

# **72 Perguntas Frequentes sobre o Orçamento Participativo**

SÉRIE CAIXA DE FERRAMENTAS DE GOVERNANÇA URBANA





# **72 Perguntas Frequentes sobre o Orçamento Participativo**

**CAMPANHA GLOBAL  
PELA GOVERNANÇA URBANA**

Direitos Autorais © UN-Habitat  
(Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos)  
© Foto da capa. Município de Caxias do Sul  
Todos os direitos reservados. Impresso em Quito, Julho de 2004  
Design Gráfico: Amira Pérez A.  
Impresso por: AH Editorial

UN-Habitat, P.O. Box 30030, 00100 Nairobi, Quênia.  
PGU-LAC, García Moreno 751 entre Sucre y Bolívar,  
P.O. 17-01- 2505, Quito – Ecuador

O UN-Habitat apóia a reprodução deste material. No entanto, nenhuma parte desta publicação poderá ser usada ou reproduzida sem autorização por escrito, salvo no caso de citações breves incorporadas em artigos críticos, análises ou estudos especiais. As designações utilizadas e a apresentação do material desta publicação não representam nenhuma opinião da Secretaria das Nações Unidas sobre a condição legal de qualquer país, território, cidade ou região, bem como seu poder público, ou sobre a delimitação de suas fronteiras ou divisas, seus sistemas econômicos ou seu grau de desenvolvimento. As análises, conclusões e recomendações desta publicação não refletem necessariamente a visão do UN-Habitat, do Conselho Administrativo do UN-Habitat ou de seus Estados Membros.

Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana  
ISBN: 92-1-131699-5  
HS/722/04E

## **I. Créditos Institucionais**

Este documento foi produzido com patrocínio da Campanha Global do UN-Habitat pela Governança Urbana

### **Supervisão**

- Paul Taylor, Chefe do Setor de Desenvolvimento Urbano, UN-Habitat
- Mohamed Halfani, Diretor da Seção de Governança Urbana, UN-Habitat

### **Coordenação**

- Jaime Vasconez, Coordenador Regional do Programa de Gestão Urbana – Escritório Regional da América Latina e do Caribe, UN-Habitat
- Raf Tuts, Responsável por Assentamentos Humanos, UN-Habitat

### **Autor Principal**

- Yves Cabannes, Urbanista, Coordenador Regional do Programa de Gestão Urbana – América Latina e Caribe, UN-Habitat 1997 - 2003

### **Comissão de Edição e Revisão**

- Jaime Vasconez, Coordenador PGU-ALC - Quito
- Ivone de Souza, Programa Voluntários da ONU (PV-ONU), Especialista em Desenvolvimento Urbano
- Alvaro Muriel, Coordenador de Gestão de Conhecimento, IPES/PGU-ALC
- Alejandro Luevano, Coordenador do Programa de Desenvolvimento e Gestão Local, COPEVI, México
- Pedro Pontual, Coordenador da Escola de Cidadania do Instituto Polis-São Paulo e Presidente do CEAAL. São Paulo
- Augusto Barrera, Editor convidado da edição especial da Era Urbana sobre OP
- Yves Sintomer, Pesquisador, Centro de Cultura Urbana e Sociedade - CNRS - Paris, e Centro Marc Bloch - Berlin

### **Apoio Administrativo e Técnico**

- Lourdes Saavedra, Alejandro Chiriboga, Monica Rhon, Yohani Ruiz - PGU, Quito

### **Tradução para o inglês**

- Richard Huber, PV-ONU/PGU-ALC

## **II. Agradecimentos**

À Equipe do Programa de Gestão Urbana em Quito

À cidade de Porto Alegre, que contribuiu com a documentação sobre os casos ilustrativos através da Rede Urbal 9 (Financiamento Local e Orçamento Participativo).

Um agradecimento especial à Comissão de Edição e Revisão deste documento. Suas observações e contribuições foram de grande valor tanto em termos de conteúdo como de forma.

### **III. Índice**

**Créditos Institucionais**

**Agradecimentos**

**Lista de Boxes**

**Prefácio**

**Sobre o Manual**

#### **I. Perguntas Gerais**

1. O que é Orçamento Participativo (OP)?
2. Quando teve início o Orçamento Participativo?
3. Como as experiências do OP se expandiram?
4. Quantas cidades já tiveram experiência com o OP?
5. Onde ocorre o Orçamento Participativo?
6. Em que tipos de cidades são implementados OPs?
7. O OP é implementado apenas em nível municipal?
8. Existem diferenças regionais na forma de implementação do OP?
9. Quais os benefícios do OP para a cidade e seus cidadãos?
10. Quais os benefícios do OP para a administração pública local?
11. Quem se beneficia do Orçamento Participativo?
12. Quais as dimensões do Orçamento Participativo?
13. Onde encontrar mais informações sobre OP?

#### **II. Início e implementação do Orçamento Participativo**

14. Qualquer município pode implementar o OP?
15. Quais as condições básicas necessárias para a implementação de um Orçamento Participativo em um município?
16. Em que condições não é recomendável implementar o OP?
17. Quais os princípios básicos do OP?
18. Como um Orçamento Participativo é colocado em prática?
19. Quais os principais estágios de um Orçamento Participativo?

### **III. Dimensão Financeira**

20. Que percentual do orçamento municipal total é submetido à análise no OP?
21. Que proporção do orçamento municipal é colocada em discussão?
22. Existe um percentual ótimo do orçamento municipal que deveria ser submetido para uma discussão pública?
23. Qual a origem dos recursos que são discutidos?
24. Qual o impacto do OP sobre a arrecadação de tributos e a receita municipal?
25. Todas as demandas públicas resultam em obras e serviços públicos?
26. Como os recursos são distribuídos dentro de uma cidade? Por setor? Por região?
27. Como os critérios orçamentários são definidos?
28. Onde é decidido o OP e quem tem poder para tomar decisões?
29. O OP está limitado ao planejamento de gastos de curto-prazo?
30. Existe uma participação maior e melhor quando os recursos municipais são mais elevados? Nesse sentido, o fato de haver poucos recursos para discussão torna-se um obstáculo ou fator condicionador?
31. O processo de OP discute apenas receita de fontes do próprio município?
32. Existem processos para garantir a prestação de contas do OP?
33. Quanto custa o processo ao município e como são cobertos esses custos?

### **IV. Dimensão Participativa**

- **Participação Cidadã**

34. Quem participa do Orçamento Participativo?
35. Quantas pessoas participam dos Orçamentos Participativos?
36. Se a participação é limitada, isto não tira a legitimidade do processo?
37. Onde são tomadas as decisões durante o processo?

38. Se o Conselho do Orçamento Participativo – COP – é o ator central, quem forma o COP?
39. Os delegados e conselheiros do OP podem ser re-eleitos?
40. Como a burocratização ou mesmo a corrupção entre os delegados do OP podem ser evitadas?
41. Qual o nível de participação das mulheres?
42. Existem Orçamentos Participativos sensíveis à questão de gênero?
43. Como os excluídos e marginalizados participam do OP? Não existe risco de uma maior exclusão social, por exemplo, no caso dos imigrantes, trabalhadores sem documentação ou dos sem-teto?
44. Como a participação dos pobres, excluídos e não-organizados pode ser facilitada?
45. Quem supervisiona e monitora a execução do orçamento e dos projetos aprovados?
46. Qual o papel das ONGs, universidades e profissionais no OP?
47. Existe voluntariado no OP? Qual é o seu papel?

- **Participação do Governo**

48. Qual é o papel do governo local em todo o processo?
49. Qual é a lógica subjacente sobre o lugar dos Orçamentos Participativos nos governos locais?
50. Qual é a área municipal ou o departamento responsável pelo processo?
51. O OP depende apenas de uma unidade da administração municipal?
52. Qual é o papel do legislativo no OP?
53. Como o município convida a população a participar do OP?
54. Que passos o município pode tomar para encorajar e mobilizar a comunidade para participar do processo do OP?
55. Como o Orçamento Participativo se relaciona com outros instrumentos e mecanismos de participação cidadã?



56. Quais as principais dificuldades que as administrações municipais enfrentam para a implementação de um OP?

- **Participação do Setor Privado**

57. Como o setor privado pode ser integrado ao OP?

58. Como os setores informais ou solidários da economia podem se integrar ao OP?

## **V. Dimensão Normativa e Legal**

59. Como e quando o processo do OP deve ser formalizado e legalizado?

60. Que aspectos do OP devem ser registrados em um marco legal?

61. É necessário que o OP tenha relação com um Plano de Desenvolvimento (de longo-prazo, estratégico ou físico)?

62. Como o OP pode se vincular a instrumentos de planejamento urbano?

63. Quem faz a ligação entre os planos de longo-prazo e o OP?

64. Existem mecanismos ou sistemas de avaliação para o OP?

## **VI. Dimensão Territorial**

65. Como o OP está ligado à descentralização municipal?

66. Existe um número ideal de regiões ou sub-regiões que assegure o funcionamento adequado do OP?

67. Existem Orçamentos Participativos em zonas rurais?

68. A metodologia do OP é semelhante nas zonas rural e urbana?

## **VII. Perguntas Finais**

69. O Orçamento Participativo é uma proposta surgida de alguns partidos políticos? Esses partidos têm saberes específicos?

70. Existe o risco de se considerar o OP como uma panacéia, como a cura para todos os males?

71. O OP reduz a corrupção?

72. Como pode ser garantida a sustentabilidade do processo do OP?

#### IV. Lista de Boxes

1. Porto Alegre: Resultados alcançados em 15 anos de OP (1989-2003).
2. *Sites* da Internet sobre Orçamento Participativo
3. A arrecadação de recursos para apoiar o OP na facilitação de transferências inter-regionais (PGU/UN-Habitat)
4. Método para um estudo pré-diagnóstico: A experiência de Salford, Inglaterra
5. Duas representações gráficas do OP em Porto Alegre
6. O ciclo do Orçamento Participativo em Pinheiral
7. O Ciclo do Orçamento Participativo em Belo Horizonte: Do planejamento à execução de obras e serviços públicos
8. Mundo Novo e Porto Alegre: Duas cidades que discutem 100% de seu orçamento com a população
9. Proporção de capital (investimento) do orçamento discutido no OP (1997-2003) em 103 municípios brasileiros
10. A relação entre OP e desempenho fiscal
11. Um exemplo de assembleias temáticas em Icapuí, 2004
12. Critérios para a Alocação de Recursos: Exemplos de Villa El Salvador, Peru (2002) e Dourados, Brasil (2002)
13. Experiências de cidades com recursos *per capita* mais baixos
14. Variações anuais na participação em Belo Horizonte
15. Exemplos de Composição de Conselhos do Orçamento Participativo: Fórum Municipal de Icapuí e Congresso da Cidade de Belém
16. Mecanismos para promover a participação dos excluídos em São Paulo
17. A experiência do Comitê de Supervisão Cidadã e transparência em Cotacachi
18. Formas de mobilização comunitária para o OP (1997-2000) em 103 Municípios Brasileiros
19. Duas experiências de mobilização de pessoas: Villa El Salvador e Barra Mansa
20. A relação entre Orçamento Participativo e outros mecanismos de participação em Porto Alegre, Santo André e Córdoba

## V. Prefácio

Uma das áreas estratégicas de trabalho do UN-Habitat é apoiar as cidades na adoção de governança e gestão urbanas socialmente integradas, inclusivas, acessíveis, transparentes, participativas e responsáveis, a fim de assegurar o desenvolvimento urbano sustentável. Como ponto focal da ONU para as autoridades locais, o UN-Habitat incentiva as cidades a aplicarem boas práticas de governança urbana, através de dois mecanismos complementares – a Campanha Global pela Governança Urbana e o Programa de Gestão Urbana.

A Campanha Global pela Governança Urbana fez crescer a aceitação e a utilização dos princípios de governança urbana. Através de atividades de *advocacy* e impacto, colaboração e articulação com parceiros e eleitores, bem como o lançamento de campanhas nacionais, as normas de governança urbana receberam ampla aceitação, aplicação e adaptação. A fim de traduzir os princípios de governança urbana em medidas práticas, a Campanha desenvolveu uma série de ferramentas. A campanha teve sucesso ao iniciar atividades concretas voltadas para a promoção de mudanças nas políticas e o aprimoramento da capacidade organizacional em mais de 30 países do mundo.

O Programa de Gestão Urbana (PGU) representa uma grande iniciativa para o UN-Habitat e o PNUD, juntamente com agências de apoio externas, a fim de fortalecer a contribuição das cidades e municípios dos países em desenvolvimento para o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a redução da pobreza. Ele complementa o esforço da Campanha, trabalhando através de 19 instituições âncora e mais de 40 instituições locais e nacionais, que estão engajadas para desenvolver a capacidade dos parceiros locais e governos municipais em busca da governança participativa, alcançando 140 cidades em 58 países. Nos últimos 18 anos, o PGU vem fornecendo uma plataforma para que os parceiros possam se engajar e trabalhar com temas relativos à gestão urbana.

O Orçamento Participativo está surgindo como uma prática de gestão urbana inovadora, com excelente potencial para a promoção de princípios de boa governança urbana. De fato, o orçamento participativo pode trazer vários benefícios para o governo local e também para a sociedade civil. Ele pode trazer maior transparência aos gastos municipais e estimular o envolvimento dos cidadãos na tomada de decisão sobre recursos públicos. Pode também causar o crescimento da receita municipal. Pode redirecionar o investimento municipal para a infra-estrutura básica em bairros pobres. Pode fortalecer as redes sociais e ajudar a mediar as diferenças entre os líderes eleitos e os grupos da sociedade civil.

Ao ampliar e aprofundar a participação dos cidadãos na alocação de recursos públicos, o Orçamento Participativo parece ser um processo positivo para a construção de cidades inclusivas, onde os que são geralmente marginalizados conseguem fugir do ciclo de exclusão. Ao contribuir para os princípios da boa governança pública, o Orçamento Participativo está provando ser uma ferramenta importante na democratização das cidades. Um número cada vez maior de cidades tem adotado o Orçamento Participativo, com diversas variações locais.

Esses benefícios em potencial levaram a Campanha Global pela Governança Urbana e o Escritório do Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe a darem as mãos para desenvolver juntos uma Caixa de Ferramentas ou “Coletânea de Recursos” a fim de aprofundar a compreensão sobre o Orçamento Participativo e ampliar sua aplicação. As respostas às *72 Perguntas Frequentes* discutidas nesta publicação são um componente chave desta coletânea.

A Caixa de Ferramentas baseia-se principalmente nas experiências de cidades latino-americanas, complementadas com algumas experiências recentes em cidades europeias. Entretanto, o UN-Habitat está recebendo um número crescente de pedidos de cidades na África e na Ásia, que gostariam também de introduzir o Orçamento Participativo. Com essa Caixa de Ferramentas, o Programa UN-Habitat pretende contribuir para a promoção de transferências inter-regionais da experiência do Orçamento Participativo.

Espero que esta publicação seja útil tanto para as autoridades do governo como para organizações da sociedade civil comprometidas com a expansão e com o aprofundamento de seus instrumentos de governança urbana, a fim de tornar suas cidades mais inclusivas.

Anna Kajumulo Tibaijuka  
Diretora Executiva  
UN-Habitat

## VI. SOBRE O MANUAL

Este Manual de Perguntas Frequentes pretende responder de forma direta e prática às perguntas gerais sobre como implementar de maneira eficaz um Orçamento Participativo. O Manual representa um ponto de partida chave para a Caixa de Ferramentas mais ampla sobre Orçamento Participativo, que se baseia numa coletânea de quatro tipos de recursos úteis para todas as pessoas interessadas em adotar e adaptar o Orçamento Participativo em um contexto particular. Esses quatro componentes estão intimamente interligados e foram organizados da seguinte forma:

- a) Biblioteca Digital
- b) Conjunto de instrumentos técnicos e legais
- c) Folhas de dados sobre as cidades<sup>1</sup>
- d) Diretório de Recursos: pessoas, organizações, contatos e *sites* da Internet (ver diagrama).

Estas informações encontram-se disponíveis no *site* do Escritório do Programa de Gestão Urbana da América Latina e do Caribe: [www.pgualc.org](http://www.pgualc.org)

O Orçamento Participativo não pode se encaixar em um único modelo, já que a prática representa uma gama de iniciativas com características próprias, que estão em constante evolução e mudança. São processos multifacetados, que podem ser vistos à luz de 4 dimensões específicas: a) participativa; b) orçamentária; c) normativa/legal, e d) territorial/física. Um *Concept Paper*<sup>2</sup> publicado como parte da série de documentos de trabalho do PGU-ALC desenvolve uma série de variáveis para diferenciar esse universo heterogêneo.

Uma característica importante do Orçamento Participativo é que ele é um processo regulado pelo tempo (geralmente em ciclos anuais), por território físico (normalmente os limites da cidade) e onde os principais atores são o governo local e a sociedade civil. As contribuições do Orçamento Participativo para otimizar a governança urbana, em ordem de importância, são as seguintes: i) expansão e aprofundamento da participação; ii) aumento da eficácia; iii) sistema de prestação de contas qualitativamente diferente; maior igualdade; vi) maior segurança pública.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Brasileiras (Porto Alegre, Belo Horizonte, Campinas, Alvorada, Caxias do Sul, São Paulo e Icapuí), 5 de outras partes da América Latina (Montevideú, Villa El Salvador, Cuenca, Cotacachi e Ilo) e 2 da Europa (Córdoba e Saint Denis)

<sup>2</sup> Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals [Orçamento Participativo: Marco Conceitual e Análise de sua Contribuição para a Governança Urbana e para as Metas de Desenvolvimento do Milênio], Documento de Trabalho do PGU-ALC, Julho de 2004 - Seção I

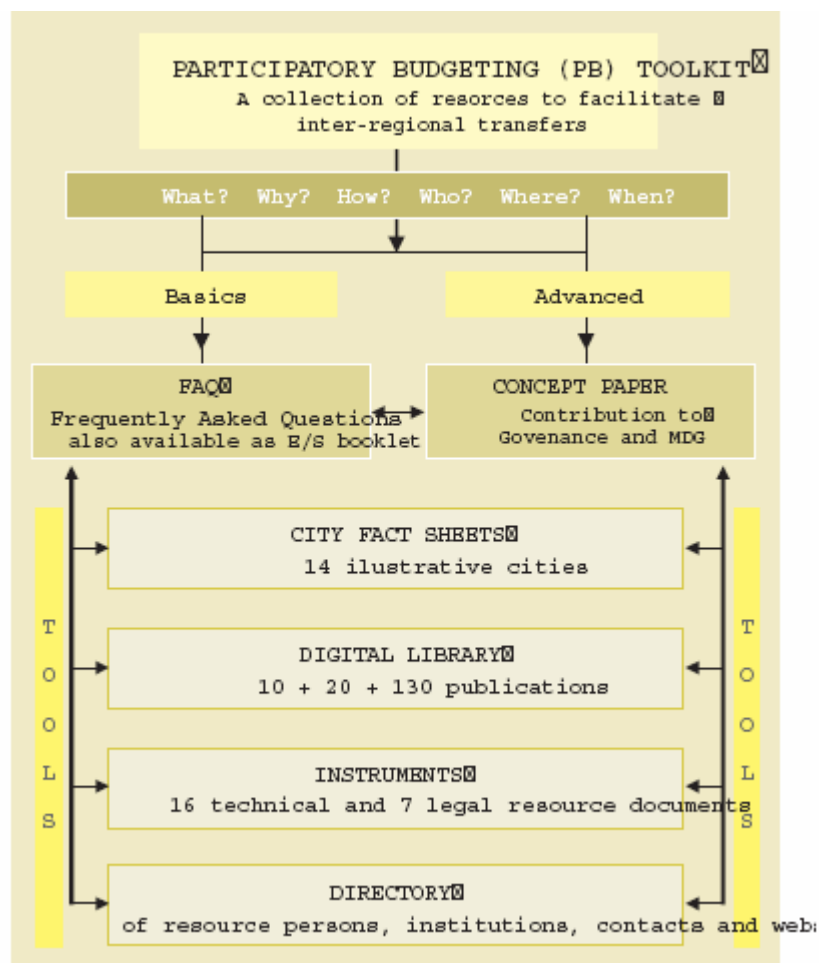
<sup>3</sup> *Ibidem*. Seção II.

## CAIXA DE FERRAMENTAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Uma coletânea de recursos para facilitar as transferências inter-regionais

*O que? Por que? Como? Quem? Onde? Quando?*

Básico	Avançado
<b>FAQ</b> <b>Perguntas Frequentes</b> Disponível também na forma de folheto em Espanhol/Inglês	<b>Concept Paper</b> Contribuição para Governança e Metas de Desenvolvimento do Milênio
<b>FOLHAS DE DADOS SOBRE CIDADES</b> 14 cidades ilustrativas	
<b>BIBLIOTECA DIGITAL</b> 10 + 20 + 130 publicações	
<b>INSTRUMENTOS</b> 16 documentos técnicos e 7 legais	
<b>DIRETÓRIO DE RECURSOS</b> pessoas, instituições, contatos e sites da Internet	



O Orçamento Participativo não é apenas um processo que contribui positivamente para a boa governança urbana. Uma de suas características mais importantes é vincular os processos democráticos com resultados concretos e perceptíveis a curto-prazo. Eles se incorporam, conforme o caso, aos serviços básicos, habitação, centros de saúde, infra-estrutura educacional, etc. Essas melhorias nas condições de vida, particularmente entre os pobres urbanos, são contribuições tangíveis e positivas para as Metas de Desenvolvimento do Milênio em nível local.<sup>4</sup>

Portanto, enquanto o Manual de Perguntas Frequentes tem como foco o “como?”, por sua vez, o *Concept Paper* busca responder à pergunta “por que?”. Nenhuma das duas abordagens é derivada de um único modelo ou receita; pelo contrário, elas tratam de um leque diverso e abrangente de experiências com o orçamento participativo. Sendo assim, elas não pretendem indicar que tipo de orçamento participativo é o “melhor”, mas mostrar uma gama de soluções, bem como gerar perguntas que vão ajudar a escolher a solução mais apropriada de acordo com cada contexto local.

Para simplificar a compreensão sobre a Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo e identificar o lugar do presente documento dentro dela, na página anterior há um diagrama de navegação.

A maioria das perguntas é idêntica àquelas feitas sobre as cidades ilustrativas nos estudos de caso da Rede Urbal 9: Orçamentos Participativos e Financiamento Local. Em outras palavras, para muitas das perguntas incluídas no presente Manual, existem 14 respostas – uma para cada cidade – às vezes convergentes, e outras vezes divergentes, que permitem ao leitor interessado aprender sobre os detalhes práticos e nuances que respostas diretas e relativamente simplistas como estas aqui oferecidas não têm como oferecer.

Os 14 estudos de caso escolhidos como cidades ilustrativas são:

<b>Brasil</b>	<b>América Latina e outros lugares</b>	<b>Europa</b>
Alvorada	Cotacachi	Córdoba
Belo Horizonte	Cuenca	Saint-Denis
Campinas	Ilo	
Caxias do Sul	Montevideu	
Icapuí	Villa El Salvador	
Porto Alegre		
São Paulo		

---

<sup>4</sup> Ibidem. Seção III.

# CAPÍTULO I

## Perguntas Gerais



## **1. O que é Orçamento Participativo (OP)?**

Não existe uma definição única, já que o Orçamento Participativo se apresenta de formas diferentes de um lugar para outro. Este Manual representa uma tentativa de revelar essa diversidade. Entretanto, em termos gerais, um Orçamento Participativo é “um mecanismo (ou processo) através do qual a população decide, ou contribui, para a tomada de decisão sobre o destino de uma parte, ou de todos, os recursos públicos disponíveis”.

Ubiratan de Souza, um dos principais responsáveis pelo Orçamento Participativo em Porto Alegre (Brasil) propõe uma definição mais precisa e teórica, que pode ser aplicada à maioria dos casos no Brasil: “Orçamento Participativo é um processo democrático direto, voluntário e universal, onde as pessoas podem discutir e decidir sobre orçamentos e políticas públicas. A participação do cidadão não se limita ao ato de votar para eleger o poder executivo ou legislativo, mas envolve também as prioridades para os gastos públicos e o controle da administração do governo. Ele deixa de ser alguém que possibilita a continuidade da política tradicional e torna-se um protagonista permanente na administração pública. O OP combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista que deve ser preservada e valorizada”.<sup>5</sup>

## **2. Quando teve início o Orçamento Participativo?**

Apesar dos experimentos parciais anteriores, o OP só teve início formalmente em 1989 em algumas cidades brasileiras, particularmente Porto Alegre. Fora do Brasil, a partir de 1990, a população de Montevideú, Uruguai, foi convidada a participar da utilização dos recursos do município em seu planejamento quinquenal.

## **3. Como as experiências do OP se expandiram?**

Podem ser identificadas três grandes fases de expansão: a primeira (1989-1997) caracterizada pela experimentação em um pequeno número de cidades; a segunda (1997-2000) marcada pela consolidação no Brasil, em que mais de 130 cidades adotaram o orçamento participativo; e a terceira (2000 em diante), pela expansão e diversificação fora do Brasil.

#### **4. Quantas cidades já tiveram experiência com Orçamento Participativo?**

Atualmente, pelo menos 300 cidades ao redor do mundo adotaram este método de administração pública.

#### **5. Onde ocorre o Orçamento Participativo?**

O OP existe principalmente nas cidades, mais especificamente, em nível municipal. Dada a rápida expansão do processo, fica difícil monitorar todas as experiências. O Brasil continua sendo o principal país onde ocorre o OP (aproximadamente 80% do total). Os países da Região Andina (Peru, Equador e, mais recentemente, a Bolívia e a Colômbia) são a segunda maior fonte de experiências. Entretanto, existem também experiências com o Orçamento Participativo, em diferentes níveis e com variados níveis de formalização, em outros países da América Latina e do Caribe (Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile, República Dominicana, Nicarágua, El Salvador e México). Algumas cidades européias iniciaram processos de Orçamento Participativo (acima de tudo na Espanha, Itália, Alemanha e França) e várias cidades africanas (por exemplo, Camarões) e asiáticas (por exemplo, Sri Lanka) estão por iniciar seus próprios processos. São cidades e países que utilizam outros mecanismos participativos para a alocação dos recursos municipais e que, mesmo sem seguir o mesmo esquema do Orçamento Participativo, têm características semelhantes (no Quênia<sup>5</sup>, por exemplo).

#### **6. Em que tipos de cidades são implementados Orçamentos Participativos?**

São realizados Orçamentos Participativos em cidades de todos os tamanhos, desde cidades com menos de 20 mil habitantes (Icapuí<sup>6</sup> e Mundo Novo no Brasil; Rheinstetten, Alemanha; ou Grottomare, Itália) até mega-cidades, como Buenos Aires ou São Paulo. Ocorre também em municípios rurais ou semi-rurais (como Governador Valadares, Brasil) ou totalmente urbanizados (como Belo Horizonte). Ocorre também em municípios com poucos recursos públicos, como Villa El Salvador, no Peru (com um orçamento anual de US\$ 20 por habitante) ou em cidades européias com recursos elevados (receita municipal de US\$ 2,000 *per capita* ou mais).

---

<sup>5</sup> Ver "Review of the Local Authority Service Delivery Action Plans" (LASDAPs) [Revisão dos Planos de Ação sobre a Prestação de Serviços Públicos Locais (LASDAPs)], no Quênia, por Nick Devas e outros 4 consultores. Nairóbi, Maio de 2002.

<sup>6</sup> Ver Caixa de ferramentas do OP, Cidades Ilustrativas. Estudo de Caso sobre Icapuí e bibliografia.

## **7. O Orçamento Participativo é implementado apenas em nível municipal?**

Não exclusivamente! Porém, grande parte dos Orçamentos participativos é implementada em nível municipal, onde há discussão sobre a utilização das verbas municipais. Em nível sub-nacional (província, região, estado, etc.), merece destaque a experiência (atualmente suspensa) do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que surgiu a partir do que estava acontecendo em Porto Alegre. Também foram notáveis as iniciativas supra-municipais na Colômbia, em nível provincial (agrupamento dos municípios de Los Nevados, em El Tolima) ou em nível departamental (por exemplo, em Risaralda, a partir de 2002). O Peru também implementou processos em nível provincial, por exemplo, em Chucampas, Celendin e Moropon Chulucanas. Até hoje, apenas um país, o Peru, possui uma legislação Nacional de Orçamento Participativo para todos os municípios e províncias do país.<sup>7</sup>

Por outro lado, alguns Orçamentos Participativos começam em uma parte do município (bairros, zonas, delegações) ou se limitam a elas, particularmente nas grandes cidades. Foi o caso de Buenos Aires e, mais recentemente, do Distrito 7 (população: 34.000) da cidade de El Alto (população: 680.000) na Bolívia.

## **8. Existem diferenças regionais na forma de implementação do OP?**

Sim, e essas diferenças são positivas. Não existe um modelo único e isto nem seria desejável, já que as experiências são o produto da realidade de cada região, da história e da cultura locais, da organização de sua sociedade civil, dos recursos disponíveis e também da cultura administrativa dos governos que administram os OPs. No Brasil, a força dos movimentos sociais nas cidades, e sua presença no Partido dos Trabalhadores, explica porque os Orçamentos Participativos tendem a ser mais urbanos. Na região Andina, a presença dos Orçamentos Participativos em municípios pequenos e de médio porte deve-se à vitalidade de alguns movimentos sociais e ONGs nessas regiões. Na Europa, os Orçamentos Participativos permitem, acima de tudo, a modernização da administração pública ligada à participação cidadã.

## **9. Quais os benefícios do Orçamento Participativo para a cidade e os cidadãos?**

A maioria dos estudiosos e participantes dos OPs concordam com que um de seus principais benefícios é aprofundar o exercício da democracia através do diálogo do poder público com os cidadãos. Um outro benefício é que o Orçamento Participativo faz com que o estado preste contas aos cidadãos, contribuindo assim para a modernização da administração pública.

---

<sup>7</sup> Ver *Caixa de Ferramentas* do Orçamento Participativo. Instrumentos Técnicos. a) legislação nacional; b) Regulamentação Nacional e c) Lei Suprema.

Na América Latina, em diversos casos o Orçamento Participativo é uma ferramenta para colocar em ordem as prioridades sociais e promover a justiça social. Os cidadãos passam de simples observadores a protagonistas da administração pública, ou seja, participantes integrais, ativos, críticos e reivindicadores. Principalmente nessa região, o OP dá aos cidadãos melhores oportunidades de acesso a obras e serviços como saneamento básico, pavimentação das ruas, melhorias no transporte público e centros de saúde e educação. Participando ativamente no processo do Orçamento Participativo, os cidadãos definem suas prioridades e, ao fazê-lo, têm a oportunidade de melhorar de forma significativa a sua qualidade de vida dentro de um período relativamente curto. Além disso, eles têm a possibilidade de controlar e monitorar a execução do orçamento.

Por outro lado, o OP também incentiva os processos de modernização administrativa e alimenta o processo de planejamento estratégico do município.

#### **10. Quais os benefícios do Orçamento Participativo para a administração pública local?**

O Orçamento Participativo:

- Aumenta a transparência da administração pública e a eficiência dos gastos públicos.
- Incentiva a participação dos cidadãos na tomada de decisões e na distribuição e supervisão da utilização do orçamento público.
- Exige maior prestação de contas dos líderes e gestores públicos.
- Permite a priorização coletiva e a co-gestão de recursos;
- Gera maior confiança entre o governo e a população.
- Cria uma cultura democrática dentro da comunidade e fortalece o tecido social.

#### **11. Quem se beneficia do Orçamento Participativo?**

Todas as regiões, áreas e setores que participam do processo de discussão são beneficiados. Como geralmente os recursos disponíveis são inadequados para atender ao volume de reivindicações, os setores melhor organizados e que participam mais têm maiores chances de se beneficiar do que outros setores.

BOX 1:  
**Porto Alegre – Resultados Alcançados em 15 anos de  
Orçamento Participativo  
(1989 – 2003)**

- a. **Habitação.** Foi possível expandir o número médio de unidades produzidas no local, passando de 493 por ano, no período de 1973 a 1988, para 1.000 por ano, no período de 1989 a 2003, o que permitiu pela primeira vez que Porto Alegre conseguisse conter o crescimento do déficit habitacional.
- b. **Pavimentação de ruas:** O déficit de pavimentação de ruas foi reduzido de 690 km em 1998 para 390 km, em 2003. O OP ajudou a melhorar o acesso ao transporte coletivo e a infra-estrutura pública nas áreas mais carentes de Porto Alegre.
- c. **Acesso à água e saneamento básico.** O percentual de moradias com acesso a água tratada aumentou de 94,7% em 1989 para 99,5% em 2002; a população com acesso à rede de esgoto municipal aumentou de 46 % em 1989 para 84% em 2002; o percentual de dejetos líquidos tratados subiu de 2% em 1989 para 27.5% em 2002.
- d. **Educação.** O número de escolas públicas aumentou de 29 em 1988 para 84 em 2002, com um aumento correspondente em matrículas: de 17.862 para 55.741 alunos. Além disto, os serviços educacionais oferecidos foram ampliados, incluindo Alfabetização de Adultos e Educação de Jovens e Adultos, através de programas integrados ao sistema público de educação. Através do OP, foi criado também o Complexo de Atenção à Criança, que hoje atende 126 instituições de atenção à infância, abrangendo 10 mil crianças.
- e. **Saúde.** Embora somente a partir de 2000 a saúde se tornou uma das três prioridades do OP, a gestão da saúde pública é responsabilidade integral do governo municipal. Isto apesar do congelamento no número de transferências anuais do governo federal. Hoje, o Prefeito dedica aproximadamente 18% dos gastos da administração central para a saúde, comparado com uma média anual abaixo de 10% na década de 90.
- f. **Ação Social.** Esta área só foi incluída como prioridade do OP a partir de 1997. As várias atividades em andamento estão voltadas para diversos grupos, como as pessoas com necessidades especiais, crianças e jovens em situação de risco, pessoas sem teto, vítimas da violência, idosos em situação de abandono, famílias de baixa renda e outros.

Fonte: Baierle, S. em Documento Base

## 12. Quais as dimensões do Orçamento Participativo?

O Orçamento Participativo é um processo multidimensional:

1. Dimensão Orçamentária/financeira
2. Dimensão participativa (essas duas dimensões são a base do processo)
3. Dimensão normativa e legal-jurídica
4. Dimensão espacial/territorial
5. Dimensão política/governança

As primeiras quatro são exploradas neste Manual.<sup>8</sup>

## 13. Onde encontrar mais informações sobre o Orçamento Participativo?

Geralmente as cidades que trabalham com o Orçamento Participativo também têm *sites* atualizados na Internet, descrevendo suas experiências (Ver Box 2: *sites* do Orçamento Participativo na Internet). Algumas organizações não-governamentais se especializaram em uma ou outra cidade. Entretanto, a informação é escassa e geralmente é disponibilizada em Espanhol e/ou Português.

No contexto da Campanha Global pela Governança Urbana, o Programa UN-Habitat, através do Escritório Regional para a América Latina e o Caribe do Programa de Gestão Urbana (PGU-ALC) selecionou vários recursos (Ver Box 3: Coletânea de recursos que apóiam o OP e facilitam as transferências inter-regionais (PGU/UN-HABITAT), disponíveis no *site* a fim de fornecer informações e ferramentas que anteriormente se encontravam bastante dispersas. Esses recursos complementam o presente Manual.

---

<sup>8</sup> A dimensão política/governança é desenvolvida em um documento separado. Entretanto, como se trata de um tema transversal, ele é tratado em várias perguntas deste documento.

**Box 2:**  
**Sites na Internet sobre Orçamento Participativo**

**Brasil**

Recife  
<http://www.recife.pe.gov.br>  
Porto Alegre  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br>  
Belém  
<http://www.prefeituradebelem.com.br>  
Belo Horizonte  
<http://www.prata.pbh.gov.br>  
Santo André  
<http://www.santoandre.sp.gov.br>  
Campinas  
<http://www.campinas.sp.gov.br>  
Alvorada  
<http://www.alvorada.rs.gov.br>  
Juiz de Fora  
<http://www.juizdefora.mg.gov.br>  
Caxias do Sul  
<http://www.caxias.rs.gov.br>  
Icapuí  
<http://www.icapui.ce.gov.br>  
Mundo Novo  
<http://www.mundonovo.ba.gov.br>  
São Paulo  
[www.prefeitura.sp.gov.br](http://www.prefeitura.sp.gov.br)

**Outras cidades da América Latina**

México Distrito Federal, México  
<http://www.df.gob.mx>  
Buenos Aires, Argentina.  
<http://www.buenosaires.gov.ar>  
Montevideo, Uruguai.  
<http://www.montevideo.gub.uy/gobierno>  
Rosario, Argentina.  
<http://www.rosario.gov.ar>  
Villa El Salvador, Perú.  
<http://www.munives.gob.pe>

Cuenca, Ecuador.  
<http://www.cuenca.gov.ec>  
Cotacachi, Ecuador.  
<http://www.cotacachi.gov.ec>

**Europa**

Córdoba, Espanha.  
<http://www.ayuncordoba.es>  
Mons, Bélgica.  
<http://www.mons.be>  
Saint Denis, França.  
<http://www.ville-saint-denis.fr>  
Palmela, Portugal.  
<http://www.bm-pinhalnovo.com>  
<http://www.cm-palmela.pt>  
Bobigny, França.  
<http://www.ville-bobigny.fr>  
Pieve Emanuele, Itália.  
<http://www.comune.pieveemanuele.mi.it>  
Rheinstetten, Alemanha.  
<http://www.rheinstetten.de>  
Manchester, Inglaterra  
[www.participatorybudgeting.org.uk](http://www.participatorybudgeting.org.uk)

**Outros sites**

Rede URBAL 9  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal>  
PGU-ALC  
<http://www.pgualc.org>  
DRD  
<http://www.budget-participatif.org>

*Fonte:*  
*Introdução ao Recurso OP*

Além disto, a Rede URBAL 9 de Orçamento Participativo e Financiamento Local, com 200 cidades e instituições, é coordenada pela cidade de Porto Alegre. Um dos objetivos da rede é a produção de conhecimento e a troca de experiências. Mais informações encontram-se disponíveis no site:

[www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/](http://www.portoalegre.rs.gov.br/urbal/)

**Box 3:**  
**Coletânea de Recursos para apoiar o OP**  
**e facilitar transferências inter-regionais**  
**(PGU/UN-Habitat)**

Quatro componentes interligados:

- (A) Uma Biblioteca Digital composta de 3 partes diferentes: (1) uma bibliografia comentada com 20 documentos básicos que são uma introdução ao Estado da Arte, selecionados entre 200 referências; (II) uma bibliografia geral com 130 títulos, organizada por cidades, especialmente aquelas que são estudos de casos ilustrativos; (III) uma biblioteca do PGU composta de 10 títulos produzidos pelo PGU e seus parceiros. Todos estão disponíveis em PDF. A biblioteca do PGU tem também artigos da edição especial “Era Urbana sobre OP”.
- (B) Um conjunto de ferramentas composto de instrumentos práticos e técnicos, bem como leis e regulamentos criados pelas cidades “ilustrativas” e usados com sucesso. Com as 15 ferramentas técnicas incluídas e os exemplos de leis, os interessados estão capacitados para enfrentar as questões cruciais da implementação do OP, como também para descobrir “como” definir critérios para a alocação orçamentária, regras e funcionamento, exemplos de ciclos diferentes de OP, documentos de prestação de contas, sistemas de controle, legislação municipal para a transparência do processo, etc.
- (C) Folhas de Dados sobre Cidades, com 14 Cidades Ilustrativas, demonstrando a abrangência das experiências e do contexto atual: tamanho das cidades, diferenças regionais, índice de “consolidação”, nível e origem dos recursos e variedade de abordagens. O usuário é convidado a utilizar a abordagem modelo e estudar a diversidade e adaptabilidade às diferentes situações locais.
- (D) Um Diretório composto de 3 partes: (I) pessoas de contato nas cidades ilustrativas; (II) profissionais e estudiosos, particularmente alguns dos autores dos livros que constam da bibliografia comentada, e (III) uma lista dos *sítes* das principais cidades, inclusive as cidades ilustrativas.

Dois pontos de entrada:

1. Este Manual FAQ, que é o mais prático e simples possível. Os usuários interessados em informações mais detalhadas podem consultar os folhetos informativos sobre as cidades. As respostas às FAQs também levam o leitor a consultar o conjunto de ferramentas e a biblioteca digital.
2. O “Concept Paper” mostra ao leitor a bibliografia comentada, os estudos de casos e as ferramentas e instrumentos legais. Esse documento é bastante conceitual, mas está profundamente arraigado nas experiências práticas. Ele conecta o OP à Campanha Global pela Governança Urbana e as Metas de Desenvolvimento do Milênio.



# CAPÍTULO II.

## Início e Implementação de um Orçamento Participativo

#### **14. Qualquer município pode implementar o OP?**

Em princípio, sim. Entretanto, a experiência tem confirmado que certos pré-requisitos são essenciais para o sucesso desse empreendimento.

#### **15. Quais as condições básicas necessárias para a implementação de um OP em um município? <sup>9</sup>**

Existem vários pré-requisitos para a implementação de um Orçamento Participativo. O primeiro é a vontade política do Prefeito e demais tomadores de decisão do município. É necessário que haja vontade política a fim de sustentar todo o processo. A manifestação mais visível desta vontade será na fase de implementação, quando os compromissos se concretizarem em investimentos tangíveis.

O segundo é a presença e interesse das organizações da sociedade civil e, melhor ainda, dos cidadãos em geral. Esta condição é decisiva para a sustentabilidade do exercício.

O terceiro é uma definição clara e compartilhada das regras do jogo. Essas regras referem-se aos valores que serão discutidos, bem como estágios e períodos respectivos, regras para a tomada de decisão (e, no caso de não haver acordo, a responsabilidade e a autoridade de cada ator para tomar decisões), o método de delegar responsabilidades, autoridade e recursos entre os bairros e áreas diferentes da cidade, e a composição do Conselho do Orçamento Participativo. Essas regras não podem ser decididas de forma unilateral. Elas precisam ser determinadas com a ampla participação da população e ajustadas posteriormente, a cada ano, com base nos resultados e no funcionamento do processo.

O quarto pré-requisito é a vontade de capacitar a população e as autoridades municipais sobre o orçamento público em geral, bem como sobre o Orçamento Participativo, em particular. Isto envolve explicar valores, fontes de verbas e o atual sistema de despesas. É importante também esclarecer quais as áreas de gastos públicos que são da responsabilidade do município e as que estão fora do alcance das autoridades locais.

Uma quinta condição é a ampla divulgação das informações, através de todas as formas possíveis. A população deve ser informada sobre as datas e locais das reuniões, bem como sobre as regras do jogo que já foram decididas.

---

<sup>9</sup> Consultar a Biblioteca Digital da Caixa de Ferramentas do OP. Conceitualização do Orçamento Participativo a partir de experiências latino-americanas. Pp 81-89. Procedimentos do Seminário Internacional sobre “Orçamentos Participativos no Contexto Boliviano” PGU-ALC, Documento No. 130 (PDF).

Finalmente, o sexto pré-requisito é a priorização das reivindicações, feita pela população e ligada a critérios técnicos que incluem uma análise das falhas existentes em termos de infraestrutura e serviços públicos. Isto é importante para facilitar uma distribuição mais justa dos recursos.

## **16. Em que condições não é recomendável implementar o Orçamento Participativo?**

Não se recomenda a implementação do OP quando os pré-requisitos acima não estiverem presentes. Além disso, ele não é aconselhável se uma ou duas das partes, seja o governo ou os cidadãos, não estiverem abertos a mudanças e à gestão compartilhada dos recursos públicos.

É melhor também evitar o orçamento participativo caso falte honestidade e transparência na administração local. Implementar um OP nesse contexto daria legitimidade ou ocultaria práticas contrárias aos princípios básicos do orçamento participativo.

Quando as condições locais não são ideais em um dado momento, isto não quer dizer que as pessoas e instituições interessadas devam abandonar a idéia do Orçamento Participativo. Outras iniciativas mais limitadas podem ser tomadas, como tentar introduzir maior transparência no processo orçamentário.<sup>10</sup> A organização de fóruns ou outras atividades, com a presença de representantes legítimos da sociedade civil, pode ser um mecanismo para pressionar a abertura de uma discussão pública sobre o orçamento e seu controle por parte dos cidadãos. Muitas cidades estão neste momento passando por um estágio preparatório para o Orçamento Participativo.

## **17. Quais os princípios básicos do Orçamento Participativo?**

Os princípios fundamentais são uma democracia participativa, como um modelo político, como também boa governança<sup>11</sup>. Se esses princípios forem considerados universais, cada cidade ou país irá convertê-los em meios práticos que reflitam suas necessidades e o contexto local.

---

<sup>10</sup> Sobre iniciativas e métodos para melhorar o nível local de transparência, ver "Tools to Support Transparency in Local Governance" ["Ferramentas de Apoio à Transparência para a Governança Local"], publicado com o patrocínio da Campanha Global sobre Governança Urbana, Março de 2004.

<sup>11</sup> Ver UN-HABITAT, Campanha Global sobre Governança Pública, *Concept Paper*, Março 2002. 26pp+anexo e *site* na Internet <[unhabitat.org/campaigns/governance](http://unhabitat.org/campaigns/governance)>

**Box 4:**  
**Método para um estudo pré-diagnóstico**  
**A experiência de Salford, Inglaterra**

Os três objetivos do estudo apresentado à Câmara Municipal de Salford foram os seguintes:

1. Desenvolver uma Matriz Orçamentária para Salford, a fim de explorar as prioridades e temas estabelecidos no Plano Comunitário de Salford.
2. Explorar como a Matriz Orçamentária poderia ser integrada ao planejamento comunitário e aos processos do ciclo orçamentário.
3. Avaliar as oportunidades e desafios apresentados por essa análise, com vistas a incorporar uma abordagem mais participativa no ciclo orçamentário de Salford.

Além disto, foram estabelecidos sete estágios para o desenvolvimento de uma Matriz Orçamentária, que são resumidos a seguir:

- Estágio 1: Identificar o total disponível para investimento
- Estágio 2: Desenvolver prioridades e idéias locais
- Estágio 3: Transformar as prioridades locais em prioridades para toda a cidade
- Estágio 4: Fazer ajustes para a população
- Estágio 5: Fazer ajustes para os níveis de necessidades
- Estágio 6: Ponderar a matriz orçamentária
- Estágio 7: Determinar alocações específicas

Fonte: Iniciativa Comunitária. Construindo um Orçamento Popular, Estudo da Matriz Orçamentária de Salford. Relatório apresentado ao Comitê Orçamentário da Câmara Municipal de Salford, Maio de 2003. Direitos autorais: CPI [bridget@communitypride.org.uk](mailto:bridget@communitypride.org.uk)

Como ilustração, seguem os 8 princípios norteadores (resumidos) da Lei do Orçamento Participativo no Peru.<sup>12</sup>

- Participação
- Transparência
- Igualdade
- Tolerância
- Eficiência e eficácia
- Imparcialidade
- Competitividade
- Respeito ao que foi acordado

---

<sup>12</sup> Para uma versão completa, consultar Caixa de Ferramentas do OP: Instrumentos Legais.

A co-gestão dos recursos públicos oferece uma outra dimensão para esses princípios.

## **18. Como um Orçamento Participativo é colocado em prática?**

Não existe uma receita universal para começar um orçamento participativo. Cada situação local será diferente.

O primeiro passo sugerido é fazer uma análise da situação (ou diagnóstico) para avaliar o grau em que os princípios essenciais são respeitados e os pré-requisitos são atendidos. Essa análise pode variar em termos de conteúdo de uma cidade para outra (ver Box 4, a experiência de Salford, Inglaterra).

Um segundo passo importante é criar, também de forma participativa, um mapa (ou avaliação) dos atores locais interessados no processo e aqueles que poderiam se opor.

Um terceiro passo seria uma análise clara e uma definição, por parte do governo, do valor e da origem dos recursos que seriam submetidos à consideração do processo do Orçamento Participativo, bem como os recursos necessários para que o município implemente o processo. Nesse ponto, recomenda-se que o município faça uma análise do custo-benefício desse empreendimento.

O próximo passo é a criação de alianças e a abertura do diálogo a fim de ganhar mais adeptos para a idéia e aumentar sua legitimidade dentro do município. Os elementos chaves poderiam ser:

- Fazer um acordo com o governo
- Dialogar com os principais representantes da sociedade civil
- Buscar o envolvimento inicial dos vereadores (membros do Conselho) eleitos

O quinto passo é o desenho dos regulamentos internos do Orçamento Participativo, que definem as regras do jogo durante o primeiro ano.

É importante levar em conta os seguintes princípios operacionais:

**Box 5:**  
**Duas representações gráficas do**  
**Orçamento Participativo em Porto Alegre**



Fonte: Município de Porto Alegre, 2004



Fonte: [www.ongcidade.org](http://www.ongcidade.org), 2003

- **Participação universal:** Todos os cidadãos podem participar, não importa a sua condição sócio-econômica, embora os grupos organizados tenham um papel importante no processo. Na verdade, será necessário pensar na direção de formas específicas de envolver mais elementos que não estão exercendo a sua cidadania.
- **Transparência do orçamento** tanto em termos de receita, como de gastos.
- **Flexibilidade:** O processo deve ser flexível o bastante para permitir avaliação e ajustes contínuos.
- **Objetividade:** Devem ser usados critérios objetivos e explícitos para a alocação dos recursos a fim de assegurar a credibilidade do processo.
- **Ênfase em gênero:** Participação igual de homens e mulheres no processo. Com relação a isso, é importante fazer a desagregação dos dados numéricos por gênero, tanto no orçamento, como nos impactos dos investimentos.
- **Foco pluri-cultural e multi-étnico:** Discriminação positiva e ações afirmativas para assegurar a participação e o poder de tomar decisões dos excluídos (por exemplo, grupos indígenas).

## 19. Quais os principais estágios de um OP?

Os diferentes estágios fazem parte do ciclo anual, chamado Ciclo do Orçamento Participativo. Existem variações de cidade para cidade<sup>13</sup>. Seguem abaixo os principais estágios (ver também as figuras 5 e 6: exemplos de Porto Alegre e Pinheiral, Brasil).

O ciclo de discussão, negociação e elaboração do Orçamento Participativo leva um ano e normalmente é composto dos seguintes estágios (especialmente nas grandes cidades):

- **Assembléias Locais (paróquia, bairro, distrito, etc.) e Setoriais**

Nessas assembléias, o Prefeito relata aquilo que foi realizado e que não existia no período anterior, apresenta o plano de investimentos e as Regras do Processo do Orçamento Participativo. Os delegados locais e setoriais (temáticos e por questões específicas) do Orçamento Participativo são eleitos (ou designados), com base em critérios estabelecidos no conjunto de regras.

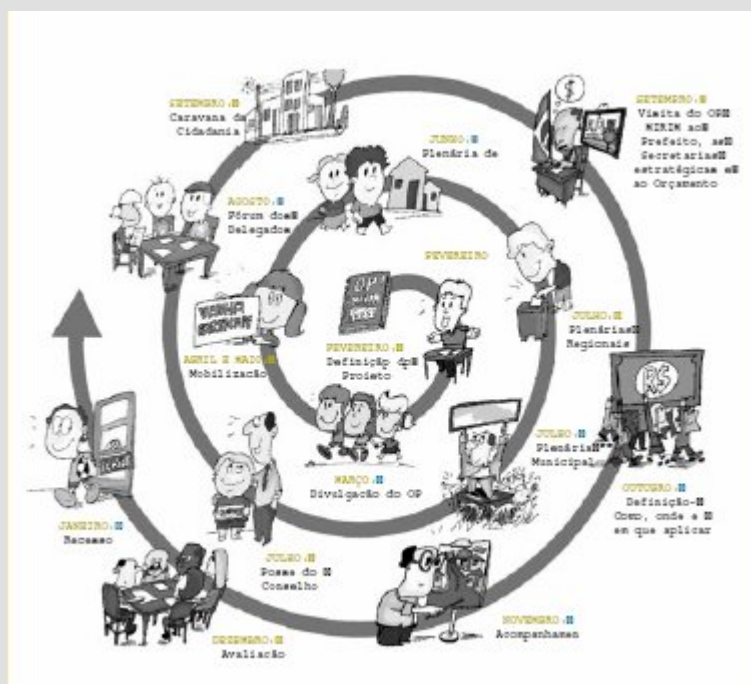
- **Reuniões locais e setoriais (opcionais)**

São reuniões entre os delegados e delegadas e suas comunidades. Elas podem acontecer sem a presença das autoridades, se os delegados desejarem. Nessas reuniões, os participantes decidem os projetos prioritários que serão executados. Na Europa e em várias cidades da

---

<sup>13</sup> Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo: três exemplos do Ciclo do Orçamento Participativo.

## Box 6 O Ciclo do Orçamento Participativo em Pinheiral



Fonte: Município de Pinheiral – O Ciclo do Orçamento Participativo das crianças

América Latina, é necessário envolver o governo local em pelo menos algumas assembleias, já que a sociedade civil não é organizada ou não está preparada para realizar este estágio por conta própria. A discussão nas assembleias deve ser complementada com discussões regulares entre os delegados nos seguintes níveis: regional, questões específicas e toda a cidade. Isto porque em algumas assembleias a qualidade dos debates pode ser baixa. Isto se torna necessário para que o Orçamento Participativo não se limite a um plebiscito ou a uma forma de populismo.

- **Câmara Municipal**

Este é um evento onde o Comitê do Orçamento Participativo entrega oficialmente ao Prefeito a lista de projetos prioritários definidos através da participação dos cidadãos. É nesse evento que os membros do Comitê do Orçamento Participativo são oficialmente instalados.

- **Desenho da matriz orçamentária**

O município e o Comitê do Orçamento Participativo fazem o desenho da matriz orçamentária. Estes são momentos essenciais e também os mais controversos do processo. O Plano de Investimento é criado, compartilhado com a população e, em seguida, publicado para ser usado no monitoramento e no cumprimento do que foi acordado.



- **Avaliação do processo**

Uma vez concluído o ciclo, as Regras do Processo do OP são avaliadas e ajustadas. As novas Regras serão usadas no ano seguinte.

O primeiro ciclo vai das primeiras reuniões (geralmente em março) nos bairros, sendo concluído com a aprovação da matriz orçamentária (em outubro ou novembro).

Existe um segundo ciclo, chamado Implementação do Ciclo de Supervisão, que começa no ano seguinte (ver Box 7 sobre Belo Horizonte).<sup>14</sup> Através de todo esse ciclo, que começa com estudos técnicos e termina com a inauguração dos projetos aprovados, as autoridades locais, os cidadãos e geralmente as comissões específicas de monitoramento continuam interagindo.

---

<sup>14</sup> Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Orçamento Participativo: 10 anos de experiência em Belo Horizonte: A gente faz uma BH melhor. Belo Horizonte, 2002, 14 p.

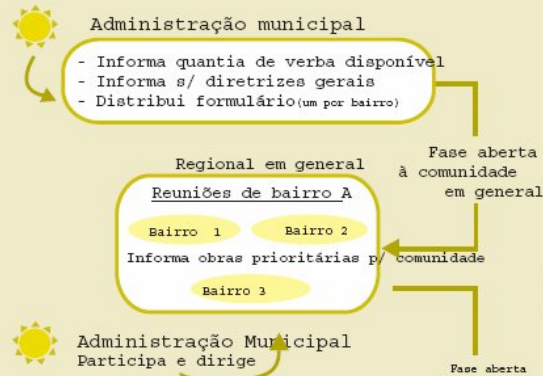
## Box 7:

# O Ciclo do Orçamento Participativo em Belo Horizonte: Do planejamento à execução de obras e serviços públicos

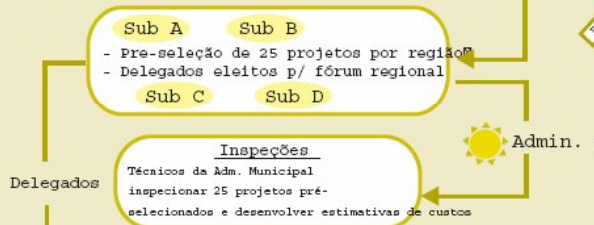
### DEFINIÇÃO DO PROJETO

### EXECUÇÃO DOS PROJETOS

#### 1ª Rodada (por sub-região)



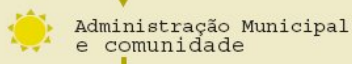
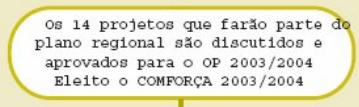
#### 2ª Rodada (por sub-região)



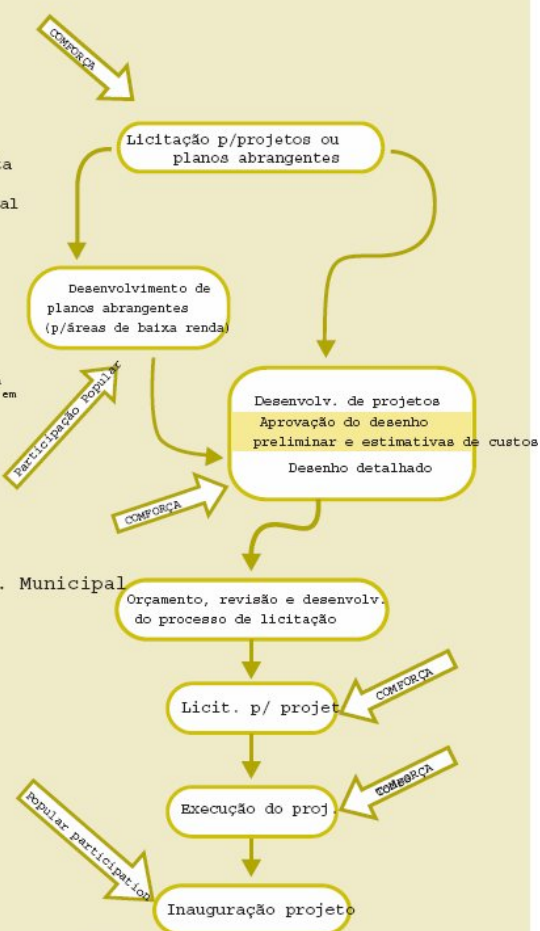
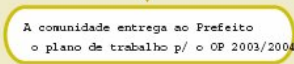
#### 3 - Caravanas Prioritárias



#### 4 - Fórum Regional de prioridades orçamentárias



#### 5 - Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias



Agora que você conhece cada passo do Orçamento Participativo, é mais fácil participar do processo de tomada de decisão. Não perca as reuniões do OP em sua região.

# CAPÍTULO III.

## Dimensão Financeira

**Box 8**  
**Mundo Novo e Porto Alegre – Duas cidades que discutem 100% de seu orçamento com a população**

Em Porto Alegre, 100% do orçamento é considerado participativo, porque o Conselho do Orçamento Participativo (COP), constituído de delegados eleitos, analisa e comenta todo o orçamento (antes de ser enviado à Câmara Municipal). A parte discutida nas assembleias, onde todos os cidadãos participam, equivale a 100% dos recursos disponíveis para investimento, que varia a cada ano e chega a mais de 10% do orçamento total.

Isto acontece também em Mundo Novo, um pequeno município do Mato Grosso do Sul, Brasil, com 16 mil habitantes, onde 100% do orçamento é submetido a discussão popular. Entretanto, nesse caso, e ao contrário de Porto Alegre, isto é feito de maneira direta através de reuniões abertas a todo o município. Esta é a forma mais avançada de se fazer o “orçamento participativo”, demonstrando que todo o orçamento do município pode ser submetido ao debate público – inclusive o salário do Prefeito.

Documento base (op. cit) – Ver Biblioteca digital (Caixa de Ferramentas OP)

**Box 9**  
**Proporção do orçamento de capital discutido no OP (1997-2003) em 103 municípios brasileiros**

<b>Proporção do orçamento de capital discutido</b>	<b>Número de municípios</b>	<b>% de todos os municípios</b>
De 1 - 10%	15	15.0
De 11 - 20%	05	05.0
De 21 - 30%	04	04.0
De 31 - 40%	05	05.0
De 41 - 50%	07	07.0
De 51 - 60%	---	---
De 61 - 70%	02	02.0
De 71 - 80%	05	05.0
De 81 - 90%	01	01.0
De 91 - 99%	---	---
100%	22	21.0
Não discute os recursos	10	10.0
Não respondeu	27	26.0
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>	<b>100.0</b>

## **20. Que percentual do Orçamento municipal total é submetido à análise no OP?<sup>15</sup>**

O Orçamento Participativo em geral, particularmente no Brasil, representa entre 2 e 10% do orçamento executado, ou seja, do valor gasto de fato, que tende a ser menos do que o orçamento planejado do ano anterior. Esses valores representam uma proporção variável do orçamento municipal para investimento. Entretanto, poucas cidades colocam mais de 10% de seu orçamento total para discussão popular, e muito poucas, como Mundo Novo ou Porto Alegre, discutem, pelo menos tecnicamente, 100% dos seus orçamentos. (Ver Box 8). No outro extremo encontram-se algumas cidades, principalmente, na Europa, onde o processo de OP envolve menos de 1% de todo o orçamento municipal disponível.

## **21. Que proporção do orçamento municipal é colocada em discussão?**

Varia entre 100% do investimento total ou orçamento de capital e um pequeno percentual (Ver Box 9). Pode-se dizer então que alguns Orçamentos Participativos trabalham com um “P” maiúsculo, enquanto outros podem ser designados mais corretamente com um “p” minúsculo.

## **22. Existe um percentual ótimo do orçamento municipal que deveria ser submetido à discussão pública?**

Não, isto depende de cada situação local e, particularmente, da vontade política do município e da pressão dos cidadãos. Em algumas cidades, esse percentual tem crescido ano após ano, à medida que a experiência vai se consolidando e os participantes – tanto os políticos quanto o povo em geral – vão ganhando confiança. Entretanto, quanto maior o percentual do orçamento discutido, maior a experiência e o interesse dos cidadãos.

## **23. Qual a origem dos recursos que são discutidos?**

Embora a origem dos recursos seja geralmente o orçamento municipal, é importante observar as seguintes situações típicas:

---

<sup>15</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 23 da Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas

**Box 10**  
**Relação entre o Orçamento Participativo  
e desempenho fiscal**

Em Campinas, Recife e Cuenca, a arrecadação de impostos aumentou significativamente em poucos anos, enquanto em Porto Alegre, o nível de impostos sobre imóveis e propriedades caiu de 20 para 15%. O efeito disto foi lógico – em menos de 10 anos, os impostos sobre imóveis subiram de 6 para quase 12% da receita atual do município. Em Mundo Novo, Brasil, destaca-se também a redução dos níveis de sonegação de impostos.

Nos municípios de Ilo e Villa El Salvador, no Peru, a distribuição dos recursos do Orçamento Participativo está diretamente ligada ao nível de arrecadação de impostos. Embora não haja uma evidência direta e tangível dos efeitos dos critérios fiscais envolvidos sobre as melhorias nos níveis de sonegação de impostos, está claro no município de Ilo que “o processo permite uma maior conscientização sobre os recursos municipais, seus limites e origens.”

Fonte: Estudos de Caso, VES e Ilo – Ver casos ilustrativos (Caixa de Ferramentas OP)

- O caso mais comum é o valor a ser discutido fazer parte do orçamento global (seja o orçamento para investimento ou mais), claramente identificado como Orçamento Participativo.
- Em várias cidades, particularmente na região andina, o OP trabalha com um percentual das verbas transferidas do governo federal (por exemplo, no Peru, o chamado Fundo de Compensação Municipal). Nesse caso, as discussões podem estar sujeitas a condições ligadas a esses fundos.
- Em alguns países, as transferências do governo federal são sujeitas a um processo semelhante ao Orçamento Participativo. Por exemplo, no Quênia,<sup>16</sup> o Plano de Ação dos Serviços Públicos Locais (LASDAP) é um instrumento que envolve as comunidades nas decisões sobre a utilização das transferências do governo federal para o governo local.
- As verbas discutidas no Orçamento Participativo também podem ser limitadas a recursos designados para outra área, por exemplo, ação social ou educação. As discussões também podem se limitar aos recursos designados a um programa específico, por exemplo, a reabilitação de uma praça, a revitalização do centro histórico ou a construção de um canal de água de chuva (St. Feliú de Lobregat, Espanha). Nesses casos, os recursos podem ser provenientes dos níveis nacional, estadual ou municipal.

---

<sup>16</sup> Ver “Revisão dos Planos de Ação dos Serviços Públicos Locais (LASDAPs)”, no Quênia, por Nick Devas e outros quatro consultores, Nairobi.

Até o momento, os recursos discutidos pela população, pelo menos na América Latina, são essencialmente “endógenos”, ou seja, recursos nacionais ou locais, e não empréstimos ou doações internacionais.

#### **24. Qual o impacto do Orçamento Participativo sobre a arrecadação fiscal e a receita municipal?<sup>17</sup>**

Na América Latina, existe uma clara evidência de que o processo do Orçamento Participativo traz um aumento na arrecadação fiscal (impostos e outras taxas) e uma redução na sonegação. Os motivos são a transparência da administração pública, que fica implícita no Orçamento Participativo. A visibilidade a curto-prazo das obras e serviços públicos que resulta do OP também tende a alterar a cultura cívica fiscal.

#### **25. Todas as reivindicações dos cidadãos resultam em obras e serviços públicos?<sup>18</sup>**

Não. Geralmente, o número de reivindicações e projetos propostos e seus valores correspondentes são maiores do que os recursos disponíveis. Por este motivo, os critérios para a priorização e o processo de seleção dessas prioridades é crucial a cada ano. Uma reivindicação que não foi selecionada como prioridade para o ano corrente pode ser apresentada no ano seguinte. Em algumas cidades, o número de projetos que serão financiados é fixado de antemão, por exemplo, 14 projetos para cada sub-região de Belo Horizonte.

Além disto, algumas das reivindicações da população podem estar fora da jurisdição do governo local e depender de prerrogativas do governo federal ou regional. Nesses casos, geralmente as demandas não são aceitas.

#### **26. Como os recursos são distribuídos dentro de uma cidade? Por setor? Por região?<sup>19</sup>**

Os recursos podem ser designados de duas maneiras. A primeira é designar os recursos por região ou sub-região, às vezes com uma distribuição privilegiada especificamente para as áreas mais pobres (favelas, vilarejos pobres, etc.). A segunda é a designação por setor. Essas prioridades setoriais refletem as prioridades de uma cidade para um ano específico (“Saúde para Todos”, “Transporte Inteligente para as Pessoas”, “Um futuro melhor para nossas crianças,

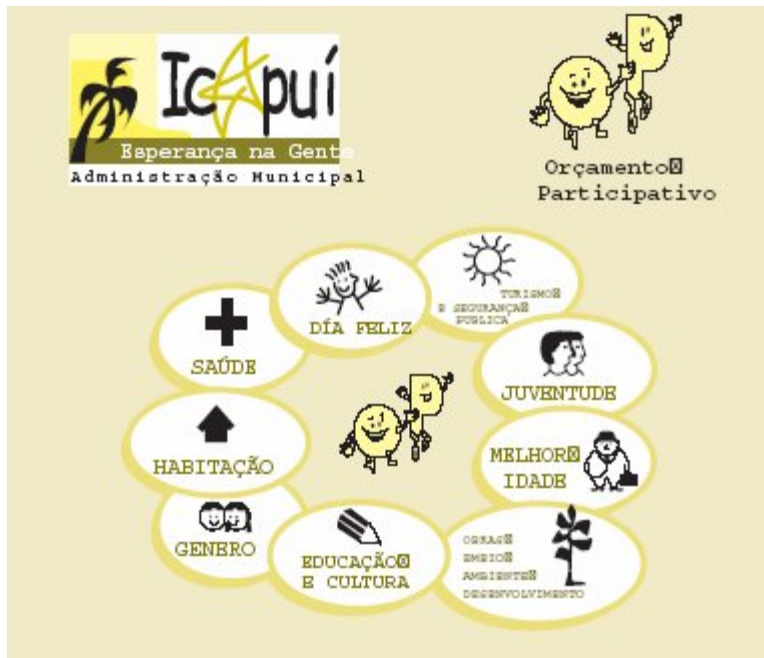
---

<sup>17</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 25 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas

<sup>18</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 26 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas

<sup>19</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 27 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas

## Box 11 Exemplo de assembléias temáticas em Icapuí, 2004



As Assembléias Temáticas representam, no processo do OP, um espaço de debate com os setores sociais. Essas reuniões tratam de questões de interesse geral para a população, bem como de políticas e programas municipais sobre um assunto específico. De cada 9 grupos temáticos, 2 representantes e 2 substitutos são nomeados para participar do Fórum do Orçamento Participativo.

Fonte: Município de Icapuí, 2004.



inclusão social, urbanismo e meio-ambiente”, etc.), podendo variar de um ano para outro. É importante compreender este sistema duplo de distribuição a fim de entender como o OP é construído com base em reuniões específicas de cada setor ou área, plenárias ou fóruns. (Ver Box 11, Assembléias Temáticas em Icapuí, 2004).<sup>20</sup>

## **27. Como os critérios orçamentários são definidos?**

Esta definição é a chave para o desenvolvimento correto do processo. Não existem critérios estabelecidos ou predeterminados. Os critérios para a designação de recursos por região e sub-região e por setor precisam ser definidos por cidade de forma participativa (Exemplos no Box 12). Trata-se um passo chave no processo, onde as organizações sociais e os cidadãos começam a se apropriar do processo, entendê-lo e explicá-lo a outras pessoas. Cada cidade usa um ou mais critérios para designar recursos. Entre os mais comuns encontram-se: a população de uma certa região, prioridades (habitação, ruas, educação, saúde, esgoto, etc.) escolhidas pelos moradores, necessidades básicas não atendidas (água, eletricidade, saneamento), grau de participação no processo, grau de sonegação ou atraso no pagamento de impostos, atenção recebida nos anos anteriores, impacto do projeto sobre a comunidade e impacto sobre os grupos vulneráveis ou marginalizados. Existem também outros critérios.<sup>21</sup>

Esses critérios podem ter pesos diferentes. Por exemplo, se os critérios para a distribuição geográfica de recursos para uma cidade forem a população e o percentual de necessidades básicas não atendidas (acesso a água potável, percentual de domicílios com serviço de coleta de lixo, habitação, etc.), pode acontecer que a Cidade A resolva dar o mesmo peso a cada critério e a Cidade B opte por dar três vezes mais peso aos critérios relativos a necessidades básicas não atendidas. Nesse último caso, mais recursos estariam disponíveis para as áreas mais carentes.

Esses critérios ainda não foram fixados. Entre os ciclos ou durante um ciclo, os delegados ou conselheiros eleitos através do Orçamento Participativo, em alguns casos junto com as autoridades locais, podem rever os critérios e resolver adicionar um novo critério, remover um antigo ou alterar seus pesos relativos. Essas decisões serão aplicadas no ano seguinte e incluídas nas regras, procedimentos ou regulamentos municipais. Esse processo demonstra a natureza evolutiva, ajustável e flexível do Orçamento Participativo.

---

<sup>20</sup> Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo. Estudo de caso sobre Icapuí e bibliografia.

<sup>21</sup> Observar os critérios utilizados pelas 14 Cidades Ilustrativas e a bibliografia geral.

Box 12: Critérios p/ Alocação de Recursos. Exemplos de Villa El Salvador, Peru (2002) e Dourados, Brasil (2002)



**Critérios de Distribuição dos Recursos No Plano de Investimento**

Para atender as prioridades votadas pela população, foi analisada a situação de cada região e su as necessidades e definidos os seguintes critérios para serem aplicados em cada situação:

1. Carência de serviços ou infra-estrutura peso 10
2. População total da região peso 20
3. Prioridade temática da região

Em cada região a aplicação dos recursos foi calculada de acordo com a seguinte tabela:

Carência (peso 4)	nota 10
Até 25%	nota 2
De 26% até 50%	nota 3
De 51% até 75%	nota 3
De 76% até 100%	nota 4
População (peso 1)	nota 10
Até 13.000 Hab.	nota 2
De 13.001 a 26.000 Hab.	nota 2
Acima de 26.000 Hab.	nota 3
Prioridade (peso 2)	nota 3
Primeira Prioridade	nota 3
Segunda Prioridade	nota 2
Terceira Prioridade	nota 1

**Critérios de Distribuição dos Recursos FUNDOS**

S/. 171,000.  
Fundo de Compensação Municipal 2000

S/. 1,829,000.  
Empréstimo na conta do Fundo de Compensação Municipal



Critérios para decidir a aprovação dos projetos dos planos setoriais

Índice de pobreza

Índice de Qualidade de Vida

Morosidade na tributação

Índice de predios que não estão em dia com os impostos

I	66.43%
II	66.89%
III	69.85%
IV	68.36%
VII	72.47%
IX	80.31%
Edilberto Ramoa	67.26%
Oasis	75.71%

Fonte: Municipio de Villa El Salvador, 2002. Fonte: Municipio de Dourados, 2002

Além da utilização dos critérios de peso, um importante instrumento pedagógico usado nos municípios brasileiros (mas não exclusivamente) são as Caravanas de Prioridades. Durante essas “caravanas”, os delegados eleitos visitam as diversas áreas da cidade a fim de observar em primeira mão as reivindicações identificadas. Isto torna possível visualizar os diversos níveis de necessidade e, acima de tudo, dá maior legitimidade aos critérios técnicos apresentados. Permite também que os delegados de cada área possam enxergar a cidade como um todo e também as necessidades que estão fora de suas áreas específicas.

## **28. Onde são discutidos os Orçamentos Participativos e quem tem autoridade para tomar decisões?**

Em termos gerais, e particularmente no sistema brasileiro, a decisão inicial sobre os itens do orçamento e os valores discutidos pela população é tomada pela Câmara de Vereadores (ou equivalente). De forma semelhante, a matriz do orçamento proposta, que é resultado do processo do Orçamento Participativo, é ratificada posteriormente pela Câmara de Vereadores. A experiência demonstra que em poucos casos a Câmara veta ou altera a matriz do orçamento proposta.

A formulação da matriz do orçamento, baseada nas reivindicações da área ou do setor, é uma característica exclusiva do Orçamento Participativo. O primeiro nível de priorização de demandas acontece nas assembleias. A segunda instância é a aglutinação final e a priorização dessas reivindicações. Nas cidades onde existe um Conselho do Orçamento Participativo, os conselheiros têm essa responsabilidade.

Nas cidades onde a participação ocorre através das organizações sociais (comitês ou associações comunitárias) ou entidades políticas (por exemplo, comitês paroquiais, no Equador), a decisão final acontece nesses níveis.

Em alguns países, nos casos em que os recursos discutidos são apenas os relativos aos programas ou setores específicos, as decisões são tomadas junto com os representantes da Prefeitura e as Secretarias Municipais, não passando pela Câmara.

## **29. O Orçamento Participativo está limitado ao planejamento de gastos de curto-prazo?**

Sim, ele limita-se à distribuição do todo ou de parte do orçamento municipal anual. Esta é uma característica do processo, mas também uma limitação. Entretanto, o ciclo para a execução dos gastos públicos pode ser de dois anos, a fim de facilitar o processo de implementação. Algumas cidades têm Orçamentos Participativos todos os anos.

O caso de Montevideu, onde desde 1990 os cidadãos são convidados pelos Conselhos Distritais eleitos a decidir sobre o orçamento quinquenal, é relativamente raro.<sup>22</sup>

Há ainda algumas cidades brasileiras que discutem os Planos Plurianuais de Investimento com a população, que estabelece as prioridades a cada quatro anos.

**30. Existe uma participação maior e melhor quando os recursos municipais são mais elevados? Nesse sentido, o fato de haver poucos recursos para a discussão popular torna-se um obstáculo ou fator condicionador?**

É claro que quanto maior o orçamento discutido (em termos absolutos e percentuais), melhor para os cidadãos. Entretanto, não há evidência de uma correlação direta entre o nível dos recursos discutidos e o nível de participação, em termos qualitativos ou quantitativos. Ter valores relativamente baixos para discutir não é um obstáculo ou fator condicionador (ver Box 13). O que importa é que o total seja transparente, mesmo que seja limitado, e que os motivos dessa limitação sejam claramente explicados e compreendidos, e que o público defina claramente as regras do jogo para a sua distribuição.

**31. O Processo do Orçamento Participativo discute apenas receitas originadas no próprio município?**

Enquanto os Orçamentos Participativos geralmente trabalham com verbas do próprio município (ou seja, impostos, taxas, valores tributáveis, cobranças de serviços, etc.), algumas iniciativas e experiências também colocam em discussão e priorizam gastos públicos advindos de fontes do governo federal. Atualmente há um debate se os financiamentos nacionais e internacionais deveriam ser discutidos e aprovados dentro do processo do Orçamento Participativo. Existem ainda uns poucos casos em que financiamentos internacionais (ou seja, empréstimos ou créditos) são aprovados pelo Conselho do Orçamento Participativo.

As organizações comunitárias e, algumas vezes, as ONGs, administram os fundos públicos destinados aos projetos e às prioridades votadas no OP.

---

<sup>22</sup> Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo: Estudo de Caso e instrumento técnico de Montevideu.

**Box 13:**  
**Experiências das cidades com poucos recursos *per capita***

Em Villa El Salvador, um bairro pobre da Região Metropolitana de Lima, Peru, um processo de OP teve início em 2000 com um valor bastante limitado, da ordem de US\$ 600,000 para uma população de 300.000 pessoas (menos de US\$ 2 *per capita*). Apesar do valor baixo e de um contexto repleto de problemas graves (falta de coleta de lixo, por exemplo), o processo foi muito enriquecedor e os níveis de participação ficaram entre os melhores da região: 25% da população acima de 25 anos participou do processo.

A experiência do Orçamento Participativo Jovem em Barra Mansa, Rio de Janeiro, mostra uma conclusão semelhante. As crianças e jovens participaram sem ter uma clara noção dos valores autorizados pelo município. No primeiro ano foram 180 mil reais. O aspecto interessante desse processo foi que 7 mil crianças e jovens participaram e apresentaram diversas propostas. Pode-se imaginar que o valor baixo do orçamento poderia causar tensões entre os jovens e os delegados. Pode-se imaginar também que eles ficariam decepcionados ao ver que seus projetos não foram escolhidos, e não iam querer participar mais. Porém, na verdade, não foi isto o que aconteceu: os jovens continuaram participando ativamente. As tensões foram mínimas, já que as regras do jogo eram muito claras.

(1) Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso VES

Fonte: Procedimentos do seminário internacional “Orçamento Participativo no Contexto Boliviano”, Y. Cabbanes

### **32. Existem processos para garantir a prestação de contas do OP?<sup>23</sup>**

Em geral, sim.

Esses processos podem ser classificados em três modalidades:

- Audiências públicas (anuais ou mais regulares) em que o Prefeito e as autoridades municipais explicam à população sobre o uso e destinação do orçamento total.
- Folhetos ou encartes de jornal com informações detalhadas, por região e por setor, sobre cada obra e serviço público aprovado, o valor e o progresso alcançado com sua implementação. Nas melhores práticas, esses folhetos são distribuídos amplamente para cada família<sup>24</sup>, com informações sobre os resultados concretos do Orçamento Participativo.

<sup>23</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 41 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas

<sup>24</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: Folheto de Prestação de Contas de Caixas do Sul (2002) e Tapera.

- Disponibilizar informações financeiras e os resultados do Orçamento Participativo no *site* do município. Uma visita a esses *sites* (ver Box 2) sugere que o OP ocupa um lugar importante e mostra também que o OP melhora o sistema de comunicação e de troca de informações com os cidadãos.<sup>25</sup>

### **33. Quanto custa o processo para o município e como são cobertos esses custos?**

O Orçamento Participativo resulta numa série de custos para o governo municipal. Para implementar o OP de forma adequada, são necessários quatro tipos de recursos: a) funcionários municipais comprometidos e treinados para implementar o processo, inclusive interessados em trabalhar à noite e nos finais de semana; b) meios de transporte circulando em todos os bairros para transportar os funcionários; c) amplos recursos de comunicação a fim de compartilhar as informações com o público; d) pessoal disponível para fazer os estudos técnicos, econômicos e orçamentários, bem como estudos de viabilidade das necessidades priorizadas. Além disso, a fim de acelerar o processo e garantir sua qualidade, é importante disponibilizar recursos para transportar as pessoas que moram longe dos locais das reuniões, treinar funcionários e cidadãos, e particularmente delegados, para o processo do OP. As cidades que não fizeram o planejamento desses custos geralmente encontram dificuldades e, em alguns casos, tiveram de suspender as atividades. Portanto, é importante fazer uma análise de custo/benefício antes de decidir implementar um Orçamento Participativo.

A análise de custo/benefício deve levar em conta as contribuições das comunidades e a alavancagem do capital social, particularmente através de sua participação na execução dos projetos (ver FAQ 47 para obter mais detalhes).

Caso o processo permaneça apenas em nível de consultoria, os custos para o município serão mais altos, pois a administração local terá de repetir as discussões duas vezes: da primeira vez, durante o OP, e depois internamente, na administração. Se os departamentos ligados ao OP puderem tomar decisões (poder deliberativo), isto trará economia de tempo e custos, já que o processo de tomada de decisões será mais curto e simples do que o processo burocrático tradicional.

É difícil fornecer informações com números absolutos, tendo em vista as variações nos custos de pessoal, transportes e produção de materiais publicitários em cada localidade. Como exemplo, a cidade de Porto Alegre (população de 1.4 milhões) destina mais de US\$ 250,000 anualmente para a implementação de seu Orçamento Participativo.

---

<sup>25</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: *sites* das cidades do Orçamento Participativo

Essas despesas podem ser facilmente cobertas nas cidades mais pobres através da cooperação internacional. Infelizmente, observa-se atualmente que os recursos internacionais estão sempre acompanhados por orientações tecnocráticas “de cima”, e de exigências que podem acabar distorcendo o processo local, bem como as soluções criativas dos cidadãos e do próprio governo local.

# CAPÍTULO IV.

## Dimensão Participativa



## Participação Cidadã

### 34. Quem participa do Orçamento Participativo?

É preciso diferenciar o que ocorre no Brasil do que acontece em outras partes do mundo. Uma das principais características da maioria dos Orçamentos Participativos nas cidades brasileiras é o direito universal de participar de forma voluntária, individual e direta, não necessariamente através da comunidade, sindicato ou outros representantes (ver FAQ 1). Nesses casos, não é necessário pertencer a nenhuma organização para participar. Claramente, as organizações têm um papel importante, mas elas não têm privilégios formais. Na verdade, é a população mobilizada – organizada ou não – que decide. Em muitos casos, esse tipo de participação também é valorizado na Europa.

Por outro lado, as demais cidades latino-americanas e algumas cidades europeias (por exemplo, na Espanha) tendem a encorajar a participação dos cidadãos através dos representantes de organizações existentes. Essa modalidade reflete o que se chama de “democracia representativa associativa ou comunitária”. Nesse caso, a participação dos indivíduos é mediada por delegados provavelmente “muito mais próximos de suas preocupações e demandas” do que na democracia representativa convencional.<sup>26</sup>

Existem também sistemas “mistos” apoiados por organizações de bairros, e que, ao mesmo tempo ampliam as discussões orçamentárias de forma a incluir todos os moradores. Devido à sua forte tradição participativa, Córdoba (Espanha), Cuenca (Equador) e Villa El Salvador (Peru) ilustram bem essa modalidade.

Finalmente, em várias cidades europeias, os participantes e/ou delegados são designados por sorteio, a fim de promover a participação desses cidadãos que normalmente não se envolvem, principalmente os grupos mais marginalizados.

### 35. Quantas pessoas participam dos Orçamentos Participativos?

Nas experiências de participação individual direta, as taxas de participação geralmente variam entre 1% e 15% da população que vota (em geral, acima de 16 anos). São excepcionais os casos de participação acima de 15%. Geralmente, a participação é maior nas cidades pequenas ou quando as assembleias são feitas em sub-divisões geográficas menores. É importante mostrar que o número de participantes varia muito de um ano para o outro (Ver Box 14: Participação em Belo Horizonte). Além disso, existe um alto grau de rotatividade e não são as mesmas pessoas que participam todos os anos. Durante os primeiros anos, a participação pode ser baixa e, à medida que o processo vai se aprimorando, o número tende a crescer. No início do OP em Porto Alegre, que tinha mais de 1.2

---

<sup>26</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudos de caso de Vila El Salvador e Cuenca

milhões de habitantes no início do processo, apenas mil pessoas participaram. Hoje os números chegam a 40.000 pessoas.

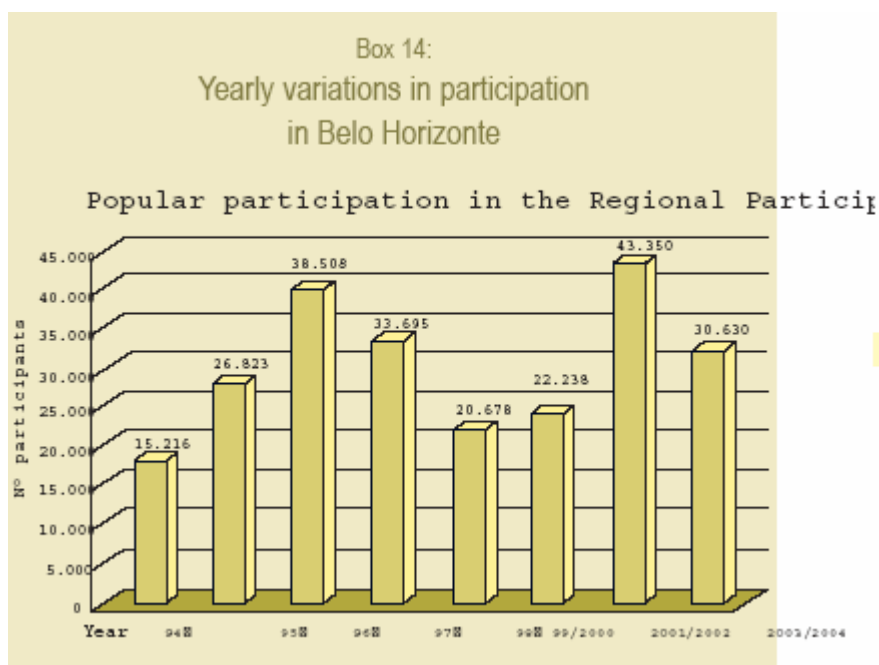
Em cidades onde a participação acontece através de representantes de organizações sociais, o número de participantes é inferior e às vezes igual aos casos mencionados acima. Em Cotachi, por exemplo, “788 pessoas participaram, representando 90% das organizações em Canton”; em Ilo, 100 organizações participaram; em Puerto Assis, participaram 232 pessoas “muito representativas”. Em Cuenca, os 1.100 participantes são, por um lado, os representantes eleitos de 21 comitês paroquiais e, por outro, pessoas da comunidade.<sup>27</sup>

Os orçamentos Participativos das Crianças e Jovens alcançam números mais elevados de participantes porque são realizados nas escolas públicas (e, em casos raros, nas escolas particulares). As sessões plenárias são abertas ao público (não-obrigatórias) e podem acontecer fora dos limites da escola. No entanto, o treinamento e mobilização dos jovens sobre o OP geralmente ocorrem dentro da escola. O resultado é que milhares ou dezenas de milhares de jovens participam e definem o destino de parte do orçamento municipal.

#### Box 14

#### Variações anuais na participação em Belo Horizonte

Participação popular no Orçamento Participativo Regional



Fonte: Município de Belo Horizonte. OP, 10 anos de experiência em Belo Horizonte.

<sup>27</sup> Documento base do OP, pág. 61

### **36. Se a participação é limitada, isto não tira a legitimidade do processo?**

Trata-se, definitivamente, de um risco. Portanto, um dos alvos mais importantes é que o processo do OP ganhe legitimidade aos olhos da maioria dos cidadãos, inclusive os que não participam. Essa legitimidade é obtida através de uma forte iniciativa de comunicação do município, de modo que todos se sintam convidados a participar e ter acesso às principais informações financeiras, como também às decisões tomadas no Orçamento Participativo.

Outros instrumentos adequados são pesquisas de opinião para verificar o nível de reconhecimento do processo e sua legitimidade entre o público em geral, bem como referendos que permitam a aprovação através do voto de certas decisões mais sensíveis. Outro alvo importante é que a participação, embora limitada em termos quantitativos, inclua os cidadãos de vários grupos sociais e não deixe ninguém de fora do processo. Por esse motivo, é importante dar atenção especial à inclusão das mulheres, dos jovens, dos pobres e vulneráveis, bem como dos grupos discriminados (minorias étnicas, imigrantes, minorias sexuais, etc.).

### **37. Onde são tomadas as decisões durante o processo?<sup>28</sup>**

Na grande maioria dos casos brasileiros, e em outros poucos, os delegados são eleitos e, por sua vez, elegem os conselheiros. O Conselho do Orçamento Participativo – COP – ou seu equivalente, é a entidade central onde as regras do jogo são definidas, e mais tarde transformadas no Regulamento Interno. Os sistemas de tomada de decisão, os critérios de distribuição de recursos, o número de plenárias e os temas setoriais são definidos por essa entidade. Além disso, o COP é responsável por finalizar a “matriz orçamentária” que será apresentada à Câmara de Vereadores. Muitas experiências fora do Brasil baseiam-se em estruturas comunitárias (conselhos de bairro, comitês comunitários) ou políticas (comitês paroquiais, por exemplo).

### **38. Se o Conselho do Orçamento Participativo – COP – é o ator central, quem forma o COP?<sup>29</sup>**

Os Conselhos do Orçamento Participativo, ou seus equivalentes, são entidades criadas especificamente para decidir sobre o Orçamento Participativo. A composição dos COPs varia de uma cidade para outra, tanto em número de membros como em relação aos atores sociais e institucionais que eles representam. Em geral, os COPs são compostos de 30 a 50 conselheiros e de um número semelhante de substitutos. Eles incluem sempre representantes eleitos

---

<sup>28</sup> Para obter mais informações, ver as perguntas 29 e 30 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

<sup>29</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 31 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

em plenárias setoriais (um ou dois por setor) e plenárias territoriais. Além disso, pode haver representantes da administração municipal (com ou sem direito a voto), movimentos populares, sindicatos, grupos excluídos, como mulheres, jovens, indígenas, minorias raciais, pessoas com necessidades especiais, homossexuais (representados em poucas cidades), setor empresarial, ONGs (ocasionalmente) ou comissões de planejamento estratégico. Em alguns casos, os representantes de outros conselhos municipais também participam, como os de educação ou saúde.

**Box 15:**  
**Exemplos de Composição dos Conselhos do OP:**  
**O Fórum Municipal de Icapuí e o Congresso da cidade de Belém**

Estrutura do Orçamento Participativo Municipal (Icapuí, Brasil, 2001/2002)

MUNICÍPIO	SAAE – EMPRESA DE ÁGUA E ESGOTOS	SERVIDORES PÚBLICOS
10 representantes do Executivo Municipal 1 Legislativo (Câmara de Vereadores)	Um delegado	Um delegado do Sindicato de Servidores Públicos
11 Delegados	1 Delegado	1 Delegado
	FORO MUNICIPAL DO OP 40 membros	
10 Delegados		16 Delegados
5 Regiões Administrativas  Cada região elege 2 delegados		8 Assembléias Temáticas  Cada Assembléia elege 2 delegados
Região Administrativa		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esportes</li> <li>1. Cultura e Educação</li> <li>2. Juventude</li> <li>3. Crianças (Dia Feliz)</li> <li>4. Saúde</li> <li>5. Habitação</li> <li>6. Gênero</li> <li>7. Obras – Desenvolvimento e turismo</li> <li>8. Idosos</li> </ul>
Assembléia micro-regional	Assembléia Micro-regional	

A ampla discussão sobre quem faz parte do Conselho do Orçamento Participativo ou Fórum é um outro passo importante para o sucesso da experiência. Como acontece com os Regulamentos Internos do Processo, o Conselho sofre alterações uma vez por ano e, algumas vezes, essas mudanças são significativas de um ano para outro.

### **39. Os delegados e conselheiros do OP podem ser reeleitos?**

Os conselheiros e delegados geralmente têm um mandato de um ano e não podem ser reeleitos. Existem poucos casos de dois mandatos de um mesmo conselheiro.

### **40. Como a burocratização ou mesmo a corrupção entre os delegados do OP podem ser evitadas?**

Existe o risco de que os delegados ou conselheiros utilizem o Orçamento Participativo como um trampolim político ou eleitoral ou para conseguir privilégios pessoais. É preciso observar que geralmente o trabalho dos conselheiros e delegados não é remunerado. Algumas cidades criaram normas para reduzir esses riscos, mas ainda há muito para se fazer. Não permitir a reeleição dos delegados e/ou conselheiros é o primeiro passo do processo.

Em Porto Alegre, os servidores municipais não podem ser delegados do Orçamento Participativo. Em Cotacachi, um município indígena do Equador, o provérbio Quíchua “não roubar, não mentir e não ser preguiçoso”<sup>30</sup> é sempre repetido publicamente. Entretanto, apesar dos exemplos positivos, é preciso lembrar que o OP não é uma ilha. Nos casos onde já houver uma cultura política corrupta e clientelista, essa cultura deverá ser confrontada. O Orçamento Participativo pode contribuir para essa transformação, mas não pode produzi-la sozinho.

### **41. Qual o nível de participação das mulheres?**

“As mulheres em geral representam mais de 50% dos participantes das assembleias realizadas nos bairros e distritos. Porém, nas assembleias setoriais municipais e entre os delegados e conselheiros eleitos, a proporção de mulheres é substancialmente inferior. Um dos motivos é a distância entre os locais das reuniões e os locais onde elas moram. Muitas vezes elas não têm onde deixar os filhos, nem dinheiro para pegar o ônibus... A menor participação das mulheres (em torno de 30%) como delegadas e conselheiras eleitas é explicada por algumas

---

<sup>30</sup> Ama Quilla, Ama Lulla, Ama Shua

QUADRO 15: ESTRUTURA DO CONGRESSO DA CIDADE (Belém, Brasil, 2002)			
GOVERNO MUNICIPAL	MOVIMENTOS POPULARES	SINDICATOS	SERVIDORES PÚBLICOS
2 representantes do Executivo 1 Prefeito	1 Conselheiro para cada entidade geral: CBB e FEMECAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CUT (1)</li> <li>• CGT (1)</li> <li>• FORÇA SINDICAL (1)</li> </ul>	1 Conselheiro do Sindicato de Servidores Públicos
<b>CONGRESSO DA CIDADE</b> 50 membros			
JOVENS (3) MULHERES (1) AFRO-BRASILEIROS (1) INDÍGENAS (1) NECESSIDADES ESPECIAIS (1) HOMOSSEXUAIS (1)	<b>CONGRESSOS TEMÁTICOS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Urbanismo e Meio-Ambiente               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Economias Solidárias</li> </ul> </li> <li>• Inclusão Social</li> <li>• Cidadania Cultural               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração Democrática</li> </ul> </li> </ul>	<b>SETOR PRIVADO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• INDUSTRIAL</li> <li>• SERVIÇOS</li> <li>• COMÉRCIO</li> </ul> 8 DISTRITOS ADMINISTRATIVOS CADA DISTRITO ELEGE 3 CONSELHEIROS	

Fonte: PM Icapuí, YC (PGU-ALC), 2002

mulheres através de sua relutância em se promover como candidatas e ocupar espaços onde há fortes conflitos de poder. Entretanto, as mulheres que ocupam essas posições geralmente são consideradas mais comprometidas com os interesses coletivos, e menos passíveis de sedução pela oportunidade de auto-promoção ou de obter ganhos pessoais.<sup>31</sup>

#### 42. Existem Orçamentos Participativos sensíveis à questão de gênero?

Iniciativas desse tipo ainda são incipientes e inadequadas para confrontar a injustiça contra as mulheres e meninas, em termos do acesso a habitação, atenção às vítimas da violência ou desigualdade salarial. Há muito que se fazer para integrar uma perspectiva de gênero, levando em conta as particularidades de gênero e buscando alguma forma de justiça de redistribuição, tendo em vista a

<sup>31</sup> Maria do Carmo Albuquerque, Polis 2004. Equidade de gênero nos OPs no Brasil, in: Era Urbana, edição especial, 2004.

grande proporção de mulheres em várias cidades (380.000 mais mulheres do que homens no Distrito Federal da Cidade do México; 124.000 a mais em Belo Horizonte).<sup>32</sup>

No entanto, existem ações afirmativas que representam os primeiros passos para uma solução:

- Políticas de Quotas Municipais, que exigem que 50% dos delegados sejam mulheres (Ilo, Peru), que mais ou menos 1/3 dos conselheiros do COP sejam mulheres (Rosário, Argentina), ou que se criem condições para aumentar o número de mulheres delegadas (ver figura 16 – exemplo de São Paulo).
- Assembléias Setoriais Específicas para mulheres, implementadas em várias cidades (particularmente Belém e Recife, Brasil)
- Iniciativas municipais, como Creches para facilitar a participação das mulheres (Recife)
- Análise dos orçamentos municipais sob a perspectiva de gênero (várias cidades da região Andina<sup>33</sup> e do Norte da Europa).

**Box 16:**  
**Mecanismos para favorecer a participação dos**  
**Excluídos em São Paulo**

O Orçamento Participativo em São Paulo “propõe mecanismos que buscam favorecer a representação dos habitantes mais discriminados e marginalizados – os setores sociais vulneráveis – que, apesar de sua força numérica, não são ouvidos nas arenas públicas.”

Em sua forma atual, o OP inclui mecanismos que buscam aumentar a representação desses setores sociais. Concebidas como as chamadas “políticas de quotas”, elas oferecem condições especiais para a seleção de delegados de cada um dos 9 grupos vulneráveis: mulheres, negros, crianças e adolescentes, idosos, adultos jovens e GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transexuais). Eles elegem um delegado para cada 5 votantes, enquanto os indígenas, sem-teto e deficientes físicos têm direito a um delegado por eleitor. Comparando, para a eleição dos delegados territoriais ou temáticos, a proporção é de 1 para 20 votantes (testemunho de um dos líderes).

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo. Coordenação do Orçamento Participativo, OP: Ferramenta para combater a pobreza e a exclusão social, SP, 2003, p. 19

<sup>32</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso e documento base, op. cit.

<sup>33</sup> Trabalho com apoio da UNIFEM – Região Andina, [mail.unifem.ecuador@undp.org](mailto:mail.unifem.ecuador@undp.org)

**43. Como os excluídos e marginalizados participam do Orçamento Participativo? Não existe risco de uma maior exclusão social, por exemplo, no caso dos imigrantes, trabalhadores sem documentação ou dos sem-teto?**

Os grupos que são mais discriminados e marginalizados, particularmente as mulheres, jovens e as populações urbanas afro e indígenas (na América Latina), imigrantes, pessoas sem documentação e sem-teto, refugiados, gays e lésbicas, têm uma posição e um papel secundário nos Orçamentos Participativos. Os OPs são geralmente construídos sobre bases físicas (bairro, região, distrito) e com temas setoriais (saúde, transporte, economia solidária, recreação, etc.) e não da perspectiva dos atores individuais ou grupos excluídos. Esta é uma das limitações da maioria dos Orçamentos Participativos, em sua forma atual.

**44. Como a participação dos pobres, excluídos e dos não-organizados pode ser facilitada?**

Várias cidades apresentaram uma série de soluções (ver Box 16) que abrem um espaço para os excluídos no Orçamento Participativo.

- Algumas assembléias por assunto não se limitam a temas setoriais, mas tratam das questões dos grupos vulneráveis a partir do seu próprio ponto de vista, ou seja, a assembléia temática sobre cidadania (Campinas<sup>34</sup>) ou a assembléia sobre inclusão social (Caxias do Sul<sup>35</sup>), onde as questões ligadas às mulheres e à juventude são tratadas.
- Entre 1997 e 2000, Barra Mansa (OP das Crianças) e Icapuí<sup>36</sup> (Dia Feliz) foram pioneiras na introdução de uma visão baseada nos atores, do ponto de vista das crianças e jovens. Atualmente este processo está em várias fases de experimentação e consolidação em diversas cidades brasileiras: Pinheiral (Orçamento Participativo das Crianças), Recife (OP das Crianças e Assembléia Temática sobre Questões da Juventude), São Paulo<sup>37</sup> (OP das Crianças), Goiânia, Mundo Novo (OP da Juventude) e Alvorada (OP da Juventude, em 2004).
- Em Belém (Brasil), o Congresso da Cidade abriu o OP para os segmentos historicamente excluídos de duas maneiras: de um lado, o processo inclui congressos municipais dos jovens, mulheres, afro-brasileiros, grupos indígenas, deficientes e homossexuais. Por outro, os delegados de cada comissão fazem parte do Congresso da Cidade, representando 8 de cada 50 membros (Ver Box 16).

---

<sup>34</sup> Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas

<sup>35</sup> Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas

<sup>36</sup> Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas

<sup>37</sup> Ver Caixa de Ferramentas. Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas



**Box 17:**  
**A Experiência do Comitê de Supervisão Cidadã  
e a transparência em Cotacachi**

O caso de Cotacachi, no Equador, é único porque o Comitê de Supervisão Cidadã (Controladoria Social foi criado em nível municipal pela Assembléia Cantonal, unindo as organizações que trabalham ativamente na cidade e o governo municipal).

Esse Comitê de Supervisão Cidadã, que faz parte da Assembléia Cantonal de Cotacachi, supervisiona a implementação das obras e projetos aprovados no Orçamento Participativo Municipal, revendo o processo pré-contratual, bem como sua execução. É importante observar que eles geralmente conseguem monitorar somente 3 ou 4 projetos, observando elementos como o método de contratação, o valor e a localização, tendo em vista que as pessoas que formam esse comitê são voluntárias, e são aprovados em torno de 140 obras e projetos por ano.

De forma semelhante, um projeto de Transparência das Obras Públicas e Supervisão Comunitária foi empreendido em Cotacachi, envolvendo a comunidade e os bairros nos processos de pré-contrato e implementação de obras e projetos públicos, através de instrumentos como o Orçamento Participativo e os formulários de monitoramento: meio-período, fim de período e ato de entrega, onde a comunidade confirma que recebeu a obra ou projeto completos.

Fonte: Município de Cotacachi, 2003. Estudo de Caso URBAL

**45. Quem supervisiona e monitora a execução do orçamento e dos projetos aprovados?<sup>38</sup>**

Diferentemente da grande maioria das experiências européias, onde a área executiva do governo local geralmente controla a execução do Orçamento Participativo, a maioria dos casos latino-americanos inclui supervisão pública, tanto durante a implementação do OP como na execução das obras. Esse controle pode ser feito, de acordo a cada cidade, através dos seguintes mecanismos:

- a) Conselho do Orçamento Participativo, através de seus delegados, como acontece em Córdoba, Caxias do Sul e Icapuí.<sup>39</sup>
- b) Uma comissão específica ou grupo de trabalho do COP, como em Campinas e Porto Alegre.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 34 de Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

<sup>39</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudos de Caso de Cidades Ilustrativas

<sup>40</sup> Ibid.

- c) Moradores e Associações de Bairro e organizações comunitárias, como em Caxias do Sul.<sup>41</sup>
- d) Comissões específicas das organizações comunitárias, como as comissões de obras públicas advindas dos Conselhos de Bairro (Montevideu<sup>42</sup>) ou Comitês Paroquiais (Cuenca<sup>43</sup>);
- e) Em alguns casos, como o de Bobigny (França), existe uma entidade específica que supervisiona as atividades das autoridades locais.

Uma vez aprovado o Orçamento Participativo, a supervisão dos cidadãos é um elemento central para manter a qualidade do processo, garantindo transparência e evitando corrupção até a finalização das obras ou serviços (ver Box 17 – exemplo de Cotacachi).

#### **46. Qual é o papel das ONGs, universidades e profissionais no Orçamento Participativo?<sup>44</sup>**

As organizações profissionais, particularmente as ONGs, agem de formas diferentes umas das outras: *advocacy*, consultoria, treinamento, pesquisa ou promoção podem ser algumas de suas áreas de trabalho. Na maioria dos casos, salvo, por exemplo, em Buenos Aires, as ONGs são afastadas totalmente do processo de tomada de decisão (o Conselho do Orçamento Participativo). Entretanto, membros dessas organizações podem ser eleitos como delegados ou conselheiros, na capacidade de cidadãos.

Em municípios onde o governo ainda não implementou o processo do Orçamento Participativo, esses atores podem contribuir enormemente para a criação de fóruns que estimulem a discussão do orçamento da cidade, do ponto de vista da sociedade civil, podendo organizar um movimento para pressionar os governos locais a implementarem o OP.

#### **47. Existe voluntariado no Orçamento Participativo? Qual é o seu papel?**

Os processos do Orçamento Participativo são sempre empreendidos com uma grande contribuição de voluntários, tanto da sociedade civil, como de vários níveis da administração local. O voluntariado é claramente visível em cada estágio do ciclo do OP, tanto na elaboração do orçamento como na fase de execução. Para reforçar a participação cidadã e a ação voluntária, algumas cidades incluíram essa dimensão como critério para a priorização das obras.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 36 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

<sup>45</sup> Ver Caixa de Ferramentas do Orçamento Participativo. Critérios para a designação de recursos. Estudo de Caso sobre Ilo.

Além disto, a análise das experiências demonstra que o Orçamento Participativo canaliza o capital social, encoraja ações voluntárias, e reativa as tradicionais práticas comunitárias voluntárias, por exemplo, as “mingas” (ou “minkas”) na região Andina. Em Cuenca,<sup>46</sup> o valor da contribuição comunitária em termos de trabalho, materiais e equipamentos representa o dobro do valor dos projetos financiados pelo Orçamento Participativo.

#### **48. Qual é o papel do governo local em todo o processo?**

##### **Participação do Governo**

O papel do governo é decisivo em cada estágio, desde a determinação das prioridades até a implementação das decisões. O governo local facilita o processo, enquanto o Prefeito o legitima politicamente.

Outra importante função do governo local é a adoção por parte da administração pública das decisões tomadas através dos processos participativos.

O governo também é um protagonista com a responsabilidade de criar mecanismos que garantam uma visão integral dos problemas e necessidades da cidade. Assim, ele deve apresentar seus próprios projetos e colocá-los para discussão no Orçamento Participativo. É importante lembrar que o governo tem uma legitimidade que provém da vitória nas eleições. O processo do Orçamento Participativo, nesse sentido, deve ser uma síntese de duas fontes de legitimidade: uma baseada na participação dos cidadãos e outra resultando dos compromissos feitos no Plano de Governo.

#### **49. Qual é a lógica subjacente com relação ao lugar dos Orçamentos Participativos nos governos locais?**

Na Europa e na América Latina, os Orçamentos Participativos podem ter tipos diferentes de objetivos (embora não sejam mutuamente exclusivos). O primeiro é administrativo: o Orçamento Participativo é concebido como uma forma de melhorar a eficiência da administração pública. O segundo é social: O OP deve ter um resultado social, como ajudar a “re-ordenar as prioridades” (Brasil) ou “gerar elos sociais” (França). O terceiro é estritamente político: a idéia de “democratizar a democracia”.<sup>47</sup> Esses dois últimos objetivos: o social e o político são predominantes na experiência da América Latina,

---

<sup>46</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso.

<sup>47</sup> Sintomer, Yves. Estudo de Caso de Rheinstetten, URBAL/POA, 2003

## **50. Qual é a área ou departamento municipal responsável pelo processo?**

O esteio institucional do Orçamento Participativo dentro do aparato administrativo varia de cidade a cidade, e reflete a lógica expressa na pergunta anterior.

Tipicamente o OP se baseia em um dos seguintes departamentos:

- **Secretaria de Finanças ou de Planejamento:** com a perspectiva de melhorar a eficiência da administração pública;
- **Secretaria de Participação ou Ação Social:** com a perspectiva de realinhar prioridades;
- **Secretaria de Cultura:** para gerar uma nova cultura política e reforçar a dimensão cultural **do Orçamento Participativo.**
- **Gabinete do Prefeito:** numa perspectiva claramente política.

## **51. O Orçamento Participativo depende apenas de uma unidade da administração municipal?**

Não. Em várias cidades, o Orçamento Participativo baseia-se formalmente em mais de um departamento, ilustrando a multiplicidade de objetivos da cidade (social, político, etc.), bem como o caráter multi-dimensional do OP. Em Belo Horizonte, por exemplo, existem três unidades administrativas do Orçamento Participativo: uma ligada à Secretaria de Planejamento, outra à Secretaria da Habitação (responsável pelo OP da Habitação) e a terceira à Secretaria Municipal de Coordenação de Políticas Urbanas. Em Villa el Salvador, o OP também envolve diretamente vários departamentos: Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Municipal, que estão presentes em cada um dos oito bairros.<sup>48</sup> Além disso, para que o processo se torne mais efetivo, existem também estruturas transversais para a coordenação interna dentro do município (reuniões de coordenação, comissões inter-departamentais, grupos de trabalho inter-setorial, etc.).

## **52. Qual é o papel do Legislativo no Orçamento Participativo?**

O Legislativo, através do Conselho Municipal eleito, mantém seu papel tradicional de realizar a aprovação final do orçamento municipal. A atitude dos membros do conselho varia desde a oposição e a abstenção do processo até a participação ativa, particularmente nas assembléias temáticas que tratam dos assuntos específicos de interesse (transporte, saneamento, esportes, etc.). Existem casos excepcionais (porém positivos) em que os membros do conselho ou mesmo os presidentes fazem parte dos Conselhos do Orçamento Participativo. Nesses casos, eles geralmente têm direito à voz, mas não podem votar.

---

<sup>48</sup> Ver documento base e Caixa de Ferramentas do OP: Estudos de Caso.

Em alguns países, o Prefeito não é eleito diretamente pelo povo, mas pelo Conselho. Nessas situações, o Prefeito é ao mesmo tempo o representante do Executivo e do Legislativo. Isto tende a reduzir as tensões entre os dois poderes durante a implementação do Orçamento Participativo.

É necessário estabelecer um diálogo saudável com os membros do Legislativo (conselheiros, vereadores, “regidores”) e convidá-los a participar do processo. É preciso que fique claro que o OP não tem a intenção de usurpar as funções do Legislativo, mas de melhorar o processo democrático através do envolvimento dos cidadãos.

### **53. Como o município convida a população para participar do Orçamento Participativo?<sup>49</sup>**

A chamada para participar do OP é feita através de vários canais de mídia e informação, como os jornais locais, mala direta, folhetos, panfletos explicativos ou cartazes (ver Box 18). Eles não apenas explicam os objetivos e regras do processo, mas também fornecem informações específicas sobre as datas, horários e locais da próxima assembléia comunitária ou plenária setorial.

Algumas cidades começaram a usar a Internet e seus próprios *sites* para informar as pessoas e como uma forma interativa de comunicação. Naturalmente, os métodos mais comuns de atingir a população, como os jornais, cartazes e o rádio não podem ser esquecidos, já que as populações de baixa renda muitas vezes não têm telefones e muito menos computadores, e, em certos casos, nem mesmo têm eletricidade.

No caso das grandes cidades, e apesar das dificuldades, é particularmente importante fazer a divulgação através dos principais jornais, rádios e canais de televisão. Recomenda-se que o governo utilize parte de seus recursos públicos para comunicação e relações públicas para convidar a população a participar do processo.

### **53. Que passos o município pode tomar para encorajar e mobilizar a comunidade a participar do processo do Orçamento Participativo?**

Geralmente, a montagem de campanhas anuais dirigidas pelo departamento responsável pelo Orçamento Participativo, mobilizando também outros departamentos da administração e, se possível, a mídia da cidade (imprensa, rádio e televisão). Duas experiências ilustram esse trabalho de persuasão e mobilização dos cidadãos no processo do OP (ver Box 19).

---

<sup>49</sup> Para maiores informações, ver pergunta 39 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

Box 18		
Formas de informar e mobilizar o público para o OP (1997-2000) em 103 municípios brasileiros		
Método de comunicação	No. de municípios que utilizam este método	Percentual (%) de municípios que utilizam este método
Imprensa local	77	75.0
Rádio	76	74.0
Veículo com alto-falante	76	74.0
Mala direta	69	67.0
Cartazes	60	58.0
Panfletos, folhetos, convites	29	28.0
Outdoors	23	22.0
Televisão	17	17.0
Instituições públicas e culturais (escolas, igrejas, teatros)	10	10.0
Outros	20	19.0
Não respondeu	03	03.0
Total	103	

Fonte: Estudo FNPP, "Experiências com o Orçamento Participativo no Brasil", 2002, op.cit., p. 82.

#### **54. Como o Orçamento Participativo está ligado a outros instrumentos e mecanismos de participação cidadã?<sup>50</sup>**

Eles estão intimamente ligados e se alimentam continuamente. O Orçamento Participativo é um mecanismo para a construção da Democracia Participativa e para o diálogo entre o governo local e a sociedade, mas não é de forma alguma o único. Embora existam outros instrumentos, como os conselhos setoriais no Brasil, mesas-redondas para a construção do consenso, Agendas Locais 21 e planos estratégicos participativos, em cada cidade a situação é diferente. Vários exemplos de cidades brasileiras e européias ilustram a complexidade e a diversidade da tapeçaria de participação em que é tecido o OP.

#### **56. Quais as principais dificuldades que as administrações municipais enfrentam na implementação de um OP?**

Uma primeira dificuldade está relacionada com a falta de capacidade do aparato administrativo para implementar o processo. Na maioria dos casos, as administrações têm dificuldade em adaptar-se às novas demandas colocadas sobre elas: um tipo diferente de diálogo com os cidadãos, trabalho fora das horas normais, trabalho nos bairros, etc.

Um segundo problema importante são os sistemas de informação dirigidos pela comunidade e a falta de qualidade da informação apresentada aos participantes. Outras dificuldades também acontecem com frequência, e não somente no Brasil.<sup>51</sup> Entre elas encontram-se o acúmulo de projetos aprovados, mas não

<sup>50</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 44 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

<sup>51</sup> Ver Experiências do OP no Brasil, op. cit., p. 106.

executados, falta de recursos para atender às demandas, déficits no orçamento municipal, falta de participação pública, conflitos e tensões entre partidos políticos, o sistema político clientelista e as dificuldades com o poder público e a Câmara de Vereadores.

Sem a introdução de novos modelos de gestão pública (funcionando com programas e objetivos, avaliação e prestação de contas dos diferentes departamentos municipais, transparência, novos métodos contábeis, capacidade de ação intersetorial entre os bairros e áreas municipais, etc.), a eficiência do processo participativo será limitada.

O aumento da receita e dos investimentos municipais através do recolhimento de impostos, de uma política fiscal séria, da eliminação da corrupção e da otimização (e mesmo redução) dos gastos são aspectos importantes da reforma da gestão pública, já que permitirão que o processo do Orçamento Participativo tenha um impacto significativo sobre a qualidade de vida da população, particularmente os mais carentes.

## **57. Como o setor privado pode ser integrado ao OP?**

### **Participação do Setor Privado**

Até agora, a participação do setor privado formal no Orçamento Participativo tem sido limitada. Entretanto, em várias cidades, o setor privado ou as empresas particulares têm voz e, muitas vezes, têm voto em espaços de tomada de decisão sobre o orçamento. Em Belém do Pará, os setores industrial, comercial e o de serviços fazem parte do Congresso da Cidade, com 3 dos 50 representantes. A empresa de água e esgotos (SAAE) tem um delegado no Fórum do Orçamento Participativo Municipal de Icapuí (ver Box 15). Santo André, que fica no coração industrial da Região Metropolitana de São Paulo, convidou representantes dos setores petroquímico e metalúrgico para participarem do processo de planejamento estratégico em longo prazo, chamado “Cidade do Futuro”. Hoje esses atores, organizados em comissões, têm voz e voto no Comitê do Orçamento Participativo da cidade.

**Box 19**  
**Duas experiências na mobilização de pessoas:**  
**Villa El Salvador e Barra Mansa**

Em Villa El Salvador (Peru), a Consulta Cidadã foi um referendo municipal sobre as prioridades do Plano de Desenvolvimento que precedeu o lançamento do OP em 1999. A iniciativa para informar a população foi enorme: milhares de folhetos foram impressos e distribuídos de casa em casa, os jovens foram mobilizados através de várias ONGs, vídeos, pelo rádio e peças de teatro foram criadas e transmitidas a fim de conscientizar a população. O resultado positivo correspondeu ao investimento, já que mais da metade da população votou em suas prioridades.

Em Barra Mansa (população de 200 mil pessoas, no Brasil), para motivar as crianças e jovens a participar, o município distribuiu camisetas, bonés, réguas e folhetos ilustrados. Através desses itens, o processo ganhou visibilidade nas escolas da cidade. O Secretário Municipal de Organização convocou os professores para explicarem os estágios do processo e apresentarem os folhetos ilustrados (cartilhas). Paralelamente, uma ONG ligada ao município e experiente em tratar com os jovens (ENCOMEN), empreendeu iniciativas importantes na vizinhança. As crianças e jovens, por sua vez, informaram seus familiares. No primeiro ano, além da participação de 7 mil crianças, 400 adultos foram inspirados a ajudar no processo, apesar de não terem experiência em participação comunitária.

Fonte: Seminário Internacional “Orçamento Participativo no Contexto Boliviano”, documento de trabalho no. 130, PGU-ALC, Quito, 203, 110 p.

**58. Como os setores informais ou solidários da economia podem se integrar ao OP?**

Na América Latina, a participação do setor informal, pequenos produtores, micro-empresas, vendedores ambulantes, associações de produtores jovens, coleta e reciclagem de lixo e agricultores urbanos é muito mais expressiva do que a do setor formal. Esses produtores da riqueza da cidade podem obter benefícios do OP para melhorar sua situação. Uma das importantes virtudes do OP é poder beneficiar o setor informal, mesmo que apenas parcialmente, tendo em vista que há muito para ser feito nessa área.

Os benefícios dos setores informal e solidário da economia podem ser de dois tipos: primeiro, os projetos selecionados dentro do Orçamento Participativo podem beneficiá-los diretamente (treinamento, capital para um sistema de crédito rotativo, equipamentos, acesso aos mercados públicos, por exemplo); segundo, os projetos



aprovados pelo Orçamento Participativo podem ser administrados pelas comunidades e executados pelo setor informal, gerando trabalho remunerado.

#### **Box 20:**

### **A relação entre o OP e outros mecanismos de Participação em Porto Alegre, Santo André e Córdoba**

#### **Porto Alegre, Brasil**

Além do Orçamento Participativo, existe um número significativo de mecanismos de participação democrática no município, como por exemplo: Conselhos Setoriais (que são hoje 22) e cujo objetivo é definir políticas e instruções em suas respectivas áreas; 8 Fóruns de Planejamento Regional, de acordo com a estratégia de gestão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Meio-Ambiente; Conferências Setoriais e o Congresso da Cidade, que este ano está se reunindo pela quarta vez (Estudo de Caso: Porto Alegre).

