

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

Seminário de lançamento da

REDE URB-AL Nº 9

FINANCIAMENTO LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

**DOCUMENTO BASE**

## Expediente

### ***Coordenação do projeto***

Coordenador geral da Rede URBAL 9 –Financiamento Local e Orçamento Participativo: Eduardo Mancuso, coordenador de relações internacionais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Equipe de coordenação da URBAL 9:

Coordenador executivo e gestor de projetos: André Passos, coordenador geral do Gabinete de Planejamento (Gaplan) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Coordenador Financeiro: Sérgio Gonzales

Coordenador de Informação: Lauro de Carvalho

Equipe de Coordenação: Marcia da Silva Quadrado, Espartaco Dutra, Manoela Schneider, Lauro de Carvalho Machado e Sérgio Gonzales.

### ***Autores***

#### ***Autor Capítulo 1, 3 e 4***

Yves Cabannes, coordenador regional do Programa de Gestão Urbana PGU-ALC (UN-Habitat).

#### ***Autor Capítulo 2***

Sergio Baierle, diretor do CIDADE, Brasil

#### ***Assistentes e assessores de Yves Cabannes***

Lourdes Saavedra, assistente de coordenação do projeto

Norma Quiñones, assistente de processamento de dados

Alejandro Chiriboga e Gunther Merzthal, responsáveis pelos gráficos e mapas

Jaime Vásquez, revisão do documento final e comentários

Este documento foi elaborado com a assistência financeira da Comissão Europeia. As opiniões nele expressas não constituem, em caso algum, as opiniões da Comissão Europeia.

## Agradecimentos

À Prefeitura de Porto Alegre.

A cada uma e cada um dos investigadores e funcionários municipais que documentaram as 25 experiências: João da Costa Bezera Filho (Recife), Jurandir Santos Novaes (Belém), María Auxiliadora Gomes (Belo Horizonte), Nilza de Oliveira (Santo André), Eduardo César Vaquero Marques (Campinas), Eva Geslaine Medina dos Santos, Fátima Feijó, Maurico Cardoso (Alvorada), Miriam Monteiro Oliveira (Juiz de Fora), Silvana Piroli, Claudia D. Caloni (Caxias do Sul), José Leonardo M. da Costa, Silvio Stênio R. Freitas, Marta Silêda R. Costa, Ana Paula Lima, Edinaldo de Oliveira Pereira (Icapuí), Jaime Autorio, Edymar Sintra (Mundo Novo), Alejandro Luevano, José Alfonso Suárez del Real (Distrito Federal), Gustavo Hurtado (Buenos Aires), Alain Santandreu, Willian Masdeu (Montevideú), Horacio Ghiraldi (Rosário), Mariana Llona Rosa (Villa el Salvador), Mario Villavicencio Ramírez (Ilo), Carmen Balarezo, Luisa Rechia (Cuenca), Bibiana Romero Adames (Puerto Asís), Tatiana Saltos (Cotacachi), Antonio Baena González, Felipe Llamas, Maria Luisa Vásquez (Córdoba), Anja Röcke, Yves Sintomer (Saint-Denis), Djamel Sandid, Jean-Blaise Ticheral (Bobigny), Michelangelo Secchi, Giovanni Allegretti (Pieve Emanuele) e Thorsten Dauth (Rheinstetten). Suas funções estão em anexo.

Às pessoas que permitiram a identificação dos estudos de caso, assim como o relacionamento com os investigadores e responsáveis pelos estudos em cada uma das cidades: Sandra Magalhães, Moisés Machado, Jeroen Klink, Cid Blanco, Pedro Reis, Roselaine Frigeri, Herbert Sánchez, Marielle Dubbeling, Gunther Merzthal, Jaime Vásconez, Henry Mateus, Tatiana Saltos, Yves Sintomer, Tarson Nuñez e Giovani Allegreti.

Aos prefeitos que apoiaram pessoalmente o processo de documentação e mobilização das equipes.

A Ivone de Souza, por seu apoio permanente.

A toda a equipe do Programa de Gestão Urbana em Quito.



# Índice

<b>Capítulo 1. Introdução e Metodologia</b> .....	9
1. Apresentação .....	9
2. Etapas Metodológicas .....	9
3. Primeira Aproximação ao Debate .....	10
3.1. Democracia direta e democracia representativa comunitária .....	10
3.2. Quem tem o poder de decisão em relação aos orçamentos? .....	11
3.3. Qual é o órgão responsável pelas decisões e onde estas são tomadas? .....	11
3.4. O controle social e a fiscalização das obras após a aprovação do orçamento .....	11
3.5. Democracia participativa cidadã ou democracia participativa de “proximidade” .....	11
3.6. Gestão da escassez ou controle pleno dos recursos públicos .....	12
3.7. O grau de formalização e institucionalização .....	12
<b>Capítulo 2. A Experiência Brasileira em Orçamento Participativo (OP): o Caso de Porto Alegre</b> .....	13
1. Orçamentação participativa: múltipla e variada .....	13
2. Aposta na institucionalização .....	14
3. Desconcentração de tensões ou devolução de poder? .....	16
4. A experiência do orçamento participativo .....	16
4.1. O que é o orçamento participativo? .....	17
4.2. O orçamento participativo tem um ciclo .....	22
4.3. Desafios atuais .....	23
<b>Capítulo 3. Orçamentos participativos em cidades européias e latino-americanas – lições tiradas das experiências</b> .....	27
1. Apresentação das experiências analisadas e elementos de contexto .....	27
2. Financiamento Local e Orçamento Participativo .....	32
2.1. Receitas municipais .....	36
2.1.1. Taxas e impostos municipais .....	36
2.1.2. Receitas e transferências dos governos centrais e de outros níveis .....	37
2.1.3. Receitas provenientes de dívidas e créditos .....	38
2.1.4. Casos ilustrativos .....	38
2.2. Análise das despesas municipais .....	39
2.2.1. Gastos com pessoal e manutenção .....	39
2.2.2. Investimentos municipais .....	40
2.2.3. Serviço e amortização das dívidas municipais .....	43
2.3. Síntese de despesas e orçamentos .....	44
3. As várias dimensões dos orçamentos participativos .....	44
3.1. Dimensão financeira .....	44
3.2. Dimensão participativa .....	48
3.2.1. Participação popular .....	48
3.2.2. Papel e participação do governo local .....	52
3.3. Dimensão territorial do Orçamento Participativo .....	55
3.4. Dimensão normativa e jurídico-legal .....	58
3.5. A visão dos atores sobre suas inovações .....	62

<b>Capítulo 4. Propostas</b> .....	69
1. Temas de debate para o seminário .....	69
2. Comentários finais .....	72
<b>Bibliografia</b> .....	75
1. Bibliografia geral .....	75
2. Bibliografia por cidades .....	77
3. Outras referências .....	90
<b>Anexos</b> .....	95
1. Guia para a análise de casos de orçamento participativo .....	95
2. Autores dos estudos de casos .....	99
3. <i>Web sites</i> sobre o orçamento participativo .....	101
4. Ciclo do orçamento participativo .....	103
5. Localização dos estudos de casos de orçamento participativo .....	104
<b>Lista de tabelas</b>	
1. Taxa de câmbio do dólar americano .....	7
2. Distribuição da receita tributária disponível no Brasil .....	14
3. Evolução da receita municipal em Porto Alegre .....	18
4. As três principais prioridades do OP em Porto Alegre desde 1992 .....	19
5. Comparecimento anual na plenária com maior participação .....	21
6. Sexo dos participantes do OP em 2002 (%) .....	21
7. Etnia dos participantes do OP em 2002 (%) .....	21
8. Escolaridade dos participantes do OP em 2002 (%) .....	22
9. Idade dos participantes do OP em 2002 .....	22
10. Renda familiar dos participantes do OP em 2002 (%) .....	22
11. Participantes das plenárias do OP vinculados a entidades ou situações específicas de 1993 a 2002 (%) .....	22
12. População das cidades que documentaram experiências com o orçamento participativo .....	27
13. Percentual de investimento realizado pelo município em 2002 em comparação com o que foi planejado .....	33
14. Percentual planejado e percentual realizado de investimento em 19 cidades com orçamento participativo .....	34
15. Relação entre impostos municipais e orçamento realizado – grau de autonomia financeira – em 2001, 2002, 2003 e média anual em % .....	36
16. Relação entre as transferências de receitas do governo central para o município e o orçamento total executado em 2002 (%) .....	38
17. Relação entre investimento municipal e orçamento executado em 2002 (%) .....	41
18. Relação entre o serviço da dívida e o orçamento municipal em 2001, 2002, 2003 e média anual em % ...	42
19. População total (homens e mulheres) em cidades com orçamento participativo .....	50
20. Número médio de habitantes por região ou distrito do orçamento participativo .....	57
<b>Gráficos</b>	
I. Estimativa do número de empregados em Porto Alegre, por setor de atividade econômica (1995 – 2000) .....	24
II. Desde quando há experiências de OP .....	28
III. Número de habitantes por vereador .....	31
IV. Relação entre a população do município e o número de habitantes por vereador .....	31

V. Flutuações cambiais em relação ao dólar americano (janeiro de 2001 a junho de 2003) .....	32
VI. Orçamento municipal por habitante (média entre 2001 e 2003, em dólares americanos) .....	34
VII. Orçamento municipal por habitante (média entre 2001 e 2003, em dólares americanos). Detalhe .....	35
VIII. Distribuição da receita municipal em cidades latino-americanas. Montevidéu e Santo André. Ano 2002 .....	39
IX. Distribuição da despesa municipal em cidades latino-americanas. Montevidéu (Uruguai), Santo André (Brasil), Mundo Novo (Brasil) e Cuenca (Equador). Ano 2002 .....	44
X. Orçamento participativo por habitante em 18 cidades (em dólares americanos, de 2001 a 2003) .....	46
XI. Orçamento participativo por habitante em 18 cidades (em dólares americanos, de 2001 a 2003). Ampliação .....	47
XII. Número de habitantes por funcionário público municipal em 24 cidades com orçamento participativo. Ano 2003 .....	54
XIII. Número de habitantes por funcionário público municipal em 24 cidades com orçamento participativo. Ano 2003. Ampliação .....	54
XIV. Efeitos redistributivos do orçamento participativo em Porto Alegre .....	58
XV. Investimento total realizado através do orçamento participativo e mapa da exclusão social em São Paulo .....	59

## Taxa de câmbio

**Tabela 1. Taxa de câmbio do dólar americano**

País	Moeda	2001	2002	2003
Brasil	Real	2.33	2.85	3.25
México	Peso	9.19	9.45	10.61
Argentina	Peso	1.00	2.98	3.03
Uruguai	Peso	13.10	20.69	28.19
Peru	Nuevo Sol	3.51	3.51	3.48
Equador	Dólar	1.00	1.00	1.00
Colômbia	Peso	2,286.50	2,456.67	2,883.14
Europa (1)	Euro	1.12	1.07	0.91

**Fonte:** Taxas de câmbio operacionais da ONU; (1) Banco Social Europeu

**Elaboração:** Yves Cabannes. Assistente: Norma Quiñones

**Nota:** A média anual foi calculada a partir das médias mensais



# Capítulo 1

## Introdução e Metodologia

Yves Cabannes  
PGU-ALC (UN-Habitat)

### 1. Apresentação

Em menos de 15 anos, o orçamento participativo (OP) tornou-se um tema central de debate e um amplo campo de inovações para todas as pessoas envolvidas com a democracia e o desenvolvimento local. Ele foi adaptado e adotado por uma ampla gama de cidades latino-americanas, principalmente no Brasil, onde se iniciou no final da década de 80.

Segundo nossas estimativas, cerca de 250 cidades estão atualmente aplicando o orçamento participativo. Embora a grande maioria das experiências continue sendo realizada no Brasil, novas iniciativas vêm florescendo em outras cidades latino-americanas, em particular no Peru, Equador, Colômbia e em países do Cone Sul. Por outro lado, várias experiências estão sendo construídas em cidades européias, muitas delas tendo Porto Alegre como uma paradigmática cidade de referência. Embora seu número represente uma massa crítica interessante, não deixa de ser limitado comparado aos 16 mil municípios latino-americanos.

Frente a um quadro em expansão e que passa por rápidas alterações, o presente documento busca *extrair algumas lições* (Capítulo 3) a partir de 25 experiências em desenvolvimento na América Latina e Europa. Elas representam aproximadamente 10% do universo atual dos orçamentos participativos em execução. Com mais de 24 milhões de habitantes vivendo nessas cidades, a mostra é significativa, pois certamente engloba muito mais de 10% da população que atualmente vive processos de orçamento participativo, visto que a mostra selecionou um número proporcionalmente maior de cidades grandes. Com base em uma leitura comparativa mostrando quais são as diferenças entre essas experiências, e com base em como as cidades vêem seus processos, vários *temas do debate atual* (Capítulo 4) serão identificados e postos em discussão durante o seminário de lançamento da Rede 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo – em Porto Alegre no final de outubro de 2003. Nessa perspectiva, *projetos de interesse comum*, chamados de subprojetos A na nomenclatura da URBAL (Capítulo 3), serão brevemente comentados. Eles são essencialmente fruto de várias discussões e propostas, em geral preliminares, apresentadas pelos membros da Rede 9.

No Capítulo 3, é dada atenção especial às finanças das cidades que estão passando por um processo de orçamento participativo. A compreensão dos limites e dos desafios financeiros por que passam essas cidades é indispensável para que, por um lado, possamos compreender o potencial representado pelo orçamento participativo e, por outro lado, possamos vislumbrar seus limites

O presente documento não reflete somente a opinião de seu autor, mas busca refletir as visões e considerações dos atores envolvidos com os processos de orçamento participativo. Nesse sentido, seu enfoque é mais de “*produção social de conhecimento*” do que de opinião particular. Ele também está marcado por uma convivência quase diária com o tema, a qual vem ocorrendo desde as primeiras tentativas. Essa convivência foi ampliada ao nível latino-americano em 1997, ano a partir do qual o PGU-ALC (UN-Habitat)<sup>1</sup>, onde atuamos, passou a integrar o orçamento participativo como uma de suas linhas privilegiadas de trabalho. Para tanto, o trabalho se constitui como uma contribuição à Campanha Mundial para uma Boa Governabilidade, promovida pela Organização das Nações Unidas (UN-Habitat). Essa campanha tem o orçamento participativo como uma de suas contribuições centrais.

<sup>1</sup> PGU: Programa de Gestão Urbana, Coordenação Regional para a América Latina e o Caribe

## 2. Etapas Metodológicas

Buscou-se cobrir a mais ampla gama de regiões, tamanhos de cidades, tipos de processos e níveis de consolidação. As cidades foram convidadas a documentar suas experiências a partir de uma guia comum (ver anexos) formulada para esta ocasião.

As 25 experiências que foram documentadas e que servirão de referência são uma parte limitada de um universo complexo. Apesar da menção a muitas outras experiências, este não deixará de ser um trabalho limitado cujo objetivo é, antes de tudo, gerar debates sobre temas de grande importância. Estas 25 experiências definidas em conjunto com a prefeitura de Porto Alegre e o especialista do Cidade<sup>2</sup>, encarregado do capítulo deste documento base sobre a experiência de Porto Alegre, foram selecionadas por seus aspectos diferenciados e inovadores, com o objetivo de fazer justiça à variedade de práticas e assim evitar a construção de um modelo único. Porto Alegre, como referência emblemática e histórica, além de fazer parte das 25 experiências, será objeto de um capítulo específico, o qual, sem dúvida nenhuma, também alimentará o debate.

A guia para documentar essas experiências foi construída a partir de trabalhos anteriores e também da investigação realizada pelo FNPP (Fórum Nacional de Participação Popular do Brasil<sup>3</sup>) e consolidada em conjunto com a prefeitura de Porto Alegre e o especialista do Cidade. As guias foram preenchidas pelos próprios municípios, assessorados em alguns casos por especialistas e investigadores externos (ver anexo 2: Investigadores dos estudos de casos). Os estudos de casos foram realizados em cinco idiomas: português, espanhol, francês, inglês e italiano. Além disso, algumas contribuições conceituais foram feitas em alemão. O processamento dos dados foi realizado diretamente nos idiomas de trabalho, sem tradução. As tarefas de coordenação, consolidação de dados e apoio às cidades foram realizadas pelo autor, com assistência da equipe do PGU em Quito, Equador.

Os dados obtidos foram cruzados e enriquecidos com informações resultantes do trabalho de campo e de uma extensa bibliografia especializada (ver anexo 3). O presente documento reflete parcialmente a riqueza das perguntas e dos comentários contidos nos casos. Um exame mais completo produziria um texto muito mais volumoso. Isso poderá ser avaliado no futuro.

## 3. Primeira Aproximação ao Debate

Uma das dificuldades e das riquezas identificadas no universo de experiências de construção do orçamento participativo é, precisamente, o fato de que nenhuma experiência é igual à outra. Elas têm diferenças por vezes profundamente qualitativas – sem muito a ver uma com a outra – e, às vezes, simplesmente quantitativas. Para facilitar sua compreensão e abrir um primeiro debate, algumas *variáveis de diferenciação* serão apresentadas. Elas são o resultado do exame da prática.

### 3.1. Democracia direta e democracia representativa comunitária

A primeira grande diferença refere-se às formas de participação no processo do orçamento participativo. Uma dessas formas dá-se através da democracia direta: todos os cidadãos e cidadãs têm direito a participar diretamente das assembléias temáticas e distritais ou regionais. Através de voto universal, cada participante pode votar e ser eleito delegado ou conselheiro. Nesse caso, os cidadãos controlam o processo *diretamente*.

A outra forma de participação, relativamente comum nas experiências latino-americanas, é *indireta*. A participação nas discussões e decisões dá-se, por exemplo, através de organizações sociais, associações de bairro e organizações sindicais. O cidadão é representado através de seus líderes, mas não atua

<sup>2</sup> Sergio Baierle, Cidade. Porto Alegre. Brasil

<sup>3</sup> Investigação sobre 103 experiências de OP brasileiras. Ver para sua síntese: Torres Ribeiro, Ana Clara, Grazia de Grazia. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000

diretamente nem controla diretamente o processo. Trata-se de uma forma de democracia que é representativa e comunitária ao mesmo tempo. Chamaremos-na de democracia representativa comunitária. Apesar da possível proximidade entre os cidadãos em geral e seus representantes comunitários, essa forma de democracia representativa pode chegar a apresentar riscos e limites semelhantes aos da democracia representativa.

As formas de participação nos orçamentos participativos situam-se entre esses dois extremos – democracia direta e democracia representativa comunitária. Ambas são variantes da democracia participativa.

### *3.2. Quem tem o poder de decisão em relação aos orçamentos?*

Em geral, todas as experiências são vinculadas à democracia representativa, visto que a Câmara de Vereadores é diretamente responsável em última instância (e às vezes em primeira instância) por aprovar o orçamento, preparando-o de forma participativa.

Entretanto, as experiências estão situadas entre *consultas aos cidadãos* mais ou menos amplas, nas quais o executivo e o legislativo conservam todo o seu poder, e *experiências deliberativas*, nas quais as decisões dos conselheiros dos orçamentos participativos têm um poder real. Suas decisões serão avalizadas, e a Câmara de Vereadores realizará somente alterações excepcionais. Essa questão de um poder político compartilhado, com gradações sutis entre experiências e regiões, é outro divisor de águas.

### *3.3. Qual é o órgão responsável pelas decisões e onde estas são tomadas?*

A grande maioria das experiências brasileiras e outras poucas experiências fora do Brasil elegem delegados que, por sua vez, elegem conselheiros. O Conselho do Orçamento Participativo (COP), ou suas formas equivalentes, é o órgão central onde as “regras do jogo” são elaboradas para fazerem parte do Regulamento Interno. Os sistemas de decisão, os critérios para distribuição de recursos, o número de plenárias e o número de eixos temáticos estão definidos nesse regulamento. Além disso, o COP é quem finaliza a “peça orçamentária” que será apresentada à Câmara de Vereadores.

Frente a essa situação, muitas das experiências fora do Brasil são construídas sobre estruturas sociais (comissões de bairro, conselhos de bairro) ou políticas (comissões paroquiais eleitas, por exemplo) pré-existentes. As diferenças e as conseqüências são qualitativamente diferentes em termos de democracia participativa. Com uma estrutura do tipo da do COP, criada com fins específicos, observa-se que o orçamento é o *catalisador* e o *ponto focal* para aglutinar de uma forma inovadora as várias formas de participação e de expressão popular – individuais e organizadas, comunitárias e cidadãs. Quando um orçamento é construído sobre expressões regionais ou políticas pré-existentes, essas estruturas se *dinamizam* e suas funções são ampliadas sem que isso modifique substancialmente os tecidos sociais e políticos locais (e tampouco as formas tradicionais de se fazer política). As principais experiências estão situadas entre esses dois extremos.

### *3.4. O controle social e a fiscalização das obras após a aprovação do orçamento*

Quando o orçamento é aprovado, um primeiro ciclo se encerra, e outro se inicia. Este se refere à execução do orçamento e à sua transformação em obras e serviços. Embora todas as experiências tenham em comum a vontade de executar o orçamento, existem diferenças qualitativas fundamentais em relação à forma de conduzir esse segundo ciclo, incluindo o controle das licitações públicas para a execução das obras, a transparência do processo e o controle final da obra (quem a realizará). Existem divergências fortes em termos de controle. Elas variam desde o controle realizado pelo executivo (que retoma seu poder convencional) até o controle nas mãos da população, sem mandato nem formação específica. Entre esses pontos, há uma ampla gama de comissões específicas criadas a partir do COP ou das associações de bairro.

É claro que o controle nas mãos dos cidadãos no segundo ciclo (o de execução) permite ver até que ponto houve devolução de poder para os cidadãos e também até que ponto houve a apropriação do poder devolvido por parte dos cidadãos.

### *3.5. Democracia participativa cidadã ou democracia participativa de “proximidade”*

Uma quinta variável refere-se às demandas priorizadas pelos cidadãos através do processo. Na sua grande maioria, elas apontam para uma melhoria nas condições de vida em nível de bairro ou em nível de comunidade. A participação, nesse caso, está limitada a uma participação comunitária ou de proximidade. Entretanto, algumas experiências não se limitam ao bairro ou ao distrito e apontam para a definição de obras e serviços em nível de cidade ou de município, muitas vezes gerando “novas centralidades” urbanas a partir de bairros tradicionalmente excluídos. Esses orçamentos podem ser qualificados como orçamentos participativos *cidadãos*, isto é, orçamentos em que há diálogo não somente com o bairro, mas com o conjunto da cidade. As experiências estão situadas entre formas de democracia que chamaremos de democracia participativa de proximidade (ou comunitária) e democracia participativa cidadã. Elas apontam claramente a diferentes construções cidadãs.

### *3.6. Gestão da escassez ou controle pleno dos recursos públicos*

Uma sexta variável refere-se à proporção do orçamento público, isto é, aos valores absolutos que são postos em discussão.

Existe uma diferença abismal entre as experiências que debatem menos de 1% do seu orçamento e aquelas que já alcançaram 100% (tanto referente a investimentos como a gastos com pessoal, gastos com manutenção e serviço da dívida). Esses orçamentos com “o” minúsculo e com “O” maiúsculo não têm muito a ver um com o outro em termos financeiros, simbólicos e políticos, independentemente do tamanho do “p” de participação.

### *3.7. O grau de formalização e institucionalização*

A sétima variável de utilidade para a diferenciação das experiências se refere ao grau de formalização. Este varia desde a informalidade do processo (dependente do dinamismo da sociedade civil e da vontade do prefeito) até sua regulamentação com estatutos e conjuntos de leis em nível municipal e/ou nacional.

As principais experiências situam-se entre uma perspectiva “movimentista” e uma perspectiva institucional.

Essas variáveis principais, em conjunto com outras, serão utilizadas para tirar ensinamentos das experiências documentadas.

## Capítulo 2

# A Experiência Brasileira em Orçamento Participativo (OP): O Caso de Porto Alegre

Sergio Baierle  
Diretor ONG-Cidade

### 1. Orçamentação participativa: múltipla e variada.

A análise das variantes internacionais de orçamentação participativa permite múltiplos níveis de análise. Consideramos aqui 5 destes níveis, que nos parecem os mais relevantes para destacar as opções e condicionantes institucionais dos casos brasileiros e, sobretudo, de Porto Alegre. Não se trata aqui de apontar caminhos ideais, até porque todas as opções envolvem riscos e vantagens, estão integradas em contextos institucionais mais amplos e culturas políticas próprias. Nosso objetivo é simplesmente o de situar contrastes e abrir o leque de temas para discussão, mesmo correndo o risco de um certo bairrismo inevitável.

- a. Uma primeira referência relevante diz respeito ao sistema de governo: parlamentarista ou presidencialista. Em alguns países, o prefeito é eleito pelo parlamento, não diretamente. Nestes casos, quando há a opção pela construção participativa do orçamento, tendem a ser menores os eventuais atritos entre a cidadania e o parlamento local. No Brasil, vigora o sistema presidencialista de governo, onde os chefes de executivo em todos os níveis (federal, estadual, municipal) são eleitos através do voto direto pessoal, da mesma forma como os membros dos legislativos respectivos (não temos nem listas partidárias, nem voto distrital). Os parlamentos no Brasil têm um papel bastante secundário em relação aos executivos. Cabe ao executivo a prerrogativa de proposição de leis orçamentárias, que depois de aprovadas nos respectivos legislativos significam apenas um limite de gastos, podendo os executivos administrar a execução orçamentária a seu critério, podendo valer-se de um caixa único para todas as despesas, ressalvados alguns parâmetros legais (teto para despesas com pessoal, percentuais mínimos de execução em educação e saúde, endividamento e outros). Além disso, a cada troca de governo, os chefes de executivo podem trazer consigo um quadro considerável de assessores correligionários. Em nível federal chegam a 20.000 os cargos ao dispor do presidente. Nos estados e municípios estes números variam conforme o tamanho das estruturas respectivas. Em Porto Alegre, aproximadamente 650 cargos estão ao dispor do prefeito municipal. Ocupando postos-chave até o terceiro escalão de governo, a cada mudança no comando do município, do estado ou do país, é possível alterar consideravelmente o funcionamento dos diversos setores administrativos. Foi o que aconteceu em muitos municípios nas últimas 2 décadas. Até que ponto as experiências de Orçamento Participativo (OP) retiram ainda mais poder do parlamento, ou até que ponto expressam uma certa falência ou insuficiência destas estruturas é uma questão permanente na análise destas experiências. Lembremos, a título de contribuição para esta discussão, que os OPs no Brasil funcionam com representação distrital, garantindo uma dimensão territorial da política não contemplada pelo sistema eleitoral vigente.
- b. Outro nível de análise refere-se ao grau ou ao modo de envolvimento da cidadania. Numa ponta temos o que vem sendo chamado como **democracia participativa**, dentro do princípio de radicalizar a democracia devolvendo poder decisório direto ao cidadão e, na outra, a **democracia consultiva**, onde se busca recuperar o laço entre cidadão e Estado através da sua opinião (*o lien social*, como coloca Yves Cabannes no texto síntese das experiências internacionais). Entre estas duas pontas, existiria o que Yves sugere chamar como **democracia representativa comunitária**, onde o processo deliberativo se dá com o envolvimento das lideranças comunitárias, eleitas através de suas organizações próprias. Geralmente, as experiências tendem a combinar um pouco de cada coisa. No caso de Porto Alegre, existe a democracia participativa na definição diretamente pela população de suas prioridades e propostas para o orçamento, combinada com a democracia representativa comunitária na discussão do conjunto do orçamento municipal e no detalhamento dos programas decididos coletivamente, através da eleição de delegados e conselheiros.
- c. Também é possível distinguir experiências que implicam a constituição de conselhos de âmbito municipal para integrar o trabalho desenvolvido nas várias regiões de uma cidade, como acontece em Porto Alegre, com o COP, e variações que não fazem essa integração, privilegiando uma atuação descentralizada

territorialmente, com estratégias de reforma administrativa e de maior proximidade entre a máquina pública e o cidadão comum.

- d. Muito privilegiado tanto por críticos como por defensores dos orçamentos participativos, outro ponto de diferenciação diz respeito ao percentual de recursos orçamentários envolvidos. Existem experiências hoje que discutem percentuais mínimos, inferiores a 1%, bem como há casos em que 100% é discutido. Geralmente, quando há percentuais e valores pré-definidos, isto faz com que o próprio processo deliberativo envolva tanto demanda quanto projeto. Em Porto Alegre, há uma combinação de coisas. Nas assembleias populares regionais e temáticas, se decide sobre propostas de investimento. No COP, os conselheiros discutem o conjunto do orçamento, podendo redefinir demandas e políticas de origem governamental, mas com escasso ou nenhum poder de alterar montantes de despesas rígidas, como salários e vinculações constitucionais.
- e. Centralizar ou departamentalizar é outro nível de diferenciação entre as experiências que merece consideração. Existem experiências que optaram por orçamentos participativos por secretaria ou órgão de governo. É o caso da Toronto Housing Company, por exemplo, na cidade de Toronto, que aplica os recursos de manutenção de mais de 50.000 unidades habitacionais de interesse social (aluguel social) através de OP. Mesmo em Porto Alegre, além do OP da cidade, existe também o OP da educação, permitindo às comunidades escolares das escolas municipais (pais, alunos e profissionais da educação) a construção de projetos de uso de espaços institucionais a partir dos interesses destas comunidades.

## 2. A aposta na institucionalização.

Muito embora portadoras de um carisma próprio, pela contratação social direta, de baixo para cima, onde o social deixa de ser um setor para ocupar o centro da política, as experiências brasileiras de OP são incompreensíveis sem que se faça referência ao contexto em que emergiram, no auge do processo de redemocratização, após mais de duas décadas de ditadura militar.

Inicialmente, após a Constituição de 1988 — a chamada Constituição Cidadã — deve-se destacar o reforço da estrutura federativa brasileira, onde estados e municípios gozam de relativa autonomia na arrecadação de tributos e na execução orçamentária, bem como se beneficiam de transferências compulsórias de recursos arrecadados pelo executivo federal. A tabela abaixo proporciona uma idéia do que tem sido a evolução das receitas tributárias disponíveis por ente da federação, desde 1960:

**Tabela 2. Distribuição da Receita Tributária disponível no Brasil**

Anos	União	Estados	Municípios	Total
1960	59,5	34,1	6,4	100
1965	54,8	35,1	10,1	100
1970	60,8	29,2	10,0	100
1975	68,0	23,3	8,7	100
1980	68,2	23,3	8,6	100
1985	62,7	26,2	11,1	100
1990	57,1	28,0	14,9	100
1995	56,3	27,5	16,2	100
2000	59,9	25,1	15,0	100

Fonte: Luís Carlos Vitali Bordin<sup>4</sup>

Ainda que nos últimos anos se verifique uma tendência à reconcentração de recursos em âmbito federal, enquanto que a quantidade de responsabilidades sociais aumenta para os municípios, tornando o pacto federativo questão atualíssima no debate nacional, o vigor político do municipalismo brasileiro continua forte e permite a convivência democrática de projetos antagônicos entre os diferentes níveis de governo.

Os anos 90, no Brasil, mostraram múltiplas possibilidades de encontros entre sociedade e Estado. Conselhos

<sup>4</sup> Luís Carlos Vitali Bordin, "A carga tributária brasileira em 2001", Estudos Econômico-Fiscais, Ano 8, nº 1, Porto Alegre, Divisão de Estudos Econômico-Tributários/Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, 2002.

participativos para a gestão de políticas sociais existem na grande maioria dos municípios brasileiros (fala-se em algo ao redor de 27.000 conselhos setoriais locais). Experiências de OP envolvendo a participação dos cidadãos na definição dos investimentos locais já chegam a aproximadamente 160. Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Recife e Belém compõem as 5 capitais que hoje trabalham seus orçamentos com base na participação popular. Programas envolvendo verbas públicas e privadas e organizações comunitárias de base, organizações não-governamentais e fundações privadas sem fins lucrativos nos mais variados campos, desde a atenção aos portadores de AIDS até a construção de embriões de economia solidária, tornam-se cada vez mais significativos para a sociedade. Estima-se que o Terceiro Setor envolva no Brasil 540 mil entidades, empregando 2,5% da força de trabalho e movimentando US\$ 10 bilhões por ano (1,5% do PIB)<sup>5</sup>.

Em 1996, a quase totalidade dos Estados brasileiros já tinha organizado instâncias colegiadas para a gestão descentralizada do principal fundo para habitação e saneamento, o FGTS<sup>6</sup>. Neste mesmo ano, 65% do total de municípios brasileiros<sup>7</sup> apresentavam conselhos de saúde organizados para receber recursos do Sistema Único de Saúde (SUS). Atualmente são mais de 4.000 conselhos de saúde. Em 1998, havia 3.081 conselhos de direitos de crianças e adolescentes, cobrindo então 60% dos municípios e 80% da população. Em 2000, existiam 27 conselhos estaduais de assistência social e 3.146 conselhos municipais, ainda que muitos não estivessem funcionando de fato<sup>8</sup>.

Estes encontros democraticamente promissores de uma nova relação entre sociedade e Estado no Brasil, embora tensionados por disputas sobre o sentido da política e da cidadania para as classes populares, operam dentro de um ambiente econômico carregado de dificuldades e incertezas. A conjuntura econômica nos anos 90, não apenas na América Latina, mas no conjunto dos países assim chamados em desenvolvimento, levou alguns analistas<sup>9</sup> a falar num possível fim da terceira onda de democratização identificada por Huntington, que teria sido iniciada com a Revolução dos Cravos, em Portugal, em 25.04.1974<sup>10</sup>. Mesmo tradicionais defensores das políticas de abertura econômica consideram preocupante o hiato entre formalidades democráticas e Estado de Direito em nossos países, propondo o conceito de *illiberal democracy*<sup>11</sup> para designar a situação de autoritarismo civil predominante em muitos países do continente após o fim dos autoritarismos militares. Enquanto alguns criticam os limites dos regimes democráticos, outros retomam a velha tese da impossibilidade da democracia em países pobres. O economista Robert Barro, chegaria a aberrante conclusão de que: “(...) *the advanced western countries would contribute more to the welfare of poor nations by exporting their economic systems, notably property rights and free markets, rather than their political systems, which typically developed after reasonable standards of living had been attained.*”<sup>12</sup>

Dominada pelas reformas políticas liberalizantes, a conjuntura econômica recente caracterizou-se por: (a) políticas de privatização, envolvendo não apenas o setor produtivo estatal, mas também atividades administrativas, como serviços prisionais, arrecadação tributária e bancos centrais; (b) políticas de desregulamentação, envolvendo capital e trabalho; (c) políticas de abertura ao capital internacional, eliminando reservas de mercado e protecionismo econômico<sup>13</sup>. O Brasil inicia o novo milênio com escassos resultados sociais, para dizer o mínimo, e sem resolver seu histórico problema de desigualdade social. Entre 1992 e 1999, o índice de GINI variou minimamente, de 0,571 para 0,567<sup>14</sup>, não obstante toda a vontade cívica e as apostas institucionais desenvolvidas após a nova Constituição de 1988.

<sup>5</sup> Carla Éboli, “O assistencialismo cede espaço para a ‘economia da solidariedade’”, *Gazeta Mercantil*, 29.05.2002.

<sup>6</sup> Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, formado a partir de contribuição sobre a folha de salários dos trabalhadores do setor privado, tendo por objetivo contribuir para sua indenização em caso de demissão. Este fundo é administrado pela Caixa Econômica Federal e gerido por um Conselho Curador em nível nacional, o qual estabelece regras e critérios para os investimentos com recursos do fundo. Não obstante, o governo federal pode contornar estas decisões manipulando outras regulamentações, como limites de endividamento, critérios de acesso, etc.

<sup>7</sup> O Brasil tinha 5.506 municípios em 2000.

<sup>8</sup> Vide Elenaldo Celso Teixeira, “Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?” In Maria do Carmo A.A. Carvalho e Ana Cláudia C. Teixeira, *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*, São Paulo, Pólis, 2000 (Publicações Pólis, nº 37).

<sup>9</sup> Vide, por exemplo, a reação de Larry Diamond, *Is the third wave of democratization over? The imperative of consolidation* (Working Paper, 97/237), Indiana, Kellogg Institute, 1997.

<sup>10</sup> Samuel P. Huntington, *The third wave: democratization in the late twentieth century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1993.

<sup>11</sup> Conceito sugerido por Fareed Zakaria, “The rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*, v. 76, n. 6, nov-dec 1997.

<sup>12</sup> Robert J. Barro, *Democracy and Growth*, Cambridge (MA), National Bureau of Economic Research, Inc – NBER, 1994 (Working Paper n. 4909).

<sup>13</sup> Cf. Décio Saes, *A república do capital*, São Paulo, Boitempo, 2001, p. 82.

<sup>14</sup> Cf. IBGE.

*Este quadro mostra que a política dos organismos internacionais (FMI e Banco Mundial) imposta durante a década de 90 encontra hoje seu limite. Isto não significa que o receituário do assim chamado Consenso de Washington não continue a ser vendido para além da fronteira da sustentabilidade política. No debate político atual, a grande questão não é mais se reconhecemos ou não os limites do modelo econômico vigente, a grande questão é mostrar que poderia ser diferente. Trata-se de uma conjuntura inescapável ou é possível construir alternativas, mesmo que ao nível local, que acumulem forças para a construção de um outro consenso, baseado na solidariedade e na ampliação da democracia. É nesta perspectiva que faz sentido examinarmos a experiência dos orçamentos participativos, conferindo até que ponto ela resiste às esperanças que nela se depositam.*

### **3. Desconcentração de tensões ou devolução de poder?**

*Segundo dados do Banco Mundial, dos 75 países “em desenvolvimento” com mais de 5 milhões de habitantes, 63 implementam atualmente políticas de descentralização, devolvendo funções e responsabilidades aos governos locais<sup>15</sup>. Na verdade, o ressurgimento da idéia de desenvolvimento local aparece como a convergência de vários fatores, entre os quais podemos destacar, de um lado, a reação das comunidades locais diante das reformas liberalizantes dos estados nacionais (desregulação burocrática, limitação financeira) e, de outro, a necessidade dos governos nacionais desconcentrarem as pressões sociais sobre o âmbito federal, tratando-as de forma descentralizada, localizada e focalizada (como forma de garantir a convivência entre formalidades democráticas e políticas intermináveis de ajuste).*

*Canel identifica três tipos de descentralização de poder na conjuntura recente (administrativa, política e fiscal), envolvendo 3 graus (desconcentração, delegação e devolução)<sup>16</sup>. A devolução implicaria uma plena delegação de poderes e de capacidade decisória, com a criação de novas unidades de governo fora do controle das autoridades centrais. Este esquema nos permite situar a maior parte das experiências de descentralização brasileiras no âmbito da desconcentração e da delegação, permanecendo o controle fiscal e político no governo federal. É dentro dos limites da autonomia municipal que vamos encontrar as experiências mais próximas do conceito de devolução e de produção de uma governabilidade participativamente fortalecida<sup>17</sup>.*

*Além da descentralização, mais recentemente temos verificado uma tendência cada vez maior para a focalização (nos grupos mais vulneráveis) e a comunitarização das políticas sociais (a gestão direta de serviços sociais por entidades comunitárias com repasse de verbas públicas), seja através de organizações comunitárias de base, seja através de ONGs e entidades do Terceiro Setor (através da construção social do conceito de responsabilidade social do setor privado). É neste terreno fértil de encontros entre governo local e sociedade civil organizada que se têm desenvolvido espaços públicos de discussão ou deliberação sobre soluções para problemas vividos localmente.*

### **4. A experiência do Orçamento Participativo.**

Nos últimos anos, o OP de Porto Alegre — principal referência em OP do Brasil — tem despertado os mais variados interesses. Semanalmente, pesquisadores e delegações políticas, de todos os continentes do mundo, visitam a cidade. A leitura predominante valoriza essa “Escola de Cidadania” pelo seu lado social e político, pela inversão de prioridades e o investimento na melhoria das condições de vida das classes populares, a ruptura com o clientelismo, a formação de um público de sujeitos ativos nos espaços públicos regionais e temáticos. Mas existem avaliações divergentes sobre muitos aspectos do OP, sobre sua natureza como política governamental (com necessidade de regulamentação em lei ou não) ou como “esfera pública não-estatal”, sobre o modo como o território é modificado, etc. Tem ainda quem, como o Banco Mundial, vê no OP, sobretudo um mecanismo de aperfeiçoamento da gestão

<sup>15</sup> Kyu Sik Lee e Roy Gilbert, *Developing towns and cities: lessons from Brazil and the Philippines*, Washington, D.C., The World Bank, 1999.

<sup>16</sup> Eduardo Canel, “Municipal decentralization and participatory democracy: building a new mode of urban politics in Montevideo City?” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, nº 71, October – 2001.

