

Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires*

*Alfredo Alejandro Gugliano***

*Doutor em Ciências Políticas e Sociologia
(Universidad Complutense de Madrid,
1997), Professor do Departamento de
Ciência Política da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul e Pesquisador do
CNPq*

Alicia Veneziano

*Professora do Instituto de Ciencias
Políticas da Universidad de La
República (Uruguai)*

Mário Ricardo Maurich

*Professor da Universidad de Buenos
Aires (Argentina) e da Universidad
Argentina de la Empresa (Argentina)*

Robson Becker Loeck

*Mestre em Ciências Sociais (UFPel) e foi
bolsista da CAPES*

Resumo

Este artigo visa analisar a organização e o desenvolvimento de orçamentos participativos nas cidades de Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires, enfatizando a estruturação dessa proposta até meados da primeira década do século XXI. Com essa finalidade, num primeiro momento, analisam-se os modelos organizativos em cada cidade para, num segundo momento, passar a apontar os pontos em comum e diferenças na promoção dos respectivos orçamentos participativos.

Palavras-chave

Mercosul; democracia participativa; orçamento participativo.

* Artigo recebido em dez. 2008 e aceito para publicação em nov. 2009.

** E-mail: alfredogugliano@hotmail.com

Abstract

This article aims at analyzing the initial organization and the development of participative budgets in the cities of Porto Alegre, Montevideo and Buenos Aires, emphasizing the structural differences of this proposal. With this goal, at first we analyze the organizational models in each city and then after we point out the aspects in common and the differences in the application of the participative budget in these important cities in MERCOSUR.

Key words

MERCOSUR; Participatory Democracy; Participatory Budget.

Classificação JEL: z19.

1 Introdução

A expansão do orçamento participativo ganhou força com o êxito da sua execução em Porto Alegre, especialmente a partir da década de 90. Tendo essa cidade como referência, várias localidades propagaram os orçamentos participativos dentro e fora do Brasil. Nos dias de hoje, não há um cálculo exato de quantos municípios estariam desenvolvendo essa experiência ou ideias semelhantes de democratização da distribuição do orçamento público em nível local. Contudo, é fato conhecido que essa proposta vem sendo praticada nos cinco continentes.

A América Latina não foge dessa tendência, sendo uma das principais regiões de disseminação de gestões públicas participativas. No Brasil, berço do orçamento participativo, foi calculado que, aproximadamente, 69 cidades com população acima de 100 mil habitantes desenvolveram a proposta entre 2000 e 2004 (Marquetti, 2007, p. 78). No Peru e na República Dominicana, existe legislação que prevê uma gradual aplicação do orçamento participativo municipal em nível nacional, totalizando mais de 200 províncias. Nos outros países, mesmo não existindo legislação semelhante, também ocorre um crescimento de casos que apontam nessa direção.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o orçamento participativo fincou raízes na estrutura administrativa das principais cidades latino-americanas, sendo levado

adiante por uma extensa gama de governos municipais (Goldfrank, 2006; Avritzer, 2003).

O interessante em todo esse processo é que, apesar das aparências, não ocorreu uma exportação do modelo porto-alegrense de orçamento participativo para outros países. Mesmo mantendo muitos dos fundamentos originais da proposta, em cada país, os orçamentos participativos ganharam contornos próprios, muitas vezes diferentes do caso brasileiro.

Partindo desse pressuposto, o objetivo neste artigo é discutir as várias formas de orçamento participativo, tendo como exemplos as cidades de Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires¹. Mesmo se tratando de experiências que iniciaram seus procedimentos em situações pouco semelhantes, julga-se importante analisar as particularidades de cada caminhada na direção da estruturação desse modelo participativo, buscando salientar diferenças e semelhanças em contextos locais diversos.

Tabela 1

Indicadores sociais básicos de Buenos Aires, Montevidéu e Porto Alegre — 2000

CIDADES	POPULAÇÃO	IDH	MORTALIDADE INFANTIL	TAXA DE ALFABETIZAÇÃO (%)
Buenos Aires	2 776 138	0,836	08,5/1000	99,5
Montevidéu	1 325 968	0,880	15,2/1000	97,0
Porto Alegre	1 436 123	0,865	11,9/1000	96,55

FONTE: Banco de Dados do Grupo de Pesquisa: Processos Participativos na Gestão Pública.

Para desenvolver essa proposta, o artigo será dividido em duas partes principais. Num primeiro momento, analisar-se-ão os modelos organizativos do projeto participativo em cada cidade, resgatando o modo como cada uma delas concretizou o seu orçamento participativo até a metade da primeira década do século XXI. Num segundo momento, passar-se-á a apontar os pontos em comum e as diferenças entre os referidos orçamentos participativos em nível local.

¹ Cabe destacar que, enquanto no caso brasileiro essas experiências são denominadas de orçamentos participativos, na Argentina e no Uruguai, as mesmas são chamadas de *presupuestos participativos*. Em função de que este artigo está sendo publicado em português, optou-se por uniformizar a forma de denominação dessas experiências, utilizando a expressão brasileira.

Com isso, a intenção é, além de descrever resumidamente o processo de formação e desenvolvimento inicial do orçamento participativo em três das principais cidades do Mercosul, fomentar um maior debate a respeito da democratização da gestão pública na região.

2 A origem de tudo: o orçamento participativo de Porto Alegre

Em Porto Alegre, o orçamento participativo democratizou a gestão das finanças do Município por meio da participação da comunidade no processo de planejamento dos investimentos anuais da cidade. Como afirmou Boaventura de Sousa Santos, o orçamento participativo,

[...] teve como base uma inovação institucional que objetivou garantir a participação popular na organização e execução do orçamento municipal, portanto, na distribuição de recursos e definição de prioridades de investimentos (Santos, 1998, p. 465).

