

## **PARTICIPAÇÃO E GOVERNO LOCAL**

### **Comparando a descentralização de Montevidéu e o orçamento participativo de Porto Alegre**

*Alfredo Alejandro Gugliano*

Neste artigo apresento uma análise comparada de duas das mais representativas experiências de ampliação da participação cidadã na gestão pública em nível local da América Latina. Refiro-me ao programa de descentralização participativa da intendência de Montevidéu (Uruguai) e ao orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil), aplicados com grande êxito em ambas cidades desde o final da década de 1980.

A opção pela investigação do citado tema foi devida a que seu estudo representa uma possibilidade de examinar mudanças de fundo no sistema democrático, que estão relacionadas com a distribuição de poder político no interior da sociedade, assim como expandir a análise sobre algumas especificidades políticas que podem interferir no processo de organização do Mercosul. A esse respeito não é demais sublinhar que, com poucas exceções, em toda a região estão sendo desenvolvidas diversas experiências de administração governamental que estão modificando as relações entre o estado e a sociedade, através da participação dos cidadãos em diferentes níveis da gestão pública. Precisamente com a investigação dos casos propostos pretendo contribuir para futuros estudos sobre o impacto destas experiências na vida política regional.

Antes de abordar a questão dos processos de democratização brasileiro e uruguaio julgo necessário fazer uma rápida explanação sobre a perspectiva comparada de análise adotada. A opção por este modelo foi fruto da percepção da ausência de análises na literatura especializada latino-americana que possibilitassem uma caracterização mais abrangente do tema da participação cidadã na gestão dos governos locais, questão comumente abordada ou sob o prisma de estudos de casos isolados, por exemplo, numa cidade específica, ou privilegiando o exame de uma mesma estratégia de democratização em locais diferentes, como seria o caso da análise do orçamento participativo em várias cidades de uma região. No caso deste artigo a proposta é um pouco distinta das anteriores, considerando que meu interesse reside na averiguação das diferentes formas através das quais os cidadãos logram interferir na gestão estatal.

Permeado por este objetivo geral, considereei como perspectiva de análise mais adequada aquela que Charles Tilly (1984: cap. 7) identificou como uma comparação das diferenças, numa clara contraposição à perspectiva funcionalista de análise comparativa que visava perscrutar as características comuns dos fenômenos sociais (Burke, 2000: 45). No presente estudo, esta busca de dessemelhanças foi pautada pelas características específicas que influenciaram os processos de democratização brasileiro e uruguaio.

Evidentemente que enfatizar diferenças não significa a inexistência de

semelhanças. Apesar de possuírem uma trajetória desigual em vários aspectos, ambos países têm um passado comum, considerando que nas primeiras décadas do século XIX o território uruguaio foi incorporado ao então Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, fato que teve como consequência principal a eclosão da Guerra Cisplatina (1825-1828), conflito que envolveu a disputa entre Brasil e Argentina pelo domínio da região. Como fruto deste embate e sob a mediação inglesa, ambos contrincantes assinaram um acordo que possibilitou a criação de uma nova nação independente, a República Oriental do Uruguai, em Janeiro de 1828.

Mesmo com autonomia nacional, a proximidade regional entre brasileiros e uruguaios, que em determinadas zonas estão separados apenas pelo meio-fio de uma rua, influenciou na constituição de uma cultura fronteiriça comum havendo, entre outros aspectos, práticas religiosas, costumes e elementos lingüísticos que estão integrados no imaginário social dos povos em ambos lados da região (Elzaincín, Behares e Barrios, 1987; Hugarte, 1993; Romero, 1993).

Precisamente esta existência de proximidades, mesmo que num quadro no qual predominam as diferenças, alimenta o interesse por estudar como, em nível local, Montevideu e Porto Alegre estão enfrentando uma série de desafios relacionados com a eficiência do estado democrático e a qualificação da participação dos cidadãos na esfera pública.

### **Elementos da trajetória da democracia no Brasil e no Uruguai**

Para entender as peculiaridades das experiências analisadas sugiro, como ponto de partida, uma breve reflexão sobre alguns dos elementos que influenciaram o desenvolvimento da democracia brasileira e uruguaia no século XX, prestando especial atenção ao processo de transição democrática ocorrido em meados dos anos 80.

Em recente estudo sobre a trajetória dos partidos de esquerda no Brasil e no Uruguai, Constanza Moreira (2001: 13) aