

## GOVERNANÇA PÚBLICA: LIMITES E POSSIBILIDADES DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GUINÉ-BISSAU

Mafudje Seide<sup>1</sup>

Sâmia Nagib Maluf<sup>2</sup>

O presente artigo busca identificar e compreender os limites e possibilidades da adoção do orçamento participativo (OP) na Guiné-Bissau, e não só, como a sua adoção pode promover a governança pública no país, dado que não existe instrumento de participação que fomenta a governança na administração pública guineense. Para tanto, adota-se abordagem qualitativa e quanto ao procedimento técnico para coleta dos dados, segue-se a pesquisa bibliográfica e documental. Para análise dos dados utiliza-se análise do conteúdo. Como resultado, constata-se que a centralidade do processo administrativo do país constitui uma barreira para a sua implementação, isto é, a sua base de funcionamento assenta-se nos poderes locais – município e autarquias locais, haja vista que, na Guiné-Bissau, esses poderes ainda não funcionam. Também, se constata que a adoção do OP leva o país a uma governança pública através do seu potencial em permitir que o governado (cidadão) e governante compartilhem a responsabilidade de tomada de decisões sobre repartição e alocação dos recursos públicos.

**Palavras-chave:** Governança pública; instituições participativas; difusão do orçamento participativo; orçamento participativo em África; Guiné-Bissau.

### Introdução

O processo hegemônico globalizante tem causado quase em todo mundo uma crescente exclusão social e marginalização da grande parcela da população na qual as democracias representativas tradicionais não se foram capazes de fazer face aos novos desafios e de mobilizar as energias e restaurar a confiança do povo nas suas instituições e classes políticas (SANTOS, 2009; DIAS E ALLEGRETTI, 2009). Estes fatos caminham com a ausência de espaços que permitem às próprias instituições estabelecerem diálogo permanente com os habitantes, onde estes possam comunicar os seus desejos baseados na visão solidária para indicar bens comuns e interesses coletivos. Para tanto, como resposta a tal processo, os países tiveram que buscar formas de democratizar os seus contextos políticos, criando assim, espaços de participação popular onde a população de modo geral possa participar diretamente nas discussões e deliberações sobre as políticas públicas (FEDOZZI e MARTINS, 2015).

No mundo, assim como na Guiné-Bissau, a participação popular desempenha papel fundamental na mudança social, uma vez que o envolvimento dos cidadãos nos espaços de tomada de decisão política permite influenciar as políticas públicas (SECCHI, 2009). As

---

<sup>1</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0260-0830>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5509282821153009>

<sup>2</sup> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8319-555X>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4458172885068411>

experiências participativas no âmbito da administração pública e de políticas são consideradas como novos arranjos institucionais que modificaram a relação entre o Estado e a sociedade por meio de adoção de diferentes instrumentos participativos, a título de exemplo: os conselhos consultivos e gestores, o orçamento participativo, as audiências públicas, os fóruns e entre outras (PAULA, PALASSI e SILVEIRA, 2021).

Tais instrumentos surgiram a partir do momento em que o Estado e mercado deixaram de ser os principais detentores da provisão de quase todos os serviços demandados pelos cidadãos conforme acontecem na administração burocrática e na Nova Gestão Pública (modelo de mercado). Foi nesse cenário que surgiu o modelo conhecido como nova Governança Pública em que os usuários dos serviços públicos passam a ocupar uma posição ativa no desenho e na prestação de tais serviços, assim lendo-os a exercer seus direitos por além das já consumadas obrigações (Torfing; Triantafillou, 2013 *apud* Silvestre 2019).

Segundo Evans e Sapeha (2015) a governança pública é o processo pelo qual os políticos e diferentes atores estabelecem contato entre si com a finalidade para criação e governabilidade do processo de definição e implementação da política pública. A governança pública é caracterizada pela sua inovação que anteriores modelos não incorporam nas suas formas de provisão dos serviços públicos aos contribuintes. A sua inovação é observada quando da entrada de vários atores fora da arena governamental para debater sobre quais as políticas públicas a serem desenhadas e implementadas com vista a atender as necessidades dos clientes - cidadãos (OSBORNE, 2006). No seu âmago está a questão da solidariedade e compartilhamento da responsabilidade entre vários atores na provisão de serviços à sociedade.

Como processo, a governança é um processo estável, no qual os atores negociam dentro de uma estrutura normativamente regularizada. O papel de cada participante é definido e são independentes entre si no quesito da participação, porém, todos eles privilegiam os interesses coletivos atinentes aos interesses dos grupos representados (SILVESTRE, 2019).

Segundo Pinto *et al.* (2018), na governança participativa, é esperado que a autoridade do governo seja guiada pelos interesses da coletividade, procurando assim o fortalecimento da cidadania. Neste condicionante, a responsabilidade máxima caberá as organizações estatais e seus líderes para a criação do valor público, além de desempenhar papel de agente facilitador da negociação entre atores envolvidos (SILVESTRE, 2019).

Mas, contudo, ainda na Guiné-Bissau há um limitado exercício da cidadania que se restringe ao direito de votar (eleger os governantes e como de realização de protesto contra o

desgoverno), mas que não há espaços de diálogo (instrumentos de participação formal<sup>3</sup> como existe em outros países) entre a sociedade e o Estado para a concepção de política governativas.

Este fato caminha-se com a descrença dos cidadãos guineense nas instituições e na democracia do país. A tal realidade se verifica por meio das vozes dos cidadãos e das manifestações públicas organizadas no país. Numa entrevista à DW África<sup>4</sup> (2021) o ativista social assegurou que a democracia do país está corrompida, por outro lado, o jornalista sublinhou que para que haja uma estabilidade e paz efetiva no país, deve-se realizar reformas profundas para poder evitar a mercantilização da democracia por parte das agremiações políticas do país.

Além disso, as sucessivas greves nos diferentes setores da máquina pública mostram a incapacidade do governo em garantir o pleno fornecimento dos serviços de suma relevância aos cidadãos, como saúde, educação e entre outros, que no fim das contas leva a decretação de greves pelo maior central sindical do país (UNTG – União Nacional dos Trabalhadores da Guiné-Bissau)<sup>5</sup>, na qual os trabalhadores reivindicavam a melhoria de condição de vida, dado que são os reais produtores da riqueza do país (DW; LUSA, 2021).

Somando ao descrito anteriormente, a vice-presidente da Rede Nacional das Associações Juvenis (RENAJ) no país<sup>6</sup>, tem defendido a necessidade da sociedade civil em fiscalizar a execução orçamentária na Guiné-Bissau durante a cerimônia da abertura do seminário de três dias subordinado ao tema: “Reforço de capacidade da Sociedade Civil no domínio da fiscalização de Contas Públicas” (RÁDIO VOZ DE RIO CACHEU 2020). A mesma assegurou que a falta da fiscalização da execução orçamentária por parte da sociedade civil resultou no subfinanciamento dos setores chaves, nomeadamente: educação, saúde e emprego para o desenvolvimento e melhoria de vida da população.

É inegável que a participação da sociedade civil na fiscalização orçamentaria será de suma importância, uma vez que é um ente social que desempenhou importantíssimos papéis nos momentos críticos do país. A título de exemplo, na prevenção e gestão de conflitos conforme verificado no conflito armado de 1998/99, em exercer o papel da gente mediadora de conflito entre as partes envolvidas (Pedro, 2011), e não só, organizava e participava das manifestações populares. Além disso, contribui na redução das desigualdades gritantes que se verifica nas zonas rurais em termos de acesso a serviços de saúde e educação (BARROS, 2012).

---

<sup>3</sup> Como os conselhos consultivos e gestores, o orçamento participativo, as audiências públicas, os fóruns e entre outros que permitam a interação ente público e as instâncias dos cidadãos.

<sup>4</sup> Para inteirar mais desta entrevista, acesse o [link](#).

<sup>5</sup> Para se inteirar mais dessa informação, acesse este [link](#).

<sup>6</sup> Para mais informação acesse a afirmação do ativista social por meio deste [link](#).

Conforme o autor a presença das ONGs, Igrejas e das associações locais contribuíram no preenchimento da responsabilidade do Estado em fornecer tais serviços aos cidadãos através da instalação de centros hospitalares e de educação nas localidades rurais do país.

Para tal, entendemos que o problema em si não está somente na participação da sociedade civil em fiscalizar a execução orçamentária, mas sim no seu planejamento e elaboração como forma de possibilitar a inclusão das reais necessidades (prioridades) dos cidadãos no referido texto governativo. Perante esse cenário, este artigo objetiva entender e identificar os limites e possibilidades da adoção do OP na Guiné-Bissau. Diante disso, torna-se oportuno fazer o seguinte questionamento: Quais são os limites e possibilidades da implementação do Orçamento Participativo na Guiné-Bissau? Para a concretização do objetivo deste artigo, adota-se a abordagem qualitativa do tipo descritiva por entendermos ser a mais adequada para a produção deste artigo.

Para além desta introdução e a parte das referências bibliográficas, o trabalho está estruturado em seis seções e subseções. Na seção dois descobre-se sobre a revisão da bibliografia fundamental da literatura. Na terceira seção apresenta a metodologia utilizada, em seguida, na quarta seção aborda-se sobre o processo da elaboração orçamentaria na Guiné-Bissau. Na quinta seção, aborda-se os limites e possibilidades da adoção do OP no país e por fim, na sexta seção, apresenta-se as considerações finais.

## **Revisão da bibliografia fundamental**

### *Nova Governança Pública*

O conceito da governança não é isento de ambiguidade uma vez que o termo é utilizado em diferentes campos de conhecimento e desta forma a sua conceituação depende da seara de conhecimento em que é empregado (SECCHI, 2009). Por essa razão, a governança que será discutida nessa seção trata-se de um “modelo” da governança adotada para a concepção e implementação das políticas públicas, ou seja, de prestação dos serviços públicos.

Osborne (2010), sublinha que a complexidade da compreensão da prestação de serviços públicos no século XXI ultrapassa os paradigmas com foco político e administrativo da gestão dos serviços públicos e assim como o foco na relação intra-organizacional e gerencial da coisa pública. Mas, os tais paradigmas continuam a ser relevantes e são enfiados dentro de um contexto pluralista, em que a prestação de serviços públicos envolve negociações de relações inter-organizacionais complexas e processos de concepção de políticas multi-atores, em que diferentes segmentos sociais participam ou devem ter direito de influenciar o planejamento e definição de políticas públicas (SECCHI, 2009; 2020).

