



## Mobilizar o apoio popular para alcançar os Objectivos

*Os homens e as mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, sem fome e sem medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir estes direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular.*

– ONU, Declaração do Milénio, pág. 2

A execução das medidas e das políticas necessárias para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio exige o empenho dos líderes políticos. No entanto, são também necessários uma pressão política constante, um apoio popular alargado e um conjunto de mecanismos que assegurem a eficácia na prestação de serviços. É essencial que o estado funcione de forma aberta e democrática, salvaguardando as liberdades civis e políticas, para assegurar essa mobilização popular e participação cívica, para que os pobres possam exercer pressão sobre os seus líderes no sentido de que estes cumpram os compromissos assumidos em relação aos Objectivos.

Ao tomar posse como Presidente do Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva comprometeu-se a erradicar a fome até 2005 através do seu programa “Fome Zero”.<sup>1</sup> Este tipo de empenho, apoio e mobilização é essencial para os Objectivos, sendo que esta iniciativa brasileira vai muito além da redução para metade da proporção de pessoas afectadas pela fome no país (Objectivo 1). Este género de mobilização generalizada em torno dos Objectivos deverá ser encorajada e apoiada. Os líderes políticos deverão poder basear-se nos Objectivos ao definirem os seus programas partidários e as suas estratégias eleitorais e os eleitores deverão poder avaliar o desempenho dos seus líderes com base nos progressos alcançados face aos Objectivos.

Em diversos países, verificam-se já numerosos esforços nesse sentido:

- Tanto no Camboja como no Níger, os líderes políticos têm vindo a incluir preocupações ligadas aos Objectivos nos seus programas partidários e nos seus compromissos eleitorais.

- No Chile, tem vindo a ser promovida a discussão pública em torno dos Objectivos e estes têm constituído o tema de grande parte dos debates parlamentares.

- O Paraguai tem uma longa tradição de envolvimento da comunidade na definição das prioridades do desenvolvimento, o que inclui a formação de líderes comunitários.

- A Albânia pôs em prática uma estratégia para supervisionar os seus progressos em relação aos Objectivos, a qual inclui uma série de parcerias regionais e um plano com vista à criação de um fórum constituído por organizações da sociedade civil.

- A Polónia lançou um plano que visa integrar medidas de redução a pobreza e da protecção ambiental com a sua estratégia nacional para alcançar os Objectivos.

- O Quénia tem vindo a promover parcerias com a sociedade civil com vista a alcançar os Objectivos. Estes serão também objecto de um encontro nacional dos agentes envolvidos no Programa Estratégico para a Redução da Pobreza (PERP) deste país.

- O relatório nacional de desenvolvimento humano da Zâmbia, de 2002, assumiu a pobreza e a fome como principais preocupações, o que tem contribuído para aumentar o nível do debate público e político em torno destes temas.<sup>2</sup>

Existe o risco de que os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio sejam prejudicados por grupos instalados que resistem às políticas de reafecção de recursos em favor dos membros mais pobres e marginalizados da sociedade. É muito frequente a maioria das escolas e dos centros de saúde ser construída nas áreas urbanas e não nas povoações rurais mais pobres, ou as comunidades mais pobres terem de pagar mais pelo acesso à água do que as comunidades mais ricas (ver Capítulo 4).

É também frequente que as prioridades favoráveis aos pobres – tais como os cuidados de saúde básicos ou a educação – recebam pouca atenção política. Quanto mais desigual é uma sociedade, tanto mais improvável é a reunião de um apoio

*Existe o risco de que os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio sejam prejudicados por grupos instalados que resistem às políticas de reafecção de recursos em favor dos membros mais pobres e marginalizados da sociedade*

*O sucesso dos Objectivos depende em grande medida do ambiente político local – se existem vias para os cidadãos participarem nos processos de tomada de decisão, através de estruturas democráticas formais ou através da mobilização e acção colectiva directa*

político sustentado em torno dos Objectivos, pois o poder político está habitualmente muito concentrado e coincide com o domínio da riqueza económica e social. Nas sociedades mais desiguais, o progresso em direcção aos Objectivos é dominado pelas elites e raramente beneficia os mais pobres. Para além do mais, o progresso global de um país pode ocultar o facto de uma grande parte da sua população estar a ser deixada para trás, como tem sucedido no Brasil, China, Índia e outros locais (ver Capítulo 2).

Para reverter estas injustiças, é essencial que haja pressão política e que as pessoas façam ouvir as suas exigências junto dos seus dirigentes. Porém, mesmo que os recursos sejam afectados de uma outra forma e que a pressão política seja bem sucedida, existe ainda o risco de não serem criados os mecanismos que permitam a sua execução eficaz. Os serviços públicos básicos mais importantes para a satisfação das necessidades dos mais pobres – centros de saúde, escolas, bombas de água, condutas e poços – são habitualmente geridos por burocratas e funcionários públicos, que apenas respondem perante os seus superiores dentro da hierarquia vertical dos respectivos ministérios. Se, em contrapartida, respondessem perante organismos municipais eleitos a nível local, a prestação destes serviços seria certamente mais eficaz. Para que haja respostas eficazes e adequadas, são necessários incentivos – e formas de controlo – locais.

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio são compromissos políticos nacionais que têm o potencial de proporcionar às pessoas comuns um instrumento poderoso para responsabilizar os seus líderes pelos resultados. Estes Objectivos são entusiasmantes porque exprimem os sonhos das pessoas comuns: ter uma escola nas proximidades em que não haja falta de professores ou de livros e canetas para os alunos; ter à disposição pelo menos uma bomba que permita o acesso à água potável e que seja facilmente acessível por parte das mulheres e das crianças; ter nas proximidades um centro de saúde equipado com medicamentos e que disponha de um médico e uma enfermeira.

Contudo, a realização plena dos Objectivos exige que os pobres se organizem colectivamente e tomem iniciativas de forma concertada. Isso não é nada simples. Habitualmente, os pobres têm menor capacidade de organização e expressão política, maior dificuldade em aceder aos serviços públicos e à protecção por parte da lei, dispõem de menos contactos com as pes-

soas influentes e são mais vulneráveis aos choques económicos.

O sucesso dos Objectivos depende em grande medida do ambiente político local – se existem vias para os cidadãos participarem nos processos de tomada de decisão, através de estruturas democráticas formais ou através da mobilização e acção colectiva directa (caixa 7.1). Os processos políticos mais relevantes para os mais pobres são os que têm lugar a nível local, pois é aí que eles têm mais capacidade de exigir que os seus governantes prestem contas.

