

Průvodce participativním rozpočtem

Brian Wampler

Říjen 2000

Sekce 1: Úvod

Participativní rozpočtování (dále jen PR) je inovativní proces uskutečňování politiky. Občané jsou přímo zapojeni do politického rozhodování. Během roku jsou organizována fóra – diskuze, kde mají občané možnost rozhodovat o použití zdrojů, stanovovat priority politiky a sledovat veřejné výdaje. Tyto programy jsou navrženy tak, aby se občané zapojili do vytváření politických rozhodnutí, vznášeli podněty k administrativním reformám a rozhodovali o rozdělování veřejných zdrojů nízkopříjmovým/potřebným skupinám ze svého sousedství. Sociální a politické vyloučení ohrožuje ty, kteří mají nízké příjmy. Tradičně vyloučeným politickým aktérům je dána možnost činit politická rozhodnutí. Radnice a občané zahajují tyto programy :

(i), k podpoře veřejného vzdělávání a aktivního občanství, (ii), k dosažení sociální spravedlnosti prostřednictvím vylepšené politiky a rozmístění zdrojů a (iii) k reformě administrativního aparátu.

Participativní rozpočet konfrontuje brazilské politické dědictví klientelismu, sociálního vyloučení a korupce transparentností, otevřeností a veřejností rozpočtového procesu. Posunutím těžiště rozhodování ze soukromých kanceláří politiků a technokratů do veřejných diskuzí/fór se dosáhne transparentnosti. Participativní rozpočet funguje jako „občanská škola“, protože toto spojení posiluje vědomí občanů o tom, jaká mají práva a povinnosti oni sami a také, jaká mají práva a povinnosti politici a veřejná správa celkově. Občané, jak se věří, budou moci nabídnout nápomocná a kreativní řešení nesčetných sociálních a ekonomických problémů, které můžeme najít v brazilských městských centrech a malých městech. Občané se učí, jak jednat sami se sebou navzájem a také směrem k vládě ohledně distribuce klíčových zdrojů a vládních priorit.

Je důležité si uvědomit, že neexistuje přesný model fungování PR programů. Ačkoliv zde jsou principy a zásady institucionálních mechanismů, PR programy jsou načrtnuty dle aktuální politické, sociální, ekonomické a environmentální situace každého města. Poukážeme-li na rozdíly, tento návod bude představovat syntézu těch nejtypičtějších příkladů.

Tento průvodce předpokládá, že nástroje a institucionální prostředky, které byly vyvinuty v Brazílii, jsou víceméně aplikovatelné kdekoli. Různé samosprávné celky a státy napříč Brazílií se adaptují na různé variace PR programů. Tyto programy byly s úspěchem aplikovány v bohatém jižním regionu (Porto Alegre), dále v industrializovaném Sao Paulo (metropolitní region Santo Andre) i v severním amazonském regionu (Belému). Očekáváme a doufáme, že tyto samosprávné celky, státy a regionální vlády v různých koutech světa budou moci čerpat z těchto zkušeností, aby zlepšily nástroje, které spojují rozpočet, tvorbu politiky a samotné aktivity obyvatel. Na závěr je vhodné říci, že účelem tohoto dokumentu je poskytnutí základního textu nevládním organizacím a místním politickým aktivistům, kterým bude umožněno čerpat z již existujících zkušeností tak, aby mohli nadále propagovat PR programy, nebo monitorovat podobné programy, které jsou inspirovány právě PR.

Stručná historie participativního rozpočtu

Programy participativního rozpočtu jsou jednou ze snah jak rozšířit a prohloubit současnou podobu brazilské demokracie. Od obnovení demokracie v roce 1985 byli brazilští politici ovládání tradičními kmotrovskými praktikami, sociálním vyloučením a korupcí. Mnoho radnic, nevládních

organizací, občanských hnutí a politických stran se navrátilo k idejím, hodnotám a pravidlům, které jsou spojeny s PR, ve snaze zlepšit výsledky politik a obohatit mladou brazilskou demokracii.

Používání PR začalo v roce 1989 v samostatné správní jednotce Porto Alegre, hlavním a největším městem brazilského státu Rio Grande do Sul. Porto Alegre má přes jeden milion obyvatel a dle brazilských standardů patří mezi města bohatší. V roce 1988 vyhrála volby Strana pracujících, pokroková politická strana založená v letech politické diktatury 1964-1988. Volební kampaň této strany byla převážně založena na rozšíření spoluúčasti obyvatel na demokracii a „obratu ve výdajových prioritách“, což znamenalo že měla být prolomena dlouholetá tradice, v rámci níž se nejvíce zdrojů utrácelo v sousedstvích středních a vyšších příjmových skupin obyvatel. PR byl tedy prostředkem pomoci chudším obyvatelům a jejich komunitám jak získat větší podíl z veřejných rozpočtových výdajů.

Když Strana pracujících převzala kancelář starosty Porto Alegre (v roce 1989), potýkala se s veřejným rozpočtem ve stavu bankrotu a s dezorganizovanou městskou správou. V prvních dvou letech se vláda snažila napravit situaci v Porto Alegre pomocí různých mechanismů, pustila se do finančních omezení a nabídla obyvatelům aktivní roli v administrativní správě města. PR se zrodilo v průběhu těchto experimentálních procesů. V letech 1989 a 1990, první dva roky používání PR, se do těchto procesů zapojilo na tisíc obyvatel. Číslo participujících občanů se v roce 1992 zvýšilo na 8 000. Když v roce 1992 strana znovu vyhrála volby, do PR se zapojilo již téměř 20 000 účastníků. Účast vzrostla z toho důvodu, že si obyvatelé uvědomili, že se PR stal důležitým politicko - rozhodovacím procesem.

PR se rozšířilo do celé Brazílie. V červnu roku 2000 se odhaduje, že téměř 100 samosprávných celků a pět států bude implementovat nějaký druh PR programu. Je zde široká rozličnost úspěchů i navzdory tomu, že některé samosprávné celky si jen hrají s programy, zatímco jiné administrativy jsou finančně omezovány, takže nejsou schopny implementovat projekty nové.

Tato práce je rozdělena do devíti sekcí.

Sekce 1: Úvod

Sekce 2: Základní podmínky

- *Jaké jsou základní podmínky k tomu, aby PR programy mohly být implementovány?*
PR programy jsou implementovány zejména místními – lokálními a regionálními vládami. Volené vlády se snaží být progresivní se zaměřením na zapojení veřejnosti do procesu rozhodování a na sociální rovnost.

Sekce 3: Pravidla hry

- *Jaká jsou pravidla hry? Jaké jsou specifické cesty k tomu, aby občané mohli být zapojeni do rozhodovacího procesu?*
PR programy jsou založeny na komplexním balíku pravidel, která jasně definují povinnosti vlády a účastníků. Pravidla regulují jednání a rozhodovací procesy.

Sekce 4: Sociální politika a projekty veřejné práce

- *Jaké druhy veřejných prací a politik participanti PR programů vybírají?*
PR participanti vybírají specifické veřejné práce a dávají přednost celkovým veřejným a sociálním výdajům ve dvou odlišných strategiích: „PR veřejné práce“ a „PR tematický“

Sekce 5: Aktéři, motivace a strategie

- *Jaké jsou motivace rozdílných aktérů pro participaci?*
Místní vlády, občané, dobrovolné asociace, nevládní organizace a business komunita, tito všichni mají rozdílné důvody k tomu, proč podporovat, či nepodporovat PR. Jejich motivace k participaci je značně rozdílná.

Sekce 6: Administrativní reforma

- *Jak se reformují administrativní aparáty, aby zvládly nový systém rozhodování?*
Vlády musí získat kontrolu nad administrativním aparátem, aby disponovaly informacemi na podporu nových typů technických plánů a programů a také pro implementování vybraných projektů.

Sekce 7: Omezení

- *Jaká jsou omezení či nevýhody?*
PR programy nabízejí nové příležitosti pro participanty. Účinek a důsledky mohou být limitovány místním rozhodováním. PR programy mohou být také manipulovatelné politiky, aby byly oslabeny přínosy PR..

Sekce 8: Jaké jsou nejvíce slibné výsledky?

- *Jaké jsou nejslibnější výsledky?*
Rozšiřování PR programů napříč Brazílií vedlo k celé škále zajímavých a slibných výsledků. Tato sekce analyzuje nejslibnější výsledky, a to jak (i) podporují vzdělávání veřejnosti k aktivnímu občanství, (ii) dosahují sociální rovnosti díky zlepšenému rozhodování a alokaci zdrojů a (iii) reformují administrativní aparát

Sekce 9: Mohou být PR programy implementovány za hranicemi Brazílie?

- *Mohou být PR programy implementovány v jiných zemích? V jiných regionech světa?*

Sekce 2: Základní podmínky

- *Jaké jsou základní podmínky toho, aby PR programy mohly být implementovány?*

Aktéři, vlády, a širší politické prostředí

PR programy byly zpočátku implementovány progresivními municipalitami. Jejich vedení využilo silné základny a podpory sociálních hnutí, odborů a nevládních organizací. PR programy vznikly z koalice pokrokových politických stran a z pokrokových sektorů progresivních sektorů občanské společnosti. Během brazilské vojenské diktatury (1964 – 1985) progresivní a občanská společnost rostla a hledala nové strategie, jak překlenout brazilskou historii sociálního a politického vyloučení. Z řad občanů vzešly dva základní požadavky: (i) transparentnost a otevřenost cestou decentralizace a demokratizace státu, (ii) zvýšení občanské participace v politických rozhodovacích arénách. PR programy jsou výsledkem těchto přání či požadavků. Zatímco pokrokové vlády většinou implementují PR programy, středové a středo-pravicové strany je využívaly až po počátečním zavedení. Poté co strana, která implementuje PR, opouští úřad, nastává období hrozby manipulace a špatného vedení.

Celkové městské politické prostředí je důležitým faktorem, který je podmínkou úspěchu PR programů. Již existující síť sociálních hnutí, komunit, organizací a dalších dobrovolných asociací poskytují důležitou podporu těmto experimentálním programům. PR programy závisejí na participaci občanů a to nejenom na tom, aby zvolili nové směry, kam se budou ubírat, ale také na legitimizaci vládní snahy o reformy. Je nemožné definovat minimální úroveň občanské společnosti a jejího aktivismu, který je potřebný pro implementaci nebo funkčnost PR programů, ale je důležité poznamenat, že PR programy byly neúspěšnější v samosprávných celcích, v nichž byla občanská společnost po delší dobu organizována.

V rámci brazilského ústavního a legislativního prostředí je důležité poznamenat, že starosta má ve své kompetenci všechny pravomoci týkající se rozpočtu a administrativy. Legislativní větev na samosprávné úrovni (městská rada) nemá vlastně žádnou moc k tomu, aby ovlivnila rozhodování nebo distribuci moci. Protože zde schází institucionální kontrola moci starostů, nabízí se zde volnost a svoboda implementovat inovativní politiky. Starosta tudíž může implementovat PR program bez souhlasu legislativy. Legislativní představitelé mají tendenci PR programy nepodporovat, protože se zmenšuje a slabne jejich schopnost ovlivňovat zdroje.

Příjmy a volné zdroje

Dostupné volné zdroje jsou důležité pro implementování PR programů, protože zvyšují pravděpodobnost toho, že občané mohou přímo vybírat výsledky politik. Čím více má vláda finanční svobody, tím větší je vliv občanů, kteří si mohou vyzkoušet různé veřejné práce. Vlády musí mít zdroje, kterými mohou financovat a tím pádem podpořit veřejné práce, které si občané vybrali. I přesto, že PR programy reflektují celkovou finanční situaci či bohatství daného samosprávného celku, hlavním objektem zájmu či soustředění stále zůstává využívání volných zdrojů. Brazilské samosprávné celky, které mají slušné finanční zdraví, mohou vyčlenit 12 – 15 % svého rozpočtu na nové veřejné práce.

V Brazílii, středně velké samosprávné celky (pod 200 000 obyvatel), většinou nemívají volné zdroje pro nové investice. To komplikuje schopnost samosprávy implementovat PR program. Když se finančně neschopný samosprávný celek rozhodne implementovat PR program, střed zájmu se z výběru specifických veřejných prací přemění na obecnější diskuzi o zadlužení, daních a vytváření maxima z omezených zdrojů. Místní vláda musí nejprve věnovat značný čas a energii tomu, aby participantům vysvětlila zoufalý finanční stav samosprávného celku. Participantův teprve potom musí zvolit základní vládní priority. Participantův nebudou vybírat konkrétní veřejné práce, které budou implementovány, ale budou širokým způsobem zaznamenávat, jak vláda rozděluje dostupné zdroje.

PR programy se také zaměřují na daně. Během úvodních informativních jednání se diskutuje o finančním zdraví samosprávného celku, a to po dlouhou dobu. Jednání se zaměřují na to, jak vysoké budou daně. To vede k obecnější diskuzi o tom, kdo bude daně platit. Tyto diskuze vyostřují rozpravu o tom, jak může vláda vylepšit daňové sazby. PR participantův a vláda musejí spolupracovat a přijít na to, od koho a v jaké míře se daně budou vybírat. Také se společně snaží o to, aby se daňová míra zvětšila. To vlastně vytváří jeden z hlavních cílů vlád, kterým je implementace PR projektů ve finančně slabých samosprávných celcích.

Sekce 3: Pravidla hry

- *Jaká jsou pravidla hry? Jaké jsou specifické cesty pro občany k tomu, aby mohli být zapojeni do rozhodovacího procesu?*

Pravidla hry jsou vesměs podobná, ale ve většině PR programů nejsou identická. Pravidla mají být navrhována a upravována nově zvolenou vládou, společně se zásahem obyvatel. Participantův musí s pravidly souhlasit a musí také souhlasit s následnými změnami. I přesto, že se pravidla město od města a stát od státu mění, je možné nastínit základní pravidla PR projektů. Z úsporných důvodů si nyní vysvětlíme pravidla na úrovni správy/vlády města.

a) Podporované zapojení participantův a celoroční zapojení jimi zvolených reprezentantů (delegátův občanů). Zaměření schůzek z informativních zasedání k výroční zprávě na vyjednávání a zamýšlené procesech.

b) Rozdělení samosprávných celků na regiony z důvodu zjednodušení schůzek a distribuce zdrojů.

c) Vláda vytváří index kvality života. Regiony s rozšířenější chudobou, větší populací a menší infrastrukturou dostanou větší procento zdrojů než jejich bohatší sousedé. Toto je prováděno z toho

důvodu, aby bylo dosaženo sociální rovnosti. Každá samosprávná jednotka tvoří svojí vlastní definici toho, jak garantovat rovnoměrné rozdělení zdrojů.

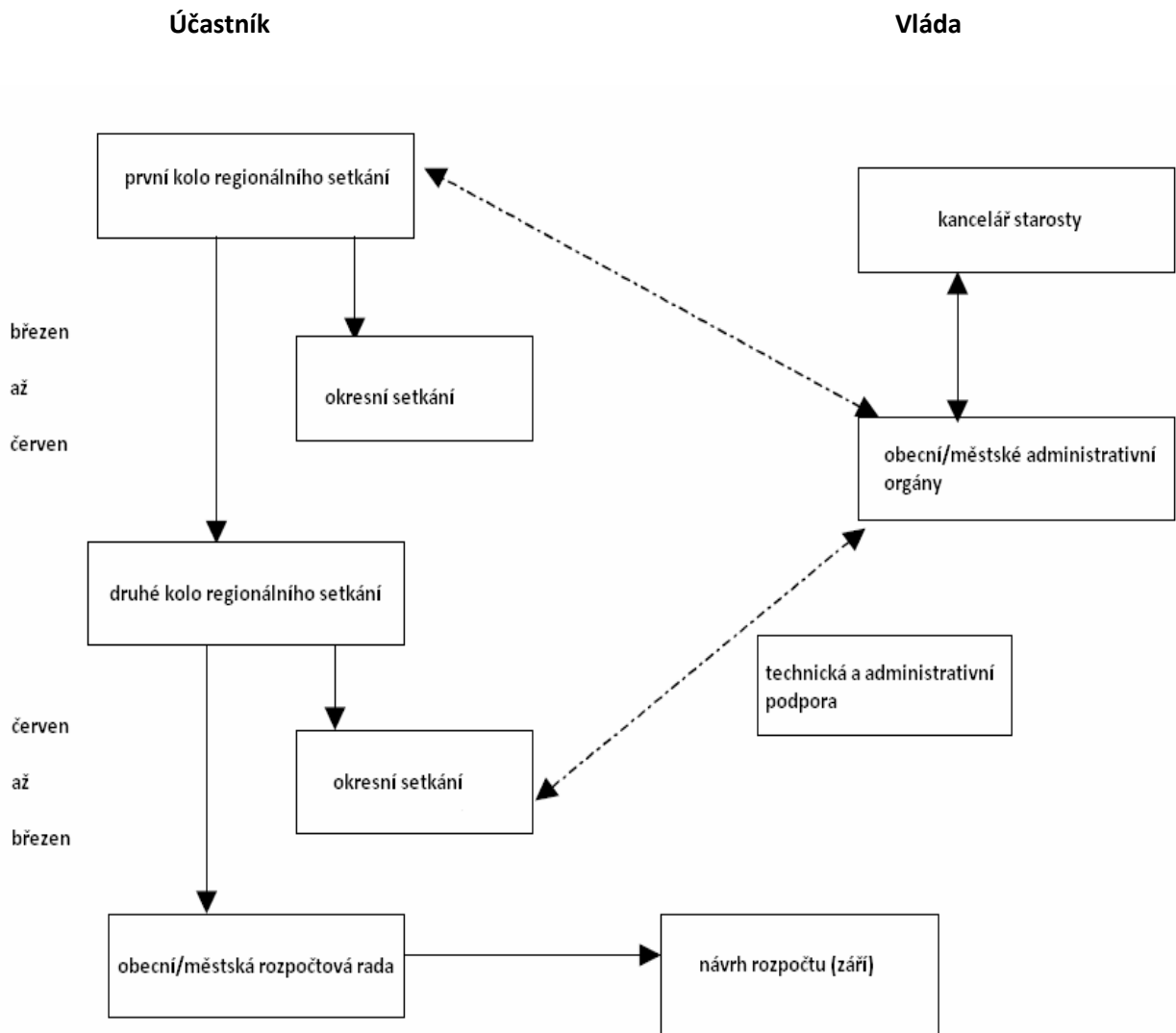
d) Veřejná diskuse a vyjednávání mezi participanty a vládou o zdrojích a politice. Před finální volbou zkontrolují zvolení delegáti všechny předem schválené projektové záměry. To dovoluje obyvatelům vyhodnotit sociální nároky navrženého projektu.

e) Zvolení reprezentanti rozhodují o všech finálních projektech. Výsledek se stává veřejným.

- Samosprávná rada. Všechny okrsky si volí do rady dva reprezentanty, a tato rada dohlíží na program. Tato rada se pravidelně schází s místními vládami za tím účelem, aby společně monitorovaly program.
- Po konečném schválení ročního rozpočtu PR participanty pošle exekutiva tento rozpočet ke schválení městské radě.
- Roční zprávy detailně popisují veřejné práce a programy, které byly implementovány. Zřízení komunitních/sousedských výborů slouží jako mechanismus, na dohled nad vypracováním a prováděním projektů.

Vývojový diagram níže, Schéma 1-1, ukazuje roční cyklus a rozdělení kompetencí mezi vládou a obyvateli.

Schéma 1-1
Roční cyklus participativního rozpočtu



První kolo

Schéma 1-1 naznačuje hlavní roli vlády a odpovědnost účastníků v průběhu prvního kola PR. První kolo, které obvykle trvá od března do června, zahrnuje šíření informací, počáteční diskusi o politikách a stanovení počtu volených zástupců. Mobilizace v okresních setkáních je důležitá, protože určuje počet volených zástupců z každého okresu na regionální jednání. Vzhledem k tomu, že konečné volby se konají na regionální úrovni, vyšší počet volených zástupců (občan – delegáti) z určitého okresu zvyšuje pravděpodobnost přijetí vybraného projektu.

Tabulka 1-1
Regionální setkání
Březen až červen

Role vlády:	Role účastníků:
<ul style="list-style-type: none"> - vybrat okresního zástupce a náhradníka, - připravit index kvality života, - rozšířit informace o financích, - zástupce je stanovený pro práci s určitým regionem, - prezentování projektu, který účastníci chtějí předložit ke schválení a uskutečnění. 	<ul style="list-style-type: none"> - mobilizace občanů, - funkční - stavební jednání, - analýza informací o financích, - předběžná diskuze o dostupných zdrojích.

Tabulka 1-2
Okresní setkání
Březen – červen

Role vlády:	Role účastníků:
<ul style="list-style-type: none"> - poskytnout detailní technické informace, - podpora poskytovaná vládou účastníkům (tj. fotokopie, telefonáty), - místo a čas jednání ustanovené vládou. 	<ul style="list-style-type: none"> - diskuze o prioritách pro magistráty (městské úřady), - diskuze o konkrétních veřejných pracích, - předvýběr veřejných prací.

Jednání na regionální a okresní úrovni trvá zhruba dvě hodiny. První část jednání je orientována na informace, účastník v něm informuje své kolegy. Druhá část je úřední prezentace informací, a poslední část je věnována otázkám a odpovědím. Účastníci jsou obecně limitováni třemi minutami na projev či vyřčení otázek. Tříminutový limit pomáhá udržet plynulost jednání, účastníci se neformálně zamýšlejí nad prioritami a projekty. Účastníci analyzují pravděpodobnou úroveň zdrojů pro svůj region a začínají s ostatními vyjednávat o svých projektech. Občané – delegáti nejsou placeni za svou účast, i když některé obce poskytují autobus pro snížení nákladů na dopravu.

Druhé kolo

V druhém kole se vymezují politiky a projekty, které budou realizovány vládou v následujícím fiskálním roce (nebo dokonce na dva roky). Během tohoto období by účastníci měli mít dostatečné informace k tomu, aby podporovali priority své komunity a k rozhodování na regionálním setkání. Konečné rozhodnutí o konkrétní veřejné práci či o vymezení obecných společenských priorit bude uskutečněno na krajském setkání.

Tabulka 1-3
Krajské setkání
Červen – listopad

Role vlády:	Role účastníků:
<ul style="list-style-type: none"> - počáteční odhady nákladů na navrhované projekty, - distribuce informací a zajištění „obhlídky priorit“ v každém okrese, - sledování hlasování, - městská rada dohlíží na rozpočet. 	<ul style="list-style-type: none"> - rozpravy o navrhovaných politikách nebo o veřejných pracích, - „obhlídka priorit“ - návštěva všech navrhovaných projektů veřejných prací, - hlasování o politikách nebo veřejných pracích, aby tak mohly být provedeny, - volba dvou zástupců z každého regionu do obecní rozpočtové rady.

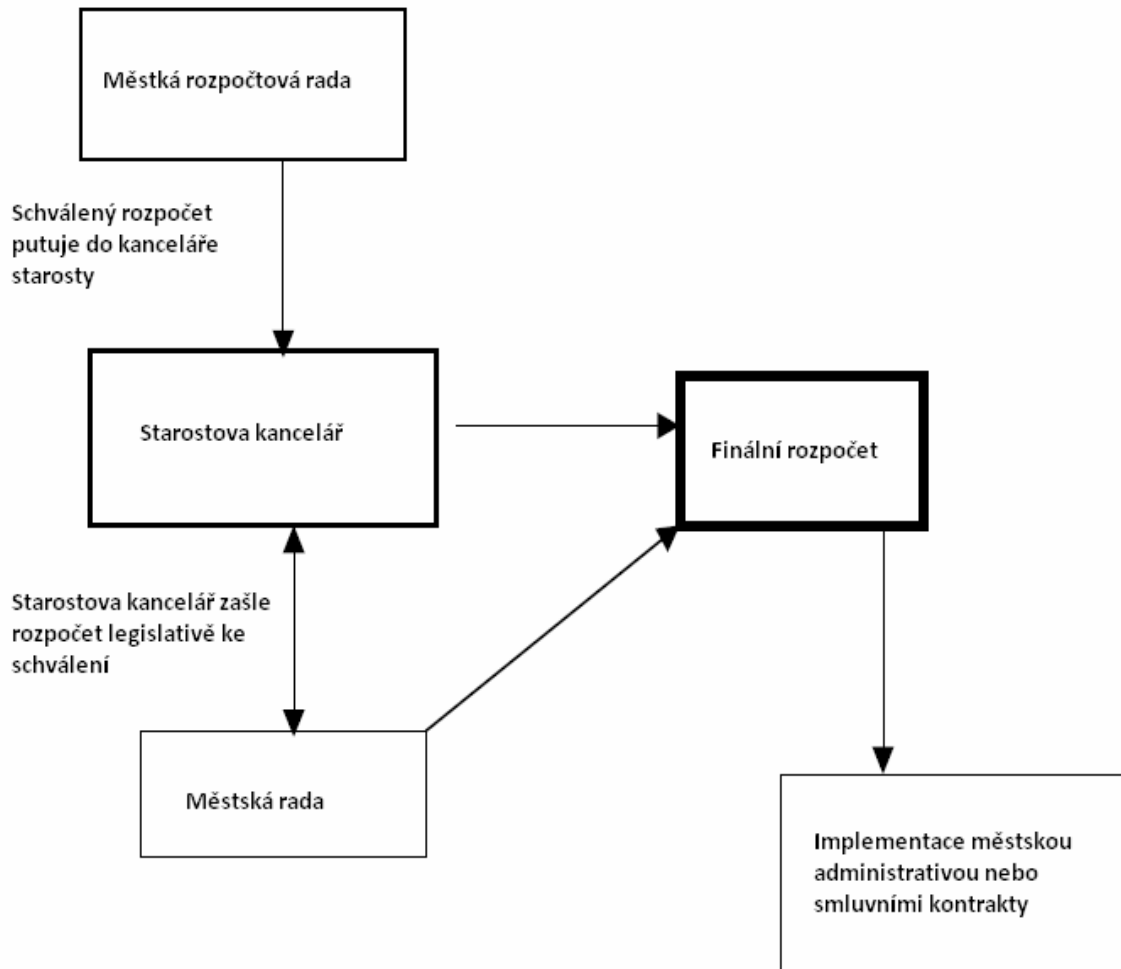
Tabulka 1-4
Regionální setkání
Červen až listopad

Role vlády:	Role účastníků:
<ul style="list-style-type: none"> - technický personál úzce spolupracuje s dohlížejícími výbory, - vypracování technických plánů. 	<ul style="list-style-type: none"> - pokračující mobilizace ve prospěch projektů a politik, - volba dohlížejícího výboru, - schválení technických plánů.

Rozdělení zdrojů je založeno na dvou kritériích. Prvním je kvalita životního indexu. Každý region dostává určité procento z rozpočtu podle své potřeby. Bohatší region s vyspělejší infrastrukturou obdrží nižší podíl než chudší region s malou formální infrastrukturou. Druhým kritériem je mobilizace a procesy zvažování v rámci regionu. Organizované skupiny soutěží, mobilizují, sjednávají a uvažují v rámci své oblasti. Samozřejmě, že ne všechny projekty mohou být podporovány, proto skupiny tvoří aliance na podporu konkrétních projektů. "Prioritní výlet" je v rámci tohoto procesu klíčovou součástí, protože účastníci musí navštívit místo navrhovaného projektu, aby tak mohli osobně zhodnotit, nakolik je potřebný.

Schéma 1-2 znázorňuje finální fázi rozpočtového procesu. Rozpočet samosprávného celku a vybrané projekty rada pošle do starostovy kanceláře. Starostův tým přidá připomínky před-rozpočtu (platba dluhu, personální oddělení, apod.) a vše pošle legislativě ke schválení. V Brazílii je legislativa nesmírně slabá a rozpočet většinou schválí. Finální rozpočet je poté implementován.

Průběh Implementace



I když je většina pozornosti soustředěna na výběr politiky, důležitý aspekt PR je implementace vybraných projektů. Implementace je stále probíhající proces, který trvá celý rok. Mnoho důležitých reforem je interních – ve vládě či v byrokracii. Participující mají v tomto procesu omezenou roli, ačkoliv dohlížejí na schůzích na zaručení toho, že politiky jsou implementovány v souladu s dříve stanovenými kritérii.

Tabulka 1-5
Roční cyklus implementace

Role vlády:	Role účastníků:
<ul style="list-style-type: none"> - příprava technických plánů, kontakty atd., - integrace mezi administrativními úřady, - technický personál úzce spolupracuje s dohlížejícími komisemi, - dohlíží na samosprávné rozpočtové rady. 	<ul style="list-style-type: none"> - schvalování technických plánů, - monitoring implementace projektů, - jednou týdně se schází se samosprávnou rozpočtovou radou.

Například v Belo Horizonte musí regionální komise schválit technické plány. Tyto komise také dohlížejí na veřejné práce a jejich implementaci v souladu s již schválenými plány. Sousední komise se formují, aby dohlédly na probíhající konstruktivní projekty, což také pomáhá garantovat, že implementované veřejné projekty jsou v souladu s kritérii. To znamená, že ve městě Recife, kde PR projekty nefungovaly příliš dobře, byly dohlížecí komise velmi slabé. V Recife nebyly efektivní a nezávislé monitorovací komise podporovány vládou, což omezilo občanskou schopnost monitorovat kvalitu vykonané práce (více viz Sekce 7: Omezení).

Sekce 4: Sociální politiky a projekty veřejné práce

- *Jaké druhy veřejných prací a politik participantů PR programů vybírají?*

PR programy mají dvě hlavní cesty. První cesta je „PR veřejné práce“, které se zaměřují na specifické projekty veřejné práce. Druhou cestou je „PR tematika“, která se zaměřuje na politiku veřejných výdajů.

