



# Contribuições dos Orçamentos Participativos para a provisão e gestão de serviços básicos

Experiências locais  
e lições aprendidas

---

Yves Cabannes

Documento de Trabalho

Setembro 2014

Urbano

*Palavras-chave:*

Desenvolvimento urbano, governo local, organizações locais, finanças, bens públicos.

## Sobre os autores

O Professor Yves Cabannes ocupa a cadeira de Planejamento do Desenvolvimento da Unidade de Planejamento do Desenvolvimento, University College, de Londres. Ele apoia e defende o orçamento participativo em diferentes regiões do mundo. Em paralelo, realizou uma quantidade considerável de pesquisas e publicações sobre o tema. Foi consultor do orçamento participativo nos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte no Brasil, e da rede Cidades e Governos Locais Unidos da África (CGLUA). Também é membro do Conselho do Projeto de Orçamento Participativo (EUA), do Centro de Participação HuiZhi (Chengdu, China) e do FMDV (Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades) (Apoio às Autoridades Locais para Acesso a Financiamentos).

Email: [y.cabannes@ucl.ac.uk](mailto:y.cabannes@ucl.ac.uk)

## Produzido pelo grupo de Assentamentos Humanos do IIED

O Grupo de Assentamentos Humanos trabalha para reduzir a pobreza e melhorar as condições de saúde e habitação em centros urbanos da África, Ásia e América Latina. Procura combinar isso com a promoção da boa governança e padrões mais ecologicamente sustentáveis de desenvolvimento urbano e a conexão rural-urbana.

Publicado pelo IIED, Setembro de 2014

Yves Cabannes 2014. *Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: municipal practices and evidence from the field*. Documento de Trabalho IIED. IIED, Londres.

<http://pubs.iied.org/10713IIED>

ISBN 978-1-78431-077-6

## Agradecimentos e Créditos

- Coordenação do Relatório GOLD: CGLU, Edgardo Bilsky
- Pesquisa realizada para o IIED: Coordenação de David Satterthwaite
- Assistente de pesquisa: Prof.<sup>a</sup> Cecília Delgado
- Autores da pesquisa em 20 cidades: Vide Anexo 1 para a lista completa.

Expressamos nossa gratidão a cada um dos participantes da equipe de pesquisa, cujos nomes aparecem no Anexo 1, os quais contribuíram voluntariamente para a pesquisa, e despenderam tempo para reunir informações em primeira mão, na maioria dos casos, nunca antes compiladas. Nossa gratidão vai também para colegas e amigos que concordaram em ser entrevistados e que compartilharam seus conhecimentos únicos: Bachir Kanouté, Egon Montecinos, Giovanni Allegreti, Jez Hall, Juan Salinas, Jules Dumas Nguebou, Kátia Lima, Nelson Dias, Paula Cabral e Nuno Piteira Lopes, Sergio Amaral e Zhuang Ming.

Nossos profundos agradecimentos a todos aqueles que ajudaram, em nível local e nacional, a identificar experiências relevantes e facilitar o processamento local da documentação. Queremos agradecer também a todos os prefeitos e outros responsáveis pelo OP (Orçamento Participativo), que abriram os seus arquivos e apoiaram a ideia de realização deste trabalho. Com o risco de esquecer alguns deles, também expressamos nossa gratidão a Egon Montecinos (Universidade de Los Lagos, Chile); Juan Salinas (Federação Chilena de Municípios); Josh Lerner (Projeto de OP, Nova Iorque); Joe Moore, Vereador da 49<sup>a</sup> Seção Administrativa de Chicago; Kátia Lima (Município de Guarulhos e coordenação da Rede Nacional de OP); Laura Pompei e Pablo Toricella (Município de Rosário); Pedro Santana (Viva a Cidadania, Colômbia); Johanna Alvarez Brugman (Estudante da DPU (Unidade de Planejamento do Desenvolvimento), Colômbia); e Zhuang Ming, Chengdu, China.

International Institute for Environment and Development  
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK  
Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
email: [info@iied.org](mailto:info@iied.org)  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

 @iied

 [www.facebook.com/thelIIED](http://www.facebook.com/thelIIED)

Baixe mais publicações em [www.iied.org/pubs](http://www.iied.org/pubs)

Mais de 1.700 governos locais em mais de 40 países estão praticando o orçamento participativo (OP), segundo o qual os cidadãos se reúnem para chegarem a um acordo sobre as prioridades para uma parte do orçamento do governo local para o seu bairro ou para a cidade como um todo, e para supervisionar a implementação dos projetos aprovados. Este trabalho analisa o orçamento participativo em 20 cidades de diferentes regiões e examina mais de 20.000 projetos com um valor superior a US\$ 2 bilhões, o que demonstra como o OP tem contribuído significativamente para melhorar a provisão e a gestão de serviços básicos, e para trazer inovações na forma como estes são fornecidos e para quem. Os resultados indicam que os projetos executados por meio de OPs são mais econômicos e mais bem mantidos por causa do controle e supervisão da comunidade. Examina como o OP democratizou a governança e modificou as relações de poder entre os governos e os cidadãos, enquanto se observa que, na maioria dos casos, o OP principalmente melhora a governança e provisão de serviços sem alterar fundamentalmente as relações de poder existentes. O documento de trabalho aborda também os desafios e soluções para melhorar a eficácia e a mudança de escala dos OPs.

# “Compartilhando” decisões há mais de 25 anos

Muito se tem debatido sobre a importância da democracia participativa nos dias atuais. Aqui em Porto Alegre, há mais de um quarto de século esta é uma realidade que não apenas nos orgulha, mas nos traz enorme responsabilidade. Em uma época em que a palavra “compartilhar” tornou-se parte de nossa rotina, em tempos de redes sociais, não deixa de ser irônico que essa já seja uma prática tão antiga e bem sucedida na Capital dos gaúchos. Compartilhar torna as decisões não só mais democráticas, como mais facilmente fiscalizáveis, já que a população que propõe é a mesma que controla a execução.

Poucas pessoas em Porto Alegre tem uma ligação tão estreita com o Orçamento Participativo quanto eu. Particpei da criação dessa importantíssima ferramenta de gestão. A nossa constituição, promulgada em 1988, ainda engatinhava e muitos de seus dispositivos não tinham sequer sido regulamentados. Mas o princípio da participação popular foi implantado em Porto Alegre de uma forma tão consistente que hoje serve de modelo a cidades tão distintas quanto Nova Iorque e Aracaju, Barcelona e Blumenau.

Lá, no distante 1989, nasceram as 16 regiões (hoje, são 17) fundadoras do OP. E a ideia, que parecia difícil de aceitar para alguns, foi crescendo e se consolidando em um instrumento que hoje é imprescindível para a administração municipal. O que diferencia o OP de Porto Alegre dos demais, porém, é a profundidade com que é executado. É o único do mundo em que os conselheiros discutem, deliberam e modificam as leis orçamentárias municipais. Além da LOA, aprovada em setembro, é analisada também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em julho.

O estudo do professor Yves Cabannes revela justamente a radicalidade positiva de nosso processo de participação. O trabalho feito através de comparativos com outros municípios, revela que Porto Alegre quem mais investe recursos para atender demandas do OP dentre todas as cidades que utilizam o processo.

Outro fator a ser destacado é o envolvimento objetivo, registrado através do comparecimento às Assembleias Regionais e Temáticas. No exercício 2014/2015, por exemplo, em plena Copa do Mundo, batemos o recorde de participação, desde o início do OP. As seis temáticas e as 17 regionais contaram com 17.582 credenciamentos. O sucesso de público, nesse caso, é o maior atestado de credibilidade que podemos ter! Vida longa ao OP!

**José Fortunati**  
Prefeito Municipal de Porto Alegre, Brasil

# Radicalizar a Democracia

"A democracia é a pior forma de governo, salvo todas as outras já experimentadas de tempos em tempos."  
Winston Churchill

Vivemos tempos de fragmentação, fluidez e fugacidade. Estas características da modernidade líquida, tem produzido mudanças profundas nos conceitos de emancipação e identidade, tempo e espaço. É um tempo de contradições, se por um lado há o individualismo, por outro nunca tivemos tantas ações de solidariedade. Se por um lado há o desencanto com a política, por outro nunca tivemos tantas mobilizações espontâneas.

Essa individualidade, que muitas vezes aparece como um narcisismo exacerbado, pode se transformar em um novo protagonismo, onde o indivíduo conecta o local e o global e assume um compromisso com o futuro. O indivíduo pós-moderno quer soluções eficazes e técnicas para os diversos problemas e questões da vida, no entanto, assistimos a um aprofundamento do ceticismo, do desencanto e do afastamento das pessoas com a política. Como podemos reencantar o cidadão com a esfera pública?

Entendo que não podemos dar velhas respostas para novas perguntas, novos problemas exigem novas soluções. Creio que a resposta para a questão está na raiz da própria palavra, está na polis, onde nasceu a democracia.

É preciso inovar na política: a democracia participativa, o compartilhamento de idéias, a construção de uma Gestão Pública focada no Cidadão, a busca dos vínculos com o território e a estruturação de uma nova esfera pública mais plural e criativa são múltiplas possibilidades para reencantar as pessoas com a política.

Em Canoas, com 76 anos de emancipação e 338 mil habitantes, município com a quarta maior população do Rio Grande do Sul, desde 2009, iniciamos um projeto inovador na gestão municipal, baseado na transparência, na participação cidadã, na inclusão social e na qualificação dos serviços públicos. O município avançou no processo de participação cidadã com a criação de canais de comunicação e interação com os cidadãos para atender e buscar soluções para os desafios de uma cidade em pleno crescimento.

Nossa gestão municipal implementou um Sistema de Participação Popular e Cidadã que envolve um conjunto de iniciativas orientadas pela descentralização, proporcionando uma aproximação entre governo e sociedade civil. O sistema que, a cada ano incorpora novas formas de participação, atualmente abarca 13 ferramentas organizadas em cinco áreas, conforme as características, as metodologias de planejamento e o nível de participação.

Foram desenvolvidas ferramentas para demandas coletivas, como o Orçamento Participativo, as Plenárias de Serviços Públicos, os Polígonos Empresariais e o Programa Bairro Melhor; ferramentas para as demandas individuais, como o Prefeitura na Rua, as Audiências Públicas e o Prefeito na Estação; uma ferramenta colaborativa, a Ágora em Rede; ferramentas de concertação, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e a Casa dos Conselhos; e ferramentas de elaboração estratégica como o PPA Participativo, o Congresso da Cidade e os Planos Setoriais. Em seis anos mais de 168 mil pessoas participaram destas ferramentas na cidade de Canoas.

O mundo precisa de mais, e não de menos, democracia. A grande tarefa do século XXI é radicalizar a democracia. Por isso, é dever dos gestores investir na criação e disseminação de mecanismos democráticos, que despertem o cidadão e o motivem a ocupar a cena pública e dar sua contribuição. É dever desta geração de novos políticos despertar a vocação cidadã que está dentro de cada indivíduo.

Esta publicação, fruto do excelente trabalho do professor Yves Cabannes, vem exatamente contribuir com uma análise que envolve cidades de todo o mundo que já possuem um histórico de promoção da democracia participativa e incentivar cada vez mais os governos locais a desenvolver gestões com foco no cidadão.

**Jairo Jorge da Silva**  
Prefeito Municipal de Canoas, Brasil  
Coordenador Nacional da Rede Brasileira de Orçamento Participativo

# O empoderamento do cidadão

Desde seu início em Porto Alegre, há 26 anos, o Orçamento Participativo (OP) se revelou como uma oportunidade de trazer benefícios às comunidades mais pobres. Por isso, ano após ano, os cidadãos que participavam do OP mostravam-se interessados em ver concretizadas obras e serviços que pudessem garantir uma melhor qualidade de vida às suas comunidades.

No seu surgimento, o OP foi favorecido por três vetores: o movimento comunitário local e a sua força; a Constituição Cidadã de 1988 e os recursos para o município; e a sensibilidade e vontade política da administração municipal, permitindo que o OP se incorporasse como processo de gestão democrática de política pública.

Para a continuidade desse processo, é preciso que haja uma cultura governamental favorável a isso e, necessariamente por uma nova forma de o cidadão encarar sua vida cotidiana. Mas não é tudo. Para a manutenção dessa ferramenta que continua pela vontade política governamental, mas principalmente pela força dos cidadãos, é necessário estarmos abertos aos avanços.

E em Porto Alegre, o maior avanço é o fato de o OP fazer parte orgânica da gestão do município. O OP, em Porto Alegre, faz parte do próprio orçamento que a prefeitura encaminha para a Câmara Municipal, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA). E mais, faz parte de todos os programas de gestão e suas demandas são avaliadas em todos os comitês de gerenciamento.

Para que essas ações tenham sucesso, é fundamental a integração entre a administração pública e os cidadãos para a identificação das reais necessidades locais. Por isso, estudos que venham a auxiliar às comunidades a identificar suas necessidades e também se enxergarem como parte do processo e das possíveis soluções a serem encontradas com corresponsabilidade, são sempre bem-vindas.

Nessa publicação, Porto Alegre figura como uma das 20 cidades estudadas e destacadas pelo autor como exemplos de processos inovadores e consolidados. Em conjunto, ilustram os OPs mais avançados, não somente em seus próprios países, mas em todo o mundo.

O empoderamento do cidadão, que tanto perseguimos para a efetiva participação nas decisões dos destinos dos recursos públicos, está em destaque. Boa leitura!

**Cezar Busatto**  
Secretário de Governança Local de Porto Alegre  
Observatório Internacional de Democracia Participativa - América Latina

# A Rede Brasileira de OP e as experiências de participação no Brasil

O Brasil vive desde a década de 1960 uma busca incessante da democratização do Estado. O contexto socioeconômico de uma das nações mais desiguais do mundo é caracterizado pela “modernização conservadora”, produzida no período nacional-desenvolvimentista, de 1930-1950, e aprofundada com o regime militar, de 1964-1988, que promove a migração de 80% da população brasileira do campo para as cidades. Surge, assim, uma nova realidade de fragmentação social, aglomerados urbanos sem infraestrutura e com segregação espacial.

Durante os anos 80, os movimentos sociais impulsionam um novo padrão de cidadania, o “direito a ter direito” (Sader, 1988). A sociedade civil ingressa, então, no período de democratização e de autonomia popular. A esfera pública passa a ser espaço de ampliação da participação da sociedade civil. Neste contexto sociopolítico de redemocratização do Brasil, surge o processo de experimentação participativa. Nasce o Orçamento Participativo (OP), ferramenta que amplia a dimensão da participação cidadã, até então exercida pelas conferências e conselhos que tinham objetivo de traçar diretrizes e promover o controle social sobre as políticas públicas. Com o OP a sociedade civil autônoma começa a decidir o orçamento público em nível local. A cidade de Porto Alegre, berço desta experiência inovadora, em 2014 comemorou 25 anos de caminhada do OP.

Nos anos 90, se desenvolve a consolidação das experiências de democracia participativa direta em todo o Brasil. O OP cria uma nova relação entre sociedade civil e poder público, que articula a democracia real, define os direitos e os deveres dos cidadãos e dos governantes, e viabiliza os princípios da participação popular direta, como a distribuição de recursos e a inversão de prioridades.

É com este espírito que nasce em 2007, a Rede Brasileira de Orçamento Participativo, por iniciativa da cidade de Belo Horizonte/MG, posteriormente coordenada pela cidade de Guarulhos/SP e atualmente pela cidade de Canoas/RS. A Rede reúne cidades que promovem Orçamento Participativo, Orçamento Democrático, Orçamento Comunitário e outras formas de participação direta. O papel da Rede neste processo é ser um fórum construtor de decisões sobre ações de fortalecimento às iniciativas de democracia direta; ser articuladora de ações estratégicas; motivadora da criação e difusão do conhecimento; e formadora de multiplicadores.

Atualmente, estudos acadêmicos e pesquisas da Rede apontam para o crescimento significativo dos OPs no Brasil. A expansão demonstra que de 1989-2013, 422 cidades implementam ou implementaram OP. Uma das inovações nesta área é a visão sistêmica da participação cidadã. O Governo Federal criou a política de participação social e o Sistema de Participação Social, para articular as conferências, os fóruns e o PPA Participativo.

O novo desafio para a Rede Brasileira de OP será debater as inovações produzidas no interior das experiências de participação. Nesse sentido, foi lançado o “1º Prêmio de Boas Práticas em Participação” da Rede, iniciativa que pretende mapear e reconhecer as inovações das experiências de democracia direta, produzidas tanto pelo poder público como pela sociedade civil. A Rede tem se transformado também num instrumento da cooperação local, nacional e internacional. Além de ser referência para as cidades que decidem implementar a democracia direta, a Rede promove e auxilia na melhoria dos processos em andamento, além de manter articulação com outras redes. Na esfera internacional, a Rede atua com efetividade, representada por suas cidades membro, na Rede Mercocidades, com uma unidade de trabalho específica sobre gestão e participação, e também no Projeto de Cooperação Brasil-Moçambique, onde cidades brasileiras prestaram cooperação para implementar ferramentas de participação em cidades moçambicanas.

O estudo apresentado nesta publicação traz importante contribuição para o debate e a sistematização das experiências de OP das administrações públicas. A democracia direta articula de forma eficiente as políticas públicas, por meio dos serviços públicos atendendo as necessidades dos cidadãos; dessacraliza as autoridades; promove o protagonismo dos cidadãos; e cria instrumentos de transparência. O professor Yves Cabannes, nesta publicação, retoma de forma articulada o debate sobre o papel dos governos locais na promoção da democracia direta e seus efetivos resultados.

**Celio Paulo Piovesan**  
Secretário Municipal Adjunto das Relações Institucionais de Canoas  
Secretário Executivo da Rede Brasileira de OP

# Índice

<b>Sumário executivo</b>	<b>9</b>	4.3 Mudança das relações de poder entre os governos e a cidadania	39
<b>1 Introdução</b>	<b>12</b>	4.4 Transparência e responsabilidade	41
1.1 Justificativa e principais questões abordadas no presente documento de trabalho	12	<b>5 Desafios para mudar de escala</b>	<b>43</b>
1.2 Métodos e ferramentas	14	5.1 Mais descentralização e recursos financeiros em nível local	43
1.3 Colocando as 20 cidades participantes em perspectiva	14	5.2 Aprimorar a articulação entre planejamento e Orçamento Participativo	43
<b>2 Resultados e realizações</b>	<b>19</b>	5.3 Aumento do empoderamento e da autonomia popular	44
2.1 A importância dos serviços básicos no âmbito das prioridades definidas através do Orçamento Participativo	19	5.4 Mudanças na sensibilidade e atitude por parte dos governos locais	44
2.2 Prioridades estabelecidas pelas cidades e cidadãos: Que categorias de serviços básicos são prioridades para o financiamento do OP?	21	5.5 Mudanças políticas e apoio	44
<b>3 Finanças municipais, Orçamento Participativo e mobilização de recursos</b>	<b>23</b>	5.6 Mudança na escala e escopo	45
3.1 Entendendo as finanças municipais: diferenças extremas nos orçamentos municipais entre cidades	23	5.7 Manutenção	45
3.2 Entendendo as finanças municipais: Variações no orçamento de capital para investimento	25	5.8 Citações finais	45
3.3 Parcela do orçamento municipal debatida e decidida através do Orçamento Participativo	26	<b>6 Anexos</b>	<b>46</b>
3.4 Os recursos mobilizados são marginais ou insignificantes?	28	Anexo 1. Equipes de pesquisa e autores em cada uma das 20 cidades	47
3.5 Origem dos recursos financeiros. Efeitos catalíticos do OP	29	Anexo 2. Serviços básicos ou redes de infraestrutura a serem considerados como prioritários	48
3.6 O OP tem impacto sobre as receitas fiscais no município?	30	Anexo 3. Guia para a documentação das experiências. Dados quantitativos	48
3.7 Redução nos valores dos investimentos e custos mais baixos de manutenção	31	Anexo 4. Guia para entrevistas. Dados Qualitativos	49
<b>4 Contribuição dos Orçamentos Participativos para a democratização da governança local</b>	<b>33</b>	Anexo 5. Guia para documentar casos de orçamento participativo (formato urbal)	50
4.1 Empoderamento dos cidadãos e o fortalecimento das organizações comunitárias	33	Anexo 6. Taxas de câmbio para euros e dólares americanos de todas as moedas utilizadas no estudo	52
4.2 Modernização dos governos locais	36	Anexo 7. Livreto fotográfico sobre serviços básicos financiados pelo OP	53

# Sumário executivo

Pelo menos 1.700 governos locais em mais de 40 países estão praticando o Orçamento Participativo (OP). Aqui, os cidadãos se reúnem para chegar a um acordo sobre as prioridades para parte do orçamento do governo local para o seu bairro e supervisionam os projetos que priorizam. Com base em análises detalhadas do OP em 20 centros urbanos e em entrevistas com informantes-chave, este documento analisa as prioridades definidas e a escala dos investimentos (mais de 20.000 projetos analisados representando investimentos totalizando mais de US\$ 2 bilhões).

O documento considera a forma como o OP foi organizado e quem esteve envolvido - e como isso mudou as relações entre os cidadãos e os governos locais. As mudanças políticas e sociais que ajudou a catalisar são analisadas, assim como os benefícios tangíveis que trouxe ao dia-a-dia dos cidadãos. Isso abrange as maneiras pelas quais o processo do OP permitiu que cidadãos priorizassem serviços básicos, o financiamento disponível (localmente e externamente), a eficiência na utilização dos fundos e as mudanças trazidas ao governo local (por exemplo, na transparência, prestação de contas e modernização). Também discute onde o OP mobilizou recursos adicionais - incluindo aqueles resultantes da contribuição dos cidadãos e das comunidades, para a implementação e manutenção. Discute também os desafios para a eficácia do OP - e como esses podem ser ultrapassados para aumentar a escala e o escopo do OP.

Os 20 centros urbanos foram escolhidos para abranger uma grande variedade em termos de população (de poucos milhares a 17 milhões de habitantes), status administrativo (cidade, município dentro de uma área metropolitana, município independente, entidade submunicipal e pequena comunidade na periferia da cidade) e a localização (em toda a América Latina e África, um da Ásia e um da América do Norte). Mas todos os 20 são também lugares que levam o OP a sério. Foram preparados perfis desses centros urbanos, com base em um conjunto convencionado de perguntas e estatísticas, que incluíram uma análise quantitativa das contribuições do OP para a prestação e gestão de serviços básicos.

Em todos, exceto um dos centros urbanos, os projetos apoiados pelo OP foram analisados ao longo de três ou

mais anos. Em Chengdu, que teve o maior OP (e mais de 40.000 projetos apoiados pelo OP), foi analisada uma amostra de 10 por cento. Estas análises examinaram qual foi a proporção de projetos relacionados a serviços básicos, tais como abastecimento de água, saneamento, drenagem, coleta de resíduos sólidos, transporte público, rodovias, caminhos e vias para pedestres. Também incluiu eletricidade sempre que sob a responsabilidade do governo local. Cerca de metade do financiamento do OP foi aplicado nos itens acima. Quase todo o resto foi aplicado em outros serviços básicos: infraestrutura e serviços para o desenvolvimento econômico local, facilidades no bairro, centros de saúde nos distritos, novos assentamentos, estabelecimentos de ensino e parques.

**O OP sempre priorizou serviços básicos** - embora as prioridades difiram de acordo com contextos locais. Por exemplo, em algumas cidades do Brasil, existe uma provisão de fornecimento quase universal de água encanada, saneamento, coleta de lixo e eletricidade. Portanto, esses não aparecem como prioridade do OP. Em algumas cidades, uma ampla gama de serviços básicos foram priorizados, enquanto em outras foram enfocados somente um ou dois. O OP foi um importante instrumento compartilhado entre o governo local, mas o que foi priorizado foi muito específico de cada localidade.

Existem diferenças muito grandes no tamanho dos orçamentos municipais - de mais de US\$ 1.200 por habitante em Porto Alegre, Belo Horizonte, Sevilha e Canoas e alguns poucos dólares por pessoa em cinco centros urbanos (a maioria na África). Para alguns centros urbanos, isso é porque eles são submunicipais e o município em que estão localizados recebe mais financiamento. Para muitos, pequenos orçamentos refletem a falta de descentralização.

O percentual do orçamento municipal que é investido (ao invés de atender às despesas recorrentes) varia muito, assim como o valor do orçamento municipal por habitante, determinado pelo OP (de US\$ 210 em Ilo, US\$ 180 em Porto Alegre a US\$ 2 a US\$ 3 em quatro municípios). Em algumas cidades, o OP determina as prioridades para investimentos de milhões de dólares, enquanto em outros apenas algumas obras menores e mais baratas são apoiadas.

**Os recursos do OP são marginais?** Uma das críticas ao OP é de que ele recebe um pequeno percentual dos orçamentos municipais de investimento de capital, o que está muito distante da necessidade real. Mas, quando bem implementado é popular com os cidadãos, visto que responde às suas necessidades e prioridades e, frequentemente, a sua magnitude e escopo aumentam ao longo do tempo. Como um ativista de Porto Alegre observou, em nome da organização (denominada Solidariedade), **o OP modificou a sua relação com o mundo:** *“Os cidadãos que participam desenvolvem uma nova relação com o governo, com o Estado e com os partidos políticos. Os cidadãos são motivados a participarem e, conseqüentemente, a cidadania se torna o melhor trunfo para uma determinada cidade. O OP gera um mecanismo que serve à cidade, enquanto os cidadãos trabalham com o governo.”*<sup>1</sup>

Em algumas das cidades africanas, o OP abriu uma linha orçamentária para serviços sociais que não existiam, e não existiriam sem o OP. Em, pelo menos, três cidades, o OP ajudou a aumentar as receitas fiscais e tributárias e isso também pode ter ocorrido em outros locais. O OP também gera recursos financeiros e não financeiros além do orçamento público estritamente definido - incluindo os recursos da comunidade e do trabalho voluntário. Em alguns municípios, os fundos correspondentes foram negociados a partir de outros níveis de governo. Alguns dos centros urbanos com longa experiência de OP negociaram o suporte de agências internacionais de ajuda. As empresas privadas financiaram componentes em dois dos centros urbanos.

**OP e custos locais:** Em muitos centros urbanos, os projetos do OP foram mais econômicos e mais bem mantidos por causa do controle e supervisão da comunidade - e da participação dos cidadãos na manutenção - por exemplo, praças locais e novos espaços públicos.

**Mudança nos relacionamentos:** O OP muda as relações entre os governos e os cidadãos locais - por exemplo, trazendo novas formas de organização da comunidade e dos cidadãos e fortalecendo o seu poder, ajudando a criar relações inovadoras com diferentes departamentos governamentais (incluindo tanto autoridades executivas como legislativas). Isso cria novos espaços de diálogo entre os organismos públicos e organizações sociais e, muitas vezes, se desenvolve em novos órgãos de decisão conjunta.

Os conselhos do orçamento participativo têm sido a forma mais comum de organização do OP e os seus poderes vão desde o consultivo até a tomada de decisões. Esses são principalmente territoriais (representando bairros ou distritos específicos) não setoriais. Ao longo dos últimos 10 anos, há mais exemplos de organizações do OP que combinam cidadãos, funcionários públicos e, por vezes, políticos eleitos e também de organizações ligadas a empresas, sindicatos e universidades. Isso tem ajudado a

estabelecer ou restabelecer a confiança e o diálogo entre as pessoas e os funcionários públicos e políticos locais.

Entre os 20 centros urbanos, existem diferenças muito grandes na proporção de funcionários públicos por habitante. Em Rufisque Est, existem 2.000 habitantes para cada funcionário público, mas em muitos dos 20 centros urbanos, há menos de 100 para cada funcionário público. Obviamente, essas diferenças refletem em parte diferentes níveis nas responsabilidades do governo local. Nos centros urbanos do Brasil, as taxas mais elevadas de funcionários públicos em relação à população são, em parte, resultantes das responsabilidades pelos serviços de educação fundamental e de saúde. O número de funcionários também é influenciado pela existência de equipes devidamente constituídas e serviços do OP.

Outra fonte de diversidade entre os 20 centros urbanos é onde o OP está ancorado: em uma única instituição ou diretoria e, se assim, em qual departamento, ou em diferentes instituições.

Os 20 estudos de caso mostram como o OP apoiou a governança democrática e mudou as relações de poder entre governos e cidadãos locais. Em alguns dos centros urbanos, especialmente na África e na China, o OP abriu possibilidades para os cidadãos serem ouvidos e respeitados independentemente do seu papel no OP. Mas o OP é válido para melhorar a governança e a prestação de serviços sem alterar fundamentalmente as relações de poder existentes.

Os 20 estudos de caso sugerem que a prestação de contas e a transparência dentro do OP contribui para três áreas de governança democrática: no seio das comunidades, incluindo o fortalecimento de organizações cívicas, dentro do governo local, e entre organizações cívicas e os governos locais. Estes podem ser vistos na atenção dada à informação e mobilização dos cidadãos no início do processo e, então, ao informá-los das decisões. Também pode ser visto no apoio do governo local a grupos de cidadãos quanto ao controle da implementação, e no auxílio para manter os projetos em funcionamento (e com orçamentos). Ao longo dos últimos dez anos, ferramentas mais desenvolvidas de comunicação têm sido essenciais.

**Desafios da mudança de escala:** O OP tem contribuído significativamente para melhorar a prestação e gestão de serviços básicos e trazendo inovações na forma como esses são fornecidos e para quem. Também contribuiu para a democratização e modernização do governo local. Mas, em muitos centros urbanos, há ainda um nível muito baixo de envolvimento financeiro. Em cidades africanas, a "descentralização ainda não é financeira", o que limita o OP e levanta questões sobre "como mobilizar recursos locais, incluindo os de natureza fiscal". Isso não se limita a cidades africanas; o OP funciona melhor onde o governo local tem a capacidade de obter fundos a partir de cima e aumentar as suas próprias receitas.

<sup>1</sup> S. Amaral

Raramente, o OP é um processo fácil. Em Maputo, o OP não funcionou inicialmente, pois muitas obras do OP priorizadas pelo voto dos cidadãos não foram implementadas. Em muitos centros urbanos onde o OP foi implementado, existe oposição de líderes tradicionais, políticos ou de funcionários públicos, a qual deve ser superada.

A articulação do OP com o planejamento urbano necessita de mais atenção, para que os projetos escolhidos se ajustem ao plano do centro urbano e contribuam para o mesmo; também para que as comunidades tenham mais a dizer nos processos de planejamento local e tenham mais capacidade para influenciá-lo. Os planos existentes necessitam ser renovados e atualizados para considerar os projetos resultantes do OP e as expectativas das pessoas. Há também uma necessidade de se relacionar o OP a todo o planejamento financeiro.

Os 20 estudos de caso e entrevistas com especialistas destacaram a necessidade de manter ou aumentar a autonomia dos cidadãos e das suas organizações. Isto serve tanto para garantir que a sociedade civil tenha poderes, bem como seja protegida de cooptação.

Mesmo que esta pesquisa sugira o alcance de mudanças bastante significativas na prestação de serviços básicos através de processos de OP, a magnitude e o escopo daquilo que o OP apoia precisam ser muito ampliados, especialmente onde muitos não dispõem de serviços básicos. Até esta data, o OP tem se concentrado no governo local, enquanto os recursos e o poder estão concentrados em nível regional, nacional e internacional. O OP também necessita contribuir com soluções para os elevados níveis de desemprego.

**Vinte e cinco anos após a sua criação**, o OP ainda é capaz de captar **ideais de mudança**, especialmente nas regiões em que foi introduzido recentemente. Em Chengdu, na China, o OP está contribuindo para o início da democracia local e para um maior foco no **desenvolvimento social após 30 anos de rápido desenvolvimento econômico**. Para a África, o OP fornece um conceito e uma ferramenta que dá uma base mais sólida para a cidadania, pois ajuda a redefinir os papéis e as relações políticas. As mudanças profundas na mente das pessoas, geradas pelo OP e sua capacidade de captar os ideais dos cidadãos por uma vida melhor são poderosas mensagens de esperança, que podem ajudar muito a ampliar e disseminar as experiências atuais.

## 1

# Introdução

## 1.1 Justificativa e principais questões abordadas no presente documento de trabalho

Ao longo dos últimos vinte e cinco anos, o Orçamento Participativo<sup>2</sup> tem se expandido continuamente a partir de um par de governos locais no Brasil para uma gama diversificada de cidades em um grande número de países. De acordo com nossas estimativas, em 2014, pelo menos, 1.700 governos locais de todos os tamanhos, em mais de 40 países de todos os continentes, estão experimentando alguma forma de OP.

A maior parte da literatura e das pesquisas se concentra nas contribuições políticas e sociais que o OP está trazendo para a justiça social e para a democracia participativa. Muito menos trabalho quantifica e qualifica os benefícios tangíveis que o OP traz (ou não) aos cidadãos comuns no seu dia-a-dia. Um dos objetivos deste relatório é avaliar esses benefícios, principalmente a contribuição do OP para o fornecimento e a gestão de serviços públicos básicos municipais. Para tanto, 20 cidades da África, América Latina e América do Norte, Europa e Ásia foram convidadas a documentar esse aspecto da sua experiência, e os mesmos serão apresentados resumidamente abaixo (vide Tabela 1).

Um estudo similar foi realizado há dez anos em 30 cidades da América Latina e da Europa com OP.<sup>3</sup> Isto é referido em vários pontos deste relatório como o documento de base ou a pesquisa da rede URBAL.

A presente pesquisa e os seus resultados foram uma contribuição para uma iniciativa maior conduzida pelas Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) para o terceiro relatório do seu observatório mundial sobre Democracia e Descentralização Local, intitulado *Serviços Básicos para Todos em um Mundo Urbanizado*.<sup>4</sup> A pesquisa foi apoiada pela rede CGLU, e seu desenvolvimento em um documento de trabalho foi financiado pelo Departamento do Governo do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional (DFID).

A análise neste relatório segue as sete categorias de serviços básicos, que foram o foco do relatório da rede CGLU sobre *Serviços Básicos para Todos em um Mundo Urbanizado*:

- Abastecimento de água (incluindo a captação e tratamento da água; também abastecimento público para aqueles sem água encanada em suas casas como, por exemplo, fontes públicas, quiosques);
- Saneamento (incluindo a ligação ao esgoto e outros serviços de saneamento, tais como o esvaziamento de latrinas ou fossas sépticas; também banheiros públicos);
- Drenagem de água de chuvas;
- Coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos;
- Transporte público e mobilidade;
- Rodovias e vias para pedestres;
- Eletricidade e energia (quando forem de responsabilidade local).

<sup>2</sup> Existem muitas definições de orçamento participativo. Neste relatório, utilizamos uma criada em Porto Alegre por Ubiratam de Souza, um dos iniciadores do OP, pois conceitualmente abrange a maioria daquelas que se seguiram: "É um mecanismo (ou um processo) através do qual a população define o destino de parte ou da totalidade dos recursos públicos. O orçamento participativo é um processo de democracia direta, universal e voluntária, através do qual a população pode discutir e definir o orçamento e as políticas públicas. O OP combina a democracia direta e a democracia representativa.»

<sup>3</sup> Cabannes, Yves. Orçamento participativo e finanças municipais. Documento Base. Seminário de Lançamento da Rede Urbal N°9, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2003, 117p. Uma versão mais curta foi publicada em Meio Ambiente & Urbanização em 2004. Cabannes, Yves. O orçamento participativo: uma contribuição significativa para a democracia participativa. Em: Meio Ambiente & Urbanização. Governança Participativa. Vol. 16, n°1, abril de 2004, IIED, Londres, pp.27-46. Download em: <http://www.environmentandurbanization.org/documents/16-1pp27-46cabannes.pdf>.

<sup>4</sup> Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) (2014), *Serviços Básicos para Todos em um Mundo Urbanizado*; o Terceiro Relatório Global sobre Democracia Local e Descentralização, Routledge, Londres.

Estas categorias nem sempre correspondem àquelas existentes nas cidades ou utilizadas pelos especialistas entrevistados. Portanto, decidimos acrescentar algumas outras categorias para refletir mais plenamente a realidade na base, e para fornecer espaço para examinar o que as pessoas realmente discutem e votam, e o que as cidades estão, na verdade, financiando. Estas categorias adicionais abrangem infraestrutura e serviços para o desenvolvimento econômico local, facilidades no bairro, centros de saúde nos distritos, novos assentamentos, estabelecimentos de ensino e parques. Contudo, deve-se salientar que o foco da análise neste artigo se baseia, principalmente, nas sete categorias de serviços básicos primários.

## Como os projetos de serviços básicos selecionados pelo OP estão sendo financiados?

A Seção 3 apresenta o que foi realmente alcançado pelas cidades e a importância global dos projetos de serviços básicos dentro do conjunto maior de projetos definidos pelo Orçamento Participativo. Aqui, consideramos as categorias de serviços básicos que foram votadas como prioridades pelas cidades, e se existe um padrão ou regra geral. Por exemplo, as cidades e os cidadãos priorizam um ou mais dos sete tipos de serviços básicos?

Também na Seção 3, apresentamos um relatório sobre os mecanismos financeiros e orçamentais através dos quais os projetos de serviços básicos selecionados pelo OP são financiados, e como tantos projetos acabam sendo financiados pelos governos locais, que muitas vezes têm capacidades limitadas de investimento. O OP propicia melhores soluções financeiras do que outros métodos de gestão? Qual é a origem dos recursos financeiros? Eles são exclusivamente orçamentários ou o OP mobiliza recursos além do orçamento público? Os recursos mobilizados são marginais ou insignificantes, como sugerido por muitas críticas? As respostas a essas perguntas se originam de fatos concretos fornecidos pelas cidades participantes e também pelos especialistas entrevistados.

Esta seção explora os impactos do OP sobre as receitas fiscais locais. As receitas aumentam ou diminuem? Ou são simplesmente independentes do OP? Para obter uma visão mais ampla da dimensão financeira relacionada aos projetos de serviços básicos financiados pelo OP, reportamos o quanto o OP é fundamental para reduzir os custos de construção e manutenção.

## A contribuição do OP para a democratização da governança local e o seu impacto na prestação de serviços básicos e manutenção

Para compreender a prestação de serviços básicos através do processo de OP, explorar as finanças provavelmente é necessário, mas não suficiente. Na

Seção 4, argumentamos que o OP propicia mudanças profundas nos padrões de governança, as quais, por sua vez, têm um impacto direto sobre a forma como os serviços básicos são fornecidos e geridos. Esta “mudança de direção” é tão importante quanto o financiamento para fornecer uma compreensão sobre porque as cidades estão fazendo tanto e tão bem com tão pouco.

A Seção 4 explora, numa base caso a caso, o leque de novas formas de governança local que se consolidam durante ambos os ciclos de um processo de OP: o primeiro ciclo envolve o desenvolvimento de uma lista dos projetos aprovados e a segunda, a fase de implementação, quando os projetos são realmente construídos. Esta exploração segue em quatro direções diferentes:

- as formas de governança e o seu nível de institucionalização dentro da esfera da comunidade e dos cidadãos;
- a modernização e mudanças dentro da administração local e dos departamentos durante o curso do OP;
- as mudanças nas relações entre os cidadãos organizados e não organizados e os governos locais, sua extensão e sua permanência;
- as mudanças na transparência e prestação de contas que parecem ser parte do DNA do OP.

## Sumário do argumento central

O argumento central deste trabalho é que o OP está em expansão, e atingiu uma massa crítica e um ponto sem retorno, mas, mais importante que isso, é um mecanismo único para otimizar os escassos recursos para a prestação de serviços básicos que correspondam às expectativas e prioridades das pessoas. Em um curto espaço de tempo, melhora a vida das pessoas, inclusive e principalmente dos mais pobres, onde quer que elas vivam. Há duas razões essenciais para isso:

- A primeira é que os recursos "originais" do OP têm um forte efeito catalisador e canalizam recursos tanto monetários quanto não monetários. Tornam possível fazer mais com os mesmos valores orçamentais, uma vez que a supervisão das pessoas permite reduzir os custos de construção e de manutenção, e porque os projetos selecionados correspondem às necessidades e aspirações imediatas das pessoas.
- A segunda é que o OP, em algumas circunstâncias, é propício à modernização das administrações locais e ao empoderamento dos cidadãos e das comunidades. Estas duas condições juntas criam a base para um melhor diálogo, confiança mútua e para o desenvolvimento da "governança social". Novamente, esses são fatores essenciais para a escolha de serviços básicos apropriados, no lugar certo e com tamanho adequado, e para garantir a sua manutenção.

## Desafios para mudar de escala

Mesmo se processos de OP contribuírem positivamente para a provisão e gestão de serviços básicos, eles ainda são limitados em sua capacidade de atender a todas as necessidades e aspirações dos cidadãos. Por conseguinte, a última seção apresenta uma conversa com especialistas e peritos sobre os principais desafios enfrentados pelas cidades e cidadãos caso desejem expandir os processos de OP.

## 1.2 Métodos e ferramentas

As 20 cidades discutidas neste estudo não podem ser consideradas plenamente representativas da amplitude e profundidade de experiências dos mais de 1.700 processos de Orçamento Participativo que existem globalmente. Nem sequer são uma amostra adequada deste universo, mas devem ser consideradas exemplos de processos inovadores e consolidados. Em conjunto, ilustram os OPs mais avançados, não somente em seus próprios países, mas em todo o mundo.

Cinco diferentes ferramentas e métodos, tanto quantitativos como qualitativos, foram utilizados para coletar dados sobre estas cidades:

- (i) **Perfis do OP em 20 cidades.** O questionário ampliado para estabelecer perfis de OP foi idêntico<sup>5</sup> ao utilizado na pesquisa anterior da rede URBAL, no início de 2000, em 30 cidades e, desde essa data, em um grande número de cidades. As diretrizes para construir esses perfis das cidades são fornecidas no Anexo 5, e estão organizadas em quatro dimensões: financeira e fiscal; participativa; governança e estrutura legal; espacial/territorial. As equipes locais e autores locais constam no Anexo 1.
- (ii) **A análise quantitativa** da contribuição do OP para a prestação e gestão dos serviços básicos. Diretrizes são fornecidas no Anexo 3. Esta parte do trabalho se concentrou em analisar, um a um, os projetos que se enquadraram nas categorias de “serviços básicos” GOLD. A coleta de dados ocorreu durante, pelo menos, três anos, ou mais, em algumas cidades e, portanto, cobriu diferentes ciclos do OP.
- (iii) **Entrevistas** com 12 líderes especialistas em OP e profissionais de governos, ONGs, público, universidades, centros de pesquisa locais e associações de governos locais. Estas entrevistas foram realizadas pessoalmente pelo autor, aproveitando as oportunidades em seminários internacionais, implementações de projetos e workshops. Uma lista ideal foi estabelecida, duas vezes tão longa quanto o número de pessoas realmente entrevistadas, mas isso demonstrou ser excessivamente ambicioso. Diretrizes para as entrevistas constam do Anexo 4 e a lista dos entrevistados aparece nos Agradecimentos.
- (iv) **Coleta e análise de imagens e documentários** que fornecem informações qualitativas e antropológicas sobre a natureza e especificidade dos serviços básicos votados e construídos através do OP. Uma seleção de imagens é anexada em um livreto que mostra uma variedade extremamente ampla de projetos financiados (vide Anexo 7).
- (v) **Análise documental** dos recursos reunidos nas 20 cidades ao longo dos últimos 10 anos, e sobre a prestação de serviços básicos através do OP.

## 1.3 Colocando as 20 cidades participantes em perspectiva

### 1.3.1 Tamanho, tipo e localização

Como pode ser visto na Tabela 1, o tamanho das cidades participantes variou de menos de 10.000 habitantes (Ampasy Nahampoana, Madagascar) a Chengdu, China, com uma população de provavelmente mais de 17 milhões, incluindo migrantes não registrados. Note-se que esses dados foram enviados por fontes locais e nem sempre coincidem com as fontes estatísticas oficiais (vide Anexo 5). Ter um grupo heterogêneo de cidades foi muito importante para a pesquisa, pois suas necessidades em termos de serviços básicos, obviamente, eram muito diferentes.

As cidades participantes são bastante diferentes, não somente em termos de tamanho da população, mas, mais importante, em termos do seu tipo e níveis administrativos. Esses fatores são muito significativos para a prestação e gestão de serviços básicos. A amostra abrange praticamente todos os tipos de assentamentos onde o OP está ocorrendo:

- Aldeia rural na periferia de uma cidade de mineração: Ampasy, Madagascar.
- Centros urbanos pequenos e médios: Dondo, Moçambique.
- Cidades localizadas na periferia das capitais e metrópoles: Cascais, Portugal, Área Metropolitana de Lisboa; Canoas, Brasil, Área Metropolitana de Porto Alegre; Guarulhos e Várzea Paulista, Brasil, Área Metropolitana de São Paulo; Quillota e San Antonio como parte de Valparaíso, região metropolitana do Chile.
- Capitais regionais de diferentes tamanhos: Rosário, Argentina; Medellín, Colômbia; Ilo, Peru; Sevilha, Espanha; La Serena, Chile.
- Metrópoles: Chengdu, China.

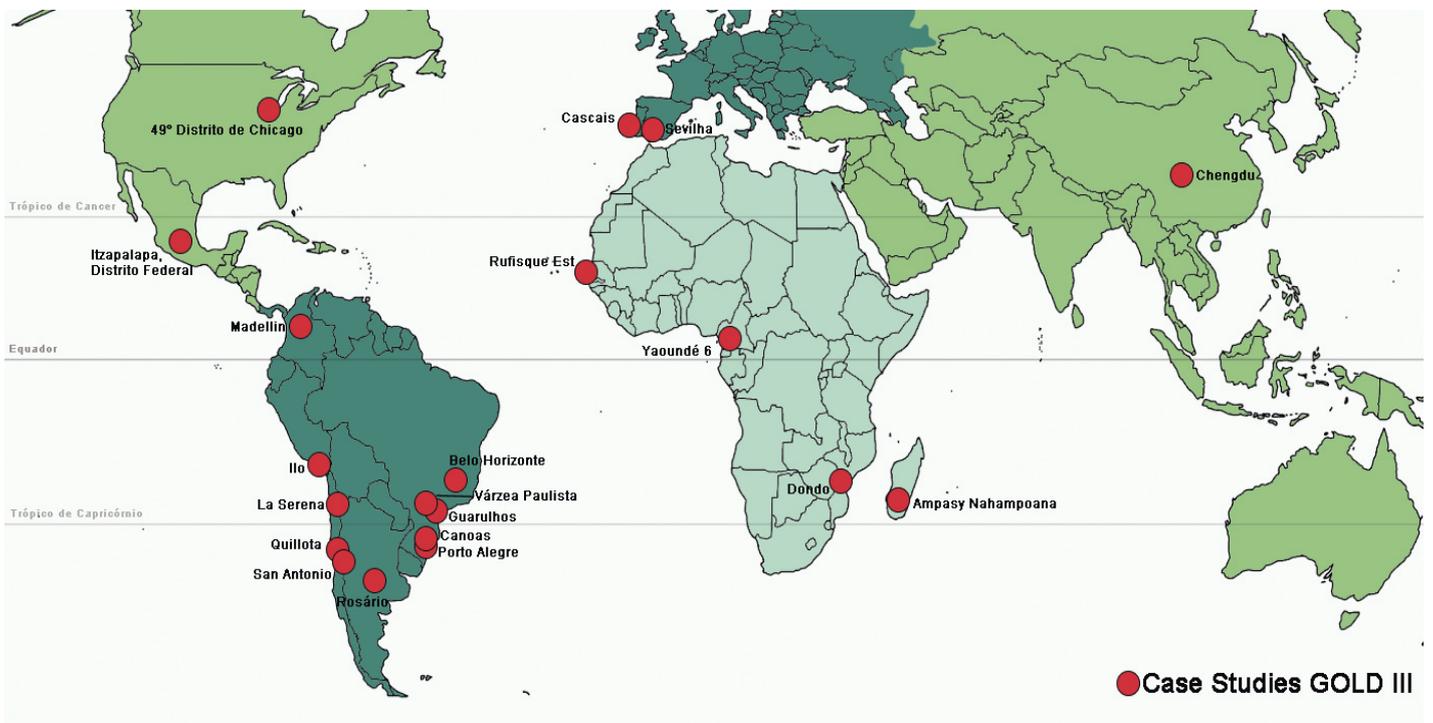
<sup>5</sup> Cabannes, Y MVPM, 2004

Tabela 1. Cidades Participantes por região e número de habitantes

POPULAÇÃO	EUROPA & EUA	ÁSIA	ÁFRICA	BRASIL	AMÉRICA LATINA	TOTAL
> 10 milhões		Chengdu				1
1 - 4 milhões				Porto Alegre Belo Horizonte Guarulhos	Rosário (Arg) Iztapalapa (Mex) Medellín (Colômbia)	6
0,5 - 1 milhão	Sevilha Cascais			Canoas Várzea Paulista		4
50.000 - 500.000	Chicago 49º Distrito		Rufisque Est Yaoundé 6 Dondo		La Serena (Chile) San Antonio (Chile) Quillota (Chile) Ilo (Peru)	8
< 50.000			Ampasy Nahampoana			1
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>20</b>

Fonte: Relatórios locais de pesquisa.

Mapa 1. Localização das cidades participantes



Fonte: Cabannes, Y. 2013.

- Distritos eleitos submunicipais: Delegação (Iztapalapa, México, Distrito Federal); Comunas d'arrondissement de capitais, tais como: Yaoundé Commune 6 (Camarões) e Rufisque Est (Dakar, Senegal); Seções Administrativas: 49ª de Chicago.

A distribuição das cidades por região, como pode ser visto no Mapa 1, corresponde aproximadamente à distribuição geográfica das experiências no mundo: 3 na Europa e América do Norte; 4 na África; 1 na Ásia; 12 na América Latina, das quais 5 no Brasil.

### 1.3.2 Breve apresentação de cada uma das cidades participantes

#### 1. Quillota, Chile

Quillota, uma zona agrícola no Chile central, é uma cidade de tamanho médio com 76.000 habitantes e fica a 60 km de Valparaíso, a capital regional. O OP começou aqui em 2008 e foi interrompido por um ano em 2010 por causa do terremoto que abalou o país.

#### 2. San Antonio, Chile

Também localizada na região de Valparaíso, San Antonio é similar a Quillota em tamanho (87.000 habitantes em 2002), e é um importante porto chileno. Foi severamente atingida pelo terremoto de 2010, quando ainda não havia se recuperado totalmente do terremoto de 2005, que destruiu quase toda a cidade. Aqui também o OP, que iniciou em 2006, foi interrompido por um ano em 2010.

#### 3. La Serena, Chile

La Serena é uma cidade histórica na costa norte do Chile, fundada em 1544. Uma capital regional com mais de 160 mil habitantes, é famosa por suas praias, que a tornam um destino nacional para férias de verão. Apesar de ser retardatária no OP (iniciou em 2009), La Serena rapidamente se tornou muito ativa no Fórum Chileno do OP e sediou o encontro nacional anual em 2012. Ao mesmo tempo, produziu, com o apoio da Associação Chilena de Municipalidades, um excelente livro sobre a experiência. Sob a liderança e impulso de seu Prefeito, La Serena deu ênfase à sociedade civil e a educação popular, o que provavelmente explica a qualidade do processo até agora.

#### 4. Ilo, Peru

Ilo, pioneira em OP no Peru, lançou sua primeira rodada em 1999. A experiência está bem consolidada e tornou-se uma referência na América Latina. Uma das suas características exclusivas é de que as regras do OP foram projetadas localmente com a influência secundária de Porto Alegre. Ilo é tanto uma cidade industrial (peixe, farinha de peixe e fundição de cobre) e um porto bem conhecido, localizado não muito distante da fronteira com o Chile. Seu tamanho relativamente pequeno (64.000 habitantes) juntamente com os royalties redistribuídos dos benefícios da mineração (denominado *canon minero*) explicam, em grande parte, o seu alto orçamento por habitante. Ilo decide todo o seu orçamento para investimentos através do OP, o que explica porque ocupa o primeiro lugar entre as 20 cidades quanto ao valor de

recursos públicos discutidos e decididos através do OP, por habitante e por ano. Ilo participou da pesquisa no início dos anos 2000.

#### 5. Rosário, Argentina

Rosário, a terceira maior cidade da Argentina (cerca de 1 milhão de habitantes em 2012), é um porto ativo no rio Paraná. Seu OP, iniciado em 2002, é uma referência nacional e internacional. Rosário tem buscado constantemente inovações para acrescentar ao processo, e seus mais recentes métodos de votação foram concebidos para serem mais atraentes e “divertidos” para as pessoas (*Bolivoto*). Traços mais antigos são a importante sensibilidade da cidade com relação às questões de gênero e as fortes e inovadoras ligações com um planejamento estratégico de renome e processos de democracia participativa. Rosário participou da pesquisa no início dos anos 2000.

#### 6. Medellín, Colômbia

O segundo maior município da Colômbia (2,4 milhões na cidade e cerca de 3,5 milhões em toda a região metropolitana), Medellín, desde o desmantelamento do cartel de drogas, acumulou prêmios por suas inovações urbanas, incluindo o seu OP. Em menos de 10 anos, o OP de Medellín se tornou uma sólida referência colombiana, tanto por causa do número de projetos implementados, como por sua ligação com uma prática de planejamento bem estabelecida.

#### 7. Sevilha, Espanha

O Orçamento Participativo em Sevilha (com pouco mais de 700.000 habitantes) iniciou em 2004, e desde então tem sido um processo anual. A vitória, em 2011, de um partido de direita (*Partido Popular*) sobre a coalizão socialdemocrata e esquerdista que havia lançado o OP resultou em uma interrupção do processo. Isto levanta novamente a questão de como lidar com a descontinuidade e, além disso, a forma de evitar estas interrupções, que normalmente resultam na perda da memória institucional e social da experiência.