As importantes reformas políticas das últimas décadas aumentaram estas possibilidades. Nas décadas de 1980 e 1990, houve uma enorme aceleração na expansão global da democracia. Em cerca de 81 países – 29 dos quais na África Subsariana, 23 na Europa, 14 na América Latina, 10 na Ásia e 5 entre os Países Árabes – foram dados passos em direcção à democratização.<sup>3</sup> Uma parte destas mudanças políticas tem sido no sentido da descentralização e da emergência de novos movimentos sociais, o que tem proporcionado aos cidadãos novas formas de agir colectivamente. Neste capítulo, são passados em análise estes dois tipos de desenvolvimentos políticos, procurando retirar-se lições relativas às reformas políticas e às iniciativas sociais que poderão permitir gerar o impulso político necessário para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

#### **A DESCENTRALIZAÇÃO – CRESCIMENTO, IMPORTÂNCIA E PRESSUPOSTOS**

Nos últimos anos, um vasto conjunto de países – em transição ou em vias de desenvolvimento, solventes ou insolventes, autoritários ou democráticos, governados à esquerda, à direita ou ao centro – têm procurado executar medidas de descentralização. Desde o início dos anos '80, têm sido introduzidas reformas deste tipo em regimes que vão das monarquias às juntas militares e dos sistemas de partido único às democracias multipartidárias.

A descentralização envolve a transferência de parte da autoridade política da administração central para as entidades locais e, o que é fundamental, de alguns dos seus recursos e responsabilidades administrativas. A provisão de certas funções e serviços públicos passa então a ser da responsabilidade das entidades locais. Com esse objectivo, têm sido criados conselhos locais multifuncionais em mais de 60 países.<sup>4</sup> Na América Latina, excepto em alguns países

### Madia Pradexe e Rajastão – políticas educativas com resultados à vista

Madia Pradexe e do Rajastão – dois dos estados mais pobres da Índia, com os piores indicadores sociais do país – transformaram a escolaridade das pessoas pobres. Como?

Em 1994, Madia Pradexe tornou-se no primeiro estado indiano a aplicar um sistema de governação local recentemente reabilitada – as instituições panchayati raj. Os líderes dos panchayat, juntamente com o governo estadual, fizeram do ensino primário universal uma prioridade. Entre 1991 e 2001, Madia Pradexe aumentou a sua taxa de alfabetização em 20 pontos percentuais, passando de 44% para 64%. De forma semelhante, a taxa de alfabetização no Rajastão aumentou em 22 pontos percentuais, de 39% para 61%. Era evidente que em ambos os estados algo estava a ser feito correctamente.

O sucesso do Rajastão na expansão da alfabetização foi, em grande medida, o resultado dos seus Projectos Shiksha, de 1987, e Lok Jumbish, de 1992. Estes projectos lançaram um conjunto de processos a nível estadual que permitiram a criação de conselhos educativos em cada povoação, em representação dos diversos segmentos das suas populações, incluindo as mulheres e a maioria das castas. Estes conselhos passaram a tomar decisões relativamente à criação local de estabelecimentos de ensino, à avaliação do desempenho dos seus alunos e professores e à obtenção de fundos para os financiar.

Em Madia Pradexe, foram efectuados inquéritos participativos ao nível de cada povoação e de cada panchayat, no âmbito da Lok Sampark Abhiyan (Campanha de Interação Pública), tendo o inquérito revelado que, ao contrário do que fora indicado pelos professores, as taxas de abandono do sistema de ensino não eram especialmente elevadas. Em contrapartida, a escolarização inicial era baixa. Esta baixa escolarização era o resultado de diversos factores – e o problema da acessibilidade das escolas não era o menos importante.

A resposta das autoridades consistiu na introdução de um Esquema de Garantia de Educação para o ensino primário em todas as localidades – e não apenas nas povoações. Ao abrigo deste esquema, se os pais de 40 crianças numa localidade (ou 25 no caso das áreas tribais) procurassem uma escola para os seus filhos, o governo estadual comprometia-se

a providenciar, no prazo de 90 dias, o salário base de um professor para suprir essa necessidade. Esse professor poderia então ser nomeado de entre os membros da comunidade pelo panchayat de cada localidade, o qual deveria também assegurar o espaço físico onde decorreriam as aulas.

Nos 50 anos após a independência, tinham sido criados 80.000 escolas em Madia Pradexe no quadro do sistema público de ensino primário regular – enquanto nos três anos que se seguiram à introdução do novo esquema, em Janeiro de 1997, foram criados 30.000 novos estabelecimentos de ensino. Um aspecto de especial importância consistiu no facto de este esquema ter permitido aumentar de forma espectacular o acesso ao sistema de ensino por parte das crianças das áreas tribais – as quais apresentavam algumas das mais baixas taxas de escolarização entre os grupos vulneráveis. Este esquema provocou também um aumento mais do que proporcional nas taxas de escolarização das raparigas.

O Esquema de Garantia de Educação proporciona um conjunto de lições que são válidas para situações semelhantes em todo o mundo. Foi a procura de escolas pela comunidade que despoletou a actuação das autoridades. E, embora caiba aos governos estaduais o pagamento e a formação dos professores, são as próprias comunidades que os recomendam de entre os membros da comunidade e que asseguram a existência das instalações. O sucesso deste esquema mostra que, mesmo com severas restrições de recursos, mudanças de política e inovações participativas e processos responsáveis podem gerar resultados favoráveis aos pobres.

O sucesso deste esquema foi tal que inspirou o lançamento de uma campanha nacional para o ensino primário universal. Porém, o plano nacional ignorou um aspecto essencial: o prazo limite de 90 dias para o pagamento dos salários dos professores. Esta alteração na concepção do projecto retirou o imperativo de o governo ter de responder dentro de um prazo específico – e, como seria de esperar, o plano nacional não obteve os resultados esperados. Reproduzir a concepção de projectos requer, por conseguinte, a integração bem sucedida de todos os aspectos do seu sucesso.

Fonte: Mehrotra e Delamonica (a publicar); Institute of Development Studies, 2003.

de pequena dimensão, quase todos as autoridades legislativas e executivas são hoje eleitas em 13.000 círculos de governo local.<sup>5</sup>

É comumente aceita que a descentralização aumenta a participação popular nos processos de tomada de decisão, uma vez que aproxima os governos das pessoas – tornando as autoridades mais acessíveis e mais conhecedoras das condições locais e, conseqüentemente, mais atentas às necessidades das populações. Mas será que os resultados apoiam esta ideia? Ou, o que é ainda mais importante, será que a descentralização do poder e do acesso aos recursos contribui para melhorar a situação dos mais pobres?

