

Participatief begroten in Brazilië

15 juni 2017 | Auteurs: [Femke van Noorloos](#)

Dit artikel is verschenen in: [geografie juni 2017](#)

[burgerparticipatie](#) [Zuid-Amerika](#) [Brazilië](#)

Kennis



FOTO: DOUGLAS PFEIFFER CARDOSO

Houdbaar in tijden van crisis?

Burgerparticipatie is een *buzzword* in stedelijk beleid overal ter wereld, maar in Brazilië hebben ze er al decennia ervaring mee. In honderden gemeenten doet men namelijk aan participatief begroten. Overleeft dit systeem de huidige crisis in Brazilië en is het elders bruikbaar?

De gemeentelijke verkiezingen in Brazilië van oktober 2016 betekenden de zoveelste klap voor de Arbeiderspartij (PT), na de corruptieaffaire en het afzetten van president Dilma Rousseff. Ook in Porto Alegre, een Europees aandoende stad van 1,5 miljoen inwoners in Rio Grande do Sul, had de PT het nakijken en won de centrumrechtse Sociaaldemocratische Partij (PSDB). Het vertrouwen in de politiek is historisch laag. Dit alles staat in schril contrast met het beeld dat we van Porto Alegre hebben als wereldwijde voorloper op het gebied van lokale democratie.

In 1989 zette deze stad een lokaal democratisch experiment van formaat op: het participatief begroten. Stadsbewoners konden voortaan direct meebeslissen over de uitgaven van hun stadsbestuur en zo direct diensten opeisen voor hun buurt. Dat was hard nodig: Brazilië kwam net uit een dictatuur, en de stad kampte met een groot gebrek aan sociale infrastructuur. Het innovatieve systeem van participatief begroten, aangejaagd door de Arbeiderspartij, buurtorganisaties en sociale bewegingen, werd een synoniem voor lokale directe democratie, effectief burgerschap en brede participatie. Porto Alegre zette een trend. Participatief begroten werd in heel de wereld gekopieerd.

Decennia later beleeft Brazilië een complexe politieke en economische crisis die ook op lokaal niveau doorspeelt. Porto Alegre zit in de economische malaise: de deelstaat Rio Grande do Sul is praktisch failliet en de werkloosheid is sterk gestegen. Overleeft participatie begroten alle strubbelingen en crises?

Praktijk

Participatief begroten vormt in Porto Alegre een jaarlijkse cyclus met bewonersmobilisatie, wijkdiscussies, financiële voorstellen en stemmingen. Buurtbewoners maken elk jaar een 'wensenlijst' van publieke voorzieningen in hun wijk (bijvoorbeeld scholen, waterleiding, sociale woningbouw, wegen) en brengen daarin prioriteiten aan. Uit de buurtvergaderingen worden afgevaardigden gekozen die deelnemen in een raad op stadsniveau, waar de begroting wordt vastgesteld en voorzieningen per wijk worden verdeeld. Het stadsbestuur zelf speelt een faciliterende rol. Uiteindelijk moet de begroting ook aan de formele gemeenteraad worden voorgelegd, en die stemt meestal in. De buurtvergaderingen controleren ook of projecten worden waargemaakt, en vanwege de grote transparantie kan iedereen checken hoeveel er wordt uitgegeven en waaraan. De investeringen waarover mensen meebeslissen, betreffen zo'n 10 tot 20 procent van de gemeentebegroting. Gemeentelijke uitgaven zoals schuldbetalingen en personeel blijven erbuiten.



FOTO: GORDON/FLICKR

Porto Alegre

Successen

Aan de hand van de ervaring van Porto Alegre en ook andere Braziliaanse steden is veel te zeggen over het succes van deze vorm van burgerparticipatie. De belangrijkste winstpunten zijn democratische verdieping en progressieve herverdeling van gemeentelijke bestedingen.