O surgimento dessa proposta, em 1989, foi fruto de diversos fatores. Mesmo sendo uma particularidade muitas vezes esquecida pela literatura especializada, deve-se sublinhar que o orçamento participativo foi beneficiado pela promulgação da nova Constituição brasileira, em 1988, que foi a primeira lei magna a reconhecer os municípios como entes específicos da Federação, possibilitando vários *insights* de descentralização administrativa.

Em termos orçamentários, a nova Constituição previu a existência de três mecanismos para elaboração do orçamento público: o **Plano Plurianual** (PPA), referente a despesas, obras e serviços que durarem mais de um ano; a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO), por meio da qual se definem principalmente as metas e prioridades para o período subsequente à elaboração do PPA; e a **Lei Orçamentária Anual** (LOA), que é propriamente o orçamento que será executado no ano.

Mesmo existindo normatização nacional, a Constituição também garantiu autonomia aos municípios no tocante à forma como esses procedimentos deveriam ser executados, o que abriu uma brecha considerável para o desenvolvimento de um modelo participativo de gestão das finanças públicas, perspectiva reforçada com a aprovação do **Estatuto da Cidade**, a partir de 2001.

Além de um contexto favorável, marcado pelos avanços contidos na nova Constituição, outros fatores também contribuíram para o nascimento da proposta participativa em Porto Alegre. Inicialmente, destaca-se a existência de experiências anteriores de democratização da gestão pública na região, com ênfase

para a proposta de democratização da gestão orçamentária desenvolvida na cidade de Pelotas, distante pouco mais de 240 km de Porto Alegre, entre 1983 e 1984. Tão importante quanto à anterior, foi a forte tradição associativista porto-alegrense, elemento que acabou sendo central na mobilização dos cidadãos para as discussões orçamentárias (Avritzer, 2003). Por fim, também há de se destacar o desejo dos principais dirigentes governamentais e da cúpula do Partido dos Trabalhadores (PT) de apresentar alternativas ao modelo tradicional de gestão municipal. Em outras palavras, faz-se referência à existência de uma vontade política vinculada à abertura da gestão estatal para a população.

Com fins comparativos, deve-se sublinhar que, nas origens do orçamento participativo, não se encontra uma maior preocupação com a regulamentação jurídica da proposta. Isso pode ser constatado na ênfase dada por Tarso Genro e Ubiratan de Sousa (2001, p. 48), de que “[...] a sua regulamentação [do orçamento participativo] não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma”.

Diferentemente dos casos de Buenos Aires e de Montevideu, em Porto Alegre o orçamento participativo não esteve fundamentado em estruturas institucionais descentralizadas (subprefeituras, por exemplo), mas foi baseado em processos de assembleias cidadãs. Com a derrota do PT nas eleições para a Prefeitura de Porto Alegre, essa política foi modificada e, a partir de 2005, foram organizados os Centros Administrativos Regionais na cidade.

No orçamento participativo de Porto Alegre, a cidade foi inicialmente subdivida em 16 regiões — que mais tarde se tornariam 17 —, nas quais são realizadas assembleias públicas abertas, onde a participação é garantida a todo cidadão maior de 16 anos, que deseje contribuir para a discussão do orçamento público municipal. Além da subdivisão regional da cidade, critério que estimulou a participação de acordo com o local de moradia, o processo participativo porto-alegrense acrescentou a possibilidade de integração dos cidadãos nas seis áreas temáticas que foram organizadas a partir de assuntos relacionados com as políticas públicas municipais (educação, esporte e lazer; saúde e assistência social; organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental; circulação, transporte e mobilidade urbana; cultura; desenvolvimento econômico, tributação e turismo).

Até 2001, o processo participativo da Capital gaúcha foi organizado — independentemente da participação por região ou tema — em duas rodadas de assembleias cidadãs, sendo que, no intervalo entre as mesmas, também se realizavam “reuniões intermediárias”. Por meio desse conjunto de atividades, os cidadãos avaliavam, sugeriam e deliberavam sobre questões relacionadas com a utilização do orçamento municipal. A partir de 2002, a segunda rodada de assembleias foi suprimida sob o argumento de simplificar o orçamento participativo,

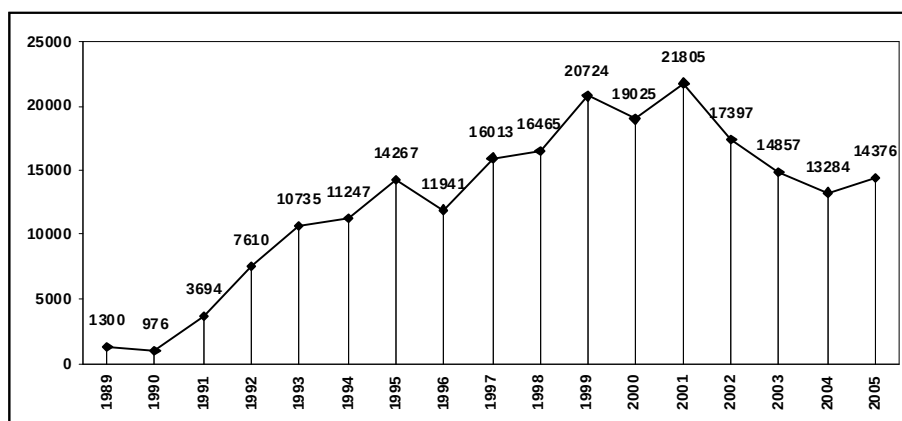
e criaram-se novas formas de inserção na discussão por meio, por exemplo, do OP eletrônico.

De um modo geral, a proposta de discussão orçamentária porto-alegrense possui importantes qualidades no tocante à participação cidadã, considerando que é um processo que altera a dinâmica de organização da cidade e mobiliza a população. Nesse sentido, é uma experiência que gera capital social e reconduz segmentos historicamente aliados da sociedade gaúcha na direção da cidadania e da inclusão social.

A adoção do modelo de orçamento participativo em Porto Alegre teve grande impacto em termos da mobilização dos moradores dos bairros da cidade, especialmente nas regiões periféricas. Uma evidência disso foi a grande participação dos cidadãos nas assembleias regionais e temáticas do orçamento participativo (Figura 1).

Figura 1

Número de participantes no orçamento participativo de Porto Alegre —1989-05



FONTE: Banco de Dados do Grupo de Pesquisa: Processos Participativos na Gestão Pública.

A expressiva participação da população nas assembleias do orçamento participativo foi um dos principais elementos que alavancaram a reputação externa da experiência de Porto Alegre como uma nova proposta de organização da gestão pública e paradigma internacional de inclusão dos cidadãos na administração do Estado.

Além disso, em termos de redistribuição de recursos, o orçamento participativo cumpriu um papel central na tarefa de descentralizar recursos antes previstos apenas para regiões mais abastadas da cidade, privilegiando as zonas pobres de periferia. De acordo com Adalmir Marquetti,

Há uma associação positiva entre a percentagem de mães com primeiro grau incompleto, a percentagem de domicílios e núcleos irregulares e a percentagem de habitantes com menos de quinze anos com o montante de investimento *per capita* em cada região. Análise similar realizada com o número de obras realizadas ou em execução por habitante no período 1989-2000 e os indicadores de população mostram os mesmos resultados. Pode-se concluir que o OP funcionou como um poderoso instrumento de distribuição de renda, as regiões mais pobres receberam maior volume de investimentos por habitante (Marquetti, 2003, p. 142).

3 Participação com descentralização: a proposta de Montevideu

O orçamento participativo de Montevideu desenvolve-se no marco de uma descentralização político-institucional que também tem caráter participativo. A descentralização do Governo Municipal de Montevideu obedece a uma reestruturação administrativa interna que criou o Departamento de Descentralização, um organismo paralelo aos departamentos ou outros fóruns responsáveis pelas políticas sociais e setoriais de diversos tipos.

O território de Montevideu foi dividido em 18 Centros Comunais Zonais (CCZ), que constituem uma espécie de subprefeituras regionais. Esses são formados por uma Junta Local, de integração político-partidária, e um Conselho de Vizinhos, de integração social, pelo qual se canalizam as políticas participativas e onde os cidadãos expressam suas demandas, inclusive, por meio da eleição de representantes (Figura 2).

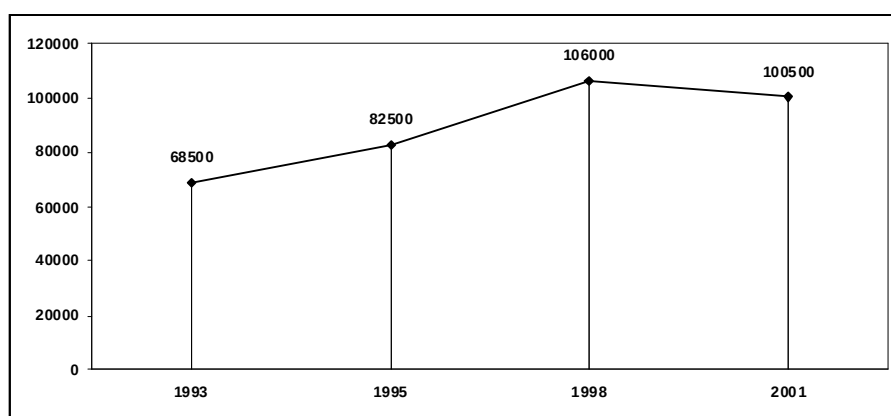
As principais estratégias participativas da Prefeitura de Montevideu são: o Orçamento Participativo; os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal (Plaedez); os convênios de cooperação público-privada (administração e gestão de serviços, concessão de obras e patrocínios); os convênios de cogestão de políticas sociais com ONGs; as comissões administrativas de creches, oficinas culturais ou comissões de carnaval, entre outras; e a assessoria às comissões especiais, como aquelas que tratam das políticas urbanas.

É no campo das diversas políticas participativas, por intermédio de um sistema institucional descentralizado, que se deve entender o orçamento participativo de Montevideu. Nele não existem, como em outras experiências,

instâncias *ad hoc* ou estruturas específicas para o desenho do orçamento. No caso uruguaio, a participação nas diversas políticas institucionaliza-se por meio dos Conselhos de Vizinhos, eleitos pelo voto direto, secreto e universal, dentro de cada zonal da cidade. Assim — e isto é fundamental para os estudos comparativos —, os membros dos Conselhos de Vizinhos, chamados de conselheiros zonais, podem se apresentar nas eleições com o aval de uma organização social ou por via de um abaixo-assinado de vizinhos, não tendo obrigação de vincular seu mandato a qualquer representação das organizações sociais.

Figura 2

Número de participantes nas eleições para o Conselho de Vizinhos em Montevidéu — 1993-01



FONTE: Banco de Dados do Grupo de Pesquisa: Processos Participativos na Gestão Pública.

O debate, a apresentação de iniciativas e o estabelecimento de prioridades orçamentárias dão-se no interior dos Conselhos de Vizinhos, que convocam assembleias populares e operam de forma permanente, entre setembro e março, para a sua realização. É importante sublinhar que esses Conselhos trabalham em nível territorial; porém, também se organizam setorialmente através de Comissões Temáticas que são abertas à participação cidadã e às organizações sociais relacionadas com questões sociais específicas (saúde, esporte, juventude, etc.). Essas comissões, de acordo com as temáticas de interesse comum, são estruturadas a partir da iniciativa dos Conselhos ou de qualquer cidadão em cada Centro Comunal Zonal.

O orçamento quinquenal de caráter participativo remonta-se à própria instalação da descentralização do Governo montevideano, no primeiro ano do mandato inaugural do governo de esquerda, em 1990. Nesse ano, foram realizadas, pela primeira vez, reuniões de vizinhos em cada zona da cidade, com a presença do Prefeito eleito e seu Gabinete de Governo². Entretanto, na época, ainda não estavam constituídos os Conselhos de Vizinhos, e os acordos alcançados não chegaram a se estabelecer na forma de compromissos escritos. É a partir desse momento que o orçamento municipal se incorpora às práticas participativas através da descentralização.

Em 1995, realiza-se o segundo orçamento quinquenal no marco dos Centros Comunais, com seus Conselhos de Vizinhos funcionando há pelo menos dois anos. A partir de 1997, incorporam-se novas práticas participativas no que diz respeito ao orçamento, surgindo os “Compromissos Anuais de Gestão”. Neles, plasmam-se a “prestação de contas” da execução orçamentária do ano anterior e os ajustes e previsões orçamentárias para o ano seguinte³. Esses compromissos são decididos em assembleias públicas, que tem caráter aberto para os vizinhos e organizações sociais zonais, e delas participam todos os atores dos sistemas descentralizados locais (Juntas Locais, Conselhos de Vizinhos e Serviços dos Centros Comunais Zonais).

Assim, chega-se na instauração dos Plaedez (Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal), meio pelo qual se desenvolve o Plano Estratégico de Montevideu, e é incluída uma série de metodologias de diagnóstico integral do território para gerar os consensos necessários em relação aos objetivos de desenvolvimento, assim como também são definidos os meios para sua implementação. Esses planos converteram-se num grande programa de capacitação dos atores institucionais e sociais para a discussão orçamentária anual.

A partir de 2000, o Prefeito tem a obrigação de consultar o plano quinquenal e os compromissos anuais de gestão para elaborar o projeto de orçamento enviado ao Legislativo municipal, instância responsável pela sua aprovação.

O orçamento participativo inclui investimentos no funcionamento dos serviços descentralizados (iluminação pública, áreas verdes, limpeza urbana, etc.); trânsito; obras de saneamento básico ou de manutenção dos serviços já existentes; atenção à saúde; gastos dos Centros Comunais Zonais, dentro dos quais se

² O Gabinete é formado pelos dirigentes políticos das diferentes secretarias a partir das quais se organiza a Intendência Municipal de Montevideu.

³ Esses acordos são realizados previamente e simultaneamente à apresentação da prestação de contas e do orçamento anual que o Prefeito deve efetuar na Junta Departamental de Montevideu (poder legislativo da Capital).

encontram as políticas sociais de alimentação, infância, juventude, terceira idade, esportes e mulheres; unidade de atividades culturais e gastos das bibliotecas municipais.

O planejamento participativo do orçamento público é uma das alternativas buscadas por vários governos locais, que assumem a gestão municipal em contextos de profundas crises econômicas e desarticulação das políticas sociais. No caso de Montevideu, o combate às desigualdades fica patente no estímulo que recebem os investimentos sociais, principalmente nas regiões onde a população possui menores ingressos econômicos e menores níveis formais de escolaridade.

Em termos do desenvolvimento do orçamento participativo, numa primeira etapa, prevista para o mês de setembro, ocorre um conjunto de atividades com a finalidade de dar início à discussão orçamentária anual:

- a) convoca-se a população a participar nas atividades de consulta dos Conselhos de Vizinhos;
- b) o Executivo elabora e encaminha aos atores sociais locais a informação geral sobre um possível esboço das ações governamentais, suas linhas centrais de atuação e a previsão de ingressos e despesas contidas no cenário político proposto para o período seguinte;
- c) os atores sociais do sistema descentralizado realizam assembleias públicas, das quais participam o Prefeito e o Gabinete Municipal, onde o Executivo leva adiante a avaliação da gestão e elabora a proposta do ano seguinte; simultaneamente, os atores do sistema descentralizado propõem suas demandas e prioridades estruturadas num projeto orçamentário zonal.

Na segunda etapa, prevista para novembro de cada ano, o Executivo municipal trabalha com as propostas apresentadas na etapa anterior e responde, aos atores locais, sobre a viabilidade das mesmas. Essas respostas são enviadas aos Conselhos de Vizinhos e expressam os primeiros acordos sobre obras e políticas que darão forma à gestão do ano seguinte.

Na terceira etapa, sempre realizada em dezembro do ano correspondente, ocorre a negociação final entre as direções políticas centrais⁴ e os Conselhos de Vizinhos, definindo-se a totalidade dos compromissos de gestão.

Finalmente, na quarta etapa, também realizada em dezembro do ano correspondente, as obras deliberadas no transcorrer do processo participativo dão origem ao “Plano de Gestão”, que permitirá o acompanhamento cotidiano e

⁴ As direções políticas centrais são os dirigentes das secretarias e gabinetes da Prefeitura de Montevideu.

o controle social das políticas municipais. Contudo, este deve ser aprovado em março pela Junta Local (Câmara de Vereadores).

De um modo geral, a territorialização do orçamento municipal,⁵ através dos Centros Comunais Zonais, representa 44% do orçamento municipal, de acordo com a Unidade de Coordenação e Participação do Departamento de Descentralização da Prefeitura de Montevidéu. Isso não significa que 44% do orçamento sejam decididos participativamente, porque, neste cálculo, se deve incluir, pelo menos, uma obra de grandes dimensões, como é o caso do saneamento, atividade decidida em nível central. É nessa territorialização que aparecem os gastos orçamentários — calculados por habitante — e o aporte de recursos impositivos nas diferentes zonas nas quais estão agrupados os Centros Comunais Zonais segundo variáveis sociodemográficas.