#### 8. Distrito (Delegación) de Iztapalapa, Distrito Federal, México

Depois de tentativas limitadas na Cidade do México, o OP em Iztapalapa tornou-se, em 2010, quando o processo começou, a primeira experiência em grande escala em um dos distritos eleitos mais populosos do Distrito Federal (2 milhões de pessoas). Um aspecto inovador da experiência são as ligações estabelecidas com os planos de desenvolvimento local: o OP tornou-se uma ferramenta de gestão para a sua implementação. A experiência foi o trampolim para a lei de participação dos cidadãos, que incorporou o OP a todos os bairros do Distrito Federal.

#### 9. Porto Alegre, Brasil

Porto Alegre, com cerca de 1,4 milhões de habitantes, continua a ser a experiência mais antiga de OP, com mais de 25 anos ininterruptos, embora com algumas alterações significativas ao longo desse tempo. Continua a ser uma referência e modelo internacional. Porto Alegre coordenou o programa URBAL em Finanças Municipais e Orçamento

Participativo durante a primeira metade da década de 2000 e, neste contexto, lançou o primeiro estudo comparativo sobre OP para estabelecer o documento de base mencionado neste documento de trabalho.

### 10. Guarulhos, Brasil

Guarulhos, com mais de 1,2 milhões de habitantes, é a cidade mais populosa da Área Metropolitana de São Paulo e enfrenta algumas situações extremas. Por um lado, a renda é alta e abriga o maior aeroporto da América Latina. Ao mesmo tempo, possui uma das mais altas proporções de favelas. Um aspecto singular da experiência do OP em Guarulhos, iniciada em 1998, foi a implementação de um programa maciço de educação popular em parceria com Instituto Paulo Freire, com base nos métodos do mais famoso educador popular do Brasil, para empoderar os cidadãos.

### 11. Belo Horizonte, Brasil

Belo Horizonte (2.238.526 habitantes) é a capital do estado de Minas Gerais. Um dos mais antigos OPs, iniciado em 1993, é provavelmente um dos sistemas mais elaborados também, com diferentes tipos de OP: (i) o orçamento participativo para habitação, para atender às demandas de pessoas sem-teto; (ii) OP regional que ocorre de forma descentralizada em cada um dos nove distritos administrativos; e, mais recentemente, (iii) o OP digital que discute os investimentos na cidade. Belo Horizonte também participou da pesquisa no início dos anos 2000.

### 12. Canoas, Brasil

Canoas, localizada na Área Metropolitana de Porto Alegre, com cerca de 324.000 habitantes, iniciou o seu Orçamento Participativo em 2009, e em pouco tempo consolidou um processo inovador bem ancorado no âmbito da administração local. Aqui o OP anda de mãos dadas com um processo permanente de fóruns abertos realizados semanalmente pelo Prefeito em diferentes bairros da cidade.

### 13. Várzea Paulista, Brasil

Várzea Paulista, com pouco mais de 100.000 habitantes, é um bom exemplo dos processos de OP que se multiplicaram no Estado de São Paulo, a partir do ano 2000, inspirados por Porto Alegre. Tem sido capaz de manter um bom nível de participação e inovação. O OP não é realizado em anos de eleições locais para que os cidadãos mantenham o foco nas eleições políticas e, ao mesmo tempo, evitar qualquer crítica de que o OP está sendo utilizado pelo Prefeito como uma ferramenta de campanha.

### 14. Dondo, Moçambique.

Dondo é um dos primeiros 33 governos locais eleitos criados em consequência da lei de descentralização, votada em 1997 e 1998. Lançada em 1999, Dondo é uma das experiências africanas pioneiras e ainda uma das mais inovadoras. Em 2007, menos de sete por cento dos seus 70.000 habitantes tinham acesso à água nos seus terrenos, o que explica a importância dos serviços básicos

no processo do OP como um todo.

### 15. Cascais, Portugal

Cascais, com pouco mais de 200.000 habitantes, é uma cidade relativamente rica na Área Metropolitana de Lisboa. Começou a implementar a Agenda 21 em 2006, e o OP resultou desse processo. Fornece um bom exemplo da importância dos projetos relacionados ao meio ambiente como parte do OP.

### 16. Chengdu, Sichuan, China

O orçamento participativo em Chengdu iniciou em 2009, em localidades rurais e aldeias e tem continuado desde então. Atualmente, é o maior da China em termos de quantidade de projetos financiados, montante de recursos alocados e grande número de pessoas alcançadas. Um dos seus objetivos explícitos é reduzir a dicotomia urbano-rural.

### 17. Chicago, 49º Distrito (Ward), Estados Unidos da América

O Orçamento Participativo teve início em 2010, na 49ª Seção Administrativa, que, de acordo com o seu vereador, é "uma das comunidades mais racial, étnica e economicamente diversa na nação". Esse processo pioneiro nos EUA dedica 50 por cento dos seus recursos do OP na repavimentação de ruas e a outra metade em uma série de projetos comunitários.

### 18. Commune d'Arrondissement de Yaoundé 6

O governo local do Distrito de Yaoundé 6, com 270 mil habitantes, abriu o caminho para o OP em Camarões no ano de 2003. Desde essa data, o processo tem sido renovado anualmente e conta com o forte compromisso das organizações cívicas.

### 19. Commune d'Arrondissement de Rufisque Est

Rufisque Est (um distrito do governo local com cerca de 50.000 habitantes) está localizado ao sul de Dakar, capital do Senegal, e lançou o seu processo de OP em 2009. A prestação de serviços básicos tem sido o centro das prioridades votadas por seus habitantes.

### 20. Ampasy Nahampoana, Madagascar.

Ampasy Nahampoana é um pequeno município com menos de 10.000 habitantes, localizado nos arredores do porto de Tôlanaro (Forte Dauphin). O OP iniciou em 2008, diretamente ligado aos debates em torno da utilização de royalties de mineração desembolsados pela Rio Tinto pela sua exploração de minas locais. Um de seus aspectos singulares é a prioridade dada às atividades de desenvolvimento econômico local e de geração de renda.

### 1.3.3. O OP ao longo do tempo: Quando iniciou e quanto tempo durou

As 20 experiências (Figura 1) ilustram as várias fases de expansão do OP a partir do Brasil para o resto do mundo:

Porto Alegre foi a primeira cidade a consolidar o seu processo em 1989. A primeira expansão no Brasil, ainda bastante experimental, foi em Belo Horizonte a partir de 1993, e em Guarulhos, a partir de 1998.

Dondo em Moçambique (1999), Ilo, no Peru (1999) e Rosário, na Argentina (2002) foram pioneiros na expansão do OP para fora das fronteiras brasileiras. Esta primeira onda de expansão ao final de 1990 e início de 2000, por vezes, como no caso de Ilo, implicou na concepção de regras próprias, sem muita referência a Porto Alegre.

Essas cidades iniciais foram seguidas por outras, como Sevilha, Espanha (2004) ou Medellín, na Colômbia, que também podem ser consideradas parte desta primeira fase de disseminação além do Brasil.

- Uma subsequente expansão ocorreu no Brasil em cidades como Várzea Paulista (2005) e, mais recentemente, em Canoas (2009), mas também no curso da rápida expansão na África e mais recentemente nos EUA, com a experiência pioneira na 49ª Seção Administrativa de Chicago (2010) e na China, com Chengdu (2009).
- Algumas experiências foram recentemente interrompidas por razões políticas (Sevilha, 2012) ou, em Quillota e San Antonio, Chile, em 2010, devido ao impacto de um tsunami e de um terremoto.

Figura 1. Prazo de OP em 20 cidades

		ANO INICIAL																							
		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
9	Porto Alegre	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
11	Belo Horizonte					█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█
10	Guarulhos																								
4	Ilo																								
14	Dondo																								
5	Rosário																								
6	Medellín																								
7	Sevilha*																								
13	Várzea Paulista**																								
2	San Antonio***																								
20	Ampasy Nahampoana																								
1	Quillota***																								
12	Canoas																								
3	La Serena																								
16	Chengadu																								
18	Yaoundé 6																								
19	Rufisque Est																								
8	Iztapalapa																								
17	Chicago 49º Distrito																								
15	Cascais																								
TOTAL de cidades		1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	5	5	5	6	6	8	9	10	10	11	17	17	19	18

Interrupções: \*Razões políticas; \*\*anos de eleições municipais no Brasil, com o objetivo de manter o foco dos seus cidadãos; \*\*\* terremoto no Chile.  
 Fonte: Compilação e processamento: Cabannes, Y e Delgado, C, 2013, com base em estudos locais.

# 2

## Resultados e Realizações

Contribuição para o fornecimento de serviços básicos e qualidade de vida. O que foi alcançado?

### 2.1 A importância dos serviços básicos no âmbito das prioridades definidas pelo Orçamento Participativo

#### 2.1.1 Resultados gerais de 20 cidades

As 20 equipes de pesquisa locais identificaram, compilaram e analisaram cerca de 20.000 projetos de serviços básicos individuais, financiados por 74 ciclos anuais ou bianuais do Orçamento Participativo. Com base nas sugestões destas equipes e nos especialistas entrevistados, seis subcategorias de serviços básicos, como observado, foram acrescentadas às sete propostas pelo estudo GOLD<sup>6</sup>. O acréscimo dessas categorias extras tornou possível captar melhor as prioridades dos cidadãos e o escopo daquilo que os serviços básicos significam para as cidades envolvidas nos processos de OP:

- Serviços básicos e infraestrutura para o desenvolvimento econômico local
- Equipamentos e facilidades nos bairros

- Unidades de saúde em nível distrital
- Novos assentamentos e desenvolvimento (com todos os serviços básicos)
- Estabelecimentos de educação básica
- Praças e parques metropolitanos.

Estes 20.000 projetos em 20 cidades representam um maciço investimento municipal de pouco mais de US\$ 2 bilhões nos três anos analisados. Este número indica claramente a importância do OP como um mecanismo para o fornecimento de serviços municipais e a enorme magnitude deste estudo. Em 19 dos 20 casos, todos os projetos financiados foram considerados. No caso de Chengdu, China, somente uma amostra de 10 por cento dos projetos financiados pelo OP foi analisada. Até agora, ao longo de três anos (2009-2011), 40.810 projetos em mais de 2.800 localidades e comunidades rurais foram financiados na cidade de Chengdu, e “apenas” 4.810 foram analisados na pesquisa. De acordo com um pesquisador local, é provável que mais de 50.000 projetos tenham sido selecionados pelos moradores e financiados, mas ainda faltam informações e isso exigiria uma pesquisa mais prolongada.

<sup>6</sup>- Abastecimento de água (incluindo a captação e tratamento da água; também abastecimento público para aqueles sem água encanada em suas residências como, por exemplo, fontes públicas de água, quiosques);

- Saneamento (incluindo a conexão ao esgoto e outros serviços de saneamento, tais como o esvaziamento de latrinas ou fossas sépticas; também banheiros públicos);

- Drenagem de água de chuvas;

- Coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos;

- Transporte público e mobilidade;

- Rodovias e vias para pedestres;

- Eletricidade e energia (quando forem de responsabilidade local).

Os 20.000 projetos cobrem apenas três anos na maioria dos casos, embora em alguns, o período de observação seja maior: por exemplo, oito anos em Sevilha (2004 a 2011), nove anos em Porto Alegre (2003-2011) ou seis anos em Belo Horizonte (2009-2014). Neste último caso, ambos os projetos aprovados e planejados para os próximos dois anos foram considerados, bem como todos aqueles que foram implementados desde 2004. Poucas cidades olharam para um período inferior a três anos.<sup>7</sup>

### 2.1.2 Principais conclusões

A primeira e, provavelmente, a mais importante conclusão no contexto desta pesquisa é de que o Orçamento Participativo sempre priorizou e votou em projetos de serviços básicos. O OP é um poderoso mecanismo de prestação de serviços básicos em nível local. Vale a pena mencionar como exemplo o caso paradigmático de Porto Alegre, no Brasil: os dados do censo de 2010 indicam que 99,9 por cento dos lares possuem energia doméstica, 99,35 por cento contam com um abastecimento adequado de água, 99,72 por cento com coleta adequada de resíduos domésticos e 93,9 por cento com sistemas de saneamento adequados. Estes resultados impressionantes, alcançados 20 anos após o lançamento do primeiro OP no Brasil, se devem muito às prioridades dos cidadãos e à mobilização dos cidadãos e do governo local para cumprir com essas prioridades. Os resultados são únicos para as grandes cidades do Brasil, e para a maioria das cidades do Sul global. Eles levantam a questão de como esses resultados foram possíveis, o que

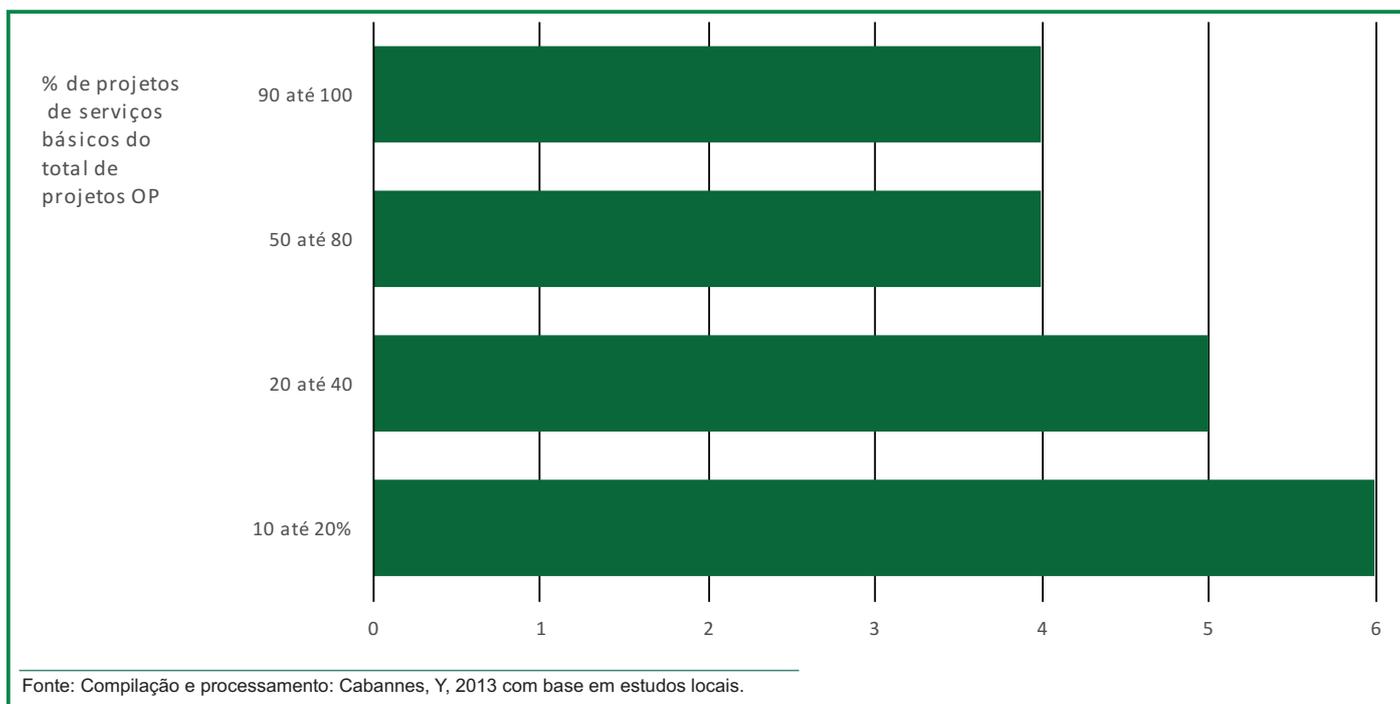
iremos explorar nas próximas seções. Quais foram as principais mudanças e inovações envolvidas?

A segunda constatação é de que os projetos de serviços básicos que se enquadram nas categorias GOLD representam uma parcela importante do número total de projetos financiados - um total de 35,4 por cento de todos os projetos se enquadram em uma ou mais destas categorias. Em média, cerca de 2000 projetos (1891) são financiados a cada ano em todas as 20 cidades. Isso leva em conta o fato de que apenas 10 por cento dos projetos de Chengdu estão sendo computados - a média subiria consideravelmente se todos os projetos de Chengdu fossem computados. Portanto, podemos concluir, com confiança, que **milhares de projetos de serviços básicos são implementados a cada ano em consequência de processos de OP, em um número crescente de cidades em todo o mundo.**

Esta parcela de 35,4 por cento de projetos financiados pelo OP seria muito maior se considerássemos o seu valor ao invés do seu número. Podemos afirmar com confiança que esses projetos representam mais de 50 por cento do valor total.

A terceira conclusão é que a proporção de projetos de serviços básicos varia consideravelmente entre as cidades (vide Figura 2). Na maioria dos casos observados durante o período entre 2009-2011, os projetos de serviços básicos representaram entre 90 e 100 por cento do total em quatro cidades; 50 a 80 por cento em outras quatro; 20

Figura 2. A parcela relativa de projetos de serviços básicos de um total de projetos de OP em 20 cidades



<sup>7</sup>Cascais, Portugal (2011, 2012) pois o processo do OP é recente; Iztapalapa, apenas um ciclo implementado até agora (2011); e Quillota e San Antonio, Chile, pois o OP não aconteceu em 2010 em consequência do terremoto.

a 40 por cento em cinco, e de 10 a 20 por cento em seis. Por que tal discrepância e por que algumas delas têm um número relativamente baixo de projetos de serviços básicos?

A primeira observação é que esta amostra provavelmente não representa a proporção mais geral de projetos de serviços básicos. Ela inclui uma baixa proporção de OPs recentes e de cidades pobres, e os projetos de serviços básicos financiados pelo OP tendem a ser mais numerosos em cidades mais pobres ou com OP mais recente, onde os serviços básicos são uma prioridade imediata ou urgente. Muitas das cidades participantes, como Porto Alegre ou Belo Horizonte, votaram pesadamente em projetos de serviços básicos nos seus primeiros anos. Uma vez atendidas as suas necessidades, as prioridades se deslocaram para outros serviços além dos serviços básicos.

Um segundo ponto é que a maioria das cidades com um baixo percentual de projetos de serviços básicos como, por exemplo, as três cidades chilenas, se concentram em algumas das seis categorias de serviços básicos que não se enquadram na nomenclatura CGLU/GOLD, listada acima. Se essas categorias fossem consideradas, a imensa maioria dos 20.000 projetos analisados seriam incluídos.

## 2.2 Prioridades estabelecidas pelas cidades e cidadãos: Que categorias de serviços básicos são prioridades para financiamento pelo OP?

"Estradas, vias para pedestres, abertura de vielas, pavimentação de ruas" são, de longe, o serviço básico mais frequentemente financiado pelo OP. Este é o caso em 17 das 18 cidades onde os dados puderam ser consolidados.<sup>8</sup> Esta subcategoria aparece 15 vezes como a primeira ou a segunda prioridade em termos de número de projetos financiados pelo OP, embora, como mencionado anteriormente, a análise pode variar se o valor, ao invés do número de projetos, estiver sendo considerado.

A **gestão e tratamento de águas residuais** em seu sentido mais amplo, e **energia e iluminação pública** empataram em segundo lugar, pois foram financiadas em 13 das 18 cidades onde se classificam como primeira ou segunda prioridade: águas residuais seis vezes, e energia cinco vezes.

A quarta prioridade é a **drenagem de águas pluviais**, mencionada em 11 cidades dentre 18, com uma ampla gama de projetos financiados, os quais serão apresentados posteriormente.

**Transportes e aumento da mobilidade** classificam-se em quinto lugar como prioridade e são mencionados em 10 dos 18 casos. No entanto, a diferença entre esta categoria e a primeira, "estradas e vias para pedestres", nem sempre foi fácil de diferenciar para as equipes locais: por exemplo, se a ciclovia de Sevilha se enquadra em vias, ou mobilidade e transporte?

O **abastecimento de água potável** é a sexta prioridade, e é financiado pelo OP em 9 das 18 cidades, provavelmente porque em algumas cidades é financiado através do governo central e em outras, o abastecimento de água está totalmente coberto e não há necessidades expressas em nível comunitário. Mas, em três casos, o abastecimento de água está em primeiro e em segundo lugar quando consideramos o número de projetos financiados.

Surpreendentemente, a **coleta de resíduos sólidos** e projetos relacionados com sua gestão são financiados pelo OP em apenas 5 das 18 cidades. Ao mesmo tempo, esses projetos estão classificados em primeiro ou segundo lugar em três (Chicago, por exemplo).

A Figura 3 sugere que cada processo de OP é específico da cidade e que não existem regras gerais. Algumas cidades, como Porto Alegre, financiaram todas as sete categorias de serviços básicos, enquanto outras financiaram seis, como Guarulhos no Brasil (não financiou projetos de coleta de lixo) ou Dondo em Moçambique que, até agora, não financiou projetos de transporte e mobilidade, provavelmente por que as necessidades expressas pelos cidadãos em outros campos ainda são muito elevadas.

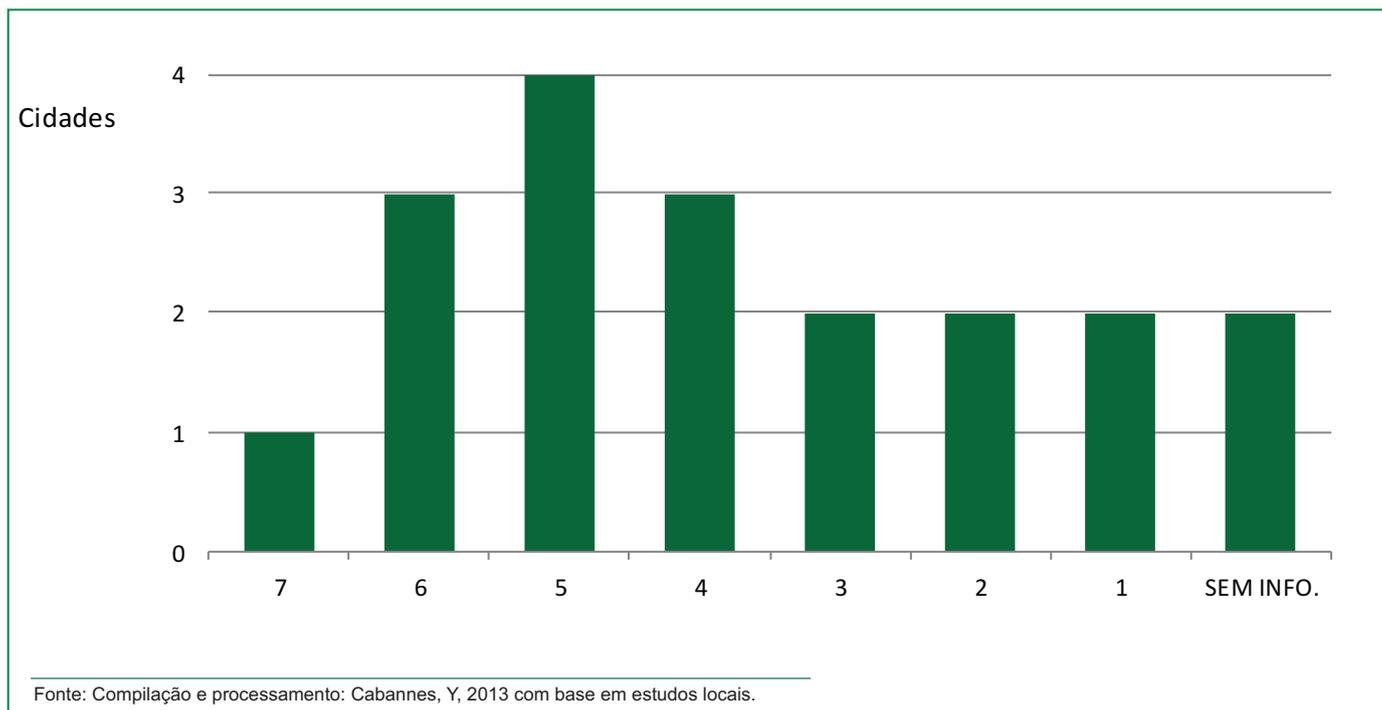
Na outra extremidade do espectro, algumas cidades dão prioridade a apenas um ou dois serviços básicos - este é o caso de Rufisque Est em Dakar (saneamento e iluminação pública) ou Várzea Paulista (estradas e vias para pedestres), Quillota, no Chile (energia, estradas e vias para pedestres) ou Ilo, no Peru (saneamento e abastecimento de água).

Deve-se observar que mesmo dentro dessas categorias básicas, pode haver uma considerável diversidade. O livreto fotográfico anexo ao presente documento fornece evidências da variedade dos projetos selecionados, mesmo quando eles se enquadram dentro da mesma categoria de serviços básicos, seja a gestão e tratamento de águas residuais, abastecimento de água ou estradas e vias. Isso reflete o fato de que esses projetos foram adaptados às necessidades das pessoas, pelas próprias pessoas. O OP possibilita formular projetos de serviços básicos *muito simples e imediatos*. No entanto, outros projetos podem envolver uma complexidade técnica considerável, variando de cidade para cidade, ou até mesmo dentro da mesma cidade.

Apesar do fato do OP apresentar uma tendência para tornar-se um instrumento utilizado mundialmente, ele ainda tem a capacidade de gerar projetos que se adaptam a situações locais e necessidades específicas, refletidas

<sup>8</sup> Os dados continuam sendo verificados duas vezes com relação a Iztapalapa e Várzea Paulista.

Figura 3. Número de categorias de serviços básicos financiados pelo OP em 20 cidades



em grandes variações - por exemplo, projetos em Ilo, Dondo e Ampasy. A satisfação das pessoas não está ligada ao valor de um projeto, mas até onde ele responde às solicitações das comunidades e dos cidadãos. Os projetos aprovados pelo OP são, às vezes, bastante limitados em escala e custo. Por exemplo, pavimentar alguns metros, ou fornecer uma pequena ponte sobre um canal (vide fotos). No entanto, eles atendem às expectativas das pessoas, que não são necessariamente de grandes empreendimentos ou as expectativas que os planejadores possam ter. A compreensão do significado que os projetos representam para as pessoas emergiu das entrevistas, bem como de uma análise mais ampla.

# 3

## Finanças municipais, Orçamento Participativo e mobilização de recursos

### 3.1 Entendendo as finanças municipais: Diferenças extremas nos orçamentos municipais entre cidades

Para colocar as várias cidades em perspectiva - vide Figuras 4 e 5 - seu orçamento anual é dividido pelo número dos seus habitantes. Uma das complexidades da comparação de cidades é que os dados disponíveis podem se referir a três orçamentos diferentes:

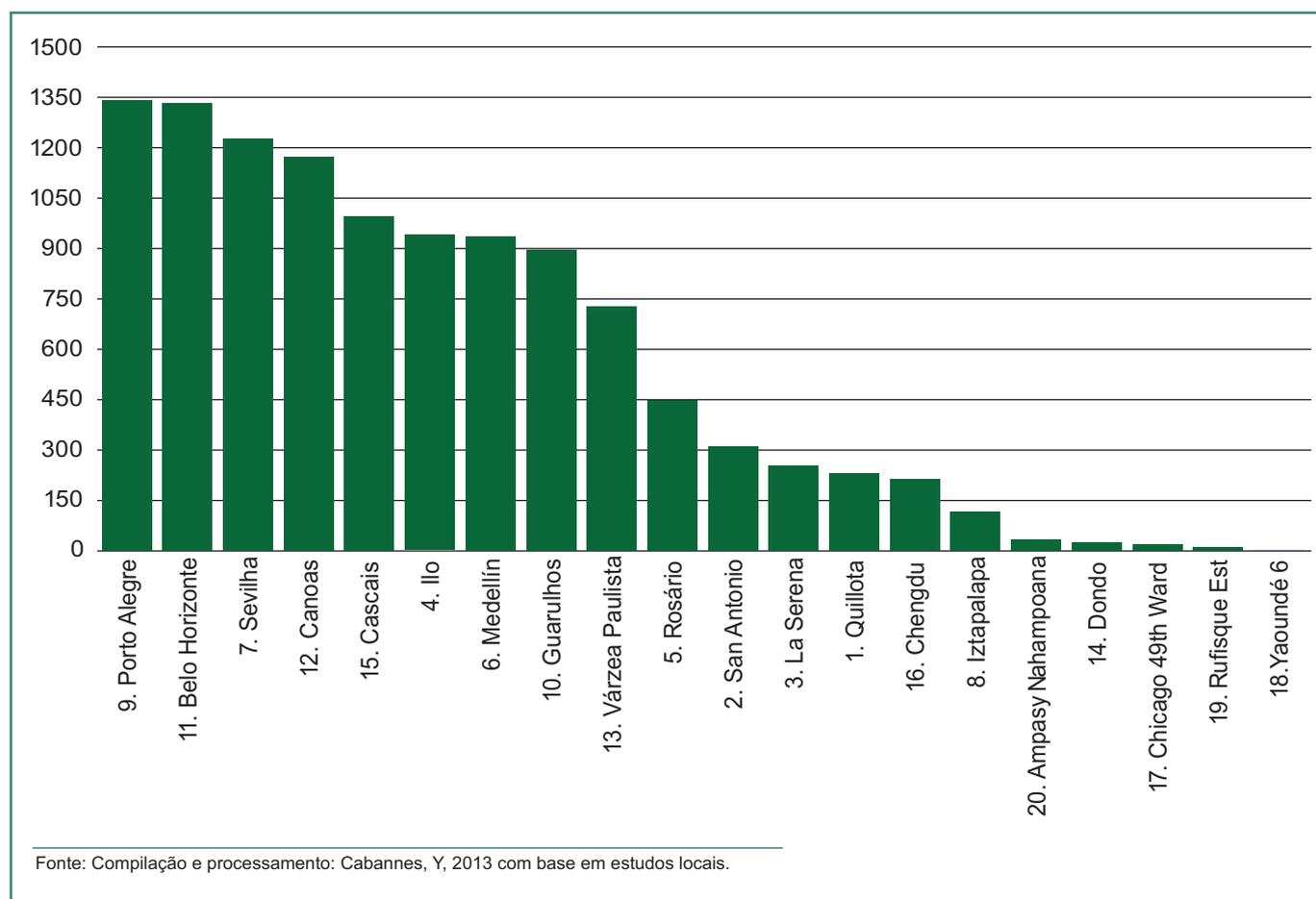
- (i) Orçamento planejado ou esperado. Geralmente neste orçamento é que os recursos anunciados do OP são debatidos.
- (ii) Orçamento real que corresponda aos recursos reais, com os quais uma determinada cidade pode contar. Na maioria dos casos este orçamento é menor, ou muito menor do que o esperado, principalmente porque as transferências dos governos centrais foram inferiores ao planejado. Consequentemente, algumas das expectativas, incluindo os recursos destinados ao OP podem necessitar de cortes, levando a dificuldades óbvias para a sua implementação.
- (iii) Orçamento implementado ou executado que se refere a dinheiro realmente gasto ou, pelo menos, comprometido. Este orçamento pode ser muito inferior ao real, principalmente durante os primeiros anos do OP. Por quê? Principalmente por causa das

dificuldades para despender dinheiro público de acordo com as novas regras de licitação para obras menores, em lugares que são, por vezes, muito mais distantes, e, geralmente, com as comunidades sabendo exatamente em que o dinheiro será utilizado. O setor privado, acostumado a contratos muito mais "confortáveis" pode ser bastante relutante no atendimento de licitações com valores muito menores e implementação controlada por pessoas. Este é um dos muitos obstáculos que explica porque, em alguns casos, mesmo com recursos nos cofres municipais, o orçamento não pode ser executado.

As presentes comparações consideraram o último orçamento executado disponível: 2010 (2 cidades), 2011 (10 cidades) e 2012 (8 cidades). A ideia era se obter uma imagem precisa dos benefícios e serviços reais implementados em uma cidade, além das expectativas. Normalmente, obter estes números é mais difícil, precisamente porque eles são muito inferiores às promessas e expectativas. A dinâmica do OP têm contribuído para fornecer melhor acesso ao dinheiro realmente gasto, e que, até onde o OP estiver envolvido, trará benefícios concretos para as pessoas.

Um dos limites do método é que ele não se refere ao mesmo ano, e, portanto, o resultado fica ligeiramente distorcido. Esta distorção aumenta à medida que todos os valores forem transferidos em dólares americanos selecionados para fazer a comparação, e as taxas de câmbio podem variar de um ano para outro. Portanto, os números e a relação proporcional aqui apresentados, mesmo que sejam precisos, possuem somente um valor indicativo e contribuem basicamente para colocar as

Figura 4. Orçamento municipal anual por habitante em US\$ em 20 cidades com Orçamento Participativo



cidades no panorama. As taxas de câmbio para euros e dólares norte-americanos [vide tabela no anexo 6] foram calculadas ao longo de 2010-2012, utilizando a média anual das taxas diárias. O estudo anterior realizado há dez anos ("Documento Base da Rede URBAL sobre o OP"<sup>9</sup>) utilizou o orçamento anual executado por habitante ao longo de três anos.

Aqui temos alguns pontos a serem considerados:

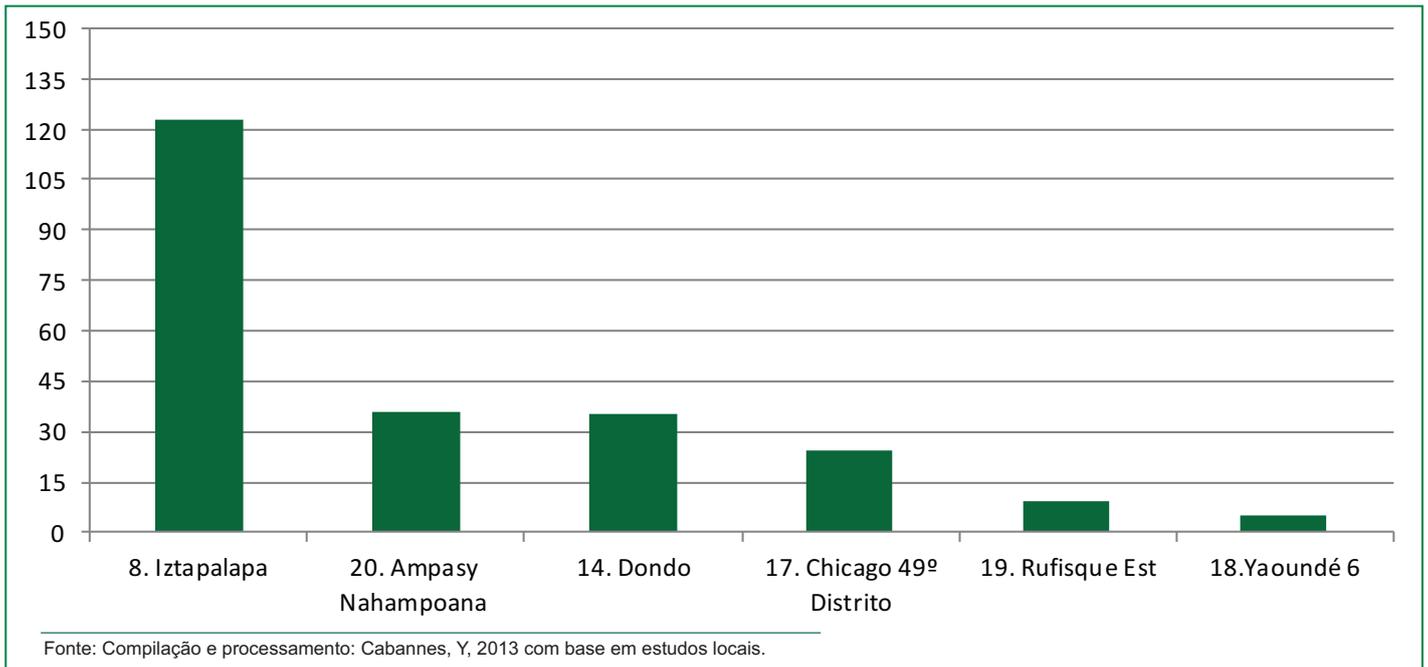
- A questão mais marcante é a extrema diversidade dos recursos municipais de uma cidade para outra. Como pode ser visto nas Figuras 4 e 5, os valores variam de menos de US\$ 5 por habitante em cidades como Yaoundé 6 nos Camarões, ou em Rufisque Est no Senegal, a mais de US\$ 1.000 em cidades brasileiras, como Porto Alegre, Belo Horizonte e Canoas ou Sevilha, na Espanha, com um impacto direto sobre a capacidade de prestar ou manter serviços básicos. Isto levanta uma questão mais geral: O que faz uma cidade com um orçamento de menos de um dólar por habitante por ano, como é o caso na maioria dos municípios africanos, ter

em comum com aquelas com um orçamento de cerca de US\$ 10.000 por habitante por ano? Aqui vemos quão crucial é a otimização pelo OP de recursos extremamente escassos para a prestação de serviços básicos. Outra questão que tal disparidade traz à tona é *como* direcionar esses recursos escassos para locais mais carentes, onde as pessoas sobrevivem com *menos* de um dólar por dia. Mais uma vez, uma consideração relacionada é a contribuição do OP para reduzir tal diferença. Como reduzir a crescente diferença intramunicipal rural/urbana é outra questão analisada no presente relatório.

- Os orçamentos das cidades brasileiras são bastante significativos em valores, e são muito mais elevados do que há 10 anos quando a primeira pesquisa foi realizada. Isso se deve principalmente ao valor crescente da moeda brasileira em comparação com o dólar norte-americano e à evolução das taxas de câmbio dólar/real. Os seus orçamentos por habitante são semelhantes e, por vezes, superiores aos da Europa.

<sup>9</sup> Cabannes Yves. Orçamento Participativo e finanças municipais. Documento base. Lançamento do Seminário da Rede Urbal N° 9, Governo Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2003, 117p. Uma versão resumida foi publicada nos E&U em 2004. Cabannes, Yves. Orçamento Participativo: uma contribuição significativa para a democracia participativa. Em: Environment & Urbanization. Participatory Governance. Vol. 16 N°1, Abril 2004, IIED, Londres, pp.27-46. Download em: <http://www.environmentandurbanization.org/documents/16-1pp27-46cabannes.pdf>

Figura 5. Cidades com OP onde o orçamento anual do município é inferior a US\$ 150 por habitante e por ano



- As autoridades locais abaixo do nível da cidade (tais como a 49ª Seção Administrativa de Chicago ou o Distrito de Iztapalapa, uma *Delegación* de aproximadamente 2 milhões de habitantes) recebem uma pequena porção dos orçamentos globais da Cidade ou do Distrito Federal. Em Iztapalapa, alguns programas de natureza participativa que impactam a prestação de serviços básicos são realizados diretamente pelo governo do DF. A situação é semelhante em Chicago e o orçamento considerado aqui para a 49ª Seção Administrativa possui somente recursos não vinculados à disposição do vereador. Isso explica por que ambos os casos estão na parte inferior do gráfico, apesar de ambos desfrutarem de receitas orçamentais bastante elevadas por habitante.
- Cidades de mineração, tais como Ilo, no Peru, ou Ampasy Nahampoana em Madagascar merecem uma nota especial, pois se beneficiam de royalties (*canon minero* no Peru e royalties pagos pela empresa de mineração transnacional em Madagascar). Consequentemente, os seus recursos municipais são muito mais elevados do que os da grande maioria das cidades malgaxes ou peruanas - embora ainda estejam longe de serem ricas segundo os padrões internacionais.
- Os recursos orçamentais municipais extremamente baixos de cidades africanas precisam ser enfatizados, bem como o seu nível geralmente muito baixo de serviços básicos. Isso torna sua experiência ainda mais relevante para o presente estudo.

### 3.2 Entendendo as finanças municipais: Variações no orçamento de capital para investimentos

As cidades mais ricas entre as 20 não são necessariamente aquelas com maior capacidade de investimento, e não existe uma correlação direta entre esta capacidade e o orçamento municipal por habitante. Por exemplo - vide tabela abaixo - Yaoundé 6 e Rufisque Est têm um orçamento muito baixo por habitante, mas canalizam mais de 15 por cento dos seus recursos para investimentos. No topo da escala, Ilo e Ampasy, como cidades de mineração, têm transferências extras regulares, como já indicado, que ultrapassam o orçamento total. O percentual do orçamento que vai para investimento é essencial para qualquer análise de OP, pois é a origem dos recursos debatidos no Orçamento Participativo. Este percentual varia significativamente de um ano para outro e, obviamente, terá um impacto sobre o orçamento do OP. Uma observação geral é que os orçamentos de capital variam, literalmente, de 0 por cento - sem capacidade de investimento - a mais de 50 por cento do orçamento global.

Tabela 2. Proporção (em %) do orçamento de investimentos no orçamento total de 10 cidades do OP selecionadas

	CIDADE	VALOR%	ANOS DE REFERÊNCIA
4	Ilo	241	média 2011, 2012
20	Ampasy Nahampoana	56,3	média 2010, 2011
2	San Antonio	23,5	média 2011, 2012
18	Yaoundé 6	17,2	média 2009, 2010
19	Rufisque Est	15,3	média 2009, 2010, 2011
7	Sevilha	15,2	média 2008, 2009, 2010, 2011
12	Canoas	7,9	média 2011, 2012
1	Quillota	7	média 2011, 2012
5	Rosário	4,2	média 2011, 2012
3	La Serena	1,5	média 2011, 2012

Fonte: Compilação e processamento: Cabannes, Y, 2013 com base em estudos locais.

Um terceiro índice importante para compreender a relação entre o OP e as finanças é a proporção do orçamento de investimentos que será debatida pelo OP. Mais uma vez a diversidade é a regra:

- Algumas cidades, como Ilo, no Peru, destinam todo o orçamento de investimentos para o OP. Como esta cidade tem, ao mesmo tempo, um alto investimento da proporção do orçamento global, está no topo da escada com relação aos recursos do OP por habitante e por ano (vide Figura 6).
- Na maioria das cidades, até mesmo as mais famosas e emblemáticas, essa proporção é muito menor. Em Medellín, "*não pode ser inferior a 5% do orçamento de investimentos*"; nas cidades chilenas, após a lei nacional do OP, 3% de investimento passou a ser a regra. Ironicamente, como enfatizado pela equipe local de Iztapalapa, México Distrito Federal, quando o OP foi incorporado em nível de Distrito Federal e votado pela Assembleia do DF, os recursos orçamentais mínimos a serem debatidos no OP eram somente de 3 por cento do orçamento, uma proporção muito menor do que aquela aplicada em Iztapalapa, que serviu de ponto de partida para a lei do DF. Em outras palavras, como o coordenador do OP Alejandro Luevano observa, ampliar o OP de Iztapalapa em uma lei do DF foi um passo para trás para aqueles que já o praticavam. Ao invés de ser um horizonte para avançar, o OP se tornou alguma coisa do passado e um desestímulo. O mesmo poderia ser dito com relação aos municípios chilenos.

### 3.3 Parcela do orçamento municipal debatida e decidida por meio do Orçamento Participativo

O valor por habitante em um determinado ano e para uma determinada cidade é, provavelmente, o melhor indicador para avaliar a dimensão 'orçamental' do Orçamento Participativo. Ao mesmo tempo, permite algumas comparações, mesmo se o poder de compra de um dólar em uma cidade africana não for o mesmo que em uma cidade chinesa ou europeia. No entanto, nos dá uma boa ideia do volume de serviços básicos que podem ser financiados. Também possibilita entender porque em algumas cidades um processo do OP pode decidir sobre um investimento de milhões de dólares em estações de tratamento de água ou de tratamento de resíduos, enquanto outros estão limitados a obras muito menores e mais econômicas - vide o livreto ilustrado no Anexo 7.

Ambas as figuras aqui apresentadas indicam claramente as grandes diferenças:

Figura 6. Valor do orçamento municipal decidido pelo Orçamento Participativo (em US\$/habitante/ano)

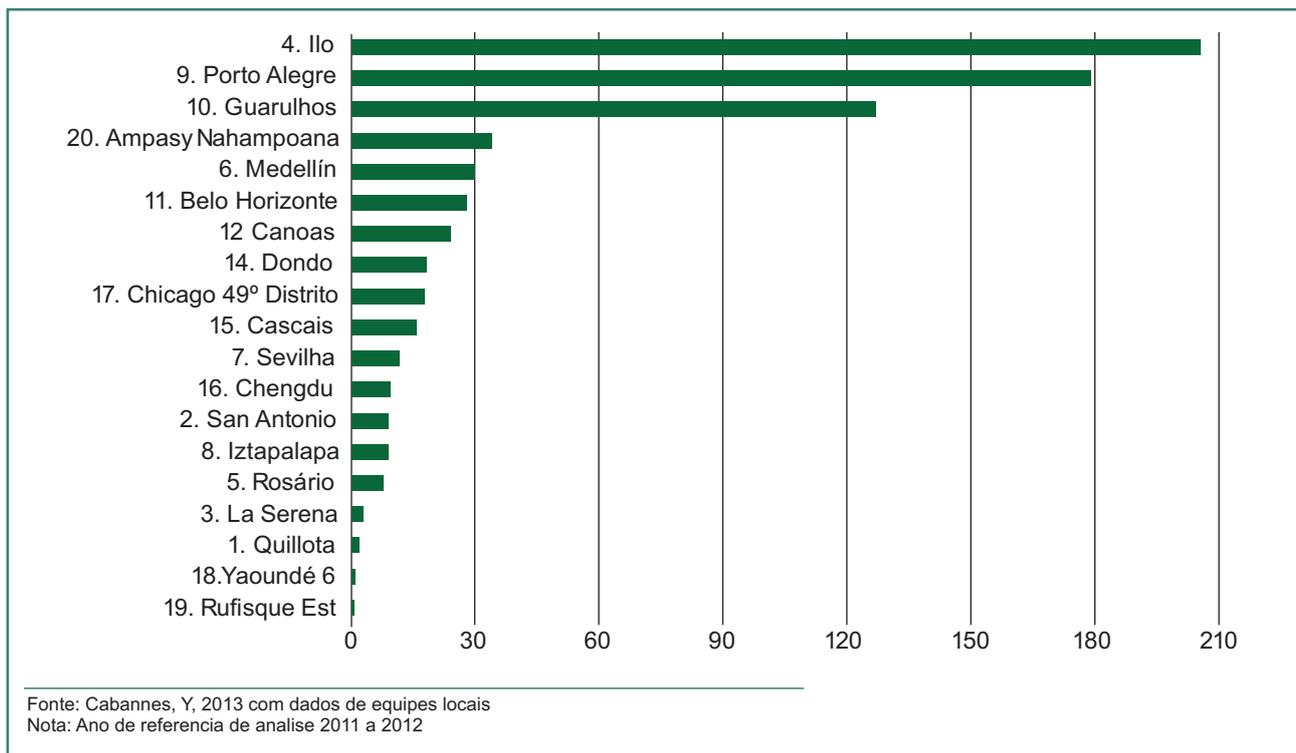
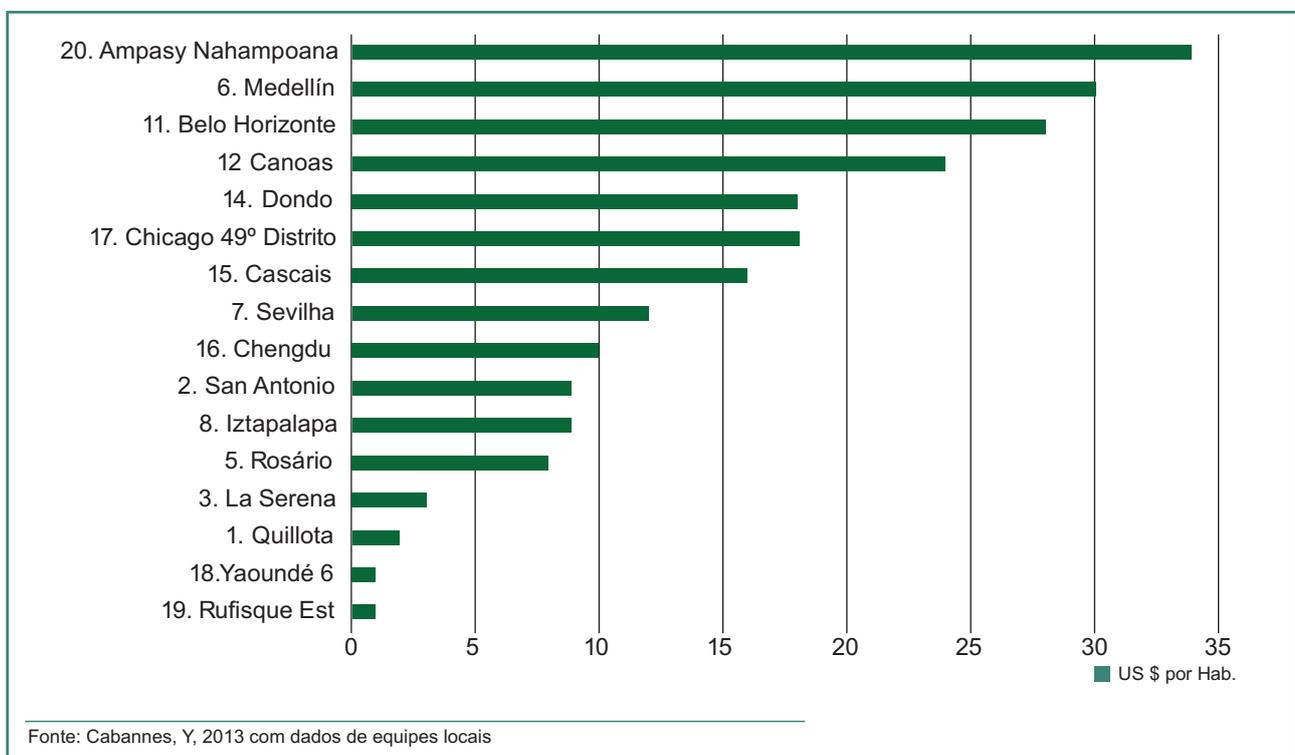


Figura 7. Valor do orçamento municipal decidido pelo Orçamento Participativo (ampliando em cidades abaixo de 35 US\$)



Em três das 20 cidades, as pessoas decidem sobre valores muito significativos do orçamento, de mais de US\$ 120 por habitante e por ano.

- (i) Ilo, uma cidade relativamente pequena, possui um nível médio de recursos orçamentais e um percentual de investimentos extremamente elevado em relação ao total - todo este orçamento de capital vai para o OP.
- (ii) Porto Alegre possui recursos orçamentais muito elevados, mas um orçamento de capital limitado em relação ao total. Uma alta proporção desse orçamento de investimentos vai para o OP.
- (iii) Guarulhos possui recursos orçamentais elevados e uma capacidade extremamente alta de mobilizar recursos além do capital orçamental limitado regular, com uma proporção limitada do orçamento de capital regular indo para o OP.

Essas três cidades são, segundo nosso conhecimento, casos excepcionais, pois elas não somente dedicam recursos elevados para o OP, mas estão entre os casos mais duradouros: 25 anos em Porto Alegre e cerca de 15 anos, tanto em Ilo como em Guarulhos. Portanto, não é nenhuma surpresa observar as suas realizações com relação à melhoria dos serviços básicos e da qualidade de vida de seus habitantes (vide o folheto ilustrado).

A maioria das cidades abrange uma faixa tão baixa entre US\$ 2 ou 3 e US\$ 35 por habitante, por ano, mais uma vez com uma variação considerável. No topo da lista:

- Ampasy Nahampoana, com um número muito pequeno de habitantes, tem um orçamento municipal limitado com um percentual excepcionalmente elevado de orçamento de capital em relação ao orçamento total, e um percentual muito elevado de investimentos indo para o OP.
- Medellín tem um orçamento municipal alto por habitante e um orçamento de capital elevado em relação ao orçamento total. Uma baixa proporção desse orçamento de investimentos vai para o OP.
- Belo Horizonte possui recursos orçamentais muito elevados e um orçamento de capital limitado em relação ao total, com uma baixa proporção de orçamento de investimentos indo para o OP. Isso explica a sua distância de Porto Alegre, em termos de gastos por habitante.
- Canoas possui recursos orçamentais muito elevados e um orçamento de capital moderado em relação ao total, e uma baixa proporção de orçamento de investimentos vai para o OP - similar a Medellín.

Na extremidade inferior do espectro, quatro cidades têm menos de US\$ 5 por habitante e por ano para alocar, por razões bastante diferentes:

- Yaoundé 6 e Rufisque têm, ambas, orçamentos gerais muito limitados por habitante e, ao mesmo tempo, uma boa proporção desse orçamento vai para investimentos e uma porção média para o OP.
- Quillota e La Serena ilustram os municípios chilenos médios, com recursos orçamentais limitados, orçamentos de capital muito limitados em relação ao orçamento total e uma proporção muito baixa deste orçamento de capital indo para o OP.

### 3.4 Os recursos mobilizados são marginais ou insignificantes?

Uma das críticas que o OP recebe é que os recursos debatidos são insignificantes - na maioria dos casos, alguns por cento do capital orçamental municipal, os quais são normalmente uma parte insignificante do orçamento total de uma cidade, muito distante do nível necessário para tratar da questão de prestação de serviços básicos e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. As seções anteriores indicam que estes orçamentos públicos municipais são reconhecidamente bastante limitados em algumas cidades. No entanto, os dados quantitativos fornecidos indicam que os valores em questão são, muitas vezes, significativos. Entrevistas com especialistas também trazem ideias inspiradoras para essa crítica central com relação ao OP. A maioria deles não reconhece a crítica, mas oferece diferentes perspectivas:

Um tema que surge repetidamente é a relevância desses fundos, e o fato de que eles estão atendendo às necessidades reais que de outra forma não seriam levadas em conta: "Eles não são marginais", diz Katie Lima de Guarulhos, "eles são relevantes ... Às vezes, pode-se pensar que o OP é uma gota de água no oceano, pois Guarulhos possui 321 favelas, e é verdade que o valor é pequeno no contexto do déficit de serviços. [Mas] solicitações [das assembleias do OP] atendem às necessidades. O seu impacto é muito elevado em nível de cidade; veja, por exemplo, o asfaltamento de estradas e caminhos."

