

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/341326006>

# Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação

Chapter · May 2020

---

CITATIONS

17

READS

311

1 author:



[Adalmir Antonio Marquetti](#)

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

73 PUBLICATIONS 561 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Joint production of GDP and CO2 [View project](#)

## **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação**

Adalmir Marquetti\*

Doutor em Economia, Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. e-mail: aam@pucrs.br

O Orçamento Participativo (OP) é uma inovação institucional do ponto de vista da democracia e da política fiscal. Os cidadãos e as organizações da sociedade civil tomam parte da definição e do controle das políticas públicas do município, participando de todas as fases do processo orçamentário. O OP, na sua forma atual, teve origem em Porto Alegre em 1989, após a vitória do Partido dos Trabalhadores na eleição municipal.

As origens do Orçamento Participativo podem ser encontradas nas características peculiares presentes na sociedade brasileira e em Porto Alegre no final dos anos 80. Primeiro, a promulgação da Constituição em 1988 representou a conclusão do processo de transição democrática vivida pelo Brasil, um país marcado por enormes desigualdades. A nova Constituição legitimou o poder civil, definindo a democracia como representativa e participativa, bem como transferiu poder do governo central para estados e municípios. Segundo, Porto Alegre tem uma longa tradição de organização política e social. Essas organizações começaram a demandar participação política no governo local com o processo de transição democrática como uma maneira de melhorar a infraestrutura das áreas pobres da cidade e de reduzir a desigualdade<sup>1</sup>. Terceiro, o Partido dos Trabalhadores ganhou as eleições de 1988 com um

---

\* Agradeço a Duncan Foley e Yves Sintomer pelos comentários à primeira versão do capítulo e a Victor Octavio Orellana Arzola e a Rodrigo de Araújo Gastal pela assistência na coleta de informações. O capítulo é resultado de projeto de pesquisa parcialmente financiado pelo CNPq, CAPES e FAPERGS.

<sup>1</sup> Para as origens do OP em Porto Alegre ver Silva (2001).

programa político que propunha a participação como um elemento chave da nova administração. Assim, de um lado, a sociedade civil estava organizada e disposta a participar, de outro, a nova administração estava disposta a compartilhar o poder político.

Um conjunto peculiar de características pode ser condição necessária para iniciar uma inovação institucional, mas não é condição necessária para adotar essa inovação. Assim, o OP rapidamente transcendeu os limites de Porto Alegre, tornando-se um dos elementos centrais do debate sobre democracia, participação e desenvolvimento local. Nos anos 90, o número de municípios com experiências de OP se expandiu no Brasil. Na década seguinte, experiências identificadas com o OP surgiram na América Latina e na Europa. Existem experiências de OP na Argentina, Uruguai, Peru, Chile, Bolívia, México, Canadá, Itália, Espanha, Alemanha, França, Polônia e Inglaterra<sup>2</sup>. Além disso, há um crescente interesse no OP, particularmente após a organização dos Fóruns Sociais Mundiais em Porto Alegre.

O objetivo central do presente capítulo é propor uma tipologia das experiências de OP nas grandes cidades brasileiras na gestão 2001-2004. A tipologia é definida considerando-se a influência dos cidadãos no processo orçamentário. Um segundo objetivo é discutir algumas maneiras de aumentar o controle da sociedade civil sobre o processo de elaboração e execução do orçamento.

São considerados como grandes municípios, os que possuíam população acima de 100.000 habitantes em 2000<sup>3</sup>. Na gestão 2001-2004, ocorreram 69 experiências de OP nas 223 grandes cidades brasileiras, abrangendo uma população de 36.7 milhões de habitantes. Isso representava 21.6% do total da população brasileira e 43,4% da população das grandes cidades.

---

<sup>2</sup> Allegretti e Herzberg (2004) e Cabannes (2003) apresentam algumas das experiências de OP nesses países.

<sup>3</sup> Havia 223 cidades brasileiras com população acima de 100.000 habitantes em 2000 de acordo com o Censo Demográfico 2000. Marquetti (2004), a partir de Avritzer (2003) e Wampler (2003), investiga quais as grandes cidades brasileiras com experiências de OP na gestão 2001-2004, bem como analisa algumas das características dessas experiências.

A partir da análise da experiência de Porto Alegre é desenvolvido o procedimento metodológico empregado para analisar a participação popular no processo orçamentário. Esse é o caso mais documentado e melhor conhecido. Muitas das cidades brasileiras com OP adaptaram a engenharia organizacional de Porto Alegre para a sua realidade.

A análise do OP em Porto Alegre permite identificar três dimensões da participação popular no processo orçamentário: a definição das preferências, a tomada de decisões e o controle sobre o processo. Cada dimensão é composta de questões básicas, as quais são formadas por questões organizacionais. As dimensões representam as propriedades fundamentais das experiências de OP. As questões básicas indagam sobre os aspectos fundamentais de cada dimensão, enquanto as questões organizacionais indagam como os principais aspectos de organização são resolvidos em cada experiência. As três dimensões são inter-relacionadas e movimentam-se em conjunto no sentido de uma menor ou maior influência da sociedade civil sobre o processo orçamentário. Um procedimento metodológico similar pode ser utilizado para estudar outras experiências de participação.

A primeira dimensão do OP é a definição das preferências. Como o nome revela, essa dimensão é determinada pela forma que são realizadas as escolhas por parte dos cidadãos. As questões básicas são: quem participa, como a participação é organizada e o que é definido pela participação, em resumo, preferências de quem, como e sobre o que. A segunda dimensão é a tomada de decisões, a qual está associada com o modo que o orçamento é escrito e quem o escreve. As questões básicas são: quem são os participantes nessa dimensão, quem fornece o suporte técnico e como as preferências são incorporadas ao orçamento. A terceira dimensão é o controle sobre o processo e diz respeito à implementação do orçamento e ao grau de poder que os participantes detêm sobre o processo. As questões básicas são como os mecanismos de monitoramento são organizados e quem detêm o poder político sobre o processo.

O capítulo é organizado como segue: a seção 2 apresenta a experiência de Porto Alegre; a seção 3 discute as dimensões e as questões básicas e organizacionais; a seção 4 propõe uma tipologia para as experiências de OP no Brasil; a seção 5 discute possíveis caminhos para aumentar o controle social sobre o processo, levantando sugestões nesse sentido para as diferentes dimensões do OP; por fim, a seção 6 conclui o capítulo.

## **2. O OP em Porto Alegre**

As definições das dimensões e das questões básicas e organizacionais são baseadas no caso de Porto Alegre no período de administração do Partido dos Trabalhadores entre 1989 e 2004. Nesse último ano a Administração Popular foi derrotada. Apesar do novo governo ter mantido o OP, esse perdeu parcela importante de sua força política.

Existe uma certa correspondência entre as dimensões referidas acima e as fases do OP, o qual pode ser melhor entendido em comparação com o processo orçamentário tradicional. Esse último é organizado em quatro etapas: preparação, adoção, execução e monitoramento. O ciclo orçamentário representa o período de tempo em que essas quatro fases são completadas, entre três e quatro anos. A primeira fase, a preparação do orçamento, é responsabilidade do poder executivo<sup>4</sup>. A segunda fase corresponde ao debate e a aprovação do orçamento pela Câmara de Vereadores. A terceira fase é a execução do orçamento. Essa fase corresponde ao calendário anual, começando em primeiro de janeiro e finalizando em último dia de dezembro. O monitoramento é a última fase, sendo responsabilidade do executivo, legislativo e judiciário.

O OP não altera o papel básico do executivo e do legislativo ao longo do ciclo orçamentário, ele adiciona certa complexidade ao processo. Em particular, o OP torna a fase de

---

<sup>4</sup> Conforme a legislação brasileira o orçamento deve ser consistente com as diretrizes de políticas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual.

preparação do orçamento muito mais complexa. Essa fase pode ser dividida em três etapas: a definição do montante de receitas, a definição das prioridades e a elaboração da peça orçamentária.

O OP tem um papel limitado na definição do volume de recursos financeiros em discussão. Essa definição depende principalmente do poder executivo, o qual é responsável pelas principais informações financeiras sobre o próximo orçamento. O poder executivo fornece as previsões sobre os dados mais relevantes, tais como receita, despesa e montante de investimentos. Embora essas informações possam ser debatidas e alteradas pelos Conselheiros, elas formam os dados centrais a partir do qual o orçamento é elaborado. O COP pode inclusive propor novas taxas e modificações na legislação existente. Contudo, essas propostas devem ser aprovadas pela Câmara de Vereadores para se tornarem lei. Os empréstimos públicos devem ser aprovados pelos conselheiros do OP.

Na definição das preferências da cidade, a segunda etapa, está um dos aspectos centrais do OP. Em Porto Alegre, as preferências são definidas através de democracia direta em assembleias públicas, na qual os cidadãos têm o direito de participar, falar, votar e ser votado. As assembleias públicas são organizadas por regiões e por temas, sendo o principal momento de participação popular.

Os participantes nas assembleias incluem os cidadãos em geral, os representantes das organizações da sociedade civil, funcionários públicos de carreira e em cargos de confiança e os representantes eleitos pelos participantes (delegados e conselheiros). O papel principal dos funcionários públicos é organizar os encontros e informar o público. Portanto, eles desempenham um papel chave nas assembleias.

Porto Alegre está dividida em dezesseis regiões, onde ocorrem as assembleias regionais. O objetivo dessas assembleias é discutir as questões locais, bem como definir as prioridades da região. O executivo municipal também pode apresentar projetos de seu interesse para as regiões.

Nas assembléias temáticas são discutidos temas de interesse geral e que abrangem toda a cidade. Elas foram realizadas pela primeira vez em 1994, seguindo uma organização semelhante ao das assembléias regionais.

Num primeiro momento, o OP consiste de uma série de reuniões de março a junho. Entre 1990 e 2001 existiam duas rodadas de assembléias, denominadas de primeira e segunda rodadas, que eram coordenadas pela prefeitura municipal. Diversas reuniões menores chamadas de intermediárias eram organizadas pelas comunidades e movimentos sociais entre as rodadas, sem a coordenação da prefeitura.

Cada região escolhe quatro das quatorze prioridades padrões, a saber: saneamento básico, incluindo drenagem e dragagem, água e esgoto; habitação; pavimentação; educação; assistência social; saúde; circulação e transporte; áreas de lazer; esporte e lazer; iluminação pública; desenvolvimento econômico; tributação e turismo; cultura; e saneamento ambiental. Há um forte componente de infra-estrutura nas prioridades que as regiões podem escolher. Por sua vez, são seis plenárias temáticas: circulação e transporte; saúde e assistência social; educação esporte e lazer; cultura; desenvolvimento econômico tributação; e turismo e organização da cidade desenvolvimento urbano e ambiental. Cada assembléia temática discute e escolhe prioridades a partir de uma série de tópicos previamente estabelecidos. Entre os objetivos das assembléias temáticas estão o debate das questões gerais do município e o aumento da capacidade de planejamento.

O montante total dos investimentos é deliberado pelo OP. Os participantes decidem através da democracia direta sobre os investimentos em infra-estrutura e serviços, muitos dos quais já são prestados para a classe média. Assim, a população pobre possui um forte incentivo para participar do OP, pois parcela importante dos investimentos e serviços tende a beneficiar os setores de menor renda da cidade.

Na primeira rodada, em março/abril, o poder executivo presta contas do ano anterior. Uma explicação sobre as obras públicas decididas no ano anterior é feita, quais estão em andamento, quando as outras irão começar. Em suma, são explicadas as razões para as obras e serviços decididos no Plano de Investimento e Serviços (PIS) estarem ou não em andamento. Isso possibilita o controle por parte do público da performance governamental. Uma estimativa dos recursos financeiros disponíveis para o ano seguinte e os investimentos em consideração pelo governo, bem como discussões sobre novos critérios do OP também ocorrem. A comunidade elege parte dos delegados que irão representá-la no Fórum de Delegados de acordo com o critério estabelecido no regulamento. Os delegados monitoram os serviços públicos, mantêm a comunidade informada, recebem novas demandas e ficam em contato com os conselheiros.

As intermediárias ocorriam entre março e junho, sendo o momento de debate e da definição das prioridades locais. Delegados também eram eleitos nesses encontros. Na segunda rodada entre junho e junho, cada assembléia regional e temática elege dois conselheiros para o Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP), bem como as prioridades são definidas através do voto, caso não tenham sido estabelecidas anteriormente. O COP também é formado por um representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA), um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e por dois representantes do governo que possuem o direito de falar, mas não o de votar. O COP é formado por 48 conselheiros titulares com um ano de mandato e direito a uma reeleição.

O processo de participação popular mudou em 2002. Agora os debates começam em março/abril nas regiões e temáticas com as reuniões preparatórias. Nesses encontros a Prefeitura presta contas, o Plano de Investimento e Serviços é discutido, bem como a população debate quais são as suas prioridades. Em abril/maio ocorre a rodada única. Nesse momento as regiões e as temáticas definem suas prioridades e elegem os conselheiros. O objetivo da mudança foi



simplificar o ciclo de participação. Em julho ocorre a assembléia municipal e o novo COP é empossado.

A terceira etapa consiste em escrever o orçamento, que é a segunda dimensão do OP. O COP coordena a elaboração do Orçamento Municipal e do Plano de Investimento e Serviços com o suporte técnico do Gabinete do Planejamento. Os encontros do COP são semanais e abertos ao público. O orçamento e o plano de investimentos e serviços são elaborados nessa etapa.

As prioridades das regiões são empregadas para definir as três prioridades da cidade como um todo para o próximo ano a partir de critérios de agregação das preferências de cada região. As três prioridades escolhidas da cidade têm sido habitação, pavimentação e regularização fundiária.

Uma vez estabelecidas às prioridades da cidade, o próximo passo é distribuir os recursos entre as regiões e as temáticas. Os investimentos nas regiões são distribuídos de acordo com os seguintes critérios:

- i) carência de serviço ou infra-estrutura na região;
- ii) prioridade temática da região
- iii) a população total da região;

Cada critério recebe uma pontuação e o montante de investimento realizado em cada região é proporcional ao total de pontos por ela obtidos em relação ao somatório de pontos de todas as regiões da cidade. Os participantes do OP conhecem previamente os critérios e esses têm por objetivo beneficiar as áreas pobres da cidade.

Na elaboração do orçamento o COP também leva em consideração as propostas das assembleias temáticas e do governo. A proposta orçamentária é submetida para a Câmara de Vereadores no final de setembro.

A peça orçamentária é submetida para a Câmara de Vereadores no final de setembro, início de outubro, iniciando a segunda fase do ciclo orçamentário. Tendo sido aprovado, o

orçamento torna-se lei. O OP não alterou as funções do poder legislativo. Contudo, seguindo esse processo, os vereadores encontram muitos limites nas suas possibilidades de proporem modificações na proposta orçamentária. O OP reduziu o papel da Câmara de Vereadores.

Em dezembro o COP prepara o PIS, o qual é um poderoso mecanismo de monitoramento, listando toda a organização do orçamento e todas as obras públicas e serviços aprovados. Há informações sobre qual divisão municipal é responsável pela execução da demanda, sua descrição, endereço e montante de recursos alocados para a execução. O PIS é distribuído para a população, assim os cidadãos possuem a possibilidade de monitorar se suas decisões estão sendo ou não realizadas. Em janeiro, o COP discute todo o processo e regimento interno do OP, as propostas de mudanças no processo são discutidas nesse período.

A terceira fase do ciclo é sua implementação pelo poder executivo, o qual inicia em janeiro. Existem vários mecanismos de monitoramento no OP que começam a funcionar quase simultaneamente com a execução do orçamento. Entre esses estão as assembleias regionais e temáticas que iniciam em março, os delegados e conselheiros tem como uma de suas funções organizar comissões de monitoramento para as obras públicas em execução, bem como os cidadãos têm acesso ao PIS. Esses são mecanismos potentes de monitoramento e são independentes do processo tradicional de controle sobre o executivo que está na lei.

Em Porto Alegre foi tomada a decisão política de evitar a institucionalização do OP, o qual foi considerado um processo auto-regulamentado e qualquer mudança em seu funcionamento deve ser decidida pelo COP. A institucionalização do OP pela Câmara de Vereadores representaria o fim da auto-regulamentação do processo e perda de graus de liberdade pelos participantes. Em janeiro, o COP discute o processo como um todo, bem como as propostas de modificações para a elaboração do próximo orçamento.

O princípio da auto-regulação é visto como uma decisão emblemática, uma vez que ela garante a soberania e controle do processo pelo movimento social que foi um objetivo político

desde o começo do processo. Mas, essa decisão abre o debate sobre os limites do processo no caso de uma mudança política no futuro.

O OP depende dos recursos financeiros e de pessoal da Prefeitura de Porto Alegre para a sua organização e elaboração. Há duas agências municipais que possuem um papel central no processo e são ligadas diretamente ao prefeito. A Coordenação de Relações com a Comunidade é responsável pelas relações entre as associações comunitárias e o município. O CRC atuou como uma agência mediadora ligando as autoridades municipais com os líderes comunitários, mantendo um contato muito próximo aos líderes comunitários. O Gabinete de Planejamento é responsável em fornecer o conhecimento técnico ao COP na elaboração da peça orçamentária.

Assim, o OP pode ser visto como uma nova forma de realizar a política fiscal, sendo definida por uma combinação de elementos de democracia direta e representativa. As preferências da municipalidade são definidas através de democracia direta, onde o debate entre os participantes possui elementos de um processo deliberativo. Todos os cidadãos possuem o direito de falar, votar e ser votado. A agregação das preferências e a distribuição dos investimentos e serviços são realizadas a partir de regras previamente estabelecidas e conhecidas pelos participantes sob a coordenação do COP. Essas regras tendem a beneficiar a população de baixa renda da cidade. O COP também coordena a agregação das preferências, a elaboração da proposta orçamentária e do PIS com a assistência do poder executivo. Existem vários mecanismos de monitoramento no processo, os quais começam a operar desde o início da execução do orçamento.

### **3. Dimensões, Questões Básicas e Questões Organizacionais**

As dimensões são as propriedades fundamentais das experiências de OP. É possível identificar três dimensões no caso de Porto Alegre. A primeira é a definição de preferências,

sendo ligada ao processo de escolhas por parte dos cidadãos. A segunda dimensão é a tomada de decisão, associada ao processo de elaboração da peça orçamentária. A terceira é o controle, relacionado à execução das decisões tomadas no OP e ao poder político dos participantes no processo.

Cada dimensão pode ser analisada a partir das questões básicas. Por sua vez, cada questão básica envolve pelo menos uma questão organizacional. As questões básicas dizem respeito a, pelo menos, uma questão organizacional. As questões básicas são conectadas aos aspectos gerais de cada dimensão, enquanto as questões organizacionais perguntam sobre como os principais aspectos referentes à elaboração do processo são resolvidos pelas experiências de OP. As respostas para as questões organizacionais são fundamentais para estabelecer uma tipologia para as experiências de OP.

A primeira dimensão, definição das preferências, é formada por três questões básicas. A primeira é quem participa na definição das preferências; a questão organizacional é se o processo é aberto a todos os cidadãos através da democracia direta. Em algumas experiências, somente os representantes das organizações das sociedades civis participam da definição das preferências. A segunda questão básica é como o processo de participação é organizado; as questões organizacionais são se ocorrem somente assembleias regionais, se as assembleias temáticas também acontecem e se existem assembleias organizadas pelas comunidades locais. A terceira questão básica é quais os temas que são debatidos no processo de definição das preferências. Há quatro questões organizacionais associadas a esse tópico. A primeira é relacionada com as áreas que estão em deliberação no OP, em alguns casos somente poucos setores da administração são discutidas. A segunda questão organizacional é qual percentagem dos investimentos são debatidos no OP, que podem variar entre menos de 10% até 100% dos investimentos. A terceira questão diz respeito ao papel que o OP possui na definição da receita e, por fim, a quarta trata da relação entre o OP e os mecanismos de planejamento do município. Na maior parte das

experiências, o OP tem um papel limitado na definição da receita e não há ligação entre o OP e os mecanismos de planejamento.

A tomada de decisões é a segunda dimensão e se relaciona com a capacidade de transcrever as preferências dos cidadãos para o orçamento. Três questões básicas são associadas com essa dimensão. A primeira é quem tem a responsabilidade de escrever o orçamento e de elaborar o plano de investimentos e serviços. Há duas questões organizacionais associadas a esse ponto. Primeiro, se há representantes dos cidadãos eleitos com o objetivo de coordenar a elaboração do orçamento e do plano de investimentos e serviços. Os representantes podem pertencer ao Fórum de Delegados e/ou ao COP. Em algumas experiências, os participantes não possuem representantes na elaboração do orçamento. A segunda questão organizacional é se existem representantes do governo nos órgãos responsáveis de coordenar a elaboração do orçamento e do plano de investimentos e serviços e se eles possuem direito de votar ou somente de falar.

A segunda questão básica é como as escolhas dos participantes são convertidas para o orçamento e para o plano de investimentos e serviços, onde esse último existe. A primeira questão organizacional é se existem regras de agregação das escolhas dos participantes e a segunda é se existem regras para distribuir os investimentos entre as regiões de um município.

A terceira questão básica é quem provê o conhecimento técnico para elaboração do orçamento. Em todas as experiências de OP, os funcionários públicos fornecem o conhecimento técnico. Em alguns casos é oferecido um curso para os conselheiros e delegados a fim de que eles possam entender os princípios fundamentais do processo orçamentário.

A terceira dimensão é o controle, a qual se associa, de um lado, com a capacidade de implementação das decisões tomadas pelos participantes e, de outro, com o poder político que o OP e suas estruturas possuem sobre o processo orçamentário. Há duas questões básicas ligadas a essa dimensão.

A primeira é como os participantes ou seus representantes monitoram a execução do orçamento. A primeira questão organizacional é se existe um plano de investimento ou serviços e como ele é distribuído nas comunidades. A segunda questão organizacional é se existem comissões formadas pelos participantes do OP para monitorar a execução das obras públicas.

O grau em que os participantes detêm o poder político no processo é a segunda questão básica. Em outros termos, qual é o nível de independência do OP em relação à vontade política do poder executivo. A primeira questão organizacional é se existe uma lei municipal institucionalizando o OP, o qual não é institucionalizado na maioria das experiências. A segunda questão organizacional é se o processo possui um regulamento definindo o funcionamento do OP. A terceira questão é quem define as regras do OP. A quarta questão organizacional é quais são as fontes dos recursos financeiros e de pessoal empregados para organizar o OP.

As respostas das questões acima permitem identificar diferenças entre as experiências de OP.

#### **4. Tipos de Orçamento Participativo**

A análise da participação popular no processo orçamentário nas grandes cidades brasileiras na gestão 2001-2004 possibilitou identificar cinco tipos de experiências. O primeiro tipo é chamado de consulta pública, consistindo, principalmente, de alguns elementos da primeira dimensão, a definição das preferências. São realizados encontros por região abertos para os cidadãos, onde a população local pode sugerir obras públicas e serviços sobre áreas específicas ou sobre todas as áreas de atuação da prefeitura. Na maior parte dos casos, não há recursos financeiros previamente alocados para atender as demandas sugeridas pelos participantes. Em particular, essas experiências não possuem elementos da segunda dimensão, a tomada de decisões, bem como não estão presentes elementos-chaves da terceira dimensão, o

controle. Não há mecanismos que dêem garantias aos cidadãos de que suas decisões estarão no orçamento e que serão implementadas. Esses são casos interessantes em que as reuniões são organizadas basicamente para escutar as preferências dos cidadãos.

O segundo tipo consiste de experiências em que a participação não é aberta para todos os cidadãos. A definição das preferências e a eleição para as estruturas do OP são realizadas por representantes do movimento social, tais como ONGs, associações comunitárias, sindicatos e organizações profissionais. Somente representantes e líderes da sociedade civil organizada participam do processo. Esses casos são denominados de OP comunitário<sup>5</sup>.

Há um claro limite na definição das preferências, a primeira dimensão. As assembleias são organizadas principalmente por regiões. Além disso, essas experiências tendem a debater um percentual reduzido do total dos investimentos. É possível encontrar elementos da segunda dimensão nos OP comunitários, tais como regras de distribuição dos investimentos. Em alguns casos, são organizados o Fórum de Delegados ou o Conselho do OP. Contudo, os representantes governamentais possuem um papel determinante na dimensão de tomada de decisões. Também é possível encontrar elementos da terceira dimensão, em particular, em alguns casos existe um regulamento para o processo e o plano de investimento é também publicado.

O terceiro tipo é denominado de OP de baixa intensidade. Esse é caracterizado na dimensão de definição das preferências pela deliberação de menos de 20% do total dos investimentos e pela realização de assembleias regionais. Na dimensão de tomada de decisões, em um número significativo de experiências somente o Fórum de Delegados tende a ser organizado, bem como a representação dos cidadãos é reduzida ou inexistente na elaboração do orçamento e do plano de investimento e serviços. A função dos delegados é monitorar a elaboração desses documentos pelos funcionários públicos.

---

<sup>5</sup> Esse nome foi sugerido por Yves Sintomer em uma conversa.

Na terceira dimensão, o controle, o número de experiências com plano de investimento e serviços é pequeno e sua distribuição é limitada. Contudo, tende a existir um regulamento interno do OP. Os recursos financeiros e de pessoal dependem da administração municipal, circunstância similar aos demais tipos de OP.

Nas experiências de OP de média intensidade, o quarto tipo de OP, os cidadãos deliberam sobre uma maior percentagem do total dos investimentos da prefeitura municipal, entre 20% e 80%. Essa é uma das principais diferenças na dimensão de definição de preferências entre os OPs de média e baixa intensidade. Na dimensão de tomada de decisões, há uma tendência de estarem organizados o Fórum de Delegados e o Conselho do OP. Além disso, há regras para agregação das preferências e para a distribuição dos investimentos entre as regiões. Na terceira dimensão, o controle, os casos de OP de média intensidade tendem a ter um plano de investimento e serviços, bem como mecanismos de monitoramento relativamente bem estabelecidos.

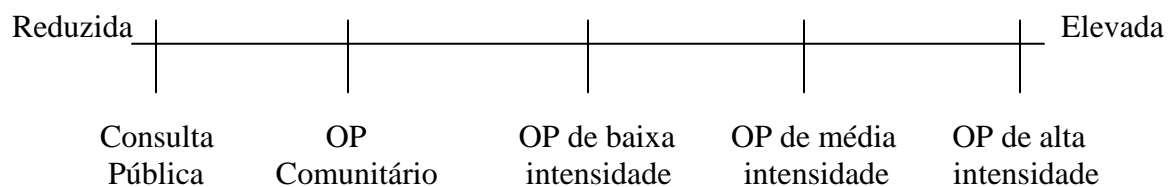
Por fim, o quinto tipo de OP é denominado de OP de alta intensidade, onde os cidadãos debatem mais de 80% do total dos investimentos. As decisões abrangem todas as áreas de atividade do município. Há uma grande tendência de que ocorram assembleias regionais e temáticas. Na dimensão de tomada das decisões, o Fórum de Delegados e Conselho do OP estão organizados, bem como o orçamento é elaborado sob a coordenação dos conselheiros e delegados. O orçamento e o plano de investimento e serviços são escritos a partir das regras de agregação das preferências e de distribuição dos investimentos. Esse último é distribuído entre os cidadãos. Do mesmo modo que nas outras experiências, a organização do OP depende de recursos financeiros e de pessoal da prefeitura municipal. Além disso, como na grande maioria das experiências, o OP não é institucionalizado pela Câmara de Vereadores.

Assim, é possível identificar cinco tipos de OP nas grandes cidades brasileiras na gestão 2001-2004. As diferenças entre eles são bem mais significativas do que aparece com base nas



respostas das questões organizacionais. Por trás dessa tipologia há importantes diferenças entre as experiências de OP, tais como a vontade política do poder executivo, a capacidade financeira das prefeituras, e a organização social da população local.

Os cidadãos e a sociedade civil organizada possuem diferentes capacidades de influenciar o processo orçamentário nesses cinco tipos de participação popular. É possível identificar um continuum entre os tipos de participação popular no orçamento no que tange ao grau de influência sobre o orçamento. A Figura 1 apresenta esse continuum, enquanto a consulta pública exerce a menor, o OP de elevada intensidade exerce a maior influência sobre o processo orçamentário<sup>6</sup>.



**Figura 1:** Grau de influência da sociedade civil sobre o processo orçamentário por tipo de OP

Certamente, a tipologia apresentada acima não representa estágios do processo, sendo possível passar de uma situação em que não ocorre participação para o OP de alta intensidade. Por outro lado, também é possível se mover na direção oposta. Isso foi o que ocorreu com Porto Alegre, passando de um OP de alta intensidade durante a administração popular (1989-2004) para um OP de baixa intensidade na gestão 2005-2008. A cidade de São Paulo, por sua vez, passou de um OP de baixa intensidade entre 2001 e 2004 para a situação em que não há participação popular na elaboração do orçamento municipal na gestão 2005-2008.

---

<sup>6</sup> O OP comunitário tende a assumir essa posição no Brasil. Em outros países há experiências de OP Comunitário com diferentes graus de implementação das três dimensões.

## **5. Expandindo a influência da sociedade civil sobre a política fiscal através do OP**

O OP possibilita uma maior influência da sociedade civil sobre a política fiscal. Embora desejável da perspectiva da democracia, aumentar essa influência não é tarefa fácil. Há três importantes condições para a implementação de um OP de alta intensidade (Silva, 2003). A primeira, e talvez a mais importante e decisiva, é a vontade política das autoridades locais em dividir o poder com os cidadãos. De outra maneira, o OP pode ser somente um artefato político. A segunda é a capacidade financeira da prefeitura. Um montante mínimo de recursos deve ser oferecido para que os cidadãos decidam sobre o seu emprego a fim de que o processo seja atrativo e participativo. Terceira, a organização da sociedade civil possui um papel importante na organização e funcionamento do OP e na sua capacidade de produzir resultados positivos para a população de menor renda. Allegretti e Herzberg (2004) apontam um quarto fator para essa lista nos casos das experiências européias: a necessidade. Enquanto na América Latina o PB é necessário para produzir políticas públicas capazes de produzir maior equidade e eficiência, na Europa o OP é necessário para melhorar a qualidade do processo democrático e para melhorar a eficiência da máquina pública.

Essas condições parecem estar na raiz das diferentes formas de participação popular no processo orçamentário. Por exemplo, um OP de baixa intensidade pode resultar de uma reduzida vontade política da administração municipal associada com uma sociedade civil desorganizada ou de uma difícil situação financeira. Em Porto Alegre, certamente um exemplo de OP de alta intensidade até 2004, havia uma boa vontade política com o processo, uma sociedade civil bem organizada e uma razoável situação financeira por parte da prefeitura municipal.

A discussão das dimensões, questões básicas e questões organizacionais mostram caminhos para expandir o controle social sobre a política fiscal local. A partir dessas questões é

possível visualizar as diferentes rotas que os tipos de participação popular no processo orçamentário deveriam seguir na direção do OP de alta intensidade.

Na dimensão da definição das preferências, o maior problema está localizado na questão básica sobre o que o OP delibera. As experiências de OP possuem um papel reduzido na definição da receita orçamentária. A legislação brasileira sobre a competência das cidades para tributar é determinada ao nível federal. Por sua vez, os impostos locais são definidos pelas câmeras de vereadores. Expandir o papel do OP na definição da receita é uma questão complexa que envolve mudanças na legislação. Além disso, muitas das experiências de participação popular no processo orçamentário deliberam sobre reduzido percentual dos investimentos. É fundamental que o OP delibere sobre 100% dos investimentos.

Outro problema importante é a relação entre OP e planejamento. Enquanto o planejamento é relacionado ao médio e longo prazo, a elaboração do orçamento é uma tarefa de curto prazo. O OP tende a enfatizar questões locais, ligadas as regiões. O processo na sua forma atual tem pouco espaço para o debate de questões de longo prazo voltadas para o desenvolvimento do município. Contudo, não seria uma tarefa difícil dotar o OP de um espaço para discutir o futuro das regiões e do município como um todo. O planejamento participativo deveria ser associado com o OP.

Na dimensão tomada de decisões, um problema importante está na questão básica de quem provê o conhecimento técnico. Esse pode ser utilizado do modo a alterar as decisões das preferências dos participantes. Os funcionários públicos que possuem o saber técnico podem utilizar seus conhecimentos de modo a evitar decisões que contrariam seus interesses ou os interesses do governo local. Em várias experiências de OP existem os chamados critérios técnicos para a elaboração de uma demanda. Esses critérios definem condições necessárias para que uma demanda seja implementada. Em Porto Alegre, por exemplo, há um permanente conflito entre as demandas da população e esses critérios.

Outros dois problemas nessa dimensão dizem respeito às questões básicas sobre quem participa da tomada de decisões e se existem regras para definir as prioridades da cidade e a distribuição dos investimentos. É fundamental que existam representantes dos participantes coordenando o processo de elaboração do orçamento, bem como regras previamente conhecidas que definam a agregação das preferências da cidade e a distribuição dos investimentos entre as regiões da cidade.