#### ARGUMENTOS FAVORÁVEIS À DESCENTRALIZAÇÃO

Onde a descentralização funcionou (e é um feito digno de nota) – como em partes do Botswana,

Brasil, Colômbia, Jordânia, África do Sul e de numerosos estados indianos (Karnataka, Kerala, Madia Pradexe, Rajastão, Bengala Ocidental) – foram alcançados resultados notáveis, incluindo:

- *Respostas mais rápidas às necessidades locais.*

As autoridades tendem a agir mais de acordo com as preferências e condições locais, não tendo de aguardar pela autorização dos níveis hierárquicos superiores para agir. Ao mesmo tempo, a descentralização proporciona às mulheres a possibilidade de participação política a nível local, permitindo uma abordagem mais sensível ao género do processo de decisão e execução política. Por outro lado, os programas de saúde pública passam a ser mais amplamente utilizados, uma vez que os conselheiros locais são mais capazes, do que os burocratas da administração central, de explicar a racionalidade desses programas de uma forma

*A descentralização provê os funcionários com de sinais de alerta precoce contra catástrofes potenciais – focos de doença, inundações, secas – e permite que as autoridades locais, mais capacitadas, possam agir rapidamente para solucionar os problemas*

compreensível para as populações locais – contribuindo assim, substancialmente, para o sucesso dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio na área da saúde.

- *Mais transparência e responsabilização, menos corrupção.* Porque a descentralização tende a aumentar a transparência, os montantes financeiros desviados corruptamente dos programas de desenvolvimento diminuem, frequentemente, nos países que adoptam medidas de descentralização. Um estudo recente, abrangendo 55 países, chegou à conclusão que a descentralização da despesa pública está fortemente associada com a redução da corrupção entre os funcionários públicos e a diminuição do comportamento de procura de renda por parte das entidades privadas – deixando mais dinheiro para ser gasto na provisão de serviços básicos aos mais pobres.<sup>6</sup>
- *Melhorias na provisão de serviços básicos.* A descentralização reduz, frequentemente, o absentismo entre os funcionários públicos empregados nas escolas e centros de saúde locais, devido ao facto dos governantes locais poderem escutar as reclamações do seu eleitorado e, em conformidade, impor a disciplina. Assim, a redução do absentismo permite melhorar a provisão de serviços básicos sem quaisquer custos adicionais – e é essencial para que sejam alcançados os Objectivos nas áreas da saúde e da educação.<sup>7</sup> Por outro lado, o aumento do nível de responsabilização encoraja as populações locais a supervisionar a execução dos programas e a protestar em caso de mau desempenho dos funcionários estatais.
- *Melhores fluxos de informação.* A descentralização provê os funcionários com de sinais de alerta precoce contra catástrofes potenciais – focos de doença, inundações, secas – e permite que as autoridades locais, mais capacitadas, possam agir rapidamente para solucionar os problemas.
- *Maior sustentabilidade dos projectos.* A descentralização aumenta a sustentabilidade dos projectos de desenvolvimento, porque as populações locais têm mais possibilidade de participar na sua concepção, execução e monitorização (ver capítulo 4).<sup>8</sup> Para além disso, a preparação participada de orçamentos e contabilidades promove a eficiência e a transparência e torna os projectos mais responsáveis do ponto de vista do género.
- *Meios mais eficazes para a resolução de conflitos.* A atribuição de mais poderes às regiões e às localidades contribui para o fomento da unidade nacional e a resolução de conflitos, como os que ocor-

reram na Etiópia e no Ruanda. Na Namíbia e na África do Sul, o objectivo fundamental das medidas de descentralização consistiu em combater as desigualdades entre as diversas regiões.<sup>9</sup> A reafecção dos recursos permitiu assegurar uma distribuição mais equitativa dos fundos nacionais, em favor das regiões até então negligenciadas pelos grupos dominantes da administração central. Ao mesmo tempo, fomentou o debate e renegociação em relação à afectação dos recursos nacionais – de há muito uma fonte de conflitos entre as regiões e os grupos étnicos.

- *Mais entusiasmo e motivação por parte dos participantes locais.* A descentralização estimula as populações locais a encontrarem soluções para os seus problemas quotidianos – permitindo que surjam ideias inovadoras e reduzindo a carga exercida sobre os sistemas hierárquicos centralizados.<sup>10</sup>
- *Mais oportunidades de representação política.* A descentralização permite que as pessoas façam ouvir a sua voz, de forma mais eficaz, no que respeita às decisões públicas que afectam as suas vidas. Em particular, tem permitido aumentar o nível de representação entre as mulheres (como na Índia, onde um terço dos assentos nas assembleias locais, ou panchayat, está reservado para as mulheres<sup>11</sup>) e entre os grupos étnicos anteriormente marginalizados (como foi o caso das comunidades Quechua e Aymara na Bolívia, das comunidades Kalinga e Gaddang nas Filipinas e de grupos étnicos rurais como os Songhai ou os Dogon no Mali).<sup>12</sup>

A descentralização pode revelar-se particularmente eficaz na provisão de serviços sociais. Propicia o envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisão e pode ajudar a resolver os problemas relacionados com a partilha dos custos associados à provisão desses serviços. Por exemplo, em muitos casos em que o estado se tem revelado incapaz de construir escolas ou de assegurar o seu funcionamento, as próprias comunidades têm conseguido reunir os recursos e o pessoal necessários para as construir, ficando o estado com o encargo de pagar os salários dos professores (ver Capítulo 5). De forma análoga, a Iniciativa Bamako conseguiu assegurar o fornecimento de medicamentos essenciais às comunidades rurais mais remotas do Mali e contribuiu para que fossem identificados os membros mais pobres da comunidade, que não têm a possibilidade de cobrir certos custos.

As entidades descentralizadas são mais eficientes na provisão de serviços do que os ministérios organizados de forma vertical, porque o planeamento e a par-

#### CAIXA 7.2

### **Pressões mútuas para a responsabilização – entre as autoridades locais e a sociedade civil – fortalecem a governação no estado brasileiro do Ceará**

Em 1987, o recém-eleito governo estadual do Ceará, ao enfrentar cortes nas transferências do governo federal e uma situação em que os encargos salariais absorviam 87% das receitas estaduais, decidiu executar um conjunto de medidas inovadoras. Procurou ultrapassar os problemas com a provisão dos serviços formando alianças com os trabalhadores e comunidades locais. Estas iniciativas permitiram uma maior pressão sobre as autoridades locais – tanto de cima como de baixo – no sentido de melhorarem o seu desempenho em áreas como a saúde pública, extensão agrícola, combate à seca e construção de infra-estruturas (como as escolas).

Em 1991, tendo conseguido reduzir os seus encargos salariais para 45%, o governo estadual lançou programas de prevenção na saúde e de representação pública dos produtores informais, bem como um amplo esquema de emergência para criação de emprego destinado aos trabalhadores dispensados pela administração pública. O estado recrutou trabalhadores comuns para desempenharem estas funções e procurou motivá-los através da publicitação do seu trabalho

e do reconhecimento oficial dos seus serviços – reforçando o respeito por estes trabalhadores.

