

RESUMO EXECUTIVO DO DOCUMENTO BASE FINANCIAMENTO LOCAL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Introdução.

O presente documento constitui o documento base para o seminário de lançamento da rede URBAL Nº 9, *Financiamento Local e Orçamento Participativo*, que coordena a cidade de Porto Alegre no Brasil e que apóia a União Européia, através de seu programa URBAL.

Em menos de 15 anos, o Orçamento Participativo – OP – tornou-se um tema de debate central e um amplo campo de inovação para todas e todos os envolvidos na democracia e desenvolvimento local. Foi adaptado e adotado por uma grande quantidade de cidades da América Latina, principalmente do Brasil, onde se iniciou no final da década de oitenta.

De acordo com nossas estimativas mais recentes, hoje em dia, por volta de 250 cidades, estão aplicando o orçamento participativo.

Passos Metodológicos

O documento base integra em particular 25 experiências de orçamentos participativos que foram documentadas pelas próprias cidades a partir de um questionário comum de 50 perguntas. Abrangem um amplo leque de regiões, de tamanho de cidades, de tipo de processo e de nível de consolidação: 11 são brasileiras, 9 do resto da América Latina e 5 européias.

Variáveis de diferenciação entre experiências:

Pelo menos sete variáveis ajudam a diferenciar as experiências do orçamento participativo, geralmente muito diferentes: I) participação popular direta ou participação indireta, ou seja, através de suas organizações sociais ou políticas. Esta segunda forma é denominada *Democracia Representativa Comunitária*. II) Quem possui o poder de decisão relacionado aos orçamentos? As experiências variam de simples consultas a sistemas de poder popular. III) Qual o órgão de decisão?. Varia do Conselho de Orçamento Participativo para outros sistemas. IV) Onde e como se exerce o controle social e a fiscalização de obras, depois de aprovado o orçamento é outra das variáveis de diferenciação?. V) As experiências variam entre demandas no nível do bairro (democracia participativa de “proximidade”) até o nível da cidade em seu conjunto (democracia participativa popular). VI) A parte do orçamento público municipal colocado em debate varia de menos de 1% do total até 100%. VII) São muito diferentes as experiências pelo seu grau de institucionalização e/ou de formalização.

O segundo capítulo, preparado por Sergio Baierle, Diretor da ONG Brasileira CIDADE, apresenta a experiência paradigmática e consolidada de Porto Alegre. Insiste sobre a dimensão múltipla e multidimensional do orçamento participativo que tenha relação com o sistema de governo, ao modo de participação da população, o tipo de conselhos de âmbito municipal, a porcentagem dos orçamentos colocados em discussão e ao nível de centralização e descentralização da experiência.

Embora Porto Alegre seja uma referência, não pode ser um modelo a ser copiado, porque não existe um projeto acabado e definitivo do orçamento participativo. No entanto caracteriza-se como um espaço público essencialmente plebeu comunitário, centrado no investimento de prioridades e visando à observação da justiça social. O

orçamento participativo de Porto Alegre não é o apêndice de uma tecnocracia supostamente eficiente, e sim o desdobramento de lutas populares de mais de 30 anos que agora encontram um espaço público para seu processamento político. Como pré-condição, trata-se de inverter a rota ou o sentido da relação Estado-Sociedade, dando mais poder político para quem menos poder político possui.

O orçamento participativo de Porto Alegre, e das outras experiências é um processo que possui um ciclo permanente de participação que o transforma em algo muito maior que uma simples consulta. Apesar de suas vitórias e da ampliação e diversificação de quem participa, o orçamento participativo de Porto Alegre apresenta uma série de desafios para sua continuidade, dos quais destacam-se três: I) a articulação participativa entre orçamento participativo e planejamento, II) a necessária politização e publicidade da gestão comunitária de políticas sociais, o que supõe democratizar radicalmente as organizações comunitárias e III) entrar em acordo com a Federação Brasileira. Porto Alegre não é “*uma ilha no deserto das políticas neoliberais*”, portanto torna-se necessário entrar em acordo e incidir nas políticas no nível de Estado (Províncias) e do governo central.

Lições aprendidas das experiências (Capítulo 3)

Uma leitura histórica das experiências iniciadas desde 1989 permite identificar três fases: I) *experiências* (1989-1997), fase II: *massificação* brasileira (1997-2000) e fase III (2000 em diante) da expansão fora do Brasil e diversificação. As 25 experiências documentadas fazem justiça a estas três fases e refletem as variedades de população onde acontecem: desde municípios com menos de 20.000 habitantes até as principais metrópoles da região. A expansão exponencial em poucos anos sugere que se trata de um fenômeno irreversível, ainda volátil e insuficientemente documentado.

Desenvolvem-se em sistemas políticos marcados tanto pelo presidencialismo como pelo parlamentarismo e em cidades muito diferentes por seu nível de representação democrática. O número de conselheiros por habitantes que varia desde 1 por 130.000 habitantes até 1 para menos de 1.000, propõe uma pergunta que deverá ser retomada nos debates: o orçamento participativo ocupa um vazio de democracia representativa sendo um substituto da democracia representativa? e/ou é um elemento central de uma democracia participativa?

Finanças locais e orçamentos participativos

Pelo menos, três elementos devem ser levados em conta para fazer “inteligíveis” as relações entre financiamento local e orçamento participativo. Primeiro, as variações cambiais em relação ao dólar que tem afetado em particular a Argentina, o Uruguai e o Brasil. Estas variações limitam qualquer análise comparativa. O segundo elemento se refere às discrepâncias entre os orçamentos e os *investimentos financeiros planejados* pelas cidades, os *alcançados* e os *efetivamente executados*. As análises no documento se referem aos orçamentos “efetivamente executados” porque incidem diretamente sobre os valores discutidos nos orçamentos participativos. O terceiro elemento se refere aos orçamentos municipais por habitante, que variam de 2.200 USD a menos de 20 USD, o que terá também uma incidência sobre a dimensão orçamentária do orçamento participativo.

O exame das *rendas municipais* de municípios com orçamentos participativos permite concluir que seu grau de autonomia financeira (% das taxas e impostos municipais em relação ao total) varia de menos de 20% a mais de 90%. A maior autonomia se refere a cidades geralmente grandes, com fortes contribuições de impostos prediais e com uma boa cultura de arrecadação fiscal. A dependência de transferências dos governos

centrais é mais marcada para os municípios menores e para os municípios da região andina. É notável também o baixo nível de entradas por dívidas e créditos, o que demonstra que os orçamentos participativos debatem e designam recursos públicos, essencialmente endógenos.

A análise das despesas municipais permite concluir que, além das fortes diferenças, os *gastos com pessoal e manutenção* representa o principal item das despesas, em particular nos municípios onde a saúde e/ou a educação são de incumbência municipal. O número de funcionários por habitantes que varia de 1:1200 (municípios peruanos) a 1 para 40 ou 50 habitantes incide diretamente e explica as diferenças. A análise da porcentagem dedicada ao investimento é a parte decisiva do presente trabalho, porque geralmente o orçamento participativo discute parte ou a totalidade deste item. É importante dizer que além das diferenças entre cidades, é notável a variação entre o que a cidade planeja para o investimento e o que realmente alcança. Este elemento afeta diretamente o orçamento participativo. Os níveis de confiança da população e sua tendência a participar caem quando as promessas financeiras não podem ser cumpridas. É interessante notar também que o atendimento à dívida é geralmente inferior ao 8% da despesa municipal, o que reforça o conceito do orçamento participativo como processo endógeno que não depende do exterior.

As várias dimensões dos orçamentos participativos

Frente à grande dispersão do universo dos orçamentos participativos optou-se por tentar extrair lições sobre quatro dimensões, consideradas chave: I) orçamentária (ou financeira); II) participativa, considerando tanto a participação popular como a participação do governo local; III) normativa e jurídica (relativa ao marco legal); e IV) territorial. Este capítulo é a parte central do documento. É completado pela visão que cada cidade estudada tem sobre suas próprias inovações e sobre o que torna única sua experiência.

