

<b>ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE, MONTEVIDÉU E BUENOS AIRES</b>	<b>2</b>
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE	2
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MONTEVIDÉU	7
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BUENOS AIRES	11
OBSERVAÇÕES FINAIS	14
BIBLIOGRAFIA	15

# ANÁLISE COMPARADA DOS MODELOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE, MONTEVIDÉU E BUENOS AIRES

*ALFREDO ALEJANDRO GUGLIANO\**

*ALICIA VENEZIANO\*\**

*MARIO RICARDO MAURICH\*\*\**

*ROBSON LOECK\*\*\*\**

Este trabalho é fruto das investigações de uma rede de pesquisadores que, nos últimos anos, vem dedicando-se à análise de diferentes experiências de participação dos cidadãos na gestão pública na América Latina. De um modo geral, a expansão da proposta de orçamento participativo ganhou força com o êxito de sua implementação na Prefeitura de Porto Alegre, entre 1989-2003. Tendo esta experiência como ponto de partida, várias cidades passaram a implantar a proposta de um orçamento participativo em diferentes países. No caso da América Latina, é interessante destacar que a expansão desta proposta não representou uma exportação do modelo porto-alegrense de organização das discussões orçamentárias, na medida em que várias das cidades que implementaram esta proposta o fizeram a partir de uma fórmula própria, respeitando as particularidades de cada região e país. Neste sentido, apresentamos uma análise comparada dos modelos de orçamento participativo nas cidades de Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires visando enfatizar as diferenças estruturais desta proposta em cada cidade.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE<sup>1</sup>

Em Porto Alegre, o orçamento participativo, executado na cidade desde 1989, democratizou a gestão das finanças do município através da participação da comunidade no processo de planejamento dos investimentos anuais do município. Como afirmou Boaventura de Sousa Santos (1998, p. 465), “it was based on an institutional innovation aimed at guaranteeing popular participation in preparing and carrying out the municipal budget, hence in the distribution of resources and definition of investment priorities.”

---

\* Doutor em Ciência Política e Sociologia, Professor do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, Brasil.

\*\* Doutora em Ciência Política, Professora do Instituto de Ciência Política da Universidade de la República, Uruguai

\*\*\* Cientista Político, Professor da Universidade de Buenos Aires e da Universidade Argentina da Empresa (UADE), Argentina

Sobre as origens do orçamento cabe destacar, entre outros aspectos, que a Constituição de 1988, a primeira das constituições brasileiras a aprofundar o reconhecimento do município como um ente da federação, previu três formas de desenvolver a elaboração orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), referente a despesas, obras e serviços que durarem mais de um ano; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), através 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<sup>2</sup>. Apesar de prever estes mecanismos, a Constituição garantiu autonomia aos municípios no tocante a forma como estes procedimentos deveriam ser executados, o que abriu uma brecha considerável para o desenvolvimento do modelo participativo que, no recentemente aprovado Estatuto da Cidade (2002), passa a ser contemplado a partir da caracterização da gestão democrática da cidade, entendida neste texto como: “a formação de órgãos colegiados de política urbana; criação de mecanismos de consulta pública; realização de conferências municipais, estímulo às iniciativas populares de projeto de lei e a gestão orçamentária participativa”<sup>3</sup>.

No que diz respeito a Porto Alegre, a normatização jurídica não foi uma das principais preocupações da estratégia do governo, algo que pode ser percebido na ênfase dada por Genro e 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”. A esse respeito ainda cabe sublinhar que mesmo a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre sendo bastante progressista e nela havendo importantes avanços em termos da participação popular<sup>4</sup>, a questão do orçamento participativo não aparece de forma explícita, havendo apenas uma vaga garantia da participação popular no processo de elaboração do orçamento municipal<sup>5</sup>.

Também deve-se destacar que, ao contrário de Buenos Aires e Montevideú, em Porto Alegre o processo participativo não está fundamentado em estruturas institucionais descentralizadas (subprefeituras, por exemplo), mas em processos de assembleias cidadãs por zona de moradia e por temas de interesse. A cidade é subdividida em dezesseis (16) regiões, porém isto ocorre apenas como uma forma de agilizar a participação, em várias assembleias públicas e abertas, de todo e qualquer cidadão que deseje contribuir para a discussão do orçamento público da cidade. Além da subdivisão regional da cidade, um critério que estimula a participação através do critério de local de moradia, o processo participativo porto-alegrense

---

\*\*\*\* Especialista em Sociologia e Política, Professor do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, Brasil.

<sup>1</sup> A análise do orçamento participativo porto-alegrense resume o apresentado em: GUGLIANO, 2004b.

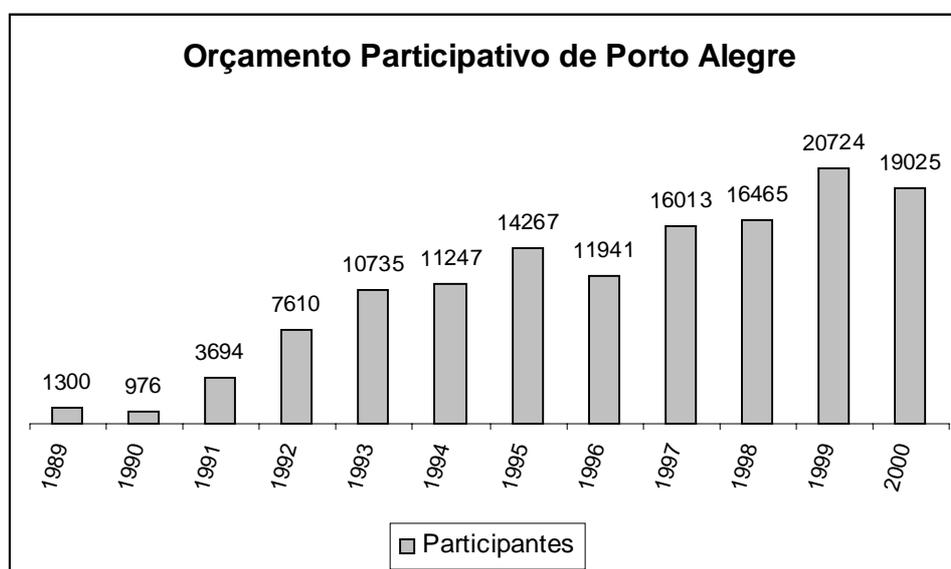
<sup>2</sup> Art. 165 e 166 da Constituição Federal.

<sup>3</sup> O Estatuto da Cidade é uma normatização que dá continuidade ao processo iniciado com a Constituição de 1988 de regulamentação da gestão do espaço urbano no país. Em especial, a democratização das cidades é tratada no capítulo IV do Estatuto.

<sup>4</sup> Especialmente no seu Cap. VII – Da soberania e da participação popular.

acrescenta a possibilidade de integração dos cidadãos nas seis (6) áreas temáticas do orçamento participativo, incitando a participação a partir do interesse por determinados temas relacionados com a gestão da cidade.

Até 2001 o processo participativo da capital gaúcha estava organizado, independente da participação por região ou tema, em duas rodadas de assembléias cidadãs, sendo que no intervalo entre as mesmas também se realizavam “reuniões intermediárias”. Através deste conjunto de reuniões os cidadãos avaliavam, sugeriam e deliberavam sobre questões relacionadas com a utilização do orçamento público municipal<sup>6</sup>. A partir de 2002, a segunda rodada de assembléias populares foi suprimida e de lá para cá está ocorrendo um grande esforço da administração municipal para simplificar o processo de participação no orçamento participativo, envolvendo inclusive novas formas de inserção através da Internet.



Em termos das origens do orçamento participativo, uma das hipóteses mais divulgadas defende a idéia de que este seria fruto das pressões dos movimentos sociais urbanos, predominantemente organizações de moradores dos bairros que possuíam uma forte tradição de organização na cidade. Segundo Sérgio Baierle (2000), foi decisivo neste processo a fundação da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), em 1983, que representou um avanço significativo para a centralização política destes

<sup>5</sup> Refiro-me especificamente ao artigo 116, § 1º : “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

<sup>6</sup> Concretamente, na primeira rodada de assembléias, na qual a Prefeitura apresentava suas expectativas orçamentárias para o período, definiam-se regras e critérios para a discussão do processo orçamentário e se elegiam delegados para a composição de um Fórum de Delegados. A partir disto eram organizadas, pelo fórum de delegados eleitos, as chamadas de reuniões intermediárias nas quais a população definia as prioridades de obras públicas e realizações de suas respectivas regiões ou

movimentos dos bairros e a maior coordenação das reivindicações populares na direção da gestão da cidade. Numa perspectiva semelhante, Luciano Fedozzi (2000) aponta que o orçamento participativo seria fruto da articulação de dois fatores centrais: a mencionada organização dos movimentos populares e o esforço da administração pública para democratizar o poder municipal.

Além dos mencionados atores políticos, também o Partido dos Trabalhadores (PT) deve ser visto como uma peça-chave para compreender a eclosão do orçamento participativo, considerando que, desde o início dos anos oitenta, o partido já vinha enfatizando publicamente a democratização do orçamento público como um elemento central para repensar a administração da cidade<sup>7</sup>.

Contudo, apesar de diferentes atores demonstrarem, em maior ou menor grau, interesse pela questão orçamentária municipal, a força determinante para o surgimento do orçamento participativo de Porto Alegre foi os dirigentes municipais eleitos em 1989. Sob este prisma considero que o orçamento participativo de Porto Alegre foi gerado, num primeiro momento, no interior daquele que seria o núcleo melhor estruturado da equipe de governo municipal, as equipes dos Gabinetes do Prefeito, Olívio Dutra, e do Vice-prefeito, Tarso Genro que, após a vitória eleitoral, se viu frente ao dilema de repensar um modelo de gestão para a cidade que ao mesmo tempo em que fortalecesse os movimentos sociais organizados – que, afinal de contas, eram a base de legitimação do partido político no governo –, também garantisse a governabilidade da máquina da administração municipal. Isto explicaria as alterações da estratégia de planejamento político do governo que gradualmente foi se deslocando de uma ênfase na organização dos conselhos populares na cidade para a valorização da organização de um orçamento participativo, figura organizacional sem o mesmo conteúdo ideológico da anterior, mas que estava muito mais presente para as comunidades pobres que viam na discussão orçamentária uma maior possibilidade de garantir melhorias nas condições de moradia das regiões mais carentes da cidade<sup>8</sup>.

No caso de Porto Alegre, a forte tradição de mobilizações dos movimentos dos bairros teve um papel de destaque para que o modelo participativo hegemônico fosse centralmente voltado para as comunidades organizadas dos bairros. Em outras palavras, uma maior permeabilidade às pressões sociais fez com que a gestão petista tivesse um perfil fundamentalmente *assembleista*. Esta característica do processo participativo vem sendo reforçada desde as origens da experiência porto-alegrense, fato perceptível

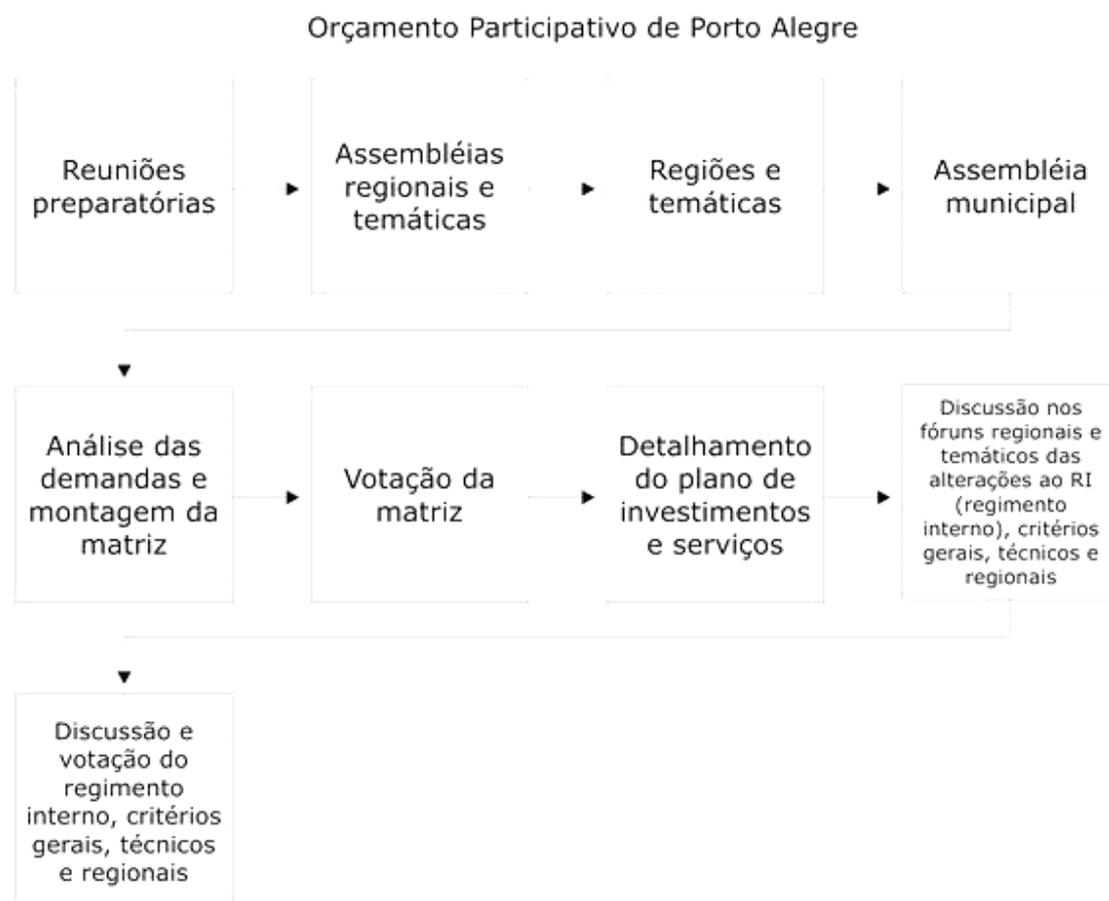
---

temáticas. Definidas estas prioridades ocorria uma segunda rodada de discussões nas quais as reivindicações eram listadas em ordem de prioridades e era eleito o conselho do orçamento participativo, que é o órgão co-gestor do processo orçamentário.

<sup>7</sup> Isto esteve presente, por exemplo, na campanha eleitoral de 1984, quando os candidatos a Prefeito, Raul Pont, e a Vice-prefeito, Clóvis Ingelfritz, divulgaram o manifesto eleitoral: *Conquiste Porto Alegre*, no qual apresentavam 13 metas principais para gestão da cidade, entre as quais destaco a primeira e a segunda metas que tratam, respectivamente, da formação dos conselhos populares e do orçamento público, onde se vê, mesmo que de forma superficial, a perspectiva de articulação da participação popular com a questão orçamentária.

<sup>8</sup> Pelo que se percebe dos documentos do primeiro ano da realização das discussões do orçamento, chamadas na época simplesmente de reuniões do orçamento-programa, a discussão orçamentária era apenas um objetivo tático inicial para a realização de reuniões que, gradualmente, seriam ampliadas para outras questões, como os conselhos populares. Contudo, a

através da passagem, em 1994, de uma estrutura inicialmente composta por assembleias regionais para outra que agregava também a possibilidade de participação dos cidadãos nas assembleias temáticas.



A proposta de discussão orçamentária porto-alegrense tem enormes e inquestionáveis qualidades no tocante à participação cidadã, considerando que é um processo que revoluciona a dinâmica de organização da cidade e mobiliza a população. Neste sentido, é uma experiência que gera capital social e reconduz segmentos historicamente alijados da sociedade gaúcha na direção da cidadania e inclusão social. Não obstante, um dos problemas da experiência de orçamento participativo, pelo menos da forma como foi executado até o momento, é que ele cria uma enorme dependência do ciclo de resultados advindos dos processos eleitorais, quero dizer, dependência de quem governa. Isto ficou claro com a experiência de orçamento participativo em nível estadual no Rio Grande do Sul, quando a derrota do candidato da situação na eleição para Governador deste estado federativo, que foi Tarso Genro do Partido dos Trabalhadores, representou o sepultamento da referida experiência de democratização orçamentária.

---

partir do primeiro ano de governo, esta temática de discussão – agora sim chamada de orçamento participativo – passou a ser o astro central do seu programa de governo.

Situações como estas acabam tornando frágil a perspectiva de uma democracia participativa que, desde seus pressupostos, deveria ser concebida enquanto um modelo para o conjunto dos cidadãos e não para um único espectro político, quero dizer, o orçamento participativo deveria ser visto como um legado da sociedade com o fim de modernizar a gestão pública e não apenas como uma proposta de um partido político isolado.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE MONTEVIDÉU

O orçamento participativo da Intendência de Montevidéu se desenvolve no marco de uma descentralização política-institucional que também tem caráter participativo. A descentralização do governo municipal de Montevidéu obedece a uma reestruturação administrativa interna que criou o Departamento de Descentralização paralelo aos Departamentos ou organismos responsáveis pelas políticas sociais e setoriais de diversos tipos. O território de Montevidéu divide-se em 18 Centros Comunais Zonais (CCZ) que constituem os governos locais ou zonais. Estes 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.

As principais estratégias participativas da Intendência de Montevidéu 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 co-gestão de políticas sociais com ONGs; as comissões administrativas de creches, oficinas culturais ou comissões de carnaval, entre outras; a assessoria à comissões especiais, como aqueles que tratam das políticas urbanas, etc.

É no marco das diversas políticas participativas, a través de um sistema institucional descentralizado, que devemos entender o orçamento participativo de Montevidéu. Nele não existem, como em outras experiências, instâncias *ad hoc* ou estruturas específicas para o desenho do orçamento. No caso uruguaio a participação nas distintas políticas se institucionaliza através dos Conselhos de Vizinhos, eleitos através do 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 (os conselheiros) podem apresentar-se nas eleições com o aval de uma organização social ou através de um abaixo-assinado de vizinhos, mesmo estes não tendo obrigação de vincular seu mandato a qualquer representação das organizações sociais.

O debate, a apresentação de iniciativas e o estabelecimento de prioridades orçamentárias se dão nos marcos dos Conselhos de Vizinhos que convocam as Assembléias de Vizinhos e que trabalham de forma permanente, entre setembro e março, para a sua realização. É importante sublinhar que estes 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.). Estas comissões se formam a partir da iniciativa dos Conselhos ou de qualquer cidadão em cada Centro Comunal Zonal, de acordo com as temáticas que sejam de interesse comum.

O orçamento quinquenal de caráter participativo se remonta à própria instalação da descentralização do governo montevideano no primeiro ano do primeiro mandato do governo de esquerda, em 1990. Este ano se realizaram, pela primeira vez, reuniões de vizinhos - em cada zona - com o Intendente eleito e seu gabinete de governo<sup>9</sup>, porém 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 deste momento que o orçamento municipal se incorpora às práticas participativas através da descentralização.

Em 1995, se realiza o segundo orçamento quinquenal no marco dos Centros Comunais, com seus Conselhos de Vizinhos funcionando a, pelo menos, dois anos. A partir de 1997 se incorporam novas práticas participativas no que diz respeito ao orçamento, surgindo os “Compromissos Anuais de Gestão”. Neles se plasmam a “prestação de contas” da execução orçamentária do ano anterior e os ajustes e previsões orçamentárias para o ano seguinte<sup>10</sup>. Estes compromissos são decididos em Assembléias Públicas que tem caráter aberto para os vizinhos e organizações sociais da zona e nelas participam todos os atores dos Sistemas Descentralizados Locais (Juntas Locais, Conselhos de Vizinhos e serviços dos Centros Comunais Zonais).

Assim, chegamos a instauração dos PLAEDUZ (Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal), meio através do qual se desenvolve o Plano Estratégico de Montevideu e são incluídas uma série de metodologias de diagnóstico integral do território para gerar os consensos necessários em relação aos objetivos de desenvolvimento, assim como os meios para implementá-los. Estes planos se converteram, de fato, num grande programa de capacitação dos atores institucionais e sociais para a discussão orçamentária anual.

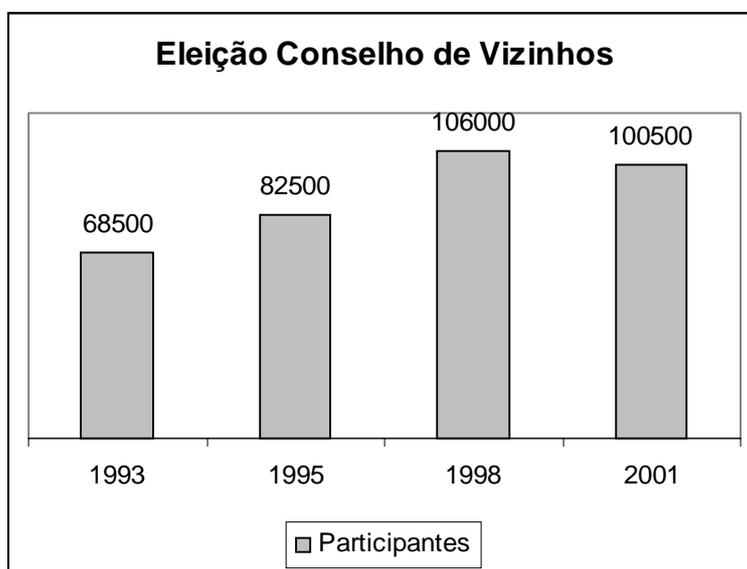
A partir de 2000, o Intendente tem a obrigação de consultar o plano quinquenal e os compromissos anuais de gestão para elaborar o projeto de orçamento enviado ao legislativo municipal, instância responsável pela sua aprovação.

---

<sup>9</sup> O gabinete é formado pelos dirigentes políticos das diferentes secretarias e gabinetes a partir das quais se organiza a Intendência Municipal de Montevideu.

<sup>10</sup> Estes acordos são realizados previamente e simultaneamente à apresentação da prestação de contas e o orçamento anual que o Intendente deve apresentar na Junta Departamental de Montevideu (poder legislativo da capital).

O orçamento participativo inclui investimentos, gastos 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 Comunitários Zonais, dentro dos quais se encontram as políticas sociais de alimentação, infância, juventude, terceira idade, esportes e mulher; unidade de atividades culturais e gastos das bibliotecas municipais.



O orçamento municipal reflete a tendência que atinge muitos governos locais que assumem, entre as suas novas funções, políticas sociais que visam amortecer os efeitos das crises econômicas que atingem seus respectivos países. Isto se vê, no caso de Montevidéu, no peso dos investimentos sociais nas regiões onde a população possui menores ingressos econômicos e educação.

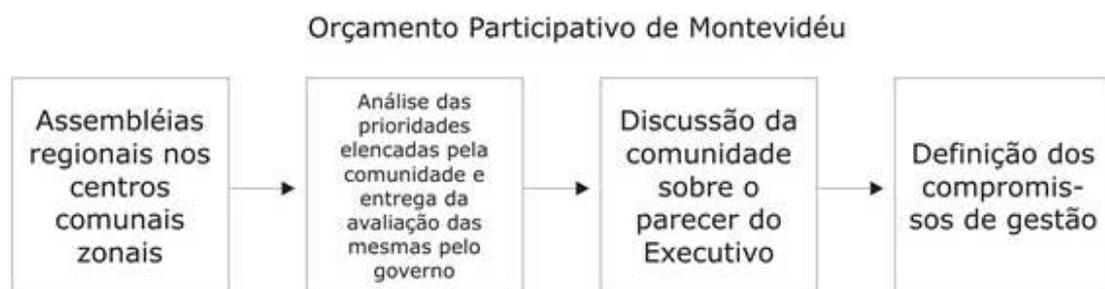
Em termos do desenvolvimento do orçamento participativo, numa *primeira etapa*, prevista para o mês de setembro, ocorre um conjunto de atividades com a finalidade de dar a partida para a discussão orçamentária anual:

- a) convoca-se à 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 futura gestão, suas linhas centrais de atuação e a previsão de ingressos e gastos previstos no cenário político proposto para o período seguinte;
- c) os atores sociais do sistema descentralizado realizam assembléias públicas nas quais participam o Intendente e o gabinete municipal, onde o Executivo realiza a avaliação da gestão e elabora a proposta do ano seguinte; simultaneamente os atores do sistema descentralizados 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. Estas respostas são enviadas aos Conselhos de Vizinhos e expressam os primeiros acordos sobre obras e políticas que darão forma a gestão do ano seguinte.

Na terceira etapa, sempre realizada em dezembro do ano correspondente, ocorre a negociação final entre as direções políticas centrais<sup>11</sup> e os Conselhos de Vizinhos, definindo-se a totalidade dos compromissos de gestão.

Finalmente, na quarta etapa, realizada em dezembro do ano correspondente, as obras deliberadas no transcorrer do processo participativo dão origem ao “Plano de Gestão” que permitirá o seguimento cotidiano e o controle social das políticas municipais. Este deve ser aprovado em março o pela Junta Local (Câmara de Vereadores).



De um modo geral, a territorialização do orçamento municipal<sup>12</sup>, através dos Centros Comunais Zonais, representa um 44% do orçamento municipal, de acordo com a Unidade de Coordenação e Participação do Departamento de Descentralização da Intendência 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 que se decide em nível central. É nessa territorialização que aparecem os gastos orçamentários – calculados por habitante – e o aporte de recursos impositivos nas distintas zonas nas quais estão agrupados os Centros Comunais Zonais segundo variáveis sócio-demográfica.

Relacionando estes dados com a classificação dos CCZ agrupados por ingresso médio dos lares em cada comuna podemos 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.

<sup>11</sup> As direções políticas centrais são os dirigentes das secretarias e gabinetes da Intendência de Montevidéu.

<sup>12</sup> Atualmente contamos com informação territorializada de algumas políticas executadas no orçamento municipal, porém não da sua totalidade.

## O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BUENOS AIRES

A experiência de orçamento participativo na cidade de Buenos Aires é bastante recente, apesar de que a perspectiva de democratização do orçamento pública está prevista em lei desde 1996, especialmente no artigo 52 da Constituição da Cidade de Buenos Aires que estabelece o caráter participativo da discussão orçamentária<sup>13</sup>. Mais adiante, no artigo 54, a legislação ratifica o caráter legal deste processo, afirmando que :

“Los sistemas de administración financieras 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 gobierno es integral, única, generada en tiempo oportuno y se publica en los plazos que la ley determina”<sup>14</sup>.

Da leitura deste *entramado* normativo pode-se supor que, desde o momento da sua sanção, a Constituição municipal impôs novas figuras jurídicas associadas ao ideal do que se conhece como democracia participativa e orçamento participativo. Estas 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 o controle das prestações de contas referentes à sua utilização.

Não obstante o mencionado artigo 52, da Constituição municipal, explicita o caráter participativo da discussão orçamentária, até o momento o Legislativo de Buenos Aires pouco avançou no sentido de estruturar uma normativa legal do orçamento participativo na cidade<sup>15</sup>.

Mesmo com a ausência de um marco legal regulatório deste mecanismo de participação cidadã – e tendo presente os antecedentes das experiências de outras cidades que aplicam o orçamento participativo -,

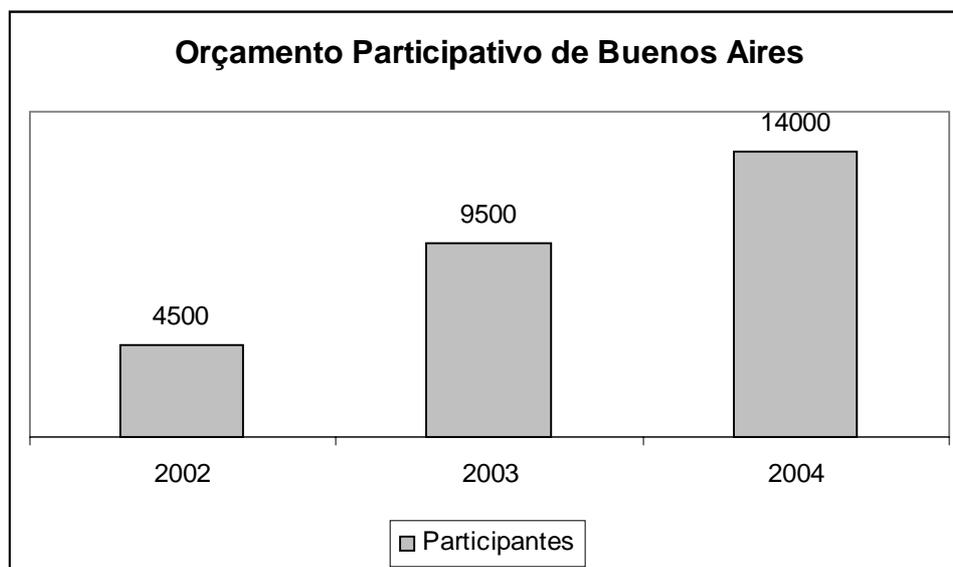
---

<sup>13</sup> No parágrafo 4 , artigo 53, se esclarece 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*”.

<sup>14</sup> Os três artigos mencionados se encontram no Capítulo Decimosétimo: Economía, Finanzas e Orcamento, do Título Segundo, Políticas Especiais, do Livro Primeiro, Derechos, Garantías e Políticas Especiais, da Constituição da Cidade de Buenos Aires, Imprenta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 1996, páginas 25 y 26.

<sup>15</sup> Outras leis relacionadas com o tema são: Lei 70, del Sistema de Gestión y administración Financiera y Control del Sector Público (Sancionada 27/08/1998 e atualizada 21/10/2004); Ley 71, que cria o Consejo del Plan Urbano Ambiental (Sancionada 3/07/1998 e atualizada 20/06/2003); e, Ley 403, que cria o Programa de Planeamiento Gestión Participativa de la Villa 1/11 e 14 (Sancionada 8/6/2000 e atualizada 19/4/2005).

desde 2002 são realizadas assembléias democráticas para a discussão orçamentária em Buenos Aires, reuniões nas quais participam as organizações da sociedade civil e os cidadãos.



Na análise da experiência de 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 destes quesitos podemos destacar:

- 1) 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;
- 2) debate e formação da opinião: formulação de uma opinião pertinente alimentada pela informação e, logo, a exposição de um ponto de vista próprio,
- 3) decisão: a possibilidade de decisão política desde a cidadania, especialmente na indicação das prioridades que logo levarão a uma investigação de recursos para investimentos;
- 4) discussão e negociação: entre municípios e comunidade;
- 5) eleição de delegados e conselheiros: fundamental para o desenvolvimento do orçamento participativo, já que são os porta-vozes dos interesses da comunidade e, também, os negociadores frente ao município.

