazo.

Enquanto implementava o projeto, a El Otro descobriu que sua própria integração com tais instituições governamentais e acadêmicas era, às vezes, difícil, em comparação ao trabalho feito com outras OSCs que lidam com os mesmos assuntos. Além disso, trabalhar com os alunos pode não ter causado o impacto direto que poderia ter acontecido se tivessem trabalhado com os burocratas do governo, mas a El Otro

considerou que isso valeu a pena, pois os funcionários públicos e os tecnocratas não estavam disponíveis e, o que é mais importante, porque os estudantes pareciam estar aprendendo. Para muitos jovens, foi a primeira vez que eles trabalharam diretamente com qualquer questão pública ou programa social engajado, embora todos fossem alunos de serviço social. Todos os alunos participantes confirmaram o valor do projeto para seu desenvolvimento e intelecto.

Embora o Centro de Contatos tenha tido sucesso na triagem e coleta das informações dos interessados que telefonaram, assim como no fornecimento das informações aos beneficiários, não houve um grande volume de chamadas, conforme era esperado. O volume de chamadas dependia de diversos fatores, mas, principalmente, da motivação dos moradores dessas duas províncias. Como o clima político muda, também mudam as atitudes dos cidadãos para com seus governos locais. Dessa forma, um clima político instável pode ter influenciado de maneiras imprevisíveis a motivação do público para telefonar e conhecer os

programas sociais em suas províncias. Além disso, teria sido necessário que os cidadãos sentissem que não estavam recebendo o atendimento adequado e tivessem informações disponíveis ao telefonar para o Centro de Contatos.

Avaliação e lições aprendidas

Embora o projeto não tenha motivado grandes setores da população nem tenha resultados mensuráveis dentro dos governos das províncias, ele conseguiu suscitar interesse entre determinados grupos nessas províncias e em Buenos Aires. O mais notável desses grupos era o de estudantes universitários, que conseguiram incorporar o projeto em seus estudos e requisitos para o bacharelado, e expressaram uma motivação para continuar esse tipo de trabalho como resultado do projeto. Dignas de nota também foram as OSCs, que descobriram novas formas de utilizar sua experiência para realizar mudanças no governo da província.

A El Otro trabalhou com os governos das províncias, mas apenas para compartilhar os resultados da pes-

quisa e coletar informações sobre os programas sociais. O projeto teria se beneficiado de uma colaboração mais ampla com o governo. Os colaboradores das OSCs não pressionaram o governo solicitando informações, mas a maior parte de suas descobertas veio de testemunhos de cidadãos e experiências da pesquisa dos estudantes universitários. Conseqüentemente, a El Otro funcionou como fornecedora de informações para determinadas instituições governamentais, as quais, por sua vez, podem utilizar essas informações para tornar seu trabalho mais eficiente. Essa foi uma estratégia criativa, um serviço útil e um papel importante a ser desempenhado pelas OSCs na divulgação do OPT, mas, para ter um impacto maior, ela carece do estímulo dos recursos e informações governamentais.

PUBLICAÇÕES

- “Monitoreo Ciudadano del Plan Piloto de Migración de Beneficiarios del Plan de Jefas y Jefes al Programa Familias”
 - www.prociudadaniasocial.org.ar
- *todas as publicações estão em espanhol*

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Marcelo Ugo
Diretor de Projetos
Fundación El Otro
Roque Sáenz Peña 573 (1712)
Cautelar, Buenos Aires
Argentina
marcelougo@elotro.org.ar
fundacion@elotro.org.ar
www.elotro.org.ar

Nicarágua *Fundemos*



“O que nos une é a necessidade de criar um caminho para nós. Para entender a magnitude deste problema, lembre-se de que somos um país de analfabetos, com pouco acesso aos novos meios de comunicação. Mas o que nos une é a necessidade básica. Há pessoas que, por causa deste movimento, foram treinadas em temas como cidadania. E agora elas compreendem essas idéias”.

—PARTICIPANTE DE BOACO

Perfil da organização líder: A missão da ONG Grupo Fundemos é promover a governança democrática e participativa tanto em nível local como nacional na Nicarágua. Seus programas giram em torno de dois temas principais: aumentar a legitimidade do Estado e desenvolver uma sociedade civil forte. A Fundemos trabalha para modernizar os partidos políticos, encorajando novas lideranças e promovendo respostas democráticas a problemas públicos através do fortalecimento do compromisso com a solidariedade e a justiça.

Organização colaboradora: Asociación para la Promoción y el Desarrollo Integral Comunitario (ASPRODIC)

Local do projeto: Boaco

Título do projeto: Orçamento Participativo em Boaco

Outros parceiros: Policía Nacional; Red MINSA; Municipio de Boaco; Profamilia; Cooperativa de Carga Pesada (COMADU); Cooperativa de Buses (COTRABU); Movimiento Comunal; Cooperativa de Taxis; Casa Boy; Asociación de Apicultores (APIBO); Movimiento Luis Alfonso Velásquez Flores (MILAVF); Fundación Solidez; Comisaría de la Mujer; Biblioteca Publica Fernando Buitrag; Red de Jóvenes; INPRU; Partido Conservador; Núcleos Educativos Rurales; Instituto Aura Sotelo; Instituto Nacional Autónomo de Boaco; Colegio Rubén Darío; Colegio Emilio Sovalvarro; Universidad UCAN; Cruz Roja; Instituto de Desarrollo Rural (IDR); Ministerio de Gobernación; Ministerio de Educación; MAGFOR; Administración de Rentas; Mi Familia; Ministerio de Salud (MINSA); Alianza por la República (APRE); Colegio Jordan; Fundación José Nebroski; Cuerpo de Bomberos; Asociación para el Desarrollo Municipal; Desafíos; Asociación de Ganaderos (ASOGABO); Cooperativa San Felipe; COCABO e Ayuda en Acción.



ATRAVÉS DOS PROJETOS DO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA, MAIS DE 7.600 CIDADÃOS VOTARAM EM COMO PRIORIZAR PROJETOS DE ORÇAMENTO.

CONTEXTO

Em 2003, a Nicarágua iniciou um processo de descentralização do Sistema Nacional de Investimento Público. Recentemente, o país também aprovou a lei de “Transferências municipais”, que requer que uma proporção cada vez maior do orçamento nacional (começando em quatro por cento) seja transferida aos governos municipais. Ambas estas ações deram impulso e conferiram um sentido de urgência ao processo de descentralização e às iniciativas de apoio à transparência e à participação em nível local. Como resultado, as OSCs nicaragüenses estão enfrentando o desafio de ajudar os municípios a administrar orçamentos e aumentar a participação e a transparência, ao mesmo tempo em que superam o ceticismo de cidadãos que vêem o governo local como corrupto e mal administrado.

Visto que o orçamento participativo é um conceito novo na Nicarágua, a Fundemos e a ASPRODIC, em conjunto com o prefeito do município de Boaco, desenvolveram um projeto para

implementar os elementos centrais dos processos do OPT. A Fundemos e seus parceiros procuraram incorporar os cidadãos ao planejamento municipal e às tomadas de decisão através do fomento ao ativismo cívico no desenvolvimento, execução e monitoramento do orçamento local.

A Fundemos fortaleceu a capacidade de diversos setores de Boaco de definir prioridades para os gastos públicos, através de um processo participativo que envolveu o Comitê de Desenvolvimento Municipal (CDM—*Comité de Desarrollo Municipal*), que se reúne regularmente com grupos de voluntários locais para discutir os orçamentos públicos, e que é formalmente reconhecido pelo governo local. Ainda que a Fundemos tenha trabalhado com o CDM por três anos antes deste projeto, o CDM não tinha experiência com orçamentos públicos ou OPT. Conseqüentemente, a Fundemos procurou treinar cidadãos em OPT e estimular o interesse e a confiança dos cidadãos nos processos de OPT, assim como no CDM e em outros grupos cívicos envolvidos no projeto,

ao mesmo tempo em que também aumentava o envolvimento dos cidadãos no governo local em geral.

OBJETIVOS

A Fundemos e seus parceiros procuraram oferecer educação a sociedade civil quanto às fases do processo orçamentário local em Boaco, a fim de aumentar a participação no planejamento orçamentário público. Os líderes comunitários trabalharam com grupos de cidadãos organizados com o intuito de definir as prioridades da comunidade. Os organizadores também definiram como meta o acesso dos cidadãos a informações regulares sobre os projetos de desenvolvimento financiados pelo orçamento local. Finalmente, o projeto procurou fazer com que o governo municipal tornasse a execução do orçamento mais transparente e passível de responsabilização (ou *accountable*).

ABORDAGEM

A Fundemos começou organizando seminários em 29 comunidades rurais. Os seminários foram divididos

por área geográfica ou setor econômico específico (como trabalhadores do setor de saúde ou de transportes). Os seminários forneceram informações sobre o processo orçamentário aos participantes, que então iniciaram discussões para identificar necessidades públicas a serem atendidas pelos projetos municipais.

Depois da identificação de projetos potenciais por cada grupo, a Fundemos os ajudava a priorizar os projetos por meio da identificação dos problemas mais urgentes. A equipe da Fundemos valeu-se de um processo deliberativo para ajudar os grupos a chegarem a um consenso. Após a realização dos seminários e a identificação das prioridades, a Fundemos propiciou o desenvolvimento de um grupo de trabalho para cada prioridade.

A Fundemos e a ASPRODIC continuaram, então, a aumentar a conscientização pública dos processos orçamentários por meio de seminários públicos, comerciais de rádio e TV e anúncios por alto-falantes em caminhões. Os

anúncios divulgavam a data e o local de consultas públicas com o governo local e forneciam outras informações gerais aos cidadãos.

Nas consultas públicas, os organizadores apresentaram informações sobre recursos públicos e gastos municipais. Os grupos de trabalho também apresentaram as necessidades que haviam priorizado com a Fundemos, assim como projetos que tinham sido desenvolvidos para atender a tais necessidades. O público teve, então, a oportunidade de votar na implementação dos projetos em cooperação com o governo municipal. A fim de proporcionar supervisão, a Fundemos também ajudou a comunidade a criar dois comitês para monitorar os projetos à medida que eles fossem implementados.

Em todos esses esforços, a Fundemos trabalhou em conjunto com o CDM, que serviu como elo entre a comunidade e o governo municipal. A Fundemos trabalhou para melhorar as relações entre o CDM e o governo, de forma que o CDM pudesse continuar a interceder pelos

processos de OPT e a conceder-lhes os recursos necessários para filtrar as demandas da comunidade.

RESULTADOS

No total, aproximadamente 1.650 pessoas participaram das iniciativas da Fundemos, selecionando e, depois, priorizando projetos orçamentários

Antes nós não sabíamos nada sobre a utilização dessas verbas e, como resultado, a prefeitura podia fazer o que bem entendesse. Mas agora não. Agora nós participamos da designação das verbas e monitoramos sua destinação e observamos se chegam à nossa comunidade como solicitamos. Agora nós estamos 'por dentro', como costumamos dizer.



**PARTICIPANTES JOVENS
TIVERAM UM PAPEL ATIVO NO
PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA,
COM JOVENS REPRESENTANDO
25 POR CENTO DOS PARTICI-
PANTES DE EVENTOS PÚBLICOS
E 24 POR CENTO DE PARTICI-
PANTES NOS TREINAMENTOS.**

e/ou fazendo lobby junto ao governo municipal em favor da inclusão desses projetos no orçamento. Desses cidadãos, quase 1.200 receberam treinamento. O projeto também trabalhou com grupos tradicionalmente excluídos. Por exemplo, dos 1.650 participantes, 55 por cento eram mulheres.

O processo conduziu com sucesso uma mudança na liderança municipal. As eleições ocorridas durante o andamento do projeto resultaram em uma nova administração. Apesar do atraso, o projeto garantiu um acordo com o novo prefeito para continuar o trabalho com o CDM.

O orçamento municipal de Boaco incorporou dois projetos baseados nas prioridades definidas nos seminários e desenvolvidos pelas comunidades. Os projetos da Fundemos também resultaram na formação de dois grupos cívicos, responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização desses dois projetos. Além disso, o CDM de Boaco está preparado para colaborar em futuros orçamentos e interceder em favor de

suas prioridades. O mais importante é que agora existe um sólido relacionamento de trabalho entre o governo municipal e o CDM, que a Fundemos ajudou a aprimorar.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

Uma mudança na liderança municipal demonstrou a importância da defesa no projeto da Fundemos. Visto que o OP não era uma prática estabelecida em Boaco, a Fundemos e os cidadãos organizaram reuniões com o prefeito e o vice-prefeito recém-eleitos a fim de garantir a continuação dos projetos e assegurar a cooperação futura. Eles então assinaram um acordo formalizado com o novo governo, por meio do qual a nova organização concordou em continuar a financiar os projetos priorizados pelos cidadãos.

O desafio da implementação do projeto estava não apenas em garantir o apoio político das autoridades públicas, mas também em aumentar o interesse nos processos de OPT entre os cidadãos. Os treinamentos

revelaram-se essenciais, visto que aumentaram a conscientização e proporcionaram aos cidadãos conhecimento prático sobre como atender às antigas preocupações públicas. Muitos dos participantes afirmaram que os treinamentos aumentaram seu conhecimento sobre como participar, especialmente quanto à inclusão de tópicos na agenda política.

Avaliação e lições aprendidas

Ao fomentar a participação e o conhecimento do planejamento orçamentário público, a Fundemos trabalhou com o governo local, as OSCs existentes e os grupos cívicos. A Fundemos descobriu que sua estratégia para engajar os cidadãos e a sociedade civil foi eficaz devido a seu foco em diferentes níveis de interesses políticos. O projeto incluiu questões políticas de todas as esferas da administração municipal (como educação e saúde), assim como as preocupações mais locais dos bairros. Isso estimulou o interesse em OPT de cidadãos com diferentes motivações: alguns estavam interessados nos serviços e infra-estrutura em sua

“Esse é um processo educacional de longo prazo de mudança da perspectiva dos cidadãos, de forma a não serem tão... passivos, e que também serve para mudar a perspectiva das autoridades de modo que se abram e compartilhem e não sejam os únicos responsáveis pela administração”.

comunidade local, outros sentiam que o orçamento municipal não estava promovendo serviços sociais em um nível mais amplo.

Os organizadores do projeto trabalharam em conjunto com o CDM, formado por cidadãos voluntários que atuam como elos entre os cidadãos e o governo municipal. Os resultados do projeto fortaleceram o CDM, como ficou evidenciado pelo aumento de seu status e legitimidade na comunidade e pela maior clareza quanto aos seus objetivos. Um líder do CDM comentou: “Nós, como diretores, aprendemos muito com esse projeto. Agora temos a oportunidade de participar da alocação das verbas recebidas pela prefeitura. Antes nós não sabíamos nada sobre a utilização dessas verbas e, como resultado, a prefeitura podia fazer o que bem entendesse. Mas agora não. Agora nós participamos da designação das verbas e monitoramos sua destinação e observamos se chegam à nossa comunidade como solicitamos. Agora nós estamos ‘por dentro’, como costumamos dizer. Essa é uma grande conquista.”

O projeto demonstrou as virtudes do OPT aos cidadãos por meio da implementação de mecanismos, sem ter que esperar pela formalização do processo de OPT pelo governo municipal. Um dos membros do CDM afirmou: “Esse processo... de planejamento orçamentário participativo é como ensinar o caminho às pessoas, porque é uma maneira de lhes dizer o que têm que fazer para chamar a atenção para as necessidades mais importantes de suas comunidades. Mas, como é um processo, não é algo que vá acontecer da noite para o dia”. A compreensão dessa lição pelos cidadãos representa o sucesso do projeto da Fundemos quanto à sua meta de inculcar práticas de OPT nas estruturas existentes na comunidade (como o CDM) e nas mentes dos cidadãos. Outro membro do CDM explicou como os cidadãos mudaram sua atitude: “[Agora] eles exigem mais, porque sabem que têm o direito. E creio que isso é resultado do orçamento participativo... Assim, o governo local tem que se acomodar a isso”.

As mudanças de atitude sugerem que é provável que a Fundemos possa se

sustentar, ainda que isso dependa da continuidade dos treinamentos em OPT e do estímulo tanto das autoridades governamentais quanto dos cidadãos a se envolverem mais nas atividades de OPT. Um participante observou: “Esse é um processo educacional de longo prazo de mudança da perspectiva dos cidadãos, de forma a não serem tão... passivos, e que também serve para mudar a perspectiva das autoridades de modo que se abram e compartilhem e não sejam os únicos responsáveis pela administração.... Em suma, me parece que a solução para a sustentabilidade no futuro é a educação”.

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Patricia Mayorga
Diretora de Projetos
Grupo Fundemos
De Aval Card Bolonia, 1c. abajo
Manágua, Nicarágua
proyectos@fundemos.org
www.grupofundemos.org

Argentina CIPPEC



“[O treinamento de todo o processo de orçamento público] foi extremamente útil porque um cidadão comum sabe de onde vem o dinheiro e não sabe, de forma alguma, a origem dos fundos de financiamento do projeto; desse modo, um cidadão comum está sempre à mercê ou ao critério do bom humor e da impressão positiva transmitida. Dessa forma, essas informações são como um treinamento básico de cidadania, que se encontra completamente adormecida e esquecida”.

—PARTICIPANTE DE MISIONES

Perfil da organização líder: A missão do CIPPEC (*Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento*) é criar um Estado mais justo, democrático e eficiente, que trabalhe com o intuito de melhorar a vida da população argentina. Com esse objetivo, o CIPPEC analisa as políticas públicas para melhorar a acessibilidade e a qualidade dos serviços sociais, além de promover o fortalecimento das instituições democráticas fundamentais para o desenvolvimento nas áreas de educação, saúde, justiça, alocação orçamentária, transparência, instituições políticas e políticas públicas locais.

Organizações colaboradoras: FIECE, Fundación del Tucumán, FAVIM, Participación Ciudadana, Grupo Sophia, La Usina, Foro Social, e Fundar.

Local do projeto: As províncias de Buenos Aires, Tucumán, Tierra del Fuego, Misiones e Mendoza.

Título do projeto: Geração de um Sistema para a Monitoração do Orçamento pelos Cidadãos.

Outros parceiros: Grupo Ecologista Cuña Pirú de Aristóbulo del Valle; Centro de Especialización y Aplicación del Trabajo Social (CEATS);

Parroquia San Antonio; Asociación Civil Esfuerzo Misionero; Trabajo Fuerte; Misiones Crece, Comisión Diocesana Justicia y Paz; Asociación Misionera de Ciegos y Ambliopes (AMACA); Asociación Civil Servir; Jóvenes, Adolescentes Comprometidos y Activos (JOACyA); Asociación Amigos Contra la Discriminación (INADI); Caritas; Asociación Redes Nueva Frontera; OIKOS; Red Ambiental; Grupo Agora; Asociación de Promotores de Salud de Guaymallén; Alianza Mutualismo Americano; Parroquia Inmaculada Concepción del Tucumán; Pro-Eco Grupo Ecológico; Centro Ambiental Argentino Cambiar; Centro Atahualpa; FEDES; UNT; Fundación Fuentes; Fundación Juana Zurita; APAIM; Unión Tucumana de Ciegos; ANDHES; Centro Comunitario Santo Domingo; Centro Comunitario Ana Zumarán; Monitor Social; Fundación Humanitas et Sapientia; Centro Sargento Cabral; Eco-Vida; Defensa del Usuario; Fundación Cardiológico; Cottolengo Don Orione; Red de Asociación Civil de Tucumán; Fundación Conservar la Naturaleza; Club Villa Montoso; Por un Barrio Mejor; Caritas La Plata; Madres Solidarias; Centro Vecinal; Fundación Principios; Finis Térrea; FundaPyme; Asociación Civil Barrio Los Morros; Asociación Profesional Hospital Regional de Ushuaia (APHRU); Grupo Violencia Familiar; e Red contra la Impunidad.



TREINAMENTOS FORAM
UMA PARTE IMPORTANTE DE
TODOS OS PROJETOS. QUASE
6.500 CIDADÃOS E OFICIAIS
DE GOVERNO RECEBERAM
TREINAMENTO DURANTE UM
ANO DE OPERAÇÃO DO PRO-
GRAMA DE TRANSPARÊNCIA.

CONTEXTO

Embora os três níveis de governo na Argentina—nacional, provincial e local—aloquem recursos para programas sociais, os fundos destinados pelos governos provinciais constituem a maior parte das despesas com programas sociais. Há poucas informações orçamentárias públicas, o que se alia ao fato de que poucas organizações da sociedade civil monitoram a alocação de recursos dentro dos orçamentos provinciais. Devido à falta de transparência, geralmente é difícil determinar se esses fundos estão chegando aos destinatários pretendidos ou alcançando os resultados desejados. O CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) reconheceu a necessidade de não somente fornecer um acesso público maior às informações sobre o desenvolvimento e implementação do orçamento, mas também analisar o orçamento provincial.

O CIPPEC trabalhou nas províncias de Buenos Aires, Tucumán, Tierra del Fuego, Misiones e Mendoza para aumentar o acesso às informações e a compreensão

dos orçamentos provinciais. O trabalho em cinco províncias expôs o CIPPEC a uma série de culturas políticas locais, mas a falta de transparência e de mecanismos governamentais para os governos provinciais transmitirem informações ao público com regularidade era comum a todas. Predominaram as tradições “corporativistas”, nas quais os governos trabalham principalmente com grupos de interesse especial e não com o público em geral. Para começar a mudar essas práticas preferenciais, o CIPPEC promoveu maior participação dos cidadãos, monitorando a alocação dos recursos destinados a serviços sociais, particularmente para a educação, uma questão importante para os cidadãos dessas províncias.

O CIPPEC combateu práticas governamentais arraigadas, que desafiavam o orçamento participativo e transparente. O acesso às informações do governo sobre o processo e os resultados do orçamento público era limitado e não confiável. Como o foco do projeto do CIPPEC eram os orçamentos provinciais, que dependem de alocações federais,

a comunicação ineficaz entre os níveis nacionais e provincial do governo também impediu o acesso a informações pontuais e exatas. Os participantes do projeto relataram regularmente suas tentativas frustradas de obter informações de autoridades públicas. Essa incapacidade de acesso às informações contribuiu para a carência generalizada de compreensão dos cidadãos acerca dos processos de orçamento público anteriores ao projeto.

OBJETIVOS

O CIPPEC criou este projeto a fim de aumentar a transparência na utilização dos recursos públicos e a participação dos cidadãos no processo de decisão provincial relativo ao orçamento.

O projeto incentivou os cidadãos e as OSCs locais a solicitarem informações sobre o orçamento da província e a utilizar essas informações para exercer mais influência no desenvolvimento e implementação de um orçamento futuro. Embora o CIPPEC tenha analisado todo o orçamento da província em cada um dos cinco locais, concentrou-se especificamente na utilização das verbas

educacionais, que é, provavelmente, uma área que desperta o interesse da maioria dos cidadãos. Além disso, ter um foco específico nessa política permitiria demonstrar mais facilmente o impacto do projeto.

ABORDAGEM

O CIPPEC criou várias estratégias para aumentar o acesso às informações no orçamento provincial, informar os cidadãos sobre desenvolvimento e implementação orçamentárias e promover uma rede de participantes que trabalhem nas questões orçamentárias dentro das províncias. O CIPPEC colaborou com as OSCs locais, trabalhando com um parceiro em cada província, para supervisionar as atividades diárias. Apesar de os parceiros locais não terem necessariamente experiência anterior com trabalho orçamentário, tinham a capacidade de coordenar as atividades do projeto e contribuíram com sua rede de contatos dentro da comunidade.

Durante todo o projeto, o CIPPEC trabalhou com essas organizações para realizar seminários (ou seja uma série

de “workshops”), colaborou com outros grupos da sociedade civil para compartilhar e obter mais informações e pressionou o governo local e provincial para obter informações públicas orçamentárias. A intenção era desenvolver a capacidade dos parceiros locais de monitorar o orçamento e pressionar por uma maior transparência sem o auxílio do CIPPEC.

Esses seminários, focalizados no orçamento provincial e “advocacy” de orçamento, envolveram cidadãos, organizações da sociedade civil e grupos menos favorecidos. Durante esses seminários, os participantes formaram grupos de trabalho sobre saúde, segurança, meio ambiente, educação, pessoas com deficiências e outros beneficiários de fundos sociais. Esses grupos de trabalho aprenderam a exigir uma maior consideração de suas demandas no processo orçamentário provincial e a monitorar a implementação dos serviços sociais. Além disso, o CIPPEC realizou treinamentos especializados sobre orçamento educacional em cada uma das cinco províncias, reunindo diferentes

“stakeholders” interessados na educação pública.

Os grupos de trabalho que se formaram como resultado desses treinamentos, com a orientação do CIPPEC e dos sócios colaboradores, também desenvolveram projetos para inclusão no orçamento provincial. A intenção por trás dessa etapa era auxiliar os grupos locais a mudarem de “protesta” para “propuesta” (de protesto para proposta) ou ajudá-los a lidar com as soluções para as necessidades locais em vez de simplesmente exigir serviços melhores. Os trabalhos em grupo desenvolveram seus próprios projetos com foco nos aspectos de orçamento educacional ou novos temas, como o HIV e segurança pública. Os treinamentos ajudaram esses grupos a melhor compreender o orçamento e os seus componentes, e também os ensinaram como influenciar o governo a considerar suas demandas e propostas.

Além disso, o CIPPEC produziu uma série de relatórios que serviram de material para os treinamentos e

O projeto transferiu ferramentas e informações aos cidadãos, às organizações da sociedade civil e às autoridades locais, o que os auxiliam a acessar e a compreender o orçamento provincial.

também para distribuição. para o públicos, incluindo autoridades públicas locais, a mídia e OSCs. As organizações colaboradoras e os parceiros locais trabalharam com o CIPPEC no intuito de coletar informações dos governos provinciais, resultando em relatórios sobre execução orçamentária, orçamento educacional e Legislação Orçamentária Nacional. Esses relatórios foram utilizados para estimular o debate público sobre o orçamento entre os cidadãos, OSCs e instituições governamentais locais responsáveis pelo desenvolvimento orçamentário e despesas.

RESULTADOS E CONSEQÜÊNCIAS

O projeto do CIPPEC levou à criação de uma rede de organizações da sociedade civil local com treinamento e experiência para realizar a análise e compartilhar informações sobre o orçamento provincial. Esses parceiros locais desenvolveram habilidades que permitirão que eles continuem trabalhando como líderes nessa área. Por exemplo, o CIPPEC preparou 82 treinadores e consultores que continuarão as atividades após o final do projeto.

Mais significativamente, o projeto transferiu ferramentas e informações aos cidadãos, às organizações da sociedade civil e às autoridades locais, o que os auxiliam a acessar e a compreender o orçamento provincial. Por meio dos 29 seminários e das cinco reuniões públicas, o CIPPEC atingiu quase 400 pessoas, dos quais a maioria era composta por mulheres, e 41 jovens. Pelo menos 42 autoridades públicas compareceram aos eventos do CIPPEC.

No processo de reunir os grupos quer iriam se preparar para os seminários e apresentá-los em cinco províncias, o CIPPEC estimulou a criação de 23 conselhos e grupos de trabalhos com base em questões específicas, que resolveram trabalhar em conjunto para defender uma maior participação no fornecimento dos recursos de serviços sociais. Apesar de nem todos os grupos terem sido capazes de desenvolver um projeto, muitos criaram e apresentaram projetos ao governo provincial para serem considerados no próximo orçamento.

O projeto do CIPPEC levou à conscientização pública e a certo grau de reconhecimento institucional. Como exemplo disso, o governo de Misiones considerou o projeto “de interesse” e os parlamentares de Mendoza utilizaram os relatórios do CIPPEC como referência durante suas deliberações orçamentárias. A mídia também demonstrou interesse, e 75 artigos sobre o projeto foram publicados pelos serviços de notícias nacionais e locais durante todo o ano.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

Para que os processos de OPT funcionem, os cidadãos necessitam de informações claras e compreensíveis sobre os programas públicos, suas fontes de financiamento, que gastos foram feitos e como os orçamentos serão implementados. Para que os cidadãos filtrem e dêem sentido a essas informações, elas devem ter importância para eles. A educação pública é um recurso importante, ao qual quase todos os argentinos têm acesso; além disso, o orçamento educacional abrange 30



CIDADÃOS, TRABALHANDO COM AS OSC, CONTRIBUÍRAM AOS ESFORÇOS DE “LOBBY” E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA, PARTICIPANDO EM REUNIÕES PÚBLICAS, CONSULTAS COM REPRESENTANTES LOCAIS E APRESENTANDO RELATÓRIOS.

por cento da maioria dos orçamentos provinciais. Por razões como essas, a educação pública ajudou a criar um tema que poderia gerar interesse e comprometimento, e o processo poderia ser compartilhado com outras províncias.

O CIPPEC abordou seu projeto de OPT com ênfase em transparência e monitoramento, mas também com um foco em políticas públicas. Embora o plano sugerido fosse amplo e ambicioso, os planejadores acreditavam que poderiam recorrer à sua experiência com monitoramento orçamentário em nível nacional a fim de criar esforços de colaboração em cinco regiões. Embora o CIPPEC e seus parceiros colaboradores fossem capazes de coletar informações do governo provincial, esse processo era uma luta constante. O impacto poderia ter sido bem maior se os diferentes departamentos governamentais tivessem sido mais acessíveis, fornecendo dados detalhados, coerentes e confiáveis.

O CIPPEC percebeu que, ao implementar o projeto, os cidadãos e as OSCs civil reconheceram a necessidade de

informações orçamentárias e se interessaram pelo processo orçamentário. Portanto, o CIPPEC pretendia fazer uso das informações para influenciar a participação dos cidadãos, criando estratégias de “advocacy” em seus seminários, além de incluir estratégias para a participação dos cidadãos em cada um de seus relatórios provinciais.

Avaliação e lições aprendidas

O CIPPEC aprendeu algumas lições avaliando o processo e os resultados da criação de uma rede de organizações locais que trabalhasse com as mesmas questões nas províncias. Por exemplo, o CIPPEC descobriu que sem sua equipe facilitar a comunicação, provavelmente esses grupos não manteriam um contato consistente. Essa descoberta levantou questões sobre sustentabilidade.

Ao avaliar o progresso do projeto, o CIPPEC tirou outras conclusões compatíveis com sua experiência de administrar os cinco locais. Para alguns, a capacidade de organizações de parceria e sua habilidade de trabalhar em conjunto era decisiva. Embora alguns

parceiros, tais como a Fundación del Tucumán, fossem bem conhecidos em suas províncias antes do projeto, outros não o eram. O CIPPEC trabalhou de perto com parceiros colaboradores para transferir as habilidades e metodologias necessárias a fim de implementar o projeto. Esse foi um longo processo, mas o CIPPEC o considerava como uma etapa necessária e contínua em prol do sucesso do projeto.

O CIPPEC trabalhou em cinco províncias espalhadas pelo país. Isso criou uma variedade de experiências—algumas com mais sucesso que outras, e por diversos motivos. O trabalho do CIPPEC em Tierra del Fuego teve muito êxito, embora fosse o projeto mais distante da sede do CIPPEC. Um dos fatores citados pela equipe do CIPPEC para esse sucesso era a cultura política local da província, a qual produzia mais ativismo por parte dos cidadãos—ativismo este que produziu um traço de rebelião aliado à história de Tierra del Fuego. Uma lição, então, era que os hábitos de cooperação e compromisso não são as únicas características políticas importantes,

mas que o desejo de desafiar a autoridade pode servir com fator estimulante ao trabalho do OPT.

O projeto deles em Buenos Aires teve menos êxito, principalmente por conta da dificuldade em mobilizar o ativismo cívico. O CIPPEC considerou que os cidadãos, vivendo no centro do governo federal, consideravam muitas questões orçamentárias como nacionais e não como provinciais. No final das contas, o CIPPEC concluiu que as condições não eram adequadas para a implementação desse projeto naquele local. No início, o CIPPEC escolheu Buenos Aires devido à proximidade com sua sede, mas aprendeu a lição de que essa proximidade não contribuiria necessariamente para o sucesso do projeto.

O CIPPEC organizou uma reunião final com seus parceiros colaboradores em Buenos Aires próximo ao encerramento do projeto. Os participantes discutiram os pontos fortes e os pontos fracos do projeto e o que haviam aprendido. Trataram também da questão de sustentabilidade, criando um plano

de trabalho para os próximos meses, determinando o nível de compromisso que cada organização poderia proporcionar e modos de discussão no intuito de dar continuidade às atividades sem mais financiamento.

PUBLICAÇÕES

- [Defesa no Processo Orçamentário](#)
 - [O Orçamento Educacional nas Províncias](#)
 - [Relatório sobre a Execução do Orçamento](#)
 - [Relatório do Projeto de Lei Orçamentária](#)
 - [Relatório sobre Orçamentos Provinciais](#)
 - [Relatório sobre Orçamentos Educacionais Provinciais](#)
 - www.lupafiscalprovincial.org
- *os textos estão em espanhol*

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Laura Malajovich
Diretora de Projetos
CIPPEC
Av. Callao 25, Piso 1
C1022AAA
Buenos Aires, Argentina
(54-11) 4383-9009
lmalajovich@cippec.org
info@cippec.org
www.cippec.org

Estudos de Caso: Participação e Fortalecimento de Capacidade

Colômbia *Acción Ciudadana*



A Transparência Colômbia, que monitora níveis de transparência na Colômbia, classificou o Departamento de Boyacá como o segundo departamento colombiano menos vulnerável à corrupção em 2005. Isso foi um avanço comparado com 2004, quando Boyacá ficou em 32º lugar.

Perfil da organização líder:

A AC-Colombia (Corporación Acción Ciudadana) atua em toda a Colômbia, criando estratégias para promover a participação pública ativa e a cooperação social, coesão e boa governança. Essas estratégias incluem o desenvolvimento de instituições, o treinamento e a promoção de novas tecnologias de informação. A AC-Colombia particularmente buscou apoiar a participação ativa de jovens na gestão pública e na promoção de transparência.

Organizações colaboradoras:

Programa Presidencial Colombia Joven; Procuraduría General de la Nación; Gobernación del Tolima; Gobernación de Boyacá; Alcaldía Municipal; Secretaría de Salud Municipal; Secretaria de Apoyo a la Gestión, Asuntos de la Juventud; Personería Municipal de Ibagué; Cámara Júnior de Colombia, Capitulo Pijao de Oro; Fundación Vive; Asociación Semillas del Futuro; Fundación Pucura; Asociación Desafío; Asociación Juvenil de Ibagué; Fundación Proyecto Actuemos sin Violencia e Arquidiócesis de Ibagué.

Local do projeto: A Cidade de Ibagué e o departamento de Boyacá

Título do projeto: Ação Institucional e Controle Social pela Juventude na Alocação de Recursos Públicos de Saúde

Outros parceiros: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción; Congreso de la República de Colombia, Comisión Séptima; Contraloría General de la República, Gerencia departamental del Tolima; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Regional Tolima; Procuraduría General de la Nación, Delegada de Familia Casa de Justicia de Ibagué; Defensoría del Pueblo; Hospital Federico Lleras Acosta de Ibagué; Instituto Departamental de Salud de Boyacá; Contraloría Departamental de Boyacá; Instituto Seccional de Salud de Boyacá; Fondo Mixto de Cultura de Boyacá; Procuraduría Departamental; Contraloría Departamental; e os Municípios de Ibagué, Belén, Chiquinquirá, Chiscas, Duitama, Garagoa, Guateque, Miraflores, Moniquirá, Ramiriquí, Samacá, Socha, Sogamoso, Tipacoque, Puerto Boyacá, e Tunja.



ALÉM DAS ORGANIZAÇÕES COLABORADORAS ORIGINAIS, MAIS 341 OSC JUNTARAM-SE AO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO EM ATIVIDADES. SESSENTA E CINCO ACORDOS COOPERATIVOS FORAM ASSINADOS ENTRE ORGANIZAÇÕES LÍDERES E OUTRAS OSC.

CONTEXTO

O sistema colombiano de subsídios à saúde para seus cidadãos mais vulneráveis (RSS—*Régimen Subsidiado en Salud*) possui um histórico de abuso e má-administração. Devido à falta de treinamento para funcionários federais e locais, fraca capacidade institucional, manipulação política e acesso insuficiente às informações por parte dos beneficiários, os subsídios nem sempre alcançam as populações a quem são direcionados. Uma causa comum por trás da má-distribuição é que o limitado número de carteiras de saúde acaba sendo enviado para pessoas que não preenchem os requisitos para receber o benefício ou que já faleceram. Como resultado, muitos dos indivíduos mais necessitados não recebem as carteiras e, portanto, não recebem benefícios. Além disso, muitos nem conhecem o programa, e os que o conhecem são céticos e não acreditam que o programa possa lhes proporcionar os benefícios prometidos.

Para chamar a atenção dos cidadãos para o problema dos subsídios à saúde,

a AC-Colombia buscou aumentar a transparência e o conhecimento público sobre a distribuição desses subsídios e envolver o público diretamente na supervisão desse aspecto do orçamento público. Isso foi feito através de uma parceria com a Colombia Joven, um programa federal criado pelo presidente e que trabalha para incorporar a participação e as preocupações dos jovens nas políticas públicas, e através da inclusão de OSCs e organizações juvenis em atividades coletivas. Jovens locais trabalharam com membros da comunidade e instituições governamentais locais para encontrar inconsistências na distribuição de subsídios à saúde e redistribuir recursos mal alocados.

O projeto foi implementado em 15 municípios no departamento de Boyacá, mais o município de Ibagué, no departamento de Tolima. Apesar de pertencerem ao mesmo departamento, esses municípios enfrentaram desafios distintos devido às suas particularidades regionais e culturas políticas diferentes. Aproximadamente dois terços dos 16 municípios estavam dispostos

a implementar o processo e receber treinamento. Outros três municípios, localizados na região norte de Boyacá, eram freqüentemente ocupados por guerrilheiros ou por tropas paramilitares, o que reduziu a presença efetiva dos governos locais e departamentais e, por conseguinte, criou dificuldades de coordenação e limitou o interesse dos cidadãos no projeto. Em outros dois municípios, os cidadãos eram céticos a respeito dos mecanismos participativos, porque administradores anteriores tinham manipulado o significado de participação e não cumpriram suas promessas.

OBJETIVOS

O projeto implementado pela AC-Colombia foi desenvolvido para monitorar a distribuição e gestão de subsídios à saúde, através do estímulo de jovens mais ativos e interessados, organizados em Grupos Jovens de Monitoração. A AC-Colombia buscou promover maior transparência através do monitoramento de subsídios à saúde, da institucionalização de práticas transparentes no governo, com a participação ativa e

informada de jovens e da formação de relacionamentos mais cooperativos entre a sociedade civil e o governo local. Além disso, a AC-Colômbia pretendia deixar como herança um grupo de cidadãos participativos e jovens socialmente ativos, tendo lhes proporcionado uma experiência positiva em termos de liderança e realizando mudanças na governança local.

ABORDAGEM

O projeto da AC-Colômbia coordenou a ação de vários participantes, que incluiu governos municipais e departamentais, OSCs locais, grupos de jovens e outros cidadãos. Os organizadores do projeto juntaram esses grupos para trabalhar de maneira cooperativa para treinar participantes jovens, conscientizar o público e ajudar a investigar inconsistências no RSS.

A AC-Colômbia conseguiu a participação de órgãos governamentais importantes, como o gabinete do governador no departamento de Boyacá e a SISBEN, a instituição governamental que determina quais as famílias e indivíduos

aptas a receber os benefícios de vários programas de subsídios na Colômbia. As OSCs participantes do projeto utilizaram-nos como consultores técnicos e coordenadores em equipes de base municipais. As equipes de base foram estabelecidas para fornecer apoio técnico ao monitoramento de subsídios à saúde e para coordenar as várias organizações que trabalharam no projeto. Várias reuniões foram realizadas para organizar as equipes de base com representantes dessas OSCs e grupos de jovens, que em seguida coordenaram as funções e responsabilidades dos diversos participantes.

Cidadãos e jovens foram treinados em áreas relacionadas ao RSS e participação pública. A AC-Colômbia utilizou recursos locais de mídia, como rádio, televisão e a mídia impressa para distribuir informações sobre subsídios à saúde e promover atividades comunitárias relacionadas ao projeto.

Os participantes jovens, na maioria estudantes de 2º grau, foram essenciais ao projeto porque, além de suas outras

atividades, ajudaram a conscientizar o público em geral sobre a relevância de políticas relacionadas ao RSS. Os jovens utilizaram sua criatividade e energia para se comunicar de maneiras facilmente compreendidas. Por exemplo, os grupos de jovens criaram obras de arte, apresentaram peças de teatro, poemas e canções que explicaram o RSS a importância de localizar e corrigir falhas. Em um caso, a AC-Colômbia trabalhou

Como resultado desse projeto, e especialmente do trabalho dos Grupos Jovens de Monitoração, 1.511 subsídios à saúde foram redistribuídos dentro dos 16 municípios para novos beneficiários que satisfaziam os requisitos corretos.

O aumento da participação e da informação claramente aprimora a prática da democracia, mas, para que o OPT ajude a consolidar ou avançar o valor real da democracia, ele também deve avançar na transformação da cultura política.

em conjunto com um grupo local de rap, Son Pijao, que escreveu e tocou (além de gravar e distribuir ao público) músicas informativas sobre os subsídios à saúde. Tais estratégias de comunicação permitiram o acesso à informação a um segmento de sociedade frequentemente excluído, e ao mesmo tempo disseminou a mensagem de uma maneira atraente e fácil de entender.

Os jovens também foram importantes na medida em que foram os principais responsáveis pela coleta e verificação de informações relativos ao RSS. Através de parcerias com organizações locais de jovens e com a assistência técnica das equipes de base, a AC-Colombia criou os “Grupos Jovens de Monitoramento”. Estes grupos de jovens realizaram assembleias comunitárias e fizeram visitas a residências para resolver qualquer divergência no programa de subsídios à saúde e confirmar diretamente se uma carteira de saúde venceu ou se tornou inválida. Esse processo identificou desperdícios, fraudes e erros no programa de subsídios à saúde, e os recursos foram, subse-

qüentemente, redistribuídos a cidadãos necessitados, priorizando bebês, crianças e mulheres grávidas.

Os Grupos Jovens de Monitoramento realizaram dois tipos diferentes de assembleias comunitárias. No primeiro tipo, eles leram publicamente os nomes dos beneficiários atuais ao RSS. Assim os cidadãos puderam confirmar sua própria aptidão para serem contemplados pelos benefícios ou indicar beneficiários poderiam ter se mudado para fora do distrito, falecido ou não fossem aptos a receber cobertura. O segundo tipo de assembleia comunitária funcionou como uma reunião de *accountability* (prestação de conta), durante a qual os grupos de jovens apresentaram à comunidade e ao governo local as discrepâncias descobertas em suas pesquisas, para confirmação. As assembleias de *accountability* também serviam como um foro para os Grupos Jovens de Monitoração e a AC-Colombia apresentarem suas conclusões ao governo local. Ambos os tipos de assembleias serviram para incluir a comunidade na avaliação da

exatidão da lista de indivíduos aprovados para os subsídios à saúde.

A AC-Colombia documentou os esforços dos Grupos Jovens de Monitoração para serem compartilhados com outros municípios por todo o país. Em Boyacá, foram realizadas reuniões departamentais com prefeitos para compartilhar a metodologia e os resultados, visando a incentivar a implementação de projetos semelhantes. A AC-Colombia pretende continuar trabalhando com a Colômbia Joven para usar os Grupos Jovens de Monitoramento para investigar divergências em outros programas de subsídios federais, como os subsídios à educação.

RESULTADOS

Como resultado desse projeto, e especialmente do trabalho dos Grupos Jovens de Monitoração, 1.511 subsídios à saúde foram redistribuídos dentro dos 16 municípios para novos beneficiários que satisfaziam os requisitos corretos. Isso representa uma economia de US\$ 131.993,00.



QUASE 45.000 PUBLICAÇÕES FORAM IMPRESSAS E DISTRIBUÍDAS AO PÚBLICO E OFICIAIS DE GOVERNO. ESSES PRODUTOS INCLUÍRAM RELATÓRIOS, BOLETINS, MANUAIS, PANFLETOS E BROCHURAS.

Esses resultados foram obtidos após a realização de 142 eventos públicos, incluindo as assembléias realizadas pelos Grupos Jovens de Monitoração. Nos 16 municípios onde o projeto foi implementado, mais de 12.600 cidadãos e quase 550 agentes governamentais participaram desses eventos.

O projeto também fortaleceu o processo de aumento de transparência no governo nas áreas onde foi implementado. A Transparência Colômbia, que monitora níveis de transparência na Colômbia, classificou o Departamento de Boyacá como o segundo departamento colombiano menos vulnerável à corrupção em 2005. Isso foi um avanço comparado com 2004, quando Boyacá ficou em 32º lugar.

Os participantes jovens não somente ajudaram a corrigir divergências no RSS; o treinamento que receberam e sua maior participação nos programas governamentais aumentou seu espírito de responsabilidade cívica e voluntariado nas suas comunidades. O projeto ajudou a demonstrar o valor dos jovens

na comunidade e a destacar sua importância como capital humano. Mais de 1.000 participantes receberam treinamento ao longo do projeto, dos quais 44 por cento eram jovens. Envolver os jovens na administração municipal também contribuiu para aumentar o interesse por assuntos, algo que, como espera a AC-Colômbia, terá um efeito no longo prazo.

Além disso, o projeto ajudou a melhorar e fortalecer relações entre os setores público e privado, aumentando não só a vontade política e a capacidade institucional, mas também expandindo a participação pública em monitoramento e gestão pública. Uma das descobertas do projeto foi que a atuação ativa e cooperação de todos os participantes é necessária para implementar mudanças para uma maior transparência. No total, a AC-Colômbia trabalhou com mais de 80 instituições governamentais nos níveis local, regional e nacional de governo. Ela firmou acordos formais com 74 dessas instituições, que estabeleceram um plano de trabalho e cooperação para o período do projeto.

A AC-Colômbia também citou como importante avanço os acordos com os municípios de Tipacoque, Chiscas, Sogamoso, Miraflores e Samacá para aplicar o modelo do projeto a mais comunidades. Além disso, o governador de Boyacá apoiou o projeto e encorajou outras regiões dentro do país a reproduzirem a metodologia. A AC-Colômbia acha que essas realizações, junto com a dedicação dos grupos de jovens, são indícios de que as atividades do projeto serão mantidas e difundidas.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

A AC-Colômbia percebeu que trabalhar com jovens facilitou as operações do projeto de algumas maneiras, mas também apresentou desafios. Os líderes do projeto valorizaram a energia e entusiasmo dos jovens ao aceitar tarefas, e o fato dos jovens sugerirem idéias e desenvolverem novas propostas com relativa facilidade. Como os jovens desejavam transformar suas condições locais e seu contexto político, eles aceita-

ram um papel ativo no projeto. Porém, os líderes acharam difícil conseguir e manter sua atenção, particularmente durante discussões sobre o investimento de recursos públicos.

O plano de implementação do projeto incluiu a formação de um Comitê Técnico no nível nacional e um Comitê de Operações Técnicas nos níveis local e regional. As funções dos comitês eram distintas e claramente definidas, mas a separação dos dois comitês foi desnecessariamente formal e não foi produtiva na prática. A AC-Colombia logo percebeu que a existência de dois níveis de gestão não facilitou o funcionamento do projeto.

A AC-Colombia e seus parceiros também formaram “equipes de base”, que foram bem organizadas e levaram adiante a implementação global do projeto. Uma contribuição importante das equipes de base foi a identificação de organizações de jovens e as formas de expressão cultural comuns a jovens (por exemplo, a maneira pela qual os jovens da região se comunicavam colo-

qualmente e sua forma preferida de entretenimento, como música popular). As equipes de base também verificaram que os bairros eram adequados (em termos de suas experiências com participação na sociedade civil e de suas condições sócio-econômicas de seus residentes) para serem locais produtivos. A AC-Colombia observou que teria sido benéfico completar essas etapas antes mesmo da formação das equipes de base, levando em conta a pouca duração (um ano) do projeto.

Avaliação e lições aprendidas

A AC-Colombia observou que um dos maiores êxitos foi o desenvolvimento de projetos bem articulados, ligando instituições públicas e organizações cívicas, porque tais colaborações eram raras anteriormente. O projeto propiciou aos governos municipais e às administrações públicas a experiência prática no trabalho direto com as OSCs e organizações de jovens. A AC-Colombia achou que essas experiências demonstraram como a cooperação com vários parceiros pode aumentar o impacto e fortalecer a coesão social.

Os participantes jovens não somente ajudaram a corrigir divergências no RSS; o treinamento que receberam e sua maior participação nos programas governamentais aumentou seu espírito de responsabilidade cívica e voluntariado nas suas comunidades.

As reuniões públicas tiveram um impacto maior do que o esperado pela AC-Colombia. As assembléias comunitárias realizadas pelos Grupos Jovens de Monitoração (em que os nomes dos indivíduos oficialmente designados para receber os subsídios à saúde foram lidos) foram muito bem recebidas pelo público. A AC-Colombia concluiu que os cidadãos valorizavam esses eventos porque permitiam que a comunidade discutisse as deficiências do sistema de saúde no auxílio de indivíduos pobres e vulneráveis. As reuniões de *accountability* também tinham um efeito positivo na percepção pública quanto à capacidade da sociedade civil trabalhar de maneira eficaz com o governo, pois foi a primeira vez que os cidadãos apresentaram um relatório sobre gestão municipal diretamente às autoridades.

A metodologia da AC-Colombia funcionou para esse projeto, mas as possibilidades de reprodução são incertas. Há muito interesse em manter o projeto, implementando-o em outros departamentos, e o governador de Boyacá apoiou essa abordagem em

reuniões sobre políticas com outros governadores. Aplicar essa metodologia a outros programas e outros países, porém, pode ser mais difícil. Uma questão preocupante é a privacidade dos indivíduos que constam das listas de subsídios. A metodologia da AC-Colombia não inclui nenhuma etapa preliminar para obter o consentimento geral dos beneficiários do programa de subsídios à saúde antes de anunciar seus nomes publicamente. Embora isso não tenha se tornado um problema no caso da Colômbia, poderia ser mais difícil usar o mesmo processo em outros países ou regiões. Finalmente, o Programa de Subsídios à Saúde (RSS) é único, e para o projeto da AC-Colombia ser reproduzido, seria necessário um outro programa de subsídios ou transferência de renda com uma estrutura semelhante.

PUBLICAÇÕES

- [Guia de controle social do orçamento](#)
 - [Vídeo promocional](#)
- *todas as publicações estão em espanhol*

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Aida Constanza Serna
Coordenadora do Projeto
Corporación Acción Ciudadana
Carrera 22 No. 36-45
Bogotá, Colômbia
ac-colombia@usa.net

Paraguai SUMANDO



“Agora a cidade—esta comunidade—sabe o que a câmara dos vereadores deveria estar fazendo; sabe o que o prefeito deve fazer; e a comunidade também sabe qual é a sua obrigação—que é organizar-se, em comitês como este, para que possa continuar trabalhando com o município”.

Perfil da organização líder: Os objetivos da SUMANDO concentram-se na criação do desenvolvimento humano sustentável no Paraguai, promovendo ativamente a construção de um “novo Paraguai” através da educação e da ação coordenada com outros participantes privados e públicos. A SUMANDO busca melhorar a qualidade de vida dos paraguaios, através de programas em três áreas: O Banco de Voluntários do Paraguai, a Educação à Distância e a Participação da Comunidade.

Organizações colaboradoras: Transparencia Paraguay—uma divisão da Transparency International

Localização do projeto: Villarrica, Eusebio Ayala e Caacupé

Título do projeto: Agregando Transparência ao Desenvolvimento de Orçamentos Municipais

Outros parceiros: Comisión de Mujeres de Aquino Cañada; PRO-DEPA de Yhaca Roysa; Comisión de mujeres San Alberto; Escuela de Agromecánica; Escuela de Suboficiales de la Policía; Instituto de Formación Docente “El Maestro”; Instituto de Formación Docente “Ramón Indalecio Cardozo”; Instituto de Formación Docente de Eusebio Ayala; Comisión Vecinal Tuyucúá; Comisión Vecinal General Bernardino Caballero; Instituto de Formación Docente de Eusebio Ayala; Instituto de Formación Docente “Ramón Indalecio Cardozo”, Instituto de Formación Docente CRENT; Instituto de Formación Docente Ética; Comisión Vecinal “Tres Fronteras”; Comisión Vecinal Sor Vicente Méndez; Comisión Vecinal Callejón Yhovy; Centro regional de Educación; Colegio Nacional de Villarrica; Comisión Vecinal El Portal e Centro Regional de Educación.



EM VEZ DE SEREM EXCLUÍDAS DAS ATIVIDADES LOCAIS, MULHERES PARTICIPAM TÃO FREQUENTEMENTE QUANTO OS HOMENS EM TODOS OS PROJETOS. CINQUENTA E QUANTRO POR CENTO DOS PARTICIPANTES DOS EVENTOS ERAM MULHERES, E 48 POR CENTO DAS PESSOAS TREINADAS ERAM MULHERES.

CONTEXTO

A SUMANDO e a Transparencia Paraguay trabalharam com grupos comunitários e os governos municipais nos municípios de Villarrica, Eusebio Ayala e Caacupé para aumentar a compreensão das leis e mecanismos orçamentários. Nas comunidades locais, o projeto procurou melhorar a participação através do treinamento de grupos de estudantes, de jovens e de vizinhança na administração municipal e orçamentária, enquanto nos municípios ele aumentava a conscientização sobre as leis e normas referentes à alocação transparente de recursos. Villarrica é o maior dos três municípios (com aproximadamente 55.000 habitantes), Caacupé o segundo maior (com aproximadamente 42.000) e Eusebio Ayala o menor (com 18.000). Os administradores da SUMANDO disseram que selecionaram essas três justamente por terem tamanhos e contextos diferentes; justificaram dizendo que isso daria aos coordenadores do projeto uma exposição maior a uma série de desafios e oportunidades de aprendizado.

Em termos de fatores contextuais identificados como relevantes, os três municípios tinham consideráveis populações rurais, e as longas distâncias prejudicadas pela infra-estrutura precária isolavam muito algumas comunidades. O governo local recebia do governo central uma parte substancial do orçamento, o que supria os municípios com parte dos *royalties* gerados pelas represas de usinas hidrelétricas. Essas distribuições, aliadas a uma baixa taxa de coleta local de impostos, significava que a autonomia financeira das cidades era limitada. Por fim, os governos locais não haviam conseguido acompanhar o ritmo dos recursos técnicos e dos treinamentos necessários para modernizar a administração pública.

A SUMANDO identificou diversos desafios importantes. Em primeiro lugar, percebeu uma carência generalizada de informações e conhecimento sobre orçamentos públicos, obrigações orçamentárias específicas das autoridades locais e os mecanismos utilizados pelos cidadãos para influenciar ou pressionar o governo municipal.

Em segundo lugar, a SUMANDO percebeu que as áreas onde operava, rurais em sua maior parte, tiveram durante muito tempo instituições governamentais debilitadas e sistemas administrativos ineficazes. Isso prejudicava a capacidade do governo local de funcionar com eficiência.

Em terceiro lugar, a opinião de alguns participantes era a de que provavelmente as autoridades eleitas e os funcionários públicos, que obtinham esses cargos por meio de clientelismo e troca de favores (mesmo sendo legal), se oporiam ao OPT, pois isso ameaçaria sua segurança no emprego. Logicamente, mais transparência reduziria o número de recompensas que as autoridades eleitas tinham para oferecer aos partidários políticos.

Em quarto lugar, havia o problema da passividade agravada pela inércia política. Na cidade de Eusebio Ayala especificamente, o projeto encontrou cidadãos relativamente desmotivados para participar do governo municipal e um prefeito que também não apoiava o projeto. Os coordenadores do projeto concluíram que havia algum tipo de cumplicidade entre o prefeito, que não

exigia a cobrança dos impostos locais sobre as propriedades, e os cidadãos, que passavam a esperar menos serviços em troca, mas que se sentiam felizes por não pagarem os impostos.

Em quinto lugar, elementos da cultura política paraguaia impediam o progresso em prol de “advocacy” da cidadania e de transparência. Entre os diversos vagos legados do governo não-democrático está a prática do “amiguismo”. O favoritismo (uma tradução aproximada para “amiguismo”) pode ser considerado uma forma passiva de corrupção semelhante ao nepotismo, que concede vantagens a aliados e amigos, mas a prática envolve também fazer vista grossa ao fiel cumprimento das normas e regulamentos quando se trata de amigos, associados ou familiares. Nas áreas onde operava, os administradores da SUMANDO observaram que o “amiguismo” era mais comum nas regiões menos populosas.

OBJETIVOS

Os principais objetivos do projeto eram sociais e políticos—tornar o orçamento público mais aberto e democrático

e envolver os grupos de jovens e os grupos de vizinhança rurais relativamente pobres, os quais geralmente são excluídos do processo de decisão pública. Com esse intuito, a SUMANDO organizou e treinou tanto os grupos de jovens quanto os grupos de vizinhança para influenciar no orçamento municipal. O projeto treinou ainda os funcionários públicos quanto aos componentes técnicos do orçamento municipal.

A SUMANDO tinha também o objetivo complementar de aumentar o conhecimento geral dos processos orçamentários municipais. Essencialmente, a SUMANDO desejava melhorar a administração municipal, incorporando cidadãos mais participativos e mais bem informados. A SUMANDO considera que auxiliar os cidadãos a compreender e reconhecer a importância de exercer controle social na administração municipal é uma meta de longo prazo.

ABORDAGEM

A SUMANDO e a Transparencia Paraguay coordenaram conjuntamente o projeto, utilizando duas estratégias diferentes:

A SUMANDO concentrou-se em treinar cidadãos e fornecer-lhes as informações necessárias para participarem do processo orçamentário, enquanto a Transparencia Paraguay trabalhou com os municípios para treinar as autoridades governamentais e auxiliar os governos locais a compreenderem e avaliarem seus próprios mecanismos de transparência. Nesse sentido, a abordagem geral foi de criação de capacidades e fomento à participação por meio da assistência a grupos específicos.

A SUMANDO desenvolveu seus treinamentos e os implementou de uma maneira que permitisse a difusão, flexibilidade e descentralização. Em sua primeira etapa, a SUMANDO coletou materiais, selecionou e treinou um grupo de organizadores comunitários (*agentes multiplicadores*), que eram membros da equipe cujo principal objetivo era trabalhar em locais dispersos, organizando grupos de cidadãos e replicando o treinamento fornecido pela SUMANDO. Todos os organizadores eram membros da comunidade onde eles trabalharam. Esse método garantiu que os organizadores



MAIS DE 150 PROGRAMAS DE RÁDIO E 19 PROGRAMAS DE TELEVISÃO FORAM AO AR DURANTE O PROJETO, ALCANÇANDO UMA AUDIÊNCIA ESTIMADA DE 300.000.

tivessem uma relação anterior com os cidadãos, que estivessem disponíveis aos cidadãos durante todo o treinamento e que permanecessem como um recurso local para a comunidade quando os treinamentos terminassem.

Embora a intenção original da SUMANDO era de que os treinamentos se concentrassem apenas em alunos do ensino médio, eles reconheceram rapidamente o valor de treinar jovens e adultos. No total, a SUMANDO optou por treinar seis grupos em cada um dos três municípios: dois grupos de alunos do ensino médio, alunos de licenciatura em magistério e grupos de vizinhança formados por cidadãos locais. Cada grupo recebeu seis treinamentos de duas horas cada, durante três meses, a cada duas semanas.

Esses grupos aprenderam a desenvolver projetos—isto é, propostas de orçamentos específicas sobre como o município deve alocar o dinheiro—com base nas necessidades locais e aprenderam sobre as funções do governo local e o funcionamento do

orçamento. Os grupos também receberam assistência contínua sobre como e quando apresentar essas propostas para apreciação do governo municipal. A SUMANDO e os agentes multiplicadores apoiaram esses grupos freqüentando audiências públicas com autoridades municipais, desenvolvendo projetos e apresentando-os aos municípios.

Simultaneamente, a Transparencia Paraguay realizou treinamentos com autoridades governamentais locais em cada um dos três municípios. Das autoridades que participaram dos treinamentos, a maioria trabalhava com o orçamento ou com um departamento que estava profundamente envolvido com a execução do orçamento. Esses treinamentos forneceram informações sobre gastos orçamentários, assim como seus deveres e responsabilidades como representantes municipais. Os treinadores responderam às perguntas e à necessidade de informações por parte das autoridades, acerca de leis específicas, contratação pública e regulamentações sobre gastos.

Além disso, a Transparencia Paraguay desenvolveu “mapas de risco” para cada município, com base no modelo desenvolvido pela Transparency International. O mapa de risco, como ferramenta, basicamente avalia e classifica os níveis relatados de transparência e corrupção em diferentes áreas da administração de assuntos públicos e municipais. As autoridades públicas que participaram dos treinamentos auxiliaram a Transparencia Paraguay, respondendo a pesquisas anônimas que avaliaram a vulnerabilidade dos municípios à corrupção. Essas descobertas foram compartilhadas para que os participantes pudessem compreender melhor os pontos fracos, os pontos fortes e seu papel na criação de práticas mais transparentes.

RESULTADOS E CONSEQÜÊNCIAS

Os resultados variaram entre os três municípios, mas cada um deles construiu uma estrutura para participação da comunidade e aumentou o conhecimento dentro da comunidade e do governo municipal. As autoridades governamentais aprenderam sobre suas obrigações e requisitos legais e puderam analisar as funções institucionais de modo construtivo. No total, foram

realizados regularmente três treinamentos com as autoridades municipais em cada município.

Os grupos de vizinhança e de jovens treinados durante o projeto não apenas aumentaram seu conhecimento sobre a administração municipal e questões orçamentárias, mas também aperfeiçoaram a habilidade de se organizar e tomar decisões em conjunto. Eles fortaleceram e criaram novos relacionamentos com autoridades municipais e aprenderam a desenvolver e apresentar projetos dentro de suas comunidades. Um total de 866 pessoas participaram dos treinamentos, 668 das quais eram jovens. Grupos de três municípios desenvolveram um total de cinco propostas de projetos para apreciação dos governos municipais. Em Villarrica, alguns elementos desses projetos estão sendo implementados no momento.

Outra impacto importante do projeto nas comunidades (o qual é difícil de mensurar) foi o sentimento prolongado de eficácia, a importância da ação coletiva e, em particular, a utilidade

da existência de organizações sociais ativas. Em uma visita de campo a Caacupé, uma organizadora local contratado pela SUMANDO disse em uma reunião pública: “Agora a cidade—esta comunidade—sabe o que a câmara dos vereadores deveria estar fazendo; sabe o que o prefeito deve fazer; e a comunidade também sabe qual é a sua obrigação—que é organizar-se, em comitês como este, para que possa continuar trabalhando com o município”.

Outro exemplo desse resultado é a relação mais próxima entre a comunidade e o governo, assim como a participação mais ativa e direta dos cidadãos no governo local. Os participantes disseram que têm uma compreensão mais clara sobre por que pagar impostos é importante e que têm um senso mais forte de investimento sobre como as verbas públicas eram empregadas. Uma senhora de idade comentou que freqüentou as oficinas do treinamento porque elas a fizeram sentir-se “motivada” e que após anos pagando impostos sobre a própria terra, ela jamais teve certeza sobre como eles eram utilizados.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

No início, o projeto não havia considerado trabalhar com grupos de vizinhança; o plano era trabalhar com os jovens. Entretanto, os administradores da SUMANDO pensaram, posteriormente, em expandir o projeto para que incluísse os grupos de vizinhança. Em suma, a reação positiva da comunidade indicou para eles mesmos que haveria sinergias e possibilidades de causar um impacto maior. Eles adaptaram o planejamento do programa para aproveitar essa oportunidade. Aparentemente, o desenvolvimento dos participantes escolhidos não apenas foi um sucesso, como criou fazia sentido economicamente, pois os agentes multiplicadores no campo já haviam gasto dinheiro viajando para essas áreas e poderiam treinar mais pessoas sem grandes custos adicionais. Expandir o foco do programa para incluir outros grupos insuficientemente representados (particularmente as mulheres que dominavam os grupos de vizinhança) aparentemente aumentou o impacto dos programas sem custos ou esforços significativos.

Como a SUMANDO está localizada em Assunção e o projeto operava nas áreas rurais de Villarrica, Eusebio Ayala e Caacupé, foi necessário um pouco de descentralização. A SUMANDO estava determinada a selecionar representantes de campo nas comunidades locais. Mesmo nos locais onde eles eram desconhecidos no início, esses indivíduos ganharam a confiança dos moradores por compreenderem as condições locais (sem falar que se comunicavam em guarani) e por terem a disposição e a sensibilidade cultural adequada, que seria impossível ser ensinada ou exigiria muito tempo para tanto.

Avaliação e lições aprendidas

A SUMANDO e os participantes da comunidade aprenderam que, por diversas razões, a existência de grupos em si pode ser muito mais importante a longo prazo do que a questão de suas solicitações imediatas terem sido atendidas ou não. Os grupos organizados não apenas dão continuidade e sustentabilidade, mas também permitem que a comunidade identifique as prioridades coletivamente e comunique suas prefer-

ências e interesses com mais eficiência e convicção ao governo municipal. Um participante disse que aprendeu que uma comunidade deve organizar-se em grupos de vizinhança para que “por meio desses grupos, [a comunidade] possa canalizar suas solicitações. ...Estamos bastante conscientes de nossas muitas necessidades, mas dentre essas necessidades, ainda é necessário determinar quais são prioritárias”.

Um tema recorrente para a questão da sustentabilidade, percebido pela SUMANDO, foi que o conhecimento por si só levou à participação continuada. Em Caacupé, os participantes disseram que agora que compreendiam melhor as responsabilidades do prefeito e da câmara dos vereadores, eles continuarão a “pressionar as autoridades a cumprir suas obrigações”.

O plano de implementação original da SUMANDO não incluía desenvolver e apresentar projetos para inclusão em orçamentos municipais, mas diversos grupos comunitários e participantes jovens aumentaram sua participação,

treinamento e consenso para que pudessem apresentar as reais propostas do projeto. No total, cinco projetos de três municípios foram apresentados aos governos municipais, e o governo municipal de Villarrica está implementando no momento elementos de alguns desses projetos.

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Mercedes Aust e Dalila Meaurio
Coordenadoras do Projeto
SUMANDO

Avda. Felix Bogado y 18 de Julio
Assunção, Paraguai
participacion@sumando.org.py
www.sumando.org.py

Equador CEPLAES



O treinamento fornecido às vereadoras lhes permitiu liderar projetos e promover políticas públicas que atendessem às necessidades e igualdade da mulher.

Perfil da organização líder: O Centro de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES) é uma organização pioneira no Equador, trabalhando com pesquisa social relacionada ao gerenciamento do conhecimento nas esferas pública e privada. O trabalho do CEPLAES inclui métodos de pesquisa aplicada, planejamento de projetos, compartilhamento de conhecimento, planejamento de desenvolvimento do acompanhamento até a implementação e avaliação. O CEPLAES também trabalha com grupos tradicionalmente excluídos, incluindo uma cooperativa de mulheres dedicada a questões femininas e uma cooperativa de jovens, assim como uma rede de associações comprometidas com o desenvolvimento humano sustentável e igualitário.

Organização colaboradora:

Asociación de Mujeres Municipalistas de Manabí (AMUMA)

Local do projeto: Manabí

Título do projeto: Fortalecimento das Práticas Democráticas nos Governos Locais na Província de Manabí

Outros parceiros: Municípios de Manta, Portoviejo, Chone e San Vicente, Fundación de Nuevos Horizontes; e Universidad Técnica de Portoviejo.



PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FOI UM ITEM CRÍTICO NA APROXIMAÇÃO DOS PROJETOS DO PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA. MAIS DE 1.500 OSCS AJUDARAM A GUIAR ORGANIZAÇÕES COLABORADORAS DE CAMPANHAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA.

CONTEXTO

O envolvimento das mulheres no governo local é um fenômeno relativamente novo no Equador, que implementou, em 2000, um sistema de cotas em listas de partidos com base no gênero dos candidatos. Conseqüentemente, um número crescente de mulheres está participando das fileiras dos governos municipais, embora geralmente sem o mesmo nível de experiência de governo e treinamento técnico que os homens tiveram. O CEPLAES vislumbrou a oportunidade de trabalhar com as vereadoras para aumentar a eficácia e a transparência no governo, ao mesmo tempo em que transmitia novas habilidades e capacidades para vereadoras e cidadãos por meio de treinamento, assistência e suporte.

O CEPLAES envolveu mulheres membros da câmara de vereadores no cantão de Manabí, onde as mulheres haviam formado a Asociación de Mujeres Municipales de Manabí (AMUMA) para apoiar as políticas que promovem igualdade entre os sexos. O CEPLAES trabalhou com os membros da AMUMA, outros

vereadores, autoridades públicas e comunidades a fim de criar e implementar projetos que atendessem às necessidades da comunidade e solucionassem os problemas sociais.

Os quatro municípios de Manabí onde os projetos foram realizados (Manta, Chone, Portoviejo e San Vicente) apresentavam desafios especiais devido à variedade de tamanho, nível de desenvolvimento econômico, falta de transparência e capacidade de administração municipal, assim como abordagem orçamentária. Chone e San Vicente são pequenos e rurais e têm orçamentos limitados e menos flexíveis. Por outro lado, Manta e Portoviejo são maiores e têm economias mais ativas— a primeira é mais dependente do turismo; esta última, da indústria. Os municípios tendem a financiar somente projetos de obras públicas e desenvolvimento de infra-estrutura, dando menos atenção às necessidades sociais, como educação, saúde pública, desenvolvimento de pequenos negócios e justiça social. Apesar de uma lei federal tornar obrigatório que 15 por cento dos orçamentos públi-

cos sejam gastos em programas sociais, isso raramente ocorre.

OBJETIVOS

Este projeto tem diversos objetivos. Primeiramente, o projeto buscou fortalecer o capital social e humano de vereadoras com o objetivo de expandir a participação e integrar as mulheres à administração governamental local. Em segundo lugar, o projeto começou a provocar mudanças nas políticas públicas locais, ao promover a participação das mulheres. O projeto visava auxiliar especificamente as mulheres a desenvolver projetos utilizando mecanismos de participação, incorporando, na agenda pública, projetos e temas que levassem em conta a questão do gênero. Em terceiro lugar, o projeto visava institucionalizar os mecanismos de transparência e a prestação de contas, o que permitiria que a sociedade civil exercesse um papel de controle social.

ABORDAGEM

O CEPLAES criou uma abordagem de OPT, que visa especialmente aumentar a participação e a capacidade admin-

istrativa das mulheres no governo. O CEPLAES e a AMUMA começaram selecionando quatro municípios para implementar o projeto e estabeleceram grupos de trabalho formados por vereadoras, cidadãos e OSCs. Esses grupos trabalharam juntos para identificar problemas e necessidades, assim como realizaram pesquisas e o planejamento de políticas, de forma a integrar os membros da comunidade.

Em cada um dos quatro municípios, as necessidades sociais relacionadas ao gênero foram discutidas, e os participantes escolheram temas para os quais criar projetos locais. Em Chone, os participantes escolheram saúde sexual; em Manta, violência doméstica; em Portoviejo, microcrédito; e em San Vicente, microcrédito e o desenvolvimento de pequenos negócios relacionados com turismo.

O CEPLAES e a AMUMA orientaram os quatro grupos durante o planejamento de participação e forneceram treinamento com ênfase nos princípios de igualdade social e de gênero, participação,

transparência, sustentabilidade e eficiência. Junto com os grupos de trabalho, eles realizaram as análises estratégicas de cada problema, incluindo causas e efeitos e as vantagens comparativas do município para encontrar soluções de sucesso para o problema.

Para começar a desenvolver um plano, cada um dos quatro grupos conduziu um estudo básico que apresentou a situação atual, relacionou os recursos da comunidade e forneceu uma análise geral com base na qual se poderia abordar o problema. O projeto contratou especialistas para ajudar os quatro grupos de trabalho em etapas importantes, como reunir dados quantitativos e qualitativos sobre os temas escolhidos. Além disso, eles trabalharam de perto com grupos cívicos locais e estabeleceram OSCs com interesse nos temas escolhidos ou com experiência de trabalho em setores da população afetados pelos temas. Para concluir o processo de planejamento, os participantes criaram idéias e propostas para projetos que tratassem dos problemas identificados e priorizados.

Por fim, os organizadores dos grupos de trabalho identificaram as possíveis fontes de financiamento, dentro e fora do orçamento municipal, para executar esses planos. Diversas opções de financiamento foram traçadas, e os grupos decidiram incluir uma opção em seus planos. Em alguns casos, o governo municipal não era uma opção viável para esses projetos de desenvolvimento local, pois os governos municipais no Equador lutam para prestar serviços básicos e atender necessidades igualmente básicas. Portanto, os projetos recorreram a organizações internacionais e outras alternativas a fim de garantir o financiamento adequado.

Os governos municipais continuaram envolvidos nos projetos. As vereadoras que lideravam os grupos de trabalho facilitaram o contato com o município. Além disso, os grupos apresentaram os projetos à comunidade e ao governo em grandes reuniões. Os cidadãos, os prefeitos locais e os conselhos municipais tiveram todos a oportunidade de analisar os projetos e discutir sua implementação. Em cada caso, os grupos



CINCO NOVOS WEBSITES
DEDICADOS AO OPT E A
ATIVIDADES ESPECÍFICAS
DOS PROJETOS FORAM
CRIADOS E TORNADOS
ACESSÍVEIS AO PÚBLICO
EM TODO O MUNDO.

decidiram que os projetos beneficiariam a comunidade e concordaram em apoiar sua implementação no município na medida em que as limitações de financiamento permitissem.

Durante todo o processo, o CEPLAES também ofereceu um treinamento completo para fomentar as habilidades das vereadoras e dos líderes comunitários. A equipe do projeto treinou um pequeno grupo de vereadoras a reproduzir os treinamentos com outros vereadores em toda a província. O CEPLAES estabeleceu também permutas temporárias, ou programas de treinamentos externos, para que as autoridades públicas femininas pudessem trabalhar e aprender com os municípios vizinhos.

RESULTADOS

Uma importante realização foi que cada um dos quatro municípios desenvolveu planos de projeto cujo foco era uma necessidade específica de sua comunidade e criou um processo de colaboração orientado por vereadoras e líderes das OSCs. Todos os quatro municípios incorporaram com sucesso

iniciativas que tratam das necessidades das mulheres e que são sensíveis aos papéis que desempenham na comunidade, e aprenderam com o processo de pesquisa e consulta. Em geral, o financiamento continua sendo o principal obstáculo à implementação dos projetos, pois os orçamentos locais são limitados. Entretanto, dois governos municipais já decidiram incorporar algumas das recomendações da política e instituir mecanismos de transparência. O CEPLAES também citou mais de 15 cidades em Manabí onde as novas portarias e leis abriram caminho para políticas públicas que apóiam a igualdade da mulher.

Foi considerável o impacto sobre os indivíduos. As vereadoras e os líderes comunitários aprenderam e utilizaram as novas habilidades no desenvolvimento municipal, aprendendo não apenas com seus próprios projetos, mas também com os projetos de outros. O CEPLAES e organizações parceiras tiveram êxito no treinamento de 90 membros de conselhos, todas mulheres, e 120 líderes da sociedade civil. O CEPLAES contabilizou

mais de 270 mulheres freqüentando os treinamentos e seminários. Além disso, 25 líderes foram treinados para reproduzir os treinamentos entre outras mulheres e líderes comunitários. O CEPLAES percebeu que as mulheres treinadas assumiram papéis de liderança e têm sido proativas no trabalho com os orçamentos em seus municípios.

O processo de extensão não foi isolado para as mulheres líderes. Havia 135 homens e 58 jovens participando dos seminários. O CEPLAES estima que mais de 100 funcionários públicos participaram de seus eventos públicos. O projeto também colocou o CEPLAES em contato, pela primeira vez, com 58 grupos cívicos sem formação estruturada e organizações da sociedade civil mais estabelecidas. O público em geral também ficou sabendo dos projetos, graças a uma pequena inserção na TV e pelo menos sete artigos publicados na imprensa independente.

O processo de planejamento participatório com igualdade de gênero que o CEPLAES implementou também recebeu

atenção nacional. Por exemplo, o Conselho Nacional de Mulheres (*Consejo Nacional de las Mujeres*—CONAMU), um escritório da Presidência, trabalhou com o projeto para desenvolver um plano provincial em prol da prevenção da violência doméstica. O CEPLAES também realizou um seminário final em uma universidade local, para expandir a discussão sobre a participação dos cidadãos em Manabí. Em suma, as lições aprendidas estão se propagando em Manabí e alcançando outras províncias também.

ANÁLISE DO PROCESSO

Planejamento e implementação

De diversas maneiras, o processo de implementação confirmou para o CEPLAES que é fundamental uma abordagem holística para apresentar o OPT e se envolver no desenvolvimento comunitário em geral. Alguns perceberam que os treinamentos e os processos deliberativos de tomada de decisões eram importantes em áreas com tradições clientelistas. Geralmente essas comunidades não solicitam nada das autoridades ou fazem exigências sem propor soluções, em vez de analisar

os problemas sociais e criar projetos de colaboração que atendam às suas necessidades. O CEPLAES também percebeu que fortalecer o capital social de cidadãos, principalmente de mulheres (que eram o foco principal do projeto), era extremamente importante para se alcançar uma mudança de longo prazo. Um exemplo de como o CEPLAES reivindicou isso foi buscando treinamento permanente, a ser dado pelos treinadores que eles haviam treinado e envolvendo diretamente as agências nacionais e internacionais nessas comunidades locais menores.

A população de San Vicente é relativamente jovem, e quando o projeto começou, muitos jovens se envolveram. A equipe do CEPLAES percebeu que os jovens tinham um efeito interessante na comunidade. Ao mesmo tempo em que a cultura política havia sido tradicionalmente mais passiva, os jovens tornaram-se muito ativos na formulação de exigências e no trabalho com o governo local. Conseqüentemente, o CEPLAES concentrou sua atenção mais no papel da participação dos jovens em

outras cidades, onde estes passaram a desempenhar um papel importante como voluntários na prevenção da violência dentro da família e disseminando as informações sobre saúde sexual.

Avaliação e lições aprendidas

O CEPLAES, como muitas outras organizações à frente de projetos de OPT, descobriu que trabalhar com autoridades públicas era um desafio. Ao mesmo tempo em que havia um pouco de resistência por parte das autoridades públicas, o CEPLAES descobriu que a falta de capacidade técnica dos municípios geralmente impedia o progresso. O CEPLAES sugeriu que um treinamento específico poderia melhorar a relação de trabalho no futuro. Especificamente, recomendaram que os administradores públicos conhecessem as ferramentas e técnicas que facilitam o processo de orçamento, como a formulação de planos de operação anual e como negociar e colaborar com os cidadãos.

O CEPLAES concluiu que o maior sucesso do projeto veio da criação de capacidades. O treinamento fornecido

às vereadoras lhes permitiu liderar projetos e promover políticas públicas que atendessem às necessidades e igualdade da mulher. O CEPLAES também relatou que o desenho participativo dos projetos era importante para a sustentabilidade. Ao mesmo tempo em que o CEPLAES procurou gerar participação por princípio, também ficou claro que a participação criou uma “aquisição” por parte da comunidade, o que levou à formação de comitês de apoio ao cidadão, que prosseguiram com os projetos depois que as atividades e o suporte do CEPLAES terminaram.

INFORMAÇÕES DE CONTATO

Sonia Garcia

Coordenadora do Projeto

CEPLAES

Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo

Quito, Equador

ceplaes@andinanet.net

Conclusão

“Com certeza, é preciso ter idealismo para combater a corrupção. É preciso a força das idéias e a capacidade de compreender que liberdade, igualdade e solidariedade são vitais à existência e à coexistência pacífica de qualquer sociedade”.

—JORGE EDUARDO LONDOÑO,
GOVERNADOR DE BOYACÁ, COLÔMBIA

FATORES ESSENCIAIS E LIÇÕES APRENDIDAS

Os dez projetos apresentados neste relatório são mais do que a soma de suas partes. Tomados em conjunto, esses casos conjugam as aspirações de um orçamento participativo e transparente (OPT) e as questões práticas de como esses projetos atingem seus resultados. Ao refletirmos sobre a promessa do OPT de aprimorar a democracia, como exposto na introdução, e revisarmos os estudos de caso, certos temas emergem como importantes tanto para aqueles que colocam em prática a democracia quanto para seus teóricos. Esses temas representam o que os defensores dos projetos de OPT esperaram conseguir, a saber: transparência, participação, accountability (*prestação de contas*), reordenação das prioridades públicas, aprofundamento da democracia, governança mais sólida e um governo mais eficiente.

Em vez de simplesmente resumir as constatações extraídas do processo de implementação do programa, esta conclusão oferece uma visão geral do

programa de financiamento “Transparência nas Américas”. Além disso, essa seção apresentará algumas das lições aprendidas ao longo do processo de implementação das metas do OPT.

INFORMAÇÃO

Talvez o ingrediente mais essencial para se ajudar o OPT a cumprir sua promessa seja a informação. Uma democracia plena requer que cidadãos tenham acesso à informação, a fim de que eles possam tomar decisões bem-informadas ao votar e participar de assuntos da esfera administrativa pública. Em suma, o OPT melhora a qualidade de governança e da democracia ao preparar melhor os cidadãos para fazer suas escolhas de maneira sensata.

Os dez projetos foram extremamente bem-sucedidos na tarefa de contribuir para o aumento do nível de informação. Quase 45.000 publicações foram impressas e distribuídas ao público e às autoridades governamentais, entre as quais folhetos, relatórios, manuais, livretos, boletins entre outras mídias. Seus temas variavam de participação orçamentária e investigativa a metodo-



O PROGRAMA DE TRANSPARÊNCIA CONVO-
COU OS DIRETORES DOS PROJETOS PARA
PARTICIPAR EM DOIS “WORKSHOPS” QUE
ABRANGERAM TREINAMENTOS E O COM-
PARTILHAMENTO DE MELHORES PRÁTICAS.
ESTES “WORKSHOPS” CRIARAM CONEXÕES
ENTRE AS OSCS TRABALHANDO EM OPT
POR TODAS AS REGIÕES DAS AMÉRICAS.

logias e melhores práticas. Os projetos também se valeram da mídia local e nacional para anunciar atividades, motivar a participação ou compartilhar e distribuir informações. Mais de 150 programas de rádio e 19 programas de televisão foram transmitidos no transcorrer do programa, atingindo uma audiência total de mais de 300.000 pessoas. Cinco sites foram criados na Web explicitamente para os projetos e o OPT. Além disso, mais de 150 novos artigos noticiosos destacaram os projetos e suas conquistas na mídia local, nacional e internacional. Os projetos também buscaram criar um melhor acesso a informações públicas. Por exemplo, El Otro pressionou os governos locais e regionais por mais e melhor acesso a informações na Argentina, e o CIPPEC treinou cidadãos e as OSCs para saber como e onde encontrar informações públicas.

Informações em estado bruto, da forma como se encontram em relatórios sobre alocações orçamentárias e gastos reais, não bastam para tornar um cidadão bem-informado. Em muitos casos, também

é preciso ensinar aos cidadãos como dar sentido às informações. Muitos dos projetos, como o SUMANDO no Paraguai, ofereceram seminários detalhados aos funcionários públicos, a fim de melhorar a administração de informações. A maioria dos contemplados pelo financiamento, como a Fundación Solidaridad na República Dominicana, também organizou e promoveu treinamentos para cidadãos, a fim de ajudá-los a compreender os vários aspectos do planejamento orçamentário público e do processo orçamentário. Quase 6.500 cidadãos e autoridades públicas foram diretamente treinados em diversos tópicos que iam desde cidadania até legislação orçamentária local ou sua defesa. Entre os treinados, 48 por cento eram mulheres, 24 por cento jovens e cerca de quatro por cento indígenas.

INCENTIVOS À PARTICIPAÇÃO

Aumentar a participação dos cidadãos no governo não é o único propósito do OPT, requer também que os cidadãos se beneficiem da transparência e da informação. Cidadãos que compreendem os processos de orçamento público

estarão mais bem preparados para propor e defender projetos orçamentários de interesse para suas próprias comunidades. Assim, em tese, uma das principais maneiras pelas quais os processos de OPT obtêm a participação é por meio da motivação dos cidadãos a se engajarem. A democracia exige que os cidadãos participem de diversas maneiras e, geralmente, tal participação não traz nenhum benefício direto. O exemplo mais óbvio disso é o fato de um cidadão que entra em uma cabine eleitoral não poder esperar que seu voto seja decisivo. Nesse sentido, a participação é às vezes considerada “irracional”, ainda que seja, ao mesmo tempo, reconhecida como essencial. O OPT soluciona parcialmente esse dilema, ao recompensar os cidadãos ativos com projetos beneficiam tragam benefícios para si e suas comunidades. A experiência dos projetos do Programa Transparência empresta alguma credibilidade a tal afirmação.

Algumas cidades participando no projeto da República Dominicana relataram o planejamento de projetos de obras públicas relativas a estradas, pontes

e iluminação que beneficiariam bairros anteriormente negligenciados. Municípios no Peru, onde houve atuação do projeto Asociación SER, relataram que os orçamentos locais deixaram de financiar projetos ostentosos, como a nova decoração da praça principal, e estavam atendendo a necessidades mais sérias.

Uma vez que o Programa de Transparência conseguiu mobilizar cidadãos e as OSCs e engajar o governo local, não haveria como as prioridades de gastos públicos não serem afetadas. A questão passa a ser: qual é a natureza e o tamanho desse efeito? É difícil afirmar com certeza qual será o impacto local nos gastos públicos ou quais foram as prioridades do pré-projeto, mas as OSCs que lideraram os projetos indicaram claramente que as prioridades nos orçamentos públicos foram alteradas de forma a proporcionar um ganho real para as populações rurais e de baixa renda.

CULTURA DEMOCRÁTICA

Muitos mantêm viva a esperança de que o OPT aumentará a democracia e

aprimorará a governança. O aumento da participação e da informação claramente aprimora a prática da democracia, mas, para que o OPT ajude a consolidar ou avançar o valor real da democracia, ele também deve avançar na transformação da cultura política. Sendo um conjunto de crenças e práticas compartilhadas sobre como o governo funciona e como o poder opera na sociedade, a cultura política não é facilmente avaliada e, muito menos, transformada. Não obstante, os projetos de OPT oferecem alguma evidência de que a cultura política democrática no nível local certamente foi aprimorada. As indicações mais encorajadoras vêm dos padrões alterados de participação, de novos relacionamentos entre cidadãos e governo e sociedade civil e das atitudes positivas com relação à democracia expressa pelos participantes.

A informação possui um caráter capacitador, especialmente quando o conhecimento conduz à ação ou a uma mudança no comportamento. O grupo da vizinhança de Villarrica, no

“...Isso traz à tona a importância dos ideais Platônicos e Aristotélicos, que expressam que o fato mais importante para as democracias e para a sobrevivência das comunidades é a educação de seus cidadãos. É por meio do contínuo incentivo à cultura pública que poderemos criar verdadeiros processos de mudança social”.

—JORGE EDUARDO LONDOÑO,
GOVERNADOR DE BOYACÁ, COLÔMBIA

Paraguai, é um exemplo de uma nova ação tomada pelos cidadãos como resultado do trabalho do SUMANDO. Esses cidadãos desenvolveram propostas de projetos, como o tratamento do lixo e incubadoras para frangos, as apresentaram ao governo local e conseguiram a incorporação de duas delas ao orçamento municipal. Apesar de os cidadãos terem tido pouca ou nenhuma interação com o governo anteriormente, eles adquiriram o senso de oportunidade e as técnicas para abordar o governo e fizeram pressão com sucesso. Com aquilo que encararam como vitórias para as comunidades, os cidadãos optaram por fortalecer seus grupos de vizinhança em termos de seu compromisso pessoal e por meio da obtenção do reconhecimento municipal. Como resultado, a equipe do projeto e os cidadãos relataram um melhor relacionamento com o governo local e uma visão mais otimista do que poderia ser conquistado por meio dos esforços coletivos.

Outros exemplos dignos de nota vêm de grupos de jovens na Colômbia, que trabalharam diretamente com uma iniciativa

presidencial, Colômbia Joven, e com as OSCs a fim de tratar do problema de cobertura inadequada do programa público de subsídios à saúde. Os jovens não apenas reconheceram o benefício que poderiam trazer ao público, mas também passaram a ser vistos pela comunidade e pelas autoridades públicas como uma força positiva de ajuda ao governo. Os comitês de vigilância no Peru, formados para monitorar os orçamentos locais, trabalharam com as rondas comunitárias rurais e deram aos grupos cívicos dali um novo papel, mais cooperativo, na governança municipal. Outro exemplo são os COMUDES em Quetzaltenango, Guatemala, que se organizaram, pressionaram o governo e foram incentivados pela promessa do prefeito de gastar 40 por cento de seu orçamento para desenvolvimento em projetos identificados pelos COMUDES. Esses desenvolvimentos mostram como novas atitudes mais positivas sobre a democracia foram não apenas ensinadas nos programas educacionais, mas também enraizadas por meio de atividades que alteraram os padrões de participação e comportamento.

Visto que esses projetos são muito recentes, não é possível observar todas as mudanças comportamentais que ocorrerão como resultado do trabalho desenvolvido pelas organizações líderes e seus parceiros. Os exemplos acima, entretanto, demonstram que os projetos criaram o potencial para mudanças sustentáveis. Ainda que a questão nunca tenha sido diretamente apresentada aos participantes dos projetos, alguns dos cidadãos que participaram dos projetos na Nicarágua, no Peru e na República Dominicana expressaram que foram inspirados a se candidatar a cargos públicos como resultado do projeto. Mais uma vez, não há como saber se esses novos líderes teriam emergido sem o projeto, mas esse fato certamente indica a profundidade da mudança na maneira como alguns pensam sobre o governo e a participação.

COLABORAÇÃO

Outro elemento-chave do aprimoramento da democracia, da sustentação desses ganhos e de sua integração à cultura política local foi o estabelecimento de relacionamentos colaborativos entre a

“Os municípios e os departamentos, pelo menos no caso da Colômbia, estão cientes de que devemos transcender o estágio de descentralização e progrediremos para um estágio que avance rumo à autonomia implícita como entidades territoriais”.

—JORGE EDUARDO LONDOÑO, GOVERNADOR DE BOYACÁ, COLÔMBIA



EM SETEMBRO DE 2005, REPRESENTANTES DE CADA UM DOS DEZ PROJETOS E CINCO OFICIAIS DE GOVERNO ENVOLVIDOS NOS PROJETOS SE REÚNIRAM EM WASHINGTON, DC PARA PARTICIPAR EM UM EVENTO PÚBLICO NO CENTRO INTERNACIONAL WOODROW WILSON PARA ACADÊMICOS.

sociedade civil e o governo, e entre as organizações da sociedade civil. Quando a sociedade civil e as instituições governamentais adotam abordagens e práticas colaborativas, a cooperação torna-se mais durável. Os projetos tornaram claro que a vontade política é essencial ao estabelecimento e manutenção de mecanismos de OPT, ainda que isso não seja uma garantia. E, enquanto as OSCs demonstraram alguma habilidade de criar vontade política, uma contribuição mais importante e duradoura dos projetos do Programa de Transparência pode ter sido os relacionamentos de trabalho que elas estabeleceram com os governos municipais e regionais. Os esforços colaborativos entre as OSCs e o governo geralmente resultam no aumento da confiança mútua. Os cidadãos também passaram a esperar que o governo trate a sociedade civil como parceira. Essas expectativas e relacionamentos podem ajudar a expandir e sustentar o OPT e em períodos e locais onde a vontade política seja fraca.

Ainda que pareça intuitivo que as OSCs que trabalham em áreas semelhantes

colaborariam com os esforços de desenvolvimento e democratização da comunidade, nem sempre isso acontece. Com frequência, as OSCs encaram umas às outras mais como concorrentes pelas verbas e pela atenção dos doadores do que como parceiras. O Programa de Transparência apresentado aqui, entretanto, criou relacionamentos de colaboração entre as OSCs locais, o que permite às organizações atingir os objetivos de seus projetos, assim como fortalecer suas capacidades individuais por meio da troca mútua de ferramentas, lições aprendidas e habilidades técnicas. Em termos do programa em geral, mais de 340 OSCs juntaram-se aos projetos, com 65 planos de ação ou acordos assinados, isso sem contar os parceiros colaboradores, que se juntaram no início de cada projeto. Além disso, 168 instituições governamentais concordaram em participar do projeto de alguma forma ou outra, como demonstrado pelos 111 acordos assinados. Finalmente, foram formados 108 novos grupos cívicos, como grupos de vizinhança, comitês de fiscalização e grupos de trabalho para determinadas políticas.

MECANISMOS

Existe também uma dimensão técnica do OPT, que deve ser conceitualizada e implementada com habilidade. Sem isso nenhuma das vantagens do OPT serão alcançadas. Os mecanismos que tornam o OPT uma realidade incluem desde processos básicos, como a canalização da participação e a votação em reuniões locais, até etapas mais especializadas, como o mapeamento de comunidades e a definição de órgãos regionais para o envio de delegados aos comitês de orçamento participativo. Frequentemente, existem necessidades adicionais, como a aprovação de medidas por parte do município que possibilitem o OPT e leis que exijam transparência pública e/ou a organização de treinamentos que ofereçam habilidades práticas a autoridades públicas e burocratas.

Em termos dos mecanismos que avançam e institucionalizam o OPT, o programa em geral teve resultados que indicam impactos relevantes. Os projetos tiveram êxito em influenciar a criação ou modificação de 23 leis e

posturas municipais nos níveis local, regional e nacional. Essas leis criaram espaço para os processos de OPT, como a garantia de mais e melhor acesso a informações públicas, o reconhecimento dos comitês de cidadãos e o estabelecimento de diretrizes para a maior participação dos cidadãos.

Alguns desses novos mecanismos não foram formalmente institucionalizados, mas foram disponibilizados aos cidadãos. Com a ajuda das organizações líderes e colaboradoras, 108 novos grupos cívicos foram criados para desempenhar funções como monitoramento, lobby (ou defesa) e desenvolvimento de projetos. Os participantes dos projetos valeram-se dos mecanismos aprendidos para implementar atividades de OPT. Mais de 13.500 cidadãos participaram de atividades, que incluem a votação em projetos priorizados, a apresentação de informações orçamentárias ao público e consultas diretas com autoridades públicas.

Finalmente, os mecanismos sustentam com maior vigor as práticas de OPT

comparadas à vontade política ou o apoio público, considerados individualmente, visto que tais fatores estão sujeitos a altos e baixos. Portanto, o foco nos mecanismos de OPT também representa uma maneira de tratar da preocupação quanto à sustentabilidade dos projetos. A fim de criar resultados de longo prazo, os projetos precisam de vários anos para estabelecer contatos, confiança e resultados. Visto que o programa forneceu suporte para apenas um ano, muitos dos projetos sentiram que poderiam ter conseguido mais se pudessem contar com mais tempo. Não obstante, além de ensinar e institucionalizar muitos dos mecanismos de OPT, várias das organizações puderam se desenvolver a partir bases dos resultados dos projetos, a fim de angariar verbas adicionais de outras fontes e continuar seu trabalho.

Apesar do OPT ter sido vinculado a muitas aspirações, a introdução mencionou três metas principais do OPT: reforma administrativa e eficiência governamental, justiça social e alocação mais justa dos recursos e cidadania mais ativa e

“...os mecanismos participativos desempenham um papel fundamental ... relativo a queixas, demandas e canalização dessas demandas aos diferentes níveis de governo—local, regional e nacional”.

—NICOLÁS LYNCH, ESPECIALISTA EM POLÍTICA PÚBLICA DO WOODROW WILSON CENTRO E PROFESSOR DA UNIVERSIDADE DE SAN MARCOS

democrática. Os projetos do Programa de Transparência demonstraram a capacidade de avanço do OPT em relação a todas essas metas. Também definimos o OPT na introdução como um conjunto de práticas mais abrangentes do que o OP, que inclui esforços para aprimorar o monitoramento, a transparência e a participação em todas as etapas do orçamento público. Com base nessa definição, foram identificados três tipos gerais de abordagem: aquelas cujo foco se concentra principalmente na implementação de práticas estritas de OP (*orçamento participativo*), aquelas que melhoraram o acesso a informações e sustentaram o monitoramento do orçamento público (*transparência e monitoração*) e aquelas que fortaleceram a participação entre grupos socialmente excluídos (*criação de participação e capacidade*).

Os resultados variaram de acordo com cada abordagem ao OPT. Isso sugere que cada abordagem tem sua função, dependendo de onde o contexto foi implementado e das metas do projeto. Por exemplo, freqüentemente os projetos

de orçamento participativo revolucionaram o governo local, por proporcionarem às autoridades eleitas uma maneira de engajar os cidadãos, demonstrar seu compromisso e conquistar o voto dos eleitores potenciais. Enquanto isso, mais cidadãos passaram a ter uma maior compreensão dos orçamentos locais, exigiram mais informações—o que resultou em maior transparência—e tornaram-se líderes em suas comunidades. Nos projetos de transparência e monitoração, os cidadãos aparentemente estavam engajados mais ativamente por sua própria iniciativa e, por meio da sociedade civil, levaram o governo a uma maior prestação de contas, transparência e, com freqüência, maior colaboração. Nesse sentido, os projetos deram passos importantes em direção ao estabelecimento do OP. Os projetos de criação de participação e capacidade demonstraram que as OSCs podem se aproximar dos grupos excluídos, treinando-os e encorajando-os a se tornarem participantes mais ativos do governo, a começar pelos orçamentos públicos. Independentemente da abordagem, os projetos de OPT geraram conscien-

tização e participação nos processos orçamentários locais. Tais conquistas parecem ter aprimorado a governança democrática, através do fortalecimento do papel dos cidadãos e da sociedade civil no governo local e do aumento da transparência e da igualdade nos orçamentos públicos.

