



## بودجه ریزی مشارکتی: تجربه پورتوآلگره برزیل

پدیدآورده (ها) : ریکا آبرز؛ اطهاری، کمال؛ آبشناس، جمیله  
هنر و معماری :: جستارهای شهرسازی :: بهار 1386 - شماره 19 و 20  
از 94 تا 103  
آدرس ثابت : <http://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/330585>

دانلود شده توسط : محمدحسین ملک نژاد  
تاریخ دانلود : 24/09/1396

مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) جهت ارائه مجلات عرضه شده در پایگاه، مجوز لازم را از صاحبان مجلات، دریافت نموده است، بر این اساس همه حقوق مادی برآمده از ورود اطلاعات مقالات، مجلات و تألیفات موجود در پایگاه، متعلق به "مرکز نور" می باشد. بنابر این، هرگونه نشر و عرضه مقالات در قالب نوشتار و تصویر به صورت کاغذی و مانند آن، یا به صورت دیجیتالی که حاصل و بر گرفته از این پایگاه باشد، نیازمند کسب مجوز لازم، از صاحبان مجلات و مرکز تحقیقات کامپیوتری علوم اسلامی (نور) می باشد و تخلف از آن موجب پیگرد قانونی است. به منظور کسب اطلاعات بیشتر به صفحه [فوانین و مقررات](#) استفاده از پایگاه مجلات تخصصی نور مراجعه فرمائید.





## بودجه ریزی مشارکتی: تجربه پورتوالگره برزیل

نویسنده: ربکا آبرز ترجمه کمال اطهاری، جمیله آبشناس

مقدمه

برای حمایت از این انجمن‌ها، به‌طور معمول کسانی را نادیده می‌گیرید که همیشه نادیده گرفته شده‌اند. به نظر می‌رسد که این موضوع در تضاد با اهداف واقعی «توانمندسازی» است. که از طرفی می‌خواهد به انجمن‌های شهری قدرت بدهد، اما از طرف دیگر می‌خواهد به مردم کمک کند تا ابزار اساسی را به‌دست آورند و قادر به تشکیل این انجمن‌ها شوند.

در فرایند عملی پیشبرد همکاری بین دولت و انجمن‌های شهری، به خصوص با توجه به «توانمندسازی» افراد کم‌درآمد، پرسش‌هایی مطرح می‌شود. کسانی که به این انجمن‌ها دسترسی ندارند یا قادر به تشکیل آنها نیستند، اغلب فقیرترین اقشارند که در محله‌هایی زندگی می‌کنند که بیشترین محرومیت را از خدمات پایه دارند. بنابراین سیاستهای دولت

این مقاله<sup>۱</sup> تجربه موفق را مورد توجه قرار می‌دهد، تجربه‌ای که به شهروندان معمولی اختیار داد که بر توزیع منابع عمومی، از طریق سیاست بودجه‌ریزی مشارکتی در پورتوآلگره نظارت داشته باشند. از زمانی که در شهر پورتوآلگره در سال ۱۹۸۹، حزب زحمتکشان (PT) قدرت را به دست آورد، دستگاه اداری شهرداری با سازمانهای محلی در محلات برای ساختن سیاستی همکاری کردند تا شهروندان بتوانند تصمیم بگیرند که به بهترین نحو هزینه‌های سرمایه‌ای در پهنه شهر توزیع شود. هیأت‌های تصمیم‌سازی منظم از منتخب نمایندگان تشکیل شده و در چند سطح سامان یافته‌اند: ۱۶ هیأت منطقه‌ای، نمایندگان محله‌های قسمت‌های مختلف شهر را گرد هم آورد، ۵ هیأت موضوعی، همه فعالیت‌های شهر را در بر گرفت، و یک شورای بودجه‌ریزی شهرداری به نمایندگان هر منطقه و هیأت‌های موضوعی جا داد. حاصل این کار، کاملاً عکس شیوه‌های سنتی بود که بر سرمایه‌گذاری مشهود در ساختن تونل‌ها، پل‌ها و استادیوم‌های فوتبال خیلی گران تأکید داشت. از سال ۱۹۸۹، بعد از به قدرت رسیدن «PT» اکثر سرمایه‌گذاری‌ها به سمت توسعه شهری در مقیاس کوچک و پروژه‌های زیرساختی در پیرامون شهر هدایت شده است. «جعبه سیاه» بودجه به وسیله بیش از ۱۴۰۰۰ نفر بازگشایی شد که در حال حاضر هر سال در تصمیم‌سازی شرکت می‌کنند و با ایجاد شورای منتخب بودجه شهرداری، که قدرت مشورتی در همه هزینه‌های شهر دارد، تصمیم می‌گیرند که چگونه شهر برای محله‌های سرمایه‌گذاری کند. با در نظر گرفتن این پیشرفت‌های چشمگیر، اینکه سیاست بودجه‌ریزی مشارکتی در عمل به چه میزان به هدف توانا ساختن گروه‌هایی که معمولاً از نفوذ عمومی محروم‌اند، دست یافته است، موضوع اصلی این مقاله است. ویژگی اصلی بودجه‌ریزی مشارکتی، برانگیختن چالش در زمینه‌ای است که از این پس آن را «مشکل نابرابری» می‌نامیم. تجارب بسیاری با مشارکت عمومی - مثل پروژه‌های مسکن خودیار، مهدکودک‌ها و تلاش‌هایی برای توسعه اقتصادی روستا - شامل تصمیم‌گیری‌هایی می‌شوند که بر اجتماعات نسبتاً کوچک تأثیر می‌گذارند. در این مورد، تصمیم‌ها برای توزیع منابع بین محله‌ها و مناطق سراسر شهر است. برخی از مؤلفان در مورد عملکرد اجتماعات فقیر، در ارتباط با منطق همبستگی و رابطه متقابل، اظهار کرده‌اند که اغلب افراد بی‌بضاعت، فداکاری‌های مهمی برای دفاع از بی‌بضاعت‌ترها می‌کنند. چنین منطقی خیلی کم در جاهایی که پیوندهای اجتماعی روزمره وجود ندارد به چشم می‌خورد، یعنی آن پیوندهایی که بین افراد درون یک جماعت برقرار است. همچنین بودجه مشارکتی درگیر تصمیم‌گیری‌های سخت در مورد منابع محدود است. مشکلات نابرابری و افزون شدن نابرابری موجود، در فرایندی این چنین

که رقابت بین اجتماعات متمایز با روابط همبستگی پیشین ضعیف مطرح می‌شود، احتمالاً شدیدتر می‌گردد.

دولت از دو طریق نقش مهمی در از بین بردن مشکلات نابرابری دارد. ایجاد شرایط مطلوب برای ایجاد انجمن‌های جدید شهری و کمک به مشارکت‌کنندگانی با اهداف نفع شخصی تا پرسش‌های اخلاقی مربوط به عدالت توزیعی را در تصمیم‌گیری‌هایشان بکنجاند. برعکس دیدگاهی که مشارکت را یک نوع «دولت محدود» تلقی می‌کنند، این مقاله مطرح می‌کند که موفقیت‌های این سیاست‌گذاری ناشی از درگیری عوامل دولتی در زمینه‌ای روزمره بوده است که تأثیر مستقیم و غیرمستقیم در سازماندهی جامعه مدنی داشته است.

### دولت محلی و مردم‌سالاری در برزیل

در اواخر سال ۱۹۷۰ دیکتاتوری نظامی که در سال ۱۹۶۴ روی کار آمده بود، تضعیف شد. در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ به سبب آزادی فزاینده مطبوعات و برگشت حکومت قانون، «عصر طلایی» بسیج مردمی در برزیل شکل گرفت. جنبش‌های انجمن شهری که خواهان عرضه خدمت پایه بودند، پیشرفت‌های اساسی به دست آوردند و جنبش رادیکال اتحادیه‌ای در سال ۱۹۷۹ با اعتصابی در کل کشور با شرکت بیش از ۳ میلیون کارگر به اوج خود رسید. این مبارزه مردمی به طور گسترده از سوی روشنفکران و سیاستمداران مخالف و تعدادی از نشریه‌های جنبش‌های اجتماعی مثل «مبارزه برای عفو عمومی» و جنبش احیای قدرت دانش‌آموزان حمایت شد. آنها از طریق پیوستن به شبکه انجمن‌های مسیحیت که به کلیسای کاتولیک الهیات آزادیخواه وابسته بود، انسجام سازمانی و مشروعیت سیاسی به دست آوردند. بیرون از این شبکه جنبش‌ها، حزب PT شکل گرفته بود. با ائتلافی از اتحادیه‌های رادیکال، جنبش‌های اجتماعی، گروه‌های کلیسایی، روشنفکران و سیاستمداران جناح چپ به طور رسمی در سال ۱۹۸۱ این حزب را تشکیل دادند.

بعد از دوران طولانی مشقت، مردم‌سالاری و افزایش خودگردانی<sup>۲</sup> مالی شهرداری این امکان را برای دولت محلی فراهم کرد که بیشتر پاسخگوی نیازهای تهیدستان باشد. اما تمرکززدایی، قدرت نخبگان محافظه‌کار محلی را نیز افزایش داد، کسانی که بیشتر منابع را در اختیار گرفته و در تشدید ارتشا و روابط «قیم‌گونه» نقش داشته‌اند. روابط قیم‌گونه در دو سطح وجود دارد، یکی رهبران محله، به خصوص رهبران انجمن‌های ساکنان، که با سیاستمداران در مورد منافع مادی زدوبند می‌کنند، مثل ساخت باشگاه محل یا تهیه وسایل ورزشی که معامله‌ای است برای جذب آرا که از سوی رهبران هدایت می‌شود. در حالی که از طریق این روش برای محله‌هایی که با این رهبران ارتباط دارند امکاناتی فراهم می‌شود،

ولی وعده‌ها بیشتر از نتایج فعالیتها است. دومین رابطه قیم‌گونه در سرمایه‌گذاری‌ها و نفوذ سیاسی بیشتر خود را نشان می‌دهد، که شامل گروههای تجاری محلی نیز می‌شود، به‌خصوص کسانی که در توسعه مستغلات دست دارند و امکانات مصرف جمعی شهری را فراهم می‌آورند، مثل شرکت‌های انبوه‌ساز، بیمارستانها و بنگاهای حمل و نقل.

### مطالعه من در مورد مشارکت‌کنندگان، قابلیت مشخصی را نشان داد که آنها یاد می‌گرفتند، چگونه تلاشها را در حرکت برای «کسب منافع» با درک نیازهای دیگران یکی کنند.

با اینکه بیشتر قراردادهای درست بسته می‌شود، شرکت‌های ساختمانی به‌خصوص در برزیل به دلیل بده بستانهای دیوانی که راه دستیابی به درآمدهای دولت را باز می‌کنند، بدنام هستند، این مسائل با شیوه حکومت محلی، که تصمیم‌گیری آن همچنان پشت درهای بسته با کمترین احساس مسؤولیتی در برابر خیل عظیم مردم تهیدست ادامه می‌یابد، جور در می‌آیند. از اوایل دهه ۱۹۸۰، PT در سطح ملی و محلی با این وضع موجود مبارزه کرده و سعی داشته است که از مرکزمداری، احزاب سوسیالیست قبل از خود علی‌رغم رواج آن بین فعالان چپ سنتی بنیانگذار آنها، فاصله بگیرد. این حزب به‌صورت «هسته‌ها» سازماندهی شده است، گروههایی کوچک که در محله‌ها، مدارس و محل کار، جلسه برگزار و تصمیم‌گیری نموده و نمایندگان را برای کنگره‌های ناحیه‌ای، شهری و منطقه‌ای حزب انتخاب می‌کنند. این باور که در پس این نظام «هرمی» وجود دارد، تصمیم‌گیری پایین به بالا را تضمین کند و براساس آن حزبی بزرگ در جنبش‌های مردمی که با رهبران رده بالا در ارتباط مستقیم‌اند، ریشه دواند. بسیاری باور دارند اگر PT قدرت را به دست آورد و راههای مشارکتی را هموار کند، جامعه مدنی با اجتماعات تصمیم‌گیری شکل می‌گیرد و سازمان می‌یابد و به‌طور کارآمدی می‌تواند دولت را از پایین مهار کند. بنابراین با جابه‌جایی سلسله‌مراتب قدرت مقامات مثل حاکمیت «شورای مردمی» می‌توانند رابطه قیم‌گونه و بی‌عدالتی اجتماعی را که به آن اشاره شد از بین ببرند.

PT در سال ۱۹۸۲ و ۱۹۸۵ در برخی انتخابات شهرداری‌ها برنده شده بود، اما تا سال ۱۹۸۸ طول کشید که در تعداد زیادی از شهرها، شهرداران PT انتخاب کردند. سیاستهای مشارکتی گوناگونی به مقیاس وسیع در شهرهای بزرگ مثل ساؤپولو و پورتوآلگره و در بسیاری از شهرهای متوسط و کوچک متعدد (بیشتر در منطقه ساؤپولو) جایی که PT دفتر شهردار را اداره می‌کرد به‌کار گرفته شدند. مسؤولان خیلی زود متوجه شدند

که فقط تهیه فضای مشارکتی کافی نبوده است - جامعه مدنی الزاماً به این افق دست نمی‌یابد. در بسیاری از شهرها جنبش‌های مردمی بسیار ضعیف و ناهمگون گسترش یافتند. فقط بخش کوچکی از مردم مشارکت کردند و آنهایی هم که چنین کردند، ضرورتاً نماینده گروههای محروم نبودند. همه آنها در تضاد با دومین شعار یعنی معکوس شدن اولویتها بود که بر جذب قیف‌گونه آنها تأکید داشت که به‌طور سنتی نادیده گرفته شده بودند. با وجود همه این موانع پیش گفته، دولت‌های محلی PT مفهوم مشارکت را تعریف کردند و به‌طور مؤثری جا انداختند.

### دستگاه اداری پورتوآلگره و بودجه‌ریزی مشارکتی

در پرتو تلاش‌های مشارکتی PT، سیاست بودجه‌ریزی در پورتوآلگره تحت شرایط خاصی توسعه یافت و برخلاف انتظار عمر طولانی داشته است. در اوایل دهه ۱۹۸۰ در قسمت‌های متعدد پورتوآلگره رهبران محله، سازمان‌های «منطقه‌ای» را با پیوند انجمن‌های محله‌های همجوار تشکیل دادند. ائتلاف‌های محله خیلی زود در سایر مناطق شهر ادامه یافت و اغلب از سوی رهبران دو شورای اول ترغیب شدند، در این ائتلاف‌ها اکثر کسانی بودند که با حزب عامه‌گرای چپ یعنی «حزب کارگری دموکراتیک» (PDT) و یا با حزب PT در حال شکل‌گیری، همکاری داشتند. در همان سال این فعالیتها موجب تشکیل سازمان بسیار گسترده شهری با هدف متصل شدن انجمن‌های محله در سراسر پورتوآلگره شد. «اتحادیه انجمن‌های محلات پورتوآلگره» (UAMPA) در اوایل دهه ۱۹۸۰، قدرت را به دست گرفت و به حمایت از کاندیدای PDT، اولین انتخابات بعد از دیکتاتوری برای انتخاب شهردار در سال ۱۹۸۵، راهپیمایی کردند. کاندیدای PDT با انتظارات زیاد کسانی که در جنبش‌های محله امیدوار بودند به خواستهای آنان توجه شود، در انتخابات برنده شد.

با حاکمیت PDT، رهبران UAMPA، که در این زمان تحت هدایت فعالان مرتبط با PT بود، نظریه بودجه‌ریزی مشارکتی را مطرح کرد. در طول سالها، جنبش‌های محله‌ای با دولت محلی در ارتباط با خواستهای خاص و منفرد، درگیر شده بودند. پاسخگویی دولت‌های محلی به این پاسخ‌ها، بیشتر به موفقیت سیاسی گروههای محلی خاصی در تحت فشار قرار دادن دولت بستگی داشت تا به اهمیت آن خواست‌ها.

در این موقعیت، رهبران می‌خواستند سطح این خواست‌ها را ارتقا دهند، آنها از اولین شهردار که به‌طور آزادانه انتخاب شده بود خواستند که گفت‌وگوی گسترده شهری در مورد اولویت‌های سرمایه‌گذاری برگزار کنند و «جعبه سیاه» بودجه بازگشایی شود و توضیح دهد که دولت چگونه از درآمدهایش استفاده کرده است. شهردار PDT مرتب قول داد





حضور گستردهٔ اقشار مختلف مردم در تظاهرات علیه فساد مالی در برزیل (عکس از پیام یونسکو: شمارهٔ ۳۷۷)

جنبش عقیده داشت که این مناطق بسیار بزرگاند و با ساختار سازمانهای محلات در شهر ارتباط ندارند، در اواخر سال جنبشها و دستگاه اداری در مورد ۱۶ منطقه توافق کردند، در هر یک از مناطق که شهروندان خواستهایشان را برای سرمایه‌گذاری مطرح کردند، انجمن تشکیل دادند. تقریباً ۴۰۰ نفر در ۱۶ انجمن شرکت کردند و اولین انتخابات «نمایندگهای بودجه» به نسبت ۱ از ۵ نفر افراد حاضر انجام شد. به دلیل اینکه تعداد این گروهها به نظر زیاده‌تر از آن می‌آمد که بتوانند با دستگاه اداری به‌طور کارآمدی مذاکره کنند، کمیسوی تشکیل شد تا با دفتر برنامه‌ریزی رابطهٔ تنگاتنگ داشته باشد (مسئول فرایند بودجه‌ریزی) و برای طرح سرمایه‌گذاری سال آینده راه‌حلی بیابند. این کمیسیون مبنای اولین تشکیلاتی بود که بعداً به شورای بودجهٔ شهرداری تبدیل شد.

روش تعیین محدوده‌های منطقه‌ای مستلزم مذاکرهٔ آزاد بین مشارکت‌ورزان و دستگاه اجرایی بود. محدودهٔ ۷ منطقه از ۱۶ منطقه به راحتی تعیین شد. آنها به‌سادگی دربرگیرندهٔ محلات عضو در اتصال منطقه‌ای موجود بین انجمن‌های محلات گشتند. بقیه تقریباً از محلات باقی‌مانده بودند که جاهای خالی را پر می‌کردند، در مورد منطقهٔ مرکزی، مذاکره‌کننده‌ها سعی کردند، محله‌های متعدد طبقات متوسط را در پیرامون مرکز شهر گردهم آورند. بیشتر مناطق پیرامونی

که این کار را بکنند، هم در مبارزه‌اش و هم در طول دورهٔ کاری‌اش، اما هرگز به این قول عمل نکرد. او دوره‌اش را با بالا گرفتن اتهام شیوع ارتشا و با ساختار اداری به هم ریخته شهرداری به پایان رساند.

پس از سرخوردگی، در سال ۱۹۸۹، PT در پورتوآلگره قدرت را در دست گرفت. کاملاً روشن بود که حکومت مردمی (Popular administration) به‌طور جدی بودجه‌ریزی مشارکتی را می‌پذیرد، ولی در ابتدا موقعیت مالی دولت محلی بحرانی بود. در اوایل سال ۹۸٪ درآمد شهر صرف پرداخت دستمزدها شد، تا اینکه دولت بتواند برای پرداخت حداقل هزینه‌های سرمایه‌ای بودجهٔ کافی تأمین کند، بیش از یک سال گذشت. با وجود این در طول سال ۱۹۸۹، رهبران محلات از سازمانهای منطقه‌ای مختلف بحث‌هایی را با دستگاه اداری در مورد چگونگی ایجاد فرایند بودجهٔ مشارکتی و طرح‌ریزی اولیهٔ سرمایه‌گذاری، آغاز کردند.