Ao mesmo tempo, o governo estadual encorajou o público a ter expectativas elevadas em relação a estes programas e a responsabilizar os trabalhadores pelo seu desempenho. Informou também as populações de quais os serviços a que tinham direito, para que pudessem pressionar as autoridades locais a providenciá-los caso esses serviços não fossem disponibilizados. Esta campanha de publicidade ajudou a mobilizar a acção colectiva das comunidades, com apoio técnico onde fosse necessário.

Entre 1997 e 2001, o estado observou melhorias impressionantes nos indicadores de saúde. A mortalidade infantil diminuiu em mais de um terço, de 40 para 26 por 1.000 nados-vivos. A taxa de cobertura da vacinação aumentou em mais de um terço, com a proporção de crianças totalmente vacinadas subindo de 67% para 91%. A percentagem de bebés alimentados exclusivamente com leite materno nos primeiros quatro meses de vida aumentou de 46% para 61% e a incidência da subalimentação de crianças caiu para 7%, metade do seu valor anterior.

*Fonte: Fuentes e Niimi 2002, pp. 123-33; Mehrotra e Delamonica (a publicar).*

ticipação locais asseguram ligações mais fortes entre as intervenções nas áreas da saúde, educação, abastecimento de água, saneamento básico e outros serviços (ver Capítulo 4). As crises locais recebem respostas mais rápidas – especialmente devido à melhoria da comunicação que está associada aos sistemas descentralizados. Por exemplo, no distrito de Dhar em Madia Pradexe, Índia, um projecto da intranet (Gyandoot) da comunidade rural, iniciado em Janeiro de 2000, permitiu responder rapidamente a um alerta precoce lançado por correio electrónico e, assim, prevenir o aparecimento de um foco de epidemia animal.<sup>13</sup>

A descentralização permite também melhorias ao nível da execução e monitorização da provisão de serviços – bem como respostas expeditas em caso de mau desempenho. Por todo o mundo, o aumento da transparência e o escrutínio adequado tem vindo a reduzir o nível da corrupção, bem como a dimensão dos desvios fraudulentos de fundos. O poder político deixa de estar apenas concentrado nas mãos das elites nacionais. Em virtude disso, os empregados estatais – sejam eles representantes locais eleitos, funcionários públicos, ou funcionários de serviços como enfermeiras, professores ou engenheiros sanitários – passam a responder não só perante os segmentos mais poderosos da sociedade, mas também perante os cidadãos mais pobres (caixa 7.2). Esta possibilidade é essencial para o planeamento das intervenções políticas orientadas para os Objectivos.

Actualmente, estão em curso numerosas experiências de descentralização. Embora o seu impacto global esteja ainda a ser avaliado, as primeiras indicações são bastante promissoras.<sup>14</sup> A criação de instâncias de poder eleitas a nível local, com autoridade sobre a provisão dos serviços sociais, assegura que essas instâncias respondam perante os líderes locais e os cidadãos (caixa 7.3).

Quando as iniciativas de descentralização são dotadas das instituições e dos recursos apropriados, conseguem congregiar as pressões da sociedade civil e dos cidadãos empenhados. Este tipo de reformas pode trazer benefícios substanciais não só para os grupos mais pobres e excluídos, mas também para os próprios governos. Ao enfrentarem muitos dos problemas da pobreza, estas reformas tendem a aumentar a legitimidade e a popularidade dos governos que as introduzem.

A descentralização é particularmente determinante para a consecução dos Objectivos, porque muitos deles estarão dependentes da provisão eficaz de serviços básicos. No caso dos Objectivos 2 a 7, por exemplo, o sucesso está dependente de melhorias nos serviços e do envolvimento activo dos principais participantes.

#### *CONDIÇÕES PRÉVIAS PARA UMA DESCENTRALIZAÇÃO EFICAZ*

A descentralização tende a ser bem sucedida, quando o governo central é estável, solvente e empenhado na

*Sem descentralização fiscal, os esforços para descentralizar estão inevitavelmente condenados ao fracasso*

CAIXA 7.3

### **A descentralização ajuda a aumentar a equidade no estado indiano de Kerala**

A Campanha do Povo de Kerala foi lançada em 1996, tendo sido despoletada pela decisão do governo de devolver 35% a 40% dos fundos de planeamento estatais para os organismos locais e municipais. Nos seus primeiros dois anos, esta campanha permitiu a construção de 98.494 habitações, 240.307 latrinas sanitárias, 17.489 bicas de água públicas e 50.162 poços – muito mais do que nos anos anteriores.

Esta campanha mobilizou voluntários locais, nomeadamente do Kerala Sastra Sahitya Parishad (Movimento de Ciências do Povo), bem como especialistas reformados, incluindo engenheiros, médicos, professores e outros profissionais, para apoiarem nas avaliações técnicas e financeiras dos projectos. Os voluntários inventariaram as necessidades dos habitantes e os recursos de cada localidade e disponibilizaram essa informação aos panchayats (conselhos locais eleitos), através de relatórios de desenvolvimento urbano e de projectos específicos de desenvolvimento. Ao mesmo

*Fonte: Franke e Chasin 2000; Mehrotra e Delamonica (a publicar).*

tempo, proporcionaram formação nas áreas da concepção, execução e monitorização de projectos.

As deliberações locais consultivas e participativas aumentaram em 10% os recursos para os projectos, devido aos donativos de materiais e de trabalho – e permitiram afectar uma percentagem maior dos fundos de projectos a castas e comunidades tribais identificadas (ambas fazendo parte dos grupos sociais historicamente oprimidos). Mais de 30% dos fundos projectos foram destinados à construção de habitação para estes grupos.

Ao abrigo do Plano para a Componente Feminina, 10% do orçamento de cada projecto estava destinado a projectos em benefício das mulheres – como a horticultura, cooperativas de têxteis, mobilização de pessoal para as anganwadi (ensino pré-primário), ou a criação de centros comunitários destinados às mulheres. Com novos programas do sector público para os cuidados de saúde e educação, também tem havido melhorias significativas nas áreas da alfabetização e da saúde.

transferência de responsabilidades e recursos, quando as autoridades locais têm a capacidade de assumir essas responsabilidades e quando existe uma participação real dos mais pobres e duma sociedade civil bem organizada. Geralmente, estas condições resultam em políticas e serviços responsáveis, aumento do crescimento, da equidade e do desenvolvimento humano.