Kickert (1993) e Rhodes (1997 *apud* Osborne, 2006, p. 381) por governança “definem como mecanismo de redes inter-organizacionais e auto-organizacionais que funcionam com ou sem governo para a provisão de serviços públicos”. Enquanto que, por nova governança pública é aquela que leva os usuários a ocupar uma posição ativa na definição e implementação de políticas públicas. Segundo Bovaird (2007) é fundamental que diferentes níveis de governo possam incluir os cidadãos na prestação dos serviços. Desde a conscientização da população jovem nas escolas e de outros serviços.

Osborne (2006, 2010) tem afirmado a necessidade da mudança na lógica da abordagem dos estudos que visam versar sobre as organizações públicas, isto é, não assentar na lógica da administração para descrever ação do aparato estatal, apesar das bases teóricas dos estudos de campo de públicas têm sustentado nos estudos da administração clássica. Contudo, se a lógica do setor privado é voltada para a produção de bens com vista a satisfação individual do cliente, é antes de tudo, a ação pública é voltada para a prestação de serviços coletivos e a geração do valor público para a sociedade.

É a partir deste elemento que se surgiu a governança pública. Segundo Evans e Sapeha (2015) a governança pública é o processo pelo qual os políticos e diferentes atores estabelecem contato entre si com a finalidade para criação e governabilidade do processo de definição e implementação da política pública

O paradigma da governança pública é caracterizado pela sua inovação que anteriores modelos não incorporam nas suas formas de provisão dos serviços aos contribuintes. A sua inovação é observada quando da entrada de vários atores fora da arena governamental para debater sobre quais as políticas públicas serão construídas e implementadas com vista a atender às necessidades dos cidadãos (OSBORNE, 2006).

Howlett e Ramesh (2016 *apud* CAVALCANTE, LOTTA E OLIVEIRA, 2018) destacam-se que o paradigma da governança se difere da NGP como da administração burocrática e possui diferentes vertentes que venham a se constituir desde os anos 1990, com significados bem próximos à capacidade do governo em novos períodos e cenários, marcados por pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação.

Das vertentes de governança destacam-se duas: governança para resultado e governança colaborativa. Na primeira vertente, a governança equivale a geração do valor público com pouco recurso mediante a capacidade institucional para resultados e ao passo que na segunda vertente – governança colaborativa, também busca gerar o valor público, contudo, através da constituição de capacidades e qualidades institucionais baseadas em colaboração entre atores públicos e privados (CAVALCANTE, LOTTA e OLIVEIRA, 2018).

Se o modelo da nova gestão pública é apoiado na competitividade, tanto entre as organizações públicas como naquelas do setor privado, a governança pública se apoia na solidariedade entre as organizações e como entre várias personas envolvidas para a provisão dos serviços aos contribuintes (SILVESTRE, 2019). Ainda segundo o autor, a ação governativa que leva à participação dos cidadãos na administração da coisa pública é demarcada a partir da chegada de Tony Blair ao cargo de primeiro-ministro britânico, no primeiro de maio de 1997.

A criação de órgãos de participação popular no desenho e implementação das políticas públicas foi um mecanismo encontrado para a melhoria dos serviços públicos e na medida que possibilita aos representantes sociais o acesso ao governo para compartilhar a responsabilidade de tomada de decisão de certas políticas públicas (WU *et. al.*,2014; PINTO *et. al.*,2018). O que segundo Peters (2004) a tomada de decisão conjunto garante a legitimidade à ação do governo, haja vista que a própria democracia foi assegurar o direito de todos os interessados pela participação.

Diante de tudo isso, o que se buscava era promover a mudança na Administração pública, tornar a gestão pública mais eficiente e as suas decisões mais coletivas e legítimas sobre a ação pública, ou seja, o que se buscava era recuperar a vitalidade democrática e melhorar o funcionamento da máquina pública. Tais mudanças seguem a tendência da governança democrática, que identificava permanente avaliação da cidadania.

No estudo de Pinto *et. al.*,(2018), ao analisarem as produções acadêmicas com foco na governança pública, constataram que todos os estudos que foram selecionados tiveram como ênfase a mudança no paradigma de uma administração pública burocrática para democrática, de um Estado gestor (hierárquico, burocrático, controlador) para um Estado cooperativo (que trabalha em parceria com parceiros ou colaboradores), de uma sociedade consumidora de políticas públicas para uma sociedade protagonista na concepção e implementação de projetos e programas de cunho coletivo.

A governança, nos seus moldes de governança democrática, não só leva a participação dos cidadãos na gestão da coisa pública, mas como beneficia o próprio governo. Dentre tais benefícios, destaca-se o progresso do governo com vista ao alcance dos objetivos, tornando a gestão mais eficiente, permitindo o restabelecimento da confiança do cidadão no setor público, ajuda o governo a recuperar a vitalidade democrática e lhe possibilita a legitimidade com vista a nutrir a governabilidade de governo (OLIVEIRA, 2009 *apud* PINTO *et. al.*, 2018).

Como discorrido anteriormente que a governança surge sob distintas lentes, mas, no seu âmago, encontra-se o processo público, demandando o permanente exercício da cidadania para democratizar a administração pública. Portanto, fomentar o exercício da cidadania levaria a

participação da sociedade civil e de outros atores do país nas instâncias que anteriormente eram excluídas de participar. O fomento do exercício da cidadania se dá por meio de instrumentos de participação popular como o OP. Destarte, na seção seguinte, discorre-se sobre esse mecanismo inovador da democracia para melhor compreender o seu processo de surgimento e do seu conteúdo democrático.

### *Orçamento Participativo*

A globalização tem causado quase em todo mundo uma crescente exclusão social e marginalização da grande parcela da população (Santos, 2009), na qual as democracias representativas tradicionais não se foram capazes de fazer face aos novos desafios e de mobilizar as energias e restaurar a confiança do povo nas suas instituições e classes políticas (DIAS E ALLEGRETTI, 2009). Estes fatos caminham com a ausência de espaços que permitem às próprias instituições estabelecerem diálogo permanente com os habitantes, onde estes possam comunicar os seus desejos baseados na visão solidária para indicar bens comuns e interesses coletivos.

Para tanto, como resposta a tal processo, os países tiveram que buscar formas de democratizar os seus contextos políticos, criando assim, espaços de participação popular onde a população de modo geral possa participar diretamente nas discussões e deliberações sobre as políticas públicas (Fedozzi e Martins, 2015). Neste condicionante, foram instituídas diferentes instâncias de participação popular direta conforme o alargamento da experiência da democracia brasileira. Dentre tais instâncias, destacam-se os conselhos de políticas públicas ou de direitos (Fedozzi e Martins, 2015), conferências, audiências públicas, orçamento participativo - OP e entre outras experiências que procuravam aumentar os atores envolvidos no processo decisório (CAVALCANTE, LOTTA E OLIVEIRA, 2018).

Wampler (2008), afirma que o alargamento dos regimes democráticos nas três últimas décadas tem sido caminhado de forma conjunta com a adoção das instâncias de formulação de políticas públicas que privilegia a participação direta dos cidadãos nos espaços de tomada de decisão, promovendo assim boas práticas que dessem voz ao povo na concepção de políticas.

O OP continua sendo reconhecido como a mais inovadora forma de participação popular em detrimento das outras, além da sua própria dinâmica de articulação entre os mecanismos participativos e dos movimentos sociais sobre as decisões na esfera pública. Segundo Dias e Allegretti (2009, p. 61), os OPs “representam um dispositivo mais interessante e paradigmático do que outros, porque tratam um tema complexo, que põe em estreito relacionamento o mundo da decisão política, a organização técnica das instituições públicas, e a esfera da autonomia

organizativa social”. Além disso, no bojo do OP encontram-se outros instrumentos cujos os objetivos fundamentais são: a desmistificação do orçamento, rastreamento do investimento público e o desenvolvimento de um planejamento baseado na participação de vários atores (SINTOMER *et. al.*, 2013).

O orçamento participativo constitui a maneira pela qual os cidadãos participam nas atividades de definição dos gastos públicos de investimento (CABANNES E LIPIETZ, 2018). Segundo Fedozzi e Martins (2015), o OP é um processo pelo qual a administração pública e a população compartilham o poder de decidir sobre as prioridades orçamentárias de investimento. Oliveira (2016) assegura que OP é a política que visa incluir a população no processo da distribuição orçamentária.

É importante contextualizar que o orçamento participativo surgiu pela primeira vez no Brasil na cidade de Porto Alegre a partir dos anos de 1989 (Dias, 2008; Cabannes, 2004), empregado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) como forma de prover justiça social, responsabilidade e transparência (WAMPLER, 2008). A evolução histórica da difusão de OP é distinguida pela literatura em três fases (Cabannes, 2004; Cabannes e Lipietz, 2018), a saber: A primeira fase, de 1989-1997, considerado período de experimentação com a sua adoção pela cidade de Porto Alegre e de Santo André, ambas do Brasil, e em Montevideu, no Uruguai.

A segunda fase, de 1997-2000, denominada período de consolidação da experiência e da sua massificação no território brasileiro pelos vários municípios liderados por outras agremiações políticas diferente do progenitor desta experiência inovadora de gestão pública. Foi verificado pela literatura que mais de 140 unidades municipais adotaram o OP com significativas variações.

Quanto à terceira fase, de 2000-2003, conhecida com período de disseminação, marcado pela sua expansão para fora do território brasileiro, isto é, para outros países do mundo. A partir deste período, assiste-se à multiplicação desse instrumento político inovador da democracia participativa por quase toda a parte do mundo (Dias, 2008), em especial relevo para a América do Sul e Central, e mais recentemente para Europa, África (a partir de 2003) e Ásia, incluindo a china.

Segundo Dias (2008) surge uma “quarta fase” (marcada pelo cenário atual) a partir da construção de redes de cooperação nacionais e internacionais de OP.

Os orçamentos participativos são adotados em diferentes tipos de assentamentos humanos (Cabannes e Lipietz, 2018), desde mega-cidades e capitais, regiões e municípios e até mesmo as aldeias e periferias. Essa diversidade de experiências e de contextos de governança local assente no OP e faz com que existam diferentes tipos de OPs. A sua heterogeneidade



deriva muito das suas bases organizacionais, que são territoriais, temáticas e atores. A grande gama das experiências do OP assenta-se na base territorial, o que acontece em nível do espaço comunitário, distrital, municipal ou regional que atua como principal mecanismo de gestão orçamentária baseada na localidade. Os OPs temáticos tratam de questões específicas que refletem a prioridade do contexto local, como por exemplo: transporte, habitação, educação, desenvolvimento econômico local e questões ambientais (CABANNES E LIPIETZ, 2018).