در شهری با جمعیت ۱/۴ میلیون نفر، این فرایند باید تمرکززدایی می‌شد. انجمن‌ها باید به اندازهٔ کافی کوچک بوده تا قابل مدیریت باشند و مشارکت‌ورزان با نیازهای منطقه‌ای که در مورد آنها بحث می‌کنند، آشنایی داشته باشند. در اولین جلسهٔ دستگاه مسئول، تقسیم شهر به ۴ منطقهٔ اداری را که در طرح جامع شهر مشخص شده بود، پیشنهاد کرد. اما رهبری

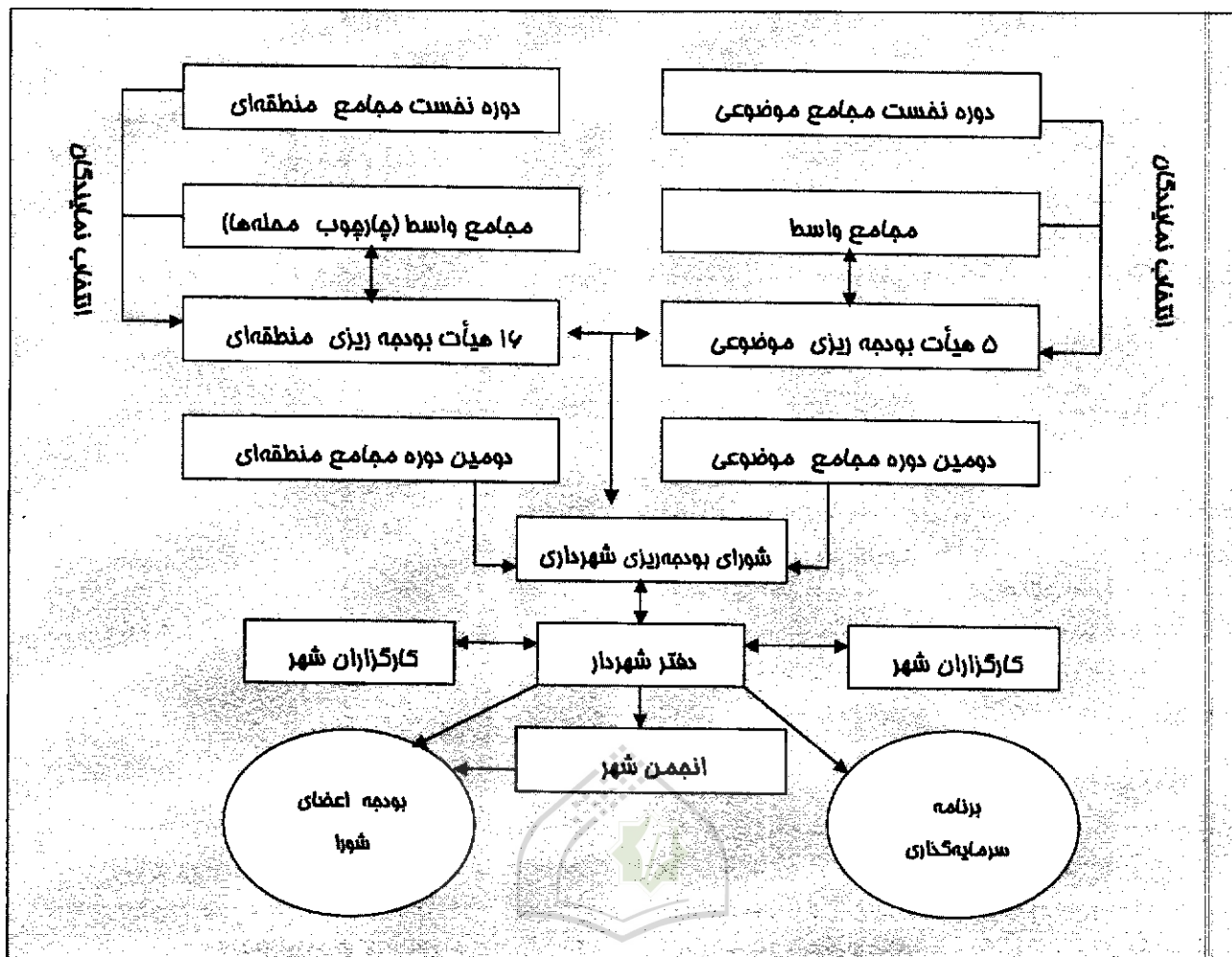


براساس تقسیمات کالبدی تفکیک شده بودند. پس از سالها، تغییر و اصلاح بسیار زیادی در مرزهای این مناطق ایجاد شده بود، از این رو انجمن‌های محلات براساس مجاورت طبیعی یا پیوستگی سازمانی، تشخیص دادند که هر کدام بیشتر به کدام منطقه «تعلق» می‌یابند.

بسیاری طرح سرمایه‌گذاری را که مشارکت‌ورزان و دفتر برنامه‌ریزی در سال اول آن‌را طرح‌ریزی کردند، چیزی بیش از فهرست بزرگ آرزوها ندانستند. تقریباً هر خواستی که شرکت‌کننده‌ها به عنوان «اولویت اول» در نظر گرفته بودند در طرح سرمایه‌گذاری گنجانده شد که برای اجرا به درآمد چندین سال نیاز داشت. در حالی که فقط در سال ۱۹۹۰، پس از اصلاحات مالیاتی و اداری، به تدریج برای هزینه‌های سرمایه‌ای، درآمدی فراهم آمد. تحت فشار جنبش‌های مردمی، دستگاه اداری در مناطق پیرامونی فقیرنشین سرمایه‌گذاری کرد، اما از آنجا که در برنامه سرمایه‌گذاری سال قبل هیچ قاعده روشنی برای تعیین اولویت‌ها ارائه نشده بود، کارگزاران سرمایه‌گذار در زیرساخت‌های عمومی، در نهایت تصمیم گرفتند که براساس ملاحظات فنی و سیاسی خودشان، درخواست‌ها را اجرا کنند. با توجه به اینکه فرایند کارآمدتر

تعیین اولویت‌ها ضروری بود، دستگاه اداری در اواسط ۱۹۹۰ تصمیم گرفت، بودجه‌ریزی مشارکتی را به‌طور ساختاری دگرگون کند. دفتر جدید برنامه‌ریزی به‌طور مستقیم زیر نظر دفتر شهردار بود، ایجاد این دفتر برای هماهنگی فرایند بودجه‌ریزی بود و گروهی بلندپرواز که متخصص در «برنامه‌ریزی راهبردی» بودند، دوباره فرایند را طرح‌ریزی کردند. همین گروه بودند که شکل بنیانی بودجه‌ریزی مشارکتی را که تا به امروز باقی است توسعه دادند.

بحث‌های بودجه‌ای به‌طور رسمی در آوریل هر سال با فراخوان آزاد مجامع عمومی در هر منطقه شهر برگزار می‌شوند. این مجامع خصلت بسیج و تقریباً نمایشی دارند، و بیشتر برای جلب افراد جدید به فرایند مشارکت برنامه‌ریزی شده‌اند تا آنکه در واقع تصمیم‌های مشخص بگیرند. از طریق ویدئو فرایند را توصیف می‌کنند، اجزای اصلی بودجه را شرح می‌دهند و سرمایه‌گذاری‌های اصلی را که دستگاه اداری در سال قبل انجام داده است، ارائه می‌کنند. زمان مناسب (تقریباً ۲۵ دقیقه) برای صحبت کردن برخی از مشارکت‌ورزان در اختیار آنها قرار می‌گیرد. شرکت‌کننده‌ها از دستگاه اداری تعریف و انتقاد می‌کنند و درخواست‌های متعدد مطرح می‌شوند.



