



---

# Politiek & Maatschappij





# Orçamento Participativo

NOVO HAMBURGO. A CIDADE QUE A GENTE FAZ.



# Participatief begroten in Brazilië



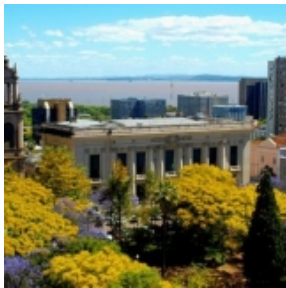
11 augustus 2016



Artikelen | Politiek & Maatschappij | Brazilië

*Auteur: Femke van Noorloos*

## Wereldwijd succes, lokale crisis?



**Het verkleinen van de kloof tussen burger en politiek: een van de dingen die Brazilië op dit moment goed kan**

**gebruiken. Het land liep jarenlang voorop in het nastreven van dit doel: het stond aan de wieg van belangrijke democratische innovaties zoals participatief begroten. Meer dan 25 jaar na de invoering in Porto Alegre wordt participatief begroten niet alleen in steden door heel Brazilië, maar ook wereldwijd toegepast. Hoe is het nu in Porto Alegre? Wat is er geleerd van de vele Braziliaanse ervaringen met participatief begroten? *La Chispa* zocht het uit.**

Porto Alegre, een ietwat saaie Europees aandoende stad van 1,5 miljoen inwoners in de zuidelijke staat Rio Grande



do Sul, lijkt een voorloper te zijn van de nationale politiek in Brazilië. Zo begon de geschorste president Dilma Rousseff haar politieke carrière in Porto Alegre; ze woonde daar acht jaar en werd er onlangs nog gesignaleerd op bezoek bij familie. Waar Rousseff onlangs de nationale macht verloor bij haar schorsing, waarmee een voorlopig einde kwam aan een 14 jaar durend tijdperk van de Arbeiderspartij (PT), kwam die partij in Porto Alegre al in 1988 aan de macht. Het lokale PT-bestuur van Porto Alegre zou 12 jaar duren, en in die tijd werd een van de meest fascinerende lokale democratische experimenten in de stad uitgevonden en geperfectioneerd: het participatief begroten. Stadsbewoners konden voortaan direct meebeslissen over de uitgaven van hun stadsbestuur. Decennialange praktijken van cliëntelisme moesten daarmee worden afgestraft: voortaan konden burgers direct diensten opeisen voor hun buurt. Het innovatieve systeem, aangejaagd door de Arbeiderspartij, buurtorganisaties en sociale bewegingen (toen Brazilië net uit de dictatuur kwam), werd synoniem voor lokale directe democratie, effectief burgerschap en brede participatie.

Terwijl de Arbeiderspartij – de aanjager en personificatie van het participatief begroten – in 2004 haar lokale macht in Porto Alegre verloor aan de oppositie, overleefde het participatief begroten de politieke machtswisseling. Tegen alle verwachtingen in werd het systeem groot in heel Brazilië en daarbuiten, met verve gepromoot door Braziliaanse burgemeesters als een blinkend exportproduct. Maar in Porto Alegre zelf werd het participatief begroten volgens critici steeds meer uitgehold onder de oppositie: terwijl burgers steeds minder vertrouwen kregen en minder deelnamen aan het participatieve systeem, raakte de Arbeiderspartij in een crisis die zij nog steeds niet te boven is gekomen.