Além disso, os OPs também podem ser focados em atores. Neste tipo de OP os recursos são destinados a atender às necessidades de certos grupos sociais, na maioria das vezes, das camadas mais vulneráveis e excluídos, tais como afro-brasileiros e indígenas no Brasil, população idosa, jovens e mulheres. Por isso, Holdo (2020), afirma que os líderes locais e as organizações internacionais aceitaram o OP por conta do seu potencial resolutivo sobre a questão da exclusão social e da insatisfação dos cidadãos com a democracia representativa. Segundo Porto de Oliveira (2016), o OP de Porto Alegre direcionava 10 % dos recursos orçamentários do município para atender as demandas deliberadas na instância do OP.

Cabannes e Lipietz (2018) salientam-se que a grande parcela dos OPs combina OP territorial com OP temático. No geral o seu fator relevante explicativo está associado ao seu valor único que outras formas de participação não conseguem produzir, dito de outra forma, a sua capacidade de produzir resultados concretos e de curto prazo para os participantes.

Um dos resultados concretos dos OPs pode ser observado no seu caráter de maximizar a exclusão e elevar a inclusão dos grupos sociais historicamente excluídos nos espaços de tomada de decisões que afetam suas vidas. Cabannes (2004), salienta que algumas cidades específicas adotaram instâncias de participação inclusiva como os comitês específicos. A título de exemplo, cita-se o caso de Campinas, Caxias do Sul, que institui dentro do seu processo de OP um comitê de cidadania ou de inclusão social que debate assuntos referentes às mulheres e jovens. Enquanto, algumas experiências trabalham com uma visão mais generalista e não focada. Portanto, não somente os casos concretos aqui mencionados (Cabannes, 2004), mas várias cidades têm tomado iniciativas que estimulam a participação das mulheres e de outros grupos sociais menos favorecidos na tomada de decisão.

Diante das vantagens vindouras de OP que a literatura ressalta, compreende-se que, os países africanos, especificamente a Guiné-Bissau pode e deve aproveitar experiências como OP para aproximar os cidadãos (nos seus mais diversificados grupos sociais) da administração pública e permitir que eles participam da tomada de decisão na gestão da coisa pública e, haja vista a participação popular pode levar o reestabelecimento da confiança do povo nas suas instituições e nos seus dirigentes. Segundo Predo (2011), a participação da sociedade civil

(OSC) tem efeito de responsabilidade de cada governo, uma vez que a contribuição desta (OSC) possibilita uma boa governação e transparência do Estado.

Por ser um instrumento de democracia participativa utilizado pelos governos locais (nível municipal ou autárquico) a sua adoção poderá estimular a descentralização do processo administrativo, sobretudo das localidades ainda que apresentam uma cultura de centralidade gestonária. Fato esse que pode contribuir para amenizar cultura da centralidade administrativa<sup>7</sup> na Guiné-Bissau, assim, proporcionando ao Estado a capacidade de levar as instituições fundamentais para as localidades mais longínquas e que muitas vezes os serviços básicos que existem nessas localidades são oferecidos pelos atores ditos não estatais. Segundo Barros (2012), as organizações da sociedade civil reúnem esforços para mitigar a desigualdade social gritante que se verifica na Guiné-Bissau em relação ao direito de acesso a saúde e educação nas zonas rurais.

#### *Fatores Condicionantes da Difusão do Orçamento Participativo no Mundo*

A difusão das políticas inovadoras de um país para outro(s) se dá por meio da cópia de organizações (ONGs) e instituições internacionais de financiamento, partidos políticos, ativistas sociais e assim como através da ação de políticos empreendedores (WAMPLER, 2008). Elkins (2003 *apud* WAMPLER, 2008) salienta que a difusão trata da adoção de programas e políticas semelhantes pelos governos de forma não coordenada, mas sim interconectada. Baumgartner e Jones (1993 *apud* Wampler, 2008) sublinham que a adoção de política no geral torna moroso no início e muito veloz em seguida e volta a ser moroso na medida que alcança o seu apogeu, isto é, o ponto de saturação.

Destarte, pode-se identificar essa situação nas fases da evolução histórica dos OPs acima tratada, em que no começo (primeira e segunda fase) houve pouco número de casos de OP - mais de 140 municípios brasileiros adotaram o OP (DIAS, 2008). E, em seguida (a terceira fase), com elevado e rápido crescimento dos casos de adoção dessa experiência em outros países – houve a existência de cerca de 2,7 mil casos de OP em todo mundo em 2013 (Sintomer *et al* 2013), e por fim, na sua quarta fase o crescimento se voltou normal com foco na consolidação da experiência através do estabelecimento de redes de cooperação nacionais e internacionais de OP (DIAS, 2008).

---

<sup>7</sup> Adotamos o termo a centralidade administrativa porque na Guiné-Bissau não funciona as autarquias apesar de reconhecida pela carta magna do país. As demandas regionais são administradas pelos governadores que são nomeadas com base na escolha política.

Para tanto, são múltiplos os mecanismos que a literatura emprega para explicar a difusão de políticas. Entretanto, torna-se possível através da literatura identificar um conjunto de mecanismo que facilita esse processo e que também seria relevante para compreender a difusão de OP (Porto de Oliveira, 2016). Através da literatura e de observação empírica, o autor estabelece três mecanismos, a saber: institucional, social e individual para entender a difusão da política.

O Mecanismo institucional acontece de fato quando uma instituição quiser empregar uma política em virtude do aprendizado que teve com outra instituição, o que se chama de racionalidade perfeita, e ou quando uma instituição é obrigada a adotar uma política pública por seu par. O autor sublinha que as organizações internacionais podem influenciar a adoção de uma política pública por seus parceiros de forma voluntária ou coercitiva através de financiamento dos programas e políticas. A título de exemplo, o papel do Fundo Monetário Internacional nas reformas estruturais do Estado, tanto na América Latina como em outros países (PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

O segundo mecanismo está associado à abordagem sociológica de construção social (Strang e Meyer, 1993; Simmons, Dobbin e Garrett, 2008; Strang e Soule, 1998 *apud* Porto de Oliveira, 2016), calcada a partir de três argumentos presentes na literatura. O primeiro argumento trata-se do fato de que os trabalhos como artigos científicos, teses, dissertação e teorias, no geral, podem constituir num mecanismo de difusão, haja vista que apresentam causa e efeitos da experiência.

Conforme pode ser observado pelos argumentos na literatura técnica e acadêmica de que o OP possui o potencial de reduzir a pobreza, de aumentar a legitimidade política do governo e a sua comunicação com os cidadãos, sobretudo nas áreas marginalizadas e até mesmo de ampliar a transparência pública e promover os direitos das minoria (Holdo, 2020), promover justiça social e distributiva (Wampler, 2008; Dias e Allegretti, 2009; Porto de Oliveira, 2016; Cabannes e Lipietz, 2018), modernizar os serviços públicos (Dias e Allegretti, 2009) e combater a corrupção (PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

O segundo argumento trata do valor cumulativo da prática que acaba estimulando outras instituições a adotar a mesma prática. Porto de Oliveira (2016), salienta que há um pressuposto sociológico que afirma que uma prática com elevado grau de aceitação por um determinado grupo ou instituição, acaba sendo adotado em outras instituições. Fato esse que acontece com o OP, que quando surgiu no Brasil (Wampler, 2008), em Porto Alegre, produzindo resultados positivos passou-se a ser adotado por outros municípios dentro do território nacional e assim como fora do país (FEDOZZI E MARTINS, 2015).

O terceiro argumento consiste no argumento de que a proximidade cultural também pode estar na origem de promover a difusão da política como “a identificação com categorias do tipo: países do Sul, América Latina, países de língua portuguesa etc.” (PORTO DE OLIVEIRA, 2016, p. 225).

A circulação internacional das pessoas entre organizações que promovem a difusão de OP constitui num terceiro mecanismo para sua expansão para outros países do mundo. Porto de Oliveira (2016), afirma que a trajetória institucional de pessoas facilita a expansão de OP para outros países. Fato que colocou em destaque o papel de embaixadores de participação ou embaixadores de OP. Os embaixadores de OP “são indivíduos que promovem ativamente o OP e que desempenham um papel determinante na inserção internacional do OP, em sua introdução nas organizações internacionais e na adoção da política em nível municipal” Porto de Oliveira (2016, p. 226). Portanto, esses embaixadores constituem um grupo de pessoas que atuam tanto a nível das instituições locais como daquelas que representam as organizações internacionais conforme destacado pelo autor:

São indivíduos que atuam no contexto dos municípios, como prefeitos, secretários, acadêmicos (urbanistas e sociólogos), quadros de organizações internacionais, executivos de ONGs etc., que operam por vezes dentro e outras vezes fora das instituições. Os "embaixadores do OP" são também seus representantes e militantes da causa da democracia participativa. Podem ser considerados como embaixadores do OP: Tarso Genro, Raul Pont e Ubiratan de Souza, que atuaram na prefeitura de Porto Alegre; Yves Cabannes, no Programa de Gestão Urbana para a América Latina e Caribe da ONU; Victor Vergara e André Herzog, no Banco Mundial (PORTO DE OLIVEIRO 2016, p. 226).