<sup>17</sup> Archon Fung e Erik Olin Wright propõem o conceito de *empowered deliberative governance* para explicar experiências como a do orçamento participativo em Porto Alegre. Vide Archon Fung e Erik Olin Wright. “Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance”, *Politics & Society*, v. 29, nº 1, Março de 2001.

local, de modernização da máquina administrativa e de controle fiscal da sociedade civil sobre o Estado. Enquanto uns investigam o processo e os seus sujeitos, outros se preocupam mais com a fórmula, com a “engenharia institucional” desenvolvida pela parceria Frente Popular – Conselho e Fóruns do OP. Tivemos, no período 1999-2002, inclusive uma experiência de OP estadual, no Rio Grande do Sul. Nestes momentos de tradução da experiência, atraindo governos de todos os matizes do espectro político-partidário, é que se revelam as diferentes concepções sobre o sentido da participação popular e o papel do governo, pois muitas vezes se busca apenas na fórmula o que é resultado de um processo, se busca o sucesso, mas não o compromisso, a hegemonia sem o conflito, deseja-se a adesão da sociedade mas rejeitam-se seus movimentos sociais.

A experiência de Porto Alegre mostra que sem uma nova “sintaxe” política para a relação Estado/sociedade, não existe solução técnica possível para os problemas de falta de legitimidade e intransparência na ação do Poder Público.

#### 4.1. O que é orçamento participativo?

O Professor Boaventura de Sousa Santos trabalha com uma noção de OP envolvendo “uma estrutura e um processo de participação comunitária baseado em três princípios e num conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais para assegurar a participação no processo decisório do governo municipal”.<sup>18</sup> Os três princípios seriam: (a) participação aberta a todos os cidadãos, sem nenhum *status* especial atribuído às organizações comunitárias; (b) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e, (c) alocação dos recursos para investimento de acordo com uma combinação de critérios gerais e técnicos (ou seja, compatibilizando as decisões e as regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitadas também as limitações financeiras). Além disso, poderíamos acrescentar ainda: (d) pela primeira vez na história do Brasil, uma experiência inovadora de gestão democrática surge de baixo para cima, sem a necessidade de uma lei prévia determinando hierarquicamente o lugar e os limites da participação dos cidadãos na sua relação com o Estado; e, (e) a configuração de um espaço público plebeu, com base na participação direta, embrião de um quarto poder – combinando poder cidadão e poder comunitário (democracia participativa e democracia representativa comunitária, como mencionado na parte inicial deste texto). Já estão integradas ao cotidiano dos bairros de Porto Alegre, as reuniões no mínimo mensais dos fóruns do OP, onde é possível propor e gerenciar soluções para os problemas locais.

No nosso entendimento, entretanto, todas estas dimensões ainda não configuram um conceito propriamente dito. As estruturas só se dão a conhecer através da prática e nossas interpretações ainda estão demasiado carregadas com um viés, que é a experiência de Porto Alegre. Assim sendo, o que temos é ainda uma noção, que certamente é atualizada e redimensionada em cada uma das demais experiências hoje em funcionamento.

O OP é um processo de múltiplas dimensões. Na verdade, não existe um desenho acabado e definitivo de OP. Porto Alegre é uma referência, não um modelo a ser copiado. O desenho que temos hoje em Porto Alegre é bastante diferente do que tínhamos no início dos anos 90, em vários níveis: critérios, temas, ciclo anual, funcionamento do COP, eleição de representantes, coordenação, prestação de contas, relação com conselhos setoriais, etc. Enquanto processo, é um trabalho permanentemente em construção, produto da dialética social e que tem o conflito como um dos seus elementos constitutivos. Conflito que atravessa todo o ambiente no qual opera (associações comunitárias e corporativas; Conselhos Populares, espaços de co-gestão; outros conselhos existentes na cidade; governo; burocracia de governo, sobretudo no âmbito do planejamento; partidos que compõem a Frente Popular; partidos de oposição; meios de comunicação, etc.). Envolve história, envolve vontade política, envolve um espaço próprio, um ciclo de participação e implica em justiça social, em cidadania e no embrião de uma nova cultura política. Desde muito antes do governo da Frente Popular em Porto Alegre já se falava nos movimentos comunitários sobre o controle da população organizada sobre o orçamento público. Dizia-se que de nada valia ter dezenas de conselhos setoriais se não fosse possível decidir sobre o principal: orçamento e planejamento.

Quando falamos em espaço público na caracterização do OP, estamos nos referindo a um espaço público essencialmente plebeu-comunitário (centrado na inversão de prioridades e tendo como norte a produção de

<sup>18</sup> Boaventura de Souza Santos, *Politics & Society*, vol. 26, n. 4, dez-98, p. 468.

justiça social, com unificação em torno de interesses comuns socialmente construídos nos bairros populares). De forma contraditória e carregada de riscos e polêmicas, emerge nestes meios uma nova forma de exercício do poder, afirmativa de um princípio ético-político cujo eixo é o civismo ativo e o radicalismo democrático. Não se trata de nenhum espaço para debates acadêmicos em busca da verdade, no modelo idealizado por Habermas<sup>19</sup>, mas de um conjunto de lugares de discussão e deliberação envolvendo atores absolutamente desiguais, sobretudo governo e classes populares, nada neutros e profundamente encarnados nos dramas da vida dos bairros pobres da cidade. Não quer isto dizer que empresários e classes médias e estejam a priori excluídos, porque eles também se beneficiam com a contratação anual de investimentos da ordem de 40 milhões de dólares, mesmo que seja para produzir infra-estrutura nas periferias urbanas. Lucram empreiteiras, economiza-se com o fim das propinas, amplia-se a cidade formal, diminui, em tese, a tensão social. É no momento em que se passa do orçamento para o planejamento da cidade, como vem ocorrendo mais recentemente, que aquele espaço plebeu se amplia, através da articulação com conselhos setoriais, incorporando empresários, universidades e corporações, como ocorre atualmente no novo conselho participativo do Plano Diretor. Neste caso, nas reuniões nos fóruns regionais de planejamento, são os empresários os “novos participantes”, e a população organizada dos bairros os recebe depois de construir durante anos os fóruns regionais e temáticos de discussão e fiscalização dos investimentos do orçamento participativo. Assim, os interesses dos grandes grupos empresariais (um grande shopping, um grande supermercado, um projeto habitacional de luxo, uma avenida perimetral, p.ex.) são sempre tensionados pelo princípio de justiça social, uma vez que no OP o social está na essência da constituição do interesse público, obrigando-se a contrapartidas decididas com as comunidades. Claro que num mundo dominado pelo econômico, onde vale tudo para atrair investimentos, até que ponto é possível colocar limites sobre os grandes grupos econômicos é uma questão que desafia o futuro da experiência, sobretudo quando a discussão se desloca da infra-estrutura básica para o desenvolvimento econômico sustentável.

O OP não é o apêndice de uma tecnocracia supostamente eficiente, muito menos uma mágica instrumental para o sucesso eleitoral. Não se trata de carimbar um selo popular, ou populista, numa grade de opções decidida de cima para baixo. Ao contrário, o OP é, de um lado, o desdobramento de lutas populares de mais de 30 anos, que agora encontraram um espaço público para seu processamento político; de outro, é um instrumento de justiça social, em três dimensões: tributária, distributiva e política. Isto significa, do ponto de vista fiscal, não apenas recuperar a capacidade financeira e estratégico-administrativa do setor público, mas também que aqueles que ganham mais, paguem mais. A evolução das receitas de Porto Alegre mostra claramente que a parceria estabelecida na co-gestão do orçamento público municipal deu credibilidade política ao governo para melhorar a arrecadação própria do Município (Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana - IPTU, Imposto de Transmissão de Bens Inter Vivos - ITBI, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e outros impostos e taxas municipais menos significativos). Com a implantação do OP verifica-se, principalmente em relação ao IPTU, uma queda nos índices de inadimplência que em 1989 estavam em torno de 20% e atualmente apresentam um percentual inferior a 15%.

**Tabela 3. Evolução da Receita Municipal em Porto Alegre (em milhões de R\$)**

ANO RECEITA	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IPTU	42,9	39,5	36,0	87,9	100,2	77,1	82,3	112,0	124,3	126,1	129,6	123,1	123,7	124,2	128,8
ITBI	-	19,3	27,7	31,2	30,0	26,1	37,3	48,4	56,8	68,3	71,4	65,3	58,6	56,0	64,5
ISSQN	94,7	98,0	139,2	131,6	115,7	105,3	135,3	186,5	202,7	220,7	233,8	221,4	213,1	213,9	207,6
OUTROS	0,8	7,5	20,9	15,9	14,2	12,2	12,1	7,9	2,3	2,7	2,2	1,7	2,1	2,0	1,3
TRANSE- RÊNCIAS*	167,2	231,9	289,9	311,1	297,6	284,8	336,9	427,8	592,6	938,1	1046,1	929,3	957,4	1016,2	922,9
RECEITA TOTAL**	433,7	444,7	617,6	669,2	728,4	714,0	831,3	947,3	1.123,2	1.494,7	1.614,7	1.567,9	1.537,8	1.619,7	1.501,1

Fonte: SMF-PMPA (valores corrigidos pelo IGP-DI até dezembro-2002)

(\*) Transferências constitucionais referentes à participação municipal em impostos arrecadados pelo Estado e pela União, bem como recursos do Sistema Único de Saúde – SUS, ampliados após a Prefeitura de Porto Alegre assumir a municipalização semiplena do sistema em 1997.

(\*\*) Inclui itens anteriores, outros tributos municipais, receita patrimonial e operações de crédito

<sup>19</sup> Vide, a propósito, a crítica feita por Yves Sintomer, *La démocratie impossible? Politique et modernité chez Weber et Habermas*, Paris, La Découverte, 1999. Para uma utilização radicalizada do conceito de esfera pública, vide também Leonardo Avritzer, “Democracia deliberativa”, *Metapolítica*, v.5, no. 18.

Em segundo lugar, trata-se efetivamente de estabelecer discriminações positivas e dar mais justamente para quem menos tem. No OP são constantemente rediscutidas as regras, tendo em conta os diferentes graus de carência e a população das várias comunidades. Considerando-se as quatro principais prioridades ao longo dos últimos 12 anos de OP, habitação, pavimentação, saneamento e educação (vide tabela abaixo), os resultados tornaram Porto Alegre a cidade a de melhor qualidade de vida entre as capitais brasileiras:

**Tabela 4. As três principais prioridades do OP em Porto Alegre desde 1992**

Temas	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992
Habitação	1	1	1	2	1	3	2	1	3	2	1	3	
Pavimentação		3	3	1	2	2	1	2		1	2	2	3
Saneamento	3			3		1	3	3	2	3		1	1
Educação		2	2										2
Saúde													
Assistência Social	2												

- a. Na área da habitação, em que pese a concentração dos recursos e das definições financeiras estratégicas no governo federal, foi possível ampliar a média de unidades produzidas localmente, de 493 ao ano, no período 1973-1988, para 1.000 unidades ao ano, no período 1989-2003, o que permitiu, pela primeira vez em Porto Alegre, conter a expansão do déficit habitacional. Aliado a este esforço, a criação de instrumentos legais e de programas para a regularização fundiária e a urbanização de loteamentos informais e clandestinos vem redesenhando a face dos bairros populares na cidade.
- b. Em termos de pavimentação, foi possível reduzir o déficit existente, de 690 km, em 1988, para 390 km, em 2003, melhorando sensivelmente o acesso ao transporte coletivo e aos equipamentos públicos nas áreas mais carentes de Porto Alegre. Ressalte-se, ainda, que o programa de pavimentação e manutenção inclui não apenas a cobertura de vias, mas também toda a infra-estrutura de esgotamento pluvial e sanitário.
- c. No que se refere ao acesso à água e ao saneamento básico, ampliou-se o percentual de economias atendidas com água tratada, de 94,7% do total, em 1989, para 99,5%, em 2002; sendo o percentual atendido por rede de esgoto incrementado de 46%, em 1989, para 84%, em 2002, elevando-se também o percentual de esgoto tratado, de 2% em 1989, para 27,5%, em 2002, estando em execução projeto sócio-ambiental que permitirá atingir 77,5% quando finalizado.
- d. Na educação, foi possível ampliar o número de escolas públicas municipais, de 29, em 1988, para 92, em 2003, o que permitiu elevar o número de alunos matriculados nestas escolas, de 17.862, em 1989, para 55.741, em 2002. Ampliou-se também o leque de serviços educacionais oferecidos, incluindo a Alfabetização de Adultos (Projeto MOVA, com 170 turmas em 2002, reduzindo-se o índice de analfabetismo na cidade, de 5,6%, em 1988, para 3,3%, em 2003) e a Educação de Jovens e Adultos (EJA), integrada ao sistema de ensino fundamental (com 8.301 alunos matriculados em 2002, tendo ao longo de sua história mais de 4.300 pessoas concluído o curso). Além disso, através do OP também foi criado o Programa Convênio Creches, anteriormente inexistente, voltado para entidades comunitárias, atingindo hoje 126 creches (atendendo aproximadamente 10.000 crianças), que recebem repasses mensais de recursos proporcionais ao número de crianças, auxílio para a merenda escolar e orientação e supervisão pedagógica por parte da Secretaria Municipal de Educação, incluindo-se mais recentemente a possibilidade de construção de creches comunitárias pelo poder público municipal.
- e. Embora, figurando apenas para o ano de 2000 como uma das 3 primeiras prioridades do OP, a área da saúde teve sua gestão integralmente assumida pelo governo municipal, apesar do quase que congelamento dos valores anuais das transferências vinculadas pelo governo federal, situação que vem obrigando o governo municipal a comprometer cada vez mais recursos para garantir patamares mínimos de qualidade no atendimento. A prefeitura compromete hoje, adicionalmente às transferências federais, cerca de 18% dos gastos da administração centralizada (excluídas as autarquias), contra uma média anual inferior a 10% durante a década de 80. No OP, as principais demandas na área da saúde referem-se à implantação de postos de atendimento médico nas regiões, à ampliação dos serviços oferecidos nestes postos e à implantação do Programa de Saúde da Família (PSF), de origem federal (criado em 1994), implantado em Porto Alegre a partir de 1996, constituindo-se atualmente de 29 equipes. O programa desenvolve trabalho preventivo e de atendimento às famílias da área em que opera, através de convênio com entidades comunitárias que são quem contrata os profissionais de saúde. As equipes de cada unidade são compostas por, pelo menos, um médico (médico de família),

um enfermeiro, dois auxiliares de enfermagem e quatro agentes de saúde, estimando-se em 25.000 famílias o total beneficiado atualmente pelo programa.

- f. A área de assistência social só foi incluída entre os temas prioritários pelas regiões no OP a partir de 1997, embora a temática de Saúde e Assistência Social existisse desde 1994, quando a Prefeitura passa a articular na política de Assistência Social todo um conjunto de iniciativas que se encontravam dispersas. Dentre as várias atividades desenvolvidas atualmente, contemplando pessoas portadoras de necessidades especiais, crianças e adolescentes em situação de risco, moradores de rua, vítimas de violência, idosos em situação de abandono, famílias com insuficiência de renda e outras situações, destacam-se no OP os programas NASF - Núcleo de Apoio Sócio-Familiar e SASE - Serviço de Apoio Sócio-Educativo, mantidos através de convênios com entidades comunitárias. O primeiro atende famílias residentes em Porto Alegre, com renda per capita de 1/2 do salário mínimo, que tenham filhos (crianças e adolescentes) em situação de risco pessoal (violência familiar, mendicância, uso de drogas na família, exploração sexual e trabalho infantil). As famílias, além de assumirem o compromisso de manter seus filhos na escola, participam das dinâmicas de grupo, são acompanhadas por assistentes sociais e psicólogos recebem apoio e benefícios como bolsa-auxílio de R\$ 150,00, pelo período de seis meses a um ano. Atualmente, a Prefeitura mantém 28 NASFs, totalizando 1140 grupos familiares. Destes, 160 famílias são mantidas com recursos captados junto a empresas privadas e públicas. O programa beneficia cerca de 4.500 crianças e adolescentes. O SASE atende crianças e adolescentes, de 07 a 18 anos, no turno inverso à escola. Atualmente, 4.435 crianças são atendidas pelo programa.

Em terceiro lugar, e como condição para os dois pontos acima, trata-se de inverter a mão do relacionamento Estado-sociedade, abrindo espaço para quem nunca teve espaço, dando mais poder político para quem menos poder econômico tem. Claro que este processo de partilha de poder não é fruto apenas da vontade. O aprendizado de um novo modo de exercício do poder, a produção de uma governabilidade fortalecida participativamente, não é fácil. Por um lado, as tendências burocráticas dos partidos no poder são quase que irresistíveis, por outro, a assimetria entre atores governamentais e societários e mesmo entre os próprios movimentos sociais envolve riscos permanentes, seja a tentação populista de negar a importância do planejamento e do conhecimento técnico; seja o privilégio a cidadãos profissionais (que falam a língua do governo e se apropriam da participação de base, perpetuando-se como representantes); seja o diálogo apenas com quem já está organizado, ignorando os que não conseguem sequer estruturar-se enquanto grupo; seja, ainda, a cooptação de lideranças, apenas simulando votações, já que as decisões foram previamente definidas em conchavos de bastidores; seja, enfim, o desencadear de uma competitividade destrutiva entre as próprias organizações populares em disputa pelos mesmos recursos, sem capacidade de desenvolver regras democráticas para o processamento das diferenças e a politização das soluções. É por isto que as melhores experiências de OP surgem da necessidade política e não da vaidade.

Em Porto Alegre, os partidos da Frente Popular precisaram dramaticamente do OP para enfrentar uma conjuntura extremamente difícil ao longo da última década. Diante de um legislativo local sempre com maioria oposicionista, um orçamento inicialmente quase todo comprometido apenas com a folha salarial dos funcionários, uma mídia local hegemônica por um único grande grupo empresarial, um empresariado urbano (empreiteiras, empresas de transporte, comerciantes, empresários do setor de serviços) dominado em grande parte por uma lógica patrimonialista e predatória em relação à qualidade de vida e ao meio ambiente, uma burocracia estatal em ampla medida submissa e carente de qualificação profissional, quando não preconceituosa em relação aos movimentos sociais, seria impossível manter-se no poder e adquirir governabilidade sobre as políticas públicas sem uma ampla base popular. Mas não podia ser qualquer base, o que jogaria o governo nos braços do populismo tradicional. Por isto, foi fundamental a participação direta, como forma de garantir a todos os cidadãos, sobretudo aos mais humildes, o direito de influir pessoalmente no destino de sua cidade e de seu Estado. Foi quebrada a hierarquia de “cidadãos profissionais” que julgavam ter assento garantido nas relações com o governo a partir de organizações muitas vezes fantasmas. Não é o governo quem diz com quem aceita conversar e com quem não aceita. É a sociedade, diretamente, através de seus cidadãos e de suas entidades efetivamente representativas – com capacidade de mobilização real – quem define os parceiros do jogo.

O OP não se configura como um espaço público plebeu apenas pela quebra das hierarquias de uma cidadania regulada de cima para baixo pelo Estado desde 1930, com suas uniões, federações e confederações de trabalhadores dependentes do reconhecimento oficial para existir. Como se observa pelos dados das tabelas abaixo, verifica-se que a grande maioria dos participantes no OP pertence às classes populares, são trabalhadores sem qualificação, a maioria mulheres, com escolaridade primária, renda familiar mensal inferior a R\$ 960,00

(US\$ 320,00) e presença muito mais do que proporcional de grupos étnicos minoritários numa cidade onde a grande maioria descende de imigrantes europeus. Mesmo que para o COP haja uma certa variação neste perfil, sobretudo em termos de renda, escolaridade e gênero, já que não se alteram relações seculares pela simples mágica de um novo desenho institucional (antes ao contrário), o importante é observar as tendências de fundo, a participação crescente das mulheres, o aumento constante do número de participantes e o “fio terra” que prende os representantes às suas bases regionais e temáticas: o controle dos representantes diretamente pelos representados, podendo os conselheiros ter o seu mandato revogado por decisão do fórum de delegados em reunião especialmente convocada para este fim.

O crescimento do OP mostra claramente a sua emergência de experiência embrionária à estrutura da cultura política da cidade, sobretudo se considerarmos que o número de entidades envolvidas praticamente quadruplicou desde 1989, atingindo atualmente cerca de 3.000 (cf. PMPA-CRC). Ou seja, o processo não apenas reúne o conjunto das entidades comunitárias, como também estimula a multiplicação de novas entidades. Considerando-se que 61,1% dos participantes das plenárias, cf. pesquisa do Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, são vinculados a entidades e que cada uma dessas entidades também realiza reuniões intermediárias, é possível estimar o envolvimento de até 15% da população de Porto Alegre em algum momento do OP.

#### Glossário:

**Plenário:** participantes entrevistados na 1ª. rodada do OP no ano de 2002.

**Dir. AMs:** participantes entrevistados na 1ª. rodada do OP no ano de 2002 que são dirigentes de Associações de Moradores.

**Delegados:** participantes entrevistados na 1ª. rodada do OP no ano de 2002 que são ou foram em algum momento delegados do OP.

**Conselheiros:** participantes entrevistados na 1ª. rodada do OP no ano de 2002, que são ou foram em algum momento conselheiros do OP.

**NR:** pessoas que não responderam.

**Tabela 5. Comparecimento anual na plenária com maior participação**

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Participantes</b>	628	3.086	6.168	6.975	8.011	8.495	7.653

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Participantes</b>	11.075	11.790	14.776	14.408	16.612	16.750	14.985

Fonte: CRC-PMPA

**Tabela 6. Sexo dos participantes no OP em 2002 (%)**

Sexo	IBGE 2000	Plenário 1993	Plenário 1995	Plenário 1998	Plenário 2000	Plenário 2002	Dir. Ams	Delegados	Conselheiros
<b>Donne</b>	53,3	46,7	46,8	51,4	57,3	56,4	55,7	60,6	32,6
<b>Uomini</b>	46,7	47,6	52,2	48,4	41,5	43,3	44,3	39,4	67,4
<b>NR</b>	-	5,7	1,0	0,2	1,3	0,4	-	-	-

Fonte: CIDADE, Pesquisa OP2002.

(\*) Dados de pesquisa complementar realizada diretamente no Conselho do Orçamento Participativo (gestão 2002 - 2003)

**Tabela 7. Etnia dos participantes no OP em 2002 (%)**

Etnia	Plenário	Dir. Ams	Delegados	Conselheiros
<b>Negro</b>	28,1	26,0	24,0	23,0
<b>Branco</b>	60,4	62,6	61,4	55,7
<b>Índio</b>	3,6	3,1	4,1	6,6
<b>Outro</b>	0,6	0,8	0,4	-
<b>NR</b>	0,1	-	-	-

Fonte: CIDADE, Pesquisa OP 2002

**Tabela 8. Escolaridade dos participantes no OP em 2002 (%)**

Nível	Plenário	Dir. Ams	Delegados	Conselheiros
Até o I Grau	64,1	56,5	49,5	39,4
II Grau (completo ou não)	23,8	28,3	30,1	31,1
Superior (completo ou não)	12,0	15,3	20,3	29,5
NR	0,1	-	-	-

Fonte: CIDADE, Pesquisa OP 2002

**Tabela 9. Idade dos participantes no OP em 2002**

Faixas (anos)	Plenário	Dir. Ams	Delegados	Conselheiros
16 – 25	19,5	8,4	6,5	3,3
26 – 33	17,4	17,6	12,6	14,8
34 – 41	19,9	21,6	19,5	24,8
42 – 49	18,6	19,8	24,4	24,6
50 – 80	24,5	32,8	37,0	32,8

Fonte: CIDADE, Pesquisa OP - 2002

**Tabela 10. Renda familiar dos participantes no OP em 2002 (%)**

Faixas (mínimos)	(Salários Plenário)	Dir. Ams	Delegados	Conselheiros
0 – 2	39,4	25,9	23,7	21,7
2 – 4	29,9	37,4	31,8	28,3
4 – 8	18,4	19,1	25,3	21,7
8 – 12	5,1	8,4	9,0	13,3
12 -	6,8	8,4	10,2	15,0
NR	0,4	0,8	-	-

Fonte: CIDADE, Pesquisa OP - 2002

**Tabela 11. Participantes das plenárias do OP nos anos respectivos vinculados as entidades ou situações específicas de 1993 a 2002 (%)**

ANNI	1993	1995	1998	2000	2002	Delegati	Consiglieri
<b>Associações de Moradores</b>	71,3	50,5	40,9	37,2	48,3	68,3	73,8
<b>Conselhos Populares ou Uniãos de Vilas</b>	n.d.	8,7	4,0	3,7	3,7	11,0	18,0
<b>Grupos Religiosos ou Culturais</b>	n.d.	10,6	9,1	14,8	8,9	15,4	16,4
<b>Partidos Políticos</b>	n.d.	4,5	6,0	7,7	4,2	13,0	19,7
<b>Sindicatos</b>	n.d.	4,2	4,9	4,2	3,2	6,5	6,6
<b>Entidades em Geral (inclui anteriores)</b>	n.d.	75,9	66,9	60,9	61,1	86,6	86,9
<b>Primeira vez que Participa do OP</b>	n.d.	<b>48,5</b>	<b>38,5</b>	<b>49,5</b>	<b>47,5</b>	-	-

Fonte: Pesquisas PMPA – 1993, FASE/CIDADE/PMPA – 1995, CIDADE/PMPA – 1998, CIDADE/PMPA – 2000 E CIDADE 2002  
A pesquisa de 1995 foi efetuada na Segunda Rodada do OP, as demais na primeira.

#### 4.2. O Orçamento Participativo tem um ciclo

O OP é um processo através do qual os participantes não apenas escolhem suas prioridades de investimento para o exercício seguinte, como também discutem e deliberam sobre o conjunto dos serviços prestados pelo Município e sobre todos os itens que compõem suas receitas e despesas. Isto torna o OP algo muito maior do que uma simples consulta. Na verdade, o OP estabelece um ciclo permanente de participação, que se abre a cada ano com uma Rodada Única de Plenárias Regionais e Temáticas, realizada entre abril e maio, em cada uma das 16 regiões e 6 temáticas, na qual o governo faz uma prestação de contas (Plano de Investimentos do ano anterior e do ano em curso; situação financeira do Município; regras de funcionamento definidas pelos conselheiros

do OP) e os participantes decidem suas prioridades temáticas (num leque de 14 temas<sup>20</sup>), elege os seus conselheiros (2 titulares e 2 suplentes por região e temática), define o número de delegados a que tem direito e avalia as explicações prestadas pelo governo.

Entre maio e junho, ocorrem reuniões intermediárias, onde as comunidades reúnem-se para definir sua escala de obras e serviços a serem demandados de acordo com as prioridades temáticas já definidas na Rodada de Plenárias. Em junho, são apresentadas as hierarquias de obras e serviços pleiteados para cada tema priorizado. Em julho, ocorre a posse do novo Conselho (mandato imperativo de um ano, passível de uma reeleição apenas). As demandas são então processadas pelo governo, dentro dos critérios definidos pelo COP<sup>21</sup> (atualmente envolvem grau de carência de infra-estrutura ou serviço, população e grau de prioridade atribuído ao tema) e considerando as disponibilidades financeiras previstas para o ano seguinte.

A partir daí, os conselheiros discutem os números gerais da proposta orçamentária, a qual uma vez aprovada é enviada à Câmara de Vereadores até 30 de setembro de cada ano. Os vereadores, por sua vez, tem prazo até 30 de novembro para votar a Lei do Orçamento. Enquanto isso, os conselheiros do OP trabalham na definição do Plano de Investimentos, a partir de proposta base formatada pelo governo. As várias secretarias e órgãos de governo são agendados para comparecerem ao COP, onde discutem os seus números e as suas propostas, contemplando as demandas definidas pelas regiões e temáticas. Em novembro, o Plano de Investimentos assim construído é submetido à aprovação nos fóruns regionais e temáticos. Os conselheiros, durante todo o período de seu mandato (1 ano), realizam um trabalho permanente de consulta e discussão com as suas comunidades, informando do andamento das discussões no Conselho e encaminhando ao Conselho as propostas e questões levantadas em suas regiões e temáticas. Nestas, os fóruns do OP continuam reunindo-se no mínimo uma vez por mês, fiscalizando a execução das obras e serviços e encaminhando questões pontuais de interesse das comunidades. Atualmente, de todas as demandas decididas pelas comunidades nos planos de investimento anuais, 90% foram realizadas e as restantes estão em andamento.

Em dezembro, o Conselho rediscute as regras do OP para o ano seguinte, a partir de propostas construídas em seus fóruns regionais e temáticos. Esta discussão tem entrado janeiro adentro. Fevereiro tem férias e em março recomeça o ciclo.

O sucesso do OP se deve justamente a ele ter encontrado o buraco da agulha, ou seja, ter se constituído numa esfera que, presidida pela lógica da soberania popular, se contrapõe tanto à lógica mercadológica (pautada pelos critérios da propriedade privada e redutora da esfera pública a um mínimo formal para a sua legitimidade), quanto à lógica legal-burocrática intrínseca ao Estado Moderno (pautada pelos critérios de hierarquia e competência e que se caracteriza pela autoridade tecnocrata e pela intransparência, os “segredos de Estado”). O OP hoje é a coluna vertebral de todo um sistema participativo em Porto Alegre, onde existem mais 2 dezenas de conselhos setoriais, são realizadas conferências periódicas para a avaliação e definição de diretrizes para as políticas públicas municipais e, ainda, ocorrem os Congressos da Cidade, discutindo propostas para o futuro da cidade como um todo. Isto não significa uma relação de subordinação entre OP e conselhos setoriais, mas significa a centralização do conjunto das decisões de investimento no COP, cabendo aos setoriais a definição de políticas e projetos e a gestão de recursos específicos, quando cabível, como é o caso do FUNCRIANÇA, administrado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, por exemplo.

#### 4.3. Desafios atuais

Atualmente, o OP em Porto Alegre apresenta uma série de desafios para sua continuidade, dos quais destacamos os seguintes:

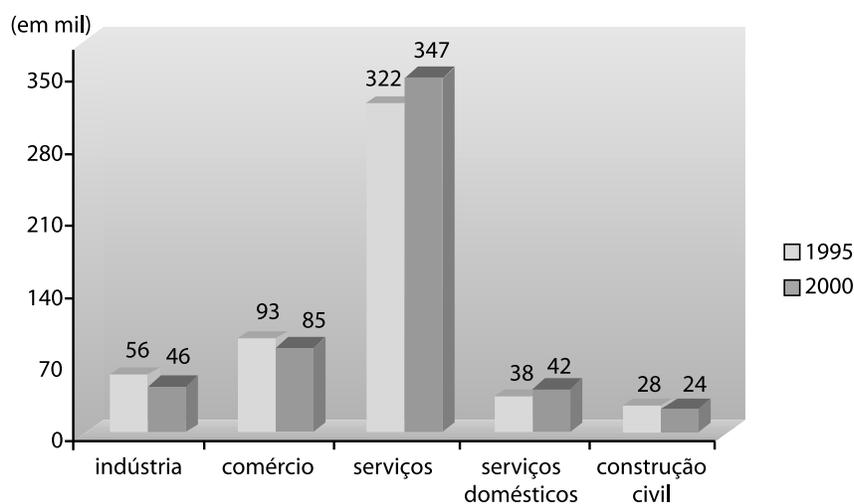
<sup>20</sup> 1 - Saneamento básico: drenagem e dragagem; 2 - Saneamento básico: água e esgoto cloacal; 3 - Habitação; 4 - Pavimentação; 5 - Educação; 6 - Assistência social; 7 - Saúde; 8 - Circulação e transporte; 9 - Áreas de Lazer; 10 - Esporte e lazer; 11 - Iluminação pública; 12 - Desenvolvimento econômico; 13 - Cultura; 14 - Saneamento ambiental.

<sup>21</sup> O Conselho do OP - COP é composto por 48 conselheiros titulares e 48 suplentes assim distribuídos: 2 conselheiros titulares e 2 suplentes eleitos em cada uma das 16 regiões da cidade; 2 conselheiros titulares e 2 suplentes eleitos em cada uma das 6 plenárias temáticas; 1 conselheiro e 1 suplente indicados pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre; 1 conselheiro e 1 suplente indicado pelo Sindicato dos Municipários de Porto Alegre; 2 representantes titulares e 2 suplentes do Executivo Municipal (o coordenador do GAPLAN e seu adjunto e o coord. da CRC e seu adjunto), sendo que os representantes do Executivo não têm direito a voto.

## 1. Articulação participativa entre Orçamento e Planejamento.

Hoje, aquelas mesmas pessoas que levaram uma década para conquistar o acesso à “cidade básica”, envolvendo conquistas como água, saneamento, pavimentação, transporte e regularização fundiária, educação, saúde e assistência social pública, reivindicam agora a “cidade necessária”, com o mapeamento estratégico do que foi feito, das carências ainda existentes e das possibilidades de avanços nas novas frentes da exclusão social: geração de renda, emprego e segurança. Na medida em que as cidades passam a assumir cada vez mais responsabilidades pelo seu próprio desenvolvimento urbano, social e econômico, torna-se fundamental o desenvolvimento de uma articulação mais ampla de interesses, envolvendo tanto quanto possível o conjunto dos setores privados e atraindo-os para a idéia de justiça social, sustentabilidade e qualidade de vida. Na perspectiva dos movimentos populares, isto significa, de um lado, a abertura de um novo campo de disputa política, no terreno conceitual e prático da socioeconomia solidária; de outro, a passagem da construção coletiva de demandas para a construção coletiva de projetos, o que implica fortalecer sua autonomia e capacidade de planejamento estratégico.

**Gráfico I. Estimativa do número de empregados em Porto Alegre, por setor de atividade econômica (1995-2000)**



Fonte: PED-RMPA Convênio FEE/FGTAS-SINE-RS/SEADE/DIEESE, com apoio da PMPA

Do ponto de vista propriamente estatal, este contexto expressa uma certa obsolescência da máquina pública atual e a necessidade urgente de uma revolução administrativa. Não estamos vivendo apenas uma crise econômica que depois de superada permitirá que tudo volte ao “normal” (vide quadro acima para uma idéia do que ocorreu com o emprego em Porto Alegre em apenas 5 anos). As mudanças que se estão produzindo nas relações econômicas tendem cada vez mais a serem irreversíveis, podendo ser talvez transformadas numa perspectiva inversa à lógica liberal-financeira, mas não no sentido da social democracia clássica do pós-guerra ainda sonhada por parte de algumas correntes políticas. A resposta liberal todos nós conhecemos e é meramente reformista, adequando o Estado às novas configurações do poder privado (privatização, terceirização, flexibilização, minimização da máquina e erosão de soberania). Falta construir a resposta dos setores populares. Qual o projeto destes setores para o Estado e para a burocracia pública? O OP até aqui fez parte de uma construção alternativa, abrindo o poder público para os projetos da cidadania, mas este caminho foi construído praticamente sem alterações no funcionamento regular da máquina pública. O modo como as empreiteiras de obras beneficiaram-se do OP, tal como descrito anteriormente, exemplifica uma convivência quase pacífica entre os grandes interesses econômicos na cidade e os investimentos sociais. Hoje, porém, manter a centralidade do social nas ações governamentais significa romper com a esquizofrenia entre o social e o econômico que caracteriza o nosso cotidiano. Democratizadas as decisões sobre o orçamento público, trata-se agora de democratizar radicalmente a sua execução. Por exemplo, não faz mais sentido que o sistema de licitações de obras públicas deixe de vincular critérios de socioeconomia solidária nas propostas em disputa. Além disso, parte das obras poderia ser perfeitamente gerenciada e executada pelas próprias comunidades, gerando renda e capacidade empreendedora para as comunidades beneficiadas. Da mesma forma, todos os gastos de manutenção poderiam ser revistos dentro dos mesmos pressupostos. Relativamente aos recursos humanos, hoje quase toda a definição de resultados se dá de forma burocrática e intransparente, com poucas experiências de controle social direto (conselhos

escolares, comissões de saúde), em geral sem ferramentas adequadas de intervenção e operando muitas vezes apenas com indicadores subjetivos ou apenas policiaiscos (controle de carga horária, formalidades burocráticas).

Mudança desta magnitude pressupõe um papel pedagógico fundamental permeando as ações do poder público, ao mesmo tempo em que um investimento político pesado em formação e qualificação. Novas contratações, hoje, já se subordinam à Comissão Paritária Governo — COP — Sindicato dos Servidores Municipais (SIMPA), mas a execução dos concursos e os estágios probatórios permanecem quase que sem alteração lógica e sem controle social direto. Não se está propondo aqui acabar com a divisão do trabalho por decreto, tampouco impor algum fundamentalismo basista anárquico, mas reconhecer que as instituições públicas também precisam cumprir sua função social e que a ficção do interesse geral anteriormente cumprida pelo burocratismo estatal não se sustenta mais no âmbito da democracia participativa.

## *2. Politização e publicização da gestão comunitária de políticas sociais.*

A proliferação de convênios envolvendo repasses para entidades comunitárias, ao não discutir a democratização da gestão destes recursos (a discussão restringe-se à indicação ou ao aspecto técnico-contábil) traz consigo o risco de simplesmente engrossar o consenso sobre a comunitarização das políticas sociais, aceitando-se o padrão descentralização, privatização, focalização e perdendo-se a dimensão mais globalizante da ação política. Torna-se urgente a discussão de parâmetros públicos, não apenas para a formalização de convênios, o que já existe, mas para o controle de sua gestão. Indispensável seria também pensar a gestão comunitária dentro do marco mais amplo de construção da socioeconomia solidária. Da mesma forma que a máquina pública, também a “máquina comunitária” necessita controle social, porque lida com recursos públicos, gera renda e oferece serviços de interesse popular. Democratizar radicalmente as organizações comunitárias, bem como estabelecer critérios de responsabilidade social-solidária para ONGs e fundações privadas que atuam como parceiras destas organizações, permitiria ir integrando progressivamente a democracia representativa comunitária na democracia participativa, ampliando a *ágora* a partir da integração das instituições comunitárias ao âmbito da cidadania e não o inverso.

Uma outra revolução fundamental aqui é a da comunicação e publicização, essencial tanto para a transformação da máquina pública quanto para a radicalização democrática da gestão comunitária. Não no sentido tradicional da propaganda de governo, mas no alargamento dos espaços de produção e circulação da opinião pública plebeu-comunitária gerada a partir do OP, desbordando os limites dos conselhos e fóruns participativos e buscando o envolvimento do conjunto da cidadania na cidade. Trata-se da possibilidade de um salto de qualidade em conteúdo, forma e método, a partir da formação de redes de comunicação articulando veículos e espaços institucionais com estruturas regionais de comunicação, como jornais de bairro, carros de som, rádios comunitárias, jornais de ONGs e tanto quanto possível setores da grande mídia, além do uso de recursos de Internet.

A prefeitura de Porto Alegre tem recebido vários prêmios pela qualidade de suas políticas públicas, sobretudo no atendimento à criança e ao adolescente. Entretanto, ainda hoje, só se fica sabendo das pautas de discussão dos vários conselhos setoriais existentes na cidade e do próprio COP através do retorno oral dado pelos conselheiros, ou não, às suas bases. Mesmo no interior do COP, ainda não se dispõe, tempestivamente, de informações sobre a execução orçamentária em exercício para poder se construir a proposta orçamentária do ano seguinte. É possível saber com detalhes a situação de cada obra do Plano de Investimentos, mas não se opera de modo estratégico com os números respectivos.

O desafio, não obstante, seria ir muito além destes indicadores clássicos de desempenho. Predomina atualmente na construção de indicadores o modelo da empresa privada, onde resultado é sinônimo de lucro e qualidade é vender mais reduzindo custos, atribuindo-se uma noção *orwelliana* a certas palavras. É dentro deste modelo que operam geralmente as agências multilaterais, como o Banco Mundial: standardização, quantificação, mensuração, viés político economicista. Porém, estes parâmetros conservadores de avaliação não serão superados apenas com estratégias defensivas e entrópicas. A massa crítica participativa existente hoje em Porto Alegre permitiria avançar na construção social de indicadores. Assim como foi possível construir diretrizes e metas de forma coletiva através dos congressos da cidade e das inúmeras conferências temáticas, seria perfeitamente possível desenvolver parâmetros de avaliação de forma participativa, desde que houvesse compromisso na produção de informações relevantes. O início disto já está de certa forma esboçado em muitas áreas, como na educação, por exemplo, quando os conselhos escolares questionam a função social da escola, propondo ações na área do

trabalho educativo e da socioeconomia solidária, ou quando os Fóruns Regionais de Planejamento, na área do planejamento urbano, recusam ficar apenas analisando processos de forma burocrática e cobram informações que lhes permitam ter o mapa sócio-econômico de suas regiões. Falta dar consequência a estas ações, formalizar e empoderar participantes no acompanhamento executivo de metas, circulando dados e avaliações para além dos pequenos grupos de trabalho, passando da fiscalização ao controle de qualidade social, politizando as comunidades e desenvolvendo estratégias de comunicação que impeçam o isolamento de líderes (cidadãos profissionais) e o seu distanciamento em relação àqueles que representam.

### 3. *Repactuação da federação no país*

Em Porto Alegre, o Orçamento Participativo foi fruto de uma parceria fundamental entre a Administração Popular e cidadania popular-comunitária, aí incluídos trabalhadores em educação e saúde comprometidos com a melhoria das condições de vida das populações com as quais atuam. Isto permitiu esticar bastante a corda da cidadania liberal, aquela que se define na relação Estado/sociedade. Neste sentido, produzimos um “campo de força” social que reinseriu o sentido de coisa pública na Prefeitura, sobrepondo o princípio da soberania popular ao princípio da razão tecnocrata e à gestão patrimonialista. Foram recuperadas as finanças, os mais ricos passaram a pagar um pouco mais em impostos municipais, foram invertidas prioridades e canalizados os investimentos para as áreas mais carentes da cidade, foi aberto o Poder Público Municipal para a participação direta dos cidadãos.

A parceria com o Poder Público também estimulou, como vimos, o desenvolvimento de experiências em que a gestão cabe às próprias comunidades, como é o caso das cooperativas habitacionais, dos núcleos de geração de renda e das creches comunitárias. Além disso, vários mecanismos legais foram introduzidos da legislação municipal, permitindo uma ampliação dos horizontes de discussão sobre o futuro das regiões e das cidades. Porém, Porto Alegre não é uma ilha no deserto das políticas neoliberais. É impossível não sofrer as consequências das macro-políticas nacionais. Por mais que no nível local se tenha buscado neutralizar a lógica de desconstituição do setor público, implementando políticas anticíclicas, aproveitando a margem de recursos proporcionada pela pequena descentralização efetuada pela Constituição de 1988 e pelo incremento de receitas próprias, os municípios ainda controlam uma parcela diminuta do orçamento público nacional (15,0% da receita tributária disponível no Brasil, em 2000, como vimos). Alguns autores têm mencionado a emergência de um *Estado Dual*, voltado para as macro-políticas em nível federal e social-compensatório em nível local.

Assim como foi possível a construção de espaços públicos deliberativos em algumas importantes cidades brasileiras, abre-se a possibilidade de sua construção também em nível estadual e nacional. Muito embora as relações de escala dificultem sempre a presença mais direta dos atores populares, experiências como a vivida recentemente no Estado do Rio Grande do Sul (Governo Olívio Dutra – 1999/2002), onde se implementou uma proposta de OP estadual (com mais de 300.000 pessoas participando das plenárias), mostram que isto é possível, mesmo não sendo nada fácil.

## Capítulo 3

### Orçamentos participativos em cidades europeias e latino-americanas - lições tiradas das experiências

Yves Cabannes  
PGU-ALC (UN-Habitat)

#### 1. Apresentação das experiências analisadas e elementos de contexto

A Tabela 12 (*População das cidades que documentaram experiências com o orçamento participativo*) exemplifica a teoria pela qual os orçamentos participativos se desenvolvem tanto em cidades com menos de 20 mil habitantes (como Icapuí ou Mundo Novo no Brasil, Rheinstetten na Alemanha ou Pieve Emanuele na Itália) quanto em megacidades como Buenos Aires ou Cidade do México. O fato de haver tal diferença de tamanho – e, portanto, de escala – é um elemento inicial que torna qualquer análise mais complexa. O anexo 6 (*Localização das experiências documentadas na América Latina*) reflete a ampla distribuição geográfica das experiências, tanto no Brasil (com uma concentração na Região Sul) quanto no resto da América Latina.

**Tabela 12. População das cidades que documentaram experiências com o orçamento participativo**

População	Brasil	América Latina	Europa	Total
Mais de 4 milhões		Deleg. Cuahtémoc, Cidade do México Buenos Aires, Argentina		2
De 1 a 4 milhões	Recife Porto Alegre Belem Belo Horizonte	Montevideu, Uruguai Rosário, Argentina		6
De 500 mil a 1 milhão	Santo André Campinas			2
De 50 a 500 mil	Alvorada Juiz de Fora Caxias do Sul	Villa El Salvador, Peru Ilo, Peru Cuenca, Equador	Córdoba, Espanha Sant Denis, França	8
Menos de 50 mil	Icapuí Mundo Novo	Puerto Asís, Colômbia Cotocachi, Equador	Bobigny, França Pieve Emanuele, Itália Rheinstetten, Alemanha	7
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>25</b>

**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo - 2003

**Elaboração:** Yves Cabannes, PGU (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

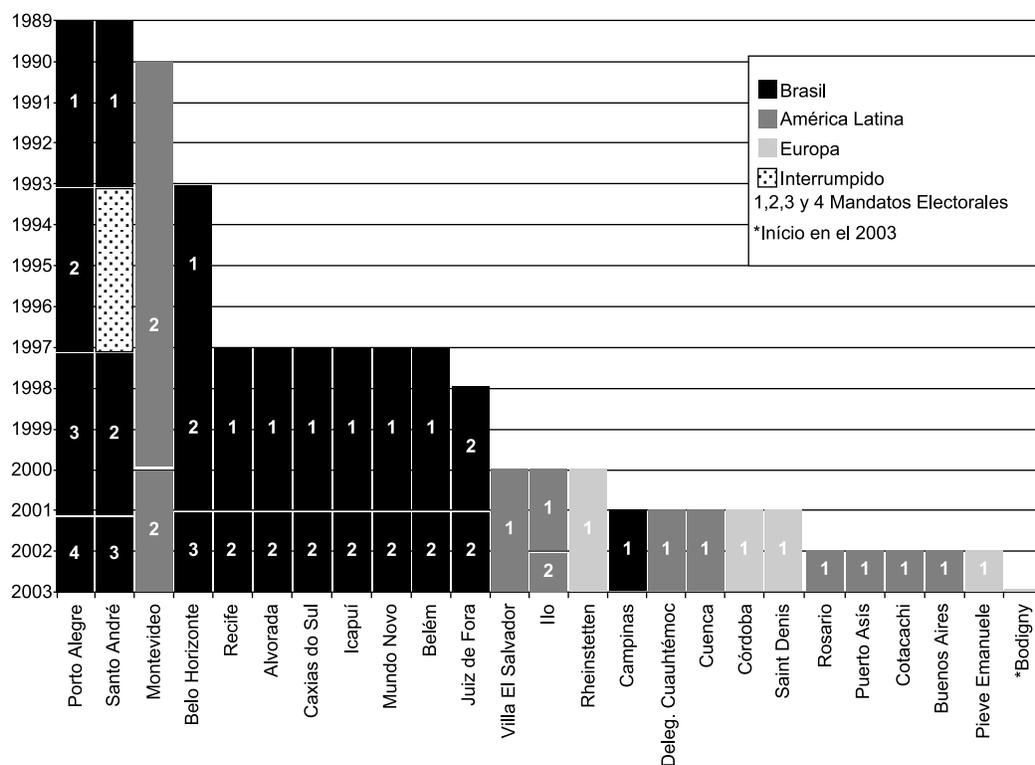
Uma leitura histórica dos OPs permite a diferenciação de três grandes fases claramente ilustradas pelo Gráfico II (*Desde quando há experiências de OP*).

A primeira fase, de 1989 a 1997, foi de *experimentações*. Novas formas de administração de recursos públicos foram “inventadas”. Isso aconteceu primeiramente no Brasil (em Porto Alegre e outras poucas cidades como Santo André) e no Uruguai (Montevideu), onde a população é convidada a orientar o uso dos recursos quinquenais do município desde 1990.

A segunda fase, que chamamos de *massificação brasileira*, corresponde ao período entre 1997 e 2000, durante o qual mais de 130 municípios brasileiros adotaram o modelo, com grandes variações.

A terceira fase, desde o ano 2000, pode ser identificada como de *expansão* (fora do Brasil) e de *diversificação*. É nesta fase que numerosas cidades latino-americanas e, mais recentemente, europeias vêm adotando os modelos existentes, geralmente com adaptações. As experiências selecionadas levam essas fases em conta: experimental (quatro cidades), massificação brasileira (sete casos) e expansão/diversificação (14 casos).

**Gráfico II. Desde quando há experiências de OP**



**Fonte:** Informação de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes. PGU (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

A expansão exponencial sugere que se trata de um fenômeno irreversível, e uma das dificuldades que a Rede 9 enfrenta é precisamente poder acompanhar este momento de *florescimento incontrolado*.

As experiências às quais fazemos referência também exemplificam o nível de consolidação: somente uma, Porto Alegre, passou por quatro administrações municipais (há menos de cinco cidades nessa situação); três estão em sua terceira administração (inclusive Santo André, que interrompeu seu processo entre 1993 e 1996); sete estão na segunda administração; e as demais, apenas iniciando sua primeira administração com orçamento participativo. Portanto, as lições tiradas referem-se tanto a “*como iniciar*” quanto a “*como experimentar*” e “*como consolidar*” com o tempo: três desafios diferentes para uma leitura que não pode ser unívoca.

Além dessas experiências, muitas outras serão mencionadas e poderiam perfeitamente ter sido objeto de documentação. São experiências inovadoras que marcaram e marcam o orçamento participativo, e sobre as quais há informações de primeira mão disponíveis. Arriscando-nos a deixar muitas de lado, mencionaremos Pelotas, Gravataí, Timóteo, Viamão, Santa Maria, Mauá, Barra Mansa, Santos, Betim, Governador Valadares e São Paulo (Brasil); San Salvador (El Salvador); Marsella (Colômbia); Esmeraldas, Pedro Moncayo e Colta (Equador); e várias cidades européias como Salford (Inglaterra), Mons (Bélgica), Morsang sur Orge (França), Grottomare (Itália), Palmela (Portugal), Puerto Genil e Rubí (Espanha).

*Uma breve apresentação das experiências a que fazemos referência e de seus aspectos particulares*

- 1. Porto Alegre** (1.360.590 habitantes) é uma cidade pioneira no sul do Brasil e referência internacional. Trata-se da experiência mais consolidada.
- 2. Recife**, situada no nordeste do Brasil (1.422.905 habitantes), vive da indústria, dos serviços e do turismo. Desde 1997, destaca-se por trabalhar a questão do gênero e por um orçamento participativo composto por crianças e adolescentes.
- 3. Belém**, na foz do rio Amazonas (1.280.614 habitantes), tem o comércio e os serviços como sua base econômica. A cidade ampliou o conceito de orçamento participativo criando o *Congresso da Cidade*, com presença marcante e original dos setores tradicionalmente excluídos.
- 4. Belo Horizonte** (2.238.526 habitantes) é a capital do estado de Minas Gerais. O município introduziu o *Orçamento Participativo da Habitação (OPH)*, a fim de fazer frente às demandas dos sem-teto. Além disso,

ele vincula estreitamente o orçamento participativo a outros instrumentos de planejamento.

5. **Santo André** (649.331 habitantes), no coração industrial da região metropolitana de São Paulo (ABC Paulista), vincula fortemente o orçamento participativo ao seu projeto de planejamento estratégico (*Cidade do Futuro*). Seu conselho do orçamento participativo é original porque compreende tanto funcionários públicos nomeados quanto delegados eleitos.
6. **Campinas**, pólo tecnológico brasileiro, caracteriza-se por uma indústria metal-mecânica de alta tecnologia (969.396 habitantes). O orçamento participativo delibera sobre 100% dos recursos municipais para investimento, o que é pouco comum.
7. **Alvorada**, município pobre (183.968 habitantes) no estado do Rio Grande do Sul, tem uma importante base agrícola (arroz e mandioca). O orçamento participativo foi um elemento positivo para o aumento da arrecadação fiscal. Além disso, o município destaca o *valor pedagógico* do processo de orçamento participativo e o relaciona acima de tudo à construção da cidadania.
8. **Juiz de Fora** é um dinâmico pólo regional de comércio, indústria e serviços (456.796 habitantes) próximo ao Rio de Janeiro. O município implantou um orçamento participativo original, em grande parte por ser uma cidade que não é administrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) – diferentemente dos demais casos brasileiros.
9. **Caxias do Sul**, cidade industrial de porte médio (360.419 habitantes) no sul do Brasil, possui um PIB elevado. Ela vincula estreitamente o orçamento participativo ao Plano Físico Urbano. Além disso, demonstra que as associações de bairro, tradicionalmente expressivas, foram reforçadas através do orçamento participativo.
10. **Icapuí**, 16.555 habitantes, é um pequeno porto pesqueiro e turístico no litoral nordestino do Brasil, também com uma base agropecuária. É uma referência consolidada de orçamento participativo para municípios de pequeno porte. Introduziu um orçamento participativo para crianças e adolescentes (*Dia Feliz*).
11. **Mundo Novo**, pequeno município do Mato Grosso do Sul (15.669 habitantes), tem a agricultura e a piscicultura como bases de sua economia. Sua principal inovação (e um caso quase único) está no fato de o município pôr 100% do orçamento participativo em discussão, tanto os recursos fixos quanto aqueles para investimento.
12. **Delegação Cuauhtémoc (Cidade do México)**, com 8.600.000 habitantes, é pioneira no México em termos de orçamento participativo e põe em discussão parte dos recursos transferidos às delegações pelo Distrito Federal. Esse recente processo ainda está em fase experimental.
13. **Buenos Aires (Capital Federal)** conta com quase 3 milhões de habitantes. A cidade introduziu o orçamento participativo na sua Constituição em 1996. Entretanto, o processo desenvolveu-se somente nos três últimos anos. Ele permite refletir sobre os potenciais e os limites de um processo “decretado” de cima para baixo.
14. **Montevideú** (1.382.778 habitantes) é a capital do Uruguai e uma das experiências mais consolidadas fora do Brasil. O processo do orçamento participativo é construído entre a Intendência (prefeitura) Municipal e os cidadãos a partir dos conselhos regionais eleitos em cada um dos 18 distritos, frutos de um propósito descentralizador.
15. **Rosário**, capital regional da Argentina (908.399 habitantes), tem uma tradição industrial, em particular na indústria alimentícia. Seu orçamento participativo recentemente criado está vinculado ao seu qualificado Plano Estratégico e a um processo de descentralização em progresso.
16. **Villa el Salvador** (350.000 habitantes) é um distrito pobre com forte tradição participativa e de microempresas, situado na região metropolitana de Lima. Sua experiência pioneira com o orçamento participativo no Peru foi concebida como a continuidade do Plano de Desenvolvimento Distrital, aprovado em referendo popular.
17. **Ilo** é uma cidade portuária e mineira (70% do cobre nacional) no sul do Peru, com 63.744 habitantes. O município desenvolveu um modelo de orçamento participativo de forma relativamente autônoma. Além disso, tem um modelo sofisticado e criterioso de distribuição de recursos por zonas.
18. **Cuenca**, uma pujante cidade equatoriana (417.632 habitantes), introduziu o orçamento participativo somente nas 21 paróquias rurais do cantão, sem introduzi-lo ainda na zona urbana. Ela busca vincular o orçamento participativo ao desenvolvimento econômico local e à economia solidária.
19. **Puerto Asís**, capital de Putumayo, na Colômbia (66.385 habitantes), fica em uma das zonas de conflito armado mais violentas do país. O orçamento participativo, promovido principalmente pelo prefeito, aponta positivamente à construção do diálogo em uma perspectiva de paz.
20. **Cotacachi** é um município multiétnico de 37.254 habitantes, com base agrícola, artesanal e turística, situado nos Andes equatorianos. O orçamento participativo é o resultado da determinação política do prefeito e de uma resolução da Assembléia Cantonal, que compreende os vários segmentos da população.
21. Em **Córdoba**, na Espanha (317.953 habitantes), depois de uma fase de preparação de dois anos, o orçamento participativo está tornando-se, em relativamente pouco tempo, uma das referências na Europa. Ele está fortemente vinculado aos movimentos comunitários e às organizações sociais – bastante ativas na cidade. O orçamento participativo dedica uma atenção especial à comunicação e às informações.

22. **Saint-Denis**, um município nas redondezas de Paris (86.871 habitantes), tem uma alta proporção de imigrantes na sua população. Uma das contribuições do orçamento participativo é o estabelecimento de um canal de comunicação entre os habitantes e o município, apontando à geração do “laço social” (*lien social*).
23. **Bobigny**, outro município na região metropolitana de Paris, está experimentando pela primeira vez em 2003 um processo de orçamento participativo. Ele é marcado pela clara disposição do município de estabelecer relações fortes com os cidadãos. O orçamento participativo é mais uma das ferramentas inovadoras de participação existentes em Bobigny.
24. **Pieve Emanuele**, pequeno município em rápida expansão (16.409 habitantes), fica nas proximidades de Milão. Sua recente experiência com o orçamento participativo, com referência direta a Porto Alegre, está estreitamente vinculada a duas iniciativas participativas: *Assemblee di Quartiere* e *Tavoli de Progettazione Participata*.
25. **Rheinstetten**, município alemão de 20.529 habitantes, fica no estado de Baden Württemberg. O orçamento participativo tem um caráter consultivo, flexível e informal. Ele está vinculado à Secretaria de Finanças do Município.

*Em que contexto político desenvolvem-se os orçamentos participativos?*

*Relação entre o executivo e o legislativo*

Para fazer com que as experiências de orçamento participativo sejam inteligíveis, é indispensável deixar claro dentro de que sistemas políticos elas se localizam. A maioria está ocorrendo em cidades onde o prefeito e os vereadores são eleitos diretamente por sufrágio universal.

Os poderes legislativo e executivo estão claramente separados, com a proeminência da figura do prefeito. Tal é o caso das cidades latino-americanas (ou italianas) onde ocorrem orçamentos participativos. Promovidos em todos os casos pelo prefeito e pelo executivo, eles questionam claramente o papel tradicional dos vereadores e do legislativo. Apesar de terem a última palavra na aprovação dos orçamentos, os vereadores perderam o espaço convencional que lhes era dado por suas constituições. A introdução do orçamento participativo torna necessária a reconstrução das relações entre legislativo e executivo e, portanto, repensar a democracia representativa.

Diferentemente, os prefeitos de Bobigny e Saint-Denis, na França, e de Córdoba, na Espanha, não são eleitos diretamente, mas pelos próprios vereadores. Nesse contexto, o prefeito é o representante tanto do executivo quanto do legislativo. Essa situação tende a reduzir as tensões entre os dois poderes quando da implantação de um orçamento participativo.

A reflexão sobre a articulação do sistema político com o processo de orçamento participativo constitui um dos elementos que devem ser aprofundados.

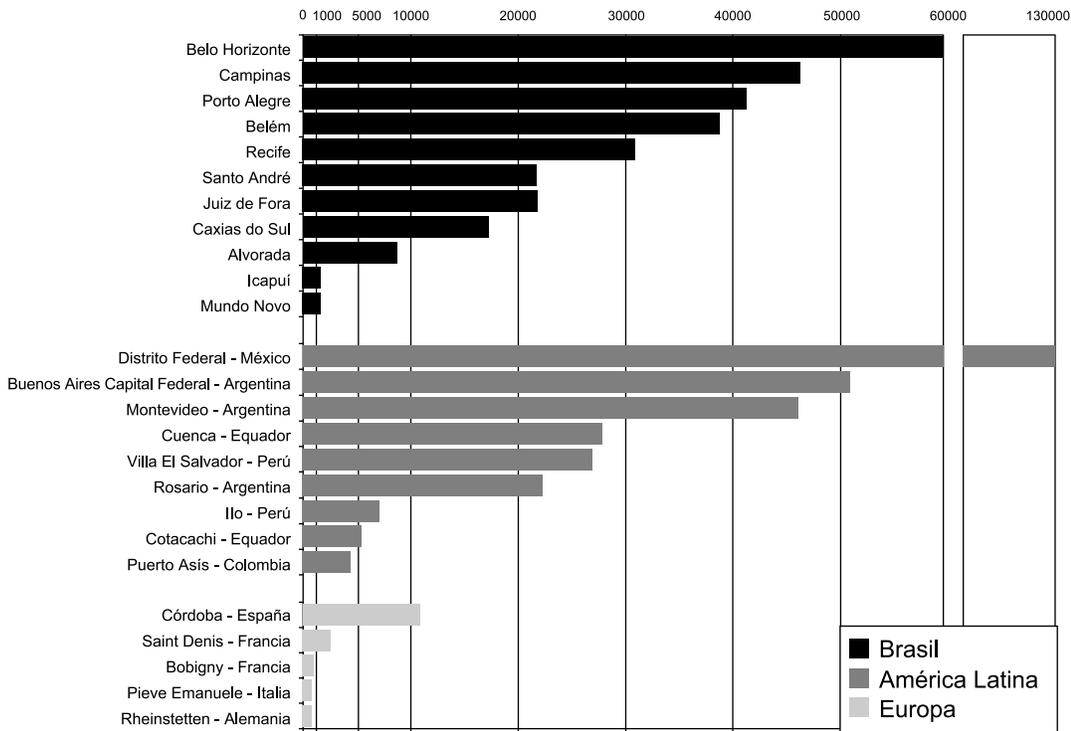
*Orçamento participativo e democracia representativa*

Embora todas as cidades nas quais ocorrem orçamentos participativos sejam exemplos de “democracia representativa”, é necessário examinar o grau de “representatividade” nestas democracias em nível local. Sem querer limitar “representatividade” ao número de habitantes por vereador, ter um vereador eleito por 130 mil habitantes (Cidade do México) não é o mesmo que ter um vereador eleito por 110 habitantes (média nacional na França). Faz-se necessário responder à pergunta “*quem o vereador representa?*” (sem esquecermos de responder “*como*” ele representa).

O Gráfico II (*Número de habitantes por vereador*) permite a visualização da enorme disparidade existente entre as cidades que possuem orçamento participativo. Pieve Emanuele (Itália) e Rheinstetten (Alemanha) têm um vereador por menos de mil habitantes, um número muito próximo ao dos municípios de tamanho semelhante no Brasil (cerca de um vereador por 1,5 mil habitantes). Isso sugere que os municípios menores são os mais “democraticamente representados”.

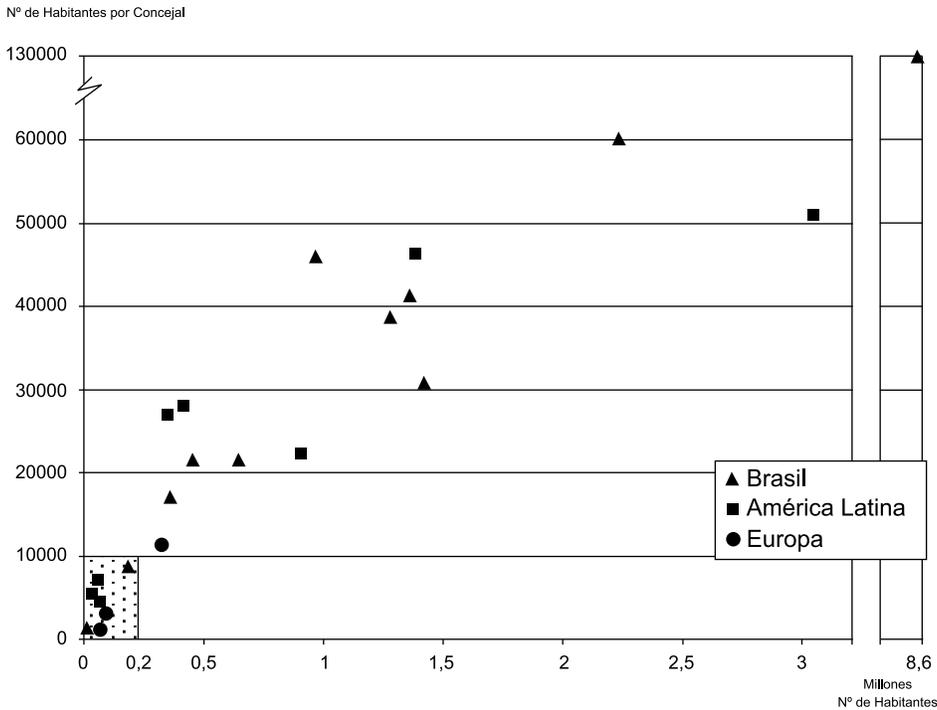
Os municípios brasileiros de porte médio (mais de 500 mil habitantes) ou grande, assim como capitais como Montevideu ou Buenos Aires, têm uma representação democrática mais reduzida: um vereador por 30 a 60 mil

### Gráfico III. Número de habitantes por vereador



Fonte: Informação de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

### Gráfico IV. Relação entre a população do município e o número de habitantes por vereador



Fonte: Informação de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

habitantes. Os demais municípios aos quais faz-se referência ficam entre esses dois extremos. A Cidade do México (um vereador por 130 mil habitantes) pela primeira vez tem delegados distritais eleitos, o que foi um progresso democrático importante, entretanto a Assembléia dos Representantes (vereadores) não foi ampliada.

O Gráfico III (*Relação entre a população do município e o número de habitantes por vereador*) permite visualizar que, quanto maior a cidade, mais truncada é a representação democrática. Essa observação é realçada pelas

ciudades europeas, onde o grau de representatividade é maior.

Um debate sobre a *função política* dos orçamentos participativos em cidades com uma tradição presidencialista (nas quais a relação entre o prefeito e a população pode ser direta e clientelista) e com uma democracia representativa truncada (isto é, com um baixo nível de representação do legislativo) pode ser extremamente frutífero. Duas perguntas podem ser feitas:

- O orçamento participativo ocupa um vazio deixado pela democracia representativa e a substitui? Ou é um elemento central de uma democracia participativa?
- O orçamento participativo tende a reforçar o papel do prefeito (e do executivo) frente aos vereadores e ao legislativo? Como solucionar tal tensão?

Essas perguntas poderão ser objetos de um debate e não podem ser respondidas de forma suficientemente completa no presente texto.

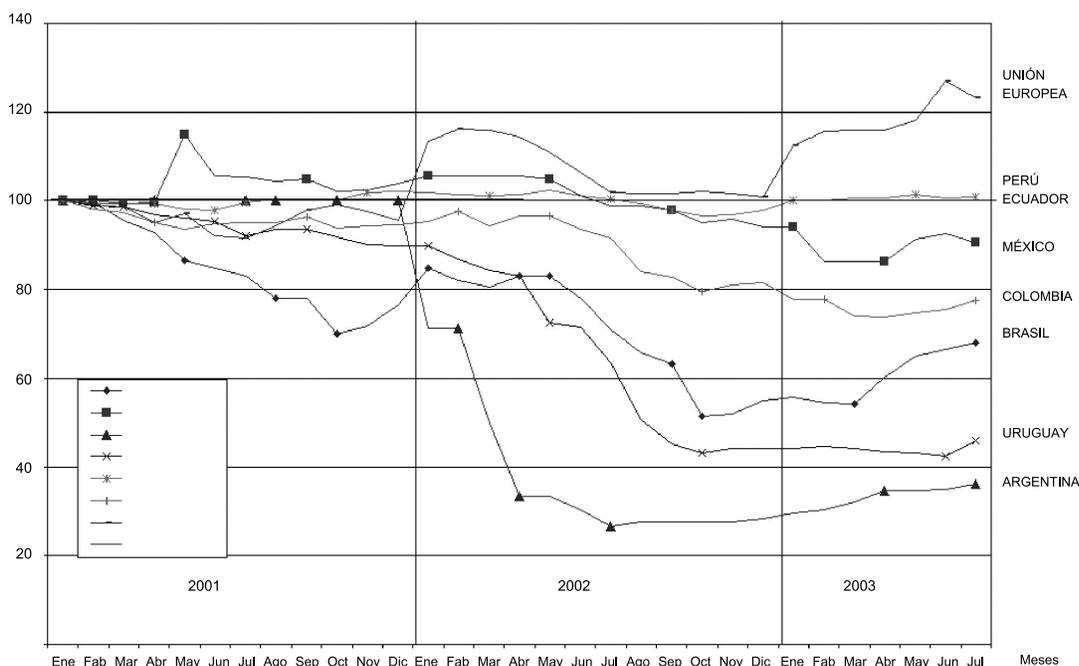
## 2. Financiamento Local e Orçamento Participativo

Nesta seção, serão analisados os orçamentos de municípios com orçamento participativo. O objetivo é identificar as articulações financeiras do orçamento geral com a parte “participativa”. Mais que um ser um estudo geral sobre finanças locais, essa seção busca concentrar-se nos elementos que tornam as experiências de orçamento participativo “inteligíveis” em nível orçamentário.

### *Evolução das taxas de câmbio*

Para que se obtenham elementos comparativos e conclusões gerais, os orçamentos municipais de 2001, 2002 e 2003 foram convertidos em dólares americanos, utilizando-se a média anual (ver tabela 1), construída a partir das médias mensais. O método, embora permita uma certa comparabilidade, tem limites, particularmente devido às fortes variações cambiais observadas tanto na Europa, onde o euro valorizou-se sobre o dólar em mais de 15% entre janeiro de 2001 e o primeiro semestre de 2003, quanto na América Latina, onde os pesos argentino e uruguaio, assim como o real brasileiro, perderam entre metade e dois terços do seu valor em relação ao dólar no

**Gráfico V. Flutuações cambiais em relação ao dólar americano (janeiro de 2001 a junho de 2003)**



Fonte: Información de las Ciudades. Estudio Financiamento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

mesmo período. No entanto, tal perda não significa uma queda idêntica do poder aquisitivo do real ou do peso em nível nacional. Uma análise financeira comparativa utilizando-se o critério de Paridade de Poder de Compra (Purchasing Power Parity) pode reduzir a distorção.

O Gráfico V (*Flutuações cambiais em relação ao dólar americano*) permite a visualização das principais tendências: a) estabilidade forçada no Equador, onde o sucre foi transformado em dólar (com um custo social muito elevado); b) estabilidade do sol peruano; c) depois de uma alta de 2001 até meados de 2002, baixa de cerca de 20% do valor do peso mexicano; d) forte alta do euro em relação ao dólar, principalmente desde janeiro de 2003, e baixa regular do peso colombiano, que perdeu mais de 30% do seu valor nesse período. No entanto, o acontecimento mais marcante, com efeitos desastrosos em nível social e econômico, foi a queda do peso argentino em dezembro de 2001, seguida poucos meses depois pelas do peso uruguaio e do real brasileiro. A partir de outubro de 2002, tanto o real quanto o peso argentino vêm tendo uma recuperação frente ao dólar.

#### *Orçamentos planejados, alcançados e executados*

Outro elemento que limita tanto a análise de cada cidade quanto a comparação entre cidades vem do fato de que os orçamentos planejados são diferentes dos orçamentos realmente executados. A diferença entre os dois valores está diretamente ligada por um lado à arrecadação real do município e por outro lado aos valores realmente transferidos pelos governos centrais. O *orçamento alcançado*, isto é, o orçamento real do município, serviu de base para as análises.

#### *Investimento planejado e investimento alcançado*

A diferença entre orçamento planejado e orçamento alcançado pode afetar diretamente os níveis reais de investimento do município. Portanto, ela incide diretamente sobre o “orçamento participativo”, visto que, geralmente, o orçamento participativo é uma parte ou a totalidade do orçamento para investimentos. A dificuldade para o município será poder assegurar que a parte “participativa” do orçamento seja preservada, mesmo que as receitas reais tenham sido inferiores ao previsto. Essa dificuldade aumenta quando 100% do orçamento para investimento são postos em discussão. Isso pode afetar negativamente a confiança dos cidadãos caso os recursos “comprometidos” por um município não tenham sua aplicação respeitada.

Uma análise detalhada de 19 orçamentos municipais referentes a 2002 indicou que, embora cinco deles tenham alcançado o que foi planejado – ou até o tenham superado –, nenhum dos demais o conseguiu. Três não chegaram a 50%; quatro ficaram entre 50% e 79%; e sete deles, entre 80% e 99%.

**Tabela 13. Percentual de investimento realizado pelo município em 2002 em comparação com o que foi planejado**

Mais de 100%	5
90 – 99%	2
80 – 89%	5
50 – 79%	4
Menos de 50%	3
Total	19

**Fonte:** Información de las Ciudades. Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Uma análise mais detalhada de cada cidade (ver Tabela 14: *Percentual planejado e percentual alcançado de investimento em 19 cidades com orçamento participativo*) não permite conhecer o porquê das fortes discrepâncias entre o que foi planejado e o que foi alcançado. Pode-se afirmar que, por exemplo, nas cidades com economia baseada na mineração, como Ilo, as transferências do governo central (o *Canon Minero*, equivalente aos royalties no Brasil) são altamente variáveis de um ano para outro. Elas podem ser maiores ou menores dependendo dos preços internacionais. É necessário ressaltar que pouquíssimas cidades foram capazes de planejar seus gastos com investimentos com uma precisão aceitável. Tal dificuldade no planejamento põe em risco o exercício do orçamento participativo e sua legitimidade. Isso traz à tona a questão de como reduzir seu caráter aleatório para que políticos eleitos, funcionários municipais e cidadãos possam trabalhar sobre os mesmos números.

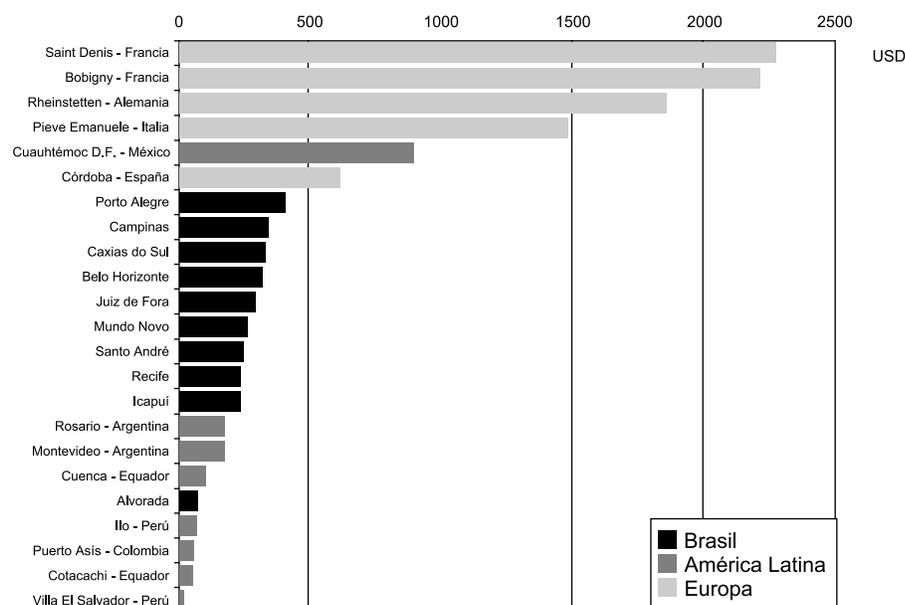
**Tabela 14. Percentual planejado e percentual realizado de investimento em 19 cidades com orçamento participativo (ano 2002, em % e em milhões de dólares)**

No.	Município	% Investimento		
		Planejado	Alcançado	%
1	Recife	15,87	13,37	84
2	Porto Alegre	10,68	7,7	72
3	Belém	N/D	N/D	N/D
4	Belo Horizonte	18,9	9,03	48
5	Santo André	14,78	8,46	57
6	Campinas	5,98	2,52	42
7	Alvorada	8,5	7,33	86
8	Juiz de Fora	32,59	7,69	24
9	Caxias do Sul	8,36	5,79	69
10	Icapuí	0,02	0,1	500
11	Mundo Novo	15,79	13,06	83
12	Cidade do México	N/D	N/D	N/D
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D	N/D	N/D
14	Montevideú	17	16	94
15	Rosário	2,27	2,49	110
16	Villa El Salvador	N/D	22	N/D
17	Ilo	23,1	33,01	143
18	Cuenca	77,38	60,43	78
19	Puerto Asís (1)	93,51	62,85	N/D
20	Cotacachi	69	63,77	92
21	Córdoba	7,99	16,66	209
22	Saint-Denis	25,01	25,01	100
23	Bobigny	24,54	20,66	84
24	Pieve Emanuele	N/D	30,47	N/D
25	Rheinstetten	11,6	10	86

Fonte: Estudos de casos das cidades em 2001, 2002 e 2003.

Elaboração: Yves Cabannes. Assistente: Norma Quiñones

**Gráfico VI. Orçamento municipal por habitante (média entre 2001 e 2003, em dólares americanos)**



Fonte: Información de las Ciudades. Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

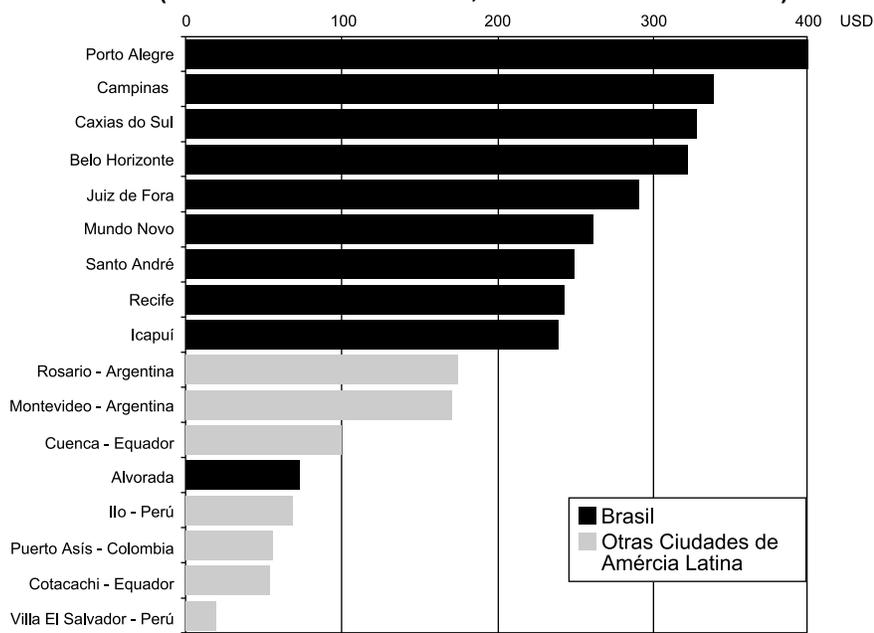
Também se sugere que estudos mais profundos sejam realizados sobre o tema buscando a obtenção de dados mais consolidados e a identificação das razões das discrepâncias. O método utilizado para o presente trabalho, a partir de questionários, é insuficiente para que se alcancem tais objetivos.

É importante ressaltar que o montante de investimentos em valores absolutos para o ano de 2002 nestas 19 cidades elevou-se para aproximadamente 400 milhões de dólares.

### Orçamentos municipais e orçamentos municipais por habitante

Os orçamentos municipais de 2002 nas cidades estudadas variam de aproximadamente US\$ 2 milhões, no município equatoriano de Cotacachi, a aproximadamente US\$ 8 bilhões (aproximadamente), na Cidade do México. Saint-Denis, com 87 mil habitantes, e Córdoba (Espanha), com 318 mil habitantes, têm orçamentos comparáveis (de cerca de US\$ 200 milhões) ao da cidade de Montevidéu, que conta com quase 1,4 milhão de habitantes. Buscando-se uma certa comparabilidade, construiu-se um indicador de “*orçamento municipal por habitante*”, o qual permite a visualização das capacidades reais dos municípios em termos financeiros. Novamente, é importante registrar que o uso do dólar americano como referência distorce a comparação do poder aquisitivo real de cada município.

**Gráfico VII. Orçamento municipal por habitante (média entre 2001 e 2003, em dólares americanos). Detalhe**



**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Os gráficos VI e VII (*Orçamento municipal por habitante*) foram construídos tomando-se três anos como referência: 2001 (orçamento executado); 2002 (orçamento executado) e 2003 (orçamento planejado). Mais do que os valores exatos, é importante destacar as ordens de magnitude.

Em termos globais, as proporções variam de valores superiores a US\$ 2,2 mil dólares por habitante nos municípios de Saint-Denis e Bobigny (França) até menos de US\$ 20 por habitante em Villa el Salvador (Peru), ou seja, mais de cem vezes menos.

O montante de recursos municipais por habitante nos municípios brasileiros estudados (entre US\$ 240 e US\$ 400) é geralmente mais elevado do que nos demais municípios latino-americanos. O município de Alvorada, no estado do Rio Grande do Sul, aparece como excepcionalmente pobre (US\$ 73 por habitante) se comparado aos demais. É importante notar que os municípios com menos de 20 mil habitantes (Icapuí e Mundo Novo) estão nos mesmos níveis de orçamento/habitante que municípios como Santo André (região metropolitana de São Paulo) ou Recife. Essa relativa superioridade dos recursos municipais tem a ver com um elemento central de compreensão e diferenciação: as *responsabilidades e prerrogativas municipais*. No caso do Brasil, a municipalização da educação tem uma incidência direta: pelo menos 25% dos recursos municipais têm de ser reservados para a educação, principalmente para o ensino fundamental.

Os orçamentos municipais por habitante em municípios latino-americanos não brasileiros apresentam uma enorme disparidade: por um lado, a Cidade do México, com mais de US\$ 900 por habitante, é um caso excepcional. As capitais do Cone Sul, tais como Rosário ou Montevidéu, antes da queda de sua moeda, tinham um orçamento/habitante similar ao dos brasileiros. Os municípios da região andina que foram estudados (na Colômbia, Equador e, sobretudo, Peru) são os que possuem menos recursos. Essa situação deve-se em particular no caso peruano à sua débil base fiscal e ao baixo percentual de transferências provenientes do governo central (um dos mais baixos da região).

Essas comparações são indispensáveis para que se possam visualizar os valores reais que poderão ser postos em discussão – o orçamento participativo será somente uma parte desses valores. Mais adiante, examinaremos que parte deste total os municípios destinam ao debate público. O conhecimento desses números permite que seja alimentado o debate sobre a realidade financeira do orçamento participativo e que se saiba se o orçamento participativo tem um “O” de orçamento maiúsculo ou minúsculo.

O estudo e a compreensão das finanças municipais passam pela compreensão tanto das receitas quanto das despesas (ou gastos).

## 2.1. Receitas municipais

### 2.1.1. Taxas e impostos municipais

A renda obtida pelo próprio município como parte das receitas totais varia muito dentro de um mesmo país (o

**Tabela 15. Relação entre impostos municipais e orçamento realizado Grau de autonomia financeira em 2001, 2002, 2003 e média anual em %**

No.	Município	% de autonomia financeira em 2001	% de autonomia financeira em 2002	% de autonomia financeira em 2003	Média anual de autonomia financeira
1	Recife	30.00%	30.65%	30.68%	30%
2	Porto Alegre	31.07%	35.44%	37.83%	35%
3	Belem	N/D	N/D	N/D	N/D
4	Belo Horizonte	32.13%	30.43%	27.75%	30%
5	Santo André	24.89%	34.55%	33.16%	31%
6	Campinas	45.69%	46.68%	49.80%	47%
7	Alvorada	11.44%	13.26%	26.37%	17%
8	Juiz de Fora	24.66%	29.66%	9.03%	21%
9	Caxias do Sul	N/D	19.07%	18.90%	19%
10	Icapuí	1.91%	3.42%	2.94%	3%
11	Mundo Novo	2.84%	6.34%	5.76%	5%
12	Cidade do México	51.30%	52.30%	57.00%	54%
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D	N/D	N/D	N/D
14	Montevideo	97.44%	90.79%	92.08%	93%
15	Rosário	56.02%	57.33%	59.55%	58%
16	Villa El Salvador	21.17%	37.76%	32.47%	30%
17	Ilo	21.98%	22.67%	31.86%	26%
18	Cuenca	23.21%	30.46%	16.89%	24%
19	Puerto Asís	9.06%	3.20%	3.75%	5%
20	Cotacachi	4.36%	6.83%	21.21%	11%
21	Córdoba	55.05%	54.79%	50.50%	53%
23	Saint Denis	49.01%	49.36%	46.93%	48%
25	Bobigny	37.59%	42.83%	42.09%	41%
26	Pieve Emanuele	N/D	29.23%	31.09%	30%
27	Rheinstetten	20.31%	22.38%	24.08%	22%
	Promedio	31.01%	32.58%	32.68%	32%

Fonte: Estudos de casos das cidades referentes a 2001, 2002, 2003.

Elaboração: Yves Cabannes. Assistente: Norma Quiñones

Brasil é um exemplo) ou dentro de uma mesma região. É chamado de grau de autonomia financeira o percentual que os impostos localmente arrecadados (alcançados) representam em relação ao orçamento total (executado). O uso da arrecadação fiscal alcançada e do orçamento executado (e não do planejado) permite que se tenha a imagem mais objetiva possível da situação financeira em uma determinada data.

A tabela 15 (*Relação entre impostos municipais e orçamento realizado – grau de autonomia financeira*) permite a visualização da enorme disparidade de situações. É necessário ressaltar que os dados do ano 2003 são realmente valores planejados.

Os resultados indicam que sete dos 23 municípios têm uma autonomia financeira inferior a 20% do orçamento total, e três deles, inferior a 5%. São municípios pequenos, eminentemente rurais e com núcleos urbanos limitados. Isso reflete a situação da maioria dos municípios latino-americanos, considerando que 50% deles têm menos de 10 mil habitantes. Seus recursos financeiros são essencialmente o resultado de transferências nacionais. Apesar de seus recursos extremamente baixos e de sua alta dependência, veremos mais adiante que alguns deles têm altos percentuais de investimentos e altos níveis de orçamento participativo.

Dos 23 casos estudados, 11 têm uma autonomia ligeiramente superior (entre 20% e 39%). São tanto os pequenos municípios europeus quanto os municípios latino-americanos de tamanho médio. Surpreende o fato de que somente seis cidades têm uma autonomia orçamentária entre 40% e 59%. São cidades com uma forte contribuição proveniente de impostos prediais e com um alto nível de arrecadação fiscal.

Somente uma cidade, Montevideú, tem uma autonomia financeira superior a 90%. Essa situação muito particular deve-se à não-transferência de recursos por parte do governo central uruguaio (administrado por um partido político oposto ao que governa a cidade). Isso torna necessária uma reflexão sobre a noção de “autonomia orçamentária”. Nesse caso, ela é extremamente elevada, mas isso não é necessariamente justo para os habitantes da cidade, impedidos de aproveitarem recursos de origem nacional.

### *2.1.2. Receitas e transferências dos governos centrais e de outros níveis*

#### *Receitas próprias e transferências dos outros níveis de governo*

Outra maneira de analisar-se a autonomia financeira de um município dá-se através da comparação de suas receitas próprias com valores transferidos por outros níveis de governo.

Essa análise das receitas correntes (deixando de lado as receitas de capital) permite a conclusão de que os municípios da região andina, assim como os municípios mais pobres e de tamanho mais reduzido da mostra, têm níveis de receitas próprias muito inferiores aos níveis transferidos pelos governos centrais ou provinciais. Entre as cidades com alta autonomia, deve-se destacar o caso de Porto Alegre entre as cidades brasileiras. O caso excepcional de Montevideú já foi mencionado.

A tabela 16 (*Relação entre as transferências de receitas do governo central para o município e seu orçamento total executado em 2002*) permite uma visão comparativa das situações às quais faz-se referência, em particular dos casos peruanos, onde as cidades põem em discussão um percentual dos recursos transferidos pelo governo central. No caso do Ilo, esse percentual vem aumentando paulatinamente de um ano para outro. Isso permite a reconstrução de baixo para cima da relação de dependência do município com o governo central. As condições burocráticas ou constitucionais para as transferências feitas aos municípios (sem considerar as condições “políticas”) são, graças ao orçamento participativo, repensadas pelos cidadãos. Isso equivaleria no caso brasileiro a colocar em debate popular os recursos, por exemplo, do SUS (Sistema Único de Saúde), que são um bom exemplo de recursos federais cujo uso é estritamente regulamentado. As experiências peruanas de orçamento participativo são principalmente uma forma de discutir com a sociedade civil uma (pequena) parte do orçamento nacional, isto é, parte dos recursos transferidos. Isso também permite o entendimento do motivo pelo qual o Peru foi o primeiro país a aprovar leis institucionalizando a discussão do orçamento nacional. O princípio foi debatido e construído a partir de uma dezena de experiências realizadas em âmbito distrital (equivalente aos municípios no Peru).

A experiência pioneira da Delegação Cuauhtémoc na Cidade do México guarda, até certo ponto, um paralelo com o que acontece no Peru. Os recursos discutidos também são uma parte (neste caso muito mais limitada) dos recursos delegados pelo governo à capital federal e às delegações. Essas transferências representam cerca de 20% do orçamento da Cidade do México, um percentual mais elevado do que nas demais metrópoles da América Latina.

**Tabela 16. Relação entre as transferências de receitas do governo central para o município e o orçamento total executado em 2002 (%)**

No.	Município	Percentual de transferências de receitas do governo central para o município em relação ao orçamento municipal
1	Recife	25%
2	Porto Alegre	23%
3	Belém	N/D
4	Belo Horizonte	23%
5	Santo André	14%
6	Campinas	53%
7	Alvorada	44%
8	Juiz de Fora	25%
9	Caxias do Sul	16%
10	Icapuí	41%
11	Mundo Novo	56%
12	Cidade do México	40%
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D
14	Montevideú	2%
15	Rosário	14%
16	Villa El Salvador (1)	100%
17	Ilo	46%
18	Cuenca	89%
19	Puerto Asís	81%
20	Cotacachi	66%
21	Córdoba	25%
22	Saint Denis	14%
23	Bobigny	28%
24	Pieve Emanuele	1%
25	Rheinstetten	34%
	Promedio	37%

**Fonte:** Estudos de casos das cidades referentes a 2001, 2002, 2003.

**Elaboração:** Yves Cabannes. Assistente: Norma Quiñones

Foram excluídas as cidades de Belém (3) e Buenos Aires (13) por estas não contarem com dados consolidados.

(1) Dados a verificar

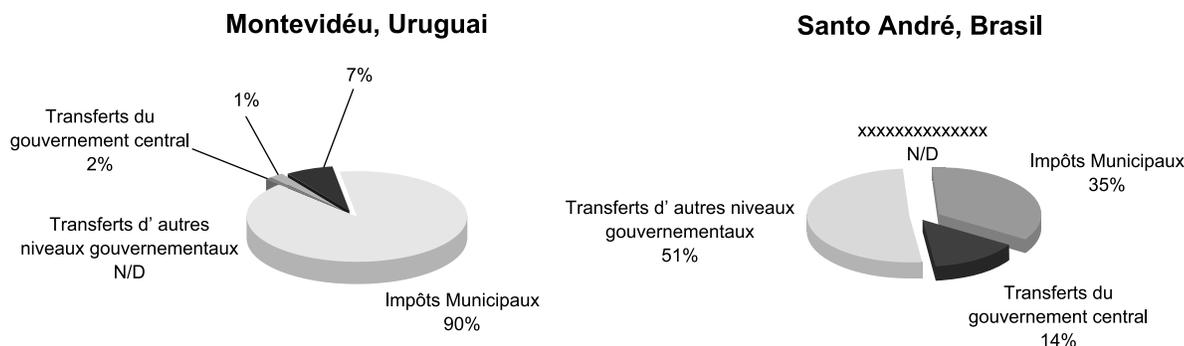
### 2.1.3. Receitas provenientes de dívidas e créditos

As receitas provenientes de dívidas e créditos representam uma parte limitada das receitas municipais, pelo menos nas cidades estudadas. Por outro lado, os dados obtidos não foram suficientemente consolidados e não são suficientemente confiáveis para que possam ser publicados e comentados. Atualmente, existe uma clara necessidade de estudos complementares sobre as dívidas municipais. No entanto, esse tema será desenvolvido na seção relativa à dívida dos municípios.

### 2.1.4. Casos ilustrativos

A distribuição da receita municipal em Montevideú e em Santo André indica claramente a estrutura muito diferente de suas finanças locais. Isso demonstra o enorme risco decorrente de querer generalizar o tema e padronizar orçamentos participativos que geralmente refletem as particularidades das finanças de cada município.

**Gráfico VIII - Distribuição da receita municipal em cidades latino-americanas. Montevideú e Santo André. Ano 2002**



**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003 Yves Cabannes. Programa de Gestión Urbana (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

**2.2. Análise das despesas municipais**

Uma das dificuldades enfrentadas ao analisar-se o gasto municipal dos municípios é a diferença de sistemas contábeis tanto dentro da Europa quanto na América Latina. Trata-se do primeiro fator que limita qualquer generalização. Por exemplo, o pagamento de professores de ensino fundamental pode aparecer como gastos com pessoal, mas também pode ser considerado um investimento social, dessa forma aparecendo como “gastos com investimentos”.

A segunda dificuldade, já mencionada, é o fato de que alguns dados disponíveis referem-se a “gastos planejados”, enquanto outros se referem a “gastos realizados”. A diferença entre esses números é muito substancial, o que não facilita as comparações entre contabilidades que expõem seus gastos planejados e outras que demonstram seus gastos executados.

O trabalho de coleta de dados a partir do questionário, apesar da extrema boa vontade dos funcionários e investigadores em responder às perguntas em detalhes, não permitiu que se fosse suficientemente longe para poder-se tirar conclusões gerais. Ainda há muito por fazer para que se possa entender melhor as contabilidades municipais e onde se localiza a parte “participativa”.

Impressiona o fato de os responsáveis pelo “orçamento participativo” no município terem, com raras exceções, informações muito limitadas sobre o orçamento municipal. Além disso, eles têm acesso limitado a informações financeiras. Sua dificuldade em obter dados consolidados em seu próprio município para os estudos de casos foi amplamente demonstrada. Além disso, ficou claro que, em vários municípios, as portas entre várias secretarias – e particularmente àquela que dá acesso ao cofre municipal – estão mais fechadas do que abertas. Isso requer um esforço particular para que os responsáveis pelo orçamento participativo recebam capacitação na área das finanças municipais. Além disso, para que seja estabelecido um canal de comunicação mais aberto entre as secretarias e entre estas e a secretaria encarregada das finanças municipais.

Pelos motivos anteriormente expostos, os comentários sobre as várias rubricas orçamentárias dos municípios terão um certo grau de superficialidade.

**2.2.1. Gastos com pessoal e manutenção**

Os gastos com pessoal e manutenção representam o principal item das despesas de um município, especialmente onde a saúde e/ou a educação são municipalizadas. O volume de gastos com pessoal está evidentemente relacionado ao número de funcionários municipais. Os gráficos XII e XIII (*Número de habitantes por funcionário público municipal em 24 cidades com orçamento participativo*) revelam a enorme disparidade existente nesse nível. Há uma grande distância entre Saint-Denis (França), que tem um funcionário municipal para menos de 30 habitantes, e Villa el Salvador, que tem um para 1,2 mil habitantes, passando por cidades intermediárias que têm um para cada 40 ou 50.

Isso explica por que (ver gráfico IX - *Distribuição da despesas municipal em cidades latino-americanas*) a cidade de Cuenca gasta somente 14% do seu orçamento em pessoal (um funcionário para cada 650 habitantes), enquanto Montevideu (um funcionário para cada 65 habitantes) gasta 49% do seu orçamento em pessoal.

Esse indicador não é o único que explica os valores da rubrica “pessoal”. A disparidade entre os salários dentro do município, os níveis de gratificação para os “trabalhadores de confiança” e os cargos em comissão afetam diretamente essa rubrica, geralmente o item número um entre as despesas.

É por isso mesmo que é necessário valorizar os esforços de Mundo Novo, no Brasil, para pôr os gastos com pessoal e funcionamento em discussão através do orçamento participativo. Essas rubricas são geralmente as menos transparentes na contabilidade municipal. Os níveis de salários, os níveis de gastos com serviços e as gratificações geram, precisamente por não serem conhecidos, uma desconfiança entre a sociedade civil. Esta, às vezes com toda a razão e outras vezes sem razão, pensa que os funcionários públicos são privilegiados que aproveitam os recursos públicos dos “seus” impostos. Por conhecerem os níveis salariais reais (geralmente baixos) dos funcionários municipais, as autoridades municipais devem ter um enorme interesse em tornar transparente essa parcela importante do orçamento. A confiança entre o governo local e a sociedade civil tem esse preço. O processo do orçamento participativo, se trabalhar também nessa perspectiva, pode fazer uma contribuição essencial para criar canais mais abertos entre o poder público e os cidadãos.

Os valores altos da rubrica “gastos com pessoal” em municípios brasileiros e na Cidade do México também se devem ao pagamento de funcionários públicos aposentados. Para os países com sistemas nacionais de aposentadoria, especialmente os europeus, o caso pode parecer singular. A título de exemplo, a proporção de funcionários inativos em Recife chega a 31% do total. São 8.534 pessoas. Em Porto Alegre, a proporção de funcionários inativos é de 20%. Nesta cidade, aproximadamente 30% da rubrica “gastos com pessoal” corresponde à contribuição do município para o pagamento dos funcionários aposentados. Quando se considera o quanto os gastos com pessoal representam, pode-se avaliar o forte impacto do pagamento dos funcionários inativos sobre as despesas municipais. O tema do sistema nacional de aposentadoria de funcionários públicos é socialmente turbulento em vários países.

### 2.2.2. Investimentos municipais

O conhecimento dos valores destinados a investimentos é importante porque estes geralmente representam o montante discutido (em parte ou ao todo) durante os orçamentos participativos. Sabe-se que esta é a primeira parte que é “cortada” quando os impostos locais e as transferências dos outros níveis de governo (central e estadual nos países federativos) não foram do nível esperado. Por esse motivo, a provisão orçamentária que várias cidades fazem para seu orçamento participativo é uma garantia contra o risco de erosão por falta de receitas. Esse ponto será comentado mais adiante.

Os valores e os percentuais representados pelos investimentos dentro das despesas municipais são altamente variáveis, como foi demonstrado pela pequena mostra dos 22 municípios estudados (ver tabela 17 – *Relação entre investimento municipal e orçamento executado em 2002*). A partir de dados reais consolidados referentes a 2002, observou-se que a média (construída a partir dos percentuais de cada cidade e não a partir de valores absolutos) fica em torno de 20%. No entanto, essa média aparentemente alta sofre a influência dos três municípios colombianos e equatorianos que têm percentuais de investimento superiores a 60%. (ver gráfico IX – *Distribuição da despesa municipal em cidades latino-americanas*). Esse número é particularmente notável porque ele se refere aos municípios que têm o orçamento municipal por habitante mais baixo da mostra (ver gráficos VI e VII).

Os municípios brasileiros estudados, à exceção de Recife, tiveram em 2002 investimentos inferiores a 10% do orçamento executado. O impacto da crise financeira pela qual passaram tanto a Argentina quanto o Brasil (especialmente a queda do valor da sua moeda) é uma das explicações, e a outra é um gasto incompressível com pessoal e manutenção. A baixa capacidade de investimento dos municípios brasileiros também se deve aos elevados gastos em educação, geralmente superiores aos 25% obrigatórios por lei.

Juiz de Fora, por exemplo, destina 40% das suas receitas à educação, reduzindo assim sua capacidade de investimento em outros setores. Uma das lições tiradas disso é a observação de que os orçamentos participativos estão ocorrendo de forma comum em municípios que não têm uma capacidade de investimento das mais elevadas.

**Tabela 17. Relação entre investimento municipal e orçamento executado em 2002 (%)**

No.	Município	Investimento ÷ OM total executado (%)
1	Recife	13%
2	Porto Alegre	8%
3	Belem	N/D
4	Belo Horizonte	9%
5	Santo André	8%
6	Campinas	3%
7	Alvorada	7%
8	Juiz de Fora	8%
9	Caxias do Sul	6%
10	Icapuí	0%
11	Mundo Novo	13%
12	Cidade do México	N/D
13	Buenos Aires Capital Federal	N/D
14	Montevideú	16%
15	Rosário	2%
16	Villa El Salvador	22%
17	Ilo	33%
18	Cuenca	60%
19	Puerto Asís (1)	63%
20	Cotacachi	64%
21	Córdoba	17%
22	Saint-Denis	25%
23	Bobigny	21%
24	Pieve Emanuele	30%
25	Rheinstetten	10%
	Promedio	20%

**Fonte:** Estudos de casos das cidades referentes a 2001, 2002, 2003.

**Elaboração:** Yves Cabannes. Assistente: Norma Quiñones

**Notas:** (1) As informações em valores absolutos foram convertidas tendo como base o orçamento municipal. Nos demais casos, foram utilizados os percentuais indicados pelas cidades

Tal situação poderá gerar um problema social e político sério, visto que muitas das demandas provenientes do orçamento participativo não poderão ser atendidas, ou serão atendidas de forma que as demandas priorizadas apareçam como uma parte limitada das demandas expressadas. Os resultados dos estudos tendem a demonstrar tal situação. Isso leva à necessidade de um aumento da capacidade de investimento dos municípios, seja por meio de aumento de receitas (fiscais e de transferências principalmente) ou pela redução de algumas rubricas de gastos.

Debates em torno do aumento da carga tributária, particularmente em municípios com orçamentos participativos, são extremamente difíceis de levar adiante. Eles tendem a gerar rapidamente uma mobilização popular e uma oposição política que é difícil de enfrentar. No entanto, a busca de formas alternativas de tributos e arrecadação fiscal é essencial para elevar a autonomia financeira (e política) dos municípios, dessa forma possibilitando uma maior distribuição através do orçamento participativo.

Apesar de isso ser extremamente difícil e arriscado em algumas situações específicas, há exemplos de cidades que conseguiram inovar nesse campo e demonstram que “é possível”. Montevideú, por não receber recursos de transferências do governo central, teve para sobreviver de inventar impostos e taxas que não afetassem prioritariamente os mais pobres. Dessa forma, foram criados impostos sobre automóveis, os quais realmente “consomem” mais espaço urbano do que os pedestres. Belém, no Brasil, conseguiu elevar significativamente o número de pessoas isentas do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) sem reduzir o nível de arrecadação

fiscal. A base de cálculo do IPTU foi reavaliada a partir de um interessante trabalho cadastral, integrando as valorizações urbanas que realmente justificam um IPTU mais elevado.

A experiência de Bogotá (Colômbia) é ainda mais original e gerou mais do que um sorriso de dúvida e ceticismo quando foi anunciada pelo prefeito Antanas Mockus. É importante ressaltar que, durante sua campanha, ele anunciou publicamente que elevaria os impostos, já que esse era o método mais certo para poder elevar os níveis de investimentos na cidade. Mockus foi eleito.

Depois, ele propôs um *imposto voluntário* aos bogotanos, além de seus impostos locais normais. Os valores arrecadados seriam utilizados para melhorias de alta visibilidade na cidade. O resultado foi surpreendente. Em muito pouco tempo, o número de contribuintes voluntários chegou a mais de 70 mil. Isso obriga os céticos e tímidos a refletir sobre caminhos inovadores para a elevação das receitas municipais.

Um dos efeitos da expansão neoliberal, da privatização dos serviços e das demais medidas de liberalização foi um aumento significativo do setor “terceirizado”, do setor informal e do setor da economia solidária. Considera-se que o chamado setor informal representa 50% do PIB (Produto Interno Bruto) da América Latina. Embora uma parte desse setor tenha níveis muito reduzidos de acumulação e lucros, ele também “aloja” setores de alta rentabilidade. Uma característica desse setor central para o desenvolvimento econômico local é sua baixíssima contribuição fiscal. Reflexões e debates sobre o tipo, o nível e as modalidades de contribuições socialmente e economicamente justas de um setor que produz 50% das riquezas são indispensáveis, tanto pelos governos locais quanto pelos próprios produtores, especialmente aqueles que pertencem à economia solidária. Um modelo de tributação construído essencialmente em torno do setor formal da economia produz limites sérios especialmente em termos de capacidade de redistribuição e de políticas compensatórias.

**Tabela 18. Relação entre o serviço da dívida e o orçamento municipal em 2001, 2002, 2003 e média (%)**

No.	Cidade	% do serviço da dívida em 2001	% do serviço da dívida em 2002	% do serviço da dívida em 2003	% média anual do serviço da dívida
1	Recife	1.60%	1.51%	1.21%	1%
2	Porto Alegre	1.30%	1.42%	3.54%	2%
3	Belem	N/D	N/D	N/D	N/D
4	Belo Horizonte	4.64%	3.60%	3.18%	4%
5	Santo André	0.39%	0.43%	0.70%	1%
6	Campinas	N/D	7.80%	7.48%	8%
7	Alvorada	6.96%	N/D	16.54%	12%
8	Juiz de Fora	1.82%	2.09%	1.93%	2%
9	Caxias do Sul	N/D	1.51%	2.17%	2%
10	Icapui	1.75%	1.31%	1.22%	1%
11	Mundo Novo	0.53%	0.91%	2.83%	1%
12	Cuauhtemoc D.F	2.73%	2.11%	N/D	2%
13	Buenos Aires	N/D	N/D	N/D	N/D
14	Montevideo	N/D	N/D	N/D	N/D
15	Rosario	2.40%	3.25%	3.07%	3%
16	Villa El Salvador	4.00%	6.37%	N/D	5%
17	Ilo	N/D	N/D	N/D	N/D
18	Cuenca	8.09%	15.69%	7.19%	10%
19	Puerto Asis	10.35%	5.16%	3.19%	6%
20	Cotacachi	0.13%	0.20%	0.26%	0%
21	Cordoba	8.51%	8.14%	7.73%	8%
22	Sant Denis	7.07%	9.29%	7.11%	8%
23	Bobigny	7.33%	7.89%	7.72%	8%
24	Pieve Emanuele	N/D	21.19%	21.33%	21%
25	Rheinstetten	1.09%	1.33%	1.70%	1%

Fonte: Estudos de casos das cidades referentes a 2001, 2002 e 2003

Elaboração: Yves Cabannes. Assistente: Norma Quiñones

### 2.2.3. Serviço e amortização das dívidas municipais

Uma das lições mais claras e mais interessantes tiradas do estudo é o nível relativamente baixo dos gastos com o serviço e amortização das dívidas municipais. Treze das 20 cidades com dados consolidados em relação a dois ou três anos têm um serviço da dívida inferior a 5% das suas despesas, e a maioria gasta menos de 2% (ver tabela 18 – *Relação entre o serviço da dívida e o orçamento municipal em 2001, 2002 e 2003*)

Em comparação, os municípios europeus têm níveis de serviço da dívida ligeiramente mais altos (8% em Córdoba, Bobigny e Saint-Denis), com a exceção do município italiano, o único que chega a ultrapassar 20%.

Há que se registrar o quanto é positivo o baixo nível de endividamento dos municípios que têm orçamentos participativos (pelo menos os constantes da mostra). Eles são pouco dependentes de recursos nacionais ou internacionais para conduzirem suas políticas e relativamente autônomos frente aos capitais internacionais. Em termos de política de desenvolvimento, a essência dos recursos debatidos durante os orçamentos participativos é formada por recursos endógenos e nacionais.

No entanto, a situação atual, embora positiva em nível local, não apaga o fato de que há um alto nível de serviço da dívida por parte dos governos centrais dos países onde há orçamentos participativos em nível local. O serviço e a amortização das dívidas nacionais afetam diretamente e negativamente as transferências dos governos centrais para os municípios. Quando um governo central tem que destinar 50% de suas receitas para o serviço da dívida, isso representa 50% a menos que serão transferidos para os municípios. Essas transferências aumentariam de forma fenomenal os valores potenciais a serem discutidos durante os orçamentos participativos. Portanto, o debate sobre o peso das dívidas sobre o orçamento dos governos centrais não está desvinculado do debate sobre o orçamento participativo. Esse assunto pode ser aprofundado no futuro.

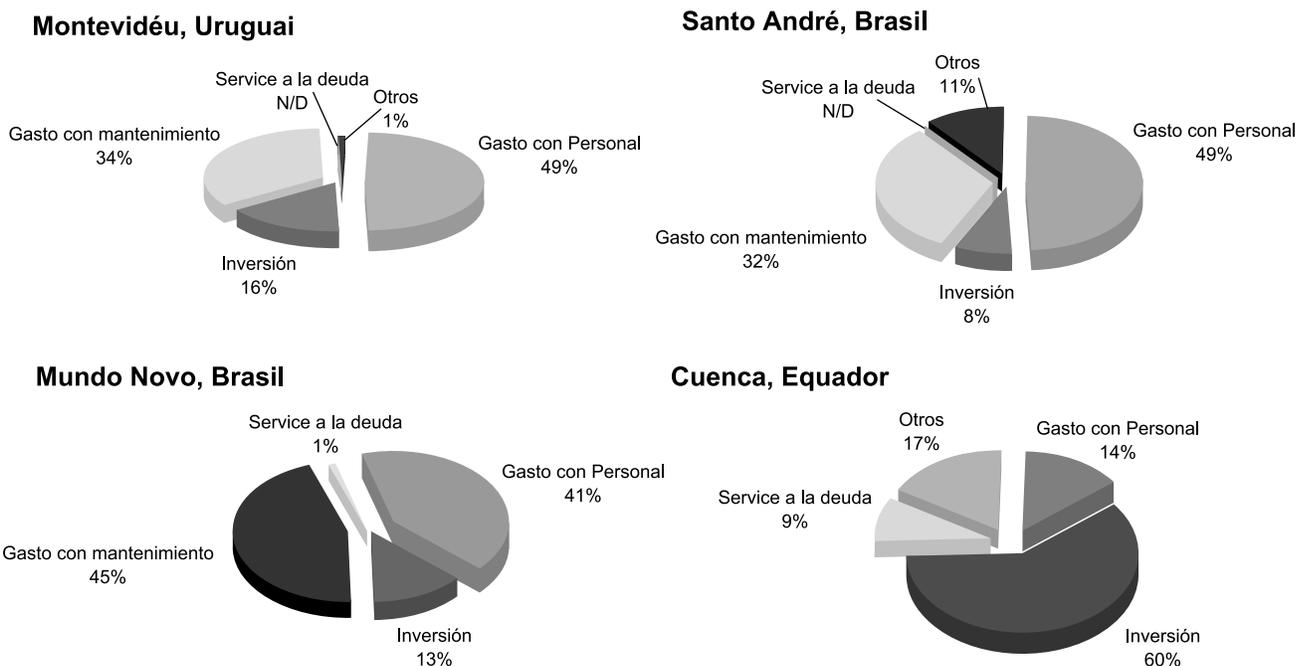
O baixo nível de endividamento também corresponde à impossibilidade que alguns países têm de poder contrair empréstimos internacionais diretamente. Eles são geralmente controlados em nível central. Outra característica a ser destacada é o fato de que o nível de endividamento dos municípios em Brasil, por exemplo, não pode superar um certo limite fixado em nível central. No total, menos de dez cidades brasileiras são autorizadas pelo governo federal a contrair empréstimos.

No contexto atual, com níveis relativamente baixos de endividamento, o debate sobre os níveis e sobre os canais de endividamento dos municípios tem que ser levado a cabo de forma mais sistemática. Um dos elementos a serem debatidos é o fato de que, em uma perspectiva de desenvolvimento, os reembolsos feitos aos bancos, especialmente aos bancos de fomento (como o BID e o Banco Mundial) ou aos autodenominados “bancos éticos” teriam que ser realizados em moeda nacional. Depois da crise financeira na Ásia, alguns países asiáticos decidiram deixar de aceitar empréstimos indexados em dólares por causa do risco financeiro e em favor do desenvolvimento. Seus êxitos podem ser uma fonte de inspiração para as cidades, especialmente aquelas com orçamentos participativos.

Poucas das cidades envolvidas em processos de orçamento participativo põem em discussão pública as receitas provenientes de empréstimos internacionais ou créditos nacionais. Porto Alegre é uma das poucas nas quais o conselho do orçamento participativo pode decidir levar a discussão sobre um novo empréstimo aos fóruns de delegados da comunidade (Artigo 44, capítulo IV, Regulamento Interno do OP, 2003). A destinação das receitas provenientes de endividamento é ainda menos discutida. Apesar de ser um tema delicado, ele merece um debate porque trata de recursos que interessam ao conjunto dos cidadãos, os quais terão que fazer o reembolso no final.

### 2.3. Síntese de despesas e orçamento

**Gráfico IX. Distribuição da despesa municipal em cidades latino-americanas. Montevideu (Uruguai), Santo André (Brasil), Mundo Novo (Brasil) e Cuenca (Equador). Ano 2002**



**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes. Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

### 3. As várias dimensões dos orçamentos participativos

Frente à grande dispersão do universo dos orçamentos participativos no que tange ao tamanho da população, recursos municipais, estilos de participação, grau de consolidação das experiências e valores realmente postos em discussão, optou-se por tentar tirar lições sobre quatro dimensões-chave dos orçamentos participativos:

- Orçamentária* (ou financeira)
- Participativa*, considerando tanto a participação popular quanto a participação do governo local
- Normativa e jurídica* (em relação ao contexto legal) e
- Territorial*

As informações disponíveis e uma abundante literatura estão relacionadas acima de tudo com a dimensão participativa e com o orçamento participativo como um instrumento de construção de uma democracia participativa. A fim de compensar essa visão muito marcada pelo “participativo”, foram projetados indicadores para cada uma das quatro dimensões a fim de permitir a diferenciação das várias modalidades existentes.

#### 3.1. Dimensão financeira

##### *Valor dos recursos discutidos*

Essa é uma das questões mais freqüentes e mais debatidas, mas, infelizmente, as respostas ainda são parciais. No entanto, para alimentar o debate, podem-se levar em consideração duas situações relativamente claras: a dos municípios que identificam os valores postos em discussão e a dos que não o fazem.

- Municípios que identificam claramente* os valores postos em discussão, com uma variante entre aqueles que definem esses valores *antes* do processo de orçamento participativo (geralmente com aprovação da Câmara

de Vereadores) e aqueles que definem os valores *depois* do processo, a partir das demandas e dos recursos municipais alcançados. Entretanto, em ambas as variantes é possível estabelecer uma relação entre o orçamento discutido e *efetivamente realizado* e o orçamento municipal executado. A análise minuciosa de 16 dos 25 casos para os quais há dados consolidados tende a confirmar os resultados dos estudos monográficos e da investigação dos casos brasileiros:

O orçamento participativo representa, em geral e particularmente no Brasil, entre 2% e 10% do orçamento total executado (9% na presente análise). Esses valores correspondem a um percentual dos recursos municipais para investimento que variam de 100% (Campinas, por exemplo) a uns poucos pontos percentuais.

Em Porto Alegre, todo o orçamento é considerado participativo porque o Conselho do Orçamento Participativo (COP), composto de delegados eleitos no processo, examina e influencia o orçamento total (antes de ele ser apresentado à Câmara de Vereadores). A parte discutida em assembléias nas quais todos os cidadãos podem participar corresponde a 100% dos recursos para investimentos, os quais variam de ano para ano e superam 10% do orçamento total.

Em Mundo Novo (Brasil), também são debatidos 100%, mas, diferentemente de Porto Alegre, de forma direta e em plenárias abertas. Trata-se da forma mais “avançada” de orçamento participativo e demonstra que 100% podem ser colocados em discussão.

Em Cotacachi (Equador), a parte do orçamento discutida em assembléias vem crescendo regularmente, chegando a 58% do total em 2002, e será de 72% em 2003. Esse valor elevado está relacionado ao alto percentual de recursos municipais destinados a investimentos, apesar de o município ser um dos mais pobres da análise. Isso tende a demonstrar que, com determinação política, é possível estabelecer um orçamento participativo com valores expressivos em municípios pobres. Como consequência, o valor por habitante debatido em Cotacachi é superior ao valor de cidades muito mais “famosas” (ver mais adiante).

b. *Municípios nos quais os números não são disponibilizados.* À exceção das experiências muito recentes, como Bobigny (França) ou Pieve Emanuele (Itália), a mostra estudada corresponde, por um lado, a municípios nos quais os valores não deixam de ser simbólicos, ou proporcionalmente baixos, isto é, inferiores a 2% do orçamento total. Embora em Buenos Aires “não se discuta uma quantidade fixa de recursos, mas ações e projetos a serem incorporados ao orçamento participativo” e na Cidade do México “não tenha havido uma discussão sobre itens específicos do orçamento, somente com relação às demandas priorizadas pela população”, essas ações incidirão sobre o orçamento. Parece importante poder tornar esses valores transparentes, especialmente para os cidadãos. Essas duas experiências caracterizam de forma mais geral a orçamentação em cidades tão complexas como as megalópoles latino-americanas.

O caso de Montevideu é distinto e, embora “não haja um percentual fixo, a prefeitura de Montevideu tem as denominadas obras de impacto departamental e obras de impacto local, sobre as quais distribui-se o orçamento municipal. Dependendo do tipo de serviço de onde provenham as demandas da população, pode-se chegar a 100% dos investimentos totais do município (como iluminação, áreas verdes, administração de rodovias etc)”.

Nesse caso particular, são os conselhos regionais (eleitos em cada um dos 18 distritos) que entram em acordo com o executivo sobre o *compromisso de gestão*, o qual resume o conjunto das obras e serviços a serem realizados. Uma planilha de monitoramento e controle social permite o conhecimento dos valores exatos que serão executados pela prefeitura municipal, os quais são proporcionalmente muito elevados.

#### *Orçamento participativo por habitante*

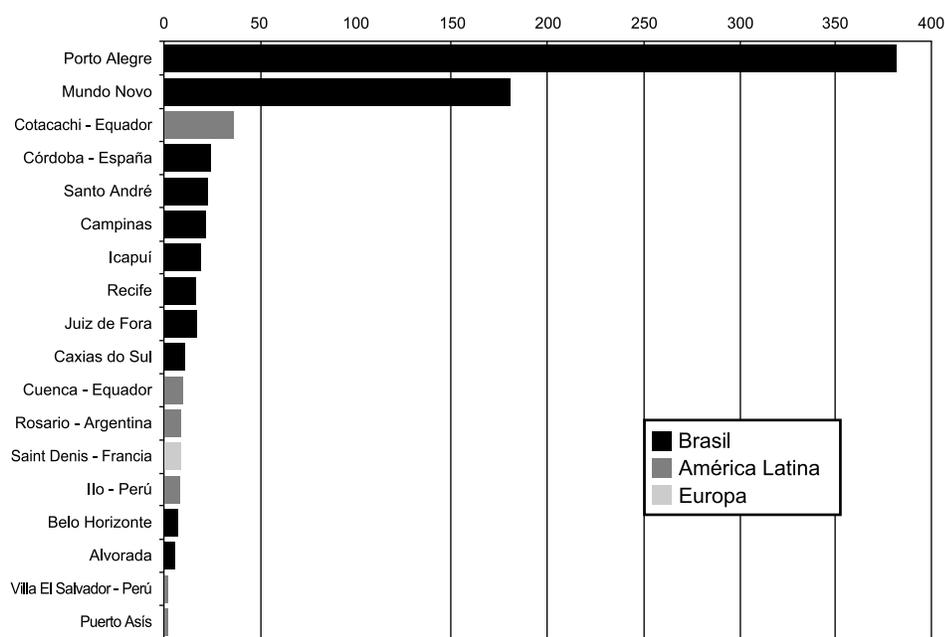
Descobriu-se que os orçamentos participativos permitiram o primeiro passo no controle social dos recursos públicos municipais. Em alguns casos, esses passos são tímidos, e até simbólicos. Em outros, são decisivos. Uma etapa refere-se ao controle dos recursos para investimento, e as seguintes referem-se às demais parcelas do orçamento. No entanto, pode-se perguntar se é possível falar de forma indiscriminada de orçamento participativo quanto há consultas de menos de 1% do orçamento e quando 100% são debatidos e decididos? Sugere-se que esse tema seja aprofundado nos futuros debates.

Como resultado dessa diversidade de situações, é interessante notar que os recursos debatidos por habitante não estão relacionados com o valor do orçamento por habitante da cidade. Considerando-se a média entre 2001 e 2003, os municípios pobres de Cotacachi (Equador) e Ilo (Peru) debateram muito mais recursos por habitante do que, por exemplo, Belo Horizonte, no Brasil (cinco vezes mais no caso de Cotacachi, e duas vezes mais no caso de Ilo) ou a Delegação Cuauhtémoc, no México. Há uma necessidade de futuro monitoramento e visibilização a partir de indicadores adequados, para que se possam diferenciar os autodenominados orçamentos participativos.

Os gráficos X e XI (*Orçamento participativo por habitante em 18 cidades*) ilustram a enorme diversidade de situações de uma cidade para outra. As duas cidades da mostra que discutem 100% dos seus recursos (diretamente em Mundo Novo e através do COP em Porto Alegre) são, evidentemente, as mais avançadas.

Apesar de terem orçamentos por habitante muito superiores, as cidades européias da mostra não são as que põem mais recursos em discussão. Os valores discutidos ficam entre US\$ 2 e US\$ 36 por habitante por ano. Cinco das oito experiências brasileiras do gráfico ampliado (XI) ficam entre US\$ 15 e US\$ 23 por habitante por ano, o que dá uma boa idéia da importância financeira do orçamento participativo. Ele permite um impacto sobre recursos realmente importantes em termos globais e em termos de investimentos na cidade.