Relacionando esses dados com a classificação dos CCZ agrupados por renda média dos lares em cada comuna, pode-se observar um forte conteúdo redistributivo das políticas municipais em Montevidéu, na medida em que as regiões mais pobres — que também arrecadam menos impostos — recebem um maior número de investimentos do que as regiões mais ricas.

4 O lento caminhar do orçamento participativo de Buenos Aires

A experiência de orçamento participativo na cidade de Buenos Aires, inaugurada em 2001, é bastante recente apesar de a perspectiva de democratização do orçamento público estar prevista em lei desde 1996, especialmente no artigo 52 da Constituição da Cidade de Buenos Aires, que estabelece o caráter participativo da discussão orçamentária⁶. Mais adiante, no artigo 54, a legislação ratifica o caráter legal deste processo, afirmando que:

Los sistemas de administración financiera y gestión de gobierno de la Ciudad son fijados por ley y son únicos para todos los poderes; deben propender a la descentralización de la ejecución presupuestaria y a la mayor transparencia y eficacia en la gestión. La información financiera del

⁵ Para o período estudado, é possível ter informação territorializada de algumas políticas executadas no orçamento municipal, porém não da sua totalidade.

⁶ No parágrafo 4, artigo 53, esclarece-se que: “*El presupuesto debe contener todos los gastos que demanden el desenvolvimiento de los órganos del gobierno central, de los entes descentralizados y comunas, el servicio de la deuda pública, las inversiones patrimoniales y los recursos para cubrir tales erogaciones*”.

gobierno es integral, única, generada en tiempo oportuno y se publica en los plazos que la ley determina (Buenos Aires, 1996)⁷.

Da leitura dessa normativa pode-se concluir que, desde o momento da sua sanção, a Constituição Municipal impôs novas figuras jurídicas associadas ao ideal do que se conhece como orçamento participativo. Essas podem ser associadas à geração de espaços no processo de tomada de decisões públicas, permitindo aos cidadãos opinar sobre a aplicação dos fundos públicos e sobre o controle das prestações de contas referentes à sua utilização.

Uma das medidas que visou a desenvolver essa perspectiva foi a criação dos 15 *Centros de Gestión y Participación*, em 1997. Inicialmente, eles foram pensados enquanto organismos de descentralização de encaminhamento de processos administrativos municipais (emitir carteiras de identidade, pagamento de impostos, etc.), mas evoluíram para organismos de descentralização de serviços em nível municipal, sendo chamados de *Centros de Gestión y Participación Comunal*.

Apesar de que, em termos jurídicos, o artigo 52 da Constituição Municipal tenha explicitado a necessidade de incrementar o caráter participativo da discussão orçamentária, até 2005, o Legislativo da cidade de Buenos Aires pouco tinha avançado na estruturação de uma normativa legal do orçamento participativo⁸.

Mesmo com a ausência de um marco legal regulatório desse mecanismo de participação cidadã — e tendo presentes os antecedentes das experiências de outras cidades que aplicam orçamentos participativos —, desde 2002, são realizadas assembleias democráticas para a discussão orçamentária em Buenos Aires, das quais participam organizações da sociedade civil e cidadãos de forma individual (Figura 3).

Na análise da experiência do orçamento participativo da cidade de Buenos Aires, há alguns pontos que devem ser levados em consideração no que diz respeito aos fundamentos do processo. Enumerando alguns desses quesitos, pode-se destacar:

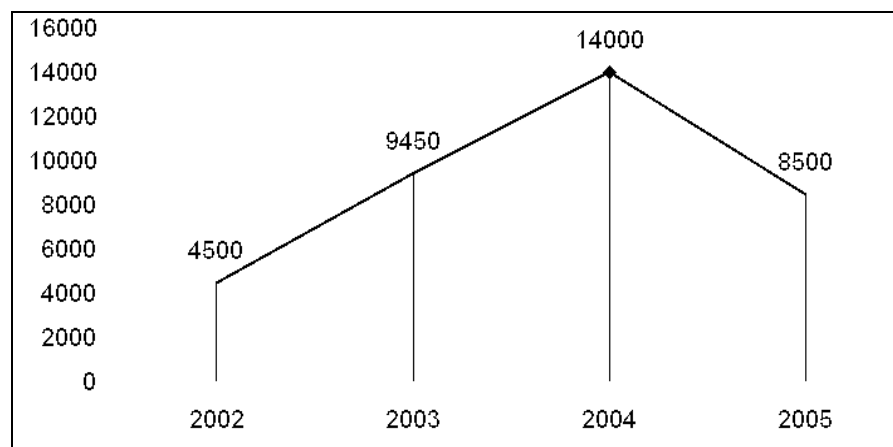
⁷ Os três artigos mencionados encontram-se no Capítulo XVII: Economía, Finanzas y Presupuesto, do Título Segundo: Políticas Especiales, do Livro Primeiro: Derechos, Garantías y Políticas Especiales (Buenos Aires, 1996, p. 25-26).

⁸ Outras leis relacionadas com o tema são: Lei 70, do Sistema de Gestão e Administração Financeira e Controle do Setor Público (sancionada 27.08.98 e atualizada 21.10.04); Lei 71, que cria o Conselho do Plano Urbano Ambiental (sancionada 03.07.98 e atualizada 20.06.03); e Lei 403, que cria o Programa de Planejamento e Gestão Participativa da Cidade (sancionada em 08.06.00 e atualizada em 19.04.05).