Uma vez representando as organizações internacionais, o comportamento desses indivíduos, de modo geral, é associado ao comportamento das organizações que elas representam. A rápida difusão do OP está associada ao momento em que uma miríade de massa crítica aceitou e reconheceu o instrumento como uma política pública positiva, e que deve ser implementado para fazer um bom governo. O seu ciclo de expansão começou a partir dos anos 1990, tendo como marco o encontro do Habitat II realizado em Istambul, Turquia, em 1996 onde Porto Alegre foi reconhecida e premiada como umas das cidades com melhores práticas de gestão urbana no mundo (PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

Os Primeiros Fóruns Sociais Mundiais (FSM), realizados na cidade Gaúcha a partir dos anos 2000, possibilitaram a rápida difusão do OP para outros horizontes do planeta. A partir desses eventos, a experiência foi reconhecida globalmente como instrumento de referência na democracia participativa. Deste período para frente a sua difusão foi estimulada pelas

organizações radicais altermundialistas, agremiações políticas de esquerda e de centro esquerda e assim como de fundações intrapartidárias (Dias e Allegretti, 2009), até mesmo pelas organizações internacionais como Banco Mundial, agências de Organizações das Nações Unidas (ONU), União Europeia, que não só, como passaram a recomendar a sua adoção aos seus parcerias bilaterais, mas também produz materiais técnicos, organiza eventos para debater a matéria de OP e como financia experiência já existentes (PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

O surgimento do OP na cidade Gaúcha serviu de motivo de Porto Alegre hospedar a sede do FSM, conforme argumentado pelo ex-prefeito da cidade, Raul Pont. A presença dessa política nesta cidade fez-se com que Porto Alegre tornasse num ícone da esperança de um outro mundo possível, “mais democrático, mais inclusivo e com mais justiça social” (PORTO DE OLIVEIRA 2016, p.227). Este fato, fez com que os líderes, sobretudo os especialistas em OP da cidade Gaúcha mantivessem contato a nível internacional, realizando formações e workshops para apresentar o OP. Como resultado dessa ação, a relação da cidade se vem a potencializar exponencialmente a nível internacional.

Por seu turno, o sucesso do OP da cidade gaúcha fez com que o dispositivo vinculado a forma de governar do Partido dos Trabalhadores (PT) seja copiado por outras cidades brasileiras sob a liderança de outras agremiações políticas, em um lado, e não somente, o dispositivo foi também comumente disseminado por fora da federação brasileira contando com grande apoio da rede de organizações para boa governança, organização internacionais e sub-regional (Organizações das Nações Unidas - ONU, Banco Mundial, União Europeia) da sociedade civil e entre outras, por outro lado (WAMPLER, 2008 E PORTO DE OLIVEIRA, 2016).

Segundo Sintomer *et.al.*,(2013), até o ano 2013 havia sido desenvolvido por vários países a experiência do OP, salienta ainda que foram implementados cerca de 2,7 mil casos de OPs no mundo todo conforme tabela 1.

**Tabela 1 - Estimativa da expansão dos OPs no mundo, de 2000 – 2013.**

Região	2000-2003	2008-2010	2013
América Latina e no Caribe	200	920	1.120
Europa	20	296	1.317
África	3	110	211
Total	223	1.326	2.648

**Fonte:** Elaboração própria com base em Oliveira (2016).

A tabela 1 ilustra a expansão do OP que foi instituída no Porto Alegre pelos outros cantos do planeta. No caso do continente africano, a importação da experiência do OP foi apoiada tanto pelas organizações internacionais (ONU) e nacionais (RECODEF<sup>8</sup>). Contudo, tais experiências apresentam desenhos institucionais diferentes dependendo do contexto local e do projeto político dos seus implementadores.

A massiva difusão do OP ocorreu a partir dos anos 2000, em que as organizações de cunho internacional desempenharam papel fundamental na sua disseminação, através de produção de materiais técnicos, organização de encontro para debater as questões do OP, e até mesmo de financiamento de projetos associados a este dispositivo da democracia participativa. A ONU promove a difusão do OP por meio da ação da sua Agência para Assentamentos Humanos, a UN-Habitat e não somente, como de financiamento<sup>9</sup> feita por suas outras Agência: como Fundo das Nações Unidas para Infância – (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Centro de Informação das Nações Unidas (UNIFEM), em diferentes momentos e países da América Latina e África (PORTO DE OLIVEIRA, 2016). Na seção a seguir, discorre sobre a experiência dos OPs dos países africanos.

#### *As Experiências do Orçamento Participativo em África*

As organizações internacionais e como daquelas subregionais têm desempenhado papel essencial na disseminação do OP no continente africano. Sintomer *et. al*, (2013), salientou que nos últimos 15 anos o continente africano tem aproveitado o intercâmbio com a América Latina e Europa para enfatizar a importância do OP como instrumento inovador para melhorar a governança de seus países. A difusão da experiência do OP ganhou força a partir do momento em que a Federação das Cidades e Governos Regionais Africanos (UCLGA) tomou um papel ativo na promoção da formação e visibilidade do OP no seu encontro trienal internacional, realizado na capital senegalesa (Dakar), em dezembro de 2012.

As primeiras experiências do OP na África ocorreram a partir dos anos 2003-2004 na zona chamada de África subsaariana. É a região do continente que fica no sul do Saara Ocidental, formada pela maior parte dos países do continente africano, com a exceção do Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia e Egípto conforme figura 1.

---

<sup>8</sup> RECODEF: uma organização representativa de sociedade civil de Fissel de Senegal e ONGs (IED afrique que buscam fomentar essa experiência na prática de gestão dos governos locais africanas.

<sup>9</sup> O Unicef financiou uma das primeiras viagens de membros da sociedade civil de Cotacachi para formação em Porto Alegre, um programa que introduziu as primeiras experiências de OP no Cabo Verde e um programa para OP e crianças no Senegal. A Unifem foi atuante na República Dominicana. O PNUD apoiou parte das experiências na África.

**Figura 1 - África Mediterrânea e África Subsaariana.**



Fonte: Brasil Escola, 2022.

O município rural camaronense Batcham, de 215.000 habitantes, em 2003, beneficiou do suporte das Ações de Solidariedade e de Apoio a Organizações e Liberdades (ASSOAL) para implementar o OP com o prefeito de Batcham e Edzendoun, um município rural com 60 km de distância da capital do país - Yaoundé. São vários atores e eventos organizados para promover a disseminação do OP em África. Também no ano em que foi realizado o fórum Pan-africano “Africities” na capital Yaoundé, em Camarões, a ASSOAL organizou uma sessão especial durante o evento somente para tratar do OP em África.

A mesma é fomentada não somente pela ASSOAL, mas também de forma conjunta com a Parceria Municipal de Desenvolvimento (MDP), uma agência mista apoiada pela Un-Habitat. Como resultado deste trabalho, foi produzida uma carta de intenções para estimular OP na África, assinada pelos cinco “prefeitos nos Camarões, agência de relacionamento de cooperação dos municípios brasileiros, UN-HABITAT, MDP e outros” (Sintomer *et. al.*, 2013, p. 57). Sendo assim, esse relevante momento foi seguido pela realização de vários eventos de formação e treinamento de profissionais sobre a matéria do OP.

No caso de Senegal, um país historicamente colonizada pela França, que faz fronteira com a Guiné-Bissau, onde as primeiras experiências do OP foram ocorridas numa comunidade rural formada por 28 aldeias chamada Fissel (com 42.000 habitantes) e a outra no leste do país, na fronteira com a Mauritânia conhecida de Matam (com 20.000 habitantes). O OP que foi criado em 2003 na Fissel procurou abrir a tomada de decisão orçamentária aos aldeões, mulheres e jovens na discussão da definição das prioridades de investimento local. Com o passar do tempo, foi observado o crescimento do número dessa experiência participativa no país, uma vez que em 2012 existem 19 experiências do OP que trabalham sobre o orçamento daquele ano e no ano seguinte, este número já atingiu 28 experiências de OP nas comunidades locais senegalesas. (SINTOMER *et. al.*,2013).

Quanto ao Burkina Faso, por meio de apoio da Organização da Sociedade Civil, foram implementadas três experiências de OP nos territórios daquele país, dentre elas: Ouahigouya (120.000 habitantes), Dapelogo (35.000 habitantes) e Diebougou (42.000 habitantes). Vale destacar que a experiência do OP nos países africanos francófonos não se restringe somente às já mencionados acima, mas também, é extensiva à experiência do Benin e Madagascar.

A experiência deste instrumento participativo também foi tentada pelos países da África lusófona. Em Cabo Verde, por exemplo, foi iniciado um projeto de implementação do OP com a coordenação da Direção Geral de Administração Local (um órgão do governo nacional). Tal projeto contou com apoio do Fundo das Nações Unidas para Boa Governança e uma organização (In-Loco) portuguesa que na altura coordenava o projeto nacional financiado pela União Europeia para formar as autoridades locais sobre OP em Portugal. Conforme Sintomer *et. al.* (2013), em 2009, as primeiras experiências desse instrumento participativo foram implantadas no município de Paul (com 8.500 habitantes), zona rural com um forte potencial nas atividades turísticas. Porém, a realização da eleição que levou à mudança do governo fez interromper o processo da implementação desse instrumento de participação apesar de todo o esforço de parcerias internacionais realizadas.

O contrário aconteceu em Moçambique, na própria capital Maputo, com 1.2 milhões de habitantes), onde OP em 2004 se tornou parte do programa eleitoral do partido político de esquerda – FRELIMO (Nguenha e Wimer 2004 *apud* Sintomer, 2013). O intento de implementação de um processo de OP no distrito de Catembe entrou na agenda das autoridades do país após uma delegação da cidade ter participado no Seminário Regional Africano sobre OP em Durban, organizado pelas organizações internacionais<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> MDP-ESA, o Habitat da Organização das Nações Unidas (ONU), Instituto do Banco Mundial e a Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação.



Além das cidades moçambicanas acima mencionadas, outros municípios também adotaram alguns princípios de OP, como o sistema de planificação participativo que foi implantado no Dondo (cidade com 71.600 habitantes). Fato esse que levou a existência de um modelo de desenvolvimento comunitário baseado nas discussões do plano orçamental em que a comunidade e o setor privado participam na sua idealização. Desta feita, a cidade ganhou notoriedade e reconhecimento por meio de vários prêmios internacionais sobre a sua experiência inovadora de gestão participativa (SINTOMER *et. al.*, 2013).

Entretanto, o fato de o continente apresentar pouco número de experiência de OP se deveu à alta dependência dos países africanos em relação aos seus doadores e parceiros internacionais (ONGs), embora que algumas massas do movimento social tenham buscado sinergias e esforça no sentido de fomentar a adoção de OP nas estruturas de gestão. Badiane (2011 *apud* SINTOMER *et. al.* 2013) salienta que 50% dos recursos financiados pelas cidades africanas por meio do OP, são provenientes de doadores externos.

Outro fator que esteja na origem da morosidade do OP no continente, em parte, tem a ver com a escassez dos recursos repassados às instâncias administrativas de nível locais por intermédio de uma cultura institucional ainda centralizada, além disso, a limitada descentralização que, no começo constituiu uma premissa fundamental sobre uma experiência inovadora que é desenvolvida a nível local em toda a parte do mundo (SINTOMER *et. al.*, 2013).