Zo zijn de betrokkenheid en het politiek bewustzijn van burgers gegroeid. Bewoners konden direct meebeslissen en deden dat ook in groten getale, zeker in de eerste 10-15 jaar. In Porto Alegre is het cliëntelisme, waarbij lokale politici kiezers aan zich binden via persoonlijke gunsten en afhankelijkheid, minder geworden, met meer openheid en transparantie. Wijkbewoners begonnen zich steeds beter te organiseren en de civil society werd sterker. Ook veel groepen die traditioneel weinig politiek actief waren, zoals vrouwen, laagopgeleiden, Afro-Brazilianen en ongeorganiseerden, namen actief deel. Dit alles vond plaats in een tijd van ontluikende democratisering en de opkomst van sociale bewegingen in Brazilië, en het is lastig aan te geven wat precies het effect van participatief begroten is geweest. Het is echter aannemelijk dat dit systeem, als een van de eerste democratische innovaties voortkomend uit de grondwet van 1988, een belangrijke rol heeft gespeeld in de verdere ontwikkeling van de democratie en burgerschap in Brazilië, zeker op lokaal niveau. Later zijn er vanuit diezelfde grondwet nog andere progressieve wetten ingevoerd, zoals participatieve stadsplanning. Uiteindelijk is in 2001 het City Statute aangenomen, waarin burgerparticipatie in

stadsplanning en het 'recht op de stad' (het collectieve recht om de stad te claimen en er invloed op uit te oefenen) een centrale plek hebben gekregen. Participatief begroten heeft daarvoor deels de weg geplaveid.

Op het gebied van infrastructuur en sociale voorzieningen vond een herverdeling van middelen plaats: gemeentegelden gingen steeds meer naar arme wijken en naar sociale voorzieningen die het hardst nodig waren. Onderzoekers van de Wereldbank stelden vast dat participatief begroten in Porto Alegre belangrijke effecten heeft gehad op de armoedebestrijding, watervoorziening en volksgezondheid. In heel Brazilië leverde het meer investeringen op in volksgezondheid en sanitaire voorzieningen, de belangrijkste prioriteiten van bewoners. In gemeenten waar participatief begroten werd toegepast, was er significant minder kindersterfte dan waar dat niet gebeurde (ook gecorrigeerd voor andere factoren), zonder dat andere indicatoren erop achteruit gingen. Overheidsbestedingen worden dus beter ingezet in de wijken waar ze het hardst nodig zijn en voor de meest urgente voorzieningen. De meeste onderzoeken zijn overigens gebaseerd op redelijk beperkte en oude data (vaak niet nieuwer dan 2000). De recente ontwikkelingen en effecten zijn minder duidelijk. Onderzoekers houden dan ook een slag om de arm: het werkt niet altijd en overal goed.

Belemmeringen

Elke stad is anders en de lokale context speelt een rol in het bereiken of uitblijven van succes; ook de sociaaleconomische kenmerken van de bevolking en de bestaande politieke structuren in een stad spelen mee. In Porto Alegre is het succes van participatief begroten in de eerste 10-15 jaar deels te verklaren door de sociale homogeniteit, de relatief rijke en hoogopgeleide bevolking, de organisatiegraad, en veel beschikbaar geld bij de gemeente (onder andere door decentralisatie). Wat ook meespeelde was het open karakter van het begrotingsproces, waarbij gevestigde organisaties én veel ongeorganiseerden werden uitgenodigd. In andere steden, zoals Recife, was die openheid een stuk minder.

Het cliëntelisme houdt niet automatisch op bij een participatief stelsel, zeker niet in steden met meer armoede en een traditioneel sterk cliëntelistisch systeem. Integendeel, de participatie werd ingekapseld in dat oude systeem. Ook bij participatief begroten zijn lokale vertegenwoordigers nodig, en zulke buurtleiders vormden in bijvoorbeeld Recife belangrijke schakels tussen de bewoners en het begrotingssysteem, maar ook tussen bewoners en de partijpolitiek