Veřejné práce

Většina PR programů se zpočátku zaměřuje na veřejné práce, postupem času se však diskuze rozšiřuje a zahrnuje hlavní sociální politiky. Existuje několik pragmatických důvodů pro to, proč vlády zpočátku věnují čas a energii na specifické projekty.

Za prvé, zaměření se na specifické veřejné práce ustavuje přímou vazbu mezi participanty a výsledky. Když si PR participanté vyberou specifický program, obvykle se vytvoří očekávání toho, zda bude vláda projekt implementovat, nebo ne. Jestliže vláda úspěšně implementuje vybrané projekty, posílí to skutečnost, že participace v PR programech je hodnotným nástrojem pro prosazení změny. V samosprávě Porto Alegre a Belo Horizonte, které jsou dvěma nejúspěšnějšími PR programy v Brazílii, můžeme nalézt všeobecný konsenzus, který stimuluje PR programy, protože se dosáhlo domluvy mezi participanty, a výsledkem jsou aktuální změny v politice. V Porto Alegre a Belo Horizonte participace každým rokem vzrostla – obyvatelé si uvědomili, že participace v PR je primární a jediná cesta, jak zabezpečit nové zdroje pro svá sousedství.

Za druhé, zaměření se na specifické veřejné práce představuje snahu povolit komunitám, aby samy definovaly svůj postup. Cílem je, aby obyvatelé rozuměli svým vlastním problémům lépe než vládní úředníci, a byli tak schopni spojit své potřeby s veřejnými pracemi. Dáme-li občanům sílu k tomu, aby si vybrali své veřejné práce, PR programy přispějí k decentralizaci jejich rozhodovacího procesu. Jedná se o posilující nástroj, protože mnoho sousedních skupin nejprve začíná s malými projekty, ale jak se zvětšují, zvyšují své požadavky. Kupříkladu, sousední asociace by mohla nejprve začít pracovat na úklidu ulic, její požadavky by však mohly vzrůst a mohly by také obsahovat poptávku po bydlení nebo po založení zdravotní organizace.

Třetí důvod, proč se PR programy zaměřují na specifické, cílené veřejné práce, je kvůli lokálním vládám v Brazílii, které jsou odpovědné za malé infrastrukturní projekty.

Veřejné práce byly po dlouhou dobu klíčovým zdrojem kmotry řízených obchodů mezi vládami a lídry komunit. Díky tomu, že se veřejné práce dostaly do centra PR programů, se věří, že vliv kmotrů nad politiky bude prolomen. Jestliže kmotrovské vztahy narušíme, dáváme šanci diskuzi o veřejných pracích, přístupu k technickým informacím a eventuální implementaci veřejných prací. Jestliže veřejné práce osvobodíme od klientelistických výměn, můžeme doufat, že vládní a komunitní lídři vytvoří nové druhy politik.

Čtvrtý důvod, proč se PR programy zaměřují na specifické veřejné práce je ten, že se participantům dovolí dosáhnout lepšího porozumění a odpovědnosti, která spočívá na samosprávné úrovni vlády. Participantů se učí tomu, jak rozumět rozdělení autority, která by jim měla pomoci zaměřit jejich potřeby na příslušnou úroveň vlády. To slouží k výchově obyvatelstva a znamená to přínos pro vládu, protože lídři komunit získávají lepší porozumění pro omezené síly vlády. Například, v samosprávě Santo Andre mnoho participantů původně zakládalo své obavy na násilí a policejní korupci. Vláda Santo Andre však nad policií neměla jurisdikci. Participantů se proto zaměřili na typ autority a zdrojů, kterými samosprávná vláda disponovala.

PR tematika: Širší sociální a veřejné politiky

Po několika letech PR samosprávy povětšinou začnou experimentovat s různými metodami, jak rozšířit diskuzi a debatu o základních sociálních politikách vlády. Účelem je další demokratizace tvorby politik. Toho se dosahuje tím způsobem, že se obyvatelstvo ponechá, aby ustavilo obecné priority městských rad. Druhým účelem je motivace participantů k tomu, aby analyzovali a rozuměli městu jako celku, spíše než aby se soustředili na jeden specifický problém v sousedství. To je součástí posílení „občanské školy“, důležité komponenty PR. Obyvatelé jsou povzbuzováni k tomu, aby pracovali pro širší a hlubší sociální změny.

PR tématické schůze umožňují participantům nastavit pro veřejné politiky širší priority. První fáze tohoto procesu vyžaduje, aby vláda poskytla detailní informaci o současných politikách a o prioritách výdajů. Druhá fáze je série diskuzí, během nichž participantů vyhodnocují vládní priority. Finální fáze je o uspořádání priorit participantů. Do daného data participantů neproklamují a nedebatují o svých vlastních politikách, ale zaměřují se na vládní před-existující politiky. Participantů například upřednostňují míru utrácení, která by měla být zaměřena na prenatální péči, nebo na boj proti infekčním nemocem. Nové politiky nenavrhují samostatně.

Kvalita těchto diskuzí je různá. Někteří participanti jsou dlouhodobými obhájci určitých témat (např. zdravotní péče, bydlení nebo vzdělávání). Jejich znalost jiných politik může být slabá. Jedna z nejkomplicovanějších částí tohoto procesu je nízká míra informovanosti a znalostí, které mají participanti o politikách. Širší politická rozhodnutí by mohla být spíše akty razítkování, protože většina participantů následuje vůdcovství nejzkušenějších obhájců politik, nebo pozice vlády. Toto je jasná nevýhoda PR programů. Občané s nízkou úrovní informovanosti a odbornosti se zapojují do vytváření důležitých veřejných politických rozhodnutí.

V Porto Alegre byla PR tematika dopravy úspěšná v tom, že dala dohromady lídry komunit a taxikáře, aby tak diskutovali o širších problémech samosprávy. Volání lídrů komunit po posílení autobusových linek vedlo k tomu, že taxikáři zase volali po penězích, které by vylepšily jejich nabízený servis. Toto fórum nám dává pro zainteresované strany možnost k tomu, aby vyjádřily svůj nesouhlas s veřejnými pracemi a řešeními.

V Belo Horizonte s označením „město PR“, participanti dávají přednost sociálním výdajům. Pět set zvolených městských delegátů zvažuje míru zdrojů, které budou dostupné ostatním městským agenturám během následujícího fiskálního roku, počínaje bydlením po zdravotní péči a infrastrukturu. Zatímco se mnoho participantů během tohoto procesu učí, jenom několik z nich je dobře informováno o více než jedné politické sféře. Podobá se to spíše situaci, během níž několik městských delegátů dělá rozhodnutí s nízkou znalostí. Chybějící systematický výzkum nám brání v tom, abychom si utvořili solidní představu o tom, jaký rozsah tento problém ve skutečnosti má.

Hlavní napětí v PR tematikách je mezi tím, jestli většina informovanějších politických aktivistů zkouší řídit politickou diskuzi, nebo jestli jsou v některé diskuzi opravdu dominantní. Tato napjatá situace většinou přetrvává během prvních let PR. Jakmile je program konsolidován, očekává se, že průměrná politická znalost participantů bude narůstat. Dochází k učení veřejnosti? Tato otázka se ocitá v centru kontroverzí nad PR programem. Není jasné, jestli participanti dostávají informace a potřebnou znalost, aby se stali v budoucnosti plnohodnotnými politickými aktéry, nebo jestli je jejich participace využívána k legitimizaci vládní politiky.

Paralelní problém spočívá také v tom, že neinformovaní občané mohou vybrat politiky, které nekorespondují s omezeními vlády (např. participanti volí, aby bylo využito mnohem více zdrojů, než je dostupných). Hrozí též nebezpečí, že neinformovaní občané budou dělat rozhodnutí, která nejsou pro vládu dobrá (např. utrácení nad možnosti vlády). Přes to všechno se však zdá, že participanti jsou srozuměni s tím, že celkový dopad PR programů je omezen příjmy a možnostmi vlády.

Sekce 5: Aktéři, motivace a strategie

- *Jaké jsou motivace pro participaci u rozdílných aktérů?*

Politici a sociální aktéři mají různé motivace pro propagaci a participování v těchto nových rozhodovacích procesech. Motivace jsou různé – od ideologické oddanosti až po sociální spravedlnost a propagaci „dobré vlády“ až po péči o vlastní ulici. Aktéři sledující své vlastní zájmy a ti, kteří budují komunitu (např. se pokouší o budování solidarity) jsou odměněni PR rámcem. Prvně jmenovaní jsou

odměnění, jakmile práce lídra komunity zajistí vyšší úroveň zdrojů pro vlastní komunitu. Druzí jsou pak odměnění, jakmile pravidla zaručí, že jednotlivci a komunity mají výhody založené na bázi indexu blahobytu.

Lokální vlády

Lokální vlády implementují PR programy proto, aby postavily základnu politické podpory pro dosažení rovnovážné distribuce vzácných zdrojů, pro posílení vzdělání obyvatelstva a pro podporu transparentnosti ve vládě. Podívejme se nyní na všechny tyto důvody.

První důvod se vztahuje k budování báze podpory. PR programy bývají implementovány levicově orientovanými progresivními stranami. Po výhře ve volbách, většinou s příslibem reformy, progresivní starostové zpochybní tradiční metody vládnutí implementováním PR. PR programy byly navrženy tak, aby rozvrátily klientelismus, což se děje díky otevřenému a transparentnímu politickému procesu. Klientelismus je soukromá výměna mezi dvěma aktéry s nerovným statutem. Zatímco výměna může být vzájemně přínosná, ten, který je z obou partnerů silnější, má tendenci udržet si svůj politický, sociální či ekonomický status. Brazilská politická elita dlouho využívala klientelismus k dominanci nad nižšími vrstvami. Progresivní vlády počítají s tím, že delegování autority činící rozhodnutí naruší klientelistickou politiku a pomůže tak cílům nové vlády. PR programy nabízejí prostředky pro reformistické vlády, aby učinily přítrž tradičním klientelistickým sítím.