Na dimensão de controle, as maiores dificuldades estão no poder político dos cidadãos sobre o processo. Há uma série de questões organizacionais que são inter-relacionadas e deveriam ser resolvidas para reduzir a dependência do OP da vontade política da administração municipal. Essas questões se vinculam com a institucionalização do processo, a relação entre OP e o poder legislativo e aos recursos financeiros e pessoais alocados para a organização do OP. A institucionalização é importante para a continuidade do processo quando as forças políticas que começaram o processo perdem as eleições.

A institucionalização deveria considerar três fatores. Primeiro, deve manter o princípio da auto-regulamentação do processo pelos seus participantes. Segundo, deve estabelecer uma clara delimitação entre o papel do OP e da câmara de vereadores. Terceiro, deve prover recursos financeiros e de pessoal necessários para elaborar todo o processo. Isso significaria construir uma estrutura para que o OP fosse independente do poder executivo, tornando-o uma instituição permanente. Dessa maneira, o OP tornar-se-ia uma forma de poder, talvez uma que estivesse muito mais próxima da população local do que os poderes executivo, legislativo e judiciário.

## **6. Considerações finais**

O presente texto propõe uma tipologia das experiências de participação popular no processo orçamentário nas grandes cidades brasileiras na administração 2001-2004. O

procedimento metodológico empregado consistiu na definição de três dimensões da participação a partir da experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. As três dimensões são a definição das preferências, a tomada de decisões e o controle. Cada dimensão consiste de questões básicas e essas, por sua vez, são formadas por questões organizacionais. As respostas para as questões organizacionais permitem identificar como cada questão básica é respondida, sendo, então, possível verificar em que medida cada dimensão é implementada nas diferentes experiências de participação popular.

Foram identificados cinco tipos de participação popular no processo orçamentário. O primeiro é chamado de consulta pública, consistindo basicamente de um processo de consulta das preferências dos cidadãos. Os aspectos fundamentais de todas as dimensões são pouco desenvolvidos nesse tipo de participação popular. O segundo é denominado de OP comunitário, nesses casos as preferências são definidas, bem como os representantes junto aos fóruns do OP são eleitos por membros do movimento social organizado, tais como, ONGs, sindicatos, organizações profissionais, etc. O terceiro tipo é o OP de baixa intensidade, onde elementos fundamentais das três dimensões não estão presentes e o percentual de investimentos discutido no processo é reduzido. O quarto tipo é o OP de média intensidade, onde os participantes deliberam sobre um maior percentual dos investimentos, mas alguns elementos das dimensões tomada de decisões e controle não estão presentes. O quinto é o OP de alta intensidade. Essas experiências geralmente possuem os elementos mais relevantes das três dimensões, bem como tendem a deliberar sobre o total dos investimentos do município.

A vontade política do executivo municipal em compartilhar o poder político, a situação financeira do município e a organização da sociedade civil explicam a existência desses diferentes tipos de participação popular na elaboração do orçamento.

A discussão das dimensões, das questões básicas e das questões organizacionais aponta para importantes elementos que todas as experiências de participação popular na elaboração do

orçamento deveriam considerar no sentido de expandir a influência dos cidadãos no processo. É possível aumentar o controle social sobre o processo orçamentário em todas as dimensões. Dois aspectos merecem ênfase especial nesse sentido. Primeiro, é necessário associar a participação popular no orçamento com o planejamento dos municípios, construindo um planejamento participativo capaz de propiciar um maior desenvolvimento econômico. Segundo, é fundamental que o OP seja institucionalizado. Essa é uma questão fundamental para a continuidade dos processos no longo prazo.

Contudo, a institucionalização deveria afirmar o princípio da auto-regulamentação do processo pelos participantes, deveria estabelecer as competências e deveria providenciar uma estrutura financeira e de pessoal para o OP. Isso transformaria o OP em uma instituição permanente e independente da administração municipal. Assim, muito provavelmente, a política fiscal dos municípios estaria sob o controle dos cidadãos e dos movimentos populares.

## **7. Referências Bibliográficas**

ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. *Participatory Budgets in Europe: between efficiency and growing local democracy*. TNI Briefing Series N. 5, Transnational Institute, Amsterdam. 2004.

AVRITZER, Leonardo. *Municípios brasileiros com experiências de Orçamento Participativo na gestão 2001-2004*. Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte. 2003.

CABANNES, Yves. "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy". *Environment and Urbanization*, vol. 16, no. 1, pp. 27-46. 2004.

IBGE. 2002. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, CD-Room.

MARQUETTI, Adalmir. *Democracia Direta, Performance Fiscal e Distribuição: a evidência dos grandes municípios brasileiros*. Departamento de Economia, PUCRS, Porto Alegre. 2004.

SILVA, Marcelo K. *Construção da Participação Popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Tese de Doutorado, Porto Alegre: UFRGS. 2001.

Wampler, Brian. 2003. *Experiences of Participatory Budgeting in Brazil: 2001-2004*.  
Department of Political Science, Boise University, Boise.