نمودار کل فرایند بودجه ریزی مشارکتی در پورتوآلگره

پیچیده‌ترین مذاکره‌ها در مورد سرمایه‌گذاری در هیأت‌های بودجه ریزی منطقه‌ای و شورای بودجه شهرداری رخ می‌دهد که اعضای آن در دوره مجامع آزاد منطقه‌ای انتخاب شده‌اند، «نمایندگان» به نسبت کسانی که در اولین انجمن و جلسه‌های واسط محلات حاضر بودند، برای هیأت‌های بودجه ریزی منطقه‌ای انتخاب می‌شوند. در پایان اولین مجمع منطقه‌ای، عموم مشارکت‌ورزان نحوه تعیین نمایندگان را مشخص می‌کنند. معمولاً هر محله تعدادی نماینده را مطابق با تعداد مشارکت‌ورزان بسیج شده‌اش انتخاب می‌کند. در دومین دوره مجامع منطقه‌ای، شرکت‌کننده‌ها به دو نماینده و دو جانشین رأی می‌دادند که از هر منطقه برای شورای سراسری بودجه ریزی شهرداری شهر تعیین می‌شوند. بعد از جلسه‌های واسط، هیأت‌های بودجه ریزی منطقه‌ای فهرست اولویت محله‌های متعدد را در یک فهرست واحد برای کل منطقه ادغام می‌کنند. نمایندگانی که به‌طور معمول رهبران اصلی هر محله‌اند، روش‌های متنوعی را به‌کار می‌گیرند تا اولویت‌های همه محله‌ها را به‌صورت اولویت‌های منطقه‌ای

در هفته‌های بعد اولین مجمع، جلسه‌های واسط در محله یا در سطح «خرده منطقه‌ای» برگزار می‌شود تا اولویت‌های واقعی مشخص شده و به‌طور رسمی در دومین مجمع سراسری منطقه‌ای در ماه ژوئیه به دستگاه اداری ارائه شوند. از آنجا که جلسه‌ها نزدیک خانه‌هایشان است و تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌های مهم در آنها گرفته می‌شود، تعداد زیادی از مشارکت‌ورزان در این جلسه‌های واسط حضور می‌یابند. برای مثال حدود ۷۰۰۰ نفر در اولین مجمع بزرگ منطقه‌ای و ۱۴۰۰۰ نفر در جلسه‌های واسط شرکت کردند. در این مجامع شرکت‌کننده‌ها در مورد «سلسله‌مراتب» موضوعات سرمایه‌گذاری، مراقبت‌های بهداشتی، سلامتی و آسفالت خیابان‌ها مذاکره می‌کنند. در بعضی از محله‌ها خیلی زود توافق می‌کنند که چه نوع سرمایه‌گذاری مهمتر است. در برخی دیگر، روش پیچیده‌تری برای قاعده‌مند ساختن هفت مقوله اصلی به‌کار گرفته می‌شود. سپس مشارکت‌ورزان برای هر مقوله پروژه‌های خاصی را پیشنهاد و به ترتیب اولویت‌بندی می‌کنند.

هماهنگ کنند. در برخی از مناطق این توزیع از طریق رأی مستقیم انجام می‌شود، بنابراین بستگی به این دارد که هر محله چه تعداد نماینده می‌تواند بسیج کند و اینکه مذاکرات بین نمایندگان چگونه برگزار می‌شود. در برخی دیگر از مناطق، مشارکت‌ورزان روشهای پیچیده معیارگذاری را برای ارزیابی اولویت‌ها برای نیازهای مربوط به کار می‌گیرند. نتایج این مذاکرات در جریان نشست‌های متعدد هیأت‌ها تدوین شده و به‌طور کلی «معیارهای توزیعی» و چانه‌زنی‌های مستقیم نمایندگان محلات را در برمی‌گیرد.

### در پور توآلگره، سازمان دهندگان ریشه‌دار در جنبش‌های مردمی، خیلی سخت کار کردند و مانند زمانی که به‌عنوان فعالان حزبی عمل می‌کردند، با شهروندان ارتباط برقرار نمودند، جلسه‌ها را سازماندهی کردند، و روشهای جانشین را در تصمیم‌گیری توزیعی ارتقا دادند.

فعالیت هیأت‌های نمایندگان در تمام سال ادامه دارد. بیشتر جلسه‌ها ماهانه یا دوماه یک‌بار به مذاکره با کارگزاران شهر می‌پردازند. بحث مشترک مورد توجه کارگزاری‌ها تعاریف موانع «فنی» است که محدودکننده اجرای طرحهای اولویت داده شده است. از آنجا که «امکان‌سنجی اقتصادی» مفهوم انعطاف‌پذیری است، پابرجایی ارزیابی کارگزاران، اغلب به توان مذاکره و پافشاری نمایندگان بستگی دارد. ممکن است کارگزاری بخواهد ترتیب اولویت‌ها را تغییر دهد. برای مثال، اداره آب و فاضلاب استدلال می‌کند که کنار گذاشتن اولویت پرهزینه نخست فاضلاب، ممکن است به اجرای اولویت‌های دوم، سوم، چهارم بینجامد که به این ترتیب به نفع افراد بیشتری خواهد بود.

همچنین دستگاه اداری «خواستهای نهادی» را در هیأت‌ها مطرح می‌کند، یعنی سرمایه‌گذاری‌هایی که ضرورت اجرا دارند، اما در مجامع محلات به آنها نپرداخته‌اند. هیأت‌های مذاکره دارای قدرت تصمیم‌گیری نهایی در مورد اجرای چنین سرمایه‌گذاری‌هایی هستند. آنها از این بابت نیز مهم‌اند که می‌توانند به دستگاه اداری فشار بیاورند تا به قول‌هایش عمل کند. کارگزاران به‌طور مرتب به وسیله نمایندگان فراخوانده می‌شوند تا در مورد پروژه‌هایی که کند پیش می‌روند یا غیراصولی اجرا می‌شوند توضیح دهند. در نهایت اعضای شورای بودجه شهرداری باید نمایندگان منطقه را از مسائل روز مطلع کنند که چه مسائلی در جلسه‌های شورا مطرح شده

است و تأیید آنها را برای تصمیم‌های مهم شورا بگیرند. نمایندگان اغلب گله می‌کنند که نحوه این گزارش‌دهی راضی‌کننده نیست.

