



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

 [www.pozytek.gov.pl](http://www.pozytek.gov.pl)

UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**STANISŁAW  
BARAŃSKI**

**Budżet partycypacyjny w Recife w Brazylii  
PRZYKŁAD CIEKAWEJ PRAKTYKI**

*Opracowanie powstało w ramach zleconego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „Badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.*

Warszawa, 2011 r.



pracownia badań  
i innowacji  
społecznych  
  
**stocznia**

 **MillwardBrown**  
SMG/KRC

<b>Miejsce:</b>	Recife, Brazylia
<b>Czas:</b>	co roku od 2001 roku
<b>Instytucja organizująca konsultacje:</b>	Urząd Miasta Recife
<b>Dokument:</b>	budżet miasta
<b>Kontakt:</b>	oficjalna strona miasta: <a href="http://www.recife.pe.gov.br/">http://www.recife.pe.gov.br/</a>

## I. STRESZCZENIE PROCESU

Program budżetu partycypacyjnego organizowany przez samorząd miejski daje możliwość konsultacji i bezpośredniego podejmowania przez mieszkańców decyzji dotyczących inwestowania części wydatków budżetu miasta. Społeczności poszczególnych dzielnic Recife zyskują w ten sposób szansę na przedstawienie własnych pomysłów inwestycji, mających w przyszłości poprawić poziom życia w mieście. Następnie uczestnicy *OP* dyskutują nad złożonymi propozycjami podczas otwartych spotkań. Równoległe zwołuje się kilkanaście forów tematycznych, podczas których mieszkańcy całego miasta debatują nad rozwojem Recife w konkretnych obszarach. W ostatniej części programu, przedstawiciele poszczególnych dzielnic oraz grup interesu tworzą Radę Budżetu Partycypacyjnego i – na bazie wcześniejszych decyzji forów dzielnicowych oraz forów tematycznych – przygotowują wspólny projekt inwestycji w Recife na najbliższy rok. Następnie projekt jest przedstawiany na zebraniu rady miejskiej, gdzie ma decydujący wpływ na ostateczny kształt budżetu miasta. Kolejne edycje programu są modyfikowane wedle sugestii uczestników. Na różnych etapach organizatorzy *OP* wykorzystują wiele metod partycypacyjnych, w tym przede wszystkim: grupy robocze, spotkania konsultacyjne, forum publiczne, budżet partycypacyjny.

*OP* nie tylko stwarza mieszkańcom możliwość współdecydowania o priorytetach rozwoju miasta, ale także wzmacnia instytucje demokratyczne. Program pomaga budować lokalne społeczności oraz tworzy fundamenty rozwoju nieformalnych organizacji wśród mieszkańców Recife. Przyczynia się do aktywizacji obywatelskiej oraz do wprowadzenia bardziej otwartego i horyzontalnego sposobu podejmowania kluczowych decyzji. W istotnym stopniu ułatwia także integrację lokalnych społeczności.

## II. OPIS PROCESU PARTYCYPACYJNEGO

Pomysł nowego modelu bezpośredniego włączenia mieszkańców w proces decyzyjny, dotyczący przyszłych wydatków miasta, zastosowano po raz pierwszy pod koniec lat 80. XX wieku w brazylijskim mieście Porto Alegre. Pierwsze próby realizowania projektów budżetów partycypacyjnych w Recife podjęto jeszcze w latach 90., jednak nie odniosły one spodziewanych sukcesów. W skutek nadmiernego skupienia się na samym procesie planowania inwestycji, narosły konflikty w zakresie

ostatecznego decydowania o wydatkach. Doświadczenia z przeszłości pozwoliły jednak na usprawnienie projektu i rozpoczęcie go w nowej formie w 2001 r.

*Orçamento Participativo do Recife* jest realizowany co roku; w 2011 r. odbywa się już dziesiąta edycja programu. Tak długie doświadczenie organizatorów *OP* powoduje, iż *Orçamento Participativo* – mimo, że jest długim i dosyć skomplikowanym procesem – jest przeprowadzany bez większych przeszkód i problemów. Warto dodać, że podobne programy budżetów partycypacyjnych przeprowadzane są obecnie w wielu brazylijskich miastach, stąd przebieg ostatnich edycji *OP* jest efektem nie tylko doświadczeń Recife. *Orçamento Participativo* jest organizowane i przeprowadzane przez władze miejskie Recife. Obecnie w urzędzie miasta pracuje jedna osoba odpowiedzialna wyłącznie za koordynację całego projektu.