- a) informação: o fornecimento de informações a todos os atores envolvidos no processo é um insumo fundamental para a geração de confiança e legitimidade do processo;
- b) debate e formação da opinião: a formulação de uma opinião pertinente alimentada pela informação e, logo, a exposição de um ponto de vista próprio;
- c) decisão: a possibilidade de deliberação política dos cidadãos, especialmente na indicação das prioridades que logo levarão a uma investigação de recursos para investimentos;
- d) discussão e negociação: entre municípios e comunidade;
- e) eleição de delegados e conselheiros: fundamental para o desenvolvimento do orçamento participativo, já que são porta-vozes dos interesses da comunidade e negociadores frente ao município.

Figura 3

Número de participantes no orçamento participativo
de Buenos Aires — 2002-05



FONTE: Banco de Dados do Grupo de Pesquisa: Processos Participativos na Gestão Pública.

O orçamento participativo de Buenos Aires foi levado a cabo a partir da criação do Conselho de Planejamento Estratégico previsto no artigo 19 da Constituição portenha. Esse Conselho foi pensado enquanto um espaço privilegiado, no qual todos aqueles que fazem parte da sociedade civil podem

formular recomendações para o futuro da cidade. A Lei 310⁹, que regulamenta essa norma constitucional, estabelece os órgãos que governam o Conselho do Planejamento Estratégico (Cope). O Cope possui iniciativa legislativa para a apresentação de projetos de lei, solicitação de ditames, realização de estudos e investigações às oficinas de diferentes áreas do Governo para o cumprimento dos seus objetivos, assim como também coordena a avaliação e o acompanhamento dos resultados da implementação dos planos estratégicos acordados, entre outras funções.

No caso dessa cidade, o orçamento participativo começa com a prestação de contas, por parte dos conselheiros do orçamento, das atividades realizadas no período anterior. A partir disso, são realizadas assembleias populares por bairro, nas quais, além da discussão de propostas, os vizinhos se organizam nas seguintes comissões temáticas: espaço urbano e segurança pública; desenvolvimento socioeconômico; educação; saúde e meio ambiente; e cultura e esporte. Nessas comissões, são eleitos os delegados temáticos que darão prosseguimento à discussão orçamentária através de três rodadas de discussão, processo concluído a partir da assinatura das *Actas de factibilidad de los proyectos*, que representam a síntese dos acordos alcançados entre a comunidade e o Executivo. Nessas reuniões, também são eleitos os conselheiros da vizinhança, que farão parte do Conselho do Orçamento Participativo¹⁰.

Apesar de, entre junho de 2003 e março de 2004, terem sido operacionalizadas diferentes instâncias de participação cidadã, o funcionamento das estruturas participativas ainda está muito distante do almejado, observando-se diversos problemas, em nível dos bairros, entre as organizações sociais, políticas e os vizinhos. Provavelmente, um dos principais reflexos disso foi a redução dos participantes dessa instância participativa que, em 2005, não chegaram a 8.500 cidadãos.

5 Algumas semelhanças, mas várias diferenças

Analisando as experiências de orçamento participativo de Porto Alegre, de Montevideu e de Buenos Aires, uma primeira impressão que se tem é de que as

⁹ Sancionada em 14 de dezembro de 1999 e promulgada pelo Decreto n. 43/2000, de 14 de janeiro de 2000 (Bol. Ofic. Cidade Buenos Aires, 2000).

¹⁰ A partir de 2008, a estrutura do orçamento participativo de Buenos Aires sofreu uma substancial mudança, substituindo e criando novas instâncias de participação.

diferenças são maiores do que os pontos em comum. Isso reforça a idéia de que, hoje em dia, não há um modelo único de orçamento participativo. Nesse sentido, frente à inexistência de uma transposição da proposta brasileira para outras nações, ocorre uma readaptação desse modelo participativo de discussão e deliberação do orçamento público.

Obviamente, não se quer dizer que não haja elementos relevantes em comum. Com certeza, nas três cidades existiu um interesse compartilhado por criar novas formas de participação dos cidadãos na gestão pública, iniciativa que primeiramente pode ser identificada como fruto dos partidos ou coalizões políticas que venceram as eleições municipais. Sendo esses governos identificados — na época — com a renovação da esquerda latino-americana, como seriam os casos principalmente do Partido dos Trabalhadores (Porto Alegre) e do *Frente Amplio* (Montevideu), mas também da *Fuerza Porteña* (Buenos Aires).

Outro elemento em comum que não pode ser minorado é o fato de que as três experiências participativas investiram em inserir a participação cidadã num dos aspectos nevrálgicos da administração estatal, que é o orçamento público. Isso representa um salto de qualidade, se comparado com outras experiências de democratização municipal como, por exemplo, os casos das democracias locais em várias cidades inglesas e norte-americanas nos anos 60, que chegaram ao limite de discutir com a população propostas de gestão, mas não constituíram novas formas de efetivar financeiramente essas reivindicações.

Porém, se existem semelhanças, principalmente, em termos da vontade de estimular a participação popular, também há diferenças em relação aos meios utilizados para atingir essa meta.

No caso porto-alegrense, como é conhecido, houve inicialmente uma ampliação da estrutura organizativa municipal a partir da criação de assembleias regionais e temáticas. Esse acréscimo permitiu um maior acesso da população às reuniões de discussão orçamentária, assim como ao debate sobre os diferentes aspectos contemplados pelo orçamento público. Entretanto, mesmo esse sendo um caso paradigmático de participação cidadã, o orçamento participativo de Porto Alegre teve carências em termos da constituição de um programa global de democratização municipal.

Sobre o tema cabe insistir que não se trata de inexistirem canais participativos na Capital gaúcha. Um exemplo disso são os 18 conselhos municipais temáticos que ainda hoje estão ativos na cidade. Outro seriam os próprios Congressos da Cidade, organizados até 2004, que foram tentativas de planejamento participativo em nível municipal. Contudo, pouco se avançou em termos de uma maior articulação entre os diferentes fóruns participativos da cidade, assim como no que diz respeito à democratização do conjunto da gestão municipal. Com exceção da Secretaria Municipal de Educação, onde, até o pre-

sente momento, está sendo organizado, anualmente, o orçamento participativo no âmbito das escolas, praticamente nenhum outro organismo municipal desenvolveu qualquer democratização na sua esfera de gestão.

