

Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública

Uma comparação entre Porto Alegre e Montevidéu

Alfredo Alejandro Gugliano¹

Introdução

O objetivo deste texto é tecer algumas considerações a respeito das transformações que vêm ocorrendo nos regimes políticos democráticos e que, sutil ou explicitamente, representam uma aproximação do Estado aos seus cidadãos, principalmente no âmbito do poder local. Estudando especificamente os casos do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre (Brasil) e da descentralização participativa em Montevidéu (Uruguai), procuro defender a hipótese de que estas transformações na democracia representam uma considerável abertura de horizontes para a construção de novos modelos de organização política baseados em democracias participativas ou restitutivas, como alguns especialistas vêm recentemente referindo-se ao processo de ampliação do poder de decisão dos cidadãos na esfera pública.

O ponto de partida da minha análise, que considero subentendido pelos leitores, é o de que estamos em pleno processo de globalização que, entre outras coisas, afeta a gestão política das cidades. Sobre isto reconheço a polêmica do tema assim como a diversidade de perspectivas de análise que poderiam ser adotadas,

¹ Doutor em Sociologia e Ciência Política, professor da Universidade Católica de Pelotas e pesquisador do CNPq. Trabalho originalmente apresentado no XII Congresso Nacional de Sociólogos, Curitiba, abril de 2002. Endereço: aag@phoenix.ucpel.tche.br

porém, aqui simplesmente sublinho uma evidência: que a globalização reduz o poder de controle dos Estados nacionais, fato que, por sua vez, resulta na ampliação da autonomia da gestão política, econômica e social das cidades.

A maior autonomia das cidades por si só não representa nenhuma vantagem ou desvantagem. Estas, como não poderia ser de outra forma, estão inseridas no contexto do sistema capitalista e cumprem um papel importante no processo de exclusão social, já que a desigualdade não é consequência apenas de fatores econômicos, mas também do espaço físico no qual as relações sociais se desenvolvem. Então, a qualidade do fato mencionado está em que a globalização amplia a autonomia das cidades que, por sua vez, são administradas por determinados setores políticos os quais, em muitos casos, cedem consideráveis espaços de decisão para os cidadãos através dos mais diferentes canais de participação. Precisamente este é o cerne do que pretendo abordar neste trabalho.

Três formas de democracia

Para debater o tema da democracia é conveniente iniciar questionando as distintas formas que esta pode adotar. Em especial, refiro-me à necessidade de estimular uma percepção diferenciada da democracia enquanto um regime político, um sistema mundial e um modelo social. O fundamento desta diferenciação está galgado na idéia de que a democracia, apesar de possuir elementos básicos que a caracterizam enquanto tal, está longe de ser, na prática, uma experiência única ou indivisível, considerando que há inúmeras variações de acordo com o espaço-tempo no qual ela se constitui. Estas diferenças não existem somente em termos de países ou regiões, por exemplo, entre as democracias dos países centrais e dos periféricos, mas também podem vir a existir dentro de uma mesma unidade territorial. Assim, inúmeras desigualdades, não só no campo econômico, como também em termos informacional, educativo, de gênero, de etnia etc., interferem diretamente no desenvolvimento da democracia.

Como afirmei anteriormente, não se trata aqui de questionar os fundamentos políticos das democracias, muitos destes afirmados na forma de lei através das constituições, porém, não se deve ocultar que a aplicação destes é diversificada. Isto afeta desde elementos básicos deste processo, como é o caso das eleições periódicas e o direito ao voto, como também toca em temas mais sofisticados, como a caracterização e o desempenho da cidadania.

Principalmente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria, a teoria sociológica sobre a democracia dirigiu-se para a sua caracterização enquanto um regime político, entendido como o funcionamento de um conjunto de instituições que normatizam a gestão e a disputa pelo poder político do Estado. De lá para cá, noções como a do respeito às “regras do jogo”, estabilidade política e, mais recentemente, de governabilidade, enfatizam como principal virtude de um regime democrático a sua capacidade de legitimar o exercício do poder político.

A hegemonia de uma concepção formalista da democracia foi, num primeiro momento, uma consequência quase natural da Guerra Fria e da necessidade de diferenciar o modelo liberal de gestão política, a democracia, do modelo marxista, baseado na idéia da ditadura do proletariado. Nesta perspectiva, ao mesmo tempo que se freava a possibilidade de um caráter mais participativo de democracia, que poderia desembocar num questionamento mais amplo da sociedade capitalista, também se afirmava a liberdade dos cidadãos escolherem os seus representantes políticos. Este foi o eixo que inspirou boa parte da literatura norte-americana e mundial sobre o tema que, à raiz de sua vertente funcionalista (Parsons, Merton, Apter, entre outros), restringiu o problema ao mero estabelecimento de normas que regulamentassem a disputa política através de uma estrutura oficial de partidos.

Esta caracterização da democracia enquanto um regime político possui mais desvantagens do que vantagens. Começando pelas últimas, não há dúvidas que uma democracia, por mais formal que seja, representa um enorme salto de qualidade se comparada com um regime autoritário, seja este de direita ou não. Contudo, neste modelo formal, há um excessivo distanciamento entre a esfera política e a sociedade, fato que gera uma grande autonomia dos eleitos em relação aos seus eleitores e, muitas vezes, acaba estimulando práticas políticas oportunistas ou corruptas, que visam ao proveito próprio. Além disto, a alienação da democracia de outras esferas sociais, fruto da nucleação do processo democrático apenas na disputa de votos, abre um imenso caldo de cultivo para o surgimento de falsas lideranças carismáticas, com seus sedutores discursos recheados de inviáveis promessas paradisíacas. Não é à toa que, na literatura política sobre os novos processos de democratização na América Latina, surgidos a partir dos anos 80, cresce uma perspectiva de análise baseada na idéia da incerteza da democracia, elemento que tanto pode ser interpretado desde uma perspectiva positiva, quanto desde o ponto de vista da ingovernabilidade. Assim, uma noção de de-

mocracia centrada somente nas eleições significa um constante caminhar à beira de um abismo, pois centra todo o peso da legitimidade do processo no momento do voto, desconsiderando as condições culturais, sociais e econômicas que interferem no processo eleitoral. Além disto, longos períodos de hibernação democrática, ao qual todos os cidadãos são submetidos entre uma eleição e outra, desmobilizam a participação social e acabam por desacreditar a existência da própria democracia.

Atualmente, com o desenvolvimento da globalização, uma nova forma que está sendo atribuída à democracia é a de um sistema global ou mundial, como prefiro utilizar. Em especial, processos concretos de integração regional, como é o caso da União Européia, estão, cada vez mais, estimulando o debate sobre as perspectivas de um modelo democrático que extravase a esfera nacional e se constitua num pólo de agregação política de diferentes nações em nível global.

A idéia de sistema mundial é especialmente desenvolvida no trabalho homônimo de Immanuel Wallerstein, onde analisa o processo através do qual é construída a hegemonia econômica, política e cultural no interior das sociedades. Segundo o autor, existiriam apenas dois tipos de sistemas mundiais, o império-mundo e a economia-mundo, que se diferenciariam pela capacidade do primeiro representar um predomínio não só da esfera econômica, mas, principalmente, de um único sistema político.

Com a globalização está havendo uma acelerada integração destes sistemas mundiais na medida em que a esfera do mercado econômico marca presença cada vez mais decisiva no processo político das decisões estatais. Nesta perspectiva, hoje a própria democracia passa a ser um elemento central do processo de acumulação financeira, ao propiciar a ampla liberdade de movimentação de capitais.

Contudo, apesar dos grandes avanços em termos da integração européia, ainda estamos distantes da consolidação de um sistema mundial democrático, mesmo considerando o vertiginoso crescimento do número de democracias em nível nacional.

Este é um fenômeno interessante, mas extremamente complexo, pois exige a integração de interesses nacionais que, num sistema capitalista, muitas vezes estão contrapostos, como pode ser observado através das discussões que atualmente giram em torno das políticas protecionistas da economia norte-americana, que representam uma contradição em relação ao discurso liberalizante deste país no Terceiro Mundo.

O mencionado anteriormente nos ajuda a entender por que, mesmo já existindo uma estrutura multinacional básica formada por organismos internacionais, como a ONU, esta ainda possui pouca capacidade de articulação de políticas globais e vem se demonstrando incapaz de recuperar a cidadania dos excluídos e náufragos do nosso planeta. Além disto, também nestes organismos internacionais mantém-se a diferenciação entre países de primeira linha e os de segunda, e é mais do que conhecido o fato de que muitas das principais ações integradas em nível global necessitam do apoio do governo norte-americano para frutificar.

De todas as maneiras, um sistema democrático mundial pode vir a ser uma das principais formas de modernização do regime político democrático e contribuir para o aperfeiçoamento da democracia.

Por fim, uma terceira forma possível para a democracia é a sua constituição enquanto modelo social, uma sociedade democrática. A existência desta sociedade democrática vai além das simples estruturas formais na medida em que se relaciona diretamente com a hegemonia de um modo de vida democrático. Por modo de vida entendo a articulação entre hábitos, culturas e comportamentos que interferem na forma como as pessoas interagem na sociedade quotidianamente. É a forma como os indivíduos se posicionam tanto na esfera pública quanto privada, sua relação com o ambiente, a forma como encaram o mundo.

Esta proposição de um modelo de sociedade democrática procura trabalhar com os aspectos subjetivos da vida social e a necessidade de articulação entre instituições políticas e valores ético-culturais. A idéia de que as transformações sociais estão calcadas na mudança dos valores culturais, que foi um dos pilares da constituição da sociologia através da análise da ética protestante por Max Weber, vem sendo bastante utilizada no campo dos estudos políticos. Em especial, desde a pesquisa clássica de Gabriel Almond e Sidney Verba sobre a cultura cívica, cresce a tendência de relacionar as mudanças políticas com as transformações no modo de vida das pessoas, fato que Ronald Inglehardt simbolicamente denominou de uma crescente revolução silenciosa no interior da sociedade.

Deste modo, considero que a constituição de um modelo de sociedade democrática exige mudanças que vão além de um sistema político formal e apontam para a democratização da própria democracia. Este, pelo menos, é o argumento sustentado por Anthony Giddens (2000), que enfatiza a necessidade de

incorporar ao debate sobre a democracia temas vinculados ao cotidiano, que não envolvem apenas opções culturais e sexuais, mas se dirigem explicitamente ao campo da intimidade e dos sentimentos. É desta forma que a democracia se expande da esfera política para a ética e a moral. Como ressalta Jean Chesneaux (1996), pequenas atitudes que apontam para o desenvolvimento de valores solidários, ou que rompem com a ideologia dominante, são acima de tudo decisões morais, pois expressam um determinado modo de vida que interfere no conjunto da sociedade, posto que afetam o desenvolvimento de espaços coletivos de convivência: nas ruas, campos de futebol, bares, universidades etc.

Outra forma de discutir a mesma questão está sendo proposta por autores que atualmente estão discutindo o tema do capital social, como um patrimônio ancorado em valores sociais e comportamentos que estimulam a ação coletiva e a preservação do bem público, enquanto um benefício que atinge o conjunto da sociedade, independente da situação econômica, *status*, gênero etc., de seus membros (Olson 1999). Em especial, sobre isso destaco Robert Putnam na medida em que ele articula este tema com o das comunidades cívicas, enquanto formações sociais constituídas a partir da confiança mútua, da solidariedade, da abertura para a participação da comunidade nos processos de decisão públicos e do cooperativismo.

Deste modo, o exercício de relações de empatia e solidariedade afasta-se de uma perspectiva de análise meramente filantrópica e caritativa que, em certa medida, é alimentada por determinadas ideologias religiosas, e passa a ser um instrumento central de uma transformação social de corte radical, de uma revolução mesmo que sem revolução no sentido clássico do termo.²

Evidentemente que, se por um lado, a constituição de um sistema mundial e de um modelo de sociedade democrático ainda não passam, fundamentalmente, de especulações teóricas, por outro lado, não podem ser confundidos com fantasias. Na verdade, a concretização destes objetivos está diretamente relacionada com um fenômeno que vem sendo gerado com bastante intensidade em diversos países: as democracias participativas, tema da nossa próxima seção.

² Devo esclarecer que, ao contrário do que afirma Inglehardt, há poucos indícios de que esta revolução silenciosa esteja ocorrendo. Na verdade, a capacidade destrutiva do capitalismo parece superior à capacidade de formular alternativas democráticas e fenômenos como a banalização da injustiça social ou a corrosão do caráter parecem ainda hoje ser predominantes.

O fortalecimento das democracias participativas

As democracias participativas se posicionam num espaço político híbrido na medida em que tanto são parte integrante do universo dos regimes políticos democráticos, quanto apontam para a possibilidade de constituição de um modelo de sociedade democrática. Isto é, mesmo sendo fruto de um processo político formal, as democracias participativas inclinam-se para uma recuperação da teoria clássica da democracia e a sua ênfase na participação dos cidadãos (Rousseau, Stuart Mill etc.).

A ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório da gestão pública, que é fomentada por este modelo, possui dois significados. O primeiro, situa-se na perspectiva da construção de uma sociedade democrática, já que a prática cotidiana participativa fortalece um sentido de responsabilidade pelo bem público e estimula a crítica a um modelo capitalista centrado em interesses egoístas. O segundo, refere-se à eficiência da administração pública, dado que políticas participativas tendem a ser consideradas fatores de estimulação do desenvolvimento social.

Atualmente, existem várias experiências de democracias participativas em todo o mundo relacionadas com muitos aspectos da gestão pública. Também existem diversos embriões de estruturas participativas em democracias formais que se identificam com um modelo mais delegativo de democracia.

Para ilustrar a minha exposição quero citar, por exemplo, que na América Latina há muitas experiências interessantes sendo desenvolvidas, como as que ocorrem nas cidades de Cuenca (Equador); México (capital) e a Villa El Salvador (Peru).

No caso da cidade equatoriana de Cuenca, a perspectiva de ampliação da participação cidadã vem passando pela criação de uma série de organismos de planeamento participativo com o fim de periodicamente reestruturar o plano estratégico da cidade e desenvolver vários projetos sociais, como o “Melhora o teu Bairro”, ou a “Rede de Saúde Universal e Solidária”, que compõem o “Programa para implantação de uma política municipal de co-gestão para manter a solidariedade e garantir a equidade”. Na cidade do México, o processo participativo está passando diretamente pela democratização das estruturas do Estado e a criação de canais que possibilitem a ampliação da participação cidadã através da formação da “Direção Geral de Participação Cidadã e Gestão Social” e a estruturação de um novo es-

copo legal baseado fundamentalmente na “Lei de Participação Cidadã”, que normatiza as relações com a comunidade e abre um considerável espaço, principalmente, para a reformulação das políticas sociais e urbanísticas estatais. Já no caso do Peru, uma experiência que pode ser considerada clássica é o da cidade Villa El Salvador, que nasceu de uma ocupação de famílias de sem-teto em terrenos públicos no ano de 1971, mas que atualmente já ganhou o *status* de município independente. Esta proposta está baseada numa ampla descentralização da gestão urbana, na qual os cidadãos estão organizados de acordo com os seus grupos residenciais que são os responsáveis pela discussão, planejamento e execução de importantes políticas sociais (Fabreau 1998; Villasante 1998; Zapata 1996).

Numa rápida análise das diferentes experiências participativas, em nível das cidades, pode-se dizer que todas têm como ponto de partida um processo de descentralização, o que significa que as democracias participativas não nascem necessariamente de um processo de pressão social, ao estilo revolucionário, mas são fruto da concessão de espaços políticos pelos próprios segmentos dirigentes do Estado. Estes processos de descentralização, em alguns casos, evoluem para a constituição de estruturas de co-gestão social com ampla participação dos cidadãos na organização das políticas públicas. Em outros casos, a descentralização é mais limitada e restringe-se a setores específicos da população, a aspectos pontuais da administração da cidade. Por fim, em algumas experiências há uma grande abertura no sentido de democratizar o orçamento público, mas em outras estimula-se uma descentralização das discussões, mantendo-se a centralização da aplicação dos recursos. Sinteticamente, há cidades nas quais democratiza-se a discussão mas o poder de decisão permanece inalterado nas mãos do Estado. Já existem outras nas quais os processos participativos são mais integrais.

Entre os diferentes casos internacionais, no Brasil e no Uruguai, no meu entender, estão em pleno funcionamento as duas experiências participativas que melhor resgatam o aprimoramento do regime político formal na direção da constituição de uma sociedade democrática.

Em nosso país, destaca-se uma importante contribuição que aponta diretamente para a ampliação da participação dos cidadãos na gestão pública, que é o orçamento participativo, um modelo de elaboração da peça orçamentária do Estado através da realização de reuniões de cidadãos, na maioria dos casos divididos em regiões de moradia e temáticas centrais, que estabelecem os gastos e as prioridades de investimento em nível municipal ou estadual.

O orçamento participativo é uma das propostas mais proficuas dentre as que objetivam democratizar o Estado em nível local e tem, na gestão da cidade de Porto Alegre, a sua aplicação mais destacada. Premiada pela ONU, na Conferência Habitat II, em 1996, como uma das experiências inovadoras mais bem sucedidas do mundo, o Orçamento Participativo de Porto Alegre vem despertando a curiosidade de inúmeros observadores nacionais e internacionais e estimulando a aplicação de propostas de gestão públicas inovadoras em todo o mundo. Inclusive no Brasil, a experiência porto-alegrense vem se expandindo e, hoje, é reproduzida em dezenas de cidades e inclusive em alguns estados federais.

No caso do Uruguai, a experiência mais interessante no campo da participação cidadã é a da prefeitura de Montevidéu, com os seus conselhos comunais zonais. Mesmo não tendo o mesmo reconhecimento internacional que a experiência porto-alegrense, a capital uruguaia vem se destacando pela originalidade da sua proposta participativa e bons resultados obtidos, não só em termos da reorganização do espaço urbano da cidade, como pela superação da tradição bipartidária, entre *blancos* e *colorados*, que predominou no país em quase toda a extensão do século XX.

As democracias participativas em Montevidéu e Porto Alegre comparadas

Num primeiro momento, cabe enfatizar que, quando sugiro a realização de um estudo comparativo, não me refiro propriamente a uma enumeração de semelhanças mas principalmente, à ênfase nas diferenças entre uma experiência e outra. Por certo, a existência de distinções não representa superioridade nem inferioridade de nenhuma das partes envolvidas, mas simplesmente explicita as diversas formas através das quais se pode superar a tradição de uma democracia formal.

No tocante ao meu objeto de investigação, cabe citar que, entre os vários elementos que fazem com que Montevidéu e Porto Alegre sejam os casos mais interessantes de democracia participativa em nível internacional, destaco apenas dois. O primeiro deles, sem dúvida, passa pela adesão das respectivas populações às reuniões e outras dimensões participativas convocadas pelas respectivas prefeituras. O segundo deles, e não menos importante, refere-se às repercussões eleitorais destas experiências, considerando que em ambas cidades já somam-se

quatro mandatos consecutivos do Partido dos Trabalhadores e três do grupo político atualmente denominado, *Encuentro Progresista* nas respectivas gestões municipais.

Tratando da comparação entre as mencionadas experiências, é preciso inicialmente sublinhar que nos dois casos o processo estudado vem sendo dirigido por partidos políticos que reivindicam pertencer ao campo da renovação da esquerda latino-americana e, muito especialmente, da revisão de uma trajetória hegemônica pela experiência da guerrilha urbana, tanto no Uruguai quanto no Brasil, e dos partidos comunistas de corte soviético. Além disto, devo destacar que, apesar de possuírem fins semelhantes – a convicção da necessidade de ampliar a participação da cidadania na gestão pública –, os meios para concretizá-los são completamente distintos, até porque enquanto os dirigentes porto-alegrenses falam em orçamento participativo, os montevideanos referem-se a uma descentralização participativa.

Por certo, as diferenças entre estes projetos não parecem ser superficiais, na medida em que enquanto no Brasil as discussões dos dirigentes porto-alegrenses estão dirigidas para temas globais com claros matizes ideológicos, como a própria renovação do socialismo ou a fundação de uma democracia socialista, no Uruguai a temática central passa por questões bem mais concretas, como a necessidade de implementar uma reforma do Estado ou a fundamentação do próprio projeto de descentralização.

Outro aspecto importante que deve ser mencionado é o das diferenças entre um modelo que prega a democratização orçamentária e outro dirigido para a descentralização. Democratizar o orçamento público é, sem dúvida, um dos pontos mais importantes para a democratização das estruturas do Estado. Trata-se de não só discutir o que o Estado deverá investir, como também onde serão realizados estes investimentos, fato que é central para atacar a concepção capitalista de cidade que faz com que o espaço físico seja um espaço de exclusão social. Além disto, possibilita a recuperação e aprofundamento do senso de cidadania entre os seus habitantes, na medida em que concretamente eles co-gestionam os gastos e as políticas de obras públicas de acordo com necessidades coletivas. Já no caso da descentralização participativa, que em Montevideu é articulada com um orçamento participativo particular, como veremos um pouco mais adiante, os objetivos são diferentes e apontam em outra direção, já que o passo inicial foi o de descentralizar e estimular a participação dos cidadãos na rotina cotidiana da admi-

nistração da cidade e não propriamente sua inserção na discussão do orçamento público. Muito sucintamente, enquanto no caso brasileiro optou-se por estimular inicialmente um processo de participação da população na gestão financeira da cidade, no caso uruguaio claramente o primeiro objetivo foi o de descentralizar os serviços para logo depois passar a descentralizar o orçamento.

Esta diferença se explicita claramente na trajetória destas experiências quanto a suas respectivas estruturas administrativas. Se em Montevidéu, em 1993, passou-se de uma estrutura inicial baseada em assembleias de moradores para a constituição dos centros comunais zonais formados por comissões de representantes, em Porto Alegre, o caráter *assembleísta* do processo participativo vem sendo reforçado desde as origens da experiência, através da passagem de uma estrutura inicialmente composta por plenárias regionais para outra que passou a agregar a participação dos cidadãos em plenárias temáticas, em 1994.

O mencionado é importante, porque explicita duas dinâmicas diferentes de desenvolver um processo de participação cidadã. Em Porto Alegre a prioridade tem sido o aperfeiçoamento do processo participativo em si, quero dizer, a construção dum primeiro ciclo no qual todos participam, seguido por um segundo ciclo no qual são priorizados os delegados eleitos nas assembleias e, por fim, um terceiro ciclo no qual é constituída uma comissão mista, que agrega representantes da prefeitura, das organizações sociais e das plenárias regionais e temáticas. Já em Montevidéu a prioridade tem sido a estruturação dos conselhos comunais zonais como sub-prefeituras regionais responsáveis pelas obras públicas e sociais de sua zona específica. Estes organismos, que possuem uma considerável infra-estrutura própria, procuram articular três esferas da vida social: a prefeitura, que está representada pelos funcionários e pelo secretário do centro (cargo de confiança); a sociedade civil, através da criação dos conselhos de vizinhos zonais, eleitos pela comunidade; e a junta local, na qual participam representantes dos partidos políticos representados na Câmara de Vereadores local. Resumidamente, enquanto em Porto Alegre o processo é centrado nos cidadãos em si, em Montevidéu houve a preocupação em garantir os espaços tanto da sociedade civil, quando da sociedade política.

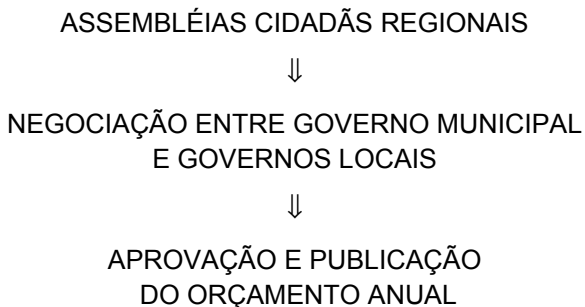
Em termos da política orçamentária há um aspecto concreto, entre vários, que já estimula dinâmicas e procedimentos distintos, que é o fato de que se em Porto Alegre há mecanismos anuais de estabelecimento do orçamento municipal, em Montevidéu a decisão do orçamento é quinqüenal.

O processo orçamentário participativo, que buscaram desenvolver os dirigentes uruguaios, vem de uma longa trajetória que inicia em 1990, quando o então prefeito, Tabaré Vazques, convocou as primeiras assembléias públicas zonais para discutir propostas para o orçamento do quinquênio. Esta prática foi repetida pelo novo prefeito, Mariano Arana, em 1995, e aperfeiçoada a partir de 1997, quando se introduz a realização de assembléias anuais com o fim de fiscalizar a aplicação das verbas públicas.