van de Arbeiderspartij. De buurtleiders zijn goed in staat de bewoners te mobiliseren, en zetten dit vaak ook in om stemmen te winnen voor de Arbeiderspartij. Daarvoor moeten de buurtleiders wel projecten binnenhalen, en dat doen ze via participatief begroten. Burgers zien participatief begroten in dit geval vooral als een manier om makkelijker toegang te krijgen tot hulpbronnen en diensten. En ze beschouwen de nieuw aangelegde weg of kliniek in hun buurt nog steeds als een 'bewezen dienst' van een individuele (politieke) buurtleider, niet als een collectief recht dat ze kunnen opeisen. Zo ontstaat er vooral concurrentie tussen buurten en buurtleiders voor projecten, en verwachten buurtleiders tegenprestaties (zoals banen) van de Arbeiderspartij in ruil voor de mobilisatie van de buurt. Elementen van cliëntelisme blijven dus sterk aanwezig.

Onderzoek maakt ook duidelijk dat het lang duurt voordat participatief begroten effect sorteert (bijvoorbeeld daling van kindersterfte). Hoe beter de spelregels zijn vastgelegd en hoe sterker de instituties, des te groter de effecten. Het werkt ook veel beter in gemeenten waar de burgemeester het proces actief steunt, in casu lid is van de Arbeiderspartij. Politieke wil is essentieel en dit verklaart voor een groot deel de afbrokkeling van participatief begroten in Porto Alegre na het lokale electorale verlies van de Arbeiderspartij in 2004.

Beleidsmobiliteit tussen steden



Participatief begroten verspreidt zich als succesvolle Braziliaanse innovatie over heel de wereld. In Brazilië zelf werd het na 1989 al snel gekopieerd in meer dan honderd steden, en daarna volgden grote delen van Latijns-Amerika. Tegenwoordig doen meer dan 1500 steden wereldwijd aan een vorm van participatief begroten, bijvoorbeeld ook in Spanje en Duitsland. Lokale politici maar ook internationale organisaties zoals de Wereldbank en de Verenigde Naties hebben in de verspreiding een belangrijke rol gespeeld. Zo heeft Porto Alegre in 1996 de UN-Habitat best practice award voor stedelijk beleid gewonnen.

Dit past in de trend van toegenomen internationale 'beleidsmobiliteit' en vergelijking tussen steden. Stedelijke beleidsinnovaties en modellen verspreiden zich razendsnel over de wereld. Denk aan steden in Azië en Afrika die zich profileren als het nieuwe New York of Singapore. Dit heeft te maken met diverse factoren. Met decentralisatie en neoliberal beleid wint gemeentelijk beleid aan belang in steden, en treedt de centrale overheid terug. Ook moeten steden economisch sterker met elkaar concurreren om investeringen. Dit betekent dat ze veel naar elkaar kijken en goede voorbeelden kopiëren, wat nog wordt aangejaagd door de promotie van stedelijke good governance door de Wereldbank en UN-Habitat. Rondom dit fenomeen is dan ook een hele industrie ontstaan met adviseurs, burgemeesters die de wereld over reizen om hun stad te promoten, stadstours voor beleidsmakers, conferenties, enzovoorts.

Er klinkt ook kritiek: het model of beleid van de ene stad werkt niet per se in een andere stad. Ook bij participatief begroten is het beeld niet alleen positief: volgens velen promoot de Wereldbank een niet-politieke 'efficiënte' (lees: uitgeholde) versie van participatief begroten. Het proces wordt wel overgenomen, maar verdergaande democratisering en werkelijke macht en invloed van burgers vallen vaak weg.

Uitholling

Hoewel de nieuwe burgemeester van Porto Alegre participatief begroten in naam bleef steunen, is het systeem volgens critici sinds 2004 flink uitgehold door een gebrek aan institutionele, financiële en politieke steun. De burgemeester en de uitvoerende macht konden participatief begroten eenvoudig saboteren, door via burgerparticipatie afgesproken investeringen simpelweg niet uit te voeren. Het percentage verwezenlijkte projecten bereikte dan ook

een dieptepunt tussen 2005 en 2010. Daarbij speelden nog andere zaken zoals financiële problemen vanwege lagere belastinginkomsten en neoliberale hervormingen (gemeenten kregen meer verantwoordelijkheden maar minder fondsen van de centrale overheid). Bovendien werden ze verplicht verantwoordelijkheden af te stoten aan niet-overheidsorganisaties (ngo's). Ook zette de regering een alternatief participatiesysteem op dat concurreerde met participatief begroten.