Já, nos casos de Buenos Aires e de Montevideú, o orçamento participativo compôs um espectro mais amplo de políticas que visaram não apenas democratizar a discussão orçamentária, mas descentralizar a gestão pública da cidade. É assim que pode ser entendida a possibilidade de articulação, no primeiro caso, com os Centros de Gestão e Participação Comunal e, no segundo caso, com os Centros Comunais Zonais. Partindo dessa realidade, percebe-se que, apesar de existirem assembléias populares — como em Porto Alegre —, estas dividiram a centralidade do processo com outras instâncias de descentralização disseminadas pelo Município.

Desde esse prisma, uma conclusão importante que é apresentada para o debate é que o orçamento participativo porto-alegrense acabou desenvolvendo uma **dinâmica unidimensional**, ou seja, centralizou a maior parte das iniciativas participativas desenvolvidas pelo poder público. Nas outras cidades analisadas, a inclusão dos cidadãos na definição do orçamento público acabou sendo inserida num projeto mais amplo de reforma do Estado, proposta que incluía a estruturação de novas instâncias de descentralização municipal, os Centros Comunais Zonais (Montevideú) e os Centros de Gestão e Participação Comunal (Buenos Aires). Portanto, nessas cidades, as políticas participativas acabaram exercendo uma **dinâmica multidimensional**.

A respeito desse aspecto, é importante sublinhar que essa diferença não representa, *a priori*, a superioridade de uma proposta em relação à outra. Pelo contrário, crê-se que, até o momento, não surgiram outras experiências participativas que tenham alcançado o mesmo grau de profundidade e apoio popular do que a experiência da Capital gaúcha. Contudo, destaca-se que, surpreendentemente, a temática da reforma estatal, assim como a da descentralização administrativa, esteve praticamente ausente nos debates das principais instâncias dos fóruns participativos porto-alegrenses entre 1989 e 2004, sendo retomada apenas com a derrota petista nas eleições municipais desse último ano. Já nos casos, principalmente de Montevideú, mas, de certa maneira, também em Buenos Aires, essa perspectiva reformista foi quase como uma mola-mestra para desencadear o conjunto de medidas que levou à democratização da gestão dessas cidades.

Todavia, as diferenças não param por aí, sendo que outro dos aspectos que também merece atenção é o da regulação jurídica dos processos participativos. A esse respeito, tem-se três experiências diferentes nas cidades analisadas.

No caso de Montevideú, desde a origem do processo, a regulação jurídica da participação popular foi um elemento central para o desenvolvimento dessa

experiência, principalmente no tocante ao apoio da proposta pelos partidos políticos de oposição. Como é sabido, o projeto participativo foi submetido a uma longa discussão no poder legislativo da capital uruguaia, com o fim de diminuir os conflitos na sua implementação. Em Buenos Aires, também houve uma preocupação importante em termos da legalidade do processo participativo; porém o desenvolvimento de uma legislação própria do orçamento participativo foi vinculado à regulamentação das comunas enquanto instâncias de descentralização do poder público municipal.

Já, em Porto Alegre, pelo menos na gestão petista da cidade, a judicialização do orçamento participativo foi encarada como uma forma de desvirtuar o processo participativo por meio do controle burocrático das assembleias populares. Vista quase como uma ameaça à autonomia da sociedade civil, essa problemática gerou incontáveis conflitos com o poder legislativo da cidade. Desde essa ótica, portanto, o poder público não tomou nenhuma iniciativa de estabelecer qualquer regulamentação que não fosse fruto das próprias iniciativas dos cidadãos reunidos nas instâncias do orçamento participativo.

Sem dúvida, continua-se longe de um consenso sobre a importância ou não de uma legislação específica que legitime juridicamente os processos participativos; porém, a regulação da participação cidadã por meio de legislação específica torna muito mais difícil que as experiências participativas sejam dissolvidas ou sofram mudanças drásticas devido a variações eleitorais.

Evidentemente, não existe um consenso sobre qual a via mais consistente para a constituição de orçamentos participativos representativos. No entanto, uma lição a ser aprendida frente à diversidade de experiências que vêm sendo realizadas é a de as especificidades locais acabarem sendo decisivas no momento de definir qual a fórmula mais eficiente para ampliar o envolvimento dos cidadãos nos processos de gestão do Estado.

6 Observações finais

Mesmo existindo diferenças entre as propostas orçamentárias em questão, não faz parte dos objetivos dos autores uma comparação classificatória dos processos participativos, até porque não tem sentido considerar que uma das propostas de orçamento participativo analisadas é mais democrático-participativa do que as outras. O interesse maior nesse artigo foi destacar como, apesar das afinidades, o orçamento participativo tomou rumos diferentes em três cidades consideradas como importantes polos políticos do Mercosul.

Num amplo universo de experiências, Porto Alegre incontestavelmente ocupa a posição de cidade pioneira em termos da evolução dessa proposta, seguida,

muito de perto, por Montevidéu, já que a descentralização participativa surgiu em 1990, apenas um ano após o início da referida proposta na Capital gaúcha. Já Buenos Aires pode ser incluída numa geração mais recente de experiências participativas, pois, nessa cidade, o orçamento participativo vem sendo executado há poucos anos, um período ainda exíguo.