A transição governamental (mudança do governo) pode constituir também em uma barreira à adoção do OP e como da sua consolidação em países que tiveram as primeiras experiências deste dispositivo, como o caso de Cabo Verde (Sintomer *et. al.*, 2013), que devido às mudanças provocadas pela eleição, que alterou o corpo executivo do país, fez com que a experiência do OP neste território não se constitui num sucesso.

Allegretti (2002 *apud* Sintomer *et al.*, 2013) assegura que a invocação enraizada no OP poderia ser uma fundamental fonte de esperança nas regiões que apresentam um alto problema social, político e econômico. As experiências participativas como OP, não somente constituem uma importante ferramenta de alcançar a boa governança, mas também, de instrumento que apoia e até mesmo ajudam na celeridade da eficácia dos processos de reforma da descentralização administrativa (SINTOMER *et al.*, 2013).

Diante disso, a adoção do OP na Guiné-Bissau constituiria um grande relevo na questão da descentralização administrativa que se fala, sobretudo num momento em que surge um movimento dos jovens pelas autarquias na Guiné-Bissau. Além disso, como das vozes de

personalidades<sup>11</sup> importantes do país que advogam pelo funcionamento das autarquias locais (VOA PORTUGUÊS, 2022).

## **Metodologia**

Para a concretização do objetivo deste estudo, adota-se a abordagem qualitativa do tipo descritiva por ser a mais adequada para este estudo. Segundo Creswell e Creswell (2021), a abordagem qualitativa busca explorar e compreender o significado que os indivíduos atribuem a um determinado problema social ou humano. A sua adoção é recomendada para a exploração dos conceitos ou fenômenos com pouco ou nenhum estudo, e que no caso do OP em si, tem vários estudos que abordam a sua implementação em outros países, como Brasil, Portugal e também dos países africanos que já experimentaram a tal experiência, mas, até onde pesquisamos, não encontramos nenhum estudo que aborda a sua adoção na Guiné-Bissau. Desta forma, torna-se legível a adoção desta abordagem para o desenvolvimento deste estudo.

No que tange ao desenho de pesquisa, adota-se o estudo de caso múltiplo, começando com a descrição da experiência brasileira na implementação do OP, assim como dos países africanos que já haviam implementado esta experiência inovadora da democracia participativa e em seguida, focar-se no objetivo desta pesquisa, que passa pela verificação de limites e possibilidades de adoção de OP na Guiné-Bissau. Conforme Creswell e Creswell (2021, p. 11) por estudo de caso, é o desenho de pesquisa pelo qual o pesquisador realiza uma análise profunda sobre um determinado caso, “geralmente um projeto, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos”.

Quanto ao procedimento técnico para coleta de dados, adota-se a pesquisa bibliográfica e documental, no qual utilizou-se livros, artigos científicos, documentos oficiais e dos órgãos públicos, como a constituição da república, que nos subsidia no alcance do escopo proposto. A pesquisa bibliográfica e documental nos permite obter informações a partir das fontes secundárias, isto é, dos materiais já construídos e disponíveis para o seu uso. Conforme Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é constituída geralmente de livros e artigos científicos e está presente em todas as pesquisas científicas. Para o desenvolvimento deste trabalho foram priorizados os livros e artigos que debruçam sobre o assunto desta pesquisa.

Conquanto que a pesquisa documental é aquela que utiliza materiais que não receberam nenhum tratamento analítico e que pode ser reconstruída de acordo com o escopo da pesquisa.

---

<sup>11</sup> Para se inteirar mais desta informação acesse o [link](#).

No caso deste estudo, foram utilizados documentos dos órgãos públicos (como OGEs da Guiné-Bissau para os anos 2018, 2020 e 2021) e a constituição do país.

Primeiramente, busca-se verificar em vários repositórios científicos se o assunto ora abordado já foi objeto de estudos anteriores com objetivo de evitar a duplicidade do estudo que não acrescenta algo novo à literatura. Desta feita, consultou tanto os repositórios das universidades brasileiras (Unilab, UFC e UFCA), das universidades portuguesas (Instituto Universitário de Lisboa - Iscte, institucional da universidade Minho, institucional da universidade do Porto, o institucional da universidade de Coimbra) e das universidades da Guiné-Bissau (Instituto Nacional estudos e pesquisa Guiné-Bissau - INEP-GB, Revista Sintidus da Universidade Lusófona de Guiné, repositório da universidade Jean Piaget, da Universidade Colinas de Boé, Universidade Católica de Guiné -UCG, da Universidade Guiné-Bissau Brasil Holanda, da Universidade Nova de Guiné, do Instituto Superior Politécnico Benhobl, de Faculdade de Direito de Bissau e assim como da Escola Nacional da Administração (ENA).

Além disso, usa-se outras fontes de bases de dados para a tal verificação e como do levantamento dos materiais que subsidiaram o desenvolvimento desta pesquisa. Sendo elas, *Google* acadêmico, Revista Brasileira de Estudos Africanos, Revista do programa de Pós-Graduação em estudos africanos e Representações da África, Revista de Ciências Administrativas, Revista de Administração Pública, Cadernos de Estudos Africanos e entre outras fontes. A consulta foi realizada durante os dias 19 à 30 do mês de junho do ano 2022, com uso das seguintes palavras-chave: Orçamento participativo, Guiné-Bissau, participação social, instituições democráticas.

Para tratamento dos dados, adota-se a análise do conteúdo para analisar as informações contidas nos materiais selecionados, sendo que a análise do conteúdo é “uma técnica de investigação que, através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações” (GIL, 2008, p.152). Essa técnica permite não só analisar o conteúdo oral como também as informações contidas nos documentos, livros, artigos e entre outras matérias que servem de fonte de dados.

As limitações metodológicas, assenta-se na disponibilidade e obtenção dos matérias que permitem a descrição densa do fenômeno, isto é, dos estudos que tratam do OP dentro do continente africano e não só, como na Guiné-Bissau. Além disso, a falta de disponibilidade eletrônico do documento de gestão da Administração pública – os OGEs constituíram uma limitação ao estudo, sobretudo de analisar a situação de investimento público por uma longa data, a título de exemplo, dos últimos 10 anos da gestão pública.

## Guiné-Bissau: processo de elaboração do Orçamento Geral

O poder do Estado na Guiné-Bissau apresenta a forma do Estado Unitário, onde existe um único centro do poder executivo, legislativo e judiciário, isto é, não é como num Estado federado em que se verifica a existência dos tais poderes tanto na esfera federal, estadual e municipal. O art. 1º da Constituição do país assegura que “a Guiné-Bissau é uma república soberana, democrática, laica e unitária” (GUINÉ-BISSAU, 1996, p. 7). Segundo Bonavides (2000), a forma do Estado unitário é a mais simples forma de organização do Estado, na medida em que a ordem jurisdicional, política e administrativa se conjuga em perfeita unicidade orgânica. Destarte, nesta estrutura cabe à ordem administrativa, isto é, o poder executivo a elaboração do plano de desenvolvimento e da sua execução com intuito de fazer funcionar a máquina administrativa.

Mesmo tendo a forma de organização do Estado unitário, com poder centralizado em um único governo com a competência de administrar o país, a Guiné-Bissau divide-se em regiões politicamente administrativas e estas se subdividem em setores e seções, conforme estabelecida na redação do art. 107º do ponto um da carta magna do país (GUINÉ-BISSAU, 1996). O mapa abaixo mostra a subdivisão política administrativa do país em nove (9) regiões, incluindo o setor autónomo de Bissau, isto é, a Capital da Guiné-Bissau.

**Figura 2 - Mapa político-administrativo (regionais) da Guiné-Bissau**



Fonte: Google (2022).

Quase em todos os países do mundo, a matéria orçamentária do Estado fica reservada pela competência do poder executivo. Na Guiné-Bissau não é diferente essa competência que sempre pertence ao poder executivo de planejar as atividades financeiras do Estado. Com base

na literatura da carta magna do país, no seu art. 100, alínea c, assegura-se que é da competência do governo - órgão responsável pela execução das atividades administrativas do Estado – a preparação do Plano Nacional de Desenvolvimento e Elaboração do Orçamento Geral do Estado (OGE), bem como sua execução em cada exercício econômico (GUINÉ-BISSAU, 1996).

Ainda com a criação da lei (lei nº 3/87) de enquadramento do Orçamento Geral de Estado em 3 de julho de 1987, observa-se grande dedicação por parte do ministério (da finança) que zela do erário público no quesito da elaboração do orçamento geral do Estado (OGE). Conforme Kosta e Borges (2005), o Ministério das Finanças da Guiné-Bissau tem desenvolvido esforços para introduzir rigor e transparência na matéria das atividades financeiras do Estado. O tal esforço passou pela reforma da contabilidade pública, em que se fez a integração das despesas de investimento e do funcionamento do Estado em um orçamento mais consolidado.

A referida lei passou a servir de instrumento disciplinador do processo da elaboração orçamentária do país, estabelecendo os princípios universalmente consagrados para a planificação orçamentária, sendo eles: o princípio da unidade, universalidade, anualidade e princípio de orçamento bruto. Ainda estabelece a forma de disciplina à atividade financeira do Estado, isto é, da obrigação de prever a forma de financiamento do déficit, das condições de crédito público e de normas imprescindíveis de execução orçamental (KOSTA E BORGES, 2005).

Ainda os mesmos autores asseguram que conforme a redação do art. 8º, ponto um da lei do enquadramento do OGE, “o governo deve apresentar à Assembleia Nacional Popular, até 15 de dezembro, uma proposta de orçamento para o ano económico seguinte, elaborada de harmonia com a estratégia e objetivos do desenvolvimento económico definido no plano anual” (KOSTA E BORGES, p.43, 2005). Discutido e aprovado a proposta orçamentária na casa de representantes do povo (art. 85º, alínea g da constituição da Guiné-Bissau), o diploma é caminhado para o presidente da república à efeito da promulgação (GUINÉ-BISSAU, 1996).