نقش مهم دیگر این هیأت‌ها مدیریت خرد عملیات اجرای پروژه‌های سرمایه‌ای است. نمایندگان، «کمیسون نظارت» را از ساکنان محله تشکیل می‌دهند تا پیشرفت پروژه‌ها را پیگیری کنند، مراقب شرکتهایی باشند که دستگاه اداری با آنها قرارداد می‌بندد تا مطمئن شوند که سرمایه هدر نمی‌رود، ساخت به‌موقع و سریع انجام می‌شود و اهداف مدنظر گرفته شده‌اند. همچنین آنها در محله‌ها مذاکره‌های مهم را هدایت می‌کنند. مثلاً در قسمت‌های آلونک‌نشین دامنه تپه شهر که خیابانها به‌صورت غیراصولی جدول‌بندی شده‌اند، احداث خیابان آسفالتی که خودرو و اتوبوس بتواند به‌راحتی عبور کند به این نیاز دارد که ساکنان نرده‌های اطراف خانه‌شان را عقب ببرند یا حتی همگی جابه‌جا شوند. نمایندگان با ساکنان ارتباط برقرار نموده و می‌توانند آنها را متقاعد سازند که این کار را بکنند، هر چند این کاری بسیار پیچیده و زمان‌بر است.

شورای بودجه‌ریزی شهرداری، کانون دیگری از فرایند بودجه‌ریزی است. در حالی که هیأت‌های منطقه‌ای یا دستگاه اداری در مورد تخصیص منابع به هر منطقه مذاکره می‌کنند، شورای شهرداری توجه خود را به توزیع سرمایه‌گذاری بین مناطق به سرمایه‌گذاری‌های تأثیرگذار به بیش از یک منطقه و توزیع کلی منابع بین کارگزاران متمرکز می‌کنند. بعد از اینکه هر یک از مناطق اولویت‌هایشان را مطرح کردند، در اوایل سپتامبر، شهردار به شورا سند تخصیص هزینه‌ها را به کارگزاران تقدیم می‌کند که در آن ارقام ناخالص هزینه‌های کارکنان، حفظ و نگهداری و هزینه‌های سرمایه‌ای تفکیک شده است. در اولین سال بررسی من، در جلسه‌های شورا طرح شهردار بدون چالش تصویب شد، اما در دومین سال اعضای شورا برای تغییر میلیون‌ها دلار گفت‌وگو کردند. طبق اساسنامه شهر، طرح بودجه اصلی باید تا قبل از ۳۰ سپتامبر به انجمن شهر ارائه شود.

سپس شورای بودجه‌ریزی در مورد جزئیات طرحهای سرمایه‌گذاری هر کارگزار بحث و گفت‌وگو می‌کند. از اکتبر تا دسامبر در هر هفته دو تا سه بار نشست دارند، هر کارگزاری طرح سرمایه‌گذاری‌اش را ارائه می‌دهد که باید نشان‌دهنده اولویت‌هایی باشد که در مجامع منطقه‌ای مطرح شده‌اند. وظیفه اصلی شورا این است که مشخص کند پیشنهاد کارگزار برای توزیع وجوه بین مناطق قابل قبول است یا خیر. در حالی که ترتیب اولویت‌هایی که از سوی هر هیأت منطقه‌ای تعیین شده است، به‌طور جدی دنبال می‌شوند، ولی شورای شهرداری



## یادگیری شیوه عمل دموکراتیک

در بسیاری از شیوه‌ها، بودجه‌ریزی مشارکتی روشی کوچک‌مقیاس است که با اهدافی جزئی، عامه مردم را وارد این بحث می‌کند که چگونه سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی در محله آنها توزیع شود. با این همه این تدبیر از بیشتر تلاش‌ها در زمینه اصلاحات حاکمیتی فراتر رفته و باعث کارایی و کاهش هزینه اهداف اصلی شده است. به عقیده من نتیجه کار، بیش از تلاش «موفق» اما بدون پیوند دولت است. تغییر چشمگیر در شیوه کارکردهای جامعه مدنی در پورتوآلگره در سطح انجام شده است که نمی‌توان تصور کرد به سادگی محو شود، مگر اینکه PT رأی نیاورد و خطمشی کنار گذاشته شود. حتی در جایی که حرکت باندبازانه و عمل براساس نفع شخصی است، فعالیت مشارکتی سازنده فرایندی از یادگیری است که از طریق آن می‌توان به برخی تناقض‌های مردم‌سالاری غلبه کرد و جامعه مدنی سازمان‌یافته را گسترش داد. نظریه پردازان دموکراتیک مثل «پت‌من» و «مک فرسون» اظهار کرده‌اند که مشارکت امری انکشاف‌یابنده است، زیرا تمرین همچون ریزش پیوسته آب، هم مسیر فرایند مشارکتی را می‌گشاید و هم زندگی عمومی را به‌طور عام دگرگون می‌سازد.

## هنگامی که مردم از تصمیم‌گیری مشارکتی

تجربه کسب می‌کنند، می‌فهمند که خودخواهی

می‌تواند نتیجه عکس داشته باشد و توجه به

نیازهای دیگران ضرورتاً به معنی نادیده گرفتن

منافع شخصی نیست.

بررسی میدانی و کیفی در بین مشارکت‌جویان<sup>۳</sup> نشان داد که در پورتوآلگره سیاست بودجه‌ریزی مشارکتی تأثیری بسپارنده داشته است و با مشکل نابرابری به شیوه‌های گوناگون مقابله کرده است. اعتماد مردم به اینکه مشارکت، پیامدهای مفیدی در زندگی جاری آنها دارد، باعث قوام این بسیج شد. هر سال هزاران شرکت‌کننده جدید به این فرایند پیوستند که در بسیاری موارد تشکیل محله یا جماعتی را دارند که تجربه اندکی در فعالیت جمعی داشتند. علاوه بر این رهبران ارباب‌گونه محلات و روابط شخصی آنها بدون نفوذ گشتند. سیاست بودجه‌ریزی به عنوان انگیزه مستقیم و متقاعدکننده برای مردمی کردن سازمانهای محله، ساکنان را به انجمن‌ها، برگزاری انتخابات و بسیج برای فعالیتها فراخواند. این «عامل بسیج» به تنهایی برای متعادل کردن تدریجی نابرابری‌های سازمانی در بین گروههای شرکت‌کننده بسیار مهم بود.

تصمیم می‌گیرد که میزان سرمایه‌گذاری هر کارگزار در هر منطقه چقدر باید باشد. در آخر این مرحله، دستگاه اداری برنامه سالانه سرمایه‌گذاری را به تفکیک هر منطقه، چاپ و به‌طور گسترده توزیع می‌کند. این برنامه قرارداد رسمی سرمایه‌گذاری‌ها تلقی می‌شود که دستگاه اداری متعهد به انجام آن است.