*OP* skierowany jest przede wszystkim do lokalnych społeczności Recife. Procesy konsultacji odbywają się równoległe na dwóch poziomach. Po pierwsze, mieszkańcy rozmawiają i współdecydują w sprawach rozwoju poszczególnych dzielnic. Poza tym metodę budżetu partycypacyjnego wykorzystuje się do zasięgania opinii na temat potrzeb konkretnych grup społecznych (m.in. Afrobrazylijczyków, kobiet oraz młodzieży) w całym mieście. W programie może wziąć udział każdy mieszkaniec Recife.

Zasięganie opinii mieszkańców na temat przyszłych projektów i wydatków budżetu jest procesem złożonym. Od stycznia do marca każdego roku, na podstawie doświadczeń uczestników *OP* z ubiegłych lat, organizatorzy ustalają szczegółowe metody realizowania programu. Opisany poniżej model tworzenia budżetu partycypacyjnego przeprowadzono w 2010r. Powstał on w wyniku ewaluacji oraz usprawniania kolejnych edycji przez organizatorów i samych uczestników *OP*.

Tradycyjnie, już na przełomie kwietnia i maja mieszkańcy mają szansę sami zorganizować się w minimum 10 osobowe grupy i na przygotowanych przez miasto formularzach zaproponować dwa konkretne projekty, które według nich powinny być realizowane w ich dzielnicy. Formularze rejestruje się w urzędzie miasta. W kolejnej fazie programu mieszkańcy każdej dzielnicy mogą wziąć udział w forach dzielnicowych. W całym mieście powstaje 18 takich forów – tyle samo, ile dzielnic. Ich członkowie na otwartych spotkaniach rozmawiają o problemach swoich okolic.

Członkowie forów dzielnicowych debatują nad wcześniej zgłoszonymi propozycjami dotyczącymi ich społeczności, po czym, po okazaniu dowodu osobistego, wybierają w tajnym głosowaniu dziesięć, ich zdaniem najlepszych, inwestycji. Równoległe wybierają delegatów swojej dzielnicy, którzy w kolejnej fazie programu mają zabiegać o realizację ich projektów. Liczba delegatów każdej dzielnicy nie jest ustalona z góry - zależy od frekwencji i aktywności mieszkańców na forach dzielnicowych. Delegatami zostają wybrani ci spośród kandydatów, którzy otrzymają minimum dziesięć głosów. Protokoły z głosowania na projekty i na delegatów są publikowane na stronie internetowej *OP*. Ci, którzy nie brali udziału w forach dzielnicowych mają dodatkową szansę zagłosowania na najlepsze projekty. Mogą oddać głos na jeden spośród dziesięciu projektów wybranych przez uczestników forum – dodatkowe głosowanie odbywa się przy pomocy strony internetowej, bądź elektronicznych urn, ustawianych w kluczowych punktach miasta. Mieszkańcy mogą wybierać wyłącznie projekty, które dotyczą ich dzielnicy. Po zakończeniu głosowania w każdej dzielnicy powstaje lista dziesięciu priorytetowych inwestycji, uporządkowanych malejąco, zgodnie z decyzją wyborców.

W sierpniu odbywa się spotkanie wszystkich delegatów dzielnicowych, którzy z swego grona wybierają członków ogólnomiejskiej Rady Budżetu Partycypacyjnego. Członkowie Rady mają za zadanie zabiegać o interesy własnej społeczności lokalnej, zdefiniowane w poprzednim etapie *OP*.