A fiscalização orçamental compete além do próprio órgão responsável pela gestão e execução do orçamento, as entidades superiores e de tutela, como também dos órgãos gerais de controle administrativo e dos serviços de contabilidade pública, tendo em conta a devida observância da legislação aplicável (art. 19, ponto um da lei de enquadramento orçamentária). E no ponto dois deste artigo da referida lei, estabelece-se a fiscalização jurisdicional à mercê do tribunal administrativo e de contas, observando a legislação aplicável (Kosta e Borges, 2005), sendo considerado este como um órgão de fiscalização externo de atividades financeira das repartições públicas do país.

Diante do exposto, percebe-se que em nenhum momento a constituição e a lei preveem a participação cívica na concepção, elaboração e fiscalização do OGE na Guiné-Bissau como acontece em outros países do mundo, com a realização das audiências públicas (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018) a nível municipal para discussão do orçamento do governo local (no caso brasileiro). Frente desta realidade, faz-se toda a necessidade de convidar os cidadãos a participar na idealização das fases do orçamento público, por este constituir em um instrumento de planejamento governamental muito sublime e haja vista que os cidadãos são os reais consumidores finais das políticas do governo, ou seja, são eles os melhores sujeitos que podem expressar da melhor forma e hierarquizada as suas necessidades.

Desta forma, a adoção de um mecanismo da democracia participativa como OP seria de grande relevância para introduzir a participação cidadã na discussão orçamentária e como da sua fiscalização. Essas ações podem aumentar a confiança do povo nas suas instituições e assim como de incorporar a cultura de transparência aos atos do governo. Na seção seguinte, aborda-se sobre os limites e possibilidades da adoção do OP na Guiné-Bissau.

### **Guiné-Bissau: desafios para a implementação do orçamento participativo**

Ao falar das condições e consolidação dos OPs, Dias (2008), afirma que a implantação de uma gama deste dispositivo de participação social advém da vontade políticas dos seus proponentes políticos eleitos que as implementam e sobrevive sem nenhum enquadramento legal ou normativo, que estão sujeitos a ciclos eleitorais e interpretações subjetivas, calcada no ideologismo.

Ao analisar várias experiências de adoção e consolidação dos OPs na América Latina, Europa e África, Dias (2008, p. 202) sustenta que é possível assegurar que as “condições para a implementação e consolidação dos OP se inserem em cinco grandes dimensões, nomeadamente: ideológica, política, financeira, metodológica e societária”.

A dimensão ideológica - tem por convicção de que a participação popular não é uma barreira à ação governamental, pelo contrário, é um instrumento de apoio ao processo decisório que permite alinhar as ações do governo com as reais necessidades dos cidadãos. A ação que permite os cidadãos e governantes compartilharem o poder de decidir é aquela que permite democratizar a própria democracia (Cabannes, 2004), invertendo assim a lógica da política de representação, na qual, uma miríade de cidadãos que votam pouco para eleger uma pequena parcela daquelas pessoas que decidem muito. A dimensão ideológica aqui tratada, tem no seu âmago o processo da descentralização do poder de decidir, em que os eleitos e eleitores podem partilhar o poder deliberativo de certos assuntos.

De acordo com Dias (2008, p. 203), “é ao nível ideológico que se radicaram os fundamentos que orientam a ação política, no sentido de criar processos de âmbito co-decisional ou consultivo”. Segundo o autor este radicalismo ajuda a distinguir a grande variedade das experiências de OPs, sobretudo entre o Sul e Norte do planeta, ou seja, entre os países da Europa e o Brasil, uma vez que o radicalismo democrático (deliberação) fica mais presente nas experiências de OPs brasileiras do que as da Europa (assente na consulta). Haja vista que, a ideologia europeia, em parte alega que o progresso e nível da organização social e política alcançado no continente é prova viva de que a caminhada percorrida quanto a forma e conteúdo da ação governativa é válida.

A dimensão política está intimamente associada à dimensão ideológica. Trata-se da criação de condições, tanto aquelas internas - por parte de todo executivo municipal com foco no envolvimento do corpo técnico dos municípios e como externo - com envolvimento de diferentes organizações e lideranças locais que favoreçam a implementação do OP. Em contextos que não existem leis ou normas que tornem mister a adoção de OP, a vontade política (Rover e Henriques, 2006) e compromisso governamental dos seus proponentes tornam-se condições nítidas para a sua implementação/viabilidade e consolidação (LÜCHMANN E BORBA, 2009).

A dimensão financeira é essencial em circunstâncias deste tipo de participação, haja vista que sem um montante considerável de orçamento para investir torna-se quase impossível para o cumprimento com a proposta de participação deliberada pela instância do OP. Neste condicionante, é fundamental conjugar duas agendas, isto é, a agenda política introduzida no ato eleitoral, que permitiu a eleição do governo e a agenda emergente da participação (DIAS, 2008).

Ou seja, a concepção e progresso de um processo como OP dentro de um regime democrático representativo, implica dois exercícios paralelos por parte do poder político local, em que por um lado terá que fazer caminhar o programa do governo que permitiu a sua eleição e por outro lado, fazer com que as propostas vindas do processo participativo do OP sejam cumpridas, sob apenas de a população perder credibilidade e legitimidade política no governo por falta de cumprimento de uma destas agendas (Dias, 2008). Dessa forma, torna-se obrigatório a existência da disponibilidade financeira para fazer cumprir as duas agendas e assim como da possibilidade de aumentar o investimento público por via de participação.

Quanto à dimensão metodológica - trata da forma pela qual o OP é formulado. Dias (2008) argumenta que o desenvolvimento de um processo de participação popular como OP não deve ser guiado somente pelo desejo, mas sim de um processo que requer cuidado

metodológico fundamental para sua formulação com vista a diferencial uma participação real a uma participação condicional, ou seja, de um aprofundamento da democracia a uma mera legitimação política. Desta forma, uma das condições da dimensão metodológica “é o descentramento comunicativo por parte do executivo e da sua equipa técnica, de forma a potenciar uma plataforma de diálogo e cooperação com a população capaz de aliar conhecimentos técnicos, opções políticas e propostas expressas de acordo com necessidades reais” (DIAS, 2008, p. 205).

O estabelecimento da descentralização comunicativa do governo vai muito além de um simples diálogo entre este e o cidadão, mas sim da socialização de informações públicas por meio de diferentes canais que permite a população acompanhar informações sobre as contas públicas (despesas e receitas), sobre investimentos e gastos correntes. Essa descentralização comunicativa é a base fundamental para a construção de uma interação sólida e reflexiva sobre o orçamento, uma vez que permite o cidadão inteirar de informações que lhe ajudam a participar de forma efetiva no debate de concepção de prioridades, além de seu valor substancial de transparência da ação governamental. Segundo Dias (2008), outra condição relevante desta dimensão metodológica é a participação dos cidadãos que não só limita na definição das prioridades de investimento, mas sim da regulamentação do sistema.

Na democracia participativa exige-se o envolvimento tanto dos órgãos eleitos e daquelas pessoas que elegeram estes na definição de normas que gerem o órgão participativo. Diferente da democracia representativa onde a definição de normas para o bom funcionamento das organizações é da responsabilidade dos eleitos e dos técnicos, que muitas vezes, os conteúdos das suas informações tornam-se incompreensíveis para populações comuns, o que lhe dificulta o exercício de uma cidadania ativa. Assim, a democracia participativa:

Trata-se, portanto, de criar um espaço de participação, onde aspectos como a eleição dos conselheiros, direitos e deveres dos participantes, direitos e deveres do executivo, organização das reuniões, o método de votação e decisão dos investimentos, entre muitos outros, são co-concebidos e co-regulados por políticos e cidadãos (DIAS, 2008. p. 206).

A concepção compartilhada das normas do processo participativo reúne melhores condições de mitigar a falta de motivação e o distanciamento da população da vida política do seu território, uma vez que ela sente que está criando e ganhando algo diferente que não lhe resume em mero consumidor de participação condicionada.

Este é um aspecto muito essencial nos processos de participação popular nos espaços de tomada de decisão, sobretudo quando se fala do OP. Dias (2008, p. 207), afirma que esta é



provavelmente a mais determinante condição do processo, dado que cria a necessidade de "construir uma sociedade civil forte organizada e mobilizada para poder debater com a classe política as opções consideradas mais válidas para a satisfação das necessidades das pessoas e dos territórios". Assim sendo, uma das grandes possibilidades de levar a sociedade civil organizada à participação na definição de prioridades que devem ser atendidas pelo governo na Guiné-Bissau, é o fato de que, a carta magna não vedou a participação popular nas atividades políticas do país, isso se verifica no seu art. 3º, assegurando que:

A república da Guiné-Bissau, é um Estado de democracia constitucionalmente instituída, fundado na unidade nacional e na efectiva participação popular no desempenho, controlo e direcção das actividades políticas, e orientada para a construção de uma sociedade livre e justa (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU, P. 07).

Diante desta realidade, a adoção do OP na Guiné-Bissau caberia, em primeiro lugar guiada pela vontade política dos governantes e das autoridades administrativas das instituições públicas do país, como ocorreu em outros países do mundo, a título de exemplo, no Brasil de forma geral, concretamente no estado de Porto Alegre. Onde os governantes buscaram introduzir a inovação na gestão pública municipal, em que o cidadão e as autoridades locais compartilham a responsabilidade de alocação dos recursos orçamentários (PORTO DE OLIVEIRA, 2016) por setor através da hierarquização de prioridades dos cidadãos.

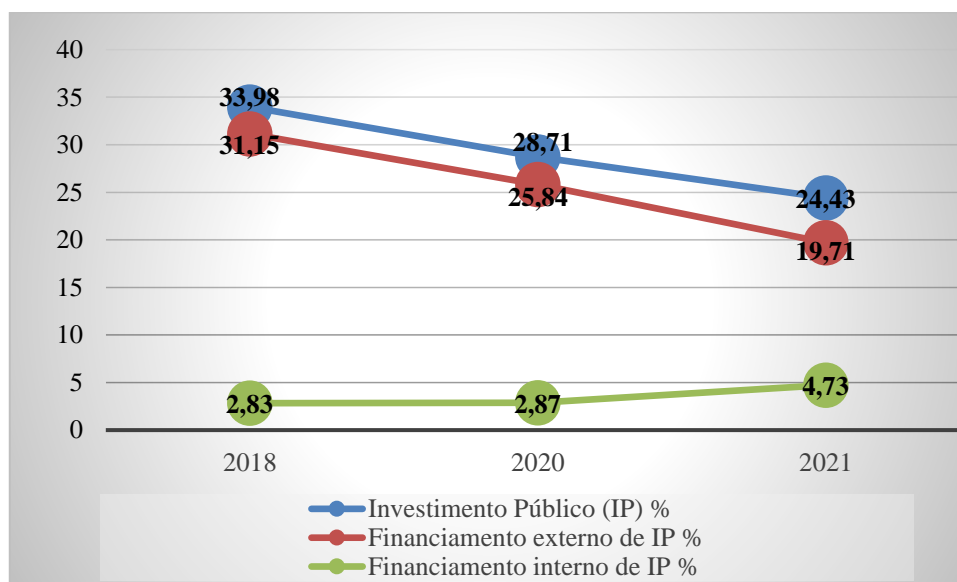
Para tanto, a vontade política dos governantes e dos seus colaboradores não constituiria um mecanismo suficiente para adoção do OP, mas de certo, deve-se haver um esforço por parte da massa populacional em exigir mudanças que possam inovar a democracia do país e conseqüentemente, da forma de atuação da gestão pública guineenses, onde o cidadão possa ser visto como sujeitos de identificação de problemas e de soluções, não como um simples eleitor (DIAS, 2008).