Ainda assim, a mera existência de um estado funcional, de autoridades locais capazes e de uma sociedade civil activa não assegura o sucesso da descentralização. As relações entre estes três níveis são cruciais: deverá ser exercida pressão sobre as autoridades locais, tanto a partir de cima (para responsabilização perante a administração central), como de baixo (para a provisão de serviços aos cidadãos), para assegurar a eficácia e a adequação das políticas. Assim, o sucesso das iniciativas de descentralização exige mais do que um conjunto de reformas políticas – requer também a criação de uma dinâmica tridimensional entre as administrações locais, a sociedade civil e uma administração central activa.<sup>15</sup>

Os esforços de descentralização são fortemente influenciados pela dimensão, população, história, clima político e diversidade étnica e geográfica de um país. Estas diferenças exigem diferentes arranjos entre os níveis nacional e subnacional, entre os quais se incluem a devolução, a delegação e a desconcentração.<sup>16</sup> As experiências de descentralização já levadas a cabo apontam para a importância de um conjunto de princípios fundamentais que estão essencialmente relacionados com:

- As funções que devem ser descentralizadas – e que devem ser cuidadosamente seleccionadas.
- Os recursos que permitem a provisão de serviços pelas autoridades locais – e que devem ser providos nos planos de descentralização.

Em primeiro lugar, muitas funções de âmbito nacional exigem uma provisão uniforme e estandardizada por parte de uma autoridade central. Exemplos disso, incluem a defesa, política externa, regulação monetária, manutenção de padrões nacionais para o ensino primário e a vacinação e outras medidas de saúde pública. À administração central devem ser confiadas as tarefas que envolvem economias de escala e que requerem um forte financiamento e elevado grau de regulação (tais como a formação, supervisão, assistência técnica e instalações intensivas em capital). O Laos, por exemplo, tentou descentralizar a sua política cambial ao nível regional – o resultado foi uma variedade de taxas de câmbio e a criação de tremendas dificuldades administrativas e financeiras.<sup>17</sup>

Em segundo lugar, a devolução dos processos de tomada de decisão às autoridades locais corre o risco de se tornar um gesto vazio se não for acompanhada por recursos financeiros, capacidade administrativa e mecanismos suficientes para assegurar a responsabilização dessas autoridades. Por vezes, os conselhos das vilas e aldeias são capazes de reunir alguns recursos orçamentais localmente – desde que tenham autoridade para o fazer, o que raramente sucede. No entanto, grande parte do financiamento necessário tem de provir de cima. Isto não implica necessaria-

mente um aumento da despesa, mas sim a transferência do controlo sobre a despesa existente. A devolução da despesa não implica o risco de irresponsabilidade fiscal, como alegam alguns. Nem torna as autoridades locais irremediavelmente dependentes dos níveis superiores da administração, como argumentam outros – desde que as autoridades locais disponham de algum poder para decidir sobre a aplicação dos fundos.

No entanto, a maioria das administrações centrais tem fracassado na devolução dos fundos necessários para a provisão dos serviços locais. Por vezes, isso deve-se ao facto de determinados sectores, como a exploração florestal ou a extracção mineira, gerarem receitas fiscais substanciais que as administrações centrais querem continuar a controlar, em vez de as transferir para as autoridades locais ou para as comunidades.<sup>18</sup> Mas, sem descentralização fiscal, os esforços para descentralizar estão inevitavelmente condenados ao fracasso.

Os sistemas patrimoniais – quer sejam dominados por partidos políticos ou elites locais, quer reflectam um ambiente não democrático – também podem pôr em causa as tentativas de descentralização. O estabelecimento de compromissos financeiros irresponsáveis e inadequados por parte dos governos centrais, juntamente com a manipulação política e com o favorecimento de determinados grupos e regiões, tem consequências desastrosas. Problemas deste tipo têm criado sérios obstáculos à descentralização no Bangladesh, Costa do Marfim, Gana, Quênia e Nigéria.

É necessário desmontar alguns mitos acerca das condições necessárias para o sucesso das iniciativas de descentralização. Em primeiro lugar, alguns insistem que a descentralização está destinada ao fracasso se não for acompanhada por uma reforma agrária.<sup>19</sup> Porém, as experiências levadas a cabo em Karnataka, na Índia, bem como noutras locais, mostram que isso não é verdade. Em segundo lugar, há quem defenda que uma orientação favorável ao mercado e a existência de uma classe média empreendedora são essenciais para a descentralização.<sup>20</sup> Isto, também, não está correcto: existem iniciativas de descentralização bastante bem sucedidas em países como Moçambique, nos quais a classe média é subdesenvolvida.<sup>21</sup>

O sucesso da descentralização envolve três aspectos indispensáveis:

- Capacidade efectiva do estado.

- Autoridades locais competentes, empenhadas e capacitadas.
- Cidadãos e sociedade civil engajados, informados e bem organizados.

*Capacidade efectiva do estado.* Para que um governo central proceda eficazmente à transferência de poderes para as autoridades locais, é necessário que tenha poderes para iniciar essa transferência. A descentralização requer coordenação entre os diversos níveis da administração e implica um aumento – e não uma diminuição – da regulação, de forma a assegurar a transparência, responsabilização e representatividade básicas. A administração central deve supervisionar, regular e, quando necessário, sancionar as autoridades locais, para garantir que os mais pobres beneficiam realmente com as reformas políticas. A administração central tem, também, de reunir os recursos orçamentais necessários para apoiar a descentralização. Sempre que um estado fraco procura descentralizar, ocorrem problemas. Na Ucrânia, por exemplo, tem sido um desafio para uma administração central fraca e instável assegurar o funcionamento da administração local com recursos extremamente diminutos e pouco, ou nenhum, envolvimento da sociedade civil a nível local.<sup>22</sup> Outras antigas repúblicas soviéticas que têm tentado a descentralização têm enfrentado problemas semelhantes de fraca capacidade nacional e local.

A descentralização tem a ver com o potencial do estado e não com os seus fracassos. A devolução de poderes por parte de um estado central fraco consiste, na maior parte das vezes, em cedências para com as elites locais – originando o que tem sido chamado de despotismo descentralizado<sup>23</sup> – e não na expansão das oportunidades de participação democrática. Veja-se o exemplo da África Subsariana, onde alguns regimes centralizados procuraram controlar certas áreas rurais através da nomeação para cargos locais de pessoas próximas do poder central – exactamente o oposto da partilha do poder político e do fomento da responsabilização a nível local.<sup>24</sup> Medidas como estas têm fracassado na distribuição dos resultados esperados do desenvolvimento.

Analogamente, os esforços de descentralização levados a cabo na Papua-Nova Guiné fracassaram em dotar as populações locais de uma maior capacidade de reivindicação. Os seus objectivos foram, sobretudo, de evitar a divisão do país, que se encontra sob pressão por parte de movimentos secessionistas. A inexistência de uma administração central forte e

*Para que um governo central proceda eficazmente à transferência de poderes para as autoridades locais, é necessário que tenha poderes para iniciar essa transferência*

*Onde a sociedade civil tem exigido responsabilidade e respostas das autoridades locais, a descentralização tem sido mais eficaz*

capaz de assegurar a integridade territorial minou, à partida, as tentativas de descentralização do país. Em circunstâncias como estas, as reformas nunca proporcionam os benefícios esperados.