**Gráfico X. Orçamento participativo por habitante em 18 cidades**  
(em dólares americanos, de 2001 a 2003)



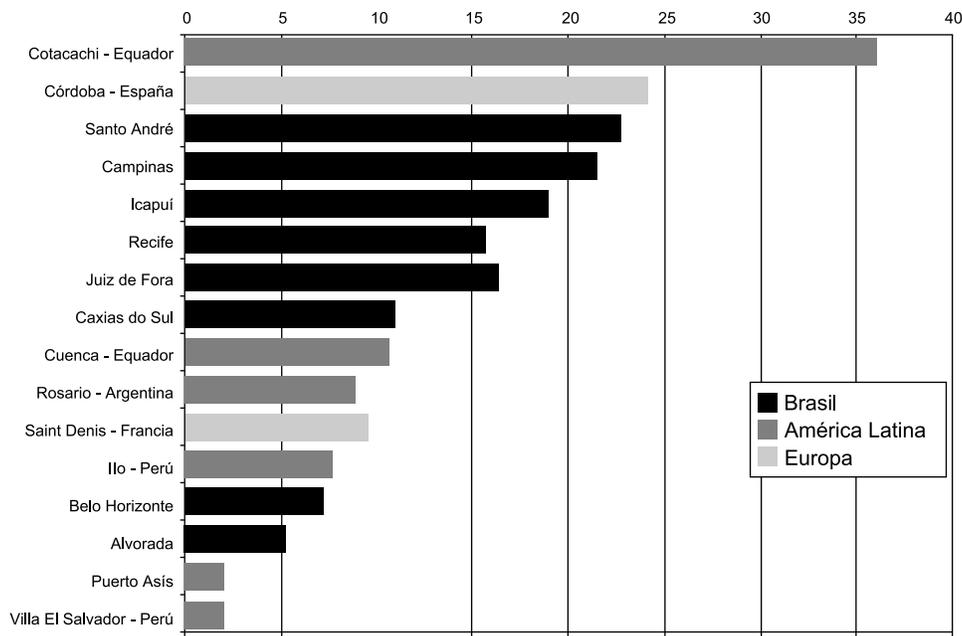
**Fonte:** Información de las Ciudades. Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

### *Relação entre o orçamento participativo e a arrecadação fiscal*

Esta seção examina quais são as relações entre o processo de orçamento participativo e a arrecadação fiscal do município. A questão subjacente que vincula estreitamente o orçamento participativo e as finanças municipais é saber se o orçamento participativo tem um impacto (positivo ou negativo) sobre a autonomia financeira do município.

As cidades que responderam indicam em sua grande maioria que o processo de orçamento participativo foi acompanhado de um aumento da arrecadação fiscal e de uma redução da inadimplência. Em Campinas, Recife e Cuenca, a arrecadação aumentou significativamente em pouquíssimos anos. Em Porto Alegre, a inadimplência no pagamento do IPTU baixou de 20% para 15%. A consequência foi bastante marcante. Em menos de dez anos, o IPTU, que representava 6% das receitas correntes do município, passou a representar 12%. Mundo Novo, no Brasil, também enfatiza a queda da inadimplência. As razões apresentadas, confirmadas por visitas de campo, são relacionadas à *transparência* da gestão pública, a qual é resultante do orçamento participativo. A visibilidade em curto prazo de obras e serviços que resultam do orçamento participativo também tende a modificar a cultura fiscal dos cidadãos.

**Gráfico XI. Orçamento participativo por habitante em 18 cidades (em dólares americanos, de 2001 a 2003). Ampliação**



**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes. Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Nos municípios peruanos estudados (Ilo e Villa el Salvador), a distribuição dos recursos do orçamento participativo por zonas está diretamente vinculada ao nível de inadimplência no pagamento dos impostos. Sem resultados realmente tangíveis no sentido de poder relacionar diretamente a baixa da inadimplência com o “critério tributário vinculante”, fica claro para o município de Ilo que “o processo permitiu uma tomada de consciência sobre os recursos municipais, seus limites e sua origem”, opinião compartilhada pelo município de Puerto Asís:

*A comunidade, ao conhecer a situação orçamentária e financeira do município, fica sabendo das restrições orçamentárias do mesmo e decide apoiar com mão de obra, recursos ou materiais a execução dos projetos caso não haja recursos suficientes para sua execução. O objetivo é não somente aumentar os recursos disponíveis para o mesmo, mas também ampliar a infra-estrutura inicialmente aprovada.*

As autoridades de Cuenca vão na mesma direção:

*Observa-se que a instauração do orçamento participativo fez com que as comunidades rurais adquirissem consciência do custo dos serviços, apropriassem-se deles e tornassem-se mais dispostas do que nunca a colaborar para a manutenção dos mesmos. Por isso, algumas leis para regular essa situação encontram-se em processo de formulação e discussão.*

Essas duas últimas experiências indicam claramente que o orçamento participativo canalizou o capital social e reativou os tradicionais trabalhos coletivos comunitários da América Andina (*mingas, minkas*). Em Cuenca, segundo estudos locais, o valor contribuído pela comunidade, principalmente em mão-de-obra, chega a 30% do valor das obras resultantes do orçamento participativo. Entre outras coisas, observou-se que as finanças municipais não podem ser limitadas à sua dimensão financeira monetizável e têm de ser ampliadas ao valor contribuído pela comunidade em benefício do conjunto do município.

Outro elemento financeiro a ser levado em conta refere-se aos “custos evitados”, noção que começou a ser usada no município de Bogotá. A disposição das comunidades (ver testemunho de Cuenca) de manter as infra-estruturas resultantes de uma decisão do orçamento participativo representa um importante “custo evitado” que pode ser quantificado. Esse valor é ainda mais notável em municípios colombianos em conflito, nos quais o orçamento participativo aponta para obras comunitárias para recuperar o que foi objeto de destruição (pontes, ruas, obras de risco, poços), o que as próprias comissões regionais podem manter e defender.

## 3.2. Dimensão participativa

### 3.2.1. Participação popular

#### *Participação individual ou participação comunitária?*

Uma das principais características dos orçamentos participativos em cidades brasileiras é o reconhecimento do direito à participação de forma individual e direta, e não necessariamente através de representantes comunitários, sindicais ou outros. O número de participantes nas plenárias temáticas e regionais varia de um ano para o outro, e não se pode identificar um modelo dominante de crescimento ou de baixa da participação através do tempo. É importante notar que existe um alto grau de rotação de um ano para outro. Em Porto Alegre, um dos poucos estudos disponíveis (Cidade, 2002) indica que a rotação fica em torno de 40% de um ano para outro. Com o passar do tempo, seria necessário observar quantas pessoas participaram em um ano, dois anos, ou mais, a fim de obterem-se dados consolidados. Aproximadamente 390 mil pessoas participaram em 2002 nas 11 cidades brasileiras estudadas. As taxas de participação ficaram entre 2% e 7% da população, com duas exceções altas: Icapuí (10%) e Caxias do Sul (25%, representando 90 mil pessoas e quase 9 mil delegados).

Em contraponto à situação relativamente homogênea no Brasil, as demais cidades latino-americanas tendem a privilegiar uma participação via representantes de organizações já existentes. Assim, em Cotacachi, participaram “788 pessoas representando 90% das organizações do cantão”. Em Ilo, participaram 100 organizações. Em Puerto Asís, 232 pessoas, “todavia, pessoas muito representativas”. Em Cuenca, parte dos 1,1 mil participantes é formada por representantes eleitos das 21 comissões paroquiais rurais.

A experiência de Montevideú se aproxima da de Cuenca no sentido de que os conselhos regionais são “o órgão encarregado de elaborar as prioridades e articular com o executivo municipal” e estão diretamente envolvidos com a definição de prioridades orçamentárias em seus distritos. Entretanto, embora em 2001 mais de 100 mil pessoas tenham elegido conselheiros regionais (um número extremamente elevado para uma eleição não obrigatória de representantes sociais), esses eleitores não se envolveram nos debates orçamentários, por serem estes de responsabilidade dos conselheiros.

As cidades de Córdoba (Espanha) e Villa el Salvador, ambas com uma forte tradição participativa, são ilustrativas de sistemas “mistos” de orçamento participativo que, às vezes, dependem das organizações de bairro, mas também ampliam as discussões orçamentárias para que cheguem ao conjunto dos cidadãos. No entanto, as organizações sociais aparecem como uma entrada fundamental para essa abertura.

Um tema central de debate a ser aprofundado refere-se às formas de conduzirem-se os orçamentos participativos e de pensar-se a democracia participativa: participação direta (universal e individual) ou participação indireta, apontando ao que chamaremos de *democracia representativa comunitária*? Neste caso, o indivíduo não controla diretamente o orçamento. Sua participação, como no caso da democracia representativa, é mediada por delegados provavelmente “mais próximos de suas preocupações e demandas”. Parece fundamental esclarecer posições tão diferentes que, no entanto, fazem parte do mesmo conceito amplo de orçamento participativo.

#### *Instâncias de controle de execução do orçamento e de aprovação das obras*

Observou-se que, na maioria das experiências latino-americanas (diferentemente das européias), os orçamentos participativos têm instâncias de controle social, tanto para a implementação do orçamento quanto para a execução das obras. É interessante notar que não existe somente uma, mas uma combinação de modalidades que se somam de forma específica em cada cidade e em cada momento do processo.

Na situação mais comum (que ocorre, por exemplo, em Santo André, Caxias do Sul, Icapuí, Mundo Novo e Córdoba), o conselho do orçamento participativo, ou seu equivalente, exerce essa função através dos delegados. Ademais, várias cidades têm comissões específicas compostas por delegados eleitos do COP, tais como os *Grupos de Trabalho do COP* (Campinas) ou a *Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Obras* em Recife (Brasil).

Outra modalidade de fiscalização e de controle social é exercida por associações de cidadãos (Caxias do Sul), e associações de moradores de bairro (Caxias do Sul, Cidade do México e Villa el Salvador, por exemplo). Às vezes, essas organizações sociais estabelecem comissões específicas: *comissões de obras* a partir dos conselhos regionais de Montevideu ou *comissões de cidadãos para a controladoria social*, eleitos nas comissões paroquiais de Cuenca.

A experiência de Cotacachi é a única na qual o *Comitê de Controladoria Social* é criado em nível municipal em seu conjunto pela Assembléia Cantonal.

*Existe um Comitê de Controladoria Social, que é parte da Assembléia Cantonal de Cotacachi. Ele realiza o controle das obras e projetos que se encontram aprovados no orçamento participativo municipal, revisando o processo pré-contratual assim como o processo de execução. É necessário deixar claro que realizam a fiscalização de três ou quatro obras, de acordo com parâmetros como a modalidade de contratação, o montante e a localização, devido ao fato de que as pessoas que formam esse comitê não são remuneradas, e, além disso, há em torno de 140 obras e projetos.*

*De igual maneira, no município de Cotacachi, foi implementado o Projeto de Transparência e Controle Social nas Obras Públicas, o qual consiste da incorporação da comunidade e/ou bairro ao processo pré-contratual e de execução da obra ou projeto com instrumentos como o orçamento participativo municipal em vigência e os formulários de acompanhamento: meio período, fim de período e ata de entrega e recepção, na qual se especifica a aceitação da comunidade da obra ou projeto executado.*

O controle social por parte do cidadão, uma vez aprovado o orçamento, aparece como um elemento central para a conservação da qualidade do processo e a garantia de sua transparência até a inauguração das obras ou serviços aprovados. No entanto, há a necessidade de um debate profundo sobre as formas e instâncias de controle mais adequadas. As respostas dadas pelas cidades são um primeiro elemento extremamente positivo e insuficientemente conhecido.

### *Orçamento participativo e gênero*

A abordagem dos orçamentos participativos a partir de uma perspectiva de gênero é um tema ainda incipiente, salvo em casos excepcionais. Antes de abordar os temas da participação equitativa de mulheres e homens e do acesso equitativo a seus benefícios, é necessário observar a realidade populacional das cidades nas quais se dão os orçamentos participativos.

A tabela 19 (*População total - homens e mulheres - em cidades com orçamento participativo*) faz aparecer claramente a proporção significativamente mais elevada de mulheres (54%) em relação à população total. Sem entrar nos elementos explicativos de tal situação, é importante notar que somente quatro cidades das 24 têm uma população masculina mais numerosa.

Em termos absolutos, as 24 cidades somam 24 milhões de habitantes, e 1,2 milhão de mulheres a mais do que homens: 100 mil a mais em Recife, 380 mil a mais na Cidade do México, 264 mil a mais em Buenos Aires, 124 mil a mais em Belo Horizonte e 88 mil a mais em Montevideu. As estatísticas e os percentuais tendem a tornar essa realidade- invisível.

Os orçamentos participativos analisados e outros conhecidos são construídos sem uma perspectiva de gênero que faria justiça à proporção diferenciada de mulheres e homens na cidade. Como distribuir de forma equitativa (e não somente formalmente igualitária) os recursos públicos para que eles pelos menos respeitem diferenças numéricas, como neste caso?

No entanto, a equidade entre homens e mulheres não se limita a seu aspecto numérico. As diferenças de gênero podem ser enfrentadas através de ações afirmativas que permitam às mulheres – jovens, adultas ou anciãs – participar plenamente, levando em conta suas especificidades. Esse seria um passo necessário para enfrentar as injustiças sofridas pelas mulheres em termos de acesso a moradia, atenção a vítimas de violência ou diferenças em níveis salariais.

**Tabela 19. População total (homens e mulheres) em cidades com orçamento participativo**

No.	Cidade / Município	Estado/província/região	País	População total	Homens	Mulheres	Diferença entre homens e mulheres em números absolutos	% de mulheres em relação à população
1	Recife	Pernambuco	Brasil	1,422,905	661,690	761,215	100 000	53.50%
2	Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Brasil	1,360,590	635,820	724,770	90 000	53.27%
3	Belem	Pará	Brasil	1,280,614	608,253	672,361	64 000	52.50%
4	Belo Horizonte	Minas Gerais	Brasil	2,238,526	1,057,263	1,181,263	124 000	52.77%
5	Santo André	São Paulo	Brasil	649,331	313,815	335,516	22 000	51.67%
6	Campinas	São Paulo	Brasil	969,396	472,175	497,221	25 000	51.29%
7	Alvorada	Rio Grande do Sul	Brasil	183,968	90,422	93,546	3 000	50.85%
8	Juiz de Fora	Minas Gerais	Brasil	456,796	217,411	239,385	22 000	52.41%
9	Caxias do Sul (1)	Rio Grande do Sul	Brasil	360,419	N/D	N/D		N/D
10	Icapuí	Ceará	Brasil	16,555	8,450	8,105	- 300	48.96%
11	Mundo Novo	Mato Grosso do Sul	Brasil	15,669	7,727	7,942	200	50.69%
12	Distrito Federal	México D.F.	México	8,600,000	4,110,000	4,490,000	380 000	52.21%
13	Buenos Aires Capital Federal	Região Met. de Buenos Aires	Argentina	3,049,941	1,392,765	1,657,176	264 000	54.33%
14	Montevideo	Montevideo	Uruguay	1,382,778	647,427	735,351	88 000	53.18%
15	Rosario	Santa Fé	Argentina	908,399	477,509	430,890	-47 000	47.43%
16	Villa El Salvador	Lima	Perú	350,000	171,500	178,500	7 000	51.00%
17	Ilo	Moquegua	Perú	63,744	31,235	32,509	1 000	51.00%
18	Cuenca	Azuay	Ecuador	417,632	195,683	221,949	26 000	53.14%
19	Puerto Asís	Putumayo	Colombia	66,385	27,550	38,835	11 000	58.50%
20	Cotacachi	Imbabura	Ecuador	37,254	18,842	18,412	- 400	49.42%
21	Córdoba	Andalucía	Espanha	317,953	153,130	164,813	12 000	51.84%
22	Saint Denis	Seine Saint Denis	Francia	86,871	42,568	43,426	900	49.99%
23	Bobigny	Seine Saint Denis	Francia	44,079	21,808	22,310	500	50.61%
24	Pieve Emanuele	Milano	Italia	16,409	8,351	8,058	- 300	49.11%
25	Rheinstetten	Baden-Württemberg	Alemania	20,529	10,005	10,524	500	51.26%
			Total	24,316,743	11,381,399	12,574,077	1,193,100	53.95%

Fonte: Cidades

(1) Informação sobre população de homens e mulheres não disponível

(2) Dados correspondentes ao Distrito Federal

Elaboração: YC Programa de Gestão Urbana (UN-Habitat) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

*Excluídos e excluídas da participação (e de seus benefícios)*

Um tema em debate refere-se à maneira pela qual os orçamentos participativos abordam os temas de gênero, etnias, imigrantes e idades. Tradicionalmente, os indígenas urbanos, os jovens, as mulheres, as populações afro-americanas (na América Latina), os imigrantes (na Europa e, ultimamente, também na América Latina), têm um papel secundário nos processos participativos. Quais são as respostas com as quais os orçamentos participativos contribuem hoje em dia para essa situação de exclusão?

No melhor dos casos, as respostas são incipientes. Na Europa, são quase inexistentes. Os orçamentos participativos são construídos fundamentalmente a partir de espaços territoriais (distritos, bairros e regiões do orçamento participativo) e de eixos temáticos específicos a cada cidade.

Algumas mesas temáticas abordam as questões próprias dos grupos vulneráveis: mesa temática da *cidadania* em Campinas e mesa temática da *inclusão social* em Caxias do Sul, onde são abordados problemas relativos aos jovens e às mulheres. Várias cidades entre as mais destacadas apontam à universalização da participação e não têm enfoques específicos. Elas tendem a inviabilizar temáticas específicas a cada um desses grupos sociais.

No entanto, algumas cidades estão introduzindo uma *perspectiva atoral* (e não somente temática e territorial): Recife, dentro do seu orçamento participativo, conta com uma mesa temática da mulher, uma experiência positivamente singular em nível global.

As experiências de Barra Mansa (OP Mirim) e Icapuí (Dia Feliz) durante a gestão 1997-2000 foram pioneiras ao introduzirem uma *visão atoral* a partir da perspectiva de jovens e crianças. Atualmente, esse processo está em experimentação e consolidação em Recife (OP Criança, Mesa Temática da Juventude), São Paulo (OP Criança), Goiânia, Mundo Novo (OP Juventude) e Alvorada (OP Juventude em 2004).

### *Ações afirmativas em algumas cidades*

O debate sobre a *dimensão atoral* do orçamento participativo – a partir da perspectiva dos próprios atores – pode ser aprofundado no contexto do seminário de lançamento e dos grupos de trabalho. A seguir, serão mencionadas três inovações que alimentam positivamente o debate:

Ilo (Peru) estabeleceu uma lei de cotas para que 50% dos delegados sejam mulheres e para que pelo menos três componham a mesa diretiva do orçamento participativo. Em Rosário (Argentina), a lei municipal relativa aos conselhos participativos estabelece que pelo menos um terço dos representantes (conselheiros) devem ser mulheres.

Em Belém, o *Congresso da Cidade* tem delegados e delegadas eleitas a partir de cada mesa específica de mulheres, negros, indígenas, homossexuais, terceira idade, jovens, crianças, deficientes e religiões afro-brasileiras. Trata-se de uma contribuição importante ao debate sobre orçamento participativo e inclusão.

Outra ação afirmativa foi introduzida no orçamento participativo de São Paulo, o qual “prevê mecanismos direcionados a privilegiar a representação das populações mais discriminadas e marginalizadas, chamadas de segmentos sociais vulneráveis, as quais, apesar de seu peso numérico, não são escutadas nas instâncias políticas”.

Em seu atual funcionamento, o OP previu mecanismos que visam privilegiar a representação desses setores sociais. Concebidas como as chamadas “políticas de cotas”, esses mecanismos funcionam através de condições especiais para a eleição de delegados ou delegadas de cada um dos nove segmentos vulneráveis: mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos, jovens e GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros) elegem um(a) delegado(a) para cada 5 votantes; já os índios, moradores de rua e pessoas com deficiência têm direito a um(a) delegado(a) por voto. A título de comparação, para a eleição de delegados regionais ou temáticos, a proporção é de um para cada vinte votantes.\*

### *Instância de aprovação final do orçamento e papel da Câmara de Vereadores.*

Todas as experiências estudadas ou conhecidas garantem ao poder legislativo e às câmaras de vereadores seu papel tradicional de aprovar o orçamento. Esse elemento é importante no sentido de que os orçamentos participativos reconhecem a democracia participativa e o poder legislativo.

Uma vez afirmado esse princípio, é necessário esclarecer alguns aspectos diferenciadores:

A modalidade mais difundida e mais conhecida é aquela em que o orçamento é elaborado e consolidado de forma participativa através de plenárias regionais e temáticas. Geralmente, a última fase da “peça orçamentária” é finalizada pelo Conselho do Orçamento Participativo (ou seu equivalente) antes que esta seja apresentada à Câmara de Vereadores para aprovação final.

Uma segunda modalidade consiste da aprovação inicial de uma peça orçamentária por parte da Câmara de Vereadores. Uma vez aprovada pela Câmara, ela será debatida no ano seguinte pelo poder executivo (o prefeito e as diversas secretarias) junto com a população, geralmente através de suas organizações sociais. Em cidades como Montevideu, Rosário, Cuenca ou Cidade do México, o diálogo relativo ao orçamento participativo dá-se principalmente entre o executivo e as organizações sociais.

\* PM de São Paulo, Coordenadoria do Orçamento Participativo. OP: Instrumento de combate à pobreza e à exclusão social, SP, 2003, 19p.

Outra modalidade menos comum é aquela na qual a decisão final é tomada pelo prefeito, como representante do poder executivo. À pergunta “qual é a instância final de decisão para definir o orçamento?”, Juiz de Fora responde “o prefeito, juntamente com a população, em assembléia municipal”, e Puerto Asís responde “o compromisso que realiza o prefeito com a comunidade”.

### *Espaços e canais de decisão Os conselhos do orçamento participativo e outras formas de participação*

Essas diferenças apontam a modelos de governabilidade, gestão pública e democracia muito diferentes. Elas constituem um importante tema para debate. A partir da compreensão dessas modalidades e de suas lógicas, os instrumentos de decisão inventados pelas cidades chegam a ser mais inteligíveis.

Um primeiro modelo consiste do *Conselho do Orçamento Participativo*, instância especificamente criada para o orçamento participativo. É o modelo dominante no Brasil, com algumas variantes (*Congresso da Cidade* em Belém) e adaptações fora do Brasil, como em Córdoba (*Assembléia da Cidade*) ou Ilo (*Mesa Diretiva do Orçamento Participativo*). Essas instâncias se constituem em um verdadeiro espaço de poder e contrapoder em relação aos sistemas anteriores.

Uma segunda modalidade é construída a partir de estruturas políticas (como as comissões paroquiais em Cuenca) ou sociais já existentes (como os conselhos regionais em Montevidéu) que vão “integrar” o processo de orçamento participativo a suas atividades. Nesse sentido, o orçamento participativo reforça e amplia o papel das organizações pré-existentes.

Por outro lado, várias das iniciativas recentes foram construídas a partir de dinâmicas e espaços de participação cidadã que não tratam somente do orçamento participativo, como em Pieve Emanuele (Assembléia de Bairros, Mesa de Projetos Participativos), Cidade do México (Rede de Comissões de Planejamento, Agendas Cidadãs), Rosário (Conselhos Participativos) ou Villa el Salvador (Comitê de Desenvolvimento Territorial). Essas iniciativas tendem a “diluir” e a integrar o orçamento participativo (prática de *transversalização*), enquanto os Conselhos do Orçamento Participativo tendem a tornar-se uma nova institucionalidade (prática de *focalização*).

### *3.2.2. Papel e participação do governo local*

A dimensão participativa dos orçamentos participativos tende a ser percebida como a participação da sociedade civil, excluindo-se o outro ator cuja *participação* é essencial: os governos locais. Seu papel durante o processo pode dar-se de diferentes formas, e com intensidades muito variadas. Existe a hipótese de que a transformação da administração municipal não tenha acompanhado no mesmo ritmo o processo do orçamento participativo, e, hoje em dia, ela apareça como uma das instâncias que “freia” a consolidação dos orçamentos participativos. Essa situação, fruto de uma herança administrativa, não tem nada a ver com os esforços modernizadores dos funcionários públicos e autoridades políticas que, apesar de todas as dificuldades burocráticas e administrativas, vêm implantando processos inovadores tanto dentro da máquina administrativa quanto na relação com a sociedade civil.

Para entender o tipo de participação dos governos locais nos processos de orçamento participativo, parece necessário identificar quais são as lógicas subjacentes aos orçamentos participativos. Retomaremos a diferenciação proposta por Yves Sintomer<sup>22</sup>:

*Na Europa, assim como na América Latina, os orçamentos participativos podem ter diferentes tipos de objetivos (embora estes não sejam exclusivos). O primeiro é administrativo: o orçamento participativo é concebido como uma forma de melhorar a eficiência da administração pública. O segundo é social: o orçamento participativo deve ter um resultado social, como o de ajudar a “inverter prioridades” (Brasil) ou “gerar laços sociais (lien social)” (França). O terceiro é estritamente político: a idéia de “democratizar a democracia” (estudo de caso de Rheinstetten).*

<sup>22</sup> Estudo de caso de Rheinstetten. Yves Sintomer é cientista político e autor de textos de referência sobre orçamento participativo (ver bibliografia).

Essas diferentes lógicas – administrativas e de gestão, sociais ou políticas – permitem um melhor entendimento da ancoragem dos orçamentos participativos dentro da administração municipal.

### *Ancoragem institucional dos orçamentos participativos*

O exame das situações particulares revela uma ampla gama de situações.

- a. Um primeiro tipo de ancoragem tende a ser predominantemente “político”, sendo o orçamento participativo diretamente ligado ao gabinete do prefeito. Tal é o caso, por exemplo, de Campinas ou Mundo Novo. Nessas cidades, o assessor do orçamento participativo é diretamente ligado ao prefeito, que nomeia os membros da comissão executiva do orçamento participativo.
- b. Uma segunda ancoragem reflete a lógica de melhora da *eficiência da gestão pública*. Em Rheinstetten, por exemplo, o orçamento participativo depende do Departamento de Finanças do município.
- c. Vários orçamentos participativos estão ligados à Secretaria de Planejamento, ou suas variações regionais, como a Secretaria de Orçamento Participativo e Plano Estratégico (Santo André) ou Secretaria de Planejamento (Cuenca).
- d. A perspectiva do OP com objetivos eminentemente sociais é ilustrada pelas cidades que criaram uma *Secretaria do Orçamento Participativo* (Recife) ou *Secretaria Municipal de Gestão Participativa* (Alvorada).
- e. É interessante notar que, na cidade de Pieve Emanuele (Itália), o *Escritório de Participação* (encarregado do orçamento participativo) está ligado à Secretaria de Cultura. Propõe-se uma entrada original através da construção de uma nova cultura política cidadã, muitas vezes subjacente nas cidades, mas poucas vezes tão claramente expressada.

Em várias cidades, o orçamento participativo está formalmente ancorado em mais de uma secretaria municipal, ilustrando a multiplicidade de objetivos (sociais, políticos etc), mas também o caráter multidimensional do orçamento participativo. Em Belo Horizonte, por exemplo, existem três gerências do orçamento participativo: uma vinculada à Secretaria do Planejamento, outra à Secretaria Municipal da Habitação (responsável pelo OP Habitação) e outra à Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Urbanas. Em Villa el Salvador, o OP também envolve diretamente várias secretarias: Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Urbano e as Administrações de Desenvolvimento Municipal (nos distritos).

Um elemento inovador em termos de modernização administrativa refere-se à estrutura de *coordenação interna* do município para pôr o processo em prática.

*Em Campinas, a ação administrativa está vinculada ao orçamento participativo através da Reunião de Interface, da qual participam as secretarias e empresas municipais, juntamente com os administradores regionais e os subprefeitos. Essas estruturas transversais de coordenação operacional encontram-se também em Ilo (várias gerências pertencem à equipe técnica do orçamento participativo). Em Caxias do Sul, “um grupo de trabalho (GT) é formado a partir das diferentes unidades administrativas do governo e se reúne uma vez por semana com a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) para discutir o funcionamento do processo. A CRC é composta por funcionários indicados pelo governo”. Essas estruturas de coordenação transversal também existem, por exemplo, em Belo Horizonte (Grupo de Gestão do Orçamento Participativo) ou Córdoba (Comissão Interáreas).*

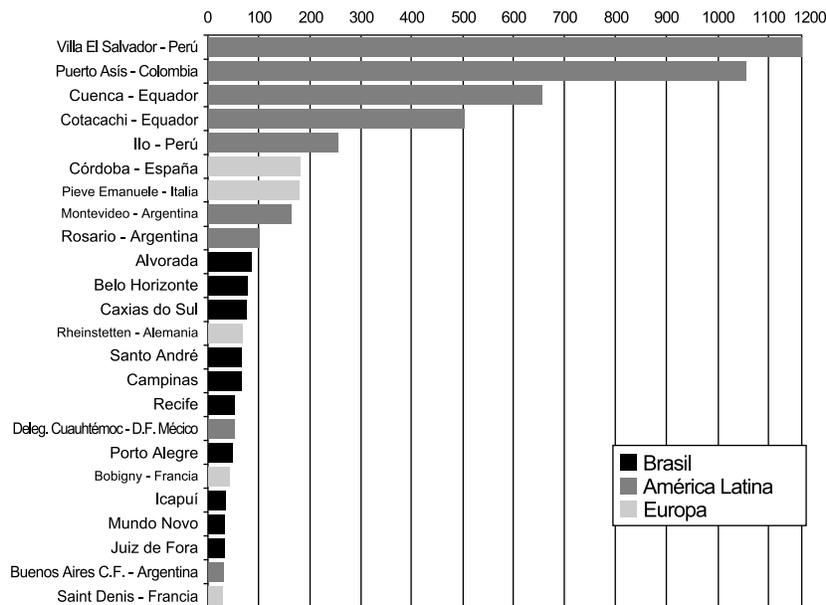
Um debate acerca das vantagens comparativas dos dispositivos institucionais e das estruturas de coordenação pode contribuir para o avanço dos debates sobre modernização e democratização da máquina administrativa em uma perspectiva de democracia participativa.

### *Adequação da máquina administrativa às exigências do orçamento participativo*

O orçamento participativo, para sua boa condução, depende de equipes capacitadas e especializadas, mas também da mobilização do conjunto da máquina administrativa em momentos diferentes do processo. No entanto, o número de funcionários municipais varia de forma substancial de um país para o outro, e, portanto, amplia ou limita a capacidade de objetiva de intervenção do município.

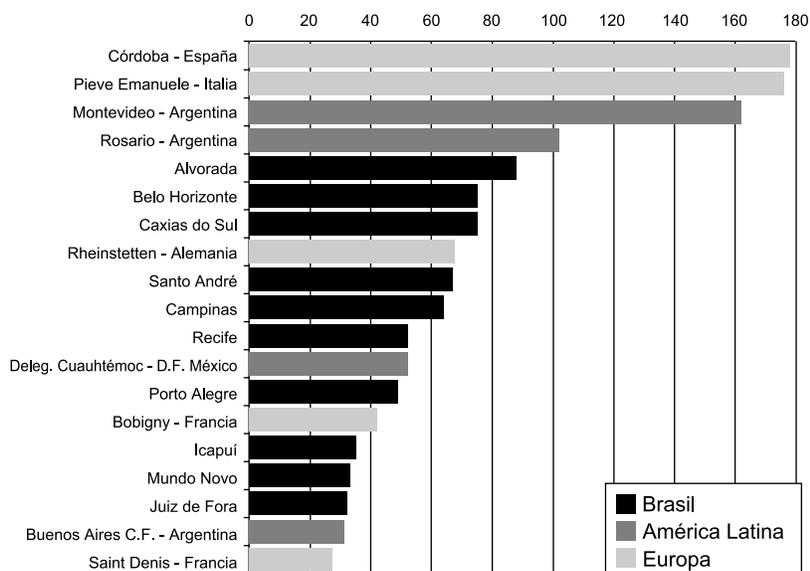
O indicador *Número de habitantes por funcionário público municipal* (ver gráficos XII e XIII) permite que se visualize a extrema disparidade existente. Os municípios andinos têm equipes comparativamente muito reduzidas (e também são os municípios mais pobres). Alguns deles têm 50 vezes menos funcionários por habitante do que cidades como Juiz de Fora, Buenos Aires ou Saint-Denis. É importante que se reflita sobre o dimensionamento (qualitativo e quantitativo) adequado para que processos de orçamento participativo possam ser administrados a partir do poder executivo.

**Gráfico XII. Número de habitantes por funcionário público municipal em 24 cidades com orçamento participativo. Ano 2003**



**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

**Gráfico XIII. Número de habitantes por funcionário público municipal em 24 cidades com orçamento participativo. Ano 2003. Ampliação**



**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes, Programa de Gestão Urbana (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

## *A divulgação dos resultados*

O fato de permitir uma gestão mais transparente é uma das virtudes atribuídas aos orçamentos participativos. Um elemento considerado central é a transparência e acessibilidade das informações durante o processo. O momento-chave parece ser aquele em que ocorrem a divulgação dos resultados financeiros e a prestação de contas públicas tanto das obras que foram priorizadas quanto de seu valor, do momento em que serão implementadas e de sua localização. O levantamento minucioso de como os municípios mantêm seus cidadãos informados sobre os resultados do orçamento participativo resultou no seguinte:

A principal observação a se fazer é de que cada município dá (pelo menos em nível de intenção) uma grande importância às informações para a população. Geralmente, usa-se uma combinação de métodos e modalidades. O método mais comum consiste das *reuniões públicas* durante as quais o prefeito e/ou sua equipe prestam contas e respondem a perguntas. Elas geralmente são anuais, no início de um novo ciclo do orçamento participativo, em cada sub-região ou em cada distrito e durante as mesas temáticas. Em algumas cidades, elas são semestrais ou até mais freqüentes, como durante o ciclo (Rosário). A prestação de contas por parte do prefeito e de sua equipe – não ao público em geral, mas ao COP ou equivalente – constitui outra modalidade difundida. Por sua vez, os conselheiros informarão os delegados e cidadãos.

Além de publicamente, a prestação de contas é realizada geralmente através de um periódico anual (como um suplemento de revista), prospectos ou informes nos quais cada uma das obras e dos serviços é detalhada, os dados são consolidados por regiões, e as obras são localizadas. Essas publicações são a principal fonte de informação sobre os resultados concretos dos orçamentos participativos.

Uma terceira modalidade amplamente praticada é a colocação das informações financeiras e dos resultados do orçamento participativo no *site* do município. É importante ressaltar que 23 das 25 cidades estudadas têm um *site* na Internet. Uma visita sistemática a cada *site* permite a conclusão de que o orçamento participativo e seus dados ocupam um lugar importante entre as informações disponíveis – ver o anexo *Sites das prefeituras*.

Os municípios envolvidos no processo de orçamento participativo não tendem somente a modernizar suas máquinas administrativas. Uma das claras lições tiradas é de que eles tendem a melhorar seus sistemas de comunicação e informações para os cidadãos, usando uma gama interessante de soluções (audiências públicas, informes escritos e informações digitais).

### *3.3. Dimensão territorial do Orçamento Participativo*

#### *O orçamento participativo como instrumento de inclusão do espaço rural municipal*

Os municípios latino-americanos geralmente têm importantes territórios rurais com assentamentos humanos (*villas, veredas, corregimientos* etc), freqüentemente marginalizados do desenvolvimento urbano. Em sua grande maioria, o desenvolvimento municipal ocorre acima de tudo na parte urbana do município, em detrimento da sua base territorial.

É interessante observar que, em cidades como Caxias do Sul e Alvorada (Brasil) ou Cotacachi (Equador), o orçamento participativo tem sido um claro instrumento de inclusão e desenvolvimento do espaço rural. Os recursos atribuídos a essas zonas são proporcionalmente muito superiores à sua população. Em Governador Valadares (Minas Gerais), um *orçamento rural* (OP Rural) foi institucionalizado, expressando uma clara determinação no sentido do desenvolvimento e da integração de uma parte esquecida do município e essencial para seu futuro desenvolvimento. A iniciativa de Cuenca vai ainda mais longe, pois atribui pela primeira vez um orçamento importante às paróquias rurais, a parte mais empobrecida do cantão.

Observou-se que o orçamento participativo não somente permitiu uma *inversão de prioridades* (em termos espaciais) como também contribuiu positivamente para que se passasse de uma *gestão urbana* para uma *gestão municipal do conjunto do território*. Propõe-se o debate da hipótese de acordo com a qual o orçamento participativo permite que os municípios reencontrem sua territorialidade e evita que estes sejam construídos somente a partir da sua *urbanidade*, vivida no imaginário de muitos políticos como o símbolo avançado da modernidade.

### *Orçamento participativo e descentralização municipal*

Os processos de orçamento participativo analisados estão estreitamente vinculados aos processos de desconcentração dos serviços municipais e de descentralização do poder municipal. É interessante notar que, em quase todas as cidades, os dois processos (orçamento participativo e descentralização) estão enriquecendo-se mutuamente.

Em cidades como Rosário ou Montevideú, ou na Delegação Cuauhtémoc (Cidade do México), o processo de descentralização *antecedeu* o orçamento participativo, o qual foi construído sobre suas divisões territoriais. Em Campinas, por exemplo, as 18 regiões do orçamento participativo correspondem às 14 administrações regionais e às quatro subprefeituras, frutos da descentralização intramunicipal.

Em outras cidades, o processo de orçamento participativo *antecipou e enriqueceu* o processo de desconcentração e descentralização municipal.

### *O orçamento participativo como instrumento de aprofundamento da descentralização municipal*

As regiões do orçamento participativo tendem a ser menores do que as regiões administrativas. Nesse sentido, elas tendem a aproximar mais o cidadão e o poder público, dessa forma aprofundando os processos de descentralização correntes. A título de exemplo, as nove sub-regiões administrativas de Belo Horizonte foram subdivididas em 41 sub-regiões para o orçamento participativo, as quais por sua vez compreendem 81 unidades de planejamento. Em Belém, as oito administrações regionais implantadas em 1997 foram subdivididas em 28 microrregiões para facilitar o processo do orçamento participativo. Em Buenos Aires, os 16 centros de gestão participativa cidadã foram subdivididos em 51 áreas distritais para o orçamento participativo.

A tabela 20 (*Número médio de habitantes por região do orçamento participativo*) permite que se tenha uma idéia da base territorial e populacional dos orçamentos participativos. No entanto, as variações de tamanho entre as diversas regiões de uma mesma cidade são extremamente grandes e, portanto, a média só tem valor indicativo.

Os orçamentos participativos tendem, especialmente nas grandes cidades, a aprofundar o processo de descentralização municipal. Propõe-se o debate da hipótese de acordo com a qual os orçamentos participativos não contribuem somente para a democracia participativa, mas também para uma *democracia participativa de proximidade*. Esse tema merece ser aprofundado para que se examine se ele não favorece uma fragmentação do espaço da cidade e do município.

### *Inversão de prioridades territoriais*

Um dos argumentos geralmente usados sobre os orçamentos participativos é de que eles permitem uma “inversão de prioridades” não somente em termos sociais e políticos, mas também territoriais. Eles tendem a canalizar os recursos públicos, a partir das demandas dos cidadãos, para os bairros e espaços tradicionalmente excluídos. Além da vontade expressada pelas cidades, faltam investigações que permitam medir o nível de inversão de prioridades, o impacto sobre as condições de vida da população e, portanto, o nível de redução do hiato entre áreas ricas e pobres da cidade. Felizmente, alguns trabalhos pioneiros e isolados permitem a demonstração de que os orçamentos participativos em Montevideú, Porto Alegre e São Paulo estão contribuindo para uma inversão de prioridades territoriais.

*Em Montevideú, “sim, existe uma prioridade política da administração municipal para redistribuir os recursos em benefício das zonas onde a população mais carente do departamento reside. As zonas carentes arrecadam 21.5% do orçamento municipal. A prefeitura redistribui os recursos arrecadados destinados à iluminação, saneamento, administração de rodovias, coleta de resíduos etc para as zonas mais carentes. Por exemplo, essas zonas recebem 88% dos recursos para administração de rodovias, 79% dos recursos para saneamento e 70% dos recursos para iluminação. Junto a isso, são implementadas políticas sociais universais e específicas nas mesmas zonas (infância, saúde, recreação, juventude etc), o que reforça a redistribuição de recursos” (estudo de caso de Montevideú).*

**Tabela 20. Número médio de habitantes por região ou distrito do orçamento participativo**  
Análises de Estudo de Casos do Orçamento Participativo

Cidade	População	Número de distritos ou regiões	Número médio de habitantes
Recife	1,422,905	18	79,050
Porto Alegre	1,360,590	16	85,037
Belem	1,280,614	28	45,736
Belo Horizonte	2,238,526	41	54,598
Santo André	649,331	19	34,175
Campinas	969,396	18	53,855
Alvorada	183,968	11	16,724
Juiz de Fora	456,796	8	57,100
Caxias do Sul	360,419	10	36,042
Icapuí	16,555	7	2,365
Mundo Novo	15,669	N/D	N/D
Deleg. Cuauhtémoc	516,255	16	32,266
Buenos Aires Capital Federal	3,049,941	51	59,803
Montevideu, Uruguai	1,382,778	18	76,821
Rosário, Argentina	908,399	N/D	N/D
Villa El Salvador, Peru	350,000	8	43,750
Ilo, Peru	63,744	3	21,248
Cuenca, Equador	417,632	21	19,887
Puerto Asís, Colômbia	66,385	N/D	N/D
Cotacachi, Equador	37,254	N/D	N/D
Córdoba, Espanha	317,953	14	22,711
Saint Denis, França	86,871	N/D	N/D
Bobigny, França	44,079	14	3,149
Pieve Emanuele, Itália	16,409	N/D	N/D
Rheinstetten, Alemanha	20,529	6	3,422

**Fonte:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo - 2003  
Yves Cabannes, PGU (UN-Habitat) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Em Porto Alegre, uma investigação minuciosa<sup>23</sup> demonstra claramente que os bairros mais carentes beneficiaram-se substancialmente durante os anos do orçamento participativo.