از ژانویه تا ژوئیه، وقتی که شورای بعدی بودجه شهرداری برگزار می‌شود، شدت فعالیت‌های شورا کاهش می‌یابد. در طول همین دوره است که قواعد کلی فرایند مورد بحث قرار می‌گیرد. هر سال بحث اصلی بر سر در نظر گرفتن انواع ملاک‌هایی است که شورا در سال آینده به‌کار خواهد گرفت تا بتوانند در مورد بحث‌هایی که بر سر چگونگی سرمایه‌گذاری و توزیع بین مناطق می‌شود، میانجیگری کنند. همچنین اعضای شورا در خصوص روش‌های انتخاباتی به کار رفته در مجامع منطقه‌ای بحث می‌کنند و سؤالاتی را که کارگزاران مختلف در مورد ملاک‌های فنی به‌کار برده‌اند، مطرح می‌کنند. در نتیجه این بحث‌ها بین دستگاه اداری و اعضای شورا، سیاست‌گذاری‌ها در طول سالها تغییر کرده است.

یکی از مهمترین این تغییرات که فرایند تصمیم‌گیری را پیچیده‌تر کرد، ایجاد ۵ هیأت موضوعی در سال ۱۹۹۴ بود تا فضای لازم برای پرداختن به موضوعاتی که مربوط به منطقه خاصی نیست، فراهم شود و نظام فراگیر حمل و نقل شهری یا طرح‌های توسعه اقتصادی مورد بحث قرار گیرد. همچنین با این امید که به فرایند مشارکتی طیف شهروندانی وارد شوند که فعالیت آنها مربوط به سازمانهای محله نیست مثل، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های تخصصی، سازمانهای تجاری، شرکتهای تعاونی، سازمانهای غیردولتی و جنبش‌های زیست‌محیطی.

هیأت‌های موضوعی شامل: آموزش، خدمات اجتماعی و بهداشتی، حمل و نقل، سازمانهای شهری و توسعه اقتصادی است. کارکردهای هر یک به شکل مشابه در هیأت‌های منطقه‌ای، با دو مجمع بزرگ، فرایند طولانی مذاکره‌های واسط، انتخاب نمایندگان و دو نماینده از هر یک برای شورای شهرداری است. وجود این هیأت‌های موضوعی فضای مهمی را برای شرکت‌کنندگانی که می‌خواهند فراتر از سطح محلی بحث پیش برونند، ایجاد کرده است، در ضمن چالش بیشتری هم در مورد ظرفیت دستگاه اداری برای پاسخگویی به اولویت‌هایی که مجامع تعیین می‌کنند، ایجاد شده است. چون این هیأت‌های موضوعی گاه خواستار تغییر جهت سیاست‌گذاری دستگاه اداری می‌شوند و سرمایه‌گذاری‌های پرهزینه چند ساله را پیشنهاد می‌کنند.



منابع، ضرورتاً داستان «رقابت بیرحمانه» نیست که قویترین جنبش‌ها همه چیزها را به خود اختصاص دهند. تا حد معینی برای تصمیم‌گیری‌های توزیعی به تعداد مشارکت‌کنندگان می‌توان تکیه کرد، هر چند که کوشش دولت برای هماهنگ‌سازی موضوعات نیازهای نسبی در تصمیم‌گیری‌ها نیز ارزش خود را دارد.

در واقع، در این زمان که از دولت «محدود» ستایش می‌شود، نیاز به تأکید است که امکان آن فقط با کوشش همه‌جانبه و سرمایه‌گذاری دستگاه اداری در این فرایند فراهم می‌شود. از همان آغاز اولین دوره فعالیت PT، بودجه‌ریزی مشارکتی به‌عنوان اولویت سیاستگذاری در نظر گرفته شد و از همه کارگزاران شهر درخواست همکاری شد. دستگاه اداری باید برای مشارکت‌کنندگان توضیح دهد، چرا توجه به انجمن‌ها به نفع آنهاست و باید به آنچه وعده داد، عمل کند. اهمیت «تأثیرات نمایش‌های جمعی» برای بسیج مردم چالش‌هایی را در مورد تبدیل این نوع موفقیت مشارکتی به سایر حوزه‌های تصمیم‌گیری ایجاد کرده است. همه سیاستگذاری‌ها اغلب مشارکت‌کنندگان را جلب نمی‌کنند، چون فایده آنها برای زندگی روزمره روشن نیست. مشخص نمودن و تبلیغ کردن تأثیر سیاستگذاری‌های دولت بر زندگی مردم برای موفقیت مشارکت‌جویی مهم است. همچنین موفقیت آن به قابلیت برنامه‌های دولت بستگی دارد، تا مشارکت‌جویی را در خیابان و در امور روزمره پرورش دهد. در پورتو آگره، سازمان‌دهندگان ریشه‌دار در جنبش‌های مردمی، خیلی سخت کار کردند و مانند زمانی که به‌عنوان فعالان حزبی عمل می‌کردند، با شهروندان ارتباط برقرار نمودند، جلسه‌ها را سازماندهی کردند، و روشهای جاننشین را در تصمیم‌گیری توزیعی ارتقا دادند. گردانندگان و مقامات بالای کارگزاران مختلف، زمان زیادی از وقت خود را در اختیار فرایند مشارکتی

در طی زمان، شرکت‌کنندگان مهارتهای دموکراتیک خود را توسعه داده‌اند. ابتدایی‌ترین آن عادت بنیادی به تصمیم‌گیری جمعی، برگزاری جلسه‌های منسجم، اجازه صحبت به همه و یادگیری اینکه چگونه بر سر مسائل پیچیده‌ای که چندین گزینه دارند بحث کنند. همچنین شرکت‌کنندگان مهارتهای انتقادی به‌منظور مذاکره با دستگاه اداری کسب کرده‌اند. آنها کارگزاران را تحت فشار قرار می‌دهند که درباره عملکردهای دولت آنها را مطلع کنند و مقررات فنی بیان را توضیح دهند. همچنین به دستگاه اداری فشار می‌آورند که با زبان عامه‌فهم با مردم صحبت کنند و تلاش شود که پیچیدگی فنی دلایل اصلی رد یا تغییر درخواست‌های اولویت‌مند از بین بروند.

مطالعه من در مورد مشارکت‌کنندگان، قابلیت شخصی را نشان داد که آنها یاد می‌گرفتند، چگونه تلاشها را در حرکت برای «کسب منافع» با درک نیازهای دیگران یکی کنند. پویایی اولویت‌بندی در شرایطی که هیچ گروهی حق ندارد، تصمیم‌گیری را به انحصار خود در آورد، این درک را موجب می‌شود، زیرا فعالیت‌های جمعی از بطن آن زاده می‌شود. هنگامی که مردم از تصمیم‌گیری مشارکتی تجربه کسب می‌کنند، می‌فهمند که خودخواهی می‌تواند نتیجه عکس داشته باشد و توجه به نیازهای دیگران ضرورتاً به معنی نادیده گرفتن منافع شخصی نیست. همه اینها متکی به این واقعیت‌اند که بیشتر فعالان محلات، به بحث‌های اخلاقی درباره کمک به کم‌درآمدترین اقشار بی‌توجه نیستند. در حالی که بیشتر افراد معتقدند که مشارکت‌جویان باید مزیت داشته باشند، اما بیشترین تعداد موافق معیار «عینی» هستند که بازتاب ضرورت تأثیر نیازهای نسبی محلات در توزیع امکانات است. در بعضی از مناطق محاسبات خیلی پیچیده به کار رفته است تا تعداد مشارکت‌کنندگان هر محله را با اطلاعات نیازها و کمبودهای زیرساختی ترکیب کنند. این بحث‌های بین محله‌ها برای توزیع

گذاشتند، اکثر عصرها و روزهای آخر هفته را صرف رسیدگی به مجامع شهری و بحث درباره نیازهای منطقه‌ای و محله کردند. این تجربه نشان می‌دهد که سیاستگذاری مشارکتی خوب، ضرورتاً نادیده گرفتن دولت در تصمیم‌گیری نیست. برعکس برای عملی شدن مشارکت شهروندان، حمایت فعال بخشی از دولت ضروری است.