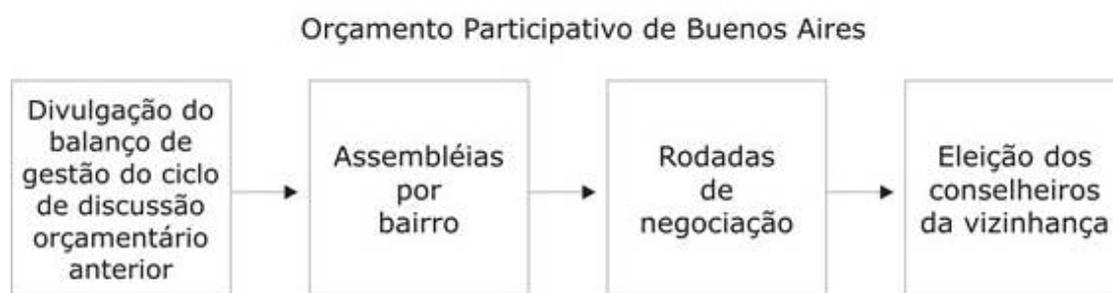
O orçamento participativo de Buenos Aires foi levado a cabo a partir da criação do Conselho de Planejamento Estratégico previsto no artigo 19 da Constituição portenha. Este Conselho foi pensado enquanto um espaço privilegiado no qual todos aqueles que fazem parte da sociedade civil possam formular recomendações para o futuro da cidade. A lei 310<sup>16</sup>, que regulamenta esta norma constitucional,

---

<sup>16</sup> Sancionada 14/12/1999, Promulgada pelo Decreto Nro. 43/2000 de 14/01/2000, e publicada no BOCBA Nro. 865 de 24/01/2000.

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, estudos e investigações às oficinas de diferentes áreas do governo para o cumprimento dos seus objetivos e coordena a avaliação e acompanhamento dos resultados da implementação dos planos estratégicos acordados, entre outras funções.

No caso desta 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 em comissões temáticas: espaço urbano e segurança pública; desenvolvimento socioeconômico; educação; saúde e meio ambiente; cultura e esporte. Nestas comissões serão 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. Nestas reuniões também se elegem os conselheiros da vizinhança que farão parte do Conselho do Orçamento Participativo.



A pesar de que, entre junho de 2003 e março de 2004, levaram-se adiante diferentes instâncias de participação cidadã, o funcionamento das estruturas participativas ainda está muito distante do planejado. Observaram-se diversos problemas nos bairros, entre as organizações sociais, políticas e os vizinhos, fazendo com que alguns decidissem abandonar as assembleias e as comissões de trabalho. Pelo lado do Governo, alguns conselheiros se queixaram das atitudes de algumas UEL (unidades executoras locais) e, especificamente, de alguns diretores dos Centros de Gestão e Participação que não colaboraram com a convocação e desenvolvimento do orçamento participativo.

Outra dos aspectos a sublinhar é que, nas últimas reuniões de 2004, foi diminuindo o nível de participação dos vizinhos, sendo que, em alguns casos, não se obteve o quorum necessário para funcionar (metade mais um). Isso foi motivado, em parte, pelo fato de que alguns conselheiros tinham atividades em

seus bairros nos mesmos dias das reuniões (assembléias de abertura, comissões temáticas, etc.), assim como pela existência de uma sensação de que as reuniões já haviam cumprido com a sua missão.

Por outro lado, estas experiências de participação, ao não ter apoio legal, somente puderam levar adiante aquilo que lhes permite a porcentagem do orçamento oferecido pelo orçamento geral aprovado para o ano em questão. Por outro lado, ao não existir também as comunas, o ideal de descentralização também não é cumprido, e os ditos CGP acabaram se convertendo apenas em unidades executoras das vontades dos seus dirigentes.

## OBSERVAÇÕES FINAIS

Para finalizar esta exposição cabe fazer alguns comentários sobre a comparação destas experiências.

Um primeiro elemento a observar é que, se bem a proposta de orçamento participativo nasceu no Brasil, outros países estão buscando inovar na forma como esta vem sendo aplicada. Queremos dizer, não existe uma transposição da proposta brasileira para outros países, mas uma adaptação deste modelo participativo de discussão do orçamento público.

O referido fica explícito na comparação das formas de organização desta proposta em Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires.

No caso porto-alegrense, como é conhecido, inicialmente houve uma ampliação da estrutura organizativa, a partir da estruturação de duas rodadas de discussão e a formação das assembléias temáticas<sup>17</sup>. Esta ampliação permitiu um maior acesso da população às reuniões de discussão orçamentária, assim como agilizou o debate sobre os diferentes aspectos contemplados pelo orçamento público. Por este motivo, a proposta desenvolvida nesta cidade pode ser considerada nos marcos de um modelo assembleísta (Gugliano, 2004b), na medida em que as assembléias populares são o principal eixo de organização do orçamento participativo. Além disso, na experiência da capital gaúcha, pelo menos no período da gestão petista (1989-2003) a proposta de democracia participativa iniciava e terminava no orçamento participativo.