O gráfico do estudo de Aldamir Marquetti mostra claramente que os investimentos beneficiaram mais às regiões com os salários mais baixos (tabela acima à esquerda) e com o maior número de residências em favelas e bairros irregulares (tabela abaixo à esquerda). Essas são demonstrações claras do princípio de inversão de prioridades na cidade de Porto Alegre.

Em São Paulo, um estudo recente<sup>24</sup> compara a localização dos investimentos totais em saúde e educação feitos através do orçamento participativo com o *Mapa da Exclusão Social de São Paulo*. Esse mapa, construído a partir de uma ampla gama de indicadores, permite a visualização dos distritos relativamente mais excluídos. Demonstrou-se que os investimentos através do orçamento participativo foram prioritariamente direcionados aos distritos mais necessitados. Portanto, estão contribuindo para reduzir a exclusão social na cidade.

Instrumento de combate à pobreza e à Exclusão Social.

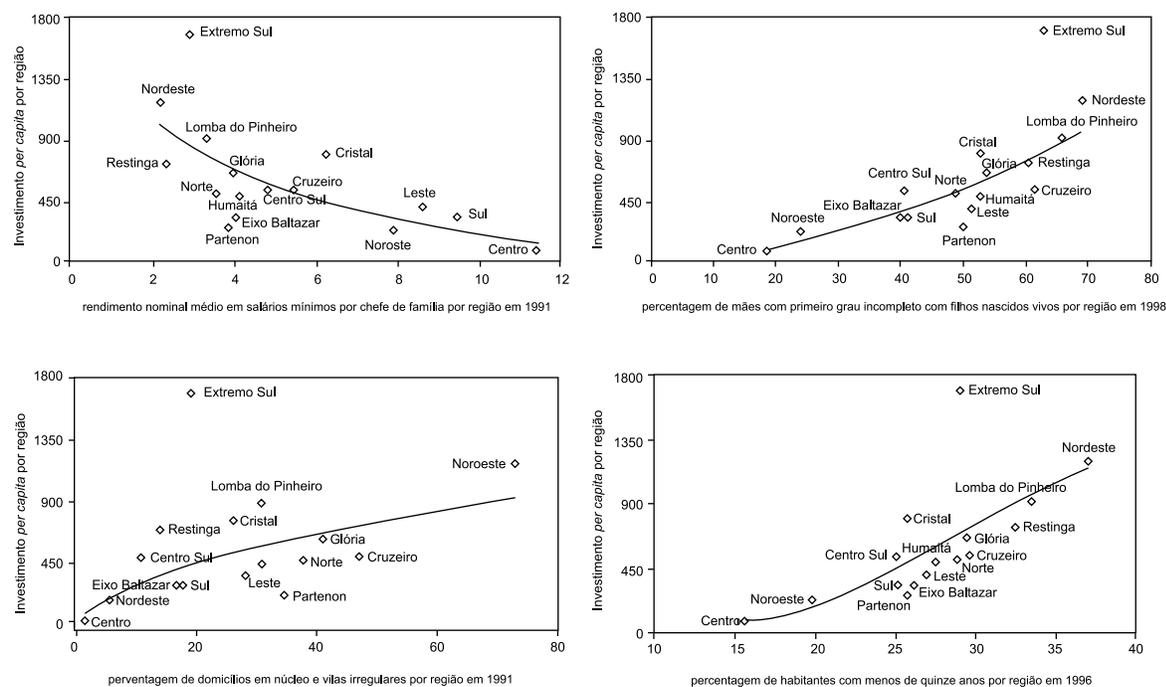
Hoje há mapas de exclusão social referentes às cidades de Campinas, Guarulhos e Goiânia, três cidades que implantaram o orçamento participativo. Seria interessante explorar mais profundamente como construir um instrumento de monitoramento das inversões de prioridades utilizando os instrumentos experimentados hoje em dia.

<sup>23</sup> Marquetti, Adalmir, Participação e Redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre, in Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (orgs). A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. Cortes Editora, São Paulo, 2003, 334p.

<sup>24</sup> PM São Paulo, OP: Instrumento de Combate à pobreza e à exclusão social 2003 (op. Cit.).

## Gráfico XIV. Efeitos redistributivos do orçamento participativo em Porto Alegre

Figura 2. O OP teve um efeito redistributivo nos investimentos realizados ao longo período 1992-2000. As regiões com maior rendimento nominal médio por chefe de família receberam menor montante de investimento *per capita*. As regiões com maior percentagem de mães com primeiro grau incompleto, de domicílios e núcleos irregulares e habitante com menos de quinze anos receberam maior volume de investimento *per capita*.



### 3.4. Dimensão normativa e jurídico-legal

#### Formalizar e/ou institucionalizar os orçamentos participativos?

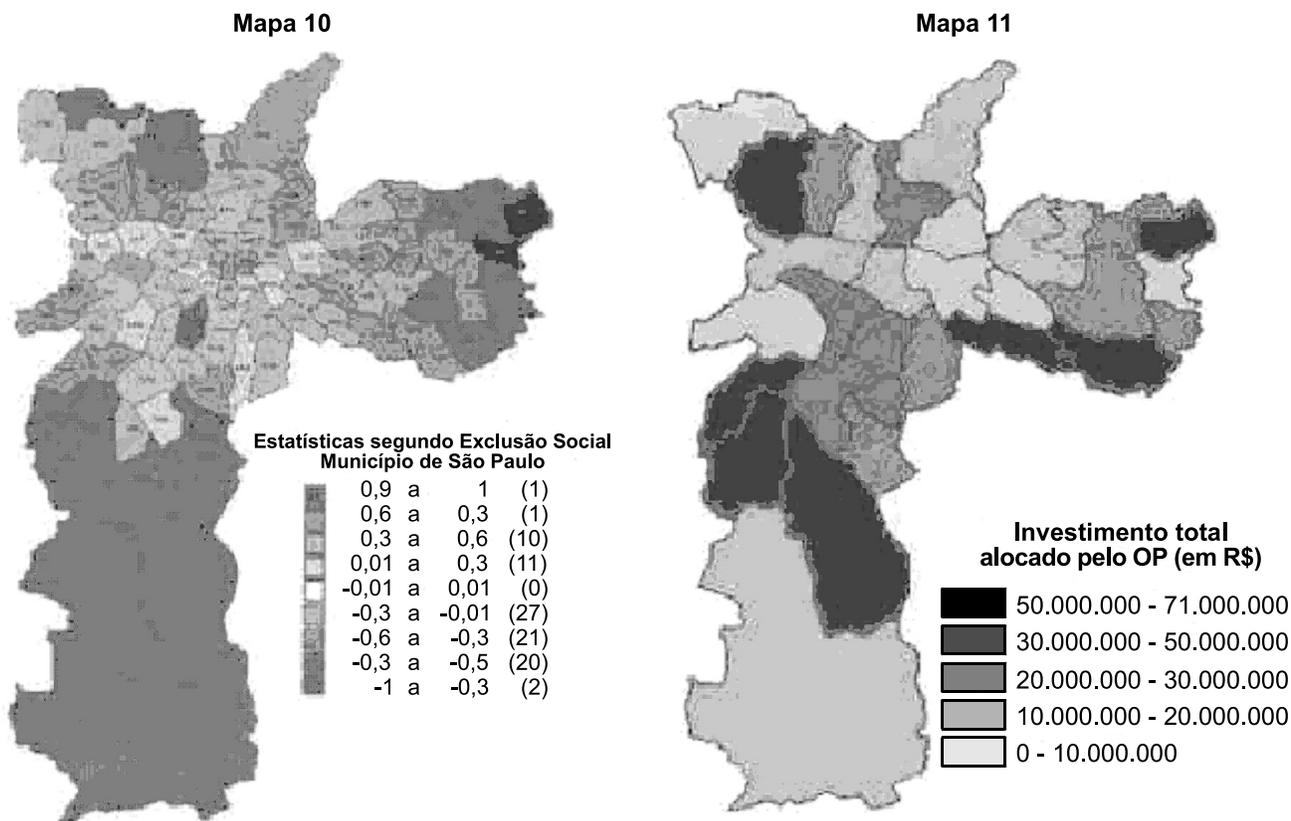
Um dos temas em debate é saber quando e como formalizar os processos de orçamento participativo para garantir seu bom funcionamento. Outra pergunta é: até onde se deve institucionalizar para que se possa preservar sua dinâmica e evitar a *burocratização* e/ou cooptação política? No momento em que o processo é institucionalizado, os riscos de *instrumentalização* do processo e de manipulação dos próprios participantes aumentam consideravelmente. O exame de algumas respostas permite que a prática contribua para um debate central.

#### Como se formalizam ou se institucionalizam os orçamentos participativos?

Na maioria das experiências, o *Regulamento Interno* do orçamento participativo define as principais regras do jogo: sistema de eleição de delegados, modos de representação, critérios para distribuição de recursos, responsabilidades do conselho (quando este existe), número de plenárias e eixos temáticos etc. Às vezes, como no caso de Porto Alegre, está acompanhado de manuais de diretrizes e critérios gerais ou, como no caso de Belém, de regulamentos especiais. São relativamente raros os casos nos quais o orçamento participativo chega a ser parte da lei orgânica do município. Essa inscrição lhe dá, como no caso de Santo André e Icapuí, um estatuto formal e normativo mais acabado.

A inscrição do orçamento participativo no contexto jurídico-legal do município não é limitada às cidades brasileiras. Ela existe também em Córdoba, Pieve Emanuele, Villa el Salvador e Ilo, entre outras cidades. Nesses últimos casos, o regulamento foi aprovado em lei municipal, diferentemente da maioria dos regulamentos brasileiros, que não tem estatuto legal. O elemento original está no fato de as regras do jogo e a metodologia não serem definidos pelo governo local (de cima para baixo), mas pelos próprios participantes. Além disso, e isso também o diferencia de instrumentos que *coagulam* processos sociais vivos, o regulamento interno é evolutivo, e os conselheiros do OP o ajustam geralmente a cada ano (ou a cada dois anos, como em Caxias do Sul). As discussões em torno do regulamento interno e das adaptações periódicas permitem que o processo se regule e conserve sua dinâmica.

**Gráfico XV. Inversión total realizada a través del presupuesto participativo y Mapa de la Exclusión Social. São Paulo.**



Mapa da Exclusão Social (SPOSATI, Altaise, PUC/SP, Inpe e Polis, 2000)

**Fuente:** Prefeitura Municipal de São Paulo. Coordenadoria do Orçamento Participativo.  
O Orçamento Participativo Instrumento de comtate à pobreza e à Exclusão Social.

Trata-se provavelmente de um dos aspectos mais originais deste tipo de orçamento participativo. Seria interessante saber o que acontece com os regulamentos que foram *oficializados* com leis e decretos municipais. Eles permitirão a flexibilidade e os ajustes que geralmente resultam do debate entre o governo local e os cidadãos?

Em várias cidades (geralmente fora do Brasil), o orçamento participativo está regulamentado e institucionalizado por resoluções, decretos, leis ou constituições municipais. Tais são os casos de Montevideú, Buenos Aires (Constituição da Cidade), Villa el Salvador, Ilo, Cuenca (duas leis), Pieve Emanuele e Rheinstetten. É importante notar que, nesses casos, o orçamento participativo é reconhecido e oficializado pelo legislativo, o que é um elemento muito diferente da maioria dos casos brasileiros. Por outro lado, a capacidade de os cidadãos e as organizações controlarem o processo e apropriarem-se dele com o tempo poderia ser menor.

Até o momento, somente no Peru existe um dispositivo legal nacional que confere ao orçamento participativo bases constitucionais e legais únicas. Além de fazer parte de uma recente reforma constitucional, o OP está incluído em duas leis nacionais (descentralização e governos locais). Em 2003, uma lei nacional específica ao orçamento participativo foi aprovada. Será importante monitorar como se concretizará um processo decretado como modelo único e de cima para baixo.

Frente à opção de regulamentar e à de legislar, a determinação política do prefeito (Puerto Asís, Cotacachi) ou do delegado (Delegação Cuauhtémoc) dá sua formalidade ao processo em muitas cidades, no caso de Cotacachi ainda amparada por uma decisão da Assembléia Cantonal.

## *Orçamento participativo e outros instrumentos de participação*

Observou-se claramente que os orçamentos participativos não existem de forma isolada. Acima de tudo, eles fazem parte de uma cultura popular de participação e de relações entre o governo local e a sociedade. Como pré-condição, eles pressupõem uma cidadania mobilizada.

Até certo ponto, essa característica é uma proteção contra os tecnocratas, as agências internacionais e algumas ONGs que vêem o orçamento participativo como uma boa receita para *injetar* participação e transparência em alguns municípios. Até o momento, a vontade que algumas agências internacionais têm de padronizar os orçamentos participativos parece um risco tão elevado quanto o que vem de certos prefeitos que quiseram instalar de forma forçada o orçamento participativo em um lugar onde as pré-condições sociais e de cultura política mínima não estão reunidas. Apesar de terem (poucos) traços em comum, os orçamentos participativos valem mais por sua diversidade, por sua flexibilidade e por sua rápida adaptação aos contextos locais do que por sua unicidade.

A prevenção do risco de instrumentalizar e padronizar os orçamentos participativos poderia ser outro ponto para uma agenda de debate.

Interessar-se por outros instrumentos de participação dos municípios com orçamentos participativos é abrir uma *caixa de pandora* cheia de criatividade, imaginação e relações insuspeitas entre as riquezas contidas nela. A seguir, examinaremos alguns desses canais, espaços e instrumentos de participação. As relações que mantêm com o orçamento participativo mereceriam estudos especializados e debates mais profundos.

Os conselhos setoriais (no Brasil) e as mesas de concordância (no Peru principalmente, mas também na Itália) são outro grande canal de participação intimamente ligado à dinâmica do orçamento participativo. Esses *conselhos* e *mesas* são específicos a cada cidade, com nomes e temas variáveis. A título de exemplo, 24 estão em funcionamento em Campinas, 17 em Santo André, 25 em Caxias do Sul, sete em Recife e 22 em Porto Alegre. Os exemplos desta última cidade e de Santo André ilustram a complexidade do dispositivo local de participação.

*Além do Orçamento Participativo, existe um número significativo de mecanismos de democracia participativa no município, a saber, os conselhos setoriais (atualmente num total de 22), que têm por objetivo definir as políticas e diretrizes nas respectivas áreas, oito fóruns regionais de planejamento, que visam atender à estratégia de gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, conferências setoriais e o Congresso da Cidade, que neste ano terá sua quarta edição (Estudo de caso de Porto Alegre).*

*O Orçamento Participativo e Projeto Cidade Futuro são os canais principais, tornaram-se referência nacional e internacional, mas é importante registrar que estes não são os únicos canais adotados por esta administração. Na cidade, existem ainda dezessete conselhos temáticos e dois fóruns, o Grupo de Teatro do Oprimido (que busca trabalhar a participação cidadã através de uma linguagem lúdica – o teatro), a Rede de Cidadania de Inclusão Digital, conselhos gestores de equipamentos, gerenciamento participativo em áreas de mananciais, audiências públicas e a Ouvidoria (Estudo de caso de Santo André).*

É importante notar que, na Europa, as iniciativas de orçamento participativo em várias cidades como Saint-Denis, Bobigny, Córdoba ou Pieve Emanuele situam-se como uma continuação de uma cultura de participação específica a cada lugar. O orçamento participativo é uma modalidade a mais e não aparece como o substituto de nenhuma delas. A título de ilustração, vamos apresentar os órgãos e dispositivos de participação de Córdoba (Espanha) e Bobigny (França).

*A participação dos cidadãos no governo municipal de Córdoba articula-se através dos seguintes órgãos de representação de cidadãos, conforme reconhecido pelo Regulamento da Participação dos Cidadãos de 1986: a) Conselhos de Distrito (14); b) Conselho do Movimento dos Cidadãos; c) Representantes das empresas, fundações e conselhos municipais; e d) outros que estabeleçam a prefeitura como forma de representação para organizações de âmbito setorial, como sindicatos e outros.*

*O Conselho do Movimento dos Cidadãos, ademais, de forma relativamente única, é um órgão de coordenação e orientação do movimento dos cidadãos, assim como de participação na prefeitura em assuntos relativos à cidade como um todo. Nesse caso, ele participa da mesa de apoio e acompanhamento dos orçamentos participativos. Em cada um dos conselhos de administração das empresas municipais e nos órgãos diretivos das fundações e conselhos municipais, há um representante dos cidadãos nomeado pelo Conselho do Movimento dos Cidadãos.*

Algumas das iniciativas mais destacadas de Bobigny serão resumidas brevemente:

*1) As reuniões Parlons franchement (Falemos claramente) são organizadas (convite, calendário e realização) pela municipalidade em cada um dos 13 bairros da cidade, duas vezes por ano. 2) Os Assises de la ville (Congressos da Cidade) se realizam a cada dois anos. 3) O Observatoire des engagements (Observatório dos Compromissos) dispõe de um acordo elaborado por seus membros, os quais reclassificam os compromissos de acordo com as temáticas. 4) Reuniões internas realizadas pela população da cidade desembocaram em “42 ações para construirmos juntos o projeto de cidade”. 5) Os Comitês de Iniciativas Cidadãs (CIC) se reúnem em seis bairros que, por sua vez, compreendem dois ou três bairros participantes do Parlons franchement. 6) O jornal semanal da cidade substituiu o jornal da municipalidade. 7) A Consult'Action é uma ação específica para compartilhar informações sobre o projeto de cidade. 8) A Maison des projets (Casa dos Projetos) é um local de funcionamento permanente (200 a 250 pessoas atendidas por dia). 9) As oficinas orçamentárias foram postas em prática no contexto do terceiro congresso com o objetivo de traduzir as exigências dos habitantes. 10) A Oficina Pública de Moradia de Baixo Custo foi envolvida em um processo participativo com os arrendatários através de reuniões duas ou três vezes por ano.*

*Relações entre instâncias do orçamento participativo e outros instrumentos de planejamento.*

Os orçamentos participativos geralmente são exercícios de curto prazo (um ano ou, às vezes, dois) que respondem a demandas imediatas da população mais necessitada. Por consequência, um dos maiores desafios que os orçamentos participativos enfrentam é sua relação com o planejamento da cidade em longo prazo e, em especial, com os planos estratégicos e planos de desenvolvimento.

Por outro lado, as demandas priorizadas através dos processos de orçamento participativo são geralmente direcionadas à melhoria do bairro ou do distrito. Muito raramente as demandas referem-se à cidade como um todo. Portanto, a vinculação dos orçamentos participativos com o planejamento físico e com as exigências da cidade como um todo é outro desafio maior e outro ponto de debate necessário. Nesse nível, várias perguntas são sugeridas:

*Como, concretamente, fazer a ponte entre os orçamentos participativos e o planejamento?*

*Como conciliar as exigências de curto prazo da população com as exigências de longo prazo da cidade como bem social?*

*Quais são as instâncias e mecanismos que regulam as tensões bairro-cidade e curto prazo-longo prazo?*

*Será que a discussão de 100% do orçamento para investimentos não vai restringir as capacidades de investimento em infra-estruturas primárias às vezes necessárias (como vias expressas, aeroportos e estações de tratamento)?*

Pode-se dizer que a relação entre os orçamentos participativos e os planos locais é dialética e interativa. Duas situações típicas podem ser identificadas:

A primeira (em particular na América Latina) ocorre em cidades onde os orçamentos participativos são *posteriores* aos planos de desenvolvimento. Um caso ilustrativo é Villa el Salvador, mencionado antes, ou Ilo. Nesse caso, o orçamento participativo “situa-se dentro do plano de desenvolvimento sustentável, do plano diretor e do plano de classificação territorial” (estudo de caso de Ilo). Para facilitar esse processo, o município faz um esforço para a *capacitar* os participantes do processo de orçamento participativo no que tange aos conteúdos desses planos. Puerto Asís (Colômbia) vai mais longe ainda quando coloca que os “*projetos* (as demandas que resultam do orçamento participativo) *devem responder às necessidades dos planos*”. Em Montevidéu, o município considera que os “*conselhos de regionais levam em conta*” as orientações dos planos. Os comentários de Ilo e Montevidéu fazem-nos chegar à conclusão de que a *ponte* entre os planos de longo prazo e os orçamentos participativos são

nada mais nada menos do que *os cidadãos e cidadãs* participantes. São eles e elas a articulação entre os dois processos. Esses delegados, vereadores e representantes atuam cada vez mais nos dois âmbitos. Em Porto Alegre, por exemplo, os conselheiros do COP são também representantes (não os únicos) do Conselho do Plano Diretor Urbano. Por um lado, eles vão opinar sobre o futuro da cidade a partir de suas demandas imediatas, mas, ao mesmo tempo, esses mesmos representantes/delegados vão levar as discussões do Plano Diretor para dentro do orçamento participativo.

A segunda situação ocorre em cidades nas quais a implementação do OP *antecedeu* a definição de planos estratégicos ou de desenvolvimento urbano (ou sua revisão, como acontece atualmente no Brasil). A contribuição do orçamento participativo foi nítida e reconhecida pelas próprias cidades: os planos foram construídos “a partir do orçamento participativo” (Icapuí). Na Delegação Cuauhtémoc (México), as agendas cidadãs, ou seja, o espaço onde o orçamento é discutido, “orientam as diretrizes do Plano de Governo”. Em Campinas, “o orçamento participativo colabora para a mobilização e divulgação deste novo momento de participação popular no planejamento em longo prazo da cidade”.

A relação interativa e dialética entre os dois momentos do planejamento é ilustrada por comentários de Caxias do Sul e de Belo Horizonte.

*Em Caxias, o Plano Físico Urbano determinou as políticas específicas de educação, saúde, habitação, saneamento, lazer e outras após a aprovação da elaboração do Plano Integrado de Desenvolvimento (PID). O PID foi alavancado pelo processo do OP a partir da necessidade de se subsidiar a discussão com a comunidade com informações e diagnósticos (estudo de caso de Caxias do Sul).*

*Em Belo Horizonte, o orçamento participativo incorporou a concepção de “drenagem não apenas como canalização, mas também como contenção através de bacias e barragens, levando o município a criar o Plano Diretor de Drenagem. Foi introduzido o conceito de complexo de ruas em contraponto à obra individual de uma rua. Passou-se a permitir a escolha de empreendimentos de maior porte, com possibilidade de execução parcelada, através da aprovação de um projeto global e da execução de um trecho da obra a cada OP, de acordo com a capacidade orçamentária” (estudo de caso de Belo Horizonte).*

### 3.5. A visão dos atores sobre suas inovações

Nesta seção, foram selecionadas partes das respostas das cidades à seguinte pergunta:

*Descreva os principais aspectos inovadores de sua experiência com o OP (o que a faz única)?*

Porto Alegre

*Desde a implantação do OP em 1989, este tem sido o principal instrumento de diálogo da administração municipal. A inovação está no fato de propiciar uma relação permanente entre gestor e sociedade.*

Belém

*O Congresso da Cidade é inovador porque ele incorpora em um único processo a discussão das políticas públicas com o debate orçamentário, dando à participação popular um poder pleno de deliberação sobre todas as dimensões da vida da cidade, o que se reflete na qualidade das demandas populares, antes direcionadas à resolução de problemas imediatos das comunidades, e hoje articuladas a um projeto de desenvolvimento local.*

*Outro aspecto importante é a incorporação do debate das políticas setoriais de direitos humanos ao processo de participação popular, o que tem colaborado muito para a superação de preconceitos e discriminações.*

Belo Horizonte

*O inovador é a promoção da inversão de prioridades com distribuição de recursos através do IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana)*

*Também a existência de uma instância de controle e fiscalização diretamente ligada ao acompanhamento da execução dos empreendimentos aprovados, a COMFORÇA.*

*Além disso, a indução ao planejamento, levando em conta critérios técnicos e de planejamento na definição das prioridades, gerando um plano de obras que, por sua vez, orienta o planejamento da cidade*

*Também a realização do OP HABITAÇÃO*

Santo André

*Santo André tem uma experiência singular na implantação do Orçamento Participativo. A prefeitura tem assento no Conselho Municipal do Orçamento com direito a voz e voto, e hoje a sociedade civil é maioria no Conselho.*

*Outra inovação diz respeito à articulação do Orçamento Participativo e do Cidade Futuro. Consideramos que os dois processos incorporam a participação da comunidade mas não dão conta de diferentes aspectos de um planejamento integrado da cidade. O Cidade Futuro trabalha em torno dos eixos temáticos estruturantes do desenvolvimento de médio e longo prazo da cidade (desenvolvimento econômico e urbano, qualidade ambiental, inclusão social, educação, identidade cultural, reforma do Estado, saúde e combate à violência Urbana), enquanto o Orçamento Participativo atua no planejamento anual dos recursos a serem aplicados pelo Poder Público. A inovação reside exatamente no fato de articular essas duas dimensões de planejamento, preservando, contudo, suas finalidades próprias. Dos dois processos participam pessoas de diferentes segmentos sociais, econômicos e culturais. A aproximação tende a reforçar essa tendência, possibilitando que os diversos segmentos sociais façam o importante aprendizado de discutir tanto os desafios estratégicos para o desenvolvimento da cidade quanto as necessidades e problemas mais imediatos.*

Campinas

*Em Campinas, o Conselho do Orçamento Participativo (COP) delibera sobre 100% dos investimentos públicos municipais. Além disso, o COP é composto apenas pelos representantes eleitos pela sociedade civil.*

*No tema Desenvolvimento Econômico, participam a indústria, o comércio, os produtores rurais, os microempresários, o setor informal (ambulantes), as cooperativas (economia solidária) e os sindicatos, definindo prioridades para a geração de trabalho e renda no município de Campinas.*

*No primeiro ano, foram eleitos apenas dois conselheiros desta temática (um titular e um suplente), gerando grande polêmica quanto ao grau de representatividade deste, saído do segmento da economia informal. No segundo ano, o COP redefiniu a temática, possibilitando que a chamada economia formal (indústria, comércio, microempresários e produtores rurais) elegeisse dois conselheiros, enquanto o grupo da economia informal, cooperativas e sindicatos pode eleger mais dois conselheiros, separadamente.*

Alvorada

*O OP tem um grande valor pedagógico, educa o exercício da cidadania, possibilita a participação ativa dos cidadãos. Ele; rompe com o individualismo, reforçando o interesse comunitário, dando passos na organização da sociedade.*

Juiz de Fora

*A proposta de elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Centros Regionais, em consonância com a implantação da reforma administrativa, fortalece o papel das instituições representativas dos interesses comunitários e, dessa forma, permite aos cidadãos uma visão completa da apropriação dos gastos por parte de cada bairro e região.*

*Por outro lado, o planejamento pretende reforçar a tendência, verificada nos últimos anos, de ampliação da parcela de investimentos definidos por meio do Orçamento Participativo. Desde que criado, o volume de recursos aplicados sob esta modalidade sofreu acréscimo de 660%.*

Caxias do Sul

*Inicialmente, as lideranças comunitárias achavam que o OP enfraqueceria os movimentos comunitários, mas*

*o tempo provou o contrário. Os delegados/as agregaram-se às associações de bairro e ampliaram a formação de lideranças comunitárias, tornando o OP um espaço de organização popular e de formação de lideranças.*

*A abertura à possibilidade de a população participar das tomadas de decisões, exigiu do governo uma nova organização interna que possibilitasse, através de um processo mais planejado e qualificado, subsidiar a população com informações técnicas e políticas para defender suas posições junto à população. Desta necessidade, nasceu o Grupo de Trabalho (GT) do OP, que congregou as diferentes unidades administrativas do governo. Além das funções diretamente relacionadas ao processo do OP, em muitos momentos o GT acabou assumindo tarefas de planejamento geral do governo.*

*A tarefa deste GT não era a de impor suas idéias ou de conduzir o grupo à posição que estima correta, mas ajudar a população a estabelecer distância de sua realidade vivida e colocar-se diante dela, como diante de um objeto de estudo e ação.*

*O OP em Caxias do Sul está vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito, sob a responsabilidade da Coordenação das Relações com a Comunidade (CRC), que é o órgão responsável pelo processo do OP em termos de políticas e de organização comunitária, em conjunto com a Secretaria de Planejamento Municipal (Seplam). No Município, a experiência do OP está sendo construída numa visão de Planejamento Participativo, adotando-se a divisão territorial da cidade em nove unidades urbanas e uma rural de planejamento, segundo a organização do Plano Físico Urbano, pois esta estrutura descentraliza e orienta as ações administrativas.*

#### Icapuí

*Em 1998, a Prefeitura Municipal de Icapuí assinou um convênio com o Programa de Gestão Urbana (PGU) no sentido de reforçar e realimentar a gestão democrática da cidade através da participação das crianças. O Programa Dia Feliz – Brincando Sério de Cidadania deu início à participação Infanto-juvenil, através de atividades culturais e de lazer, visando a gestão democrática da cidade. O objetivo do Dia Feliz, que se iniciou com apenas oito escolas, é incentivar a participação comunitária infanto-juvenil através de atividades culturais, educativas e de lazer.*

*Com o Dia Feliz, buscou-se identificar a percepção infanto-juvenil com relação à sua comunidade e ao seu município; sensibilizar as crianças e jovens para a vida comunitária e para o desenvolvimento local; e levantar as prioridades deste público para o Orçamento Participativo. Cada escola escolhe uma prioridade para a escola e uma prioridade para o município. No primeiro ano, participaram oito escolas. Em seguida, o programa foi ampliado, e, atualmente, é realizado nas 22 escolas do município, com crianças de quatro a 15 anos.*

#### Mundo Novo

*A maior inovação em nossa experiência de participação popular refere-se ao fato de discutirmos 100% do nosso orçamento municipal com o COP.*

*O processo de aprovação do orçamento anual é bastante cansativo e demorado, pois são discutidos desde os valores gastos com material de expediente por cada secretaria e/ou departamento até os investimentos que foram apontados pelos conselheiros nos segmentos. Porém, o resultado é muito satisfatório, já que se percebe o avanço dos conselheiros no conhecimento e no controle sobre o orçamento público municipal.*

#### Cidade do México

*Da mesma forma que em algum outro processo realizado simultaneamente à gestão local – como processos inéditos no México –, a contribuição substancial singular da proposta realizada na Delegação Cuauhtémoc foi a articulação e construção metodológica que permite complementar o processo de orçamento participativo com o do planejamento participativo do desenvolvimento local mediante a geração das agendas cidadãs.*

*Por sua vez, as diversas comissões de planejamento que foram criadas durante o processo cumprem uma função de controladoria regional, o que significa um grande avanço nos processos de democratização e governança com transparência e honestidade.*

#### Buenos Aires

*Em primeiro lugar, o fator distintivo do processo de implementação do orçamento participativo na cidade de*

*Buenos Aires é o fato de ter sido realizado no meio da mais profunda crise de representatividade e legitimidade das instituições políticas e sociais da história.*

*Em segundo lugar, destacaria o feito de que não se priorizam nem se pré-atribuem montantes, mas são estabelecidas ações e projetos que se incorporam ao planejamento orçamentário das áreas do governo.*

*Uma terceira característica distintiva é a aprovação e execução de projetos conjuntamente administrados pelo governo e pela sociedade civil no contexto do orçamento participativo.*

*Em quarto lugar, a composição do Conselho do Orçamento Participativo, que inclui, além dos conselheiros regionais e funcionários públicos municipais, representantes de organizações sociais que foram protagonistas na luta pela implantação dessa ferramenta na cidade durante os últimos dez anos.*

*Por último, destacaria a originalidade da mesma concepção do Ciclo de Assembléias Regionais, onde convivem o debate territorial e temático por parte dos mesmos atores, partindo de um diagnóstico participativo para o qual contribuem, além do governo, entidades locais, ONGs, redes e todas as outras formas de organização com assento no COP, ou que exerçam atividades comprovadas no mesmo.*

#### Montevideú

*Os Compromissos de Gestão (resultantes do orçamento participativo) aprovados em cada zona, embora contem com um contexto normativo específico, apóiam-se fortemente em um compromisso ético assumido entre a prefeitura e os conselhos regionais que assegura seu cumprimento.*

*O nível de legitimidade dos conselhos regionais (produto de sua eleição mediante votação pública) promove a construção da cidadania, o empoderamento dos atores da sociedade civil e a construção da cidade (através da priorização e execução de obras definidas pelas pessoas).*

#### Rosário

*A inclusão na lei que dispõe sobre e regula o funcionamento dos conselhos participativos de um artigo referente à questão de gênero que deve ser respeitada no momento da integração dos tais conselhos. Essa proporcionalidade de representação é de pelo menos um terço do total.*

*A articulação entre o plano estratégico da cidade e o orçamento participativo.*

#### Villa el Salvador

*Relações propositivas entre os diversos atores. Esse processo obrigou os diversos atores a recriar um discurso para que nele se inclua um futuro que possa ser alcançado e um caminho para torná-lo realidade. Em termos concretos, isso permitiu uma maior proximidade entre o governo local e os cidadãos, aplicação de critérios e de regras e a intervenção dos cidadãos nas decisões que os afetam e controlam o governo local. Essa intervenção foi realizada de maneira real e efetiva no momento da priorização do tipo de obras que os territórios consideram conveniente realizar. Ademais, implicou a geração de mecanismos que permitem aos cidadãos a fiscalização das obras.*

*Níveis de participação. Apesar de todos os problemas durante o processo, os níveis de participação da comunidade são relativamente bons. Cerca de 12,5% da população acima de 15 anos de Villa el Salvador teve alguma participação na priorização das obras em seu território. 6,25% dessa população tiveram uma intervenção mais dinâmica nos distintos espaços de tomada de decisões.*

*Atrai uma grande quantidade de pessoas com preocupações imediatistas, que, ao participarem e terem algum contato com o processo, aprendem um pouco mais sobre seu bairro e o funcionamento do governo local. A maioria sai com um conhecimento maior sobre a vida pública do que o que tinham antes de participar. O valor dessas pequenas práticas cidadãs está em sua contribuição à democracia e à governabilidade do país.*

llo

*A população sabe de quanto é o orçamento e quanto lhe corresponde.  
A cidade conta com todos os seus planos implementados.  
A avaliação anual do processo permite corrigir e melhorar o processo.  
A população contribui e dá a contrapartida para o desenvolvimento das obras.  
Conta com estatuto e regulamento.*

#### Cuenca

Alguns dos elementos que fazem da experiência da municipalidade de Cuenca de ter iniciado o processo de orçamento participativo em suas 21 paróquias rurais uma experiência única são os seguintes:

*Apoio da municipalidade à Consolidação das Comissões Paroquiais como sendo governos locais de proximidade às necessidades e soluções dos problemas da comunidade rural, pois foi possível afiançar sua posição dentro de suas comunidades e que estas adquirissem experiência administrativa na gestão de projetos e no manejo dos recursos públicos.*

*Um dos elementos mais positivos da experiência é o fortalecimento da participação social das comunidades rurais, através de assembleias paroquiais nas quais a comunidade identifica e prioriza os projetos, assim como se compromete a co-financiar a execução dos mesmos através da mão de obra, mutirões, doações de materiais etc. Através desse processo, as comunidades apropriam-se dos projetos e comprometem-se com a sua administração e manutenção.*

*Algumas comunidades identificaram durante o processo a possibilidade de poderem vir a formar empresas comunitárias para uma administração eficiente de serviços, especialmente fornecimento de água potável e sistema de esgoto. Três projetos desse tipo de empresa encontram-se em processo de formação.*

*Em três anos de OP, as comunidades rurais deram um salto qualitativo na identificação de prioridades, pois, atualmente, já não estão preocupadas unicamente com os serviços e com o equipamento comunitário. Elas estão identificando a necessidade de priorizar projetos produtivos para o melhoramento da renda da comunidade e das famílias.*

#### Puerto Asís

*Sua localização geográfica, a infra-estrutura fluvial, aérea e terrestre, e a pouca ou nenhuma presença do Estado foram os principais fatores que permitiram que os grupos armados à margem da lei se fizessem presentes neste município que oferecia as condições necessárias para a semeadura e produção de culturas agrícolas ilícitas. Foi assim que as FARC e as Autodefesas chegaram à região nos inícios das décadas de 80 e 90, respectivamente, aumentando o conflito e o índice anual de homicídios para 133 por 100 mil habitantes no ano 2000, dobrando a média nacional, que corresponde a 63 por 100 mil habitantes. É o município do departamento de Putumayo que apresenta a taxa mais alta de mortalidade, com 65,4 mortes por mil habitantes.*

*Com o exercício do orçamento participativo, o governo local incrementou sua governabilidade na medida em que abriu espaços democráticos em um município com uma delicada situação de ordem pública, já que os grupos armados à margem da lei não permitiram que o prefeito cumprisse o mandato para o qual foi eleito, e muito menos adiantasse processos democráticos. Mesmo assim, a comunidade teve a possibilidade de influir na tomada de decisões sobre investimentos locais através da priorização de projetos, legitimando não somente o orçamento municipal, mas também o governo.*

#### Cotacachi

*O processo de orçamento participativo é inovador porque surge da participação dos cidadãos organizados na Assembleia de Unidade Cantonal. A metodologia foi trabalhada conjuntamente com os atores locais das três zonas do cantão.*

*Essa experiência permitiu que, pela primeira vez na história do cantão e do país, o município invista no processo de organização e participação dos cidadãos, amparado na Lei de Descentralização e Participação Social.*

*Na definição de obras e projetos a serem incluídos no orçamento participativo municipal, estabelecem-se altos níveis de consenso e concordância.*

*O acompanhamento do orçamento participativo municipal realiza-se com a formação dos comitês de acompanhamento, uma proposta que nasce da sociedade civil que participou do processo do OP.*

*Conseguiu-se uma distribuição eqüitativa entre as zonas urbana e rural do cantão de Cotacachi.*

#### Córdoba

*Em primeiro lugar, trata-se de um processo aberto a contínuas modificações, dado seu caráter eminentemente público e ligado aos cidadãos, que têm de ajudar a formar o próprio processo.*

*Trata-se de um processo auto-regulamentado: A participação dos cidadãos na elaboração do auto-regulamento, através do qual regulam-se a participação e grande parte do processo metodológico, favoreceu o bom andamento de cada uma das fases.*

*O trabalho contínuo dos cidadãos, associações e técnicos municipais foi favorecido através de uma mesa de trabalho em cada um dos distritos da cidade e de uma mesa de apoio e acompanhamento em nível de cidade.*

#### Saint-Denis

*Como outras cidades francesas, Saint-Denis desenvolveu nos anos 90 um processo participativo em seus bairros que, em geral, tem as mesmas características dos processos realizados nas outras 50 cidades francesas mais avançadas nessa direção. Em certa medida, isso permitiu que a democracia participativa (limitada) fosse levada da escala do bairro para a escala da cidade, o que na França é excepcional (somente quatro ou cinco cidades iniciaram processos de orçamento participativo, embora outras também pretendam iniciá-lo).*

*Esse processo está longe de ser finalizado, mas, comparativamente e notavelmente além dos limites atuais da experiência, Saint-Denis contribuiu de maneira importante para a divulgação na França da idéia de democracia participativa e, mais especificamente, do orçamento participativo.*

*O aspecto mais inovador de Saint-Denis é, sem dúvida, uma tentativa ainda balbuciante, mas que pode constituir-se no início de um modelo, de fazer com que o orçamento participativo e a Câmara de Vereadores se encontrem em sessões comuns. Considerando-se que o legislativo foi marginalizado na maior parte das experiências de orçamento participativo desenvolvidas internacionalmente, a tentativa de articular estruturalmente o orçamento participativo merece ser destacada.*

#### Pieve Emanuele

*O orçamento participativo merece atenção pelos seguintes motivos principais:*

*Os múltiplos níveis e a coerência com a qual o tema da participação dos cidadãos enfrentou seus diversos planos (através do laboratório de planejamento na escola, da Agenda 21 local, da criação do Plano Social da zona Free Software Open Source etc).*

*A determinação política que o apóia em um momento extremamente difícil para as entidades locais italianas, enfrentando a imposição da lei financeira nacional, que reduziu em muito a margem de manobra das comunas em matéria econômico-financeira.*

#### Rheinstetten

*Rheinstetten é um dos principais exemplos do desenvolvimento do orçamento participativo e da democracia participativa na Alemanha. O que é único neste país é o fato de o processo ocorrer primeiramente dentro de um movimento de modernização da ação pública. Na Europa, assim como na América Latina, o orçamento participativo pode ter diversos (embora não exclusivos) tipos de objetivos. O primeiro é administrativo: o orçamento participativo é concebido como uma forma de melhorar a eficiência da administração pública. O segundo é social: supõe-se que o orçamento participativo deva ter um resultado social, como apoiar a "inversão de prioridades" (Brasil) ou "gerar laços sociais e paz social (lien social)" (França). O terceiro é estritamente político: a idéia de "democratizar a democracia".*



## Capítulo 4. Propostas

Yves Cabannes  
PGU-ALC (UN-Habitat)

### 1. Temas de debate para o seminário

Vários dos temas desta seção foram surgindo da análise das experiências, das leituras e de reuniões prévias. Muitos dos diferentes pontos são uma síntese da seção anterior. Eles estão organizados em cinco dimensões: a) participativa; b) financeira; c) territorial; d) normativa e jurídico-legal. Ademais, foi agregada uma dimensão política tratando das relações entre orçamento participativo, governabilidade e democratização. Depois de serem debatidos, esses temas podem eventualmente transformar-se em temas de projetos de interesse comum da Rede 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo.