Dentre os fatores limitadores que podem estar na origem da adoção do OP na Guiné-Bissau conforme a literatura, associa-se a forma pela qual é a organização administrativa do aparelho do Estado guineense, que ainda é caracterizado pela centralidade do poder de responsabilidade administrativa das demandas do povo. Haja vista que, as autarquias apesar de serem reconhecidas (pontos 1 e 2 do art. 105 da constituição do país) pela carta magna, mas ainda não funcionam, o que torna numa barreira para a adoção do OP neste território, uma vez que este instrumento de participação popular é aplicado nos níveis do poder local dos territórios que já haviam experimentado, ou seja, de onde deu o seu surgimento (WAMPLER, 2008; DIAS, 2008).

As demandas regionais e setoriais são atendidas pelos órgãos centralmente ligados ao poder executivo do país, isto é, por meio dos governadores regionais e administradores setoriais que são nomeados através de escolhas políticas conforme apregoam nos pontos 2 e 3 do art. 108 da carta magna do país (GUINÉ-BISSAU, 1996).

A capacidade financeira do país também pode constituir um fator limitador da adoção do OP e como da sua viabilidade, uma vez que o orçamento geral de estado da Guiné-Bissau sempre apresenta déficit orçamentário e acima deste fato, a grande parte dos recursos direcionados ao investimento público são provenientes dos parceiros econômicos do país.

**Gráfico 01: Investimento público das propostas orçamentárias dos anos de 2018, 2020 e 2021 em %.**



**Fonte:** Elaboração própria com base nas propostas dos OGEs de 2018, 2020 e 2021.

O gráfico 01 ilustra a situação econômico-financeira do investimento público dos três anos (2018, 2020 e 2021). O gráfico, permite visualizar os valores de financiamento do orçamento de investimento, ainda subdivididas em financiamento externo e interno de investimento. Em todos os três orçamentos, percebe-se que a miríade dos recursos que financiam o investimento público é advinda de recursos dos parceiros econômicos do país e pouca parte é financiado com recursos internos.

Sendo o OP por natureza financiado com a parcela dos recursos direcionados para investimento público, pois, a dependência deste aos recursos dos parceiros econômicos do país, terá de fato afetar o OP, sobretudo das decisões do povo que estarão condicionadas pelas decisões dos financiadores que sempre definem as regras (formas de utilização) e direções (setores) sobre os quais os recursos serão submetidos. O que Sintomer *et. al.*, (2013) chamada

da perspectiva do doador/financiador. Em que a visão dos doadores pautaria em garantir o direito do doador, isto é, assegurar os objetivos formais da comunidade internacional e, em contrapartida, reduziria o direito dos cidadãos que poderiam incrementar o nível da democracia através do alargamento da tomada de decisão.

A transição governamental pode constituir uma barreira à adoção de OP na Guiné-Bissau, sobretudo, quando o OP não constitui instrumento de prioridade de governação dos governos que sucedem outro no poder, acaba desmoronar a experiência mesmo com primeiros passos realizados por partido progenitor da experiência, como acontece em Cabo Verde, que devido a mudança do governo provocado pela eleição, acabou desmoronando a experiência do OP em andamento naquele território (SINTOMER, *el. al.*, 2013).

Por ser recorrente a mudança do governo na Guiné-Bissau, seja pela queda<sup>12</sup> do Parlamento que culmina automaticamente com a queda do governo, ou pela crise institucional que leva demissão do governo pelo presidente da república, poderá constituir uns percalços que podem limitar a adoção do OP no país, uma vez que, as prioridades dos capitães que conduzem a máquina pública podem não ser as mesmas e além disso, na Guiné-Bissau há ausência de cultura de continuidade dos projetos públicos.

### **Considerações Finais**

Nas últimas décadas deste século, quase em todo mundo, os cidadãos tornaram-se muito desapontados com as suas instituições públicas. Para tanto, consta-se que a Guiné-Bissau, ou seja, as instituições do país não foram isentas desta realidade, fato que levou a realização deste estudo, em buscar compreender os arranjos que podem ser utilizados para que a administração pública do país possa restabelecer a confiança do povo nas suas instituições.

É, nesta ordem de ideias, que este estudo entende que um dos modos de resolver este problema, passa necessariamente pela adoção das experiências participativas que deram certos em outra localidade com a devida adaptação para a realidade guineense. Dentre tais experiências, o estudo elege-se o orçamento participativo (OP) como ideal. A legibilidade assenta no seu potencial de resolver problemas imediatas de curto prazo (DIAS, 2008).

O OP é o instrumento que permite os cidadãos e o Estado compartilhar ideias e decidir onde será injetado os recursos direcionados para investimento público, sobretudo, sobre as

---

<sup>12</sup> Art.: 69, ponto 1, alíneas a e b da carta magna do país, prevê situações em que o presidente da República demite o governo. Alínea a) Dissolver a Assembleia Nacional Popular em caso de grave crise institucional, ouvidos o Presidente da Assembleia Nacional Popular e os partidos políticos nela representados e observados os limites impostos pela Constituição; alínea b) Demitir o governo nos termos do art. 104 da constituição.

despesas do capital. Por ser um instrumento de participação popular que recaí sobre a parcela do dinheiro público, é obvio que a participação popular por meio dele impactará a vida dos cidadãos.

Como forma de alcançar tal desejo, verifica-se que o arranjo institucional passa pela adoção do OP na Guiné-Bissau, uma vez que permitirá a própria participação cidadã nas atividades da administração pública de forma direta. Mas antes, o estudo procurou entender e identificar as possibilidades e limites da adoção do OP no país, na qual constatou-se que a grande possibilidade é que a constituição da república permitiu a participação cidadã sobre as atividades administrativas do governo. Além disso, há vontade política por parte da sociedade civil do país em querer participar nos espaços importantes de tomada de decisões públicas, haja vista que a vice-presidente da RENAJ sublinhou a necessidade da sociedade civil em participar da fiscalização orçamentária.

Em relação as limitações destacam-se a centralidade administrativa, isto é, a não existência das autarquias locais; dependência financeira do OGE a parceiros econômicos do país, sobretudo do financiamento das rubricas de investimento público e não somente, como as sucessíveis mudanças do governo que a acabam acarretando a descontinuidade dos projetos públicos.

Portanto, a adoção dessa experiência exige esforço não só do governo, mas também do próprio Estado como um todo, uma vez que os governos locais e as autarquias de um país constituem as bases do funcionamento do OP, ao passo que na Guiné-Bissau, ainda há aquela cultura de centralização das decisões administrativa no executivo governativo, onde os poderes locais, isto é, as autarquias não existem mesmo que a criação delas havia estado prevista na constituição.

Contudo, apesar de atualmente existe um movimento de jovens e de vozes que hoje defendem o funcionamento das autarquias locais no país, mas mesmo assim, continua sendo um fator limitador de implantação de OP no território nacional. A situação financeira deficitária que sempre caracteriza o OGE na Guiné-Bissau também pode constituir um fator limitador da implantação do OP, ou seja, do limitador do seu conteúdo social (na perspectiva do cidadão) em detrimento do conteúdo dos doadores (na visão dos financiadores do país), uma vez que as demandas deliberadas no processo de OP devem ter sua sustentabilidade financeira no orçamento geral do Estado, especificamente, nas despesas de investimento.

Diante desta realidade, sem deixar de aproveitar boas práticas desse instrumento de gestão participativa, seria de fundamental importância para o governo adotar, em parte, alguns princípios de OP para o processo da elaboração do OGE na Guiné-Bissau, a título de exemplo,

do planejamento comunitário, convidando os cidadãos a apreciar e opinar sobre (processo consultivo) sobre o conteúdo orçamentário antes do seu envio para o legislativo. Este fato, pode ajudar o governo a encontrar mais soluções para os problemas sociais, assim promovendo a participação cidadã na gestão da coisa pública e, em consequência, introduzir a governança na administração pública guineense.

O desejo de implementar uma política está relacionado ao resultado que essa política é capaz de trazer para a instituição. Assim as políticas com bons resultados em uma dada localidade tendem a ser aproveitados por atores de outras regiões ou até mesmo países a fim de usufruir do seu potencial capacidade de proporcionar bons resultados à instituição e ao mesmo tempo introduzir a inovação na organização. Foi nesse contexto que o OP se disseminou para outros horizontes planetários através dos chamados embaixadores de OP, políticos e empreendedores de política. As organizações internacionais e os eventos internacionais organizados para debater a questão do OP foram um dos principais mecanismos que influenciaram a sua adoção pelos países africanos que já adotaram a experiência.

Uma das limitações do estudo é que não conseguiu realizar o exercício de fazer uma proposta do modelo de OP para a Guiné-Bissau devido às limitações da adoção da experiência de OP encontrado ao longo do estudo e não só, como da impossibilidade financeira que se encontram os autores de realizar um trabalho de campo que poderá possibilitar mais elementos da realidade social do território e assim como de contato com alguns órgãos e setores da sociedade civil daquele país. Sendo assim, será de suma importância que os futuros estudos que versam a questão da participação social na vertente do OP no país, que façam esse exercício para preencher a lacuna deixada por essa pesquisa.

## **Referências:**

BONAVIDES, P. *Ciência política*. São Paulo - SP: Malheiros, 2000.

BOVAIRD, T. “Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services”. *Public Administration Review*, v. 67, n. 5, p. 846-860, out. 2007.