Do ponto de vista de Bachir Kanouté, profissional da ONG Enda: "Se esses processos não existissem, as necessidades específicas nunca seriam levadas em conta. O OP exige que governos locais invertam suas prioridades com a finalidade de direcionar investimentos, considerados marginais em nível político, para projetos que atendam às necessidades dos cidadãos."

Nelson Dias, profissional em Portugal e em cidades africanas, reconhece que os montantes são pequenos. Contudo, diz ele, "eles tem valor por causa das mudanças que trazem, e não podemos avaliar o volume financeiro apenas através de lentes matemáticas, pois o impacto é qualitativo. Na verdade, trabalhamos com valores insignificantes, mas eles mudam de direção e atendem às necessidades essenciais ... Lembro-me do caso de uma família de seis pessoas vivendo em um barraco em

*Moçambique. Graças a um insignificante investimento do OP, agora eles possuem uma casa com eletricidade. Isso não é marginal."*

Juan Salinas da Federação dos Municípios Chilenos faz uma observação semelhante. *"É marginal para quem planeja, e pode parecer irrelevante para estruturas tradicionais, mas não é para as pessoas ... No frio do inverno, sair para buscar água é escravidão, especialmente para as crianças. O OP tornou realidade o sonho de ter água em casa".*

Sergio Amaral, da organização comunitária *Solidariedade*, e profundamente comprometido com a expansão do OP em Porto Alegre nos últimos 25 anos, insiste na importância de longo prazo dos investimentos do OP, que vai muito além do seu valor: *"É significativo, e o OP trouxe mudanças importantes que ainda podem ser apreciadas hoje (referindo-se à prestação de serviços básicos, em particular)".*

Zhuang Ming, um acadêmico e membro da ONG Hui Zhi, reconhece que os investimentos do OP, apesar do seu enorme volume em Chengdu, em termos absolutos, são marginais em comparação com investimentos em áreas urbanas. Mas ele destaca um ponto semelhante ao que fez o seu parceiro africano: os serviços públicos eram marginais e o OP chamou a atenção para a necessidade de considerá-los como parte dos investimentos locais. Seu relatório sobre os benefícios imediatos para as pessoas, principalmente a abertura de estradas nas vilas e entre as vilas e as áreas urbanas, o serviço básico mais favorecido do OP, ecoa opiniões de outros continentes: *"Graças ao OP, os agricultores podem agora vender os seus produtos com muito mais facilidade. Eles costumavam passar longas horas dirigindo ou caminhando desde as vilas de Chengdu. Boas estradas também causaram um impacto sobre a escolaridade. Escolas estão fechadas ou fechando em numerosas aldeias e as crianças não tinham alternativa senão caminhar longas distâncias ou viajar para a escola municipal mais próxima. Isso está mudando por causa do OP. Centros de saúde estão em condições muito ruins, ou simplesmente não funcionam. Portanto, facilitar o acesso aos serviços de saúde através de melhores estradas foi, e ainda é, importante."*

Há também referências a recursos escassos descentralizados em nível local. *"Infelizmente, é verdade!"*, diz Egon Montecinos do Chile. *"E isso se relaciona com o dinheiro escasso recebido pelos governos locais: 65 por cento dos recursos públicos são gastos pelo governo central, 25 por cento pelas regiões e 10 por cento são de todos, essencialmente, através de recursos autogerados por meio de impostos e taxas de serviço. No entanto, alguns projetos do governo central são implementados através da esfera local."*

Estes montantes são igualmente relevantes, pois trazem alterações orçamentais para a cidade. A abertura de linhas orçamentais pode desencadear a canalização de recursos públicos ou privados para serviços básicos, muito mais elevados do que os realmente alocados pelo OP.

Jules Dumas Nguebou, um técnico de ONG e acadêmico de Camarões, salienta que, *"Estes processos não podem ser considerados marginais, pois antes da introdução dos processos de OP não havia qualquer planejamento para serviços básicos. Observamos as evoluções orçamentais nas cidades desde 2006. O OP tornou possível abrir linhas orçamentais para serviços sociais e serviços básicos que não existiam e que não existiriam sem o OP."*

Alguns consideram que as somas são realmente marginais, mas não menos valiosas por causa disso. Jez Hall, um ativista e praticante no Reino Unido, envolvido no OP desde os primeiros dias, diz que *"Na Inglaterra é certamente marginal. O OP gira mais em torno do capital social e do engajamento dos cidadãos. Tanto assim que, em alguns lugares como, por exemplo, em Manton, há mais pessoas votando do que nas eleições locais. As pessoas, muitas vezes, votam pela primeira vez"*.

Paula Cabral e Nuno Piteira Lopes do governo local de Cascais em Portugal têm uma visão semelhante: *"É uma gota de água no oceano, simplesmente porque as necessidades básicas foram atendidas em Cascais, durante os anos 70 e 80 ... Hoje há muito menos necessidades a serem atendidas e, de qualquer maneira, altos investimentos precisam ser examinados pelo município, independentemente do OP"*.

De forma similar ao Reino Unido, o número de eleitores no último OP em Cascais foi maior do que o número de votos que elegeu o último prefeito.

Também depende do que está sendo discutido e o escopo dado ao OP em alguma cidade em particular. Giovanni Allegretti, estudioso e militante, envolvido com o OP em várias regiões do mundo, salienta que *"Se o OP debate somente os recursos públicos existentes e a riqueza, ele é pequeno ou próximo a nada. Mas se o OP for capaz de debater recursos adicionais, tais como investimentos e ajuda estrangeiros, parcerias público/privadas, então se torna algo totalmente diferente. É um desafio."*

A próxima seção irá explorar a extensão dessa mobilização de recursos além do orçamento.

### 3.5 Origem dos recursos financeiros. Efeitos catalíticos do OP

Tendo em conta os recursos orçamentais limitados por habitante debatidos a cada ano, alguém pode se perguntar como estas cidades têm feito tanto e como foram capazes de fornecer serviços básicos de uma forma tão significativa e melhorar a vida das pessoas em um tempo relativamente curto. A resposta é que o Orçamento Participativo, por sua natureza, mobiliza recursos financeiros e não financeiros muito além do estrito orçamento "público". Esta é provavelmente uma das principais lições da pesquisa, que merece um estudo muito mais aprofundado. Precisa ser entendida, pois é a

principal explicação sobre como cidades do OP fazem tanto com tão pouco. Alguns exemplos ilustram a amplitude e a profundidade das capacidades de mobilização:

- Algumas cidades, como Quillota no Chile, incluíram nas suas regras gerais uma contrapartida fixa da comunidade - em espécie ou em dinheiro - de três por cento, no mínimo, do custo total do projeto. Esta proporção em outros casos é voluntária, como em alguns projetos em Guarulhos e pode ser extremamente elevada, principalmente em aldeias ou cidades onde a ajuda mútua, trabalho voluntário e coletivo, ainda estão presentes.
- Recursos extraorçamentários das cidades mineradoras, provenientes de transferências especiais do governo central ou dos royalties pagos por empresas transnacionais, já foram mencionados. Aqui é interessante como o OP poderia "captar" esses recursos de forma positiva.
- Remessas de comunidades de migrantes no exterior atuam em alguns casos, no Senegal e no Equador, por exemplo, como fundos de contrapartida para projetos selecionados por aqueles que ficaram no país.
- Fundos de contrapartida de diferentes níveis de governo podem ser bastante significativos - tão elevados quanto 20 por cento no caso de Chendgu na China, onde recurso dos níveis de distrito e de subdistritos se somam - para setores específicos - com aqueles transferidos para o OP pela municipalidade de Chengdu em direção das aldeias.
- A mobilização de recursos bastante significativos de programas do governo central, que possibilitam financiar projetos solicitados pelas pessoas durante o OP, e que não poderiam ser financiados pelo orçamento do município. Este é, por exemplo, o caso em cidades brasileiras, onde maciços recursos disponíveis para programas de habitação de baixa renda ou melhorias do bairro são canalizados para programas priorizados pelos cidadãos durante o processo do OP.
- Provavelmente, uma das grandes mudanças desde a pesquisa realizada há 10 anos é a capacidade que as cidades com OP adquiriram para canalizar a ajuda internacional e financiamento internacional para projetos concebidos, discutidos e priorizados pelas comunidades e os cidadãos. As cidades africanas estão na vanguarda, pois a mobilização de recursos além dos seus próprios recursos é essencial. Estes recursos tem financiado principalmente projetos de serviços básicos: Dondo em Moçambique é um caso exemplar, pois metade dos investimento em projetos do OP de drenagem, rodovias e caminhos provém de ajuda. Os projetos de OP selecionados na Comuna 6 de Yaoundé, e em outros municípios da capital e de cidades de Camarões, são financiados por vários doadores, bilaterais ou multilaterais, ou através da cooperação descentralizada (de cidade para cidade ou região para cidade). Os projetos de iluminação pública de Rufisque Est foram

financiados pela EnDA e UnHabitat. Curiosamente, a canalização de recursos supranacionais está ocorrendo não somente no Sul, mas também em cidades do Norte. Por exemplo, vários projetos de Sevilha se tornaram realidade graças aos recursos da União Europeia.

- Por último, mas não menos importante, novamente em cidades africanas, tais como Rufisque Est onde as Indústrias SoCoCIM financiaram um posto de saúde, mas também em Porto Alegre nos últimos anos, empresas e o "setor privado" estão financiando alguns dos projetos selecionados do OP. No entanto, este incremento ainda é bastante limitado e mereceria uma investigação mais aprofundada.

### 3.6 O OP tem impacto sobre as receitas fiscais no município?

O impacto dos processos de OP sobre as receitas fiscais em nível local, relacionado a uma maior propensão e vontade dos cidadãos e das empresas para pagarem os seus impostos, não foi muito explorado ao longo dos últimos 25 anos. Relatórios das 20 cidades que participaram da pesquisa indicam que a questão é nova para muitas das equipes, que há dados faltando, e que nenhum estudo específico foi realizado até o momento. Para alguns deles, principalmente os casos latino-americanos, a percepção intuitiva é de que não existem receitas mais elevadas em consequência dos processos de OP.

No entanto, três cidades indicaram claramente que, devido ao OP, as receitas fiscais e tributárias aumentaram. Esta evidência repete os resultados da pesquisa realizada há 10 anos, que indicou uma correlação positiva entre o OP e o aumento das receitas fiscais.

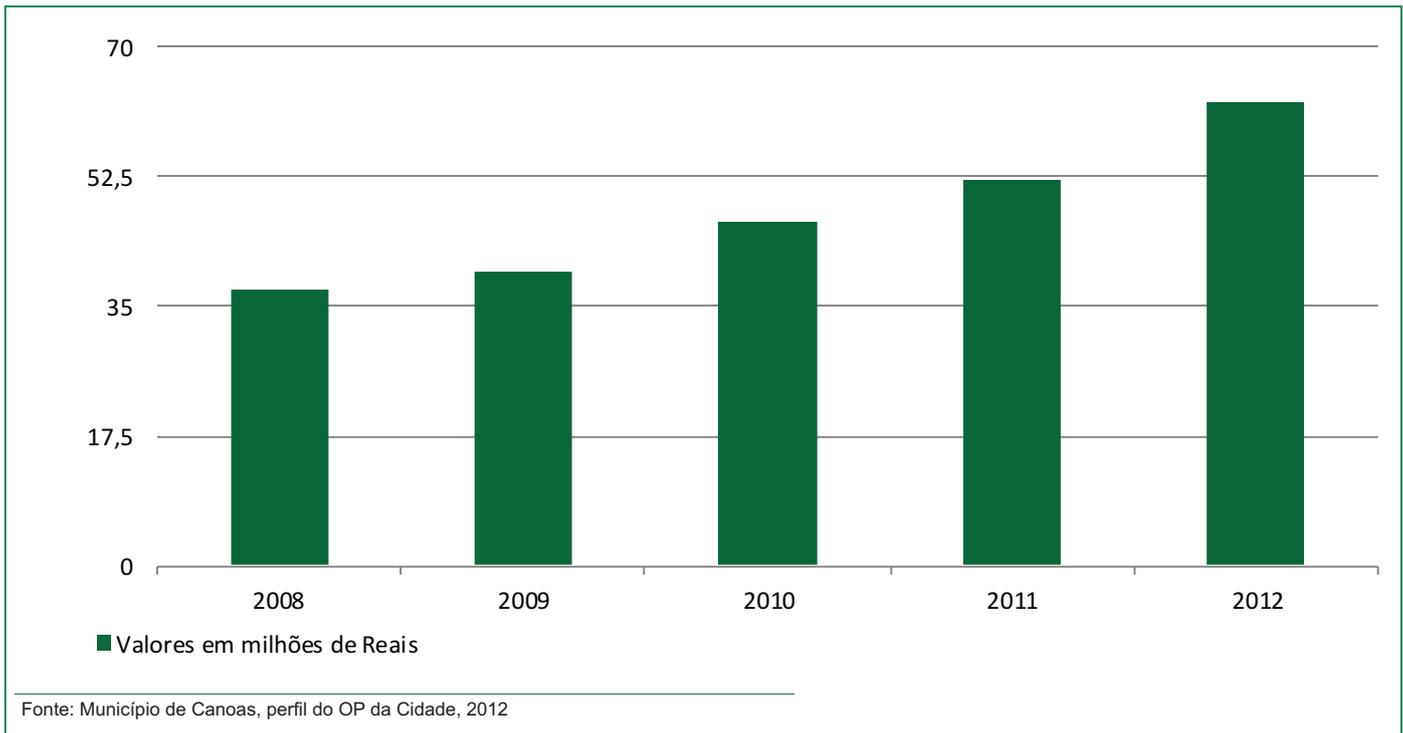
A equipe de pesquisa local de Canoas, localizada na região metropolitana de Porto Alegre, considera que o processo *"promoveu um maior compromisso dos cidadãos com relação ao pagamento dos seus impostos quando as obras esperadas há muitos anos foram votadas e implementadas através do OP."* A opinião é corroborada pelo aumento do valor médio dos impostos cobrados em nível municipal (vide figura 8).

Uma resposta no Perfil da Cidade de Yaoundé aponta para o mesmo resultado: *"Podemos denotar um aumento da confiança dos empresários locais com relação às autoridades locais e uma melhoria das receitas fiscais. Os agentes econômicos que conhecem o orçamento municipal e que contribuíram para a sua consolidação se comprometeram a cumprir regularmente com suas obrigações fiscais".*<sup>10</sup>

Em Rufisque Est, localizada na periferia da capital do Senegal, Dakar, a equipe local relata uma prática inovadora que mostra mais uma vez como o OP pode contribuir para o aumento das receitas fiscais: *"Por causa da desaceleração da mobilização de recursos, o Senhor Prefeito criou uma brigada encarregada do controle e*

<sup>10</sup>Perfil da Cidade, Yaoundé 6, pergunta 24.

Figura 8. Aumento das receitas fiscais mensais, Município de Canoas



*acompanhamento da renda do município com a colaboração do Comitê de Coordenação do OP. Isso torna possível identificar cada contribuinte que vive dentro dos limites do município".<sup>11</sup>*

Esta evidência abre um grande campo de pesquisa, com a hipótese de que o dinheiro público bem gasto, através do Orçamento Participativo, em programas significativos, traria mais receita para as cidades, abrindo-se um círculo virtuoso.

### 3.7 Redução nos valores dos investimentos e custos mais baixos de manutenção

A questão aqui explorada é em que grau as obras públicas implementadas através do OP são mais econômicas do que aquelas construídas através de sistemas convencionais. A segunda questão, no caso de serem efetivamente mais baratas, é identificar o porquê disso. Estas perguntas foram feitas aos doze especialistas entrevistados, bem como a algumas das equipes locais. As respostas são bastante claras e ampliam os resultados anteriores da pesquisa do início da década de 2000. Para responder a essas perguntas, é preciso diferenciar o custo de *construção* da obra e o custo de *manutenção*.

#### 3.7.1 Custos de construção mais baixos das obras públicas, principalmente por causa do controle e supervisão da comunidade

O sentimento geral, comprovado através de estudos locais e por várias opiniões, é de que o OP possibilita construir mais com a mesma quantidade de recursos. Isto significa que a análise dos resultados do OP não pode se limitar ao valor do projeto. A diferença entre o que é realmente construído através de um processo de OP e através de um processo convencional pelo mesmo valor pode ser significativa, e isso explica o crescente interesse nesta abordagem.

*"Em Kaolack, Senegal", diz Bachir Kanouté, "os custos para obras de água potável poderiam ter sido multiplicados por dois ou três. A licitação foi muito mais rigorosa e o controle das obras é realizado por comitês do OP, resultantes do Conselho do Bairro."*

Para Kátia Lima, o controle dos custos de construção depende da força do comitê de supervisão; os comitês Comforças de Belo Horizonte, descritos na seção sobre a governança, são um bom exemplo.

Para JD Nguebou, referindo-se a cidades em Camarões, os comitês de supervisão não somente trazem uma redução nos custos de implementação, mas, ao mesmo tempo, uma melhor qualidade da construção, uma opinião encontrada normalmente em várias cidades. *"As obras construídas através do OP custam o preço justo [le prix juste]. A diferença de custo entre a escavação de um poço, financiado através de recursos do OP e um com outros recursos pode ser tão alta quanto 50 por cento, e até mais. Além disso, a sua qualidade geralmente não é questionada e é aceita. Um fator-chave é a transparência no processo de licitação. Outro fator são os comitês de acompanhamento que são criados para grandes projetos e comitês de gestão para os poços"*.

<sup>11</sup> Perfil da Cidade, Rufisque Est, pergunta 24.

### 3.7.2 Menor custo de manutenção relacionado com a "apropriação"

As opiniões convergem com relação aos menores custos de manutenção, conforme ilustrado por vários exemplos marcantes, que cobrem uma vasta gama de projetos comuns de OP, incluindo espaços públicos, serviços básicos, instalações de educação e saúde: De acordo com Egon Montecinos: "Os cidadãos protegem os seus projetos, eles são mais bem "apropriados", e isso traz um baixo custo de manutenção. Em Lautaro, Chile, por exemplo, os vizinhos mantêm as praças e pequenos espaços públicos financiados pelo OP".

"Em Santo André, Brasil", diz Giovanni Allegretti, "os parques financiados pelo OP são bem cuidados, principalmente porque as pessoas contribuem com a sua administração, e não por causa de qualquer controle social." Katia Lima vê a mesma coisa: "Há uma clara diferença entre os projetos do OP e projetos não-OP. Por exemplo, as praças públicas em Santo André, construídas em 2000, são muito bem conservadas." Isso também é verdade em Porto Alegre, de acordo com Sergio Amaral, que afirma: "É claro que os cidadãos respeitam mais as obras do OP; eles são mais respeitosos com relação aos centros de saúde e outras solicitações implementadas".

Juan Salinas observa que isso pode ser vinculado ao nível de investimento: "Quanto maior a apropriação pelas pessoas, melhor será a manutenção. Em Buin, Chile, por exemplo, há sete anos foi construído um espaço público através do OP em torno de uma gruta da Virgem Maria (local de culto religioso). Sua manutenção é perfeita. Sem grafitti. Nada."

Na África, J.D. Nguebou observa que "as comunidades gerenciam e mantêm os projetos financiados através do OP porque sentem como se fossem próprios. Por exemplo, observou-se que, em alguns bairros, a iluminação pública resultante do OP recebe uma melhor manutenção: e não há qualquer furto. Além disso, funciona através de interruptores e as lâmpadas podem ter que ser substituídas." Bachir Kanouté repete isso: "Os cidadãos são mais "conscientes" com relação à manutenção quando é um projeto do OP. Isso é mais visível em torneiras públicas de água [Bornes Fontaines] e escolas."

No entanto, algumas opiniões são mais variadas. "Não está claro que a comparação é possível", diz Jez Hall do Reino Unido. "O que tende a acontecer é que o que se passa para a base é gerido de forma muito eficiente. As microfinanças são muito mais eficazes". Sua opinião destaca que o OP é uma boa maneira de melhorar a gestão e a manutenção, mas não necessariamente o único caminho. Nas aldeias e comunidades rurais nos arredores de Chengdu a situação com relação aos custos de implementação e manutenção parece mais duvidosa: "Em teoria, é mais bem gerido e mantido", diz Zhuang Ming. "No entanto, eu não tenho certeza. Talvez não haja habilidades suficientes nas aldeias".

Em resumo, os serviços básicos entregues através do OP tendem a custar menos, ter melhor qualidade e, ao mesmo tempo, necessitar menos recursos financeiros para a sua manutenção. Os principais fatores que incidem positivamente são a transparência do processo de licitação, comissões de supervisão estabelecidas, e um sentimento de propriedade dos projetos por parte das pessoas. Consequentemente, o valor de um projeto de serviço básico financiado com o OP não pode ser limitado à parcela financeira oriunda do orçamento municipal. Não é suficiente para destacar outros valores agregados, tanto monetários como não monetários.

# 4

## Contribuição dos Orçamentos Participativos para a democratização da governança local

### 4.1 Empoderamento dos cidadãos e o fortalecimento das organizações comunitárias

O argumento central nesta seção, em grande parte sugerido pelo trabalho de campo e entrevistas, é que o OP altera as relações entre os governos e os cidadãos locais e, ao mesmo tempo, gera empoderamento dos cidadãos e novas formas de governança local.

Por um lado, provoca o aparecimento de novas formas de comunidade e organizações de pessoas durante o processo de tomada de decisões sobre o orçamento (ciclo 1 do OP) e a sua implementação (ciclo 2). Contribui para o surgimento e fortalecimento de um quarto poder na democracia local (além do executivo, legislativo e judiciário) - o dos cidadãos e da comunidade. Ele tece relações inovadoras com estes outros poderes, o que exigiria uma análise aprofundada. Algumas das experiências mais avançadas contribuem para a construção de áreas de poder e de contra-poder popular.

Além disso, através da criação de novos espaços de diálogo entre os órgãos públicos e organizações sociais e, muitas vezes, também novos órgãos de decisão conjunta, o Orçamento Participativo fortalece a *governança da*

*sociedade* também. Estes novos espaços, mais ou menos institucionalizados, que serão descritos a seguir, contribuem para a inversão (diferente da reversão) do equilíbrio do poder em favor dos cidadãos e, em raras ocasiões, até mesmo para o benefício dos grupos sociais mais excluídos.

#### 4.1.1 Alguns processos do Orçamento Participativo fomentam o surgimento de um "contra-poder" comunitário / popular

A análise atual das experiências do OP permite detectar mudanças sutis e atualizar as conclusões da análise anterior do período compreendido entre 2000-2003<sup>12</sup>. Na maioria dos casos, os órgãos compostos exclusivamente por cidadãos são criados especificamente para gerir, regular e, frequentemente, tomar as decisões finais sobre o orçamento. Mas isso é menos verdadeiro hoje do que há 10 anos.

##### (i) Os Conselhos do Orçamento Participativo como um modelo de referência

Os Conselhos do Orçamento Participativo, conhecidos como COP, em Português, continuam a ser a referência central para o poder cidadão. Eles são integrados por conselheiros eleitos por delegados que foram, eles próprios, eleitos no curso das várias assembleias territoriais e temáticas. O número de membros, o equilíbrio

<sup>12</sup> Documento do escopo do Urbal, 2004.

entre os sexos, as quotas que garantam a presença de grupos sociais vulneráveis ou dos mais excluídos (como os migrantes em certas cidades), ou grupos que representam pequenas minorias (como os sem-teto), variam muito de uma cidade para outra, mas, em geral, esses Conselhos são inteiramente compostos por cidadãos eleitos, sem quaisquer representantes do governo local. Este é o caso de Belo Horizonte (COMFORÇAS) no Brasil, bem como em Ilo, no Peru com a *Mesa Directiva del Presupuesto Participativo*. Isso também ocorre em Sevilha, onde os membros do Conselho da Cidade (*Consejo de Ciudad*) são eleitos a partir dos vários Conselhos Distritais (*Consejos de Distritos*). Estes Conselhos específicos, criados especialmente para e através dos processos do Orçamento Participativo, têm diferentes poderes e responsabilidades, dependendo da cidade - qualquer coisa de um simples papel consultivo até o poder para tomar decisões. Eles são regularmente renovados e os regulamentos que regem o seu funcionamento são modificados e ajustados ao longo dos anos. São chamados normalmente regimentos internos no Brasil e *auto-reglamentos* em cidades espanholas como Sevilha.

#### Variações do COP.

Quando os orçamentos participativos são apenas "territoriais" e não discutem setores específicos da cidade, estes Conselhos são compostos por delegados eleitos do bairro, como em La Serena, no Chile ou em Rosário, na Argentina (*Consejo Participativo de Distrito*). Os Conselhos não incluem representantes de setores específicos, como moradia, saúde, educação, etc.

Medellín, na Colômbia, tem um tipo similar de Conselho, chamado *Consejo Comunal y Corregimental*, que difere de duas formas daqueles de Rosário ou La Serena. Por um lado, enfatiza os distritos rurais (*corregimientos* em espanhol colombiano) e, portanto, tende a dar mais poder para as áreas rurais. Este Conselho tem também mais responsabilidades com relação ao planejamento, e permite uma maior ligação entre os exercícios orçamentais e prática de planejamento.

Em algumas cidades, comissões específicas compostas por cidadãos são criadas para acompanhar a implementação do projeto. Elas garantem que as decisões tomadas durante o primeiro ciclo do OP sejam devidamente respeitadas pelo governo local durante a sua implementação. Este é o caso, por exemplo, de Belo Horizonte, Brasil ou de Rufisque Est onde um *Comité de Suivi* (Comitê de Acompanhamento) controla a implementação. Em Chengdu, o Conselho da Aldeia criado para a implementação do Orçamento Participativo formou um "grupo de supervisão do fundo" específico, o qual controla o uso dos recursos do orçamento quando são tomadas as decisões do projeto.

#### (ii) Ampliação das responsabilidades e do poder das organizações existentes

Uma segunda forma identificada durante a análise realizada no início de 2000 em cidades como Montevideu, no Uruguai, ou Cuenca no Equador, não aparece claramente nas 20 experiências. Baseia-se nos órgãos existentes, ampliando suas funções de organização social (como os *Consejos Vecinales* em Montevideu) ou funções políticas (como as *Juntas Parroquiales* em Cuenca), de modo que, além das suas atividades habituais, eles assumam papéis relacionados ao Orçamento Participativo.

#### (iii) Órgãos não institucionalizados

Algumas iniciativas mais recentes, principalmente na Europa e na América do Norte, tais como em Cascais, Portugal, ou em Chicago, não têm órgãos comunitários institucionalizados ou formalizados. "Comitês de Liderança" criados no Distrito 49 em Chicago permanecem sendo estruturas informais, às quais voluntários envolvidos no processo do OP, e que querem se tornar mais ativamente comprometidos, podem aderir.