Nos últimos quatro anos, na referida cidade, institucionalizou-se o processo de orçamento participativo em três etapas. Na primeira etapa, entre março e julho, convocam-se os cidadãos a participar das discussões orçamentárias específicas de cada conselho comunal zonal, que têm como ponto culminante a realização de uma assembléia geral pública em cada zona, na qual não só o governo municipal faz um balanço das suas atividades no último ano, como também se entrega ao mesmo propostas orçamentárias locais organizadas em eixos para a gestão municipal na zona. Na segunda etapa, entre julho e novembro, abre-se o processo de negociação entre o executivo municipal e as comunas zonais sobre a execução dos eixos tirados nas assembléias locais, a partir da situação orçamentária do município. Concomitantemente, o governo municipal redefine a prioridade das ações no município a partir das referidas negociações e informa aos conselhos comunais zonais sobre o montante de recursos próprios, complementares ao debate orçamentário, que poderão ser dispostos para a realização principalmente de obras de infra-estrutura, de acordo com a decisão autônoma de cada região. Finalmente, numa terceira etapa, é redigido documento público do governo explicitando os acordos e compromissos para a aplicação do orçamento no ano vigente (Figura 1).

Figura 1

Estrutura básica do orçamento participativo em Montevideu



No caso de Porto Alegre, o ponto de partida para a realização do orçamento participativo é a divisão da cidade em 16 zonas regionais e cinco temáticas centrais,³ que são o núcleo da organização de uma primeira rodada de reuniões do orçamento entre os meses de março e abril. Esta é a principal instância de base do orçamento, na qual participam livremente todos e quaisquer cidadãos, e tem como função a apresentação da prestação de contas do ano anterior pelo Governo, a apresentação dos critérios e métodos para o orçamento do ano seguinte e a eleição de delegados (representantes) para a segunda rodada de discussões, com o critério de 1 delegado para cada 20 presentes. Segundo o Governo, este não só é um momento de prestação de contas, mas também um espaço de debate e reflexão coletiva envolvendo o Estado e a sociedade civil.⁴

Após a primeira rodada, entre os meses de março e junho, cada região e temática organizam o que o governo chama de *reuniões e plenárias intermediárias*, nas quais são escolhidas e hierarquizadas três prioridades temáticas e três obras prioritárias com a assessoria dos órgãos governamentais. Nestas reuniões são criadas comissões de acompanhamento e fiscalização das obras, rea-

³ A divisão regional compõe as seguintes regiões: Ilhas, Humaitá-Navegantes, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-Sul, Extremo Sul, Eixo da Baltazar, Zona Sul e Centro. Já as temáticas são: Circulação e Transporte; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano; Saúde e Assistência Social; e, finalmente, Educação, Cultura e Lazer.

⁴ Quando falo em versão do Governo refiro-me basicamente às informações divulgadas pelos órgãos oficiais sobre o OP, como por exemplo na Cartilha do Orçamento Participativo.

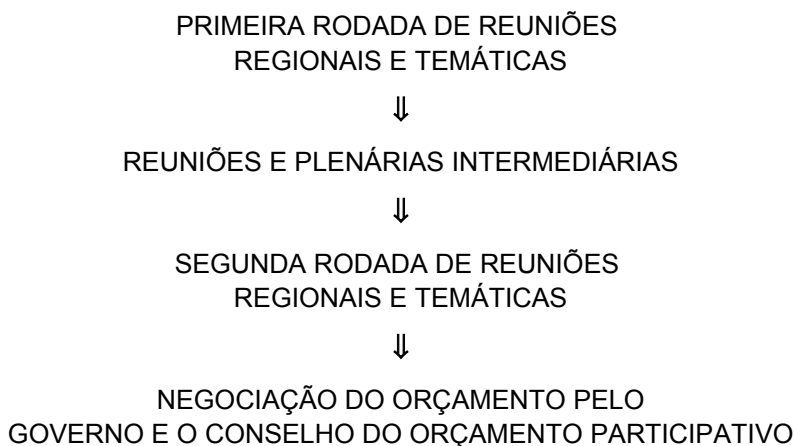
tivados fóruns de serviços nas regiões, assim como são eleitos delegados adicionais aos da primeira rodada de reuniões na proporção de 1 delegado para cada 10 presentes. Neste período também reúne-se o Conselho do Orçamento Participativo, que é o órgão executivo do processo, que foi eleito no ano anterior para discutir e encaminhar a Lei de Diretrizes Orçamentárias até o dia 30 de maio.