Dodatkowo, w ramach programu *Orçamento Participativo* mieszkańcy Recife mogą brać udział w osobnych dyskusjach tematycznych, w których rozmawia się o problemach i inwestycjach całego miasta w konkretnych obszarach. W 2010 r. zorganizowano fora tematyczne dotyczące następujących czternastu kwestii: rozwoju ekonomicznego, pomocy społecznej, zdrowia, osób starszych, mniejszości seksualnych (LGBT), kobiet, Afrobrazylijczyków, młodzieży, edukacji, praw człowieka, kultury, turystyki, inwalidów oraz środowiska naturalnego. Co roku organizatorzy proponują nowe obszary publicznych debat na temat rozwoju miasta. W dyskusjach tematycznych mogą wziąć udział wszyscy zainteresowani. Podczas forów osoby indywidualne oraz organizacje społeczne, na co dzień działające w obszarze, którego dotyczy dane spotkanie, proponują konkretne projekty i inwestycje związane z omawianym tematem. Następnie wszyscy uczestnicy spotkania przegłosowują listę trzech priorytetowych projektów dla miasta w ramach danego obszaru. Spośród obecnych na forum tematycznym wybiera się także przedstawiciele do Rady Budżetu Partycypacyjnego. Zadaniem przedstawicieli poszczególnych forów tematycznych jest reprezentowanie na posiedzeniach Rady interesów i konkretnych projektów wybranych podczas obrad każdego z czternastu forów tematycznych.

Przebieg forów dzielnicowych oraz forów tematycznych odbywa się wedle spisanych i narzuconych przez organizatorów procedur. Terminy wszystkich spotkań są wcześniej ustalone i publicznie znane.

Rada Budżetu Partycypacyjnego zbiera się przynajmniej dwa razy w miesiącu. Jej obrady są otwarte dla wszystkich mieszkańców, którzy wedle określonych reguł mogą także zabierać głos w trakcie zebrania. Członkowie Rady wybrani podczas forów regionalnych oraz forów tematycznych mają dodatkowo prawo do głosowania podczas obrad. Zadaniem Rady jest opracowanie rocznego planu inwestycyjnego w Recife w zakresie rozwoju poszczególnych dzielnic i rozwiązywania konkretnych problemów omawianych podczas forów tematycznych. Rada posiada szerokie uprawnienia - jej członkowie mogą domagać się od władz miejskich wszelkich dokumentów potrzebnych do wykonania swojej pracy. W oparciu o wcześniejsze ustalenia i głosowania w poszczególnych dzielnicach, Rada tworzy, a potem przegłosowuje dokument, określający priorytety inwestycyjne miasta na kolejny rok. W następnym kroku przedstawiciele Rady przedkładają uchwałę na posiedzeniu rady miejskiej Recife. Po wspólnej dyskusji i uzgodnieniach, przedstawiciele Rady razem z radnymi miejskimi wpisują inwestycje do planów budżetowych Recife na kolejny rok.

W swoim założeniu Rada Budżetu Partycypacyjnego jest instytucją o dużej władzy: *de facto* nadzoruje ona bezpośrednio plany budżetowe miasta oraz całość planów dotyczących kierunków inwestycyjnych. Tak duże uprawnienia kontrolne oraz wpływ na decyzje o kształcie budżetu Recife przyczyniają się do rozwoju aktywności i zaangażowania obywatelskiego w mieście.

Od 2001 r. w ramach *Orçamento Participativo* wybudowano m.in. szkoły, centra sportowe, przychodnie. Wyasfaltowano wiele ulic i małych uliczek dzielnicowych. Powstały także domy dla najuboższych. Bardzo wiele zrealizowanych inwestycji zaspokaja potrzeby najbiedniejszych mieszkańców Recife. W sumie, od początku istnienia *OP* w Recife zrealizowano 4910 różnych projektów za łączną kwotę prawie 300 milionów dolarów amerykańskich (492 221 666,43 reali brazylijskich).