Transparant

Hoe werkt  
het



participatief opstellen van een begroting in Porto Alegre? Buurtbewoners zijn georganiseerd in buurt- en themavergaderingen. In een jaarlijkse cyclus brengen ze eerst hun wensen naar voren en brengen ze daar gezamenlijk prioriteiten in aan. Welke publieke voorzieningen willen ze dat jaar in hun wijk, bijvoorbeeld scholen, waterleiding, sociale woningbouw, wegen? Ook maken ze specifieke investeringsvoorstellen. Elk van de buurtvergaderingen stuurt gekozen afgevaardigden naar een stadsbrede raad, waar het begrotingskader wordt bepaald en voorzieningen per wijk worden verdeeld. Daar wordt vervolgens weer op buurtniveau over gepraat en eventueel bijgesteld. Het stadsbestuur zelf speelt in dit alles een faciliterende rol. Uiteindelijk moet de begroting ook aan de formele gemeenteraad worden voorgelegd en die stemt meestal in. Het is ook de bedoeling dat de buurtvergaderingen een rol spelen in het controleren van de implementatie van de begroting: worden de projecten ook echt waargemaakt? Doordat informatie transparant moet worden gedeeld met bewoners, kan iedereen checken wat er gebeurt en hoeveel er wordt uitgegeven. Het participatieve proces loopt dus heel het jaar door, met bewonersmobilisatie, wijkdiscussies, financiële voorstellen en stemmingen. De sociale investeringen waar het om gaat, vormen zo'n 10 tot 20 procent van de gemeentebegroting. Over andere bestedingen zoals



schuldbetalingen en personeel kunnen bewoners niet meebeslissen.

## Kindersterfte

Heeft het participatieve begrotingssysteem gewerkt?

Omdat na 1989 al snel veel Braziliaanse steden het voorbeeld van Porto Alegre volgden, kunnen we inmiddels iets zeggen over het succes van de methode – al zijn recente cijfers vaak niet beschikbaar. Op democratisch gebied is vooral de grotere openheid en het doorbreken van het cliëntelisme – het systeem waarbij machtige lokale politieke figuren kiezers aan zich binden via persoonlijke gunsten en afhankelijkheid – een grote winst. “Dankzij de opkomst van onder andere wijkorganisaties werd het cliëntelisme gematigder en evolueerde de Braziliaanse democratie naar een meer open politiek stelsel”, aldus onderzoeker Daniel Chávez in een eerder artikel voor *La Chispa* (2005). Het politieke bewustzijn en de betrokkenheid van burgers is sterk toegenomen; mensen willen voortaan overal over mee praten. De *civil society* werd sterker, maar met name bijzonder is dat veel niet-traditionele groepen zoals vrouwen, laagopgeleiden, zwarten en ongeorganiseerden deelnemen.

Net zo belangrijk is dat er werkelijk een herverdeling van gemeentegeld heeft plaatsgevonden: dat ging steeds meer naar arme wijken en naar sociale voorzieningen die het meest nodig waren. De Wereldbank vond in Porto Alegre belangrijke effecten op het gebied van armoedebestrijding en water/volksgezondheid, hoewel de fiscale situatie van de gemeenten onder druk kwam. Verder onderzoek in heel Brazilië laat zien dat participatief begroten meer investeringen opleverde in volksgezondheid, de belangrijkste prioriteit van bewoners. Dit heeft vervolgens aantoonbaar geleid tot minder kindersterfte in gemeenten waar de methode werd



toegepast (ook gecontroleerd voor allerlei andere factoren). Bestedingen worden dus beter ingezet waar ze het hardst nodig zijn. Dit wordt bevestigd in onderzoek, al blijkt daaruit ook dat andere factoren belangrijk zijn: participatief begroten moet langdurig worden toegepast voordat het effect heeft (institutionalisering), en waar de burgemeester het proces actief steunt, zijn de effecten groter (dat wil meestal zeggen dat er een PT-burgemeester is).



## Beschermheren

Daarmee komen we op twee belangrijke punten: het succes is niet altijd en overal gegarandeerd en een terugval in oude patronen kan makkelijk plaatsvinden. Onderzoeker Daniel Chávez gaf in zijn interview met La Chispa in 2005, vlak na de val van de PT in Porto Alegre, al aan dat het succes van participatief begroten in de stad ook te maken had met een aantal specifieke factoren die in Porto Alegre aanwezig waren: sociale homogeniteit, een relatief rijke en hoogopgeleide bevolking, een goede organisatiegraad en veel beschikbaar geld bij de gemeente (onder meer door decentralisatie). Het open karakter van het participatieve begrotingsproces in de stad, waarbij niet alleen bestaande organisaties maar expliciet ook veel ongeorganiseerden werden uitgenodigd, speelde ook mee. In andere steden zoals Recife was die openheid een stuk minder: het traditioneel sterke cliëntelisme bleef daar een belangrijke rol spelen binnen het systeem van participatief begroten. Buurtleiders vormden belangrijke schakels tussen bewoners en het participatieve systeem, en bewoners bleven die