#### **Santo André, Brasil**

O Orçamento Participativo e o Projeto Cidade do Futuro são os principais canais. Eles se tornaram marcos nacionais e internacionais, mas é importante destacar que eles não são os únicos canais adotados pela administração. Existem na cidade também 17 Conselhos Temáticos e dois Fóruns, o Teatro dos Oprimidos (que trata da participação cidadã através da linguagem divertida do teatro), a Rede Cidadã de Inclusão Digital, os Conselhos de Manutenção de Fábricas, a Gestão Participativa de reservas aquáticas, Audiências Públicas e Audiências Reivindicatórias (ombudsman). (Estudo de Caso: Santo André).

#### **Córdoba, Espanha**

A participação cidadã no Governo Municipal de Córdoba é articulada através das seguintes entidades cidadãs, de acordo com as Normas de Participação Cidadã de 1986: a) Conselhos Distritais (14); b) Conselhos do Movimento Cidadão; c) Representantes em empresas, fundações e fideicomissos municipais; e d) outras formas estabelecidas pela Cidade como meios de representação para as organizações específicas dos diversos setores, como sindicatos e outros.

O Conselho do Movimento Cidadão, de maneira exclusiva, é o ponto de coordenação e orientação dos movimentos dos cidadãos, bem como o foco de participação dentro do município em questões ligadas a toda a cidade. Como parte desse papel, ele participa do Comitê de Apoio e Acompanhamento do Orçamento Participativo. Em todos os comitês das empresas de utilidade pública do município e nos órgãos executivos das fundações e fideicomissos municipais, existe um representante designado pelo Conselho do Movimento Cidadão. (Estudo de Caso: Córdoba).

Fonte: Documento base (op. cit.) e Caixa de Ferramentas do OP.

# CAPÍTULO V.

## Dimensão Normativa e Legal

## **59. Como e quando o processo do Orçamento Participativo deve ser formalizado e legalizado?**

Na maioria das cidades brasileiras, o Orçamento Participativo não é institucionalizado nem legalizado. Ele depende da vontade das autoridades locais e da mobilização e do desejo da população. As Regras do Processo elaboradas pelas duas partes definem as principais regras do jogo. O motivo para a não institucionalização do OP é preservar a dinâmica do processo e evitar burocratização e cooptação política. As discussões anuais para alterar as Regras do Processo e ajusta-las à realidade local permitem a auto-regulação do processo e a preservação de sua natureza criativa. Por outro lado, existe um risco maior em vincular a permanência do Orçamento Participativo aos resultados eleitorais de um determinado partido.

Na maioria das cidades fora do Brasil, o Orçamento Participativo é regulado e institucionalizado por normas ou decretos municipais aprovados<sup>52</sup> pela Câmara de Vereadores e/ou redigidos pelo Prefeito. A fim de evitar tomadas de decisão “de cima para baixo”, algumas cidades legalizam o processo após um ou dois anos de funcionamento e, mesmo assim, só legalizam aqueles elementos considerados essenciais à consolidação do processo, sem afetar sua natureza dinâmica.

## **60. Que aspectos do Orçamento Participativo devem ser inseridos em um marco legal?**

A resposta precisa ser adaptada às condições legais e estruturas normativas existentes. Entretanto, pelo menos os elementos a seguir podem ser legalizados a fim de assegurar a continuidade do OP, preservando a flexibilidade e a natureza evolutiva do processo.

- Decreto municipal reconhecendo o processo participativo como uma forma de administração municipal.
- Inserção do Orçamento Participativo na Legislação Financeira Municipal ou na Lei Orgânica Municipal (se existir).
- Rubrica orçamentária votada ou aprovada.
- Provisionamento de recursos para a equipe do Orçamento Participativo municipal, a fim de assegurar o funcionamento adequado da máquina administrativa.
- Votação e aprovação pela Câmara de Vereadores da “matriz orçamentária” preparada durante o processo. Publicação do resultado e dos valores correspondentes no “Diário Oficial” ou qualquer outra publicação oficial.
- Estatuto Municipal para a composição e prerrogativas da “Comissão de Monitoramento do Orçamento Participativo e de Obras Públicas”. Esse estatuto pode ser alterado e sofrer emendas, se for necessário.

---

<sup>52</sup> Ver exemplos de regulamentos municipais na Caixa de Ferramentas do OP.

### **61. É necessário que o OP tenha relação com um Plano de Desenvolvimento (de longo-prazo, estratégico ou físico)?**

É absolutamente necessário, porém vários Orçamentos Participativos não têm, principalmente porque esses planos não existem em nível municipal. Entretanto, é recomendável que haja essa ligação, pois assim podem ser evitadas aquelas decisões de curto-prazo que poderiam não ser vantajosas para o município a longo-prazo.

### **62. Como o Orçamento Participativo pode se vincular aos instrumentos de planejamento urbano?<sup>53</sup>**

Várias cidades optaram por vincular o Orçamento Participativo a processos de planejamento da cidade, inovando e fortalecendo o próprio OP. Existem duas situações típicas:

A primeira situação tem a ver com as cidades que possuem Planos de Desenvolvimento e onde o Orçamento Participativo vem após a aprovação desses planos. Nesse caso, o OP “é inserido no Plano de Desenvolvimento Sustentável, no Plano Diretor e no Plano Diretor Físico”.<sup>54</sup> Em diversas cidades o Orçamento Participativo tornou-se um instrumento de implementação seletiva do Plano. A fim de facilitar esse vínculo, o município deve educar e treinar os participantes do Orçamento Participativo sobre o contexto desses planos. Durante a avaliação técnica dos projetos solicitados, os técnicos municipais analisam a compatibilidade das demandas em relação aos planos existentes.

A segunda situação tem a ver com as cidades onde não existem Planos de Desenvolvimento Urbano Estratégico, ou onde esses planos são obsoletos ou não se aplicam. Nesses casos, o Orçamento Participativo é o primeiro passo em direção ao planejamento participativo da cidade. Após a elaboração desses planos de longo prazo, as necessidades e preocupações da população são integradas aos planos. Essa é uma situação bastante comum no Brasil.

### **63. Quem faz a ligação entre os planos de longo-prazo e o OP?**

Quem faz essa ligação são, em primeiro lugar, os cidadãos que participam em ambos os processos. Os elos entre as perspectivas de curto e longo prazo<sup>55</sup> são os delegados, os membros do conselho e os representantes que trabalham nas duas áreas. Em Porto Alegre, por exemplo, os conselheiros do COP são, ao mesmo tempo, representantes (não os únicos) do Conselho do Plano Diretor

---

<sup>53</sup> Para obter mais informações, ver pergunta 43 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

<sup>54</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: Estudo de Caso sobre Ilo.

<sup>55</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP. Estudos de caso sobre Montevidéu e Ilo.

Urbano. Por um lado, isto permite que eles trabalhem com as demandas imediatas ao debater sobre o futuro da cidade, e, por outro, esses mesmos representantes/delegados conduzem as discussões sobre o Plano Diretor dentro do Processo do Orçamento Participativo.

Se o papel do cidadão for central, o papel de ordenação e integração do governo local deve ser avaliado. É responsabilidade das autoridades públicas criar um sistema integrado de participação que faça a conexão entre os diversos canais e espaços de debate e, particularmente, planos de longo prazo e o Orçamento Participativo.

#### **64. Existem mecanismos ou sistemas de avaliação para o Orçamento Participativo?**

São poucos, e embora existam iniciativas incipientes<sup>56</sup>, há um claro déficit nos recursos de avaliação, tendo em vista a multiplicidade de experiências em várias regiões. A avaliação de 103 experiências brasileiras<sup>57</sup>, a documentação de 25 casos internacionais partindo de um modelo comum<sup>58</sup> no contexto da Rede Urbal 9 e o estudo sobre participação e OP na Europa são três iniciativas que utilizam uma base comum de variáveis e critérios.

---

<sup>56</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP. Biblioteca Digital e Biblioteca do PGU.

<sup>57</sup> Grazia de G. Torres Ribeiro. Experiências do OP no Brasil.

<sup>58</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP. Questionário para a documentação da experiência.

# CAPÍTULO VI.

## Dimensão Territorial

## **65. Como o Orçamento Participativo está ligado à descentralização municipal?<sup>59</sup>**

Os processos do Orçamento Participativo estão fortemente ligados à desconcentração dos serviços municipais e à descentralização do poder dentro do município. Em algumas cidades, o processo de descentralização intramunicipal precede o Orçamento Participativo, que é construído sobre as divisões físicas das cidades (regiões administrativas, bairros, zonas, etc.). De forma diversa, em outras cidades, o Orçamento Participativo precede o processo de descentralização intramunicipal.

## **66. Existe um número ideal de regiões ou sub-regiões que garanta o funcionamento adequado do Orçamento Participativo?**

Não. Em cada caso, vai depender da vontade do município de se aproximar de seus bairros e comunidades, e, ao mesmo tempo, de sua capacidade de mobilização e intervenção. Depende também da vontade dos cidadãos de subdividir as regiões para que o Orçamento Participativo se aproxime mais dos seus interesses. Esse número pode mudar e se ajustar com o passar do tempo, com base nos contextos locais, como: história do bairro, padrões de crescimento urbano e localização das comunidades que não são atendidas pelos serviços básicos. Geralmente, as regiões que fazem parte do Orçamento Participativo tendem a ser menores do que as divisões administrativas existentes, aproximando os cidadãos das autoridades públicas. Por exemplo, em Belém (população de 1.3 milhões), as 8 regiões administrativas foram subdivididas em 28 micro-regiões; no Distrito Federal de Buenos Aires (3 milhões de habitantes), os 16 Centros de Gestão Participativa dos Cidadãos foram subdivididos em 51 áreas do OP; em Belo Horizonte, o número de sub-regiões administrativas passou de 9 para 41 sub-regiões do Orçamento Participativo. A participação dos cidadãos tende a ser maior em regiões e/ou sub-regiões menores.

Vários municípios procuram combinar as divisões territoriais do Orçamento Participativo (e, assim, o número de zonas) com as outras áreas setoriais do município, como saúde, educação ou serviços públicos. Essa tentativa representa um avanço importante, particularmente para os municípios que ainda não passaram por um processo de descentralização intramunicipal.

## **67. Existem Orçamentos Participativos em zonas rurais?**

Sim, e eles são extremamente importantes para a inclusão das regiões e dos assentamentos humanos (vilas, distritos, aldeias, bairros) onde vivem as populações mais pobres. Apesar do fato de que esses assentamentos

---

<sup>59</sup> Para obter mais informações, ver perguntas 46, 47 e 48 das Folhas de Dados sobre Cidades Ilustrativas.

representam uma pequena proporção (em termos percentuais, embora nem sempre em termos econômicos) da população total, vários municípios destinam um valor muito mais alto de recursos para elas proporcionalmente<sup>60</sup>. Em alguns municípios, o Orçamento Participativo tem sido um instrumento de inclusão e desenvolvimento para as áreas rurais. Alguns até mesmo limitaram o Orçamento Participativo à zona rural do município, usando uma abordagem semelhante.

#### **68. A metodologia do Orçamento Participativo é semelhante nas zonas rurais e urbanas?**

As metodologias usadas geralmente nas áreas urbanas precisam ser ajustadas ao contexto rural, levando em consideração as distâncias envolvidas, o relativo isolamento das comunidades e suas necessidades, que normalmente são diferentes das encontradas nas zonas urbanas. As principais diferenças são as dimensões reduzidas das assembleias, a necessidade de transporte dos participantes e a necessidade de se considerar uma cultura de auto-ajuda para a execução dos projetos. Outra opção escolhida pelos municípios rurais é iniciar o Orçamento Participativo com base em um plano de desenvolvimento para a zona rural, a fim de definir as prioridades gerais e, então, introduzir o orçamento participativo.

---

<sup>60</sup> Ver Caixa de Ferramentas do OP: Folha de Dados sobre Caxias do Sul, Mundo Novo, Cuenca, Cotacachi.





Município de Icapuí, Brasil

# CAPÍTULO VII.

## Perguntas Finais

**69. O Orçamento Participativo é uma proposta surgida de alguns partidos políticos? Esses partidos têm saberes específicos?**

Historicamente, o Orçamento Participativo foi promovido por partidos da esquerda ou centro-esquerda. Em muitas cidades, eles surgiram como fruto dos movimentos da sociedade civil, que conseguiram ao mesmo tempo eleger prefeitos que simpatizavam com suas reivindicações. No Brasil, foi o Partido dos Trabalhadores (PT) que enxergou o Orçamento Participativo como uma ferramenta para a justiça social (para redistribuir os recursos públicos às pessoas marginalizadas), justiça fiscal e, acima de tudo, justiça política (dar voz aos que nunca tiveram voz). Esses partidos têm uma característica em comum: promover a democracia participativa dentro de um referencial legal. Entretanto, o Orçamento Participativo transformou-se de uma técnica política em um processo político-administrativo. Mais recentemente, o Orçamento Participativo tem sido implementado por alianças partidárias ou partidos diferentes dos que o implementaram originalmente.<sup>61</sup> Na Alemanha, por exemplo, todas as fundações ligadas aos partidos políticos fizeram um acordo a fim de promover a metodologia do orçamento participativo.

**70. Existe o risco de se considerar o Orçamento Participativo como uma panacéia? Ou como a cura para todos os males?**

Sim! Trata-se de um sério risco para o município (que pode vir a prometer demais) e também para o cidadão (que pode vir a esperar demais). Além disso, os Orçamentos Participativos só determinam a designação de uma pequena parte de uma reduzida fatia de todos os recursos públicos representados pelos orçamentos municipais. Por esse motivo, é importante o diálogo inicial entre o município e o público para definir o alcance e as regras do jogo.

**71. O Orçamento Participativo reduz a corrupção?**

Sim, principalmente quando existem mecanismos de supervisão dos cidadãos para a execução do orçamento e as respectivas obras. A presença das comissões do Conselho do Orçamento Participativo durante as licitações para determinados projetos reduz a chance de suborno por parte de empresas e/ou autoridades públicas. A prestação de contas do município e a publicação das contas evitam o uso ilícito dos recursos. Essas e outras medidas semelhantes durante a fase de desenho da “matriz orçamentária” também evitam o clientelismo e a distribuição de favores, práticas comuns entre alguns vereadores. Nesse sentido, elas podem ser úteis até mesmo no contexto europeu.

---

<sup>61</sup> Ver Estado de São Paulo, 21.01.2001. Orçamento Participativo atrai do PT ao PFL, Wilson Paiva.

O Orçamento Participativo reforça a transparência, publicando informações orçamentárias e exigindo a prestação de contas das autoridades e dos delegados do OP. Esses mecanismos geram confiança e melhoram a qualidade da governança nas cidades.

### **73. Como garantir a sustentabilidade do processo do Orçamento Participativo?**

Um estudo feito pelo Fórum Brasileiro de Participação Popular indica que, durante o período de 1997 a 2000, entre os 103 casos examinados, mais de 20% foram suspensos. Essa situação indica a necessidade de considerar as condições de irreversibilidade dos processos; em outras palavras, mecanismos que garantam a consolidação e o fortalecimento desses processos, além da vontade política de um ou outro prefeito, e do ativismo de certos movimentos de cidadania.

Parece que, com o passar do tempo, a sustentabilidade dos Orçamentos Participativos caminha lado a lado com o empoderamento da população e com a compreensão da importância do processo e os benefícios que ele pode trazer. Esse empoderamento exige uma clara priorização das iniciativas de conscientização e educação voltadas para as comunidades de base. Essas iniciativas, à luz dos ensinamentos de Paulo Freire, exigem um crescimento da perspectiva educacional do OP.

Outra condição para a irreversibilidade é a legalização do processo, que precisa ser aberta o suficiente para não ameaçar a natureza flexível e evolutiva do processo, permitindo sua auto-regulação. Ao mesmo tempo, essa legalização flexível deve inserir o Orçamento Participativo dentro de uma estrutura normativa e legal que permita a sua institucionalização, além do mandato específico dos prefeitos. Este é provavelmente o maior desafio.

Finalmente, o Orçamento Participativo será sustentável se os vários atores enxergarem que ele representa uma oportunidade que atende aos seus valores e interesses: os políticos podem aumentar sua legitimidade; os técnicos e servidores públicos podem melhorar a eficiência do seu trabalho e também seu significado social; as organizações internacionais podem ver os recursos investidos sendo mais bem utilizados e os cidadãos podem contribuir de forma produtiva para a tomada de decisões e a gestão local.



A Campanha Global pela Governança Urbana promove uma maior aceitação e utilização dos princípios de governança urbana. A Campanha obteve sucesso em iniciar atividades concretas para encorajar mudanças nas políticas e investir na capacidade organizacional em mais de 30 países ao redor do mundo. A fim de traduzir os princípios de governança urbana em medidas práticas, a Campanha desenvolveu várias ferramentas, inclusive uma coletânea de recursos sobre o Orçamento Participativo.

O Programa de Gestão Urbana (PGU) representa uma grande iniciativa do UN-Habitat e do PNUD, juntamente com agências externas de apoio, a fim de fortalecer a contribuição que as cidades dos países em desenvolvimento têm dado para o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a redução da pobreza. Nos últimos 18 anos, o PGU vem fornecendo uma plataforma para que os seus parceiros possam se engajar em temas ligados à gestão urbana.

Este Manual busca fornecer respostas diretas e práticas às perguntas “como, por que, quando e onde?” para a implementação do Orçamento Participativo nas melhores condições possíveis.