*Autoridades locais competentes, empenhadas e capacitadas.* A responsabilidade pela provisão de serviços sociais deve ser devolvida às autoridades locais através de medidas legais, ou constitucionais, que transfiram o controlo tanto sobre as funções como sobre os funcionários que as executam. Contudo, estes funcionários não poderão desempenhar adequadamente as suas funções se não dispuserem de recursos financeiros apropriados. E descentralização só serve os interesses dos mais pobres se as autoridades locais promoverem a justiça social e se estiverem empenhadas na mobilização e em políticas favoráveis aos pobres.<sup>25</sup>

No Ceará, Brasil e em Kerala, Índia, as autoridades do estado mostraram-se fortemente empenhadas na redução da pobreza e preparadas para desafiar as elites locais se estas resistissem a tais esforços. Por exemplo, o Programa de Desenvolvimento Rural do Nordeste, no Ceará, era administrado pelas autoridades locais e conseguiu evitar a influência dos sistemas patrimoniais locais.

*Cidadãos e sociedade civil engajados, informados e bem organizados.* Para que as autoridades locais estejam atentas às necessidades das populações, é necessário que estes dois grupos estejam em permanente comunicação entre si. Por isso, é indispensável uma sociedade civil desenvolvida e bem informada, capaz de reunir e articular os pontos de vista da comunidade.

Em Moçambique, o empenho das autoridades locais, no quadro de um sistema descentralizado, permitiu duplicar o pessoal na área da saúde e expandir o alcance das políticas de saúde – aumentando em 80% a taxa de cobertura da vacinação e das consultas pré-natal.<sup>26</sup> O governo tem procurado ultrapassar os constrangimentos de capacidade através de parcerias e da encomenda de serviços a uma série de fornecedores – públicos, privados e organizações não-governamentais (ONG) – a todos os níveis.

No estado de Bengala Ocidental, Índia, onde determinadas autoridades locais (panchayats) detêm poderes próprios muito antes do governo nacional exigir que todos os governos estaduais as criassem e dotassem de poderes, a pobreza diminuiu acentuadamente na década de 1980.<sup>27</sup> No âmbito da Operação Barga, os panchayats contribuíram para a melhoria da tecnologia agrícola e para a reforma do sistema de

propriedade fundiária. Ao mesmo tempo, contribuíram para o registo de 1,4 milhões de rendeiros agrícolas.

Desde finais dos anos de 1980, o Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS, ou Organização para o Fortalecimento dos Trabalhadores e Camponeses), do estado indiano do Rajastão, tem vindo a fazer campanha em prol do direito à informação. O MKSS organiza sessões públicas para examinar a informação oficial – contas pormenorizadas elaboradas a partir dos registos de despesas oficiais – e avaliar a sua solidez. Serve-se destas “auditorias sociais” para promover o funcionamento democrático ao nível mais tangível e imediato: o da povoação.

Nas Filipinas, a descentralização tem sido perseguida no quadro do Código da Administração Local, de 1991, o qual confere novas funções aos órgãos eleitos a nível local e procura garantir uma ampla participação. A sociedade civil tem desempenhado um papel activo na promoção da responsabilização dos organismos públicos, a nível local.<sup>28</sup> O principal desafio tem consistido em evitar que as elites locais boicotem o processo.

O fracasso de algumas iniciativas de descentralização parece dever-se à falta de consciencialização das populações e à ausência de uma cultura de participação. Onde a sociedade civil tem exigido responsabilidade e respostas das autoridades locais, a descentralização tem sido mais eficaz.

Assegurar que estes três actores – autoridades do estado, autoridades locais e sociedade civil – interajam de forma a melhorar as condições de vida dos pobres constitui um desafio complexo. Com efeito, a descentralização não tem nada de automaticamente favorável aos mais pobres (caixa 7.4). Pode ser boicotada por grupos dominantes, ou por interesses particulares. No Bangladeche, Costa do Marfim, Gana, Quênia, México, Nigéria, Papua-Nova Guiné e Uganda, as medidas de descentralização não provocaram um aumento do grau de participação, nem resultaram numa melhoria das condições económicas e sociais dos mais pobres. O ambicioso programa de descentralização do Uganda, mal financiado e dirigido centralmente, falhou redondamente devido à sua abordagem excessivamente centralista e tecnocrática e ao sistema patrimonial local.

#### **OS MOVIMENTOS SOCIAIS E AS NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

A acção colectiva directa é uma outra forma das pessoas comuns, particularmente as mais pobres,

**A descentralização ajuda a reduzir a pobreza?***Resultado*

<i>Região /país</i>	<i>Participação ou reacção das pessoas pobres</i>	<i>Impacte sobre a pobreza social e económica</i>
Bangladeche	Fraco: algumas melhorias na participação, mas reduzida representação e fraca reacção das pessoas pobres	Fraco em todos os sentidos, minado pela corrupção e protecção política
Brasil	Poucos dados disponíveis, mas considerado como fraco, dado que os sistemas de saque e de protecção política dominados pelos presidentes de câmaras e pelos governadores mais poderosos são ainda dominantes	Bom em equidade e desenvolvimento humano em áreas excepcionais, onde o estado e os programas federais combinaram com a descentralização; fraco em equidade espacial
Chile	Não existem dados disponíveis	Misto: bom em crescimento e equidade, como resultado de políticas direccionadas, mas o desenvolvimento humano e a equidade espacial têm resultados negativos
Colômbia	Razoável: os dados são ambíguos na participação e representação, mas a reacção melhorou	Razoável: poucos dados sobre o crescimento e a equidade, mas resultados bons em desenvolvimento humano e equidade espacial
Costa do Marfim	Fraco: reduzida participação e representação, reacção muito fraca	Melhorias prováveis na equidade espacial, através de afectações governamentais às áreas rurais
Gana	Misto: participação melhorada por parte dos pobres e grupos de comunitários – mas a representação melhorou significativamente e a reacção é muito baixa	Os poucos dados sugerem que os recursos foram demasiado insignificantes para terem muito impacte; a equidade espacial poderá ter melhorado através de afectações governamentais
Karnataka, Índia	Razoável: representação melhorada, mas a participação das pessoas pobres é menos eficaz e a reacção é fraca	Neutro: fez pouco para ajudar o crescimento favorável aos pobres ou a equidade; o desenvolvimento humano e a equidade espacial beneficiaram indirectamente das afectações de financiamento e programas de desenvolvimento
Quénia	Muito fraco: o esquema de descentralização obedeceu a objectivos políticos	Algum impacte sobre a equidade espacial através da redistribuição motivada politicamente
México	Não existem dados, mas pensa-se que o sistema de protecção dominado pelos partidos pouco mudou	Fraco apesar do significativo financiamento central: equidade, equidade espacial e desenvolvimento humano minados pela protecção política
Nigéria	Muito fraco: participação e representação fracas, maus resultados de reacção e falta de responsabilidade	Fraco: maus resultados em equidade e desenvolvimento humano; equidade espacial sujeita a manipulação política e enviesamento urbano
Filipinas	Misto: representação e participação melhorados através das organizações populares e organizações não governamentais (ONG), mas os dados sobre reacção foram contestados – e as elites locais continuam poderosos	Não existem dados
Bengala Ocidental, Índia	Bom: participação, representação e reacção melhoradas	Bom: aumento do crescimento, equidade e desenvolvimento humano; não existem dados sobre equidade espacial

Fonte: Adaptado de Crook e Sturla Sverrisson 2001 (a publicar).