PR programy přemosťují legislativní a různorodé kmotrovské sítě, které jsou do nich zahrnuté. To je jeden z nejkontroverznějších aspektů PR programů, protože brazilští zákonodárci nemají téměř žádnou roli v rozhodovacím politickém procesu. I když je daleko nad rámec tohoto PR programového průvodce, aby proniknul do těchto širších diskuzí, je důležité poznamenat, že přenesení autority na občanská fóra přemosťuje legislativní větev.

Za druhé, pravidla PR podporují distribuci zboží a zdrojů do nízkopříjmových sousedství. Tvorba těchto pravidel, která jsou založena na vládou vytvořeném indexu kvality života, dovoluje určitou redistribuci zdrojů. Index kvality života je propojen s PR pravidly, které vyhrazují chudším regionům vyšší podíl zdrojů než regionům bohatším. Vláda tudíž bude schopna utratit větší míru zdrojů v nízkopříjmových oblastech, které mají minimální úroveň státem podporovaného rozvoje infrastruktury. To podporuje realizaci sociální spravedlnosti, která je v centru pozornosti nejprogresivnějších vlád v Brazílii.

Za třetí, mobilizace občanů nabízí vzdělávací možnosti, které by mohly ovlivnit politické a sociální vědomí participantů. Nedostatek politické znalosti o vládě, o rozhodovacím procesu a o právech mezi nejchudšími Brazilci je překážkou, které si je vláda vědoma a která limituje některé sociální změny. Vlády budou implementovat PR, jestliže budou věřit, že zlepšení kvality občanských dovedností a politických znalostí jsou nedílnou součástí úsilí o reformu politických, sociálních a ekonomických struktur.

A konečně, progresivní vlády implementují PR programy proto, aby propagovaly transparentnost, a doufají v omezení korupce a byrokratické neefektivity. PR programy mohou omezit korupci tím, že se zvýší počet obyvatel, kteří budou monitorovat distribuci zdrojů. Korupce je

v Brazílii rozšířeným jevem, a tak se reformní vlády snaží prostřednictvím veřejných schůzí a dohlížejících komisí o snížení pravděpodobnosti jejího výskytu.

Obyvatelé

Obyvatelé mají mnoho podnětů k účasti na PR programech. Za prvé se těší ze zlepšené dostupnosti veřejného rozhodovacího procesu. Veřejná setkání a rozhodovací procesy omezují pravděpodobnost, že prostřednictvím klientelismu bude docházet k distribuci omezených zdrojů. PR znamenají přínos pro obyvatele, kteří z klientelismu nic nezískali. Konání veřejných schůzí může vést k projevům občanů, kteří by se za normálních okolností nedostali ke veřejnému projevu. Podpora je výraznější také v případech, kdy snahy účastníků PR vedou ke konkrétním výsledkům.

Druhý významný podnět pro občany je ten, že získají přístup k informacím. Informativní schůze poskytují občanům širší porozumění vládě, vládní odpovědnosti, politice a rozhodovacímu procesu politiky. Brazilský rozpočet a politická rozhodnutí byly po dlouhou dobu „černými skříňkami“, jejichž vstupy a výstupy nebyly nikomu známy, kromě bohatých vládních úředníků. PR programy nabízejí občanům to, aby byli informováni o tom, jak vytvořit lepší porozumění svému politickému a administrativnímu prostředí. Kromě informací o rozpočtu, získávají občané také přístup k technickým informacím, jakými jsou zásady plánování nebo zákony o užívání půdy. Komplexní sady pravidel týkající se uvedené problematiky jsou většinou mimo dosah průměrného občana. PR programy nabízejí občanům možnost spolupráce s úředníky a řešení právních nebo technických problémů.

Posledním podnětem k participaci je přímý vztah ustavený v PR mezi participací a kvalitou poskytovaných služeb. Občané si vybírají veřejné práce, takže přímo tvoří svá sousedství. PR participanti schvalují technické plány, jako je instalace kanalizace nebo konstrukce nových obytných jednotek, stejně jako dohled nad aktuální implementací veřejných prací. Například ve městě Belo Horizonte musí být všechny technické plány prezentovány sousedním fóřům. Po diskuzi je někdy nutné plán přepracovat – sousední fóra musí navržené plány schválit. Tento postup zajišťuje, že vybraní dodavatelé realizují služby a dodávky ve schválené podobě a zároveň dochází k nárůstu kvality služeb a snížení pravděpodobnosti pokusů o podvody.

Dobrovolné asociace

Primární podnět pro dobrovolné asociace, jako jsou sociální hnutí nebo sousedské skupiny, pro participaci v PR programech není přímý. Jedním z kritérií pro distribuci statků je počet obyvatel, kteří se účastní schůzí. Čím více obyvatel je mobilizováno dobrovolnými asociacemi, tím více statků a zdrojů sousedství získá. Vztah mezi mobilizací a výstupy je tak ustaven, role dobrovolných sdružení je klíčová.

Za druhé, asociace participují, protože programy jim nabízejí možnost vybudovat větší síť podporovatelů. Dobrovolné asociace mají více kontaktů se svými potenciálními spojenci, kteří zvyšují možnost vybudování širší sociální a politické koalice. Jestliže byly specifické potřeby vyjednány uvnitř PR – byly to většinou věci týkající se bydlení nebo problémy s odpady – je důležité, aby asociace komunikovaly mezi sebou. To ovšem zvyšuje přínosy větším dobrovolným asociacím, které jsou zkušenějšími vyjednávači. Jednou nevýhodou, která je diskutována hlouběji v sekci o omezeních PR,

je ta, že zde existuje zvýšený potenciál pro soutěžení mezi dobrovolnými asociacemi. Namísto vytváření solidarity by mohly vznikat konflikty. Některé dobrovolné asociace navíc pociťují po implementaci PR programu pokles svého vlivu.

Nejdůležitější pro PR programy jsou některé dobrovolné asociace, které se těší z blízkého vztahu s vládou. Pod PR už déle nemohou záviset na svých vlastních jedinečných osobních kontaktech, ale musejí bojovat v souladu s pravidly, aby si zajistily zdroje.

Třetí podnět pro participanty je schopnost ovlivnit politiku. Sousedské asociace vytvářejí svou infrastrukturu. Asociace spolupracují s vládními technokraty a specialisty nevládních organizací na tom, aby vytvořily plány. Tematicky orientovaná sociální hnutí (např. na zdravotní péči či environmentalisté) participují na PR, aby vytvořila širší veřejnou politiku. Mají možnost spolupracovat s vládními úředníky na usměrňování krátkodobého financování, ale také na dlouhodobém plánování. Tento těsný pracovní vztah poskytuje tematicky založeným hnutím mnoho možností, jak ovlivnit politické výsledky. Tato relace samozřejmě nemusí být pozitivní, protože asociace se přibližují vládnoucím institucím a ty pak mají potenciál drasticky měnit charakter cílů sociálních hnutí. To je riziko, kterému musejí asociace a vládní úředníci čelit.

Nevládní organizace (NO)

PR programy nabízejí širokou škálu mechanismů NO pro to, aby mohly pracovat s občany a vládami na základě nejpálčivějších sociálních problémů. V některých samosprávách mají NO v programu přímou roli. Mohou být přísedícími vládních jednání, dohlížet, monitorovat, či se stát prostředníkem mezi vládou a participanty. Mají-li NO v tomto procesu přímou roli, mají tendenci posilovat pozice občanů a transparentnost vlády.

V ostatních samosprávách hrají NO poradenskou roli, podporují participanty. Většina NO má silnější technickou a administrativní platformu a schopnosti než průměrný participant. Architekti, účetní a sociální pracovníci mají většinou vysoký standard znalostí, což jim pomáhá rychleji porozumět politickým rozhodnutím a jejich potenciálním dopadům. Odstup NO od vlády také poskytuje možnost propagovat hlavní hodnoty PR a také garance, s nimiž vláda s občany spolupracuje. Například v Porto Alegre, NO *Cidade* publikuje každý měsíc zprávu o PR pro zástupce měst a především pro občany. Monitoruje výdaje a politická rozhodnutí. *Cidade* pracuje jako hlídací pes i jako obhájce programu.

NO mají tendenci hrát prominentní roli v počátečních schůzích zaměřených na posilování povědomí a učení. NO jsou většinou schopnější než vlády v poskytování komplexních informací, takže NO jsou často vhodnými poskytovateli této služby. To ale vytváří jisté napětí mezi NO a participanty, neboť to rozlišuje roli NO. Oběhuje se zde otázka, zda jsou NO obhájci, kritiky, nebo participanty na PR programech?

Podnikatelé

Podnikatelé by mohli podpořit PR programy, jestliže PR programy posilují transparentnost a odstraňování korupce. Pro podnikatele PR znamenají také výhody, a to nejen proto, že jsou daně,

kteří platí, využívány efektivněji. PR programy nemusí nezbytně zahrnovat komplexní fiskální reformy, nicméně zvýšená pozornost věnovaná nakládání s rozpočtem často vede k ozdravení veřejných financí. Lepší finanční prostředí (zdraví) je nepřímým následkem PR programů.

V rámci podnikatelské komunity získávají dodavatelé a stavitelé benefity přímo. Výběr projektů a systematické objednávání projektové implementace dovoluje obchodníkům nabídnout své produkty v otevřeném a férovém systému. Dodavatelé již neplatí úplatky, aby si zajistili, že zrovna jejich projekt bude financován a implementován. Výběr dodavatelů a projektů se stává veřejnou věcí. Pochopitelně ti, kterým plynou výhody z tradičního uzavřeného a korupčního systému nebudou ze zavedení PR smýšlet pozitivně. Malí dodavatelé budou naopak pociťovat přínos a budou na PR vydělávat, protože díky PR programům se realizují co do rozsahu menší projekty.

Na závěr, když jsou PR programy konsolidovány jako hlavní způsob tvorby přijímání politických rozhodnutí, sdružení podnikatelů sledují, že na nich musí participovat. Sousedská sdružení podnikatelů budou například požadovat, aby ulice byly udržovány v čistotě. Budou muset organizovat své členy, aby se účastnili jednání s cílem zajistit si realizaci nároků.