Entre junho e julho ocorre a segunda rodada do orçamento participativo, na qual os delegados anteriormente eleitos entregam as prioridades e demandas de cada região e plenária temática, o Governo apresenta suas estimativas de despesas e receitas para o ano seguinte e são eleitos os conselheiros do orçamento, na proporção de dois titulares e dois suplentes para cada região e temática.

A partir da eleição do Conselho, em julho, é que precisamente passa a ser encaminhada a discussão e execução do orçamento conjuntamente com o Governo e seus organismos, que se estende até a largada de um novo ciclo de discussões em março do ano seguinte (Figura 2).

Figura 2

Estrutura básica do Orçamento Participativo em Porto Alegre



Mesmo considerando as diferenças apontadas, não há nenhuma dúvida de que, tanto em Montevideu quanto em Porto Alegre, foram realizados enormes avanços em termos da democratização do poder público. Não obstante, não deixa de ser curioso o fato de cidades tão próximas que estão dirigidas por setores políticos que reivindicam um projeto comum, o de uma nova esquerda na América Latina, apresentarem um distanciamento tão grande em termos da implementação de políticas participativas. Segundo constatei, enquanto no Brasil a prioridade foi descentralizar o processo de discussão, mantendo a centralização estatal no momento da execução das políticas, no Uruguai se está privilegiando a descentralização dos serviços, enquanto que as decisões em grande parte ainda passam pela centralização da prefeitura municipal. Evidentemente, isto não quer dizer que uma proposta seja mais democrática do que a outra, mas, sem dúvida, aponta para a necessidade de ampliar os debates com o intuito de quiçá aperfeiçoar ambos modelos de gestão municipal.

Considerações finais

Provavelmente, a principal conclusão de qualquer texto sobre esta temática aponta para a necessidade de ampliar os debates e as comparações sobre as diferentes experiências de democratização participativa, visando não só à expansão, como também ao aperfeiçoamento desta proposta.

Neste sentido, mesmo reconhecendo que a democratização da democracia não possui o mesmo significado utópico que possuiu a bandeira do socialismo em quase todo o século XX, é inegável que esta é a possibilidade mais concreta que já tivemos para a transformação radical da sociedade capitalista e a formulação de novos rumos para a humanidade.

Referências bibliográficas

- Chesneaux, Jean (1996). *Modernidade-Mundo*. Petrópolis: Vozes.
- Favreau, Louis et al. (1998). A experiência da organização comunitária da cidade Villa Salvador no Peru. In: Roberto Fachin; Alain Chanlat (org.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina.
- Giddens, Anthony (2000). *Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo por nós*. Rio de Janeiro: Record.

- Gugliano, Alfredo Alejandro (2000). Nas costas da globalização. In: Márcia Ondina Vieira Ferreira; Alfredo Alejandro Gugliano. *Fragments da globalização na educação*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- . (2002). Democracia e participação. *Relatório de pesquisa*. Pelotas: UCPel.
- Masdeu, William (2000). Apuntes sobre el presupuesto participativo y la descentralización participativa em Montevideo. In: *Intendencia de Montevideo*, Departamento de Descentralización.
- Olson, Mancur (1999). *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp.
- Putnam, Robert D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- Veneziano, Alicia (2000). La participación de la descentralización del Gobierno Municipal de Montevideo. Evaluación de diez años de gobierno de izquierda y reflexión para América Latina. In: *XXII Congreso de LASA*. Miami. 16-18 mar.
- Villasante, Tomás Rodríguez. (1998). *De las redes sociales a las programaciones integrales*. Buenos Aires: Lumen.
- Zapata, Antonio (1996). *La comunidad de Villa El Salvador: 1971-1996*. Lima: Desco.