Een gebrek aan politieke wil deed het participatiesysteem in feite de das om. Essentiële aspecten zoals openheid, transparantie en deelname vanuit de grassroots liepen terug. Het systeem was niet opgewassen tegen nieuwe ontwikkelingen zoals de groeiende overname van de publieke ruimte door private projecten.

Hoe verder?

De Arbeiderspartij, de aanjager en personificatie van het participatief begroten, verloor in 2004 de macht in Porto Alegre en heeft die nooit kunnen heroveren. De uitholling van participatief begroten lijkt symbool voor het afbrokkelende vertrouwen in de Arbeiderspartij op nationaal niveau, dat de afgelopen jaren een dieptepunt bereikte.

Wellicht overleeft participatief begroten ook deze crisis in Porto Alegre en veel andere Braziliaanse steden, maar de vraag is op welke manier. Paradoxaal genoeg liep de uitholling van het systeem in Porto Alegre parallel aan de succesvolle export ervan naar heel de wereld, met verve gepromoot door Braziliaanse burgemeesters en de Wereldbank (zie kader Beleidsmobiliteit).

BRONNEN

- Bunnell, T. 2015. Antecedent cities and inter-referencing effects: learning from and extending beyond critiques of neoliberalisation. *Urban Studies* 52 (11): 1983-2000.
- De Kievid 2005. Lokale democratie in Braziliaanse stad. Het geheim van Porto Alegre. *La Chispa*, 308 (februari 2005).
- Gonçalves, S. 2014. The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development* 53: 94-110.
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*. Anthopos: Paris.
- Melgar, T.R. 2014. A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers' Party Era. *Journal of Latin American Studies* 46 (1): 121-149.

- Montambeault, F. & C. Goirand 2016. Between Collective Action and Individual Appropriation. The Informal Dimensions of Participatory Budgeting in Recife, Brazil. *Politics & Society* 44 (1): 143-171.
- Touchton, M. & B. Wampler 2014. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. *Comparative Political Studies* 47(10): 1442-1469.
- World Bank 2008. *Main report. Public expenditure review (PER)*. Wereldbank, Washington. Geraadpleegd op: <http://documents.worldbank.org/curated/en/778301468019774995/Main-report>

Gerelateerde artikelen

Op de vlucht in Zuid-Amerika

Gery Nijenhuis

Terwijl het de EU maar niet lukt om vluchtelingen uit het Midden-Oosten en Afrika fatsoenlijk op te vangen, worstelt Zuid-Amerika ook met eigen ontheemden. Twee casestudies.

vluchtelingen

Zuid-Amerika

Brazilië

Colombia

Burgerwetenschap: ook in de geografie en voor geografen?

Susan Spieksma

Naast academisch opgeleide onderzoekers, zijn ook meer en meer 'amateurwetenschappers' actief aan het wetenschappelijk front – 'gewone' burgers die zich als liefhebbers bezighouden met onderzoek. Wat is citizen science en bieden de geografische wetenschappen als de cartografie ook mogelijkheden? Susan Spieksma gaat op onderzoek uit.

burgerparticipatie

Het dorp doet het zelf wel!

Marlies Meijer

Meestal wordt planologie geassocieerd met ruimtelijke plannen en besluitvormingsprocessen door overheden. Zij maken plannen om economische groei in goede banen te leiden, voor voldoende en

aantrekkelijke woongebieden en voor een gezond en veilig leefklimaat.
De laatste decennia is dit beeld van planologie aan het kantelen. Steeds
vaker vinden burgers dat hun mening er ook toe doet.
burgerparticipatie
planologie

Alle rechten voorbehouden

Lees [de gebruiksvoorwaarden & privacy policy](#).

© KNAG 2023