#### *Dimensão participativa*

*Tema 1. Onde são tomadas as decisões orçamentárias? Quem tem o poder de decisão em relação aos orçamentos?*

Observou-se que alguns dos orçamentos participativos são *consultas* aos cidadãos. Isso pode ser um avanço em direção à democracia em alguns contextos. No outro extremo, estão os Conselhos do Orçamento Participativo (COP), os quais tem um real poder de decisão e são compostos geralmente por delegados originários da sociedade civil. No entanto, nem todas as cidades têm um COP – algumas dependem mais de estruturas sociais pré-existentes. Concepções diferentes, implícitas e explícitas, estão por trás destas modalidades e teriam de ser discutidas.

*Tema 2. Quais são os objetivos subjacentes aos orçamentos participativos?*

Lógica de melhoramento da gestão (o orçamento participativo como instrumento), lógica social de inversão de prioridades e de construção de novas relações entre sociedade civil e governo ou lógica política de radicalização da democracia na direção do poder dos cidadãos?

Provavelmente, segundo os atores envolvidos, essas lógicas e esses objetivos mudem. O orçamento participativo revela-se como uma arena para a confrontação dessas lógicas. Pergunta-se se o orçamento participativo pode resolver essas lógicas antagônicas e, em caso positivo, como fazer.

*Tema 3. Controle social das decisões.* Quem controla e fiscaliza a execução do orçamento e o processo de implementação das obras?

Existem fortes divergências entre as várias modalidades, desde o controle a partir do executivo até o controle a partir dos habitantes locais sem mandato particular, passando por uma ampla gama de comissões e conselhos. O controle social por parte do cidadão, uma vez aprovado o orçamento, aparece como um elemento central para a conservação da qualidade do processo e a garantia de sua transparência até a inauguração das obras ou serviços aprovados. A confrontação de idéias acerca do tema ainda é incipiente. No entanto, há a necessidade de um debate profundo sobre as formas e instâncias de controle mais adequadas. As respostas dadas pelas cidades são um primeiro elemento extremamente positivo e insuficientemente conhecido.

*Tema 4. Participação direta ou representação dos cidadãos?*

Duas formas de participação foram identificadas nos orçamentos participativos. A primeira é direta, geralmente através de plenárias temáticas ou regionais. A segunda é indireta e dá-se através de organizações sociais, organizações de base e organizações sindicais. Os cidadãos são representados por seus líderes. Este segundo modelo aponta a uma *democracia representativa comunitária* distante em nível conceitual da democracia

participativa direta.

#### *Tema 5. Papel dos profissionais (ONGs, universidades, organizações internacionais, “sócios externos” etc)*

As organizações de profissionais, particularmente as ONGs, atuam de forma muito variável de uma experiência para outra: por exemplo, assessoria, capacitação, investigação ou promoção voluntária. Na maioria dos casos, esses organismos estão totalmente alijados do poder de decisão, enquanto, em outros, eles têm um papel de assessoria “orgânica” em nível municipal ou fazem parte das instâncias de decisão orçamentária (Buenos Aires, por exemplo). O papel das ONGs e dos organismos de profissionais é um tema ainda pouco debatido até o momento, e que merece ser trabalhado.

#### *Tema 6. Participação dos excluídos e excluídas*

Pouca atenção está sendo dada à massificação da participação dos excluídos/as e a uma maior representação de grupos sociais tradicionalmente excluídos: imigrantes, trabalhadores ilegais, afro-americanos, indígenas, portadores de HIV/AIDS, gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros, idosos, portadores de deficiências, moradores de rua.

Os orçamentos participativos desenvolvem-se geralmente em plenárias temáticas e plenárias regionais. Algumas cidades, no entanto, têm uma *perspectiva atoral* na qual os *segmentos excluídos e vulneráveis* são considerados de forma diferenciada, com uma verdadeira determinação para o empoderamento dos segmentos mais marginalizados da cidade. A maioria dos orçamentos participativos é construída sobre a base da universalização dos direitos (e do direito de participar). No fim, esse princípio não acabará excluindo os mais fragilizados da sociedade? Como encarar esse desafio?

#### *Tema 7. Mecanismos municipais de avaliação e monitoramento*

Os municípios dispõem de instrumentos e métodos muito limitados para registrar os avanços, problemas, acertos e impactos do orçamento participativo tanto na cidade como dentro do governo local. Um debate sobre o tema pode ajudar a socializar soluções potenciais.

#### *Tema 8. Capacitação e reforço das capacidades dos governos locais*

Um dos desafios dos municípios é poder capacitar seu pessoal para que este possa enfrentar as exigências e os desafios apresentados pela implementação dos orçamentos participativos. Essa capacitação tem que se dar nos vários níveis da administração municipal, e na maioria das secretarias. Pode-se estender aos vereadores, assim como a suas equipes de assessores, cujo papel é decisivo. Trata-se de um tema de debate pouco trabalhado até o momento, apesar de que ninguém nega ter interesse.

### **Dimensão financeira**

#### *Tema 9. Gestão da escassez ou controle dos recursos públicos*

Há uma distância financeira e política abismal entre as experiências que debatem menos de 1% de seu orçamento e aquelas que caminham em direção aos 100% do orçamento municipal. Pode-se falar em ambos os casos de orçamentos participativos?

Um argumento colocado por vários movimentos sociais é de que discutir “valores simbólicos” é verdadeiramente fazer uma “gestão da escassez” ou “lutar pelas migalhas do banquete” sem muito sentido a partir da sua perspectiva. Como e a partir de quando podemos falar de orçamento participativo? Quando o “o” de orçamento é minúsculo? Será que um “P” maiúsculo de participação é suficiente?

#### *Tema 10. Finanças municipais e orçamentos municipais*

Uma das conclusões do presente documento é de que aprofundar a compreensão do tema orçamentário municipal e de seus vínculos com a parte participativa é uma tarefa urgente e totalmente necessária. Um dos principais déficits de conhecimento refere-se à parte tributária municipal, base de uma maior autonomia dos municípios.

## **Dimensão territorial**

### *Tema 11. Até onde descentralizar?*

Uma característica dos orçamentos participativos é o fato de eles anteciparem ou aprofundarem os processos de descentralização que acontecem nas cidades. As seguintes perguntas continuam em aberto: *Até onde deve-se descentralizar? Quantas regiões ou sub-regiões devem existir nos orçamentos participativos? Há um tamanho ideal? Como é possível vincular às Unidades Territoriais de Planejamento quando estas existem?* As respostas das cidades são extremamente variadas, e o tema merece um debate mais profundo.

### *Tema 12. Orçamento participativo para o bairro ou para a cidade?*

As demandas priorizadas pelos orçamentos participativos na maioria dos casos referem-se a melhoras das condições de vida em nível de bairro ou em nível de comunidade. No entanto, são necessários investimentos além do bairro, em nível de distrito, município ao todo, e também em nível supramunicipal. Como enfrentar o antagonismo bairro-cidade no nível do orçamento participativo? Algumas cidades têm respostas às vezes parciais e às vezes inovadoras, gerando, por exemplo, novas centralidades urbanas em distritos tradicionalmente esquecidos e periféricos. Esse tema também merece ser discutido mais a fundo, a partir de uma visão de cidade e a partir das experiências concretas.

## **Dimensão normativa e jurídico-legal**

### *Tema 13. Processo experimental ou processo normativo?*

Várias cidades defendem que o “movimento social” seja o motor do orçamento participativo e que os orçamentos participativos andem no ritmo e na direção dos cidadãos e de suas relações com os governos locais. Elas não se preocupam em institucionalizar muito rapidamente os processos. Em oposição a essa visão “de baixo para cima”, existem orçamentos participativos que foram decretados “de cima para baixo”, pelo poder político. Quais são os riscos e os limites de cada um desses caminhos, que terão *a priori* poucas possibilidades de encontrarem-se?

### *Tema 14. Até onde formalizar ou institucionalizar?*

Muitos dos orçamentos participativos, especialmente os brasileiros, são *auto-regulados* e *auto-regulamentados*, ajustando anualmente as regras do jogo contidas nos regulamentos internos, principalmente através de decisões dos conselhos do orçamento participativo. Contrariamente a essa posição, há cidades que formalizam e legalizam as regras do jogo com leis e/ou decretos. Elas apontam a uma clara institucionalização que, embora perca em flexibilidade e dinâmica dos cidadãos, ganha em legalidade formal. Um debate entre essas posições relativamente distantes seria extremamente frutífero.

### *Tema 15. Vinculações entre planos de desenvolvimento ou de classificação territorial e orçamentos participativos*

As demandas priorizadas através dos processos de orçamento participativo são geralmente direcionadas à melhoria do bairro ou do distrito. Muito raramente as demandas referem-se à cidade como um todo. Portanto, a vinculação dos orçamentos participativos com o planejamento físico e com as exigências da cidade como um todo é outro desafio maior e outro ponto de debate necessário. Nesse nível, várias perguntas são sugeridas:

*Como, concretamente, fazer a ponte entre os orçamentos participativos e o planejamento?*

*Como conciliar as exigências de curto prazo da população com as exigências de longo prazo da cidade como bem social?*

*Quais são as instâncias e mecanismos que regulam as tensões bairro-cidade e curto prazo-longo prazo?*

*Será que a discussão de 100% do orçamento para investimentos não vai restringir as capacidades de investimento em infra-estruturas primárias às vezes necessárias (como vias expressas, aeroportos e estações de tratamento)?*

## **Dimensão política, governabilidade e democracia**

### *Tema 16. Informação, comunicação e orçamentos participativos*

A qualidade da relação entre o governo local e a sociedade civil depende acima de tudo da qualidade de sua comunicação. Várias cidades inovaram nesse sentido, o que demonstra um interesse real pelo tema. No entanto, e paradoxalmente, pouca “comunicação” está ocorrendo entre as cidades sobre suas práticas. Aprofundar o debate permitiria, sem sombra de dúvida, uma capitalização importante de soluções.

### *Tema 17. Relação com o legislativo e os vereadores. O papel político dos orçamentos participativos*

Um debate sobre a *função política* dos orçamentos participativos em cidades com uma tradição presidencialista (nas quais a relação entre o prefeito e a população pode ser direta e clientelista) e com uma democracia representativa truncada (isto é, com um baixo nível de representação do legislativo) poderia ser extremamente frutífero. Duas perguntas podem ser feitas:

*O orçamento participativo ocupa um vazio deixado pela democracia representativa e a substitui? Ou é um elemento central de uma democracia participativa?*

*O orçamento participativo tende a reforçar o papel do prefeito (e do executivo) frente aos vereadores e ao legislativo? Como solucionar tal tensão?*

### *Tema 18. Orçamento participativo e modelos de democracia participativa*

Uma reflexão política e teórica acerca do tema da contribuição que o orçamento participativo está dando para a construção de uma democracia participativa em nível municipal poderia mobilizar não somente acadêmicos, mas também autoridades políticas diretamente comprometidas com o tema. As relações entre o legislativo e o executivo no contexto do orçamento participativo constituem um dos pontos a trabalhar. Outro tema é relacionado ao conceito de democracia de proximidade: *Não serão os orçamentos participativos limitados a construir uma democracia participativa de “proximidade”, isto é, limitada ao bairro?*

### *Tema 19. Como evitar a cooptação (recuperação política), a burocratização do processo e a padronização ou “modelização” do processo?*

Esses são grandes riscos frente aos processos que vêm sendo realizados atualmente. Esses temas não foram até agora objeto de debates públicos profundos. O seminário de lançamento pode contribuir para o tema.

## **2. Comentários finais**

Além do efeito de moda pelo qual passam hoje em dia os orçamentos participativos, pode-se legitimamente pensar que o número de cidades que vão adotá-los e adaptá-los vai continuar crescendo de forma exponencial. Nos próximos dez anos, e talvez antes, e conforme o ritmo das próximas eleições municipais, o marco de mil cidades com orçamento participativo provavelmente será alcançado. Em termos de política de desenvolvimento, em termos de governabilidade ou em termos de controle do cidadão sobre recursos essencialmente endógenos, trata-se de um salto real de qualidade.

À leitura dos processos atuais e de seus impactos e na perspectiva de sua expansão, três reflexões serão colocadas: uma de característica social, outra econômica e outra política.

### *Condições de irreversibilidade dos processos*

O estudo conduzido pelo Fórum Brasileiro de Participação Popular indica que, entre 1997 e 2000, dos 103 casos estudados, mais de 20% foram interrompidos. Tal situação nos obriga a pensar sobre as *condições de irreversibilidade* dos processos, isto é, condições para que eles se consolidem e se fortaleçam com o tempo, além do voluntarismo político de determinado prefeito e do protagonismo de determinado movimento de cidadãos.

Parece-nos que a irreversibilidade dos orçamentos participativos está lado a lado com o *empoderamento* da população e sua *compreensão* da importância do processo e dos benefícios que ele traz. Chegar a esse

*empoderamento* supõe uma clara priorização da conscientização e educação dos cidadãos. Tal trabalho, à luz dos ensinamentos de Paulo Freire, merece uma mudança de escala da perspectiva educadora dos orçamentos participativos.

#### *Os produtores do setor informal e os prossumidores da socioeconomia solidária*

A intensificação dos efeitos negativos da globalização neoliberal, tais como o aumento da fome nas cidades, uma desigualdade jamais vista na história, o aprofundamento da indigência e a destruição de tecidos produtivos locais, resultou nos últimos quinze anos em respostas massivas e inovadoras dos setores da economia solidária e do setor informal. Microcréditos, moedas sociais, compras coletivas, conceitos de *prossumidores* e clubes de troca são algumas das formas tomadas por essas expressões de resistência econômica e, às vezes, de expansão econômica. Como conseqüência, essas novas (ou menos novas) formas de produção econômica, por serem, na maioria dos casos, provenientes dos movimentos e das transformações sociais, estão cada vez mais vinculadas aos processos de orçamento participativo. Além de saber se suas demandas serão atendidas (o que é, sem dúvida, positivo), é necessário saber qual será o controle dos produtores dos setores populares sobre a esfera política local. Essa relação e o sentido do controle abrem uma oportunidade para que os produtores da cidade possam diretamente controlar os benefícios da cidade. Eles propõem uma nova relação entre as esferas políticas econômicas em termos operacionais e teóricos.

#### *Uma visão moderna da política e da governabilidade*

Frente à crise dos partidos políticos tanto na Europa quanto na América Latina, à sua incapacidade de enfrentar os desafios urbanos atuais e, menos ainda, a responder a esses desafios, as cidades que implantaram orçamentos participativos estão, aparentemente, encontrando um caminho interessante para renovar sua cultura partidária e, ao mesmo tempo, responder às exigências atuais de seus cidadãos. Tal conceito supõe o aprendizado do *compartilhamento do poder político*, algo difícil porque a descentralização exige uma construção e uma apropriação de poder político em nível local.

Em nível político, os orçamentos participativos aparecem como um espaço de tensão positiva entre, por um lado, uma visão de governança moderna construída a partir de um poder político compartilhado e, por outro lado, as exigências do movimento social e dos cidadãos, que geralmente propõem os orçamentos participativos como uma demanda. Muitas vezes, frente a essas demandas *autoconsideradas* legítimas, os partidos propõem os orçamentos participativos como uma concessão ou o pagamento de uma dívida social acumulada.

Talvez os orçamentos participativos estejam ocupando o frágil espaço que existe entre uma liberdade que é conquistada pelos movimentos e um direito que se outorga desde da esfera pública.



# Bibliografía

## 1. Bibliografía Geral

- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. AME. **Presupuesto participativo**. AME, Quito, [s.f.], 5p.
- Avritzer, L.; Navarro Z. (orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**, Cortez Editora, São Paulo, 2003, 334p.
- Cabannes, Yves. **Les Budgets Participatifs. De la déclinaison comme un art municipal**. En: Villes en développement. N°52, jun, 2001, ISTED, París, 2001.
- Cabannes, Yves. **A Lesson on Participatory Budgeting from Latin America**. In: Habitat Debate, March 2003, Nairobi.
- Cabannes, Yves. **Panorama Latinoamericano de la Planificación Participativa del Desarrollo**. En: Relatorías del 1er. Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; N°94, 2ed. 2003, PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, pp.45-54.
- Cabannes, Yves. **Variables e indicadores para monitorear presupuestos participativos**. En: Presupuestos Participativos en Bolivia, La Paz, 2002. Memorias del Primer Seminario Nacional. Serie: Cuadernos de Trabajo. PGU-ALC (UN Hábitat), 14p.
- Cabannes, Yves. **Selección de textos sobre Presupuesto Participativo**. PGU-ALC, Quito, 1998, 125p.
- Carvalho, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora. **Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Gestão 1997/2000**. Revista Pólis N°34, Instituto Polis, São Paulo, 2000, 80p.
- Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO; Municipalidad de Villa El Salvador; Programa de Gestión Urbana. **Relatorías del 1er. Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo**. En: Serie: Cuaderno de Trabajo No. 94, 2ed., 2003, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, PGU-ALC, Quito, 109p.
- Coasaca, Dante. **El presupuesto participativo municipal. Desafío sinérgico de ciudadanía, democracia, institucionalidad y desarrollo. La experiencia de la Municipalidad Provincial de Canchis (Cusco - Perú) 1999 – 2002**. [s.ed.], Cusco, Agosto 18 de 2002, 24p.
- Congreso de la República Peruana. **Ley de gestión presupuestaria del Estado: Ley N°27209**. Congreso de la República, Lima, Diciembre 1999, 21p.
- Dias Ribeiro, Marcia. **Questões para a democracia: redimensionando os espaços entre a representação e a participação política**. [s.ed.], [s.l.], 2001, 17p.
- Echavarría, Corina. **“La política como construcción de una voluntad colectiva: Críticas a la democracia minimalista y el pluralismo integrativo”**. En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 10p.
- Escuela Mayor de Gestión Municipal; Cooperación Española. **El verdadero poder**. En: Retos Municipales, Boletín Informativo, Año 1, N°3. Escuela Mayor de Gestión Municipal, Lima, noviembre 1999, 4p.

- Fidel, Marília. **A luta da população para garantir seus direitos.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.71-74.
- Font, Joan. **Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala.** Granada, AECPA, Octubre 1999, 44p.
- Grazia, Gracia de. **Orçamento Participativo e a construção da gestão democrática da cidade.** FASE, Porto Alegre, 2000, 5p.
- Lopes, Marcelo. **Spaces of citizen power: Some remarks on the territoriality of participatory budgeting in Brazilian cities.** En: Memorias del IX Seminario Internacional "Derecho y Espacio Urbano". Serie: Cuadernos de Trabajo; N°101, IRGLUS, PGU-ALC, Quito, 2003, pp.135-140.
- Lozano, Claudio. **Experiencia sindical en el Presupuesto Participativo.** En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N° 17, IIED-AL, Buenos Aires, 1998, pp.30-31.
- Martins, María Luisa. **Os desafios da gestão municipal democrática.** Polis; Centro Josué de Castro, São Paulo, 2001, 17p.
- Mattos, Eduíno de. **A apropriação do estado pela cidadania.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.69-70.
- Organização Não-Governamental Solidariedade. **Caminhando para um Mundo Novo.** Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 183 p.
- Pires, Roberto. **Participation, planning and modernization: a new institutional analysis of the repercussions of the Participatory Budget in the public management in Belo Horizonte – Brazil.** IRGLUS, Porto Alegre, 2002, 13p.
- Programa de Gestión Urbana; Centro de Investigaciones Ciudad; UNICEF. **Presupuesto Participativo: Una Forma Distinta de Vivir la Democracia.** UNICEF, Quito, 2002, 9p.
- Sánchez, Félix. **Orçamento Participativo teoria e prática.** Cortez Editora, São Paulo, 2002, 119p.
- Sassarão, Paulo; Souza, Ivone. **Gestión democrática local y Presupuesto Participativo.** UNICEF, Quito, 1999, 39p.
- Serageldin, Mona. **Assessment of Participatory Budgeting in Brazil.** Graduate School of Design Harvard University, Center for Urban Development Studies, Boston, 2003, 70p. + anexos.
- Silva, Marcelo Kunrath. **Associativismo e participação social no "Orçamento Participativo": as experiências dos municípios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí - RS/Brasil.** [s.ed.], [s.l.], 2002, 24p.
- Silveira, Darlene. **Democracia participativa uma preocupação mundial.** En: Revista Ecos, N° 17, Março 2000, pp.24-27.
- Souza, Ubiratan. **Reflexiones sobre la experiencia del Presupuesto Participativo.** En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°7, IIED-AL, Buenos Aires, Abril 1998, pp.17-25.
- Torres Ribeiro A.; Gracia, G. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. 1997 – 2000.** Foro Nacional de Participación Popular, Editora Vozes, Petrópolis, 2003, 118p.
- Universidad Católica Andrés Bello. **Presupuesto Participativo.** Universidad Católica Andrés Bello, Ciudad Guayana, 2000, 11p.

- Utzig, José Eduardo. **Orçamento Participativo e performance governamental**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.189-203.
- Verle, J.; Brunet L. (orgs.). **Un Nouveau Monde en Construction**. Guayí, Porto Alegre, 2002, 236p.
- Villasante, T.; Garrido, F. J. (orgs.). **Metodologías y Presupuestos Participativos. Construyendo ciudadanía/ 3**. Cimas, Madrid, 2002, 287p.

## 2. Bibliografia por cidades

### Belém

- Brito Rodrigues, Edmilson. **A experiência do Orçamento Participativo de Belém do Pará**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, pp.79-84.
- Brito Rodrigues, Edmilson. **O futuro do Belém é o povo que decide**. [s.ed.], Belém, 2001, 12p.
- Conselho da Cidade. **Proposta de regimento do Congresso Geral da Cidade**. Conselho da Cidade, Belém, 2001, 11p.
- Conselho da Cidade. **Regimento interno do Conselho da Cidade**. Conselho da Cidade, Belém, 2001, 10p.
- Martins, María Luisa. **Os desafios da gestão municipal democrática**. Polis; Centro Josué de Castro, São Paulo, 2001, 17p.
- Ochoa, Paulo. **Congresso da Juventude. Primeiro emprego**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 9p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo. Boletim informativo**. Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2001, 6p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **As contas de Belém são da sua conta - 1999: Orçamento Participativo 2000**. Prefeitura Municipal de Belém, CRC, Belém, 2000, 19p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Assembléias de microregiões OP 99**. Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2002, 9p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Assembléia final do OP da Juventude**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 1p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Chamada da juventude. Lançamento do Congresso da Juventude 2001**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 3p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Cofis é controle popular**. Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 2p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Critérios técnicos OP 2000**. Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, Janeiro 2000, 14p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Critérios técnicos para avaliação das demandas do OP**. Prefeitura Municipal de Belém, CRC, Belém, 1998, 6p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Em Belém, o povo ensina a governar**. Belém, Prefeitura Municipal de Belém, 2000, 1p.

- Prefeitura Municipal de Belém. **Funcionamento do processo de OP. Cidade 2000: plenárias municipais.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 4p.
- Prefeitura Municipal de Belém; Secretaria de Finanças. SEFIN. **Iptu pago vira obra do OP.** Prefeitura Municipal de Belém, SEFIN, Belém, 2001, 1p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Manual de orientação para eleição dos delegados do OP 2000.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 2p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **OP da juventude agora é mais: é Congresso da Juventude.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 2p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo: regimento interno.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2000, 16p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo: construindo o poder popular.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, Fevereiro 1997, 14p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo: o que é isso, companheiro?** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 12p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo e a cidade de Belém.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 4p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Orçamento Participativo = Presupuesto Participativo = Budget Participation.** Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2001, [plegable], 5p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **Regimento interno do Orçamento Participativo de Belém.** Prefeitura Municipal de Belém; CRC, Belém, 2001, 14p.
- Prefeitura Municipal de Belém. **120 idéias que mudaram Belém.** Prefeitura Municipal de Belém, Belém, 2001, 50p.
- Serre, Agnes. **Building democratic planning in Belém.** Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2001, 3p.

### **Belo Horizonte**

- BH City Hall. **Participatory Budget: 10 years of experience in Belo Horizonte: we make BH a better place.** BH City Hall, Belo Horizonte, 2002, 15p.
- Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. **Programa estrutural em áreas de risco: em defesa da vida.** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; URBEL; AVSI, Belo Horizonte, Junho 1996, 4p.
- Dolabella, Míriam. **A proposta de orçamento da PBH para 2003.** En: Revista Pensar BH: Política Social, N°5, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Dezembro 2002, pp.18-22.
- Gomes, María Auxiliadora. **Transformações e avanços do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.** En: Revista Pensar BH: Política Social, N°5, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, Dezembro 2002, pp.23-34.
- Gret, M., Sintomer, Y. **Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie,** La Découverte, Paris, 2002, 135 p.
- Pires, Roberto. **Participation, planning and modernization: a new institutional analysis of the repercussions of the Participatory Budget in the public management in Belo Horizonte – Brazil.** IRGLUS, Porto Alegre, 2002, 13p.

- Pont, R. (coor); Barcelos A.(org). **Porto Alegre uma cidade que conquista**, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 2000, 238 p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **A cidade não acontece sem você: Orçamento Participativo 2001/2002**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 10p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Conselho regional popular: a Prefeitura mais perto a você**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, [c.a. 2000], 4p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Em Belo Horizonte, a Prefeitura e a comunidade estão trabalhando para o drama da moradia ter um final feliz**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; URBEL, Belo Horizonte, 2000, 3p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo da Habitação: esta é a porta de entrada para a realização de um direito seu**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; URBEL, Belo Horizonte, [c.a. 1999], 14p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2000, 29p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo 97: veio para ficar**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1998, 5p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo 1999/2000**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1998, 8p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo 1999/2000: manual**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 1999, 16p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Orçamento Participativo: 10 anos de experiência em Belo Horizonte: a gente faz uma BH melhor**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 25p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Participação popular: responsabilidade e benefícios para todos**. En: Construir BH: Ações e Programas da Prefeitura de Belo Horizonte 2003, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2003, pp.32-35.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **PGE. Plano global específico**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte; URBEL, Belo Horizonte, 2001, 4p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Habitação. **Programa Orçamento Participativo da habitação OPH 96/2000**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2001, 1p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Coordenação de Política Urbana Ambiental. **Programa de regularização fundiária**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 4p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal de Habitação. **Recursos aprovados no OP para vilas e favelas**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2001, 1p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Regularização fundiária**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 7p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Uma cidade e seus varios horizontes**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2002, 25p.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **10 anos do OP: o planejamento a través do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2003, 21p.

- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social. **Política pública de assistência social em BH é... "Pra ninguém ficar de fora"**. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2001, 4p.
- Souza, Ananias de. **Elaboración del presupuesto municipal participativo en la ciudad de Belo Horizonte (Brasil)**. City Office of Planing, Mayor's Office, Belo Horizonte, 2002, 6p. Disponible en Web: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp034.html>

### Bobigny

- Démocratiser Radicalement la Démocratie. DRD. "**Bobigny**". En: Réseau International "Démocratiser Radicalement la Démocratie", DRD, París, 2003, 4p.
- Ville de Bobigny, Démocratiser Radicalement la Démocratie. DRD "**Quelle participation des citoyens à la gestion de la ville? À la Co-élaboration? À la co-décision?...**" DRD, Bobigny, 2003, 1p.

### Buenos Aires

- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. GobBsAs. Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. **Plan de Presupuesto Participativo. Convocatoria a los vecinos**. GobBsAs, Buenos Aires, Julio 2003, 2p.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. GobBsAs; Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana. **Presupuesto Participativo: los vecinos deciden**. GobBsAs, Buenos Aires, 2003, 4p. Disponible en Web: <http://www.buenosaires.gov.ar>
- Goday, Lilia. **Presupuesto Participativo en la ciudad de Buenos Aires. Primera experiencia en la Argentina**. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N° 17, Programa FICONG, IIED-AL, Buenos Aires, 1998, pp.26-29.
- Lozano, Claudio. **Experiencia sindical en el Presupuesto Participativo**. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N° 17, Programa FICONG, IIED-AL, Buenos Aires, 1998, pp.30-31
- Poder Ciudadano. **Programa Presupuesto Participativo**, Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2003, 12p.
- **Proyecto de ley. Sistema de Presupuesto Participativo (Prepar)**. [s.ed.], [s.l.], 4p.

### Campinas

- Prefeitura Municipal de Campinas. "**OP. A decisão a seu alcance**". Boletín Informativo, N° 7, Prefeitura Municipal de Campinas, Campinas, Julho de 2003, 8p.

### Caxias do Sul

- Dalla, Marisa. **Executivo municipal: um projeto alternativo, limites e possibilidades**. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 6p.
- Dalla, Marisa. **Orçamento Participativo. Participação e decisão: um fazer de todos**. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 1999], 9p.
- Dalla, Marisa. **Orçamento Participativo, instrumento educativo no jeito novo de governar**. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 2p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Lei complementar N° 99, de 09 de Dezembro de 1999. Institui as áreas de habitação de interesse social (AHIS) e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 1999, 2p.

- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Lei N° 5.390, de 02 de Maio de 2000. Cria o programa de regularização fundiária e dá outras providências.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2000, 4p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Obras realizadas com a sua participação. Orçamento Participativo. Obra de participação popular.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 6p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos. OP 99.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 1999], 20p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Orçamento Participativo. Critérios para distribuição de recursos por região.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 2000], 5p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos. OP Caxias 2000.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2001, 20p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimento OP 2001. Orçamento Participativo. Obra da participação popular.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2001, 22p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos 2002. Caxias tem muitas coisas boas, uma delas é o Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2002, 27p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de investimentos OP 2003. Essa história é que faz a diferença.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2003, 26p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Plano de desenvolvimento integrado do município de Caxias do Sul.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, Novembro 2002, 90p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. Desenvolvimento Integrado e Participativo. **Preparando a cidade para o amanhã.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [s.f.], 10p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Prestação de contas – 2002.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2002, 2p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Regimento interno do Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 2000], 4p.
- Prefeitura Municipal de Caxias do Sul. **Regimento interno do conselho do Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, Caxias do Sul, [c.a. 2000], 2p.
- Vargas, Pepe. **A cidade que queremos.** [s.ed.], Caxias do Sul, 2000, 15p.

## **Cotacachi**

- **Presupuesto Participativo Municipal: “Desde los espacios de participación ciudadana del Cantón Cotacachi”.** [s.ed.], Cotacachi, 2002, 4p.
- Comité de Desarrollo Cantonal de Cotacachi. **“Congresos de la Niñez y la Juventud, Informe”**, 15 de noviembre de 2000, 21p. (inédito)
- Comité de Desarrollo Cantonal de Cotacachi. **“Informe final y anexos de la Consulta Urbana en Cotacachi”**, 15 de noviembre 2000, 200p. (inédito)
- Comité de Desarrollo Cantonal de Cotacachi. **“Un Municipio construido desde la Niñez y Juventud. Compendio de diagnósticos zonales de la niñez y juventud en Cotacachi, Ecuador”**, 15 de noviembre de 2000, 200p. (inédito)
- Consejo de Desarrollo y Gestión Asamblea Cantonal Cotacachi. **“Plan de Acción del Programa de Acciones Prioritarias de Cotacachi”**, 16 de octubre 2002, 30p. (inédito)

- Grelier, Robert. **“Informe sobre 2 Consultas Urbanas”**, abril 2001, 32p. (inédito)
- Ruiz, Silvana. Centro de Investigaciones CIUDAD. **“Seguimiento a la Consulta Urbana de Cotacachi; Informe Final”**, octubre 2000, 24p. (inédito)
- Ruiz, Lucia. **“Proyecto Sistematización de experiencias de ciudades amigas de los niños “Cotacachi, un municipio construido desde la niñez y la juventud”**. octubre 2002, 50p. (inédito)

### Cuenca

- Asociación de Parroquias Rurales y Barrios Suburbanos de Cuenca. **La Asociación de parroquias rurales de Cuenca en el Ecuador**. APR, Cuenca, [c.a. 2000], 6p.
- Barzallo, Diana. **Propuesta para la elaboración del Presupuesto Participativo**. Municipalidad de Azogues, Cuenca, 2002, 9p.
- Barzallo, Diana. **I Cabildo Social con niños, niñas y adolescentes. “Yo también soy ciudadano”**. Municipalidad de Azogues, Cuenca, 2002, 4p.
- Guamán, Mónica. **“Presupuestos Participativos: Juntas Parroquiales de Cuenca, Ecuador año 2001”**. En: Seminario Internacional II Encuentro de Presupuesto Participativo “Desafíos para una gestión local democrática”. Municipalidad de Cuenca, Cuenca, 2001, 18p.
- Municipalidad de Cuenca. Secretaría General de Planificación. Departamento de Planes, Programas y Proyectos. **Proceso de atención municipal a las parroquias rurales del Cantón Cuenca durante el año 2001**. Municipalidad de Cuenca, Cuenca, 2001, 11p.

### Icapuí

- Prefeitura Municipal de Icapuí; AGORA XXI; Programa de Gestão Urbana. **“Brincando e cantando crianças e jovens constroem a gestão participativa de Icapuí”**. En: Serie: Cuadernos de Trabajo; N°95, Prefeitura Municipal de Icapuí, Programa de Gestão Urbana; Quito, 2002, 74p.
- Prefeitura Municipal de Icapuí. **Icapuí constrói o sonho do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Icapuí, Icapuí, 1998, 10p.
- Prefeitura Municipal de Icapuí. **Orçamento Participativo: lição de democracia**. En: Revista de Icapuí: 16 anos de feliz cidade, Prefeitura Municipal de Icapuí, Icapuí, 2001, p.11
- Prefeitura Municipal de Icapuí. **Regimento interno do fórum municipal do Orçamento Participativo /97**. Prefeitura Municipal de Icapuí, Icapuí, [c.a. 1998], 6p.
- Teixeira, Francisco José. **Diálogo internacional sobre Gestión y Presupuesto Participativo para la Equidad. Ecuador, noviembre 2001**, [s.ed.], Quito, Riobamba, 2001, 14p.

### Ilo

- Bastidas, David. **Presupuesto Participativo: proceso metodológico 2002**. [s.ed.], Ilo, 2001, 30p.
- Municipalidad Provincial de Ilo. **Presupuesto Participativo 2002**. Municipalidad Provincial de Ilo, Ilo, 2002, 4p.
- Municipalidad Provincial de Ilo. **Ordenanza N° 145-01- MPI**. Municipalidad Provincial de Ilo, Ilo, 2001, 19p.

### Juiz de Fora

- Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Catálogo de Programas e Ações**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2003, 96p.

- Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo 2001: Propostas Locais**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2001, 45p.
- Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo: você decide**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2000, 5p.
- Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo: Planejamento Socializado Ascendente**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 1998, 72p.
- Prefeitura Municipal de Juiz de Fora. **Orçamento Participativo: o destino da cidade em nossas mãos**. Prefeitura Municipal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2000, 6p.

### México D.F.

- Coordinación de Participación Ciudadana. **El proceso del Presupuesto Participativo: Propuesta Preliminar (segunda versión)**. Coordinación de Participación Ciudadana, México [s.l.], 1998, 10p.
- Desarrollo y Gestión Municipal, DyGM; Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. COPEVI. **Sé parte y comparte: Presupuesto Participativo**. Gobierno del Distrito Federal de México; COPEVI, México D.F., 2002, 9p.
- Movimiento Ciudadano por la Democracia. MCD; Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos. CAM. **Manual de Rendición de Cuentas desde la Ética Ciudadana**. Movimiento Ciudadano por la Democracia; México D.F., 2001, 57p.

### Montevideo

- Font, Guillermo. guifont@chasque.apc.org. **Profundizar la democracia mediante la participación**. 2001, 2p. Disponible en Web: [www.chasque.apc.org/guifont/informes](http://www.chasque.apc.org/guifont/informes) [Consulta: 23 Junio 2001]
- Font, Guillermo. guifont@chasque.apc.org. **Montevideo: presupuesto entre todos (I)**. 2000, 7p. Disponible en Web: [www.chasque.apc.org/guifont/informes](http://www.chasque.apc.org/guifont/informes) [Consulta: 13 Septiembre 2000]
- Font, Guillermo. guifont@chasque.apc.org. **Montevideo entre todos (II)**. 2000, 3p. Disponible en Web: [www.chasque.apc.org/guifont/informes](http://www.chasque.apc.org/guifont/informes) [Consulta: 29 Septiembre 2000]
- Font, Guillermo. guifont@chasque.apc.org. **Montevideo entre todos (III)**. 2000, 3p. Disponible en Web: [www.chasque.apc.org/guifont/informes](http://www.chasque.apc.org/guifont/informes) [Consulta: 3 Octubre 2000]
- Igorra, Jaime. **Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Montevideo-Uruguay**. En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No. 94, 2ed., 2003, PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, pp. 27-32.
- Masdeu, William. **Apuntes sobre el Presupuesto Participativo y la descentralización participativa en Montevideo**. Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, Agosto 2000, 10p.

### Mundo Novo

- Prefeitura Municipal de Mundo Novo. **Orçamento Participativo. Regimento interno do conselho**. Prefeitura Municipal de Mundo Novo, Mundo Novo, 2001, 12p.

### Porto Alegre

- Abers, Rebecca. **Orçamento Participativo: a população no controle das decisões públicas**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.75-77.

- Allegretti, Giovanni. **Bilancio Partecipativo e gestione urbana: l' esperienza brasiliana di Porto Alegre**. En: Indicadores e instrumentos per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Porto Alegre, Maggio 2002, pp.74-158.
- Alfonsin, Betânia di. **Amministrazione democratica a Porto Alegre – Difficoltà e opportunità per portare avanti un esperimento di successo**. En: Indicadores e instrumentos per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Maggio 2002, pp.106-110.
- Bodart, Patrick. **Relatório de missão no Brasil**. Auftrag, N°2, Porto Alegre, Junho 2000, pp.17-20.
- Brunet, Luciano. **Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Porto Alegre-Brasil**. En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No.94, 2ed., 2003, PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, pp.9-15.
- Cassen, Bernard. **Democracia participativa em Porto Alegre: Uma experiência exemplar no Brasil**. Porto Alegre, 1998, 6p.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **Analizzando a fondo il bilancio di Porto Alegre**. En: Indicadores e instrumentos per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Porto Alegre, Maggio 2002, pp.127-132.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **Ciclo do Orçamento Participativo em Porto Alegre**. CIDADE, Porto Alegre, 1999, 2p.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **De olho no orçamento**. CIDADE, N°10, Ano 6, Porto Alegre, Outubro 2000, 4p.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **De olho no orçamento**. CIDADE, N°11, Ano 7, Porto Alegre, Outubro 2001, 4p.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. CIDADE, Porto Alegre, 2001, 4p.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **Porto Alegre: in supporto dei partecipanti al Bilancio Partecipativo**. En: Indicadores e instrumentos per una nuova democrazia territoriale: il bilancio partecipativo: materiali d' appoggio al percorso formativo. Trento, 7 all' 11 Porto Alegre, Maggio 2002, pp.123-126.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE. **Quem é o público do Orçamento Participativo 2002**. CIDADE, Porto Alegre, 2003, 79p.
- Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. CIDADE; Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; CIDADE, Porto Alegre, 1999, 122p.
- Consejo de Presupuesto Participativo. CPP. **Presupuesto Participativo en Porto Alegre**. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°7, IIED-AL, Buenos Aires, Abril 1998, pp.22-25.
- Daff, Sidiki Abdoul. **O Orçamento Participativo visto desde o Senegal**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.119-123.
- Dias Ribeiro, Marcia. **Questões para a Democracia: redimensionando os espaços entre a representação e a participação política**. [s.ed.], [s.l.], 2001, 17p.