buurtleiders zien als traditionele politieke beschermheren die in ruil voor politieke steun aan de PT toegang konden regelen tot hulpbronnen en voorzieningen voor de buurt. Die voorzieningen werden dan ook nog steeds gezien als een 'dienst' bewezen door **individuele buurtleiders**, in plaats van collectieve rechten die men kon opeisen. De werkelijkheid is natuurlijk in veel steden een stuk complexer dan het ideaalbeeld.

## Para Inglês ver

Politieke wil is essentieel en daarmee belandde Porto Alegre in 2004 op een heikel punt: de oppositie won de lokale verkiezingen, en ondanks dat de nieuwe burgemeester participatief begroten in naam steunde, is het systeem volgens critici flink uitgehold door een gebrek aan institutionele, financiële en politieke steun. Een van de problemen was namelijk het lokale politieke systeem waarbij de burgemeester en ambtenaren veel macht hebben ten koste van de gemeenteraad. Ironisch genoeg was dit juist een van de oorzaken waardoor participatief begroten zo'n succes kon worden (een PT burgemeester met veel macht die het proces ondersteunde, geen gemeenteraad die dwars kon liggen), maar dit gebrek aan verdere institutionalisering werd later juist de achilleshiel. Burgemeesters en ambtenaren van de oppositie konden gemakkelijk 'dwarsliggen' door besloten investeringen simpelweg niet uit te voeren; het percentage projecten dat verwezenlijkt werd bereikte dan ook een dieptepunt tussen 2005 en 2010. Bovendien tuigde de politiek een alternatief participatiesysteem op waarin bedrijven en NGOs een grotere rol speelden.

Een gebrek aan politieke wil was funest voor het systeem. Dit had zowel te maken met financiële problemen als met het feit dat de oppositie participatief begroten als een 'PT-ding' bleef zien, ook al gebruikten ze het wel als promotie







van de stad naar buiten toe. Het open proces, de informatievoorziening en de invloedruimte van deelnemers bij participatief begroten werden dan ook ingeperkt, en de deelname van de gewone buurtbewoners werd

steeds minder. Het proces was niet bestand tegen nieuwe ontwikkelingen zoals de groeiende overname van de publieke ruimte door private projecten. Volgens Raul Pont (*foto*), de huidige PT-kandidaat in Porto Alegre voor de lokale verkiezingen in oktober, is participatief begroten in de stad tegenwoordig meer een kwestie van *Para Inglês ver*, het bekende Braziliaanse spreekwoord dat zoiets betekent als 'Voor de ogen van de Engelsen', oftewel voor de bühne.

## Rolmodel

Ondanks zulke kritische geluiden verspreidt participatief begroten zich als een Braziliaanse innovatie over heel de wereld. In de jaren negentig verspreidde het model zich binnen Brazilië dankzij de toenemende macht van de Arbeiderspartij in de lokale politiek. Het wordt inmiddels in meer dan honderd gemeentes toegepast. Vervolgens kreeg het ook in de rest van Latijns Amerika bekendheid, en honderden gemeentes in de hele regio startten hun eigen participatieve begrotingsprocessen. Uiteindelijk ging ook de rest van de wereld overstag, zoals een kaart van **DemocracySpot** laat zien: tegenwoordig doen meer dan 1500 steden wereldwijd aan een vorm van participatief begroten. Beroemde voorbeelden zijn de Venezolaanse stad Torres en de Spaanse stad Sevilla, maar ook dichterbij in Duitsland lopen veel experimenten. In Nederland en België is het concept nog niet erg doorgedrongen, al loopt er in de Indische Buurt in Amsterdam tegenwoordig een proefproject. Lokale



politici maar ook internationale organisaties zoals de Wereldbank en de Verenigde Naties hebben in die verspreiding een belangrijke rol gespeeld, en Brazilië heeft vele prijzen gewonnen voor 'best practices' als Porto Alegre.