مشاهده‌گرانی که به «استقلال مشارکت‌جو» توجه دارند، ممکن است استدلال کنند که حضور دولت در تصمیم‌گیری مشارکت‌کنندگان ضرورتاً به معنی دستکاری نتایج و تلاش برای مهار جامعه مدنی است. اما من معتقدم، که باید بین روشهای «خوب» یا «بد»، یعنی روشهایی که بین مقامات دولتی و شهروندان «خصوصی» پیوند ایجاد می‌کند، تفاوت قایل شد. تعدادی از پژوهشگران به این موضوع به‌عنوان «حکمرانی شایسته» اشاره کرده‌اند. ایوانز آن را «نقش‌شدگی» (Embeddedness) می‌نامد (شبکه‌ای از روابط که مرزهای بین دولت و جامعه مدنی را می‌پیماید) که هم در استفاده‌های شخصی شده منابع دولت و هم در پاسخگویی و کارایی بیشتر مشاهده می‌شود. برعکس «تندلر» اشاره کرده است که خط‌مشی حاکمیت شایسته ممکن است در موارد معینی باعث ایجاد انجمن‌های شهری کارا تر و قوی‌تر شود. این اظهارات، شبیه این نتیجه‌گیری من هستند «که وقتی دولت‌ها به مشارکت کردن پاداش می‌دهند، انجمن‌های جدید شهری رونق می‌گیرند.» من فراتر از این رفته و می‌گویم، نفوذ مقامات دولت در عملکرد تصمیم‌گیری روزمره مشارکتی، رویکردهای اجرایی و شیوه‌های نظام‌مندتر توزیع عادلانه منابع را ایجاد می‌کند. به این ترتیب می‌توان با چنین نفوذی با برخی از ضعف‌های مزمن تصمیم‌گیری مشارکتی مقابله کرد.

نکته پایانی اهمیت زمان است. ضعف بسیاری از سیاستگذاری‌های مشارکتی به سرعت آشکار شد و سالیان اندکی دوام آوردند. همه فرایندهایی را که در اینجا شرح دادم چند سال طول کشید تا توسعه یابند. تا آنکه دستگاه اداری و شهروندان تجربه مشارکت را به دست آوردند. چند سال نیز طول کشید تا دستگاه اداری توانست درآمد کافی برای سرمایه‌گذاری کسب کند. ولی بعد از اینکه سیاست مشارکت توانست بازدهی داشته باشد، تعداد زیادی از مشارکت‌کنندگان بسیج شدند. این بسیج اولیه چند سال طول کشید و برای گسترش رویکردهای جمعی میان مشارکت‌کنندگان جدید، فرایند پیچیده‌ای را طی کرد. امروزه سیاست بودجه‌ریزی مشارکتی نه تنها از سوی بیشتر گروه‌های سیاسی در شهر (از جمله نامزدهای مخالف شهردار که متعهد می‌شوند خط‌مشی را حفظ کنند) موفق تلقی می‌شود، بلکه در سراسر برزیل و حتی از سوی دستگاه اداری شهرداری‌هایی که در دست دیگر احزاب است، این سیاستگذاری اتخاذ شده است.

## به‌طور حتم راه‌های جدید و خلاقانه‌ای برای حکومت وجود دارد که مردم را به مشارکت تشویق کند، حتی در حوزه‌هایی که همگانی‌ترند و به نسخه‌های فعلی سیاستگذاری بودجه‌ریزی مشارکتی کمتر نزدیک‌اند.

زمان همچنین چالش‌های جدید را آشکار می‌کند. مثلاً در سالهای اخیر دستگاه اداری فراتر از هیأت‌های کوچک بودجه‌ریزی منطقه‌ای با مقیاس محلی، رفته است تا هیأت‌های موضوعی برای سیاستگذاری‌های عمومی و تعداد دیگری از شوراها را در حوزه‌هایی مثل مسکن، حمل و نقل و فرهنگ را ایجاد کند. هدف این شوراها، ایجاد عرصه‌های سیاستگذاری وسیع‌تری برای مشارکت فراینده توده مردم است. اما همان‌گونه که در اینجا اشاره کرده‌ام، فقط باز کردن مجاری مشارکتی کافی نیست. این موضوع از این واقعیت نشأت می‌گیرد که این هیأت‌ها اغلب برای بسیج اعضای فعال جدید و به انجام رساندن وظایف بسیار وقت‌گیری که برای مشارکت لازم است، تلاش کرده‌اند. به‌طور حتم میزان صرف وقت و تعلق خاطر جامعه مردم به فعالیت عمومی محدود است. اما به‌طور حتم راه‌های جدید و خلاقانه‌ای برای حکومت وجود دارد که مردم را به مشارکت تشویق کند، حتی در حوزه‌هایی که همگانی‌ترند و به نسخه‌های فعلی سیاستگذاری بودجه‌ریزی مشارکتی کمتر نزدیک‌اند.

### پی‌نوشت

1- Abers Rebecca, learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil, in: The Challenge of Urban government, world Bank Institute, 2001.

۲- در دهه ۱۹۸۰ دولت فدرال برزیل قدرت فراینده‌ای به حکومت و دولت محلی داد. این روند در سال ۱۹۸۸ وقتی به اوج رسید که قانون اساسی جدید تصویب شد، که موجب افزایش درآمدهای شهرداری و استقلال در تصمیم‌گیری محلی شد. علاوه بر افزایش واگذاری دولت در دو سطح فدرال و حکومت، شهرداری‌ها حق دو نوع مالیات جدید را به دست آوردند: مالیات سوخت و انتقال ملک. این موضوع و مسائل دیگر به‌طور چشمگیری امکان درآمد شهرهای بزرگتر را افزایش داد.

۳- این تحقیق براساس مصاحبه‌های مفصل با شرکت‌کننده‌ها و کارمندان دولت در طول دو سال، مشاهده بیش از صد جلسه و بررسی میدانی شرکت‌کنندگان در انجمن‌های موضوعی و منطقه‌ای بوده است.