Sekce 6: Administrativní reforma

- *Jak se reformují administrativní aparáty tak, aby odpovídaly novému systému přijímání rozhodnutí?*

Reformovat lokální administrativní aparát je důležitou součástí PR programů. I když reforma byrokracie nebyla primárně zvolena za vitální část participativního rozpočtu, ukázalo se, že silně ovlivňuje úspěch PR procesů.

První součástí nové politiky přispívající k administrativní reformě je decentralizace administrativy. To má tendenci začínat s fyzickou decentralizací městské administrativy, jakmile jsou ustaveny pobočky regionálních kanceláří. Pobočky kanceláří nabízejí občanům přímou a jednoduchou vazbu na vládu a administrativní pracovníky, což je důležité zejména pro nejchudší sousedství. Díky tomu je možné, že jsou schůze organizovány v sousedstvích a ne v městském centru, což je pro obyvatele jednodušší vzhledem k odpadávajícím nákladům na cestování – překonají nedostatek financí a konference se zúčastní.

Decentralizace rozhodovacího procesu je také důležitý krok. Rozhodnutí již nejsou činěna malými skupinami politiků a technickými elitami, které jsou na městských úřadech, ale jsou přijímána na veřejných fórech na lokální úrovni. To znamená, že obyvatelé mají přístup k technokratům a byrokratům. Občané jsou s těmito byrokraty schopni pracovat a mohou je usměřňovat.

Decentralizace umožňuje podstatné informace dostat ke konkrétním skupinám obyvatel. Prostřednictvím kanceláří, které se nacházejí v různých částech města, mohou technokraté šířit specifické typy informací, které účastníci musí mít k dispozici, aby mohli činit kvalifikovaná rozhodnutí. Například obyvatelé, kteří žijí v hornatém regionu, dostanou technické informace o odvodňování a toku vody, tedy informace podstatné z hlediska jejich životních podmínek, zatímco

obyvatelé, kteří žijí v centrech měst, dostanou informace o nákladech na revitalizaci zastarávající infrastruktury.

Druhou klíčovou součástí administrativní reformy je zapojení různých byrokratických jednotek do procesu rozhodování a implementace. Administrativní oddělení nebo instituce zabývající se např. zdravotní péčí či vzděláváním nemohou operovat jako izolované jednotky uvnitř PR programů. Tyto instituce musí úzce spolupracovat s plánovacími agenturami a PR participanty, a to proto, že mohou společně určit, jakým směrem se bude politika ubírat. Nové investice, jako výstavba škol nebo zdravotnická centra, většinou nemohou být realizovány bez souhlasu všech PR participantů. To znamená, že různá oddělení musí pracovat společně s lídry komunit na formulování jednotlivých projektů. Městská administrativy musí pracovat společně, aby koordinovaly načasování jednotlivých projektů a aby zajistily, že projekty budou dokončeny do daného data a definovaným způsobem. To vyžaduje dlouholetou koordinaci, pro zajištění toho, že odvodňování, čistota ulic, bydlení a další projekty jsou dosaženy podle plánu, který navrhli participanti.

Ve vládě musí být vyvíjen soustředěný tlak a úsilí pro implementaci vybraných projektů. Vládní představitelé musí získat kontrolu nad byrokracií, například pro zajištění toho, že technické plány jsou načrtnuty, smlouvy připraveny a implementace se děje dle předem stanovených pravidel. Tento intenzivní proces nebyl zakladateli PR programů původně očekáván, ale pomohl revitalizovat a reformovat existující byrokratické struktury.

Posledním důležitým elementem je vytváření transparentnějšího vztahu mezi business komunitami a vládami. PR programy ustavují projekty, které mají být implementovány v časovém horizontu 2 – 3 roky. Dodavatelé a stavitelé vědí, které projekty budou implementovány a jsou schopni efektivněji plánovat. Jedním z výsledků PR programů je, že nejsou poskytovány úplatky proto, aby byly veřejné programy implementovány. To samozřejmě snižuje náklady podnikatelů, zvyšuje zisk a podporuje důvěryhodnost vlády.

Sekce 7: Omezení

- *Jaká jsou omezení či nevýhody?*

Existuje několik omezení PR programů, která oslabují všestrannost jejich využití a dopady na sociální spravedlnost, na veřejné vzdělávání a na administrativní reformu. Přesto, že existují důležité rozdíly v tom, jak PR programy fungují v různých samosprávních celcích a státech, omezení, která jsou diskutována níže, se jeví ve všech případech jako nejčastější. Omezení uvedená níže v textu mají za účel nastítnit limitované možnosti PR v boji se sociálním a politickým vyloučením, zatímco posilují sociální spravedlnost. PR programy jsou, jak věříme, důležitým krokem vpřed k politickému začlenění, k větší sociální spravedlnosti, ale nepředstavují univerzální všelék.

První nedostatek vychází ze zaměření na specifické veřejné práce. Mnoho komunit mobilizuje, aby si zajistily čištění ulic nebo odvodňování. Důraz kladený na specifické statky snižuje vliv na veřejné vzdělávání anebo na posílení schůzí. Mnoho participantů se méně zajímá o informovanosti o právech, fiskální zodpovědnosti vlády nebo širší problematiku sociální politiky.

Předmětem jejich zájmu jsou spíše menší infrastrukturní projekty. To je princip programu CATCH 22. PR programy prosperují, když obyvatelé zjišťují, že specifická rozhodnutí, která dělají na regionálních schůzích, jsou implementována. Poselství je jasné: vláda oceňuje váš čas a energii.

Zatímco se to zdá jako první nepostradatelný krok k povzbuzení k participaci, dochází tak ke spojení PR programů s distribucí specifických zdrojů. Například, v Porto Alegre se sousedi mobilizovali, aby zajistili zlepšení ve svém parku (např. postavením krytého fotbalového hřiště). Poté, co byla zlepšení aplikována, komunitní organizace přestala participovat. Nevýhoda zkrátka byla, že participanti se pro projekt nadchli, ale po jeho aplikování přestali mít zájem. V tomto případě bylo veřejné vzdělávání nízké a participace se stala pouhým nástrojem.

Druhou nevýhodou v PR procesech je závislost participantů na kanceláři starosty. I když PR programy přímo zahrnují veřejnost a aktéry do politických rozhodnutí, vláda zůstává hlavním aktérem. Proč? Vláda organizuje setkání, poskytuje informace, zajišťuje, že se zástupci administrativy schází s populací a zaručuje, že vybrané politiky budou implementovány. Vliv starosty a vládnoucí koalice je značný. Nebude-li se vláda o projekt zajímat, je velmi malá šance, že se povede. Například v Recife začal starosta používat PR, protože chtěl, aby veřejné peníze byly použity na karneval. Místo toho, aby uspořádal otevřená a transparentní setkání, došlo k odlivu zdrojů ve prospěch spřátelených účastníků PR. Nikdo z veřejnosti neměl k těmto penězům přístup. PR participanti dali najevo, že by měli participovat na tom, co bylo domluveno, a ne být vládou z celého procesu vyloučeni.

Třetím omezením je role dlouhodobých plánů, které v PR zauímají spíše rozporuplné místo. Mnoho PR participantů se zajímá o zajištění krátkých až střednědobých veřejných prací. Zaměření se na specifické veřejné práce znamená, že bude obtížnější vytvořit diskusi o plánování budoucnosti města. Přesto všechno se některé samosprávné vlády snažily soustředit na povzbuzení diskuze a vytvoření dlouhodobých plánů – tyto procesy ale byly limitovány. Komplexnost těchto témat vyžaduje, aby občané měli základní technické a analytické schopnosti pro zvážení relevance různých argumentů. PR programy si tyto schopnosti pomalu budují, ale participantům to může trvat roky, než tyto věci pevně uchopí. Jedním z řešení v Porto Alegre, které mělo nahradit nedostatek dlouhodobého plánování, bylo vedení diskuzí o dlouhodobé budoucnosti samosprávy. Shromáždění diskutovalo o dlouhodobém plánování a občané nabízeli krátkodobá řešení problému. Nevýhoda však přesto přetrvávala, protože městské shromáždění může být svoláno pouze jednou za čtyři či pět let z důvodu časových omezení a nákladů.

Čtvrtou nevýhodou je důraz na místní problémy a místní veřejné politiky. Mnoho participantů, včetně dlouhodobých politických a sociálních aktivistů, tráví svůj čas a vynakládají energii na řešení problematiky místních veřejných politik. To zmenšuje množství času, který jsou aktivisté schopni věnovat svým snahám zajistit změny v regionálním, národním či dokonce globálním měřítku. I když PR participanti věnují svůj čas a snahu, aby zajistili změny v místní veřejné politice, hlavními problémy, jimž jejich komunity čelí, jsou často nezaměstnanost, násilí a chybějící možnosti vzdělávání. To by mělo být považováno za omezení, protože PR programy neposkytují příležitosti pro participanty k tomu, aby čelili příčinám svého sociálního a ekonomického vyloučení. Například v Recife jsem vedl rozhovory s mnoha aktivními PR participanty, a mnoho z nich věnovalo na PR pět až deset hodin práce. Když jsme se jich zeptali, jaký byl hlavní požadavek sousedství, první odpověď zněla: „nezaměstnanost“. Participanti, hlavně ženy, pracovaly v PR v naději, že by mohly něco změnit

a zlepšit tak své okolí, jejich myšlenky se však zaměřily na sociální a ekonomické otázky, které byly daleko nad rámec PR programů.

Participanti a vlády samozřejmě doufají, že PR programy přinesou posílení a zvýšené povědomí o globálních sociálních problémech, které jsou způsobeny chudobou v Brazílii. Nejsou zde však garance toho, že participanti překonají řešení problematiky týkající se nedostatečné infrastruktury a dostanou se k řešení posílení socio-ekonomických sil, které pozitivně utváří jejich životy. Překonání tohoto kroku je asi nerealistické od účastníků PR vyžadovat, nicméně jde o cíl vlády a většiny aktivních participantů.