Natuurlijk lopen de verschillende versies van het model wereldwijd sterk uiteen.



Veelgehoorde

kritiek is dat de Wereldbank en consorten een niet-politieke 'efficiënte' versie van participatief begroten promoten, en dat daarmee een uitgeholde versie van het model de wereld rondreist. Het proces zelf wordt wel overgenomen, maar diepere democratisering en werkelijke macht en invloed vallen vaak weg: zo kunnen veel burgers slechts meebeslissen over een klein of onbelangrijk deel van de begroting in plaats van werkelijke macht te krijgen. Tegelijkertijd proberen sommige politici lessen te leren uit het verleden en nieuwe innovatieve vormen van participatief begroten in te voeren, zoals in Porto Alegre's buurstad Canoas. Daar werd het pas in 2009 ingevoerd en probeert men van fouten te leren door bijvoorbeeld te zorgen voor een betere politieke inbedding voor de toekomst, door mensen onderwijs te bieden over participatieve democratie en door het te combineren met andere vormen van burgerparticipatie. Ook wordt het systeem steeds vaker op hogere overheidsniveaus ingevoerd, zoals op staatsniveau in Rio Grande do Sul.

E-participatory budgeting



Een recente ontwikkeling is e-participatory budgeting, waarbij moderne technologieën worden ingezet. In Belo Horizonte wordt dit bijvoorbeeld sinds 2006 gedaan, en daarmee worden juist ook bewoners bereikt die tot nu toe weinig deelnamen, zoals jongeren en middenklassen. Zij kunnen online discussiëren en stemmen over nieuwe projecten, zonder per se naar fysieke vergaderingen te hoeven komen. Wel is de deelname sterk afgenomen sinds het begin, onder andere vanwege de vaak knullige communicatie en techniek. Traditionele vormen van participatief begroten zullen waarschijnlijk altijd belangrijk blijven naast nieuwe technieken.

Het wordt afwachten hoe de verkiezingen in Porto Alegre gaan verlopen: de Arbeiderspartij staat er nog steeds niet goed voor. Participatief begroten zal echter ook deze verkiezingen overleven. Inmiddels weten we dat het geen wondermiddel is om de kloof tussen burger en politiek te dichten, en dat het onder verschillende omstandigheden heel anders kan uitpakken. Misschien is het effect van participatief begroten echter breder dan de meetbare lokale effecten. Samen met allerlei andere progressieve wetten over participatief stedelijk beleid die uit de grondwet van 1988 voortkwamen, heeft het de democratisering in Brazilië ongetwijfeld een duw in de rug gegeven.

**Deze bijdrage is onderdeel van de 'Brazilië-special' zomer 2016.**

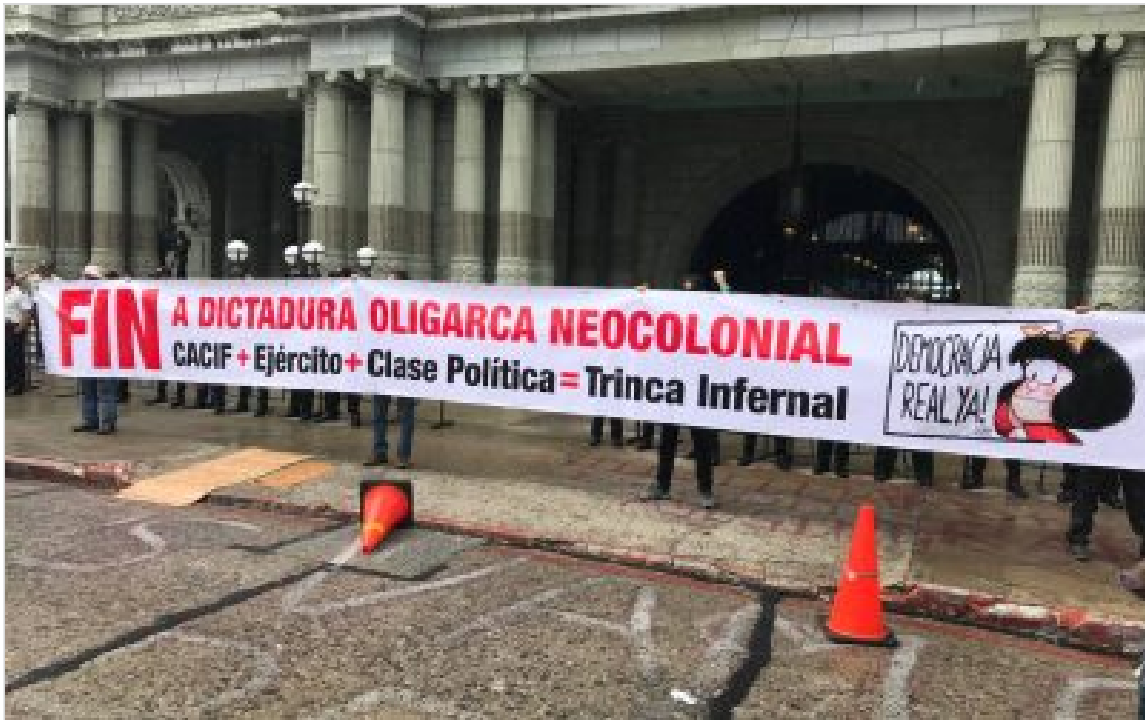
*Zie ook: Lokale democratie in Braziliaanse stad. Het geheim van Porto Alegre. La Chispa 308 (februari 2005).*