### 4.1.2 Governança de múltiplos atores e construção de novos organismos por diferentes atores

Na seção anterior, enfatizamos o que são, essencialmente, entidades comunitárias criadas pelo Orçamento Participativo, compostas por cidadãos eleitos. O segundo grupo, abordado aqui, é composto não somente de cidadãos, mas inclui a sociedade civil e as autoridades públicas e, por vezes, representantes do setor privado. Esta tendência tem aumentado ao longo dos últimos dez anos e parece responder ao conceito de boa governança, e tem a intenção de estabelecer um melhor relacionamento, diálogo e tomada de decisões por todos os diferentes atores envolvidos com as questões urbanas.

#### (i) Órgãos mistos específicos da sociedade civil/autoridades públicas

A primeira categoria é a de conselhos mistos, compostos por representantes da sociedade civil e por autoridades públicas (Câmara Municipal, funcionários públicos e, algumas vezes, representantes eleitos). O Conselho de Coordenação Local da província de Ilo é um bom exemplo deste tipo de órgão regulador.

#### (ii) Órgãos específicos com múltiplos atores

A segunda categoria, que está crescendo em número e complexidade, é o dos órgãos ad hoc, que envolvem um grande número e variedade de atores. Os seguintes são alguns exemplos:

- O **Fórum Municipal Consultivo** criado na cidade de Dondo em Moçambique evoluiu, modificou e se consolidou ao longo dos últimos quinze anos. Isso reflete a criatividade local para a criação de um complexo modelo de múltiplos atores nos escombros de uma longa

guerra civil assassina. O orçamento participativo é, e continua a ser, a justificativa para esta comissão e é o que a mantém unida. O Fórum é composto por 75 membros, e reúne líderes comunitários, autoridades religiosas, representantes de organizações populares, tais como organizações de mulheres ou juvenis, pessoas locais influentes e agentes econômicos.

- O **Conselho do Orçamento Participativo** da Comuna 6 de Yaoundé é presidido pelo Prefeito. É composto por representantes do executivo comunitário, da sociedade civil e também representantes do setor econômico. A presença dos últimos é incomum e demonstra o desejo local de que o orçamento participativo crie riqueza e desenvolvimento econômico.

### (iii) Poder comunitário e estrutura de governança multiatores (multi-stakeholder)

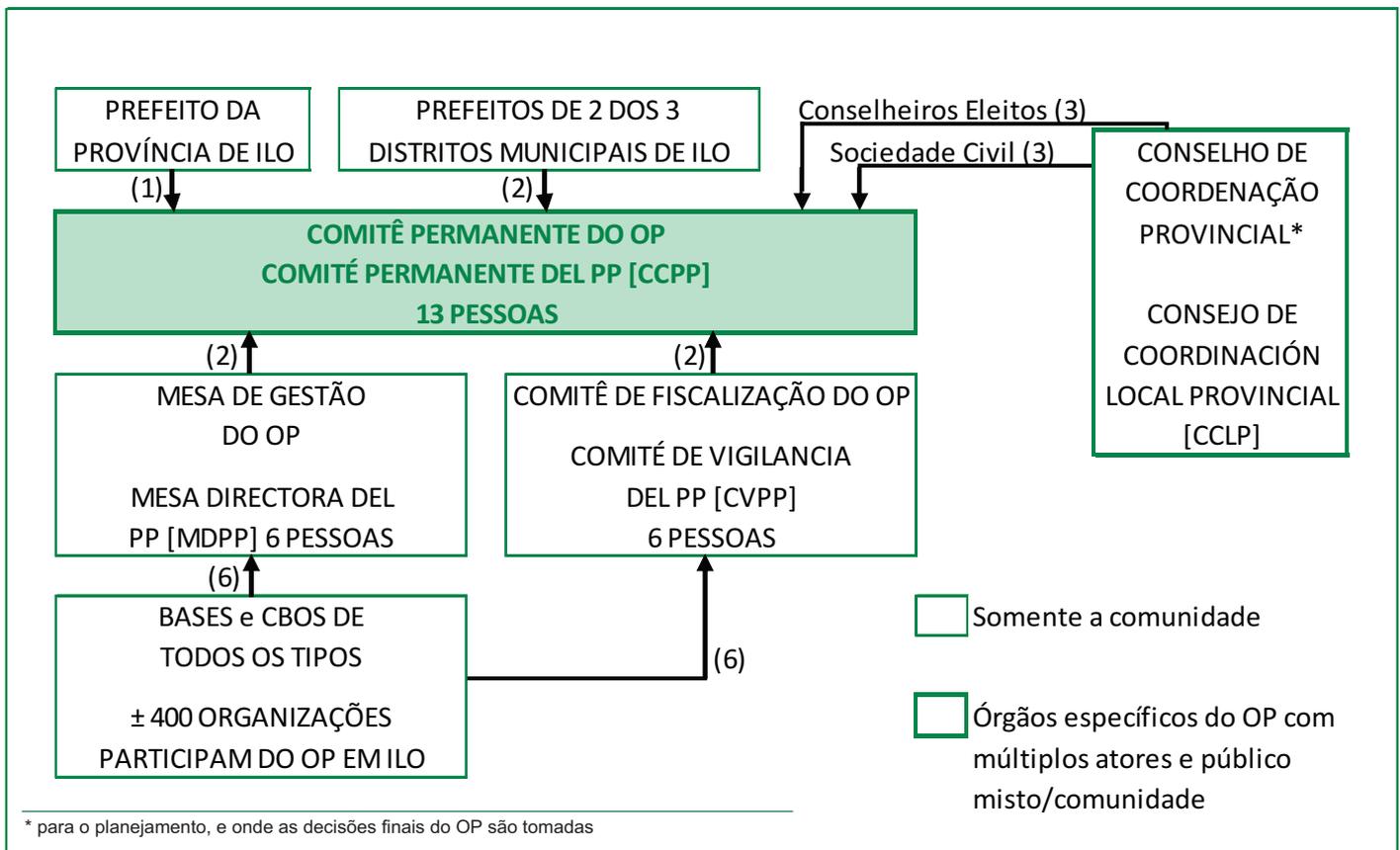
O que chama a atenção nas experiências como as de Dondo, Ilo e até mesmo Belo Horizonte - e estas não são as únicas - é que os Orçamentos Participativos ajudaram a estruturar e fortalecer órgãos comunitários e cidadão.

Em paralelo e além disso, vários OPs têm gerado novos órgãos de governança compostos por vários atores, nos quais os delegados destes órgãos comunitários recém criados desempenham o papel mais influente. Por exemplo, o Fórum Consultivo Municipal de múltiplos atores em Dondo inclui representantes das Células de Desenvolvimento do bairro da parte urbana do município, bem como representantes das 51 unidades comunitárias e Células de Desenvolvimento dos conselhos comunitários nos territórios rurais do município de Dondo .

Ilo é o caso mais complexo e interessante que temos em termos de criação de uma nova forma de governança. Este gráfico simplificado (Figura 9) mostra os dois novos órgãos que foram criados, com membros que representam cerca de 400 organizações de cidadãos e grupos de base:

- Um é a Mesa de Gestão do OP, *Mesa Directiva del PP* (MDPP), composto por seis pessoas eleitas por organizações dos cidadãos.

Figura 9. Modelo simplificado de governança do OP em Ilo



- o segundo é o comitê de fiscalização do OP, *Comité de Vigilancia del PP (CCVP)*, mais uma vez composto por seis membros eleitos.

Duas outras estruturas, mais complexas, foram criadas para decidir sobre projetos e sobre as regras que o OP deveria seguir. Ambas ilustram perfeitamente as estruturas de governança com múltiplos atores postas em prática no OP:

- O Comitê Permanente do OP, composto por 13 pessoas, duas do MDPP e duas do CCVP, os dois comitês de base acima mencionados; três são prefeitos eleitos, tanto em nível provincial de Ilo como distritais; e seis são do Conselho de Coordenação Provincial, *Consejo de Coordinación Local Provincial (CCLP)*.
- O CCLP é um órgão de governança mista para o planejamento participativo, que toma as decisões finais sobre o OP. Seis membros deste Conselho são eleitos para integrar o Comitê Permanente; três da sociedade civil, juntamente com três conselheiros distritais ou provinciais.

Em resumo, e este é o ponto crítico, os dois primeiros órgãos são exclusivamente baseados na comunidade e eles, por sua vez, enviam delegados para uma estrutura de governança mista. É importante salientar a este respeito que dos 13 membros que compõem o Comitê Permanente do OP, sete são delegados da sociedade civil e seis do poder público. É com base nesta evidência que concluímos que o OP tem gerado, em algumas cidades, novas formas de governança democrática que dão às pessoas maior poder de decisão e controle sobre o dinheiro público.

Em Belo Horizonte, o Conselho Municipal da Habitação, é o órgão de tomada de decisões, que estabelece o OP para habitação e define a sua orientação. É composto por 20 representantes de vários órgãos e grupos, incluindo sindicatos, empresas, autoridades judiciais e órgãos executivos, bem como cinco representantes do movimento popular ligado à habitação (cf. planilha sobre Belo Horizonte). Assim como nos exemplos anteriores, as diversas estruturas de cidadãos exclusivamente autônomas foram estabelecidas, especialmente o *Comforças*, composto por delegados eleitos dos foros regionais e do Conselho Municipal de Habitação, bem como da Comissão de Ética, uma ramificação do *Comforças*, cujo papel principal é verificar irregularidades relatadas que possam ocorrer no decurso do processo.

Orçamentos participativos que pretendem ter um impacto radical na democracia e defendem a ideia de que "outra cidade é possível", parecem ser aqueles que, por um lado e, acima de tudo, fortalecem o poder comunitário e a sua autonomia, enquanto, por outro lado, criam organismos de tipo Foro, Painel ou comitê, onde os diversos atores envolvidos, tais como as autoridades públicas, empresas, universidades e sindicatos, entidades comunitárias ou grupos de cidadãos, podem discutir e debater. É importante ter em mente que estas instâncias, mesmo se

abertas aos cidadãos, ao invés de fortalecerem, enfraquecerão o movimento no longo prazo se não incluírem o objetivo paralelo de fortalecer o movimento dos cidadãos, apoiando a sua capacidade de se expressarem e se fazerem ouvir. O risco de cooptar esses delegados dos cidadãos é alto, e eles são muitas vezes uma mera "presença democrática simbólica" para os poderes existentes, que apenas querem mostrar que a sociedade civil está de fato presente. Tal situação é bastante frequente no Orçamento Participativo, cuja lógica declarada é melhorar a governança.

### 4.1.3 Lições e benefícios

Os dois tipos de órgãos comunitários - o "Conselho do Orçamento Participativo" e as versões de múltiplos atores como o "Fórum de Atores" ou "Conselhos Municipais" - não são uma proposição ou/ou, mas fortalecem um ao outro. Entre os benefícios destas formas mais democráticas de governança que são estabelecidas e experimentadas durante o processo de Orçamento Participativo, uma se destaca. Refere-se a estabelecer ou restabelecer a confiança e o diálogo entre os cidadãos, por um lado, mas também, e sobretudo entre os representantes eleitos e os funcionários públicos e uma população que já não tem qualquer fé nos políticos - na maioria dos casos, com toda a razão - e que já não acredita em política.

### Limites e uma questão aberta

Os órgãos e instituições mencionados aqui podem parecer desnecessariamente complexos ou "pesados", consumindo muito tempo e energia para tomar decisões sobre o que são, afinal de contas, recursos limitados, dada a riqueza existente. Se estes órgãos não permitirem um controle cada vez maior dos recursos públicos, privados, locais, nacionais e internacionais, eles são de fato "pesados". A questão em jogo é, portanto, aprimorar e fazer progresso no controle de mais recursos.

## 4.2 Modernização dos governos locais

Antes de explorar as adaptações e alterações que ocorrem nas cidades do OP no nível da gestão pública, seria útil dimensionar e comparar as várias cidades em termos do número de seus servidores em relação ao número de habitantes. Yaoundé 6, Rufisque Est e o Distrito 49 de Chicago parecem ser a com menos pessoal, com um número muito baixo de funcionários em relação aos habitantes - um funcionário por 2.000 habitantes. Isto se deve, em parte, ao fato de que são espaços submunicipais eleitos (*Ward* e *Commune d'Arrondissement*) e que várias das funções são assumidas ao nível do município. Dito isto, a sua capacidade para conduzir processos de OP em termos de recursos humanos é limitada e provavelmente explica porque, em cada caso, eles tenham contratado instituições externas para realizar várias atividades. A coordenação deste nível político com o município como

um todo e com as ONGs contratadas é um desafio. Estes casos, em termos globais, não são os mais comuns.

Medellín, com os seus 5.029 funcionários para uma cidade de cerca de 2,4 milhões de habitantes - ou 476 habitantes por empregado - é uma administração bastante enxuta em relação às suas responsabilidades. Isto pode explicar o modelo original e completamente inovador de coordenação e mobilização de recursos internos que foi posto em prática para implementar o OP, o qual será descrito a seguir.

No outro extremo, a maioria das cidades brasileiras desfrutam de um alto número de funcionários por habitantes, e o mesmo vale para ambas as cidades chilenas de médio porte. No caso do Brasil, essas taxas extremamente elevadas se relacionam com a municipalização da educação primária e da saúde. De qualquer forma, o efeito sobre a estrutura orçamental é bastante direta: não é nenhuma surpresa que essas cidades com um número elevado de funcionários em relação ao número de habitantes podem dedicar um percentual muito mais baixo do orçamento total para o orçamento de capital. Consequentemente, o seu baixo orçamento para investimento tem um impacto direto sobre a quantidade de recursos que elas podem canalizar para o Orçamento Participativo.

A outra consequência, positiva, é que algumas dessas cidades são capazes de ter equipes e serviços do OP com pessoal adequado. A sua capacidade de conduzir uma abordagem integrada e de prestar serviços à população pode ser bastante elevada, se elas forem eficazes na coordenação dos vários departamentos em nível municipal.

Avaliar o tamanho ideal da equipe de funcionários de uma cidade para administrar uma cidade de forma eficiente e também gerir o Orçamento Participativo está além do escopo desta pesquisa. No entanto, os dados colhidos durante a pesquisa, tanto os atuais como os anteriores, poderão ser processado para contribuir com este debate.

Esta subseção se concentra apenas nas maneiras como as várias cidades organizam e transformam a sua estrutura institucional para conduzir processos de OP e para entregar os projetos selecionados pelos cidadãos. Aqui, o nosso principal argumento é que o OP tem sido um fator de modernização, e um componente necessário, tanto para facilitar a participação e as decisões das pessoas sobre o orçamento e, ainda mais, na entrega de projetos de serviços básicos com natureza completamente diferente da abordagem convencional. O desafio da entrega de projetos sob a supervisão das pessoas gerou uma necessidade de adaptar e responder, em um curto espaço de tempo, às pressões e ao lobby de cidadãos e das comunidades.

Três tipos de situações podem ser identificados, e serão brevemente apresentados, desde o mais simples até o mais complexo.

#### 4.2.1 Ancoragem do OP em uma única diretoria

A situação mais comum é aquela em que o OP está firmemente inserido dentro de um departamento ou entidade que, idealmente, trabalha em coordenação com outros departamentos. De acordo com os seus tipos podem ter bases diferentes:

Tabela 3. Número de funcionários por habitantes em cidades selecionadas com OP

CIDADE	TOTAL	Nº SERVIDORES	HAB/SERVIDOR
2 San Antonio	83.435	1.843	45
13 Várzea Paulista	107.089	2.329	46
11 Belo Horizonte	2.375.151	47.731	50
1 Quillota	88.803	1.763	50
10 Guarulhos	1.222.049	23.000	53
12 Canoas	323.827	5.020	65
15 Cascais	206.429	1.700	121
7 Sevilha	703.021	5.436	129
8 Itzapalapa	1.815.786	12.000	151
3 La Serena	210.299	830	253
14 Dondo	71.573	258	277
4 Ilo	63.780	218	293
20 Ampasy Nahampoana	9.600	29	331
6 Medellín	2.393.011	5.029	476
18 Yaoundé 6	268.971	134	2007
19 Rufisque Est	67.438	30	2248
17 Chicago 49º Distrito	54.991	6	9165

• **Âncora política ou administrativa:** Este é o caso, por exemplo, da cidade de Rosário, onde o OP está localizado dentro da Secretaria Geral do município, a qual, juntamente com outros departamentos, comanda o processo de descentralização. Esta ancoragem relativamente recente tem promovido uma melhor articulação com fortes unidades descentralizadas do município. Ao mesmo tempo, o poder político e de mando do Secretário Geral torna possível manter uma dinâmica forte para a implementação, por meio dos departamentos pertinentes, dos projetos aprovados. Um tipo similar de ancoragem perto do poder político e do prefeito foi posto em prática na Commune 6 de Yaoundé, em Camarões: uma pequena equipe de duas mulheres e um homem está no comando do OP e se reporta diretamente ao Prefeito.

• **Âncora social:** Isso ocorre tipicamente quando o OP é parte do departamento de Participação Comunitária, ou em departamentos ou secretarias responsáveis pelas políticas sociais. Em San Antonio, Chile, por exemplo, uma unidade técnica dentro da diretoria responsável pela saúde, educação e desenvolvimento comunitário implementa o OP. A Unidade do OP faz a coordenação com todas as diretorias no município. A configuração é bastante similar àquela de La Serena, outra cidade do Chile onde o OP é implementado dentro da Unidade de Participação e de Organizações Comunitárias, sob a Diretoria de Desenvolvimento Comunitário. Esta unidade coordena as ações durante todo o processo com os diversos órgãos públicos envolvidos.

• **Âncora no planejamento:** Em Ilo, Peru, por exemplo, a Diretoria de Planejamento conduz o processo e coordena a mobilização dos participantes com Unidade de Participação Comunitária. Esta situação, em que duas unidades trabalham em uma colaboração muito estreita, pode evoluir para modalidades que serão descritas mais tarde, quando duas ou mais unidades municipais têm poderes e responsabilidades semelhantes.

Cada uma dessas modalidades de ancoragem apresenta vantagens comparativas e limitações que merecem uma pesquisa mais aprofundada para avaliar o seu respectivo desempenho com relação ao fornecimento de serviços básicos.

#### 4.2.2 Âncoras múltiplas dentro de uma estrutura municipal

Várias situações típicas podem ser diferenciadas:

• Em Porto Alegre, o OP possui uma configuração de "ancoragem tripla", e ganhou um perfil político e de governança mais forte sob a atual administração: "Os funcionários envolvidos no OP durante todo o ciclo pertencem à Secretária de Coordenação Política e Governança Local. Em abril e maio, quando ocorrem as assembleias regionais e temáticas, servidores de outros departamentos são mobilizados para registrar os participantes e entregar os documentos oficiais (como o

Regimento Interno do OP, ou os resultados de anos anteriores). O Gabinete de Programação Orçamentária (que depende das Finanças), juntamente com a Secretaria de Governança Local, é responsável pelo OP".<sup>13</sup>

• Em Canoas, Brasil, durante o "primeiro ciclo" do OP, relativo as decisões sobre o orçamento, a Diretoria de Relações com a Comunidade, sob a Secretaria de Relações Institucionais, coordena o OP. Curiosamente, durante o "segundo ciclo" que corresponde a implementação de projetos votados pelo OP, a coordenação é transferida para o Gabinete de Gestão Estratégica sob a Secretária de Inovação e Estratégia. Em ambas as partes do processo, como acontece em várias outras cidades do Brasil e fora do Brasil, unidades descentralizadas e comissões em nível de microrregião ou distrito estão intimamente associadas.

#### 4.2.3 Soluções de gestão intramunicipal integradas

Embora não sejam os únicos exemplos da amostra, três cidades, Medellín, Quillota e Belo Horizonte, oferecem boas ilustrações de configurações mais complexas e integradas. São, provavelmente, os casos mais avançados de que temos conhecimento, demonstrando uma capacidade efetiva de entrega:

##### *Comitê Técnico de Articulação (Comité Técnico de Enlace). Medellín, Colômbia*

De um ponto de vista institucional, o OP é conduzido aqui pelo Departamento de Planejamento e pela Secretaria de Participação Comunitária, um padrão semelhante à categoria anterior. A característica única de Medellín é o seu Comitê Técnico de Articulação, que é composto por técnicos de cada um dos departamentos. Além disso, como em várias cidades, o apoio técnico às comunidades é fornecido através de unidades administrativas desconcentradas (*equipos zonales*), com servidores públicos oriundos de cada uma das dependências municipais. Esta configuração foi institucionalizado em 2005, através de um decreto municipal.

##### *Comitê de Coordenação (Mesa Coordinadora). Quillota, Chile*

Em 2011, antes de uma avaliação do processo de gestão do OP de 2009, que foi essencialmente conduzido através da Diretoria para o Desenvolvimento Comunitário, DIDECO, foi introduzida uma grande mudança. Um Comitê de Coordenação entre Diretorias foi criado, reunindo representantes de cada uma das secretarias municipais. Estes representantes se tornaram, cada um, parte de uma ou mais das seguintes equipes operacionais: (1) Coordenação e suporte logístico; (2) assembleias de bairros; (3) formulação de projetos, um aspecto essencial do OP, ajudando as pessoas a transformarem suas ideias e desejos em projetos elegíveis; (4) acompanhamento e controle; (5) mobilização e sensibilização.

<sup>13</sup> Relatório do OP de Porto Alegre, 2012, extratos da pergunta 36.

A integração do OP dentro de várias repartições do município trouxe um efeito colateral inovador. Os funcionários foram convidados pela equipe de coordenação e suporte logístico para se envolverem nas assembleias para controlarem as cédulas de votação. Como resultado, 140 participaram voluntariamente em 2011 e este número aumentou para 200 em 2012, representando 11 por cento de 1.763 funcionários municipais<sup>14</sup>. Este resultado confirma a ideia expressa na pesquisa do início dos anos 2000 de que o sucesso do OP está relacionado também com a participação dos funcionários públicos, e não só dos cidadãos.

### A equipe de execução do OP e o Grupo Gerencial do OP. Belo Horizonte, Brasil

A equipe que implementa o OP em Belo Horizonte está subordinada à Subsecretaria de Planejamento e Gestão e ligada a nove Unidades Distritais descentralizadas, onde as equipes técnicas e administrativas conduzem o processo do OP. Um arranjo institucional similar àqueles dos casos anteriores foi desenvolvido, chamado Grupo Gerencial do OP. Contudo, suas responsabilidades são mais abrangentes do que nos casos anteriores, tanto executivas como políticas. Atrai representantes de todos os órgãos encarregados da formulação, implementação e acompanhamento do OP, e se reúne mensalmente para discutir e tomar decisões.

### 4.2.4 Conclusões parciais sobre a modernização

Uma das evoluções significativas do OP, com base na comparação das atividades atuais com aquelas em cidades que participaram da pesquisa no início de 2000, é o desenvolvimento de mecanismos de gestão e a integração do OP dentro da estrutura administrativa com um nível razoável de institucionalização e reformas. Essas mudanças modernizadoras tendem a aumentar a eficiência do governo e explicar, em parte, a capacidade de implementação das cidades, mesmo com recursos financeiros ou humanos limitados.

Uma segunda evolução importante, que reflete o nível de descentralização e desconcentração dos serviços nas cidades, são as várias maneiras através das quais todos os níveis administrativos mais baixos trabalham em conjunto com a finalidade de se aproximarem dos cidadãos, mobilizá-los e implementar obras do OP nos bairros.

Uma terceira conclusão parcial é que uma pesquisa sobre a modernização das estruturas administrativas através de processos de OP é mais necessária do que nunca. Lições cruciais puderam ser aprendidas sobre onde e como ancorar uma Unidade do OP em uma cidade. Mesmo com as configurações administrativas variando ao longo do tempo, e Porto Alegre ou Rosário são bons exemplos disso, os modelos de gestão e uma ancoragem adequada leva vantagens importantes. Resultados de pesquisa aprofundada sobre estes modelos poderia ajudar as

cidades a escolher as melhores opções e evitar possíveis problemas e bloqueios.

## 4.3 Mudança nas relações de poder entre os governos e a cidadania

Os diversos órgãos descritos na primeira parte desta seção demonstram claramente que os processos de OP, além do fornecimento de serviços básicos, tem conduzido a uma governança mais democrática e à institucionalização de mudanças positivas. Para obter respostas mais qualitativas e diversificadas, a seguinte pergunta foi feita aos doze especialistas em OP: *Você acha que o OP alterou de forma significativa as relações entre os governos e os cidadãos organizados ou não organizados? De que maneiras?*

### Mudanças lentas

As mudanças não são imediatas. Nelson Dias, por exemplo, descreve a situação em Maputo, Moçambique, onde o OP foi relançado um par de anos atrás após uma tentativa fracassada: *"Precisamos esperar um pouco mais. Muitas das obras do OP votadas não foram implementadas e as pessoas sentem que foram enganadas, e as críticas são duras. Um mau OP pode ser um retrocesso."* Esta declaração indica como a confiança, que é o cerne das relações entre os governos e a cidadania, pode ser corroída ou destruída, simplesmente porque os compromissos não foram cumpridos, ou não são explicados à população.

### Mudanças profundas: O OP dá voz e poder às pessoas

A maioria das pessoas entrevistadas afirma, sem qualquer dúvida, que o OP traz mudanças profundas, capacitando os cidadãos e permitindo que suas vozes sejam ouvidas. De acordo com Zhuang Ming: *"Antes, os moradores não eram os senhores das suas escolhas. Agora podem ter suas próprias opções. O que está acontecendo em Chengdu é único, em termos de escala, orçamento e capacidade formal das pessoas para decidir. Eu não ouvi nada deste tipo na China."*

No que diz respeito às cidades africanas, Bachir Kanouté observa que *"Os cidadãos têm uma voz. Em algumas cidades existem "tribunas" [tribunes d'expression populaire] para as pessoas se expressarem em um local onde um prefeito pode ser contestado publicamente. Em bairros ou cidades onde os prefeitos são eleitos através de uso de costumes, eles podem até mesmo ser destituídos do cargo. É uma poderosa expressão de cidadania"*. Ele oferece um exemplo claro de Madagascar: *"Em 2010, uma estrada ia ser reconstruída e a comuna havia reservado um recurso, que, eventualmente, nunca foi transferido pelo governo central."*<sup>15</sup> *Uma mulher estava*

<sup>14</sup> Perfil do OP de Quillota, 2012, extratos da pergunta 36.

<sup>15</sup> Este exemplo ilustra claramente a diferença entre os orçamentos planejados e os orçamentos "reais". Muitos projetos aprovados pelo OP caem em um limbo quando os orçamentos planejados não são plenamente cumpridos.