Cada dimensão é estudada a partir de variáveis e indicadores precisos:

- a. *Dimensão financeira:* I) valor dos recursos debatidos, II) orçamento participativo por habitantes e III) relação entre orçamento participativo e recomendação fiscal.
- b. *Dimensão participativa:* I) participação popular e participação comunitária, II) instâncias de controle de execução do orçamento e de aprovação das obras, III) orçamento participativo e gênero, IV) excluídos/das da participação e ações afirmativas em algumas cidades, V) instância de aprovação final do orçamento e participação da Câmara Municipal e VI) espaços e canais de decisão. O orçamento participativo e as outras formas de participação. Em nível de participação dos governos locais os pontos de análise são: VII) a ancoragem institucional do orçamento participativo na máquina administrativa, VIII) o grau de adequação das máquinas administrativas e as exigências dos orçamentos participativos e IX) os canais e métodos para a divulgação dos resultados.
- c. *Dimensão territorial:* I) o orçamento participativo como instrumento de inclusão do espaço rural municipal, II) orçamento participativo e grau de descentralização municipal, III) o orçamento participativo como instrumento de aprofundamento da descentralização e IV) o impacto do orçamento participativo sobre o investimento das prioridades territoriais.
- d. *Dimensão normativa e jurídico-legal:* I) grau de formalização e de institucionalização, II) instrumentos de formalização e/ou institucionalização, III)

vinculações entre orçamentos participativos e outros instrumentos de participação e IV) relações entre orçamento participativo e outros instrumentos de planejamento.

Propostas de temas para debates (Capítulo 4)

Os temas surgiram da análise das experiências, assim como da leitura de uma extensa bibliografia, de várias reuniões técnicas e do trabalho regular do autor com as cidades. Estes temas estão organizados de acordo com as quatro dimensões mencionadas anteriormente. Além disso, acrescentou-se uma dimensão política tratando das relações entre orçamento participativo, governabilidade e democratização. Estes temas poderiam, eventualmente, transformar-se em temas de projetos de interesse comum.

São apresentados geralmente em forma de perguntas:

- a. *Dimensão participativa:* I) Onde são tomadas as decisões orçamentárias? Quem tem o poder de decisão referente aos orçamentos?, II) Quais são os objetivos subjacentes aos orçamentos participativos?, III) Controle social das decisões *Quem controla e fiscaliza a execução do orçamento e o processo de implementação das obras?*, IV) Participação direta ou Representação popular?, V) Posição dos profissionais (*ongs, universidades, organizações internacionais, "sócios externos", etc...*), VI) Participação dos e das excluídos(as), VII) Mecanismos municipais de avaliação e monitoramento, VIII) Capacitação e reforço de capacidades dos governos locais.
- b. *Dimensão financeira:* IX) gerenciamento da escassez ou controle de recursos públicos e X) finanças municipais e orçamentos municipais.
- c. *Dimensão territorial:* XI) Até onde descentralizar?. XII) Orçamento Participativo para o bairro ou para a cidade?.
- d. *Dimensão normativa e jurídico-legal:* XIII) Processo experimental ou processo normativo?, XIV) Até onde formalizar ou institucionalizar?, XV) Vinculações entre planos de Desenvolvimento ou de Organização Territorial e orçamentos participativos
- e. *Dimensão Política: Governabilidade e Democracia:* XVI) Informação, Comunicação e Orçamentos Participativos, XVII) Relação com o legislativo e os conselheiros. O rol político dos orçamentos participativos, XVIII) Orçamento Participativo e Modelos de Democracia Participativa, XIX) Como evitar a cooptação (recuperação política), a burocratização, a padronização do processo?

Comentários finais: desafios para o futuro

Destacam-se três desafios que deverão enfrentar os orçamentos participativos futuramente e se propõem respostas preliminares. O primeiro desafio se refere às condições de irreversibilidade dos processos e para a necessária aposta sobre a capacitação popular e dos funcionários municipais. O segundo desafio indica a necessária maior vinculação com os setores econômicos, em particular de economia solidária, para afiançar um modelo econômico local sustentável. A terceira reflexão mostra o orçamento participativo como o reflexo de uma visão moderna da política e do governo. O documento conclui, afirmando que, possivelmente, os orçamentos participativos estão ocupando o frágil espaço que existe entre uma liberdade conquistada mediante movimentos e um direito entregue desde a esfera pública.

Nos anexos encontra-se o questionário de mais de 50 perguntas que serviu de base para a documentação das experiências, assim como o nome dos autores dos casos. Uma bibliografia de mais de 300 referências está organizada em I) títulos gerais, II) referências por cidades estudadas e III) outras referências, em particular sobre São Paulo e Rio Grande do Sul. Referências de web-sites completam os anexos.

O presente documento está disponível em espanhol, português, italiano, francês e inglês, assim como no web-site www.urbal9.palegre.com.br. Observações assim como comentários foram solicitados aos autores e aos prefeitos participantes. Serão incluídos em uma futura publicação ampliada.