### III. PODSUMOWANIE

Według danych udostępnionych przez urząd miasta, w 2009 r. w programie *OP* wzięło udział w sumie ponad 125 tysięcy mieszkańców Recife. Fora dzielnicowe zgromadziły ponad 44 tys. mieszkańców, fora tematyczne ponad 6 tys. Reszta uczestników przede wszystkim głosowała na projekty dzielnicowe – w Internecie lub przy pomocy elektronicznych urn. Wydaje się, że tak szeroki udział mieszkańców w *OP* w dużej części wynika z przekonania o rzeczywistej możliwości wpływania na przyszłość własnej okolicy oraz całego miasta. Na stronie internetowej *OP* każdy może zobaczyć listę inwestycji realizowanych w kolejnych latach w ramach *Orçamento Participativo*. Obok zdjęć projektów często podany jest też ich dokładny koszt. Dla wielu mieszkańców świadomość tego, że pierwsze decyzje dotyczące zrealizowanych inwestycji zapadały na forach regionalnych jest wystarczającym argumentem do zaangażowania się w kolejne edycje *OP* (z badań przeprowadzonych jeszcze w 2005 r. wynika, że spośród mieszkańców Recife, którzy nie wzięli udziału w programie tylko 20% swój brak aktywności usprawiedliwiała przekonaniem, iż ich udział niewiele zmieni – najczęstszą odpowiedzią był brak czasu)<sup>1</sup>.

Dużym atutem *OP* w Recife jest stworzenie możliwości zabrania głosu oraz wyrażenia swoich potrzeb najbardziej i często wykluczonym grupom mieszkańców. Wedle badań przeprowadzonych w 2005 r., prawie 70% uczestników programu należała do klasy społecznej zdefiniowanej jako „niska”. Równocześnie tylko 2% uczestników stanowili przedstawiciele klasy „wyższej”.

Ogromną zaletą *OP* są także otwarte i sformalizowane konsultacje społeczne dotyczące ewentualnych zmian w programie. Na początku każdego roku podczas organizowanych przez miasto otwartych spotkań, mieszkańcy mają szansę podzielić się swoimi doświadczeniami z ubiegłego roku i wyrazić opinię na temat tego, w jaki sposób należałoby usprawnić system partycypacji społecznej w Recife. Przeprowadzanie kolejnych edycji *OP* daje możliwość weryfikacji pomysłów i konkretnych metod partycypacyjnych. Duże doświadczenie organizatorów *Orçamento Participativo* w Recife oraz z innych miast brazylijskich może służyć jako inspiracja i punkt wyjścia do przeprowadzenia podobnych konsultacji w innych częściach świata.

### WSKAZÓWKI DO REPLIKACJI

- Niezwykle cenne i warte powtórzenia w Polsce jest stworzenie szansy wyrażenia własnych potrzeb i opinii nt. rozwoju miasta ludziom wykluczonym. Oczywiście w Polsce sytuacja społeczno-ekonomiczna jest (na szczęście) różna od brazylijskiej, gdzie ludzie żyjący na marginesie stanowią znaczną część mieszkańców. Warto jednak skorzystać z doświadczenia *OP* w Recife i poznać opinię tych, którzy na co dzień nie mają możliwości wyrażenia własnego zdania oraz potrzeb.
- Dobrym pomysłem byłoby stworzenie mieszkańcom miast możliwości wyrażania poglądów na ważne tematy przez system internetowego głosowania (być może także przy wykorzystaniu urn elektronicznych np. w urzędach dzielnicowych). Powstanie internetowej platformy, która umożliwiałaby wyrażenia własnej opinii (np. po wpisaniu numeru PESEL) na

---

<sup>1</sup> M. Carmo Braga, S. H. F. Braga, *Gestão democrática no Recife: o uso do Orçamento Participativo como parâmetro de análise*, “Revista Eletrônica da Faculdade de Ciências Humanas”, grudzień 2008, ss.37-54.

temat konkretnego problemu stworzyłaby przejrzysty system konsultacji społecznych (oczywiście osobną kwestią jest sprawa zagwarantowania różnym grupom mieszkańców w miarę możliwości równego dostępu do Internetu – w tym przypadku środka umożliwiającego wyrażanie opinii).

- Dobrym pomysłem, mogącym mieć zastosowanie także w Polsce, jest rozdzielenie konsultacji w mieście i przeprowadzanie ich na dwóch poziomach. Po pierwsze na poziomie dzielnicowym (być może także na poziomie obszarów poszczególnych dzielnic) na tematy ściśle związane z problemami mieszkańców danego obszaru. Po drugie na poziomie całego miasta przy pomocy osobnych spotkań, dyskusji i głosowań dotyczących konkretnych problemów.