*caminhando nesta mesma rodovia e, de repente, quebrou o seu sapato. Ela foi até o escritório do governo local e disse: "Vocês prometeram refazer a estrada". Por isso, você deve pagar o meu sapato quebrado". Uma expressão clara de uma reivindicação de cidadãos!"*

"Na verdade", diz J.D. Nguebou de Yaoundé 6, "o OP modifica as relações. Em primeiro lugar, as decisões orçamentais dependem das decisões dos cidadãos. Isso tem influência sobre o orçamento. Outra mudança importante é que a voz das pessoas passou a ter significado, e os políticos eleitos ouvem mais os cidadãos... Um novo "contrato social" [contrat social no sentido do filósofo Rousseau em francês] emerge entre os gestores e os geridos. O prefeito deixa o seu escritório e sua vontade política para estabelecer um diálogo e ouvir os habitantes. Isto é algo novo." Esta opinião é interessante se considerarmos que a democracia não é apenas o voto, mas também ter voz. E reabilitar a dimensão "voz" na democracia é, provavelmente, um dos principais benefícios identificados até agora em muitos OPs.

"O OP mudou inteiramente os relacionamentos", explica Sergio Amaral, líder comunitário de Porto Alegre engajado no OP desde primeiros dias. "Qualquer partido político no poder após o Partido dos Trabalhadores [que perdeu a eleição em 2004 e nunca mais voltou ao poder] não assume o risco de eliminar o OP. Cada um deles procura melhorá-lo. Eles sabem que não podem modificar o OP. Eles sabem que não podem investir recursos sem consultar as pessoas. Na prática, não há muita mudança; no entanto, os partidos e governo nos respeitam".

Essas mudanças nas relações ocorrem, mas são limitadas em amplitude e profundidade. Elas ocorrem apenas entre alguns dos atores, mas não podem ser generalizadas. Como Giovanni Allegretti explica, mudanças nas relações "ocorrem principalmente entre os governos locais e os cidadãos não organizados, e muito menos com os organizados. Na Espanha, por exemplo, algumas organizações boicotaram os processos de OP ou não se comprometeram com eles. Isso reflete o fato de que o OP surgiu em um momento em que o individualismo era um valor."

De acordo com Juan Salinas da Associação Chilena de Municipalidades, o "OP tem modificado as relações existentes ... No entanto, eu duvido que seja profundo [significativo]. Canais de comunicação tornaram-se mais fluidos, o intercâmbio de informações está muito melhor, mas não há mudanças nas relações de poder."

Dois mulheres que trabalham nos governos locais na Europa e no Brasil trazem uma visão privilegiada sobre o papel dos funcionários públicos na modificação das relações existentes com a sociedade civil. De acordo com Paula Cabral da Câmara Municipal de Cascais, em Portugal, a "percepção existente das pessoas é de que um funcionário público faz muito pouco. O OP lança luz sobre o trabalho realizado pelos servidores públicos.

*Os cidadãos que participam do processo percebem a carga de trabalho dos agentes municipais. Eles percebem, na prática, as suas dificuldades, reconhecem mais a sua contribuição e isso tende a reduzir as críticas contra o governo local".*

Kátia Lima, coordenadora da Rede Brasileira de Cidades com OP, observa que "o OP é uma ferramenta poderosa de mudança das relações, mas, curiosamente, também para "evitar que o OP se torne uma ferramenta clientelista para os políticos", uma crítica ouvida muitas vezes. "Nós, como servidores e profissionais civis [técnicos], precisamos estar preparados para preservar o relacionamento. Essa é uma questão delicada, porque a pressão sobre nós vem do próprio governo".

## Resistência a mudanças

Essas mudanças não ocorrem sem suas complicações e, frequentemente, encontramos resistência ao longo do caminho, conforme indicado em várias entrevistas: "Foi bem recebido pelas pessoas e aldeões, mas não necessariamente pelos chefes e autoridades" observa M. Zhuang na China. J. Hall, no Reino Unido, embora salientando as mudanças positivas trazidas pelo OP, também descreve alguma resistência: "Um problema ... é que funcionários mais altos resistem ao compartilhamento do poder, e muito trabalho precisa ser feito".

## Conclusões parciais sobre como alterar as relações de poder

As entrevistas tendem a sugerir que, em alguns locais, principalmente na China e em algumas cidades africanas, o OP está abrindo a possibilidade para que as pessoas se expressem, sejam ouvidas e respeitadas, independentemente das decisões tomadas sobre parcelas normalmente muito pequenas dos recursos orçamentais. As mudanças são lentas e podem retroceder ou avançar, dependendo do processo em campo; a confiança pode ser adquirida, mas também pode ser perdida se os compromissos não forem cumpridos. No longo prazo, mesmo que as relações de poder não sejam alteradas significativamente, os cidadãos comuns terão recebido mais respeito por parte das autoridades e os funcionários públicos ganharam mais reconhecimento por parte dos cidadãos, os quais percebem o nível de comprometimento e trabalho daqueles envolvidos nos processos do OP.

A falta de mudanças significativas nas relações de poder tem a ver com os objetivos dos OPs em cada cidade. Muito poucos OPs tem por objetivo a democratização radical da democracia e a lógica dominante subjacente serve simplesmente para melhorar a governança e prestação de serviços sem alterar as relações de poder existentes.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Vide Cabannes, Y and Lipietz, B (2015:6) The democratic contribution of Participatory Budgeting, London School of Economics, London, Working Paper Series 2015, N° 15-16, 35 p. ISSN 1470-2320 <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/publications/Working-Papers/WP168-YvesCabannesBarbaraLipietz.aspx>

## 4.4 Transparência e responsabilidade

O Orçamento Participativo conduz a uma maior transparência e responsabilidade - os resultados do trabalho de campo atual confirmam claramente as conclusões a este respeito obtidas no início de 2000. As mudanças nestas áreas estão ocorrendo em vários níveis, sendo que cada um deles é essencial para a boa governança:

- Desde o prefeito e sua administração para com os cidadãos organizados e não organizados.
- Desde prefeito e o departamento responsável para com outros departamentos e serviços da máquina administrativa. Contribui para a modernização do governo local.
- A partir dos delegados, conselheiros ou voluntários comunitários do OP para com aqueles que participam de assembleias em primeira instância, mas também para os cidadãos em geral. Este aspecto da responsabilidade, de cidadão para cidadão, é muito mais prevalente do que no início dos anos 2000 e tende a sugerir um aprofundamento e uma qualificação do processo nas comunidades, nas entidades comunitárias e os conselhos comunitários. Esta transparência entre os cidadãos é um resultado, pelo menos parcial, do fato de que os governos locais tendem a delegar a comunicação (ou a transferência de informações) para os representantes da comunidade. Isso, às vezes, reflete a capacidade insuficiente por parte do governo local para lidar com esta função e, às vezes, uma falta mais geral de transparência.
- A prestação de contas e a transparência nos processos de OP é uma questão transversal, que contribui para as três áreas de governança democrática identificadas no início desta seção: (i) dentro da comunidade, de forma a empoderar mais cidadãos e fortalecer entidades da sociedade civil; (ii) dentro do governo local; e (iii) entre as entidades da sociedade civil e os governos locais.

Existem três momentos chave durante todo o processo do OP, onde a transparência e a prestação de contas podem ser avaliadas:

- Em primeiro lugar, durante a mobilização e informação da população no início do processo, deixando que ela saiba quando as primeiras assembleias ocorrerão, bem como cada uma das rodadas de reuniões ou fóruns. O quadro 1 fornece uma ilustração de Quillota, no Chile, da variedade de ferramentas e métodos postos em prática em algumas cidades para realmente mudar de um processo participativo com alguns poucos escolhidos para um processo amplo em toda a cidade.
- Em segundo lugar, informando os cidadãos sobre as decisões finais resultante do processo do OP. Este

momento chave inclui informar os cidadãos sobre o valor dos projetos, quando os mesmos iniciarão e serão concluídos e onde eles serão implementados exatamente. De fato, somente se tais informações se tornarem públicas as pessoas poderão controlar a fase de implementação.

- Em terceiro lugar, quando os projetos estiverem concluídos e em operação, e isso é particularmente importante para os projetos de serviços básicos. Divulgar o custo final das obras, as várias contribuições monetárias e não monetárias e os custos de manutenção ajuda as pessoas a terem confiança, e melhorará as relações entre os cidadãos e o governo local. Um bom OP, tais como os processos que ocorrem nas cidades analisadas, dão cada vez mais atenção a esta fase.

A amplitude e a profundidade de ações concretas tomadas por algumas cidades para mobilizar e informar os seus cidadãos são bem exemplificadas pela gama de ferramentas de comunicação utilizada pelo governo local de Quillota no Chile:

- Durante o processo do OP neste município, diferentes comissões de trabalho são formadas. Uma delas é a Comissão de Divulgação e Sensibilização, cuja missão é projetar a estratégia para divulgar informações sobre a iniciativa do OP para a comunidade. A cada ano de experiência, a estratégia tem sido aperfeiçoada e mais mídia tem sido empregada:
- Além de cartazes em locais estratégicos dentro da cidade, displays informativos com três lados e sinais em lona nos centros de votação dos bairros locais (para que os moradores saibam onde podem votar), também utilizaram cartazes promocionais, quadros informativos da comunidade e flyers (distribuídos para a comunidade no local).
- Anúncios de rádio foram feitos nas estações locais mais populares. O prefeito e o diretor da DIDECO (Diretoria de Desenvolvimento Comunitário) relatam o progresso alcançado e convidam a comunidade a participar do processo do OP. Os líderes comunitários que estiverem propondo projetos também podem promover os seus projetos no rádio.

- Anúncios informativos e publicidade foram colocados no jornal local *El Observador*.
- Anúncios via megafone por toda a cidade transmitiram informações sobre os horários e centros de votação.
- Artigos de jornais relataram o processo no website do município ([www.quillota.cl](http://www.quillota.cl)).
- Banners informativos foram colocados no website municipal ([www.quillota.cl](http://www.quillota.cl)).

Em Quillota, os membros da comunidade também participam dos esforços para informar e incentivar seus vizinhos a participarem do processo. Há desfiles

promocionais, visitas domiciliares porta a porta, reuniões informativas nos centros comunitários e cartazes com informações sobre os projetos que estão sendo propostos para os diferentes setores. Na maior parte do tempo, estes esforços são acompanhados por materiais impressos (cartazes e flyers) produzidos pelo governo municipal, e disponibilizados à comunidade pela Área de Participação Comunitária da DIDECO (Suporte à Comunidade).

Durante o processo de 2012 em Quillota, uma das estratégias mais comumente utilizada para incentivar a participação e informar a comunidade sobre as diferentes etapas do OP foram as contas no Facebook e Twitter do prefeito. Outra estratégia que causou um impacto significativo foram os relatórios produzidos pela equipe municipal de comunicações e a transmissão no segmento *Mi Ciudad* do programa de notícias 24 horas da rede Valparaíso no canal estatal de televisão TVN.<sup>17</sup>

Uma das principais diferenças com os resultados da pesquisa no início dos anos 2000 é a expansão do uso de tecnologia de informações e comunicações - TIC – durante todo o processo, e durante um dos três momentos que mencionamos. As inovações neste campo foram maciças e estão ocorrendo não somente no “Norte” como, por exemplo, em Cascais, Portugal, ou Chicago nos Estados Unidos, mas também em cidades da África e da América Latina. Estudar esta questão e refletir criticamente sobre ela com um olhar político e operacional mereceria uma pesquisa aprofundada.

---

<sup>17</sup> Relatório da equipe local, Município de Quillota, 2012.

# 5

## Desafios para mudar de escala

Uma das conclusões da pesquisa é que o OP tem contribuído significativamente para a melhoria da provisão e gestão de serviços básicos nas cidades. Ao mesmo tempo em que desenvolveu inovações nas formas de prestar estes serviços, com maior conscientização da justiça social e espacial, democratização da governança e modernização dos governos locais. No entanto, o que o OP fornece pode ser e deveria ser expandido para atender às necessidades e aspirações dos cidadãos e dos bairros de baixa renda por melhores condições de vida. Entretanto, a questão da mudança de escala é um assunto delicado como algumas cidades com OP, pois são muito novas para o processo ou possuem um nível muito baixo de comprometimento financeiro, enquanto outras têm investido maciçamente e consolidaram o OP por décadas. Expandir significa algo muito diferente em cada caso. Quais são os principais desafios? Os 12 especialistas responderam a esta pergunta e suas respostas a múltiplos obstáculos ainda devem ser esclarecidas.

### 5.1 Mais descentralização e recursos financeiros em nível local

Com relação às cidades africanas, Bachir Kanouté salienta que o principal desafio é o financeiro. A descentralização, ele aponta, ainda não se estende aos recursos financeiros - uma realidade que levanta questões como a mobilização dos recursos locais. Algumas experiências iniciais do OP, como em Fissel no Senegal, desencadearam um melhor pagamento do imposto local (taxe rurale) e demonstraram, conforme discutido na Seção 3, que o OP e as receitas fiscais são questões que podem ser vinculadas. A opinião de Kanouté é compartilhada por JD Nguebou com relação às cidades africanas: "A canalização dos recursos é planejada no

contexto da descentralização. No entanto, ainda há muita resistência por parte dos profissionais, e os recursos não aparecem, de forma regular, conforme previsto e planejado, no ritmo esperado."

Mas as capacidades financeiras limitadas dos governos locais não se limita às cidades africanas, e são mencionadas por Zhuang Ming como o principal desafio para ampliar e disseminar o OP na China, além de Chengdu: "O governo local deve ter capacidade suficiente." Isto significa não somente obter uma parcela mais elevada de recursos do governo central, mas, ao mesmo tempo, ter capacidade para elevar os impostos e taxas locais. Esta opinião é compartilhada por Egon Montecinos com relação ao Chile, que fala da necessidade de "aumentar as transferências aos governos locais para impulsionar os investimentos."

### 5.2 Aprimorar a articulação entre planejamento e Orçamento Participativo

Encontrar maneiras e meios para criar, fortalecer ou, por vezes, modificar as práticas existentes é o desafio mais frequentemente citado nas entrevistas. Para J.D. Nguebou (Camarões), um dos principais desafios é melhorar as ligações "entre o OP e os vários instrumentos de planejamento e gestão dos serviços básicos. Isso deve ocorrer tanto política quanto tecnicamente". Essas ligações são regidas pelo Guia de Planejamento Local (*Guide de la Planification Locale*) e Nguebou observa que, apesar do fato de que ele e vários dos seus colegas do OP terem participado da elaboração deste guia, "muito pouco das nossas propostas foi levado em conta. Os cidadãos devem ser levados em conta. É por isso que é um desafio."

Kátia Lima, da rede brasileira e OP da prefeitura de Guarulhos, insiste que a ligação deve ser fortalecida especificamente com o planejamento físico: *"Precisamos aprofundar o debate sobre o planejamento físico. É uma pena que o OP sirva apenas para "apagar incêndios". Criamos um problema de congestionamento de tráfego, na Dutra, uma das principais vias urbanas, por causa dos pesados investimentos públicos do OP. Ao mesmo tempo, por causa das limitações no plano já existente, não podemos desapropriar mais terras para resolver este problema de engarrafamento. O plano diretor precisa ser discutido em primeiro lugar. É crucial discutir o plano diretor com as comunidades. Precisamos vincular os debates sobre planejamento com aqueles que se realizam dentro do OP, especialmente nos distritos"*.

Fica claro, segundo o que Lima e Nguebou dizem, que um desafio, além de melhores ligações entre o OP e o planejamento, é que os participantes do OP e a cidadania, de forma geral, deveriam ter mais a dizer sobre os processos de planejamento local. Os planos existentes precisam ser renovados e atualizados, considerando os projetos resultantes do OP e as expectativas das pessoas que se originaram da sua nova visão da cidade.

Juan Salinas leva o debate ainda mais adiante, observando que um dos principais desafios para ampliar o OP é estabelecer um diálogo e um processo de integração não somente com o planejamento setorial e físico urbano, mas também com a estrutura institucional: *"Um dos principais desafios é integrar os vários níveis de planejamento como um sistema. Isto é o que o OP está levantando. Geralmente, por causa da falta de integração, há uma tendência de duplicar esforços."* Giovanni Allegretti reforça essa ideia de uma maior conexão com o planejamento, insistindo na necessidade de se relacionar melhor o OP com o planejamento financeiro, bem como: *"Você precisa relacionar melhor o planejamento físico com outras formas de planejamento, com planejamento financeiro plurianual e com participação."*

## 5.3 Aumento do empoderamento e da autonomia popular

Embora a pesquisa deixe claro que o OP conduz ao empoderamento das pessoas, o mesmo continua a ser um desafio para os diversos especialistas, e mais autonomia, maior capacidade de advocacia e capacitação são necessários. Falando sobre o OP no Chile e na América Latina, Egon Montecinos comenta: *"Se você quiser mudar de escala e sustentar o processo, o que falta é a autonomia dos cidadãos. Devemos parar de nos concentrar apenas no empoderamento dos funcionários envolvidos no OP e empoderar e aumentar as capacidades da sociedade civil. É um erro continuar treinando políticos. A aprendizagem deve ser configurada para acontecer no seio da sociedade civil. Os delegados*

*devem ser treinados em prioridades. Ao mesmo tempo, o tecido social deve ser eforçado, começando por aqueles que estão organizados"*.

Para S. Amaral, da organização de base Solidariedade em Porto Alegre, a autonomia é o desafio: *"Sem autonomia não temos chance de discutir e lutar contra o clientelismo [cooptação política]. O Partido dos Trabalhadores traz uma dimensão política e um risco de instrumentalização que rejeitamos, mas que as comunidades permitem por causa de nossa falta de autonomia."* Esta autonomia não é somente política e organizacional, mas também é física, e se refere a um local onde muitas pessoas podem simplesmente se reunir e debater: *"Dependemos dos espaços públicos. Temos somente espaços muito precários, e isso após 20 anos de OP"*.

Esta necessidade por um maior nível de empoderamento e capacidades é ecoada por J. Hall, falando principalmente dos processos do OP no Reino Unido, que considera que um dos principais desafios é o suporte e conhecimento do orçamento e ligá-los aos direitos humanos.

## 5.4 Mudanças na sensibilidade e atitude por parte dos governos locais

Outro desafio convergente expresso pelos entrevistados da Europa, Brasil e África refere-se às mudanças na sensibilidade ou perspectiva. Curiosamente, essas opiniões provêm de representantes de base, de ONGs e também dos governos locais. JD Nguebou observa que *"os governos locais destinam recursos para o OP. No entanto, esses nem sempre são bem geridos. Isto fornece uma abertura para os adversários. Os políticos poderiam carimbar os projetos desses recursos como do OP, mas os mesmos não são fruto de um processo do OP."* De um governo local, Paula Cabral e Nuno Piteira enfatizam o fato de que *falta sensibilidade "... Os políticos ainda não perceberam o potencial que existe dentro do OP.* Desde as mudanças em Porto Alegre, a troca de um governo do partido dos trabalhadores para um governo de coalizão ampla, S. Amaral observa que *"os funcionários públicos não falam a mesma língua. Perdemos a homogeneidade que existia com o Partido dos Trabalhadores"*.

## 5.5 Mudanças políticas e apoio

Expandir o OP significa mudanças políticas e apoio, como Zhuang Ming menciona no contexto de Chengdu e China: *"Os líderes do Partido Comunista deveriam expressar e dar o seu apoio, e isso deveria vir de um nível alto, como o do Secretário da cidade ou província. Há muita barganha com relação ao orçamento em nível local."*

As mais altas autoridades devem ser rígidas e determinadas para garantir a implementação nos níveis mais baixos. Agora, existem obstáculos constitucionais e legais para mudar de um nível de aldeia para um de município [e, de fato, para áreas urbanas]. Os vilarejos são autônomos e desfrutam desta autonomia." No Reino Unido, um desafio semelhante, de acordo com Jez Hall, é o de "evitar o bloqueio existente a partir da máquina administrativa. Como você decide? E isso se refere à governança." Estas mudanças políticas também se referem aos processos de descentralização, especialmente na África, como observa Bachir Kanouté: "Um desafio é melhorar a estrutura de descentralização administrativa, política e financeira."

## 5.6 Mudança na escala e escopo

Mesmo que esta pesquisa sugira o alcance de mudanças bastante significativas na prestação de serviços básicos através dos processos do OP, de acordo com Giovanni Allegretti, uma mudança de escala e perspectiva ainda é muito necessária: "Precisamos de um salto para frente e precisamos de um debate em outro nível, em outra escala." Na mesma linha, Nelson Dias comenta que "é hora de pensar não somente em termos de distribuição de recursos públicos, mas para corresponder às necessidades de alimentos, empregos ou qualidade de vida." Num contexto da profunda crise que atingiu Portugal e a maioria dos países europeus, o OP não parece ser uma ferramenta suficiente: "O problema não está limitado à redistribuição dos recursos. A criação de empregos necessita ser resolvida".

Esta mudança de escala e de escopo é repetidamente referida. O OP, até agora, tem sido essencialmente circunscrito dentro da esfera do governo local, enquanto recursos e poder estão concentrados em níveis regional, nacional e internacional. Um entrevistado observou que o "OP deve discutir o orçamento nacional."

## 5.7 Manutenção

Uma das conclusões desta pesquisa é que o OP reduz significativamente os custos de manutenção de projetos de serviços básicos, em particular. Contudo, isso não significa que não continua a ser um desafio no contexto de uma mudança de escala. Aqui existem duas opiniões convergentes do Brasil e da África. "Estamos sofrendo um aumento da população, e não percebemos os problemas de manutenção que isso traz", diz Kátia Lima. "Aumento dos custos fixos. As pessoas querem obras públicas. Elas não discutem manutenção." Nelson Dias concorda: "Há um grande erro, pois os custos de manutenção não são considerados, por exemplo, em Maputo, Moçambique. A solução está ligada ao modelo de gestão de projetos que escolher. Os municípios precisam aumentar a conscientização e a capacidade entre a população como, por exemplo, de limpeza e manutenção dos sistemas de drenagem de águas pluviais abertos".

## 5.8 Citações finais

Estas citações de especialistas mundiais sobre OP são, sob o nosso ponto de vista, uma parte integrante de qualquer discussão sobre a expansão do OP para além do seu atual desenvolvimento.

Por outro lado, 25 anos após a sua criação, o OP ainda capta **ideais de mudança**, especialmente nas regiões em que foi introduzido recentemente. Este é o caso da China e da África. Ming Zhuang diz que "o programa do OP é o começo do futuro da democracia local na China. Poderia ser, além do mais, o início do **desenvolvimento social, após 30 anos de rápido desenvolvimento econômico.**" Para Bachir Kanouté, o próximo passo deve ser "apoiar a generalização do OP no continente." J.D. Dumas considera, de seu lado, que o "**OP é a esperança da África**, e isso é verdade se você considerar a luta pela democratização, a mobilização dos direitos econômicos, sociais e culturais, e, portanto, finalmente, a melhoria das condições de vida. Eu digo que é a esperança, porque temos em um só tempo um conceito e uma ferramenta que nos leva a redefinir coletivamente os nossos relacionamentos dentro de uma comunidade política e nossos respectivos papéis dentro desta comunidade. É uma ferramenta de responsabilidade social para dar uma nova fundação para a cidadania".

Refletindo sobre os limites na capacidade dos OPs para fornecer serviços básicos na escala das necessidades, Juan Salinas insiste que deveriam ser vislumbrados desde a perspectiva das pessoas: "Você precisa ver o OP com os olhos das pessoas. As críticas dizendo que são pequenos, sem impacto, refletem uma visão convencional dos mesmos. Eles solucionam os problemas prementes das pessoas." Sergio Amaral vai um passo além ao afirmar que o OP muda a vida das pessoas, não somente as melhora: "A nossa organização [denominada Solidariedade] é uma filha do OP. Foi o OP que mudou nossa relação com o mundo... Os cidadãos que participam desenvolvem um novo relacionamento com o governo, com o Estado e com os partidos políticos. Os cidadãos são motivados a participarem e, conseqüentemente, a cidadania se torna o melhor bem de uma determinada cidade. O OP gera um mecanismo que serve à cidade, enquanto os cidadãos trabalham com o governo."

Uma declaração semelhante vem de Paula Cabral em Portugal: "Os projetos do OP contribuem para gerar uma consciência coletiva, e essas mudanças tornam os projetos mais sustentáveis. As pessoas não dizem mais: "Este projeto é meu! O OP gera um senso de responsabilidade além dos limites do bairro."

As mudanças profundas na mente das pessoas, geradas pelo OP e sua capacidade de captar os ideais dos cidadãos por uma vida melhor são poderosas mensagens de esperança, em um esforço para expandir e disseminar as experiências atuais de forma maciça.

# 6

## Anexos

<b>1. Equipes de pesquisa e autores em cada uma das 20 cidades</b>	<b>47</b>
<b>2. Serviços básicos ou redes de infraestrutura a serem considerados como prioritários</b>	<b>48</b>
<b>3. Guia para a documentação das experiências. Dados quantitativos Contribuição do OP para a prestação de serviços básicos</b>	<b>48</b>
<b>4. Guia para entrevistas. Dados Qualitativos</b>	<b>49</b>
<b>5. Guia para documentar casos de Orçamento Participativo (formato URB-AL) formato para perfis de cidades do OP</b>	<b>50</b>
<b>6. Taxas de câmbio para euros e dólares americanos de todas as moedas utilizadas no estudo</b>	<b>52</b>
<b>7. Livreto fotográfico sobre serviços básicos financiados pelo OP</b>	<b>52</b>

## Anexo 1. Equipes de pesquisa e autores em cada uma das 20 cidades

### 1. Quillota, Chile

Waleska Castillo López (Coordenadora do OP), Sol Beltrán Navarro e Sebastián Palma Ojeda, Município de Quillota

### 2. San Antonio, Chile

Claudia Roblero Acuña e Dania Contreras Jiménez, Município de San Antonio.

### 3. La Serena, Chile

Hugo González Franetovic e Millaray Carrasco Reyes, Município de La Serena

### 4. Municipalidad Provincial de Ilo, Peru

Lic. Mario Villavicencio Ramirez (Coordenação do Estudo), Eco. Roxana Jauregui Bruna, CPCC Maribel Velasquez Ramos, Bach. Ing. Gonzalo Cardenas Cruz, Bach. Ing. Gonzalo Yañez Portales, Avogado Flavio Naca Flores, Eng. Gaudalupe Villanueva, Eng. Erick Gongora, Municipalidad Provincial Ilo.

### 5. Rosário, Argentina

Pablo Torricella, Patricia Tobin, Intendencia de Rosário

### 6. Medellín, Colômbia

Katherine Velásquez Silva (Coordenadora do OP), Erica Avendaño, Município de Medellín

### 7. Sevilha, Espanha

Vicente Barragán Robles, José Manuel Sanz Alcántara, Rafael Romenro Hernández e Virginia Gutierrez Barbarusa, Universidad Pablo Olavide.