*Na Bolívia,  
a descentralização  
também aumentou  
a participação  
das populações indígenas,  
em particular  
nas comunidades  
Quechua e Aymara*

influenciarem a tomada de decisão e exigirem a responsabilidade das autoridades. Os movimentos sociais trouxeram as questões da exclusão e da privação para o centro do debate político. São especialmente activos onde as liberdades democráticas foram recentemente conquistadas – ou permanecem por conquistar. Mais do que meros protestos de rua, estes movimentos exigem mudanças nos processos de tomada de decisão. A descentralização criou novas possibilidades para o engajamento popular a nível local, levando à proliferação do activismo municipal.

*A MOBILIZAÇÃO POR MELHORES CONDIÇÕES  
DE VIDA EM BOGOTÁ, COLÔMBIA*

Há várias décadas que os habitantes de Bogotá, na Colômbia – particularmente os que vivem nos bairros mais pobres – têm vindo a mobilizar e organizar apoio para a melhoria da qualidade de vida na cidade e redução da violência. Estes esforços têm tido resultados impressionantes. Os moradores da cidade puderam eleger o seu presidente da câmara pela primeira vez, em 1988. Em 1994, elegeram o primeiro presidente independente, Antanus Mockus, acabando com o domínio da cidade pelos partidos liberal e conservador. A ascensão de Mockus foi, em grande medida, o resultado de esforços de mobilização popular levados a cabo nos bairros pobres. O seu executivo introduziu um plano de desenvolvimento baseado na ideia de “construir uma nova cidade”. O executivo seguinte, liderado por Enrique Peñalosa – outro independente –, deu especial atenção à criação de espaços públicos, tais como parques, praças, passeios e pistas para bicicletas.

Estes esforços melhoraram consideravelmente as condições de vida em Bogotá. O número de mortes resultantes de acidentes de automóvel caiu de um máximo de 1.387 em 1995 para 745 em 2001. As taxas de homicídios caíram ainda mais acentuadamente, de um máximo de 4.452 em 1993 para 2.000 em 2001. O mais surpreendente talvez seja a campanha de contribuições voluntárias que aumentou as receitas do município em 500.000 dólares, durante o mesmo período.<sup>29</sup> Um estudo recente de indicadores políticos, fiscais e administrativos, realizado pelo Gabinete de Planeamento Nacional da Colômbia, atribuiu a Bogotá a pontuação mais elevada entre todos os municípios colombianos.<sup>30</sup>

*A PROMOÇÃO DE UMA CULTURA DEMOCRÁTICA  
NA BOLÍVIA*

O sistema de Participação Popular da Bolívia constitui um exemplo da tendência recente para a descentralização orçamental e administrativa nos países em desenvolvimento.<sup>31</sup> A Lei de Participação Popular, promulgada em 1992, assegura que a descentralização inclui a participação da sociedade civil local e das organizações de base no planeamento municipal e na supervisão dos projectos de desenvolvimento.

Esta abordagem foi conduzida pelos desafios que as organizações locais da sociedade civil enfrentam e reflectiu a longa tradição boliviana de participação da comunidade, tanto nas culturas indígenas como nos sindicatos operários e mineiros. A Lei de Participação Popular dividiu o país em 314 municípios, que recebem financiamento central para projectos baseados nas suas populações.

Embora estas reafectações tenham tido resultados mistos na redução da pobreza, no entanto, conseguiram reduzir as desigualdades espaciais através da provisão de recursos às regiões – tais como as áreas rurais remotas – anteriormente negligenciadas. A descentralização também aumentou a participação das populações indígenas, em particular nas comunidades Quechua e Aymara. Um dos efeitos mais importantes deste novo sistema tem sido a promoção de uma cultura democrática inclusiva.

*A CONSCIENCIALIZAÇÃO EM RELAÇÃO  
AO HIV/SIDA NA TAILÂNDIA*

Desde o início da década de 1990, a Associação para o Desenvolvimento Populacional e Comunitário da Tailândia, uma organização não-governamental (ONG) anteriormente dedicada à questão do planeamento familiar, tem dado passos enormes no aumento da consciencialização em relação ao HIV/SIDA. A associação ajudou a promover informação obrigatória, transmitida pela rádio e televisão durante 30 segundos em cada hora. Contribuiu também para a criação de um programa nacional de educação em relação à SIDA. E lançou, nos bairros de sexo mais frequentados de Bangucoque, as iniciativas “noites de preservativo” e “espectáculos de beleza Miss Anti-SIDA”, que proporcionaram uma oportunidade para educar grupos de alto risco – prostitutas e seus clientes – e para distribuir preservativos.

Este tipo de esforços tem ajudado a reduzir os novos casos de HIV, sublinhando a importância da

mobilização local. A consciencialização da população, a promoção do uso de contraceptivos e o fomento da participação e apoio locais são, por isso, essenciais para alcançar o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio de inverter a propagação do HIV/SIDA, malária e outras doenças infecciosas.

#### *A INTRODUÇÃO DO GÉNERO NO CENTRO DAS POLÍTICAS ORÇAMENTAIS DA ÁFRICA DO SUL*

Em 1995, foi lançada na África do Sul a Iniciativa Orçamental das Mulheres foi estabelecida pelo Grupo de Política Económica e Género do Comité Parlamentar de Finanças e por duas ONG de acção política dedicadas à investigação e defesa de direitos. Ao associar deputados e investigadores, foi assegurado que o trabalho de investigação seria concretizado em termos de defesa de direitos – ao mesmo tempo que os deputados eram dotados de uma base sólida para as suas defesas. Longe de se limitar à economia, esta iniciativa adoptou uma abordagem multidisciplinar, integrando questões que a análise económica convencional não trata. Estes descuidos têm resultado, frequentemente, em políticas cegas relativamente ao género. Esta iniciativa documentou esta cegueira ao género, bem como a emergência do problema do HIV/SIDA.