Já no caso de Buenos Aires e Montevideu o orçamento participativo compõe um espectro mais amplo de políticas que visam, não apenas democratizar a discussão orçamentária, mas descentralizar a gestão

---

<sup>17</sup> Atualmente, a segunda rodada de assembléias populares foi extinta.

pública na cidade. É assim que pode ser percebida a articulação, no primeiro caso, com os Centros e Gestão e Participação, e no segundo caso com os Centros Comunitários.

Partindo desta idéia percebemos que, apesar de existirem, como em Porto Alegre, assembleias populares, estas dividem a centralidade do processo com as instancias de descentralização disseminadas pelo município.

Outro aspecto que merece atenção diz respeito à regulação jurídica do processo participativo. A esse respeito temos, nos casos analisados, três experiências diferentes.

No caso de Montevideu, desde a origem do processo, a regulação jurídica da participação popular foi um elemento central para o desenvolvimento desta experiência, principalmente no tocante ao apoio dos partidos de oposição à proposta. Em Buenos Aires, também há uma preocupação importante em termos da legalidade do processo participativo, porém, o desenvolvimento de uma legislação própria a esse respeito ainda depende da regulamentação de outras instancias participativa que estão sendo criadas no município, que são as comunas. Já em Porto Alegre, pelo menos na gestão petista da cidade, está sempre foi uma preocupação menor, tendo em vista a caracterização, defendida por segmentos do poder público, de que a legitimidade do orçamento estava ocorrendo na sociedade e não na regulação jurídica como forma de institucionalização do processo.

Sem dúvida, estamos longe de um consenso sobre a importância ou não de uma legislação específica que legitime os processos participativos, porém, a regulação da participação cidadã através de legislação específica torna muito mais difícil que as experiências participativas sejam dissolvidas devido a mudanças eleitorais.

## BIBLIOGRAFIA

Baierle, Sérgio (1998), "The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil", em, Sonia Alvarez, Evelina Dagnino, e Arturo Escobar, (orgs), *Cultures of Politics: Re-Visioning Latin American Social Movements*,. Boulder, Westview Press.

Becker, Joachim; Jäger, Johannes et Raza Werner G. (2001), *Economía Política de Montevideo: Desarrollo Urbano y Políticas Locales*, Montevideu, Coscoroba.

Brasil (2002), *Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de Outubro de 1988*, São Paulo, Saraiva (29ª. edição atualizada e ampliada).

Caetano, Gerardo (1999), “Ciudadanía política e integración social en el Uruguay”, em Hilda Sabato (org.), *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones*, México, Fondo de Cultura económica.

Carvalho, José Murilo de (2001), *Cidadania no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Fedozzi, Luciano. (2000), *O Poder da Aldeia*, Porto Alegre, Tomo.

Genro, Tarso, e Ubiratan Sousa (2001), *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Perseu Abramo (4ª. ed. Ampliada).

Gugliano, Alfredo Alejandro “A crise política como solução?”, *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 3 (jan.-jun 2004).

\_\_\_\_\_. Participacao e Governo Local. *Sociología: problemas e práticas*. Lisboa, n. 46, 2004b.

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, verano 2004-2005.

Maurich, Mario Ricardo y Fanny De Rosas. “Procesos de Toma 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”. Trabajo presentado en el XXII Congreso del ALAS, HACIA DONDE VA AMERICA LATINA. Concepción, Chile, 12 al 16 de octubre de 1999.

Maurich, Mario Ricardo. “Partidos y gobierno. La democracia en tres partidos del sur del conurbano bonaerense: Avellaneda, Quilmes y Florencio Varela (1983-1999)”, *Anais do Seminario: microdemocracia: capital social y política local*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero, del 20-21 de Septiembre del 2000.

\_\_\_\_\_. “The Quality of Internal Democracy in Greater Buenos Aires, 1983-1999”. *International Symposium: Local Democracy: Poverty, Social Capital and Clientelism in Argentina*, Chicago, Urban/Champaign-University of Chicago, 8-9 de marzo de 2002, en el Wilder House de la Universidad de Chicago.

Moreira, Constanza (2001), “La izquierda en Brasil y Uruguay: cultura política y desarrollo político-partidário”, em Constanza Moreira e Susana Mallo (org.), *La Larga Espera: Itinerarios de la Izquierdas en Argentina, Uruguay y Brasil*, Montevideú, Banda Oriental.

Portillo, Álvaro (2001), “Innovación política y transformaciones en Montevideo luego de ocho años de gobierno de izquierda”, em, Beatriz Stolowics (org.), *Gobiernos de Izquierda en América Latina*, México, Plaza y Valdes.

San Martín, Laura Cabrera (1994), *La Descentralización en Montevideo*, Montevideo, Fin de Siglo.

Santos, Boaventura de Sousa. “Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy”, *Politics & Society*, 26 (8), 1998.

Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a Democracia*, Lisboa, Gradiva.

Uruguay (1997), *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

Veneziano, Alicia, *Una reforma del Estado orientada al ciudadano: la descentralización participativa de Montevideo*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2005.

\_\_\_\_\_. “La descentralización del gobierno municipal de Montevideo en el marco de la reforma del Estado (1990-2001)”. Tesis de Doctorado, IUPERJ, Río de Janeiro, 2004.

\_\_\_\_\_. “La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora”, *Política y Gestión*, 2, 2001.