Konečně, PR programy mohou být manipulovány kvůli ústřední roli sehrávané starostou a jeho kanceláří. Jestliže městská administrativa, byrokrati či zvolení zástupci mohou zkusit použít PR programy pro zlepšení své vlastní agendy. Neodkrytí klíčových informací, nedostatečná implementace vybraných veřejných politik, nebo zeslabování občanského dohledu na komise představují prostor pro potencionální manipulaci PR. Je důležité poznamenat, že PR programy v Brazílii byly na samosprávné úrovni odmítnuty sociálními hnutími a NO v souvislosti se zásahy vlád.

Sekce 8: Slibné výsledky

• Jaké jsou nejnadějnější výsledky?

Vzhledem k rozšíření PR programů v Brazílii můžeme dnes pozorovat velkou proměnlivost, co do výsledků. Zatímco mnohé varianty PR, zvláště ty v počátečních fázích rozvoje, mají smíšené výsledky, je již zřejmé, že programy, které trvaly déle než pět let, přinesly významné změny. Při hodnocení nejslibnějších případů je nutné se vrátit ke třem tématům předloženým v úvodu: (i) veřejná osvěta a aktivní občanský postoj (ii) sociální spravedlnost a (iii) správní reformy. Tato závěrečná část je věnována vyhodnocení nejperspektivnějších výsledků u nejúspěšnějších případů.

Veřejná osvěta a aktivní participace občanů

Spoluúčast v PR programech má v průběhu času tendenci k nárůstu. Účast občanů se stále zvyšuje, s významným nárůstem po třetím roce. Rychlejší zapojení občanů nastává, když se vláda zaváže PR významně podpořit, včetně poskytnutí zdrojů. Spoluúčast se zvyšuje patrně proto, že si občané uvědomují přímou souvislost mezi časem, který věnují PR, a změnami, které přinášejí výsledky této koncepce. Občané, kteří původně na PR neparticipovali, jsou vtaženi do procesu, jakmile jim je jasné, že hlavní cesta, jak zajistit práci pro veřejnost nebo sociální rozvoj, vede přes spoluúčast na PR. V Porto Alegre a Belo Horizonte byly PR rozšířeny a obsahovaly programy a projekty atraktivní pro střední třídu. Političtí aktivisté v Belo Horizonte, kteří dlouho preferovali klientelismus, museli navíc přebudovat své politické strategie tak, aby mohli poskytnout zdroje pro své rezidenční čtvrtě. Tradicionalističtí političtí organizátoři už nemohli nadále spoléhat na klientelismus, ale museli se mobilizovat a vyjednávat novými způsoby.

PR působí jako „školy občanů“. První fáze PR v ročním rozpočtovém cyklu zahrnuje hlavně informační setkání. Tato setkání poskytují exekutivě, nevládním organizacím a aktivistům-odborníkům příležitost k prodiskutování záležitostí týkajících se rozpočtu, administrativní správy, zodpovědnosti, daní a práv občanů (sociálních, politických a občanských). Nově participující občané jsou zaplaveni informacemi, zatímco ti zkušenější si tříbí své vlastní pojetí. Proto hrají významnou roli nevládní organizace, neboť pracují s dlouhodobými participanty, u nichž tříbí politické strategie a nováčkům poskytují základní pomoc.

Důležitou roli hrají občanská práva, poněvadž účastníci PR se zaměřují na otázky povinností jak úřadů, tak i občanů. Ve fázi vyjednávání PR aktivisté, zvláště občané, kteří jsou dlouhodobě aktivní politicky, čerpají podporu pro svou argumentaci z práv zaručených brazilskou ústavou z roku 1988. Během počátečních „zplnomocňujících“ schůzí jsou účastníci poučeni o svých občanských právech i povinnostech a o povinnostech a zodpovědnosti úřadů.

Úřady a participanti tvrdí, že rozšíření občanských práv závisí na posílení pout v rámci komunity a na demontáži strnulých hierarchických rolí, které rozdělují Brazílii. PR programy poskytují občanům příležitost k vytvoření solidárních vazeb v důsledku podobnosti jejich požadavků. Komunitní vazby mezi skupinami a jednotlivci mohou být posíleny tím, že jim programy umožňují vyslovit a adresovat své problémy a hledat společná řešení. Jedna z možných nevýhod PR je, že vůdcové komunit mohou mezi sebou soupeřit o omezené zdroje. Vláda a prominentní aktivisté musejí upravit pravidla tak, aby podpořili solidaritu a omezili hospodářskou řevnivost.

Jedním z nejlepších příkladů tohoto úsilí je "obhlídka priorit". Zástupci z každé čtvrti navštíví všechny navržené veřejné práce, aby mohli osobně zvážit sociální potřebnost předloženého projektu. Delegáti PR jsou známí tím, že dovedou změnit svůj postoj, když navštíví staveniště, jehož sociální potřebnost je mnohem vyšší, než v případě jiných navrhovaných projektů. Jak jsou solidární pouta posilována a prosazována, PR program pěstuje hlubší smysl pro komunitu.

Zpochybňovány jsou také důležité sociální hierarchie v Brazílii, třebaže v omezenější formě, poněvadž tradičně vyloučení občané (většina účastníků je nízkopříjmová) mají příležitost vyjádřit své požadavky ve formální veřejné oblasti. Legitimizace jejich požadavků a schopnost (právo) předložit sporné otázky ve veřejném prostoru jsou důležitým krokem ke zpochybnění rigidních sociálních rozvrstvení. Mnozí vyloučení občané neměli nikdy příležitost hovořit nebo přednést požadavek veřejně. V rámci participativního rozpočtování toto právo získali.

Sociální spravedlnost

Zdroje umístěné prostřednictvím PR programů mají tendenci být realizovány v nízkopříjmových oblastech. Čtvrti a spádové oblasti s nižší úrovní infrastruktury a vyšší mírou chudoby získávají více prostředků než oblasti, které na tom jsou lépe. Základnu pro poskytování zdrojů tvoří index kvality života, zahrnující příjem, vzdělání, materiální infrastrukturu a poskytované sociální služby. Index kvality života zaručuje, že chudší městské oblasti dostanou více prostředků, než čtvrti, které jsou na tom dobře. Přidělování zdrojů podle hranic čtvrtí a spádových oblastí tvoří efektivní nástroj pro redistribuci zdrojů do čtvrtí nízkopříjmových a s nerozvinutými službami.

Vytyčení hranic čtvrtí (zmapování čtvrtí) může být často i důvodem jejich zpochybnování. Například v Porto Alegre účastníci nesouhlasili s původními hranicemi okresu. Po dvou nebo třech letech byl počet okresů zvýšen z původních pěti na šestnáct. To čtvrtím s podobnými charakteristikami umožnilo, aby byly začleněny do stejné oblasti, což pak představitele jejich komunit vedlo ke spolupráci v pokusech o získání zdrojů.

Například mezi roky 1996 a 1998 PR program v Porto Alegre vynaložil 260 milionů amerických dolarů na projekty vybrané účastníky. Drtivá většina těchto zdrojů proudila do chudších čtvrtí s nízkou úrovní služeb. Zatímco je nemožné přesně zjistit, kolik zdrojů bylo alokováno do nízkopříjmových oblastí, lze na druhé straně dokumentovat, že ty nejchudší čtvrti v Porto Alegre dostaly finanční prostředky, které pro ně předtím nebyly dostupné. V samosprávném městě Belo Horizonte lze rovněž potvrdit, že nízkopříjmové čtvrti získaly větší míru prostředků, než dostaly čtvrti středně- a vysocepříjmové, a že nízkopříjmové čtvrti dostaly více, než dostávaly tradičně.

Druhý způsob, kterým PR programy podporují sociální spravedlnost, je rozvoj tematických rozhodovacích sborů. Občané znepokojení nedostatkem zdravotní péče či nízkou kvalitou vzdělávání mohou své požadavky začlenit do PR programu. Diskuse s účastníky PR mohou vládu vést k tomu, že věnuje více zdrojů do oblastí s nízkou úrovní služeb. Důkazy nasvědčují tomu, že PR programy jsou realizované vládami, které jsou již odhodlány věnovat více zdrojů chudším oblastem. Není zcela zřejmé, zda nárůst sociálních výdajů pramení z PR programů, nebo z politické ideologie pokrokové vlády. Zatímco je nemožné jasně oddělit politický program pokrokové vlády a funkci PR, je podstatné konstatování, že PR programy mají tendenci koexistovat s významnými změnami sociálních výdajů.

Sociální spravedlnosti je také dosaženo prostřednictvím účinnější a na komunitu orientované politiky. Nižší úroveň korupce, podporovaná transparentními procesy, pomáhá zajistit, že veřejné zdroje budou použity efektivněji. Účinnější použití veřejných zdrojů většinou bezprostředně ovlivňuje chudé a nízkopříjmové občany, protože může být realizován větší počet projektů. Tyto projekty často mívají okamžitý dopad na kvalitu života ve čtvrti nebo na nekvalitní služby poskytované politickou arénou.

Sociální spravedlnost je nakonec posílena i vstupem tradičně vyloučených skupin a občanů do shromáždění přijímajících životně důležitá rozhodnutí. I když zde nejde o materiální přínos tradičně spojovaný se sociální spravedlností, nemělo by být příliš zpochybnováno že vytvoření této institucionální oblasti poskytuje nízkopříjmovým občanům příležitost přednést své sociální a politické požadavky ve formálním institucionálním prostředí. Tradičně vyloučení občané mají příležitost a právo se účastnit nových shromáždění, kde se přijímají rozhodnutí. Rozhodnutí a zajištění jejich hlasů na shromážděních ústí ve specifické změny v jejich komunitách. Jde o výrazně posilující proces, který umožňuje nízkopříjmovým a vyloučeným občanům přijímat rozhodnutí, která utvářejí jejich životy i životy jejich spoluobčanů.