- Echavarría, Corina. “**La política como construcción de una voluntad colectiva: Críticas a la democracia minimalista y el pluralismo integrativo**”. En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 10p.
- Fedozzi, Luciano. “**Contribuições à discussão sobre o aperfeiçoamento do Orçamento Participativo de Porto Alegre**”. En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 7p.
- Fidel, Marília. **A luta da população para garantir seus direitos**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.71-74.
- FORO; Programa de Gestión Urbana. PGU-ALC. **Selección de textos sobre Presupuesto Participativo**. PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 125p.
- FORO; Programa de Gestión Urbana. PGU-ALC. **Rompendo nossos limites. Uma primeira avaliação dos pontos de estrangulamento que vivemos no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998. 8p.
- Fundação Perseu Abramo. **Conceito político e universal do Orçamento Participativo**. En: Orçamento Participativo: experiência de Porto Alegre, Fundação Perseu Abramo, Porto Alegre, 1997, pp.45-74.
- Genro, Tarso; Souza, Ubiratan. **Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre**. CTA; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, 123p.
- Genro, Tarso; Souza, Ubiratan. **Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil**. Dossier Pour un Débat N°82, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998, 103p.
- Goldsmith, William; Vainer, Carlos. **Participatory Budgeting and power politics in Porto Alegre**. En: Land Lines, Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, 2001, pp.7-9.
- Grazia, Gracia de. **Orçamento Participativo e a construção da gestão democrática da cidade**. FASE, Porto Alegre, 2000, 5p.
- Gret, Marion. “**Contribuição para identificar pontos críticos da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**”. En: Selección de textos sobre Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 6p.
- Gret, Marion. **De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre**. Thèse pour obtenir le grade de Docteur de L'Université Paris III. Discipline: Science Politique. Paris, 2002, 590p.
- Gret, M.; Sintomer, Y. **Porto Alegre: L'espoir d'une autre démocratie**, La Découverte, Paris, 2002, 135p.
- Harnecker, Marta. **Delegando poder en la gente. El Presupuesto Participativo en Porto Alegre**. Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana, La Habana, 1999, 55p.
- Herzberg, Carsten. “**Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre: wie partizipative demokratie zu politisch-administrativen verbesserungen führen kann : 2. Auflage**”. Region - Nation - Europa N°9, LIT, Münster, 2002, 149p.
- Marquetti, Adalmir. “**Democracia, equidade e eficiencia: o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre**”. En: Selección de textos de Presupuesto Participativo, PGU-ALC; FORO, Quito, 1998, 5p.
- Mattos, Eduíno de. **A apropriação do estado pela cidadania**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.69-70.
- Olegario, Assis. **O Orçamento Participativo de Porto Alegre**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.59-63.

- Organização Não Governamental Solidariedade. **Movimiento POP. Pelo Orçamento Participativo.** ONG Solidariedade, [s.l.], [c.a.1999], 1p.
- Passos, André. **A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre: Escola de Democracia.** En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.65-67.
- Pont, Raul. **Democratizando a democracia: lições da experiência.** [s.ed.], [s.l.], Junho 2002, 3p.
- Pont, R. (coor); Barcelos, A. (org). **Porto Alegre uma cidade que conquista,** Artes e Ofícios, Porto Alegre, 2000, 238 p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. “**Reglamento interno del Presupuesto Participativo Porto Alegre 2002/2003**”. **Encuentro Internacional Gestión Democrática Local y Presupuesto Participativo.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2001, 12p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. “**Em Porto Alegre a participação faz democracia**”. En: Informe Direto, Porto Alegre, Coordenação de Comunicação Social, Junho 2000, 8p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Metodologia para a definição do orçamento 1994.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1994, 13p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Democracia e participação popular na esfera pública: A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, 4p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Diretrizes para Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1993, 58p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre; URB-AL, Rede Temática 9. **Financiamiento local e Orçamento Participativo - FLOP. Proposta para a Coordenação da Rede.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Junho 2002, 22p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Guia do Orçamento Participativo Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2001, 15p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria Municipal da Cultura. **Orçamento Participativo Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1997, 88p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo: a conquista do espaço democrático. Plano de investimentos e serviços 2000.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, 86p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2000: Regimento Interno critérios gerais, técnicos e regionais.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1999, 54p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2003: Regimento Interno critérios gerais, técnicos e regionais.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, 66p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2003: Plano de investimentos e serviços 2002.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, 58p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2004: Plano de investimentos e serviços 2003.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, 81p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo 2004: Regimento interno critérios gerais, técnicos e regionais.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, [s.f.], 62p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orçamento Participativo: modelo de gestão participativa. A experiência de Porto Alegre.** Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Janeiro 2003, 19p.

- Prefeitura Municipal de Porto Alegre; GAPLAN. **Orçamento público**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; GAPLAN, 3ed., Porto Alegre, 1997, 20p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Radicalização da democracia**. En: Porto Alegre. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2002, pp.15-18.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Porto Alegre, a capital do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2001, 6p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Porto Alegre, Participatory Budgeting**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2000, 8p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Prestação de contas 94. O mapa da cidadania**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Dezembro 1994, 60p.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Quem é o público do Orçamento Participativo 2000**. Prefeitura Municipal de Porto Alegre; Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre, 2002, 61p.
- Sanz, Andrés; Pineda, Carmen. **Presupuesto y participación: la experiencia de Porto Alegre y Kerala**. AECPA, Granada, Octubre 1999, 44p.
- Sassarão, Paulo; Souza, Ivone de. **Gestión democrática local y Presupuesto Participativo**. UNICEF, [s.l.], 1999, 39p.
- Silva, Marcelo. **Associativismo e participação social no “Orçamento Participativo”: as experiências dos municípios de Porto Alegre, Alvorada e Gravataí- RS/Brasil**. [s.ed.], [s.l.], 2002, 24p.
- Silveira, Darlene. **Democracia participativa: uma preocupação mundial**. En: Revista Ecos, N° 17, Março 2000, pp.24-27.
- Souza, Ubiratan. **Reflexiones sobre la experiencia del Presupuesto Participativo**. En: Revista Pobreza Urbana & Desarrollo: Presupuesto Municipal Participativo, Año 8, N°7, IIED-AL, Buenos Aires, Abril 1998, pp.17-25.
- Tonollier, Odir. **A gestão e o controle compartilhado**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, Outubro 2000, pp.183-185.
- Utzig, José Eduardo. **Orçamento Participativo e performance governamental**. En: A cidade reinventa a democracia: as contribuições do Seminário Internacional sobre Democracia Participativa, Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Outubro 2000, pp.189-203.
- Verle, J., Brunet, L. (org). **Un Nouveau Monde en Construction**, Guayí, Porto Alegre, 2002, 236p.

## Recife

- Melo, Marcus; Rezende, Flávio; Lubambo, Cátia. **Urban governance, accountability and poverty: The politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil**. University of Birmingham, Birmingham, August 2000, 201p.
- Prefeitura Municipal do Recife. **A cidade mais igual as mulheres e o Orçamento Participativo**. En: Revista Lilás, Revista Informativa da Coordenadoria da Mulher N° 1, Prefeitura Municipal do Recife, Recife, Julho 2002, 26p.
- Prefeitura Municipal do Recife. **Balanco das plenárias 2002**. Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2002, 2p.
- Prefeitura Municipal do Recife. **Ciclo do Orçamento Participativo**. Prefeitura Municipal do Recife, Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Recife, 2001, 12p.

- Prefeitura Municipal do Recife. **Orçamento Participativo OP criança.** Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2002, [p.irreg.].
- Prefeitura Municipal do Recife. **Orçamento Participativo do Recife: o povo definindo obras e ações por uma vida melhor.** Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2002, 4p.
- Prefeitura Municipal do Recife. **Orçamento Participativo do Recife.** Prefeitura Municipal do Recife, Recife, 2001, 2p.
- Prefeitura Municipal do Recife. **Prestação de contas.** En: Recife Melhor, Jornal da Prefeitura do Recife Vol. 1, N° 10, Prefeitura Municipal do Recife, Recife, Janeiro 2003, 19p.
- Prefeitura Municipal do Recife. **Recife dos contrastes, Recife das mudanças.** Prefeitura Municipal do Recife, Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Recife, 2003, 8p.
- Prefeitura Municipal do Recife. **Orçamento Participativo Recife: Regimento interno dos fóruns e do conselho.** Prefeitura Municipal do Recife. Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, Recife, Abril 2002, 39p.

## Rosario

- Municipalidad de Rosario. **Presupuesto Participativo en Rosario: pautas presupuestarias 2003 definidas por las vecinas y los vecinos de la ciudad.** Municipalidad de Rosario, Rosario, 2002, 62p.
- **Santo André**
- Acioly, Claudio, et al. **Participatory Budgeting in the Municipality of Santo André, Brazil: the challenges in linking short-term action and long-term strategic planning, Draft version 02/2002.** IHS; Municipality of Santo André, SINPA, Santo André, 2002, 86p.
- Carvalho, Maria do Carmo. **Equidade de gênero e de raça no Orçamento Participativo de Santo André.** Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Pólis, São Paulo, 2000, 17p.
- Carvalho, Maria do Carmo; Felgueiras, Débora. **Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Gestão 1997/2000.** En: Revista Pólis N°34, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Polis, São Paulo, 2000, 80p.
- Carvalho, Maria do Carmo. **Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, Gestão 1997/2000.** Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais Polis, São Paulo, 2000, 6p.
- Pontual, Pedro. **Global dialogue - Expo 2000. Fighting Poverty: Social Innovations and New Coalitions.** [diap.], Santo André, 2000, 9p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Taller: “Institucionalización de la participación ciudadana”: El Presupuesto Participativo como herramienta de combate a la exclusión social y como escuela de ciudadanía: “La experiencia del Municipio de Santo André”.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2001, 12p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **II Encontro Internacional de Orçamento Participativo: “Desafios para uma gestão local democrática.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2002, 25p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Retratos da cidade Santo André: subsídios ao Conselho Municipal do orçamento. Orçamento Participativo 2001/2002.**, Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André 2001, 66p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Jornal do Orçamento Participativo: Santo André as prioridades para 1999.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Fevereiro 1999, 7p.

- Prefeitura Municipal de Santo André. **Jornal do Orçamento Participativo: Santo André inicia OP 2001.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Março 2001, 8p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Jornal do Orçamento Participativo: Conheça a história do Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Junho 1997, 4p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo: você aparece.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2000, 3p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo 98. Regimento.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1997, 8p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo: você aparece, Santo André acontece.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Março 1998, 4p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1999, 4p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Regimento interno. Orçamento Participativo: você participa, a cidade melhora.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1999, 18p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Regimento interno 2003.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 1999, 14p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Santo André mais igual: Programa Integrado de Inclusão Social.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2002, 58p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Santo André cidade futuro.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Janeiro 2002, 11p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Santo André cidade futuro: Edição Especial de Aniversário.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, Abril 2002, 15p.
- Prefeitura Municipal de Santo André. **Tome conta da sua cidade: Orçamento Participativo.** Prefeitura Municipal de Santo André, Santo André, 2000, 4p.
- Silva, Marisa da. **Orçamento Participativo. A experiência, potencialidades e desafios.** [s.ed.], Santo André, 1999, 4p.
- Silva, Marisa da. **Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Santo André-Brasil.** En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No. 94, 2ed., 2003, PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, pp.17-25.
- Santo André's Mayor Office. **Community-based budget: the Santo André experience.** Santo André 's Mayor Office, Santo André, June 2001, 6p.

#### **Villa El Salvador**

- Asociación de Comunicadores Sociales. CALANDRIA. **Encuentro distrital del Presupuesto Participativo: juntos decidiremos el futuro de VES.** Gobierno Local de Villa El Salvador; CALANDRIA, Lima, 2000, 8p.
- Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. DESCO. **Encuentro Internacional de Presupuesto Participativo: algunas cifras de Villa El Salvador.** DESCO, Lima, 1998, 3p.
- Chambi Echegaray, Gina; Marulanda, Liliana. **Programa de Apoyo para la implementación de Planes de Acción Habitat II, SINPA. Desarrollo local con gestión participativa: Presupuesto Participativo Villa El Salvador.** SINPA, Lima, 2001, 50p.

- Consejo Municipal de Villa El Salvador. **Ordenanza municipal N° 030-2001-MVES**. Consejo Municipal de Villa El Salvador, Lima, Junio 2001, 5p.
- Cuenca, María Luisa. Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento. COPEVI. **“Institucionalización de la participación ciudadana. Propuesta de indicadores”**, mayo 2002, 22p. (inédito)
- Gobierno Local de Villa El Salvador; Asociación de Comunicadores Sociales. CALANDRIA. **Presupuesto participativo de Villa El Salvador: 25 de marzo: Encuentro Distrital, día de decisiones**. CALANDRIA, Lima, 1999, 10p.
- Gobierno Local de Villa El Salvador. **Comunicado público. ¡Seguimos adelante con el Presupuesto Participativo en el marco del plan integral de desarrollo**. Gobierno Local de Villa El Salvador, Lima, 2002, 2p.
- Llona, Mariana. **El Presupuesto Participativo en el proceso de planificación de Villa El Salvador**. En: Revista Quehacer, N° 136, DESCO, Lima, 2002, pp.78-87.
- Púmar, Martín. **Presupuesto Participativo en América Latina: experiencias de participación ciudadana en la gestión pública, Villa El Salvador-Perú**. En: Relatorías del 1er Encuentro Internacional sobre Presupuesto Participativo. Serie: Cuadernos de Trabajo; No.94, 2ed., 2003, PGU-ALC, DESCO, Municipalidad de Villa El Salvador, Quito, pp. 3-7.
- Quedara, Enrique; Guerrero, Lucy. Asociación de Comunicadores Sociales, CALANDRIA. **Apuntes para un balance del proceso concertado de desarrollo de Villa El Salvador: plan integral y Presupuesto Participativo**. PGU-ALC, Lima, Junio 2002, 7p.
- Valdivia, Virna. Asociación de Comunicadores Sociales, CALANDRIA. **“Gestión urbana en la ciudad de Villa El Salvador, Perú”**, 26 de junio de 2000, 24p. (inédito)

### 3. Outras referências

#### Archidona, Ecuador

- Ilustre Municipio de Archidona. **Proyecto para la implementación del Presupuesto Participativo**. Ilustre Municipio de Archidona, Archidona, [c.a. 2000], 18p.

#### Barra Mansa, Brasil

- A voz da cidade. **Assessora do PGU visita Barra Mansa**. En: La voz da cidade, Barra Mansa, Junho 1998, 1p.
- Costa, Emly, **I Seminario Internacional sobre Governabilidade Participativa e Cidadania Infantil**. Documento Base. Mayo 2000, 8p.
- Damião Freire, Maria Aparecida. **Proyecto de Presupuesto Participativo Infantil en Barra Mansa, Brasil**. Relatorio de Assessoria. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, Secretaria Municipal de Governo, Sep. 2000, 6p.+ anex.
- Damião Freire, Maria Aparecida, **Manual de Capacitação - Passo a passo na implementação do Orçamento Participativo Mirim**. Prefeitura Municipal de Barra Mansa, Habitat, PGU-ALC, Dic. 2000, 28p.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM; Área de Desenvolvimento Econômico e Social, DES; Núcleo de Direitos Humanos e Cidadania, NDHC. **Orçamento Participativo Mirim de Barra Mansa. Documento final**. IBAM; DES; NDHC, Barra Mansa, fevereiro 2000, 37p.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal, IBAM. **Presupuesto Participativo Infantil de Barra Mansa, Brasil**. Relatoría Final. Nov. 2000, 35p+anex.

- Instituto Brasileiro de Administração Municipal,, IBAM, **Consulta IBAM para desenvolvimento do projeto conselho do Orçamento Participativo Mirim da Prefeitura Municipal de Barra Mansa / Rj, Brasil**. Documento Síntese. May 1999, 5p.
- Jornal da Comunicação. **ONU apoia projeto pioneiro com crianças em Barra Mansa**. En: Jornal da Comunicação, Barra Mansa, junho 1998, pp.2
- Jornal do Orçamento Participativo. **Memória do OP em Barra Mansa**, En: Jornal do Orçamento Participativo, Informativo da PMBM. Ano 1 N°001, Barra Mansa, junho 1998, pp.5.
- Lombera, Rocío, **Consolidación del presupuesto participativo infantil. Informe de seguimiento de Consulta Urbana y Plan de Acción en Barra Mansa Brasil**. COPEVI, nov. 1999, 12p.
- Prefeitura Municipal de Barra Mansa; HABITAT; PGU-ALC. **Cartilha do Orçamento Participativo Mirim**, Prefeitura Municipal de Barra Mansa; HABITAT; PGU-ALC, Barra Mansa, 2000, 15p
- UNICEF. Child Friendly Cities. **Proyecto Sistematización de experiencias ciudades amigas de los niños. Barra Mansa, Brazil. Governabilidade participativa em Barra Mansa. Vivências inovadoras em cidadania e educação para crianças jovens e adultos**. Versión preliminar para discusión. Octubre 2002.

#### **Ciudad Guayana, Municipio Caroní, Venezuela**

- Alcaldía del Municipio Caroní. **Juntos construimos la ciudad que queremos en el 98**. Alcaldía del Municipio Caroní, Bolívar, [s.f.], 7p.
- Universidad Católica Andrés Bello. **Presupuesto Participativo**. Universidad Católica Andrés Bello, Ciudad Guayana, 2000, 11p.

#### **Guarulhos, Brasil**

- Prefeitura Municipal de Guarulhos. **Guarulhos fazendo mais, gastando menos**. Prefeitura Municipal de Guarulhos, Guarulhos, Julho 2002, 19p.
- Prefeitura Municipal de Guarulhos. **Orçamento participativo 2003 o povo decide**. Prefeitura Municipal de Guarulhos. Guarulhos, [c.a. 2003], 8p.

#### **Ibarra, Ecuador**

- Ilustre Consejo Municipal de Ibarra. **Ordenanza de presupuesto participativo: el Ilustre Consejo Municipal de Ibarra**, Ilustre Consejo Municipal de Ibarra, Ibarra, [s.f.], 5p.
- Ilustre Consejo Municipal de Ibarra. **Ordenanza que reglamenta la asignación, distribución, ejecución, seguimiento, control y evaluación del presupuesto participativo**, Ilustre Consejo Municipal de Ibarra, Ibarra, [s.f.], 5p.

#### **Ipatinga, Brasil**

- Prefeitura Municipal de Ipatinga. **Orçamento participativo: regimento resolução N°005, de 28 de agosto de 1998**, Prefeitura Municipal de Ipatinga, Ipatinga, Agosto 1998, 18p.

#### **Mons, Francia**

- Démocratiser Radicalement la Démocratie. DRD. **“Participez, changez votre cité! le budget participatif de Mons”**. En: Réseau International “Démocratiser Radicalement la Démocratie”, DRD, París, 2002, 1p.

## **Morán, Venezuela**

- Hernández, Maryori. **El presupuesto participativo en el Municipio de Morán (Venezuela)**. En: Pobreza Urbana & Desarrollo Año 8, N° 19, IIED-AL, Buenos Aires, Diciembre 1998, pp.77.

## **Palmela, Brasil**

- Câmara Municipal de Palmela. **Guia do Orçamento Participativo**. Câmara Municipal de Palmela, Palmela, 2002, 20p.

## **Pinheiral, Brasil**

- Prefeitura Municipal de Pinheiral; Assessoria de Comunicação Social. **Orçamento participativo 2003**. Prefeitura Municipal de Pinheiral, Pinheiral, [c.a. 2003], 20p.

## **Rio Grande do Sul, Brasil**

- Governo do Rio Grande do Sul. **Plano de investimentos e serviços 2001**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul 2001, 88p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **Orientações para propostas, debates e votações nas assembleias 2001 para elaborar o orçamento estadual de 2002, Rio Grande do Sul**. Governo Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 24p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **Regimento interno: processo OP-RS 2001/2002 critérios gerais e metodologia**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 20p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **O processo em 2001 para elaborar o orçamento estadual de 2002**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 24p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **Caminhos da participação**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, illus., 2001, 22p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **Assembleia Pública Mundial del Presupuesto Participativo com los Gastos de Guerra**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2002, 5p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **Orçamento Participativo: participar, construir**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, illus., [s.f.], 4p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **O processo em 2002: para elaborar o orçamento estadual de 2003**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 24p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **Orientações para propostas, debates e votações nas assembleias 2002, para elaborar o orçamento estadual de 2003**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001, 31p.
- Governo do Rio Grande do Sul. **Presentação de contas 1999:2000:2001**. Governo do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, illus., 2001, 78p.
- Sousa, Ubiratan de. **Presupuesto participativo: la experiencia Rio Grande do Sul**. [s.ed.], [s.l.], [s.f.], 22p.

## **San Salvador, El Salvador**

- Alcaldía Municipal de San Salvador. **Proceso de presupuesto participativo**, Alcaldía Municipal de San Salvador, San Salvador, Junio 2001, [p.irreg.].
- Alcaldía Municipal de San Salvador. **Presupuesto Participativo Municipal 2001-2001. Guía de capacitación**, Alcaldía Municipal de San Salvador, San Salvador, 2001, 15p.

## Santa Maria, Brasil

- Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Santa Maria não espera as soluções caírem do céu: o que é, como funciona o orçamento participativo de Santa Maria**, Prefeitura Municipal de Santa Maria, Santa Maria, 2002, 14p.

## São Paulo, Brasil

- Prefeitura Municipal de São Paulo; Secretaria Municipal da Educação. **Orçamento Participativo criança: educação cidadã**, Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, [s.f.], 4p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo; Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo; Conselho do Orçamento Participativo. **Plano de obras e serviços do Orçamento Participativo 2003**, Coordenadoria Especial do Orçamento Participativo, São Paulo, Agosto 2002, 35p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Presupuesto Participativo**, Prefeitura Municipal de São Paulo São Paulo, [s.f.], 4p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Guia do Orçamento Participativo 2001: informações e orientações para participantes**. Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, 2001, 43p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Boletim informativo do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo**, en: Op Sampa N° 1, Prefeitura Municipal de São Paulo São Paulo, Junho 2003, 8p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo de São Paulo**. Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, Julho 2003, 6p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo: instrumento de combate à pobreza e exclusão social**, Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, 2003, 19p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Cidadania, inclusão social e combate à Pobreza. Orçamento Participativo 2002. Ciclo temático**. Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo. 2002, 44p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo 2002**. Prefeitura Municipal de São Paulo, São Paulo, [c.a. 2000], 2p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Participar para mudar**. Prefeitura Municipal de São Paulo; Coordenadoria Especial da Mulher, São Paulo, [s.f.], 2p.
- Prefeitura Municipal de São Paulo. **Orçamento Participativo: desafio, esforço e resultado**. Prefeitura Municipal São Paulo, São Paulo, 2002, 33p.
- Sánchez, Félix. **Orçamento Participativo: administração democrática e cidadania no século XXI. Democracia participativa: a cidadania tem a palavra**, [s.ed], [s.l], [s.f], 13p.
- Sánchez, Félix. **Orçamento Participativo de São Paulo: balanço e perspectivas de uma experiência recente**. [s.l.], [s.ed.], [s.f.], 8p.
- Sánchez, Félix. **O Orçamento Participativo em São Paulo**. [s.ed.], [s.l.], [s.f.], 3p.
- Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social. **SP-VOCÊ: informativo da Prefeitura Municipal de São Paulo**. N° 8, São Paulo, Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social, Abril 2002, 8p.



# Anexo 1. Guia para a análise de casos de orçamento participativo

## GUIA PARA A ANÁLISE DE CASOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

### I. DADOS BÁSICOS DO MUNICÍPIO:

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| 1. Nome do Município:  | Estado - Província:           |
| 2. Nome do Prefeito e contato (fax, e-mail):   |                               |
| 3. Endereço da pessoa responsável pelo Orçamento Participativo, telefone, fax, e-mail do Município:                        |                               |
| 4. População Total (ano, fonte):   | Homens:<br>Mulheres:          |
| 5. População Urbana do Município:  | População Rural do Município: |
| 6. População Indígena (em porcentagem)   | Nações Indígenas:             |
| 7. Principais Atividades Produtivas:   |                               |
| 8. Número de Vereadores:   |                               |
| 9. Número de empregados municipais:  |                               |
| 10. Descrever as principais competências municipais (saúde, educação, infra-estrutura urbana, etc.):                       |                               |
| 11. Regime/sistema de governo (eleição indireta pela Câmara <i>Municipal</i> / eleição direta do Prefeito pela população): |                               |
| 12. Data inicial e final da atual gestão municipal:  |                               |

### II. FINANÇAS LOCAIS E ORÇAMENTO MUNICIPAL

- |  |   |
|--|---|
| 13. Orçamento Municipal Total em moeda local   | 2001 (estimado, alcançado, executado)<br>2002 (estimado, alcançado, executado)<br>2003 (estimado) |
| 14. Taxas e impostos municipais (valor)  | 2001 (estimado, alcançado)<br>2002 (estimado, alcançado)<br>2003 (estimado)                       |
| 15. <i>Ingressos</i> e transferências do governo federal (valor)                               | 2001 (estimado, alcançado)<br>2002 (estimado, alcançado)<br>2003 (estimado)                       |
| 16. <i>Ingressos</i> e transferências de outros níveis governamentais - cidade, estado (valor) | 2001 (estimado, alcançado)<br>2002 (estimado, alcançado)<br>2003 (estimado)                       |
| 17. <i>Ingressos</i> por Endividamento e Crédito (valor)                                       | 2001 (estimado, alcançado)<br>2002 (estimado, alcançado)<br>2003 (estimado)                       |
| 18. Endividamento do Município em 31 de dezembro (valor)                                       | 2001 (alcançado)<br>2002 (alcançado)<br>2003 (estimado)   |

19. % do orçamento municipal gasto com pessoal	2001 (estimado, alcançado) 2002 (estimado, alcançado) 2003 (estimado)
20. % do orçamento municipal total para investimento	2001 (estimado, alcançado) 2002 (estimado, alcançado) 2003 (estimado)
21. % do orçamento total gasto com manutenção	2001 (estimado, alcançado) 2002 (estimado, alcançado) 2003 (estimado)
22. Gasto com serviço e amortização da dívida pública municipal (valor)	2001 (estimado, alcançado) 2002 (estimado, alcançado) 2003 (estimado)

### III. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

#### • *Desde quando existe o orçamento participativo?*

#### • *Dimensão Financeira do Orçamento Participativo*

23. Que volume de recursos se discutiram durante o Orçamento Participativo? (em moeda local – 2001, 2002, 2003)
24. Qual é a origem dos recursos disponíveis para o orçamento participativo? (recursos nacionais, projetos específicos, recursos próprios, doações, etc.)
25. Qual tem sido o impacto do orçamento participativo sobre a arrecadação fiscal?
26. Que porcentagem das demandas da cidade apresentadas durante o orçamento participativo se concretizou em obras ou serviços?
27. Existem critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos (por regiões, por temas ou *por agentes*, por exemplo)?

#### • *Dimensão da Participação*

##### *Participação popular e representação*

28. Quantos participam? (em números absolutos)
29. Existe um Conselho de Orçamento Participativo ou equivalente?
30. Qual é a instância de decisão final para definir o orçamento?
31. Como está composto o Conselho do Orçamento Participativo ou a instância similar?
32. Qual é o sistema de eleição das delegadas e delegados no Conselho do Orçamento Participativo? (quem pode se eleito, número de delegados por participantes, etc.)
33. Como são abordadas as questões de gênero, etnia e idade?

##### *Participação popular e vigilância social . Fiscalização de obras*

34. *Existem instâncias de cidadãos para o controle do orçamento e das obras aprovadas durante o processo do orçamento participativo?* Quem exerce esse controle?
35. Os números da execução do orçamento são apresentados aos *cidadãos participantes*? De que forma?

### **Participação pública municipal. Nível de envolvimento do governo municipal.**

36. Como se articula a ação administrativa com o orçamento participativo (**contratação** de funcionários, contatos com as estruturas de participação, prioridades das tipo caravana)?
37. Qual é a relação com o **organismo legislativo** durante o processo?
38. As demandas são analisadas durante o processo do orçamento participativo? Há análise técnica? Como?
39. Que ações concretas se realizam para a informação e para a mobilização da população?
40. Como se divulgam os resultados do processo de orçamento participativo depois de aprovado?

#### **• Dimensão jurídico-legal e institucionalização do processo**

41. Como se articula a ação administrativa com o orçamento participativo (**contratação** de funcionários, contatos com as estruturas de participação)?
42. Existe um instrumento formal ou informal para a implementação do orçamento participativo, **formal ou informal** (leis, regimento interno)?
43. Qual é a relação entre o orçamento participativo e os diversos documentos ou regulamentos sobre urbanismo, como por exemplo: plano estratégico, plano de desenvolvimento urbano, **plano diretor**?
44. Quais são os outros instrumentos de participação no município, como por exemplo: mesas de debates, conselhos setoriais, assembléias **cantonales**, assembléias **comunales**? Como se relaciona o orçamento participativo com estes instrumentos de participação popular?
45. Como funciona a metodologia do orçamento participativo (consultivo, deliberativo)?

#### **• Dimensão territorial**

46. Existem subprefeituras, prefeituras menores, distritos, regiões, zonas, paróquias ou outras formas de descentralização municipal? Desde quando? Quantas existem?
47. Quantas regiões ou distritos existem para o orçamento participativo?
48. Quais são os critérios, caso existam, para a distribuição de verba do orçamento entre as diferentes prefeituras, distritos, regiões, zonas, paróquias, etc.?
49. Têm existido mudanças nas prioridades **em relação à** distribuição dos recursos (por regiões, distritos, etc.) como consequência do orçamento participativo?
50. Quais são os valores recebidos por cada um dos distritos, regiões, zonas, paróquias, etc. (2001, 2002, estimado para 2003)?

### **IV. ASPECTOS INNOVADORES**

51. Descreva os principais aspectos inovadores de sua experiência de Orçamento Participativo (o que a faz uma experiência única) – ver a **carta-convite** na qual esses elementos estão propostos.

### **V. OUTROS ELEMENTOS RELEVANTES:**

Autor:  
Data:

Cargo:



## **Anexo 2. Autores dos estudos de casos**

### **Lista de autores dos estudos de caso sobre orçamento participativo**

#### **Recife**

*João da Costa Bezerra Filho.* Secretário do Orçamento Participativo, Prefeitura Municipal de Recife

#### **Porto Alegre**

*Marcia da Silva Quadrado.* Coordenadora-Adjunta de Planejamento Estratégico (GAPLAN)

#### **Belém**

*Jurandir Santos de Novaes.* Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, Prefeitura Municipal de Belém

#### **Belo Horizonte**

*María Auxiliadora Gomes.* Coordenadora de Participação Popular, SCOPLAM – Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

#### **Santo André**

*Nilza de Oliveira.* Diretora do Departamento de Planejamento Participativo, Prefeitura Municipal de Santo André

#### **Campinas**

*Eduardo César Vaquero Marques.* Economista/Assessor para planejamento da coordenadoria especial de participação popular e Orçamento participativo, Prefeitura Municipal de Campinas

#### **Alvorada**

*Eva Geslaine Medina dos Santos.* Secretaria Municipal de Gestão Participativa, Prefeitura Municipal de Alvorada

*Fátima Feijó.* Coordenadora Geral de Relações com a Comunidade, Prefeitura Municipal de Alvorada

*Mauricio Cardoso.* Coordenador geral de Orçamento e Planejamento, Prefeitura Municipal de Alvorada

#### **Juiz de Fora**

*Miriam Monteiro Oliveira.* Assessora Técnica, Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica

#### **Caxias do Sul**

*Silvana Pirolli.* Coordenadora Geral, Coordenação de Relações Comunitárias - CRC. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

*Cláudia D. Caloni.* Assessora, Coordenação de Relações Comunitárias - CRC. Prefeitura Municipal de Caxias do Sul

#### **Icapuí**

*José Leonardo M. Costa.* Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

*Silvio Stênio R. Freitas.* Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

*Marta Silêda R. Costa.* Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

*Ana Paula Lima.* Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

*Edinaldo de Oliveira Pereira.* Equipe das Assessorias de Planejamento, Coordenação e Gestão; Mobilização Social e Cidadania, Prefeitura Municipal de Icapuí

**Mundo Novo**

*Jaime Autorio.* Prefeitura Municipal de Mundo Novo

*Edymar Sintra.* Asesora Movimiento Nacional de Luta pela Moradia – RS,

**Distrito Federal**

*Alejandro Luevano.* Investigador. Coordinador de Desarrollo Territorial, Ciudadanía y Poder Local, COPEVI A.C.

*José Alfonso Suárez del Real.* Asesoría. Jefe Delegacional, Delegación Cuauhtémoc México D.F. (Colaboración)

**Buenos Aires**

*Lic. Gustavo Hurtado.* Miembro de la Unidad Ejecutora Central del Presupuesto Participativo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires

**Montevideo**

*Alain Santandreu.* Investigador, Asesor Gestión del Conocimiento, PGU-ALC

*Willan Masdeu.* Unidad de participación y coordinación. Departamento de Descentralización. Intendencia Municipal de Montevideo. (Colaboración)

**Rosario**

*Lic. Horacio Ghiraldi,* Coordinador General de la Secretaría General, Municipalidad de Rosario

**Villa El Salvador**

*Mariana Llona Rosa.* Investigadora. Responsable Programa Urbano ONG Desco en Villa El Salvador

**Ilo**

*Lic. Mario Villavicencio Ramírez.* Coordinador Social AM

**Cuenca**

*Econ. Carmen Balarezo,* Jefe Departamento de Planes, Programas y Proyectos. Municipio de Cuenca

*Luisa Rechia.* Investigadora, PGU-ALC (Colaboración)

**Puerto Asís**

*Bibiana Romero Adames.* Consultora Presupuestos Participativos, ARD

**Cotacachi**

*Econ. Tatiana Saltos.* Directora Administrativa de la Municipalidad de Santa Ana de Cotacachi

**Córdoba**

*Antonio Baena González.* Jefe de Areas y Servicios Municipales, Municipio de Córdoba

*Felipe Llamas.* Técnico Proyecto URB-AL

*M<sup>a</sup>. Luisa Vásquez.* Area de Hacienda, Municipio de Córdoba

**St. Denis**

*Anja Röcke.* Investigador. Humboldt Universität/Centre Marc BLOCH; Berlín

*Yves Sintomer.* Investigador. Professeur, à l'Université de Paris VIII / Centre Marc BLOCH; Berlín

**Bobigny**

*Djamel Sandid.* Ville de Bobigny

*Jean-Blaise Picheral.* Animateur du Réseau Démocratiser Radicalement la Démocratie DRD

**Pieve Emanuele**

*Michelangelo Secchi.* Ufficio Partecipazione del Comune di Pieve Emanuele (Colaboración)

*Giovanni Allegretti.* Professore e ricercatore presso l'Università di Firenze

**Rheinstetten**

*Thorsten Dauth.* Chef of finance department con comentarios de Yves Sintomer (Professor of sociology, Paris VIII University/Marc Bloch Centre, Berlín.

### Anexo 3. Web sites sobre o orçamento participativo

#### **Brasil**

##### *Recife*

<http://www.recife.pe.gov.br/>

##### *Porto Alegre*

<http://www.portoalegre.rs.gov.br>

##### *Belem*

<http://www.prefeituradebelem.com.br>

##### *Belo Horizonte*

<http://www.prata.pbh.gov.br>

##### *Santo André*

<http://www.santoandre.sp.gov.br>

##### *Campinas*

<http://www.campinas.sp.gov.br>

##### *Alvorada*

<http://www.alvorada.rs.gov.br>

##### *Juiz de Fora*

<http://www.juizdefora.mg.gov.br>

##### *Caxias do Sul*

<http://www.caxias.rs.gov.br>

##### *Icapui*

<http://www.icapui.ce.gov.br>

##### *Mundo Novo*

<http://www.mundonovo.ba.gov.br>

#### **Otras ciudades de América Latina**

##### México Distrito Federal

<http://www.df.gob.mx>

##### Buenos Aires, Argentina.

<http://www.buenosaires.gov.ar>

##### *Montevideo, Uruguay.*

<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno>

##### *Rosario, Argentina.*

<http://www.rosario.gov.ar>

##### *Villa El Salvador, Perú.*

<http://www.munives.gob.pe>

##### *Cuenca, Ecuador.*

<http://www.cuenca.gov.ec>

##### *Cotacachi, Ecuador.*

<http://www.cotacahi.gov.ec>

#### **Europa**

##### *Cordoba, España.*

<http://www.ayuncordoba.es>

##### *Mons, Bélgica.*

<http://www.mons.be>

##### *Sant Denis, Francia.*

<http://www.ville-saint-denis.fr>

##### *Palmela, Portugal.*

<http://www.bm-pinhalnovo.com:9999/> [www.cm-palmela.pt](http://www.cm-palmela.pt)

##### *Bobigny, Francia.*

<http://www.ville-bobigny.fr>

##### *Pieve Emanuele, Italia.*

<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>

##### *Rheinstetten, Alemania.*

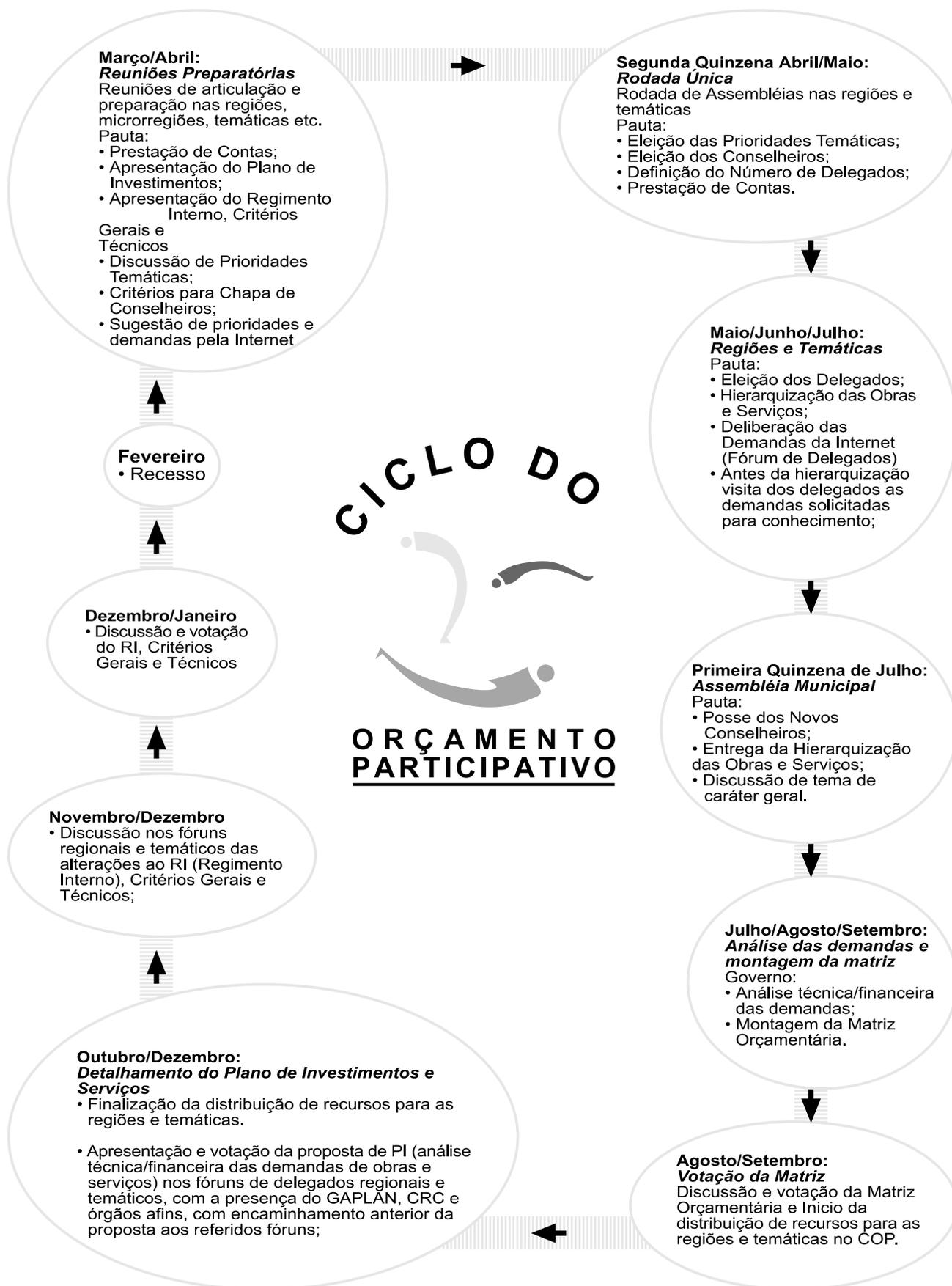
<http://www.rheinstetten.de>

##### *Grottamare, Italia.*

<http://www.comune.grottammare.ap.it>



## Anexo 4. Ciclo do Orçamento Participativo



## Anexo 5. Localização dos estudos de casos de orçamento participativo



**Fuente:** Información de las Ciudades, Estudio Financiamiento local y Presupuesto Participativo -2003  
Yves Cabannes. Programa de Gestión Urbana (UN-HABITAT) - Prefeitura Municipal de Porto Alegre