Ao abordar essas experiências a partir dos modelos participativos adotados em cada cidade, é possível perceber que há maiores pontos em comum entre as estratégias adotadas em Montevidéu e Buenos Aires do que destas com Porto Alegre. Em especial, ganha relevância o fato de, nas cidades platinas, o projeto de orçamento participativo estar estreitamente relacionado com um programa mais amplo de descentralização, e a constituição de novos organismos municipais que passaram a dividir, com o Executivo, as iniciativas no campo das políticas municipais. No caso de Porto Alegre, essa problemática só viria a ser ampliada a partir de 2005, com o debate gerado pela organização dos Centros Administrativos Regionais. Contudo, ainda hoje são escassas as informações que permitam avaliar a efetividade desses organismos.

Aqui, novamente, se deve frisar que não se trata de uma hierarquização das experiências, mas discutir a pertinência de projetos participativos que vão além da democratização orçamentária, o que não chega a ser uma questão propriamente nova. Sobre esse assunto, alguns anos atrás, Benjamin Goldfrank (2002) sugeriu, no título de um trabalho, a existência de um impasse que ainda está longe de ser solucionado: “quem vai participar do OP quando todas as ruas estiverem pavimentadas?”

Certamente, não há como responder sobre quem participará. Contudo, é possível antecipar que o futuro da participação cidadã está diretamente vinculado à existência de novas formas de inclusão dos cidadãos na gestão pública. Uma inclusão que avance para muito além dos temas da infraestrutura urbana, sendo necessária a fundação de instâncias inovadoras que discutam e deliberem sobre o planejamento global das cidades.

Finalizando, a proposta do artigo foi analisar os processos de estruturação dos orçamentos participativos em Porto Alegre, em Montevidéu e em Buenos Aires, apresentando dados que vão principalmente até o ano de 2005. De lá para cá, várias coisas ocorreram, e caberia ainda discutir a influência, em termos dos resultados da participação popular, dos diferentes caminhos adotados em cada cidade.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.
- BECKER, Joachim; JÄGER, Johannes; RAZA, Werner G. **Economía política de Montevideo: desarrollo urbano y políticas locales**. Montevideo: Coscoroba, 2001.
- BOLETIM OFICIAL DA CIDADE DE BUENOS AIRES, n. 865, 24 jan. 2000.
- BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUENOS AIRES. Constituicion. **Constitución de la ciudad de Buenos Aires**. Buenos Aires: Imprenta Oficial, 1996.
- CAETANO, Gerardo. Ciudadanía política y integración social en el Uruguay. In: SABATO, Hilda. **Ciudadanía política y formación de las naciones**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**. Porto Alegre: Tomo, 2000.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- GENRO, Tarso; SOUSA, Ubiratan. **Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre**. 4. ed. ampl. São Paulo: Perseu Abramo, 2001.
- GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. **Revista de Ciencia Política**, v. 26 n. 2, p. 3-28, 2006.
- GOLDFRANK, Benjamin. Quem vai participar do OP quando todas as ruas estiverem pavimentadas? In: VERLE, João; BRUNET, Luciano (Org.). **Construindo um novo mundo: avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. Porto Alegre: Guayí, 2002.
- LANDAU, Matías. Las tensiones de la participación. Apuntes sobre la implementación del presupuesto participativo en la ciudad de Buenos Aires. **Laboratorio**, año 6, n. 16, p. 53- 69, 2004-2005.
- MARICATO, Hermínia. Metrôpole, legislação e desigualdade. **Novos Estudos**, v. 17, n. 48, p. 151-167, maio/ago. 2003.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

MARQUETTI, Adalmir. Experiências de orçamento participativo no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007. p. 77-96.

MARTIN, San; CABRERA, Laura. **La descentralización en Montevideo**. Montevideo: Fin de Siglo, 1994.

MAURICH, Mario Ricardo; ROSAS, Fanny de. Partidos y gobierno. La democracia en tres partidos del sur del conurbano bonaerense: Avellaneda, Quilmes y Florencio Varela (1983-1999). In: SEMINARIO: microdemocracia: capital social y política local. **Anales**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2000.

MAURICH, Mario Ricardo; ROSAS, Fanny de. Procesos de tomada de decisiones en la gestión pública municipal. La concertación y la participación ciudadana como modelos decisionales. Alcances y limitaciones de los mismos en la práctica política en la gestión pública municipal en tres partidos del sur del conurbano bonaerense: Avellaneda, Quilmes y Florencio Varela, 1983-1999. In: TRABAJOS DEL XXII CONGRESO DEL ALAS, Concepción, Chile, 1999.

MAURICH, Mario Ricardo; ROSAS, Fanny de. The quality of internal democracy in Greater Buenos Aires, 1983-1999. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM. **Local democracy: poverty, social capital and clientelism in Argentina**. Chicago: University of Chicago, 2002.

MOREIRA, Constanza. La izquierda en Brasil y Uruguay: cultura política y desarrollo político-partidário. In: MOREIRA, Constanza; MALLO, Susana (Org.). **La larga espera: Itinerarios de la izquierdas en Argentina, Uruguay y Brasil**. Montevideo: Banda Oriental, 2001. p. 19-63.

PORTILLO, Álvaro. Innovación política y transformaciones en Montevideo luego de ocho años de gobierno de izquierda. In: STOLOWICS, Beatriz (Org.). **Gobiernos de izquierda en América Latina**. México: Plaza y Valdes, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, v. 26, n. 8, 1998.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas. Papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001.

URUGUAY. Constituicion. **Constitución de la República Oriental del Uruguay**. Montevideu: Fundación de Cultura Universitária, 1997.

VENEZIANO, Alicia. **La descentralización del gobierno municipal de Montevideo en el marco de la reforma del Estado (1990-2001)**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2004. Tese (Doutorado).

VENEZIANO, Alicia. La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora. **Política y Gestión**, n. 2, p. 67-85, 2001.

VENEZIANO, Alicia. **Una reforma del Estado orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo**. Madrid: INAP, 2005.