Administrativní reforma

Úřední a správní reforma je posledním významným výsledkem PR programů. Zavádění nových rozhodovacích procesů rovněž vyžaduje takové vnitřní změny byrokracie, které vedou

k možnosti zavedení těchto rozhodovacích procesů a tak i nastolení souladu s novými kritérii. V úspěšných PR programech je věnován značný čas i úsilí na decentralizaci vládnutí. Úřednický aparát má za úkol přispívat k organizaci každého okrsku, což usnadňuje kontakt mezi obyvateli a vládou. Tito úředníci slouží jako prostředníci mezi občany a odborným personálem. Ve všech úspěšných PR programech je věnováno značné úsilí rozvoji těsných kontaktů mezi PR účastníky a úředníky.

Informace technické povahy, nezbytná pro realizaci veškerých projektů veřejných prací, se stávají součástí veřejné diskuse. Občané potřebují porozumět specifickým požadavkům pro stavbu silnice nebo pro vybudování odvodnění. Tato informace, obvyklá v privátním sektoru či v odborných sekcích úřadů, byla poskytována i občanům a umožnila jim přijímat kvalifikovaná rozhodnutí. Navíc byla zavedena jasná, racionální a systematická pravidla pro realizaci projektů. To snižuje moc nejvlivnějších a „nepostradatelných“ úředníků, protože už nejsou schopni manipulovat s přidělovanými veřejnými financemi. Vytvoření jasného souboru pravidel poskytuje všem zainteresovaným stranám – občanům, vládním úředníkům, úřadům a podnikatelům – informace o tom, že politická rozhodnutí přijatá na veřejných PR fórech, budou převedena do reálných aktivit. Proces implementace, který je stoprocentně transparentní, je zpravidla otevřený a může mu porozumět každý angažovaný občan. Každý občan může snadno kontrolovat realizaci projektu a pochopit jeho aktuální stav (tzn. plánování, nabídky realizace projektů a jejich implementaci).

Sekce 9. Mohou být PR programy implementovány za hranicemi Brazílie?

- *Mohou být participativní rozpočtové programy realizovány vládami v dalších zemích? V jiných regionech světa?*

Nástroje, postupy a metody participativních rozpočtů jsou podle našeho mínění přenositelné do jiných zemí na místní i státní úrovni správy. V Brazílii byly PR programy úspěšně realizovány v různých oblastech – od průmyslových jihovýchodních až po severní region v Amazonii. Byly úspěšně zavedeny u samosprávných úřadů měst s téměř dvěma miliony obyvatel, až po města s méně než 100 000 obyvatel. Mají-li vlády zájem na zavedení programu jako je PR, měly by rozhodně zvážit některé z následujících otázek:

- Mají dostatek volných financí, aby si občané mohli vybrat konkrétní veřejné práce?
- Mohou být PR programy použity na zvýšení výběru daní?
- Je místní vláda připravena svěžit pravomoc občanům?
- Naruší PR programy tradiční správní síť? Chce ji vláda změnit?
- Může PR pomoci místní vládě k vytvoření nových základů politické podpory?

Jádrem každé úvahy musí být životaschopnost přenosu rozhodovacích pravomocí na jiný orgán po politické i administrativní linii. PR je složitý proces, jehož úspěšné zavedení do praxe může trvat i několik let. V případě, že místní vláda čelí intenzívním tlakům jiných politických stran nebo

médií, nepružnost a veřejná povaha PR může zkomplikovat správní problémy. K tomu, aby zapojila občany do inovativního procesu politické správy, musí mít místní vláda dostatek prostoru pro prosazení změn. Navíc musí mít místní vedení zdroje a kapacity na reformu úřadů, aby byl program skutečně realizován v souladu se stanovenými pravidly.

Druhým problémem, který je třeba zvážit, je finanční flexibilita a nezávislost. Mají například mexické samosprávy či indické státy dostatek volných finančních zdrojů na to, aby začlenily občany přímo do rozhodovacího procesu politické správy? Jestliže má vláda málo finančních prostředků nebo nedostatek volnosti, pak by měla zvážit, jak by zaměření na finanční a rozpočtové problémy ovlivnilo její celkový politický program. Pokud vláda nemá finanční autonomii, může využít systém PR k tomu, aby občanům pomohla upřednostnit nějaký typ sociálních výdajů? V tomto případě by mohl být program PR využit spíše jako osvětový nástroj než jako prostředek k distribuci omezených zdrojů.

- *Může být program participativního rozpočtu realizován nevládními organizacemi v jiných zemích a v jiných oblastech světa?*

Pokud jsou vlády neschopné nebo neochotné realizovat PR programy, mohou nevládní organizace sehrát zásadní roli formou šíření informací a sledováním vládních výdajů. Nevládní organizace hrály důležitou úlohu při šíření PR programů po celé Brazílii. Nevládní organizace mohou při zavádění PR programů spolupracovat s vládami nebo mohou zřídit paralelní monitorovací programy.

Jedním z počátečních úkolů je zapojení sociálních hnutí a nevládních organizací do zdánlivě komplikovaných problémů v oblasti daní, reprezentace, včetně tvorby efektivnějších politických programů. Před realizací PR programu by bylo užitečné, aby občanští aktivisté začali zpochybňovat, jak jsou využívány veřejné zdroje a navrhopvat, jak by měly být využívány. Prvním krokem by bylo zaměření se na rozpočet a sociální výdaje, zatímco druhým krokem je jednoznačně tvorba norem a politik.

Například v brazilském Rio de Janeiru iniciovala IBASE (nevládní organizace zabývající se prosazováním politiky - politickou advokací) vznik celoměstského fóra pro sledování rozpočtu a pořádala veřejné diskuse na téma rozpočtu a sociálních výdajů. První fáze tohoto procesu je technická, kdy IBASE shromažďuje a distribuuje podrobné informace o obrovském a složitém rozpočtu Rio de Janeira. V tom je zahrnuta analýza rozpočtových výdajů v týdenní a měsíční periodě. Druhá fáze monitorovacího procesu se zaměřuje na začlenění dalších nevládních organizací, sociálních hnutí a komunitních organizací do fóra. Fórum analyzuje, jak jsou využívány omezené finanční prostředky, a vypracovává doporučení, jak by tyto peníze měly být použity. IBASE pomohla vytvořit PR fórum v očekávání, že hlubší znalosti rozpočtů a skutečných výdajů mohou přispět ke zvýšení spoluúčasti.

Třetí etapou je vývoj alternativních programů a plánů; a až na konci tohoto procesu přichází kritika norem a politiky.

- *Existují předem utvořené sítě sociálních hnutí, které by podporovaly PR?*

Poněvadž zde není žádná minimální úroveň občanského společenského aktivismu nezbytného pro zavedení nějakého PR programu, program bude pravděpodobněji vzkvétat na sítích občanů a na sdruženích, které ho silně podpoří. V průběhu zakládacího procesu mají mnozí původní spoluúčastníci tendenci stát se aktivisty politickými. Vyšší úroveň participace pomáhá legitimizovat vládní reformní úsilí. Původní sociální sítě, které podporují PR program tím, že mobilizují své úsilí, tak pomohou legitimizovat reformní úsilí vlády. Původně existující sítě často pokládají základy pro progresivní vlády a pro občanskou podporu vzniku inovativních fór zabývajících se tvorbou politiky.

- *Existují zde předchozí zkušenosti s administrativní a finanční decentralizací?*

Předchozí zkušenosti s decentralizací mohou učinit byrokracii přístupnější pro přijetí správních reforem. Vláda musí být schopna reformovat státní správu tak, aby byla otevřená, transparentní a zaměřená na občany. Když se občané účastní procesu tvorby politiky, byrokracie ztratí některé ze svých pravomocí, které jí umožňovaly stanovit veřejný program. Pokud má místní vláda při využívání dostupných zdrojů volnou ruku, je pravděpodobnější, že zahájí PR program. Místní samosprávy musí mít kontrolu nad vlastními financemi, aby mohly implementovat reformní politiku tohoto typu.

- *Může samospráva vyčlenit větší zdroje na podporu svých nejchudších občanů a čtvrtí, aniž by ztratila všeobecnou politickou podporu?*

Pro přidělování větších zdrojů do chudých čtvrtí potřebuje progresivní vláda širokou legitimitu. Je důležité, aby vláda zvážila úroveň a druh své podpory, a mohla tak posoudit, jestli její voličská základna podpoří vyšší míru alokace zdrojů do chudších čtvrtí. Důležitou součástí PR programů je sociální spravedlnost. Progresivní vláda má náklonnost k pravidlům PR, a je stimulována ideály sociální spravedlnosti, zatímco občané s nízkými příjmy mají ke spoluúčasti specifický podnět – budou dostávat více prostředků. PR programy jsou velmi kontroverzní, poněvadž chudí dostanou více prostředků a zboží, než kolik dostávali z programů předchozích.

- *Jaká je úloha legislativy? Mohou zákonodárci podporovat aktivnější spoluúčast?*

V Brazílii nemá legislativa prakticky žádný vliv na tvorbu programů nebo na proces PR. Veškerou moc má ve skutečnosti exekutiva. PR programy začleňují občany do procesu tvorby politik, který je formován a řízen exekutivní sférou. Legislativci v případě PR skutečně nehrají žádnou roli. V některých brazilských municipalitách mají legislativci v úmyslu navštěvovat shromáždění, poskytovat podporu a mobilizovat jednotlivce. Zástupci exekutivy toto zapojení však mnohdy nevnímají pozitivně. A to je jedna z nejdiskutabilnějších otázek PR programů.

Legislativa jako volený orgán má prostřednictvím PR snížené pravomoci, zatímco občané jsou přímo angažováni v procesu tvorby politik: Politická rozhodnutí dělají občané, nikoli legislativci.

Bibliografie v angličtině

Abers, Rebecca. 1998. "From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. Politics and Society. 26(4): 511-537.

Abers, Rebecca. 2000. Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil. Boulder: Lynne Rynner.

Baierle, Sergio. 1998. "The Explosion of Citizenship: The Emergence of a New Ethical-Political Principle in Popular Movements in Porto Alegre, Brazil. In Alvarez, Sonia E., Evelina Dagnino and Arturo Escobar. 1998. Cultures of Politics/Politics of Cultures: Re-visioning Latin American Social Movements. Boulder: Westview Press.

Sousa, Boaventura de Santos. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy." Politics and Society. 26(4): 461-509.