# Gerelateerde berichten

---





## Verkiezingen in Guatemala en de rol van de Europese waarnemingsmissie – een analyse

21 jun 2023 | Artikelen | Politiek & Maatschappij, Guatemala, Midden Amerika, Uitgelicht

Zondag 25 juni gaat Guatemala naar de stembus. Het Midden-Amerikaanse land bevindt zich in een weinig rooskleurige situatie. Onder de huidige president Alejandro Giammattei zijn corruptie, straffeloosheid en criminalisering nog verder toegenomen. Vooralsnog is er weinig hoop op verandering en internationale aandacht is dan ook hard nodig. Zoals in de vorm van de grote waarnemingsmissie van de Europese Unie, die de verkiezingen zal observeren.

[Lees meer](#)





## **Haïtiaanse mensenrechtenactivist mag buurland niet meer in**

**25 apr 2023 | Haïti, Nieuws | Politiek & Maatschappij**

In navolging van de Verenigde Staten en Canada heeft de Dominicaanse Republiek nu ook een lijst opgesteld met namen van Haïtianen die niet langer welkom zijn. Maar waar het in de Verenigde Staten en Canada mensen betreft die direct gelinkt kunnen worden aan het geweld en de straffeloosheid in het Caribische land (politici, criminelen en bendeleiders) heeft de Dominicaanse Republiek een opmerkelijke naam toegevoegd: mensenrechtenactivist Pierre Espérance. Mensenrechtenorganisaties zijn verbijsterd.

[Lees meer](#)





### **Dialogues with Civil Society: Torture and Political Imprisonment in Nicaragua.**

**12 sep 2022 | Midden Amerika, Nicaragua, Tips | Politiek & Maatschappij**

Presentatie van het mensenrechtenrapport "Detenidos, Torturados y Desplazados: El Presidio Político y sus Secuelas en Nicaragua" op 16 september 2022 bij het CEDLA te Amsterdam.

[Lees meer](#)

Politiek &  
Maatschappij

Kunst &  
Cultuur

Vrije tijd &  
Toerisme

Economie &  
Ondernemen

Milieu en  
Natuur

Onderzoek &  
Wetenschap

**Zuid-Amerika** >

**Midden-Amerika** >

**Cariben** >

---

# Blijf op de hoogte





## Adverteren op onze website?

Dat kan! Tegen een scherp tarief plaatsen wij uw advertentie.

### Meer informatie

### Ontvang onze nieuwsbrief

Schrijf u in en ontvang onze digitale nieuwsbrief met een overzicht van onze nieuwe artikelen.

E-mail

Abonneer

### Volg ons op social media

Wees als eerste op de hoogte van nieuwe artikelen en deel artikelen met uw netwerk.



© Copyright La Chispa 2020 | Ontwikkeld door Van der Bent Communicatie