### 8. Delegación Iztapalapa, Distrito Federal, México

Alejandro Luevano (coordenador do OP em 2010)

### 9. Porto Alegre, Brasil

César Busatto (Coordenador), Cidriana Teresa Parenza, Jorge André Burger Carrion, Luciane Gottfried Adami, Rodrigo Rodrigues Rangel, Rogério Santos de Oliveira, Valéria Dozolina Sartori Bassani, Paulo Silva, Ronaldo Endler, Indaiá Dillemburg, Daniely Votto, Rodrigo Corradi, Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

### 10. Guarulhos, Brasil

Kátia Cacilda Pereira Lima, Prefeitura Municipal de Guarulhos

### 11. Belo Horizonte, Brasil

Claudinéia Ferreira Jacinto, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

### 12. Canoas, Brasil

Celio Paulo Piovesan e Pollyana Perinazzo, Prefeitura Municipal de Canoas

### 13. Várzea Paulista, Brasil

Maria Alice Cotrim, Prefeitura Municipal de Várzea Paulista

### 14. Dondo, Moçambique

Anselmo Martins Figueira, Município da Cidade do Dondo

### 15. Cascais, Portugal

Equipe Agenda Cascais XXI, e Pedro Marinho (comp), Município de Cascais

### 16. Chengdu, Sichuan, China

Ming Zhuang. Com o apoio de Li Liu, Diretor de Desenvolvimento Social em Chengdu Rural e Comitê de Desenvolvimento Urbano Equilibrado, Município de Chengdu.

### 17. Chicago, 49º Distrito (Ward), Estados Unidos da América

Cecilia Salinas, Coordenadora do OP, 49a Seção Administrativa.

### 18. Commune d'Arrondissement de Yaounde 6

Achille Noupeou, Bertrand Talla Takam, Daniel Nonze, Jules Dumas Nguebou, Achille Atanga, Adjessa Melingui (Prefeito), Ndongo née Messi Yvonne.

### 19. Commune d'Arrondissement de Rufisque Est

Babacar Dieng, com o apoio e colaboração de Bachir Kanouté, Enda Tiers Monde.

### 20. Ampasy Nahampoana, Madagascar.

Andriamahasoro Rondromalala com o apoio do *Projet de Gouvernance et le Développement Institutionnel* (<http://www.pgdi2.gov.mg>) financiado pelo Grupo do Banco Mundial e pelo Fundo de Desenvolvimento Local.

## Anexo 2. Serviços básicos ou redes de infraestrutura a serem considerados como prioritários

### Categorias Gold

- Abastecimento de água (incluindo a captação e tratamento da água; também abastecimento público para aqueles sem água encanada em suas casas como, por exemplo, fontes públicas, quiosques);
- Saneamento (incluindo a ligação ao esgoto e outros serviços de saneamento, tais como o esvaziamento de latrinas ou fossas sépticas; também banheiros públicos);
- Drenagem de água de chuvas;
- Coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos;
- Transporte público e mobilidade;
- Rodovias e vias para pedestres;
- Eletricidade e energia (quando forem de responsabilidade local).

### Categorias adicionais consideradas para estudo do OP

- Serviços básicos e infraestrutura para o desenvolvimento econômico local
- Equipamentos pequenos para bairros
- Outras infraestruturas básicas consideradas relevantes em cidades específicas

## Anexo 3. Guia para documentação das experiências. Dados quantitativos

### Contribuição do OP para a prestação de serviços básicos

**Questão 1. Número de projetos aprovados** para serviços básicos (segundo as categorias do Anexo 1).

(Pelo menos para os anos 2010, 2011, 2012, ou para os três últimos anos durante os quais foi implementado o OP. Caso seja possível, fazer o exercício para cada ano nos quais houve OP).

**Questão 2. Valor em moeda local ou em dólares americanos de projetos aprovados** para serviços básicos (segundo as categorias em anexo 1).

(Pelo menos para os anos 2010, 2011, 2012, ou para os três últimos anos durante os quais foi implementado o OP. Caso seja possível, fazer o exercício para cada ano nos quais houve OP).

**Questão 3. Porcentagem de número de projetos “serviços básicos” aprovados em relação ao número total de projetos aprovados.**

(Pelo menos para os anos 2010, 2011, 2012, ou para os três últimos anos durante os quais foi implementado o OP. Caso seja possível, fazer o exercício para cada ano nos quais houve OP).

**Questão 4. Porcentagem do valor dos projetos “serviços básicos” aprovados em relação ao valor total de projetos aprovados.**

(Pelo menos para os anos 2010, 2011, 2012, ou para os três últimos anos durante os quais foi implementado o OP. Caso seja possível, fazer o exercício para cada ano nos quais houve OP).

**Questão 5. Porcentagem do valor dos projetos “serviços básicos” implementados em relação ao valor total de projetos implementados.**

(Pelo menos para os anos 2010, 2011, 2012, ou para os três últimos anos durante os quais foi implementado o OP. Caso seja possível, fazer o exercício para cada ano nos quais houve OP).

## Anexo 4. Guia para entrevistas. Dados qualitativos

1. Você acredita que o OP melhorou o fornecimento de serviços básicos nas cidades que você conhece?  
Não      Sim      ....      Em quais cidades?
2. Que tipo de melhorias? Você poderia fornecer algumas evidências?
3. Classifique de 1 a 3 as três principais contribuições do OP para os serviços básicos nas cidades que você conhece [1 sendo o mais alto]:

Abastecimento de água (incluindo a captação e tratamento da água; também abastecimento público para aqueles sem água encanada em suas casas como, por exemplo, fontes públicas de água, quiosques);

Saneamento (incluindo a ligação ao esgoto e outros serviços de saneamento, tais como o esvaziamento de latrinas ou fossas sépticas; também banheiros públicos);

Drenagem de água de chuvas;

Coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos;

Transporte e mobilidade pública, incluindo bicicletas, ciclovias, rodovias e vias para pedestres;

Eletricidade e energia (quando forem de responsabilidade local);

Serviços básicos e infraestrutura para o desenvolvimento econômico local;

Pequenos equipamentos e melhorias comunitárias: playgrounds, instalações desportivas, centros comunitários, praças, etc.;

Outras infraestruturas de base consideradas relevantes e elegíveis como projetos de OP em suas cidades [abrir novas categorias]

4. Você poderia destacar projetos concretos e paradigmáticos financiados pelo OP e me dizer por que e o que os torna singulares?
5. Você acredita que os benefícios e os resultados trazidos pelo OP são marginais em relação às necessidades das cidades que você conhece?  
Sim      Não
6. Você poderia ampliar e dizer por que eles são significativos ou insignificantes?
7. Você acha que o OP modificou significativamente as relações entre os governos locais e os cidadãos, organizados ou não [insistir aqui, exclusivamente em relação ao OP e serviços básicos]. Se sim, explique que tipo de modificações ocorreram.
8. Você considera que as obras financiadas através do OP são mais bem geridas do que as outras? Por quê?
9. Ouvimos algumas vezes que os serviços básicos financiados através do OP trazem sérios problemas para os governos locais: encargos financeiros adicionais resultantes do maior número de funcionários, custos de gestão e manutenção, etc. Qual é a sua opinião? Como esse desafio deve ser enfrentado?
10. Quais são os principais desafios a serem abordados se quisermos ampliar o papel dos OPs para fornecimento e a gestão de serviços básicos?
11. Alguma mensagem ou lição importante para os leitores do relatório GOLD?
12. Quaisquer outros comentários adicionais, ou qualquer referência?

## Anexo 5. Guia para documentar casos de orçamento participativo (formato urbal)

### I. Dados básicos do município

1. Nome do município Estado/Província
2. Nome do prefeito e contato (fax, email)
3. Endereço da pessoa responsável pelo Orçamento Participativo, telefone, fax, e-mail do Município:
4. População total (ano, fonte)  
Homens Mulheres
5. População urbana População rural
6. População Indígena (em %);  
Nações Indígenas: e população migrante (em % da população total)
7. Principais atividades produtivas
8. Número de vereadores
9. Número de funcionários municipais
10. Descrever as principais competências municipais (saúde, educação, infra-estrutura urbana, etc.):
11. Regime/Sistema de governo (eleição indireta pela Câmara Municipal / eleição direta do Prefeito pela população):
12. Data inicial e final da atual gestão municipal

### II. Finanças locais e Orçamento Municipal

(Considerar os três últimos anos para os quais tem informação financeira)

13. Orçamento Municipal total- moeda local:  
2011 (estimado, alcançado, executado)  
2012 (estimado, alcançado, executado)  
2013 (estimado)
14. Taxas e impostos municipais (valor):  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)
15. Ingressos e transferências do governo federal (valor):  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)

16. Ingressos e transferências de outros níveis governamentais: cidade, estado - (valor):  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)
17. Ingressos por endividamento e crédito (valor):  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)
18. Endividamento do município em 31 de dezembro (valor):  
2011 (alcançado)  
2012 (alcançado)  
2013 (estimado)
19. % do Orçamento Municipal gasto com pessoal:  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)
20. % do Orçamento Municipal total para investimentos:  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)
21. % do Orçamento total gasto com manutenção:  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)
22. Gasto com serviço e amortização da dívida pública municipal (valor):  
2011 (estimado, alcançado)  
2012 (estimado, alcançado)  
2013 (estimado)

### III - Orçamento Participativo

- Desde quando existe o orçamento participativo?

#### (i) Dimensão Financeira do Orçamento Participativo

23. *Que volume de recursos se discutiram durante o Orçamento Participativo?* (em moeda local - 2011, 2012, 2013)
24. Qual é a origem dos recursos disponíveis para o OP (recursos nacionais, projetos específicos, recursos próprios, subsídios, doações, etc.)?

25. Qual tem sido o impacto do OP sobre a arrecadação fiscal?
26. Que porcentagem das demandas da cidade apresentadas durante o Orçamento Participativo se concretizou em obras ou serviços?
27. Existem critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos (por regiões, por temas, ou por agentes, por exemplo?)

## (ii) Dimensão da Participação

### Participação popular e representação

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

### Participação popular e vigilância social. Fiscalização de Obras

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

### Participação pública municipal. Nível de envolvimento do Governo Municipal

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

## (iii) Dimensão Jurídico-legal e institucionalização do processo

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

## (iv) Dimensão Territorial

46. Existem subprefeituras, prefeituras menores, distritos, regiões, zonas, paróquias ou outras formas de descentralização municipal? Desde quando? Quantas existem?
47. Quantas regiões ou distritos existem para o orçamento participativo?
48. Quais são os critérios, caso existam, para a distribuição de verba do orçamento entre as diferentes prefeituras, distritos, regiões, zonas, paróquias, etc.?
49. Têm existido mudanças nas prioridades em relação à distribuição dos recursos (por regiões, distritos, etc.) como consequência do orçamento participativo?
50. Quais são os valores recebidos por cada um dos distritos, regiões, zonas, paróquias, etc. (2011, 2012, estimado para 2013)?

## IV. Aspectos inovadores

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

## V. Outros elementos relevantes

Autor:  
Data:  
Cargo:

## Anexo 6. Taxas de câmbio para euros e dólares americanos de todas as moedas utilizadas no estudo\*

PAÍS	MOEDA	1 Jan/31 Dez 2010		1 Jan/31 Dec 2011		1 Jan/31 Dec 2012		
		2010	2011	2011	2012	2012	2012	
			Dollar	Euro	Dollar	Euro	Dollar	Euro
Argentina	Peso	ARS	0,2551	0,1925	0,2421	0,1739	0,2203	0,1714
Brasil	Real	BRL	0,5663	0,4272	0,5987	0,4297	0,5141	0,3996
Chile	Peso	CLP	0,0019	0,0015	0,0021	0,0015	0,0021	0,0016
China	Yuan Renmimbi	CNY	0,1475	0,1113	0,1545	0,1111	0,1584	0,1233
Colômbia	Peso	COP	0,0005	0,0004	0,0005	0,0004	0,0006	0,0004
EUA	Dólar	USD	1	0,7551	1	0,7178	1,0000	0,7782
Madagascar	Ariary	MGA	0,0005	0,0004	0,0005	0,0003	0,0005	0,0004
México	Peso	MXN	0,0791	0,0597	0,0807	0,0579	0,076	0,0591
Moçambique	Novo Metical	MZN	0,0305	0,0230	0,0346	0,0249	0,0356	0,0277
Peru	Nuevo Sol	PEN	0,3489	0,2633	0,3590	0,2580	0,3793	0,2952
Portugal / Espanha	Euro	EUR	1,3275	1	1,3924	1	1,2859	1
Senegal / Camarões	CFA	XOF	0,0020	0,0015	0,0021	0,0015	0,002	0,0015

Fonte: Cabannes, Y e Delgado, C, 2013

Anotações

Aplicativo utilizado: <http://www.oanda.com/currency/converter/>

\*Cômputo com base nos valores médios diários ao longo de todo o ano

## Anexo 7. Livreto fotográfico sobre serviços básicos financiados pelo OP

### 1. Abastecimento de água



© Município Ilo. Construção de rede de abastecimento águas.



© Medellín, Colômbia. Bom exemplo de abastecimento de água para áreas rurais (corregimientos) financiado pelo OP.



© Dondo, Moçambique. Várias instalações de abastecimento de água foram instaladas como resultado do processo de Orçamento Participativo ao longo dos anos.



© Projeto do OP. Chicago 49º Distrito.  
Chuveiro a céu aberto em Loyola Park.



© Cabannes. Bairro Nkolo, Comunidade Yaoundé 4. 2010. Esse projeto aprovado pelo OP trouxe a primeira torneira servindo uma comunidade de 50.000 habitantes.

## 2. Água e saneamento



© Município Ilo. Peru. Construção de rede de saneamento de água.



© Mairie de Rufisque Est. O processo de cobertura dos canais de saneamento de água foi votado e construído em 2010. Esses canais cobertos geraram novos espaços públicos, usado por jovens e adolescentes.

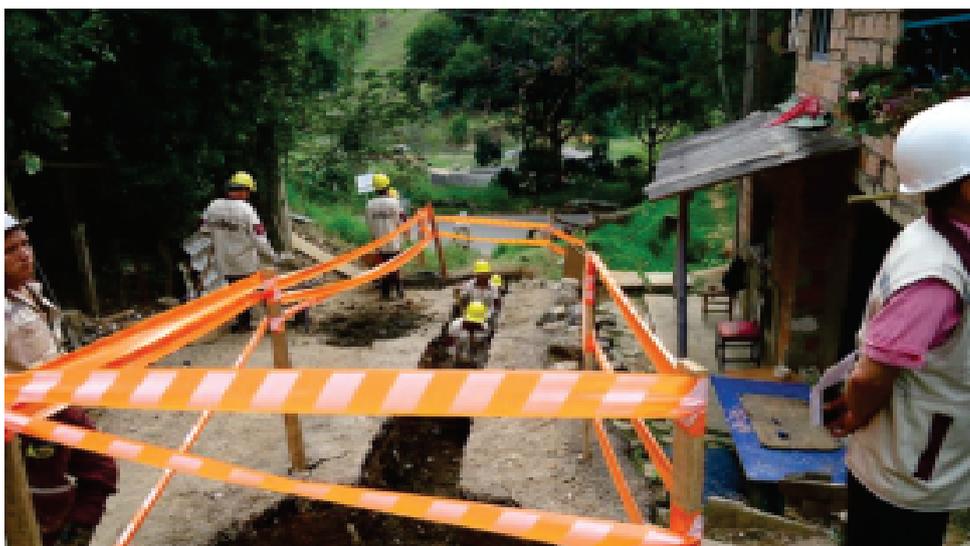


© Porto Alegre. Usina de tratamento de água votado como parte do processo do OP. Essa imagem indica claramente que, quando comparado com outras cidades, a quantidade de soluções diferentes que caem sob "saneamento" quando se considera o OP.

### 3. Drenagem de águas pluviais



© Município La Serena, Chile.



© Município de Medellín. Projeto de drenagem e escoamento de água de chuva financiado através do OP. Comuna 13, Vizinhaça de Eduardo Santos. 2012.



© Dondo Moçambique. Vários quilômetros de canais de drenagem foram votados e construídos pelo OP na região central (essa fotografia) e nas periféricas.

#### 4. Coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos



© Guarulhos, Brasil. Unidade de reciclagem de materiais de construção.



© Município de Porto Alegre. SMAM e DMLU. Revitalização dos depósitos de lixo sólido e plantio de árvores (bairro Restinga).

## 5. Transporte público e mobilidade



© Sevilha, Espanha. Um dos projetos chave financiados pelo OP ao longo de vários anos, foi uma ciclo-faixa com mais de 160km e com um design inovador. Valor: Mais de 2 milhões de Euros.



© Guarulhos, Brasil. Terminal de ônibus financiado pelo OP.



© Projeto do OP. Chicago 49º Distrito. Nova rampa de acesso para a praia em Leone Beach.

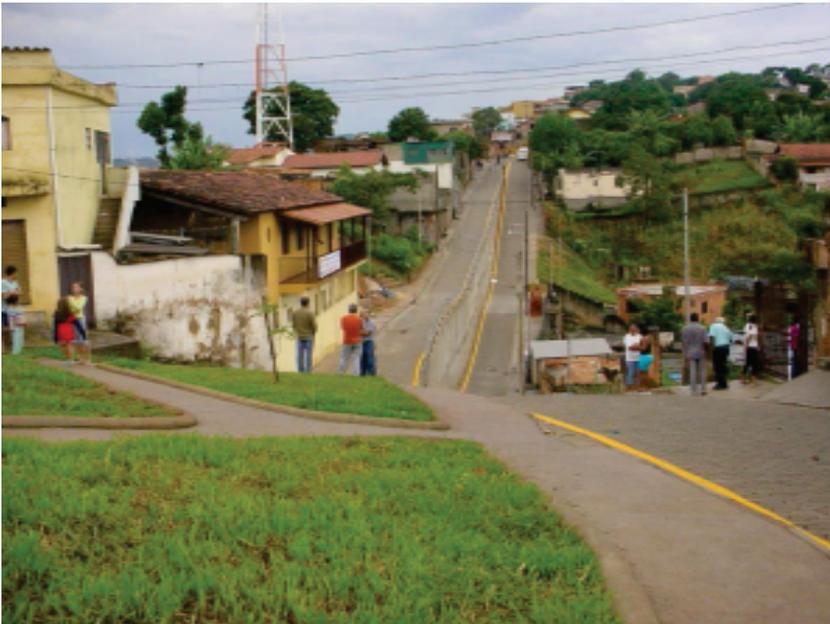
## 6. Estradas, caminhos e vias



© Rosário. Pavimentação das calçadas ao longo das estradas suburbanas. Financiadas pelo OP.



© Guarulhos, Brasil. Antes e depois. Bom exemplo de projeto financiado pelo OP com participação da comunidade em estágio de implementação, permitindo pavimentar mais vias do que com financiamento convencional.



© Belo Horizonte, Brasil. Essa via não convencional de dois níveis é resultado de pedido e mobilização de comunidades de Belo Horizonte, e provavelmente não seria considerada factível sob uma visão tradicional de planejamento de rodovias. Ilustra como o OP introduz diferentes soluções técnicas para o benefício de regiões.



© Canoas, Brasil. Pavimentação de ruas e calçadas são projetos, que entre outros, aumenta a comunicação e mobilidade de comunidades de baixa renda na periferia.



© Várzea Paulista, Brasil. Solicitação da região 2 do OP: abertura de uma viela, uma solicitação comum em várias cidades.



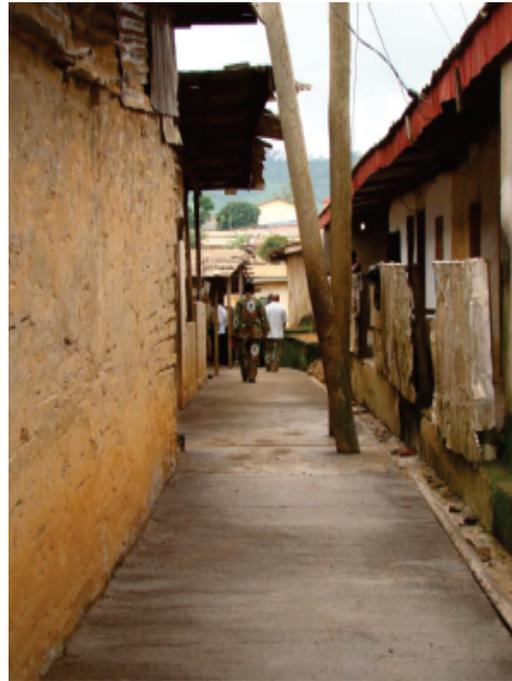
© Várzea Paulista, Brasil. Solicitação da região 1 do OP: abertura de uma passarela para pedestres sobre uma ponte veicular.



© Cascais, Portugal. Aprovado em 2011. Em construção durante 2012.



© Chengdu, China. Rodovia construída com fundos do OP do Vilarejo.



© Assoal, Yaoundé Commune 6. Pavimentação de ruas em regiões de baixíssimo orçamento é uma das principais solicitações do OP. Eles incluem soluções simples de drenagem de águas.



© Município de Quillota, Chile. Construção de escadas, pavimentação e calçadas na comunidade de Cerro de Mayaca.



© Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil. Calçadas e escadas votadas pelo OP permitem que regiões com baixo orçamento conectem-se com a cidade "formal". Barreiro, Rua seis.



© Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil. Melhoria nas calçadas e criação de pequenos espaços públicos em vizinhanças de baixa renda. Barreiro, Rua Base.

## 7. Energia e iluminação pública (quando de responsabilidade local)



© San Antonio, Chile, 2011. Postes de iluminação pública foram trocados por um pedido comunitário ao OP.



© Porto Alegre. Revitalização da praça Frederico Arnaldo Ballvé (Pista de skate do IAPI) e iluminação pública. Essa imagem e a anterior demonstram a enorme extensão e diferentes custos dos projetos votados pelo OP de cada cidade.

## 8. Serviços básicos e infraestruturas para o desenvolvimento da economia local



© Sevilla, Espanha. Huerto del rey Moro (área central). Após pedidos de grupos e associações de agricultores urbanos, fundos foram garantidos para suporte de vários loteamentos e parques produtivos.



© Chengdu, China. Manutenção de leito de rio e de sistemas de irrigação com fundos do OP do vilarejo.



© Projeto do OP. 49º Distrito, Chicago. Jardim comunitário no parque Dubkin.



© Mairie d'Ampasy Nahampoana, Madagascar. Um dos projetos votados foi a entrega de leitões para 150 famílias, para incrementar o orçamento familiar e melhorar a infraestrutura rural.

## 9. Equipamentos e facilidades para os bairros



© La Serena, Chile. Playground para crianças.



© Sevilha, Espanha. Parques da Juventude. Playgrounds são pedidos recorrentes em muitas cidades.



© Cascais, Portugal. Estrutura para agricultura urbana, um pequeno parque e uma melhoria dos espaços públicos irá melhorar o bairro.



© Delegación Iztapalapa, Distrito Federal do México. Vários projetos integrados foram votados e implementados pelo OP e incluem: espaços públicos, calçadas, pavimentação, passarelas, quadras de futebol e basquetebol e fórum aberto e coberto.



© Município de Quillota. Projetos como esse, financiado pelo OP, “Construção de duas praças em Villa Rebolar II” que melhoram espaços públicos em nível de bairro, são comuns no Chile.

## 10. Centros de saúde distritais



© Canoas, Brasil. Esse centro de saúde, financiado pelo OP, para um dos distritos, é considerado um serviço básico pela cidade e assim, incluído. Aprovado em 2009 e inaugurado em 2011.

## 11. Novos assentamentos (com todos os serviços básicos)



© Município de Porto Alegre. Como serviços básicos são providos pelos mais de 20 anos do OP, a cidade está financiando pelo OP novas moradias populares, com todos os serviços básicos. Aqui: Realocação de famílias para o residencial São Guilherme.

## 12. Escolas e centros esportivos



© Porto Alegre, Brasil. Para várias cidades, complexos educacionais e de saúde são incluídos como serviços básicos e são amplamente providenciados. Complexos como essa escola de ensino infantil na Vila Nova Chocolate, que foi recentemente votada pela população e construída pelo OP.



© Belo Horizonte. O OP em cidades Brasileiras por conta de seus recursos municipais relativamente altos e pela porcentagem significativa dele votada pelo OP, permite como nesse caso, um complexo esportivo que não seria considerado em municípios mais pobres.

## Expediente da Versão em Português

### Organização:

**Prefeitura Municipal de Porto Alegre** - José Fortunati (Prefeito)

**Secretaria Municipal de Governança Local** - Cezar Busatto (Secretário)

**ObservaPOA** - Rodrigo Rangel (Gerente), Liane Bayard, Rodrigo Coster, Marcos Cruz e Lucas Figueiredo

**Prefeitura de Canoas** - Jairo Jorge (Prefeito)

**Coordenadoria de Relações Internacionais e Cooperação** - Deise Martins (Secretária), Mayra Vieira (Diretora) e David Reis

### Edição e Diagramação:

Andreas Hübner Matos - Designer Gráfico (ObservaPOA)

### Tradução:

**Traduzca**

<http://traduzca.com/>

### Impressão:

Gráfica Algo Mais

### Tiragem:

550 Exemplares

Setembro/2015

Mais de 1.700 governos locais em mais de 40 países estão praticando o orçamento participativo (OP), segundo o qual os cidadãos se reúnem para chegarem a um acordo sobre as prioridades para uma parte do orçamento do governo local para o seu bairro ou para a cidade como um todo, e para supervisionar a implementação dos projetos aprovados. Este trabalho analisa o orçamento participativo em 20 cidades de diferentes regiões e examina mais de 20.000 projetos com um valor superior a US\$ 2 bilhões, o que demonstra como o OP tem contribuído significativamente para melhorar a provisão e a gestão de serviços básicos, e para trazer inovações na forma como estes são fornecidos e para quem. Os resultados indicam que os projetos executados por meio de OPs são mais econômicos e mais bem mantidos por causa do controle e supervisão da comunidade. Examina como o OP democratizou a governança e modificou as relações de poder entre os governos e os cidadãos, enquanto se observa que, na maioria dos casos, o OP principalmente melhora a governança e provisão de serviços sem alterar fundamentalmente as relações de poder existentes. O documento de trabalho aborda também os desafios e soluções para melhorar a eficácia e a mudança de escala dos OPs.

O IIED (Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento) é uma organização de pesquisa política e ação. Promovemos o desenvolvimento sustentável para melhorar os meios de subsistência e proteger o meio ambiente onde tais meios de sustento são construídos. Especializamo-nos em ligar as prioridades locais aos desafios globais. O IIED está sediado em Londres e trabalha na África, Ásia, América Latina, Oriente Médio e Pacífico, com algumas das pessoas mais vulneráveis do mundo. Trabalhamos para fortalecer a sua voz em arenas de tomada de decisões que as afetam - desde os conselhos de aldeias até as convenções internacionais.



International Institute for Environment and Development  
80-86 Gray's Inn Road, London WC1X 8NH, UK  
Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
email: [info@iied.org](mailto:info@iied.org)  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

Financiado por:



A preparação deste Documento de Trabalho foi financiada pela UK aid do Governo do Reino Unido. No entanto, as opiniões expressas no documento são do próprio autor e não necessariamente retratam as do Governo do Reino Unido.



Knowledge  
Products



Rede Brasileira de  
Orçamento Participativo

Escritório Regional do  
**O I D P**  
para América Latina



**PREFEITURA DE  
CANOAS**



**PREFEITURA  
PORTO  
ALEGRE**