CABANNES, Y. “Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy”. *Sage Journals*, v. 16, n. 1 p. 27-46, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/095624780401600104> . Acesso em: 20 set. 2022.

CABANNES, Y.; LIPIETZ, B. “Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics”. *Sage Journals*, v. 30, n° 1, p. 67-84, 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0956247817746279> .Acesso em: 20 set. 2022.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira (Orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil; Interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 59-84. Disponível em: <https://bit.ly/3cT3dki>. Acesso em: 22 jul. 2022.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. (tradução) Sandra Maria Mallmama da Rosa. 5ª ed. Porto Alegre: Penso, 2021.

DE BARROS, M. “A sociedade civil face ao processo de democratização e o desenvolvimento na Guiné-Bissau (1991-2011)”. *Africana Studia*, n. 18, 2020. Disponível em: [http://193.137.34.195/index.php/1\\_Africana\\_2/article/view/7397](http://193.137.34.195/index.php/1_Africana_2/article/view/7397) . Acesso em: 12 jul. 2022.

DIAS, N. “Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo”. *e-cadernos ces*, n. 01, 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/eces/149> . Acesso em: 20 set. 2022.

DIAS, N.; ALLEGRETTI, G. “Orçamentos participativos em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional?”. *Cidades-Comunidades e Territórios*, p. 59-71, 2009. Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3413/1/Cidades2009-18\\_Dias\\_Allegretti.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3413/1/Cidades2009-18_Dias_Allegretti.pdf) . Acesso em: 24 jun. 2022.

EVANS, B.; SAPEHA, H. “Are non-government policy actors being heard? Assessing New Public Governance in three Canadian provinces”. *Canadian Public Administration*, v. 58, n. 2, p. 249–270, 1 jun. 2015.

FEDOZZI, L., J.; MARTINS, A. L. B. “Trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre: Representação e elitização política”. *Lua nova - revista de cultura e política*, n. 95, p. 181-223, aug, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3ARaOsZ> . Acesso em: 19 jun. 2022.

FRANCISCO, De W. C. "As duas Áfricas"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilestola.uol.com.br/geografia/as-duas-africas.htm>. Acesso em 12 dez. 2022.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. Ed. 4ª, São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3Ly7E0m> . Acesso em: 25 jan. 2022.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Ed. 6ª, São Paulo: Atlas, 2008.

HOLDO, M. “Contestation in Participatory Budgeting: Spaces, Boundaries, and Agency”. *Sage Journals*, v. 64, n. 9, p.1348-1365, 2020. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0002764220941226> . Acesso em: 24 set. 2022.

KOSTA, E. K.; BORGES, R. H. DA P. *Legislação Económica da Guiné-Bissau*. Coimbra, Portugal: Almedina, 2005.

LUCHMANN, L. H. H.; BORBA, J. “Exclusão social e participação política no Brasil”. In: Anais do XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, RJ. p.2-24, 2009. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Julian->

Borba/publication/266870462\_Exclusao\_social\_e\_participacao\_politica\_no\_Brasil/links/572a41fe08aef5d48d30c9c8/Exclusao-social-e-participacao-politica-no-Brasil.pdf . Acesso em: 10 maio 2022.

OSBORNE, S. P. (Ed.). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public Governance*. London: Routledge, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3PSft2c> . Acesso em: 15 mar. 2020.

OSBORNE, S. P. “The New Public Governance?” *Public Management Review*, v. 8, n. 3, p. 377–387, 1 set. 2006. <https://bit.ly/3Tk6IRc> . Acesso em: 15 mar. 2020.

PEDRO, P. M. “A Importância da Participação e da Sociedade Civil em Contexto de Estado Frágil: Guiné-bissau”. Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal. p. 37. Tese de Doutorado. Universidade Tecnica de Lisboa (Portugal), 2011. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/10217> . Acesso em: 10 maio 2022.

PINTO, T. R. G. S.; MARTINS, S.; LEONEL, D. Silveira; CKAGNAZAROFF, I. B. “Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local”. *Interações (Campo Grande)*, v. 19, p. 627-641, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3PS77C> . Acesso em: 20 jun. 2022.

PETERS, B. G. “Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control?” *Asia Pacific Journal of Public Administration*, v. 26, n. 1, p. 3–15, 1 jun. 2004.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. *Constituição da República de Guiné-Bissau*, Boletim Oficial, 1996.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. *Guiné-Bissau: Vozes a favor da instalação do poder local*, Voa Português, 2022. Disponível em: <https://www.voaportugues.com/a/guin%C3%A9-bissau-vozes-se-levantam-a-favor-da-instalal%C3%A3o-do-poder-local/6565886.html> . Acesso em: 23 out. 2022.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. A democracia na Guiné-Bissau está corrompida, DW-Lusa, 2021. Disponível em: [shorturl.at/jkRS8](https://shorturl.at/jkRS8). Acesso em: 10 maio 2022.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. Funcionários públicos da Guiné-Bissau iniciam mais um mês de greve, DW-Lusa, 2021. Disponível em: [shorturl.at/ituY2](https://shorturl.at/ituY2). Acesso em: 10 maio 2022.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. Vice-presidente da RENAJ defende necessidade da sociedade civil fiscalizar execução orçamental, Radio Voz do Rio Cacheu, 2020. Disponível em: [shorturl.at/bfJOQ](https://shorturl.at/bfJOQ). Acesso em: 12 maio 2022.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. *Ministério da Economia e Finanças: Proposta do Orçamento Geral do Estado*, 2018.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. *Ministério da Economia e Finanças: Proposta do Orçamento Geral do Estado*, 2020.

REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU. *Ministério da Economia e Finanças: Proposta do Orçamento Geral do Estado*, 2021.

ROVER, Ó. J.; HENRIQUES, M. A. “A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local”. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 75, p. 117-137, 2006. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/905> . Acesso em: 10 set. 2022.

SANTOS, B. de S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2009. p. 678- 678. Disponível em: <https://bit.ly/3pN99y6> . Acesso em: 22 jun. 2022.

SECCHI, L. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. *Cengage Learning*, 2020.

SECCHI, L. “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”. *Revista de administração pública*, v. 43, p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3cJtn9p>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SILVESTRE, H. C. *A (Nova) governança pública*. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3pO3IVf> . Acesso em: 15 fev. 2021.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. “Participatory budgeting worldwide: updated version”. *Dialog Global*, n° 25. Bona: Engagement Global, p. 1-93,2013. Disponível em: <https://bit.ly/3cstplJ> . Acesso em: 22 jul. 2022.

WAMPLER, Brian. “A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?”. *Opinião pública*, v. 14, p. 65-95, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/4xS4YRF3bXT8BNtxVcGQrZk/abstract/?lang=pt> . Acesso em: 15 set. 2022.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/1/2555>. Acesso em: 04. set. 2022.

## **Abstract**

### *Public Governance: limits and possibilities of Participatory Budgeting in Guinea-Bissau*

This article seeks to identify and understand the limits and possibilities of the adoption of participatory budgeting (PB) in Guinea-Bissau, and not only that, how its adoption can promote public governance in the country, given that there is no instrument of participation that promotes governance in the Guinean public administration. To this end, a qualitative approach is adopted and the technical procedure for data collection follows bibliographic and documentary research. Content analysis is used to analyze the data. As a result, it appears that the centrality of the administrative process in the country is a barrier to its implementation, i.e., its operational base is based on the local powers - municipality and local authorities, given that, in Guinea-Bissau, these powers do not work yet. It is also noted that the adoption of PB leads the country to public governance through its potential to allow the governed (citizen) and the governor to share decision-making responsibility for the distribution and allocation of public resources.



**Keywords:** Public governance; participatory institutions; diffusion of participatory budgeting; participatory budgeting in Africa; Guinea-Bissau

## **Résumé**

*Gouvernance Publique: limites et possibilités de la Budgétisation Participative en Guinée-Bissau*

Cet article cherche à identifier et à comprendre les limites et les possibilités de l'adoption du budget participatif (BP) en Guinée-Bissau, et non seulement comment son adoption peut promouvoir la gouvernance publique dans le pays, étant donné qu'il n'existe aucun instrument de participation qui promeut la gouvernance dans l'administration publique guinéenne. A cette fin, nous adoptons une approche qualitative et quant à la procédure technique de collecte des données, nous suivons la recherche bibliographique et documentaire. Pour l'analyse des données, nous utilisons l'analyse de contenu. En conséquence, on observe que la centralité du processus administratif dans le pays constitue un obstacle à sa mise en œuvre, c'est-à-dire que sa base de fonctionnement repose sur les pouvoirs locaux - municipalité et autorités locales, étant donné qu'en Guinée-Bissau, ces pouvoirs ne fonctionnent toujours pas. Il est également noté que l'adoption du BP conduit le pays à la gouvernance publique par son potentiel à permettre aux gouvernés (citoyens) et au gouverneur de partager la responsabilité de la prise de décision pour la distribution et l'allocation des ressources publiques.

**Mots-clés:** Gouvernance publique; institutions participatives; diffusion de la budgétisation participative; budgétisation participative en Afrique; Guinée-Bissau

## **Resumen**

*Gobernanza pública: límites y posibilidades de los Presupuestos Participativos en Guinea-Bissau*

Este artículo pretende identificar y comprender los límites y posibilidades de la adopción del presupuesto participativo (PP) en Guinea-Bissau, y no sólo cómo su adopción puede promover la gobernanza pública en el país, dado que no existe ningún instrumento de participación que promueva la gobernanza en la administración pública guineana. Para ello, adoptamos un enfoque cualitativo y, en cuanto al procedimiento técnico de recogida de datos, seguimos la investigación bibliográfica y documental. Para el análisis de datos utilizamos el análisis de contenido. En consecuencia, se observa que la centralidad del proceso administrativo en el país constituye una barrera para su aplicación, es decir, su base de funcionamiento se basa en los poderes locales -municipio y autoridades locales-, dado que, en Guinea-Bissau, estos poderes aún no funcionan. También se señala que la adopción del PP conduce al país a la gobernanza pública por su potencial para permitir que los gobernados (ciudadanos) y el gobernador compartan la responsabilidad de la toma de decisiones sobre la distribución y asignación de los recursos públicos.

**Palabras clave:** Gobernanza pública; instituciones participativas; difusión de los presupuestos participativos; presupuestos participativos en África; Guinea-Bissau.