Este trabalho foi alargado pelo Programa de Defesa dos Direitos das Mulheres, uma ONG feminina, que desenvolveu investigações na Província do Cabo Ocidental sobre as afectações orçamentais de 2000 relacionadas com a Lei da Violência Doméstica de 1998. Com o apoio da administração da província, este estudo analisou as dotações orçamentais dos diversos departamentos (justiça, protecção e segurança, bem-estar) responsáveis pela execução da lei. Embora estas iniciativas sejam ainda demasiado recentes para afectar os resultados das políticas, constituem um passo em direcção ao crescimento da participação popular e um contributo para o processo de decisão política.<sup>32</sup>

Estas medidas orçamentais e de formulação de políticas têm grande relevância para os Objectivos, especialmente os da fome, educação, capacitação das mulheres, mortalidade de crianças, saúde materna e HIV/SIDA e outras doenças. A provisão de serviços básicos a grupos e populações alvo melhora os seus resultados, tal como a provisão de serviços específicos aos grupos vulneráveis.

#### *PREPARAÇÃO ORÇAMENTAL PARTICIPATIVA EM PORTO ALEGRE, BRASIL*

Em Porto Alegre, no estado brasileiro do Rio Grande do Sul, o Partido dos Trabalhadores introduziu a preparação orçamental participativa em 1988, iniciativa que foi fortalecida com as vitórias eleitorais de 1992 e 1996.<sup>33</sup> A preparação orçamental com base no clientelismo foi transformada num sistema deliberativo totalmente responsável e de baixo para cima, baseado nas necessidades dos habitantes da cidade.

Este sistema tem apresentado vários resultados bons.<sup>34</sup> A participação dos cidadãos na preparação e hierarquização das políticas públicas aumentou de forma impressionante. A proporção da população da cidade com acesso a água potável aumentou de 49% em 1989 para 98% em 1996.<sup>35</sup> O número de crianças matriculadas em escolas primárias ou secundárias duplicou no mesmo período.

Tudo isto foi tornado possível por um aumento de 48% na cobrança de receitas locais que acompanhou todo o processo. O financiamento municipal foi redistribuído para financiar intervenções nas áreas pobres da cidade. O sistema de transportes foi alargado para abranger as zonas mais remotas. A qualidade e alcance das obras e serviços públicos – tais como a pavimentação de estradas, construção de habitação social e projectos de desenvolvimento urbano – sofreram uma melhoria significativa. Muitos bairros miseráveis foram urbanizados. O défice de meios de pavimentação das ruas foi eliminado. E a corrupção foi reduzida.

O elevado grau de envolvimento da sociedade civil e a mudança de atitude das autoridades políticas foram extremamente vantajosos para a criação de consensos e para a tomada de decisões. Os representantes das 16 divisões administrativas da cidade reúnem-se duas vezes por ano em assembleias plenárias para discutir as questões orçamentais. Estes eventos são coordenados conjuntamente pelo executivo municipal e por representantes da comunidade, e os participantes incluem executivos camarários, administradores, representantes de associações de moradores, jovens e clubes desportivos, e quaisquer outros moradores interessados.

Uma assembleia anual das 16 divisões administrativas, realizada em Março, avalia o orçamento do ano anterior e elege os representantes que irão par-

*A experiência de Porto Alegre foi tão bem sucedida que já se espalhou por muitas outras cidades brasileiras, como São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Campinas e Vitória, assim como para outros países da América Latina*

ticipar nas reuniões semanais dos três meses seguintes, para decidir as despesas prioritárias da região para o ano seguinte. Esses três meses de preparação para a segunda assembleia regional incluem consultas ao nível de cada bairro acerca de questões como os transportes, saneamento, regulamentação de terras, centros de dia e cuidados de saúde, sendo os resultados apresentados na segunda assembleia. Também nesta segunda assembleia, são eleitos dois delegados e seus substitutos, que irão representar a região no Conselho de Preparação Orçamental Participativa da grande cidade, onde trabalharão durante cinco meses na formulação do orçamento da cidade, incorporando as agendas regionais.

Este conselho é formado pelos delegados de cada área da cidade, por representantes sectoriais eleitos e por delegados em representação do sindicato dos trabalhadores do município, da união das associações de moradores e dos órgãos centrais do município. O conselho reúne semanalmente, entre Julho e Setembro, para formular o orçamento municipal que será apresentado ao presidente do município. No dia 30 de Setembro de cada ano, o orçamento municipal anual é apresentado, podendo ser aprovado ou reenviado para o conselho através do seu veto. O conselho pode, então, efectuar alterações à proposta de orçamento, ou ultrapassar o veto através de uma votação de dois terços.

Esta experiência de preparação orçamental participativa tornou-se popular, com mais de 100.000 pessoas (8% da população adulta) participando na ronda de assembleias regionais de 1996 e nas diversas reuniões intermédias. Este impulso popular tem sido sustentado pelo trabalho de várias organizações da sociedade civil, que têm prestado apoio em numerosas reuniões e na promoção da consciencialização da população, defendendo e investigando para os objectivos comuns da comunidade.

A experiência de Porto Alegre foi tão bem sucedida que já se espalhou por muitas outras cidades

brasileiras, como São Paulo, Santos, Belo Horizonte, Campinas e Vitória, assim como para outros países da América Latina. Estas experiências fornecem lições importantes para a formulação de estratégias para enfrentar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, em particular os que estão relacionados com a melhoria das condições de vida dos moradores de bairros miseráveis e com a garantia do acesso sustentável a água potável e saneamento melhorado.

\* \* \*

Os exemplos de descentralização e de mobilização local aqui apresentados focam a redistribuição da despesa pública, especialmente para os serviços sociais. No entanto, não respondem a outras questões fundamentais, como o acesso às oportunidades económicas e activos produtivos. É provável que se revelem menos eficazes na pressão política em favor de políticas públicas que contribuam para o crescimento e aumentem os rendimentos das famílias pobres, como sejam as reformas fiscais, a redistribuição de activos ou a promoção do investimento em indústrias geradores de emprego.

Isso não quer dizer que o alcance e a ambição desses esforços sejam modestos. Existem outros compromissos legais e constitucionais face aos quais os governos devem ser responsabilizados e onde a mobilização social pode desempenhar um papel importante: a eliminação da pobreza, provisão de emprego, redução da desigualdade e a progressiva realização e garantia dos direitos humanos. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio colocam estes aspectos na ribalta, pois eles são o cerne do desenvolvimento humano. O caminho para a realização desses Objectivos também é importante e, tal como enunciado na Declaração do Milénio, a melhor maneira de os alcançar é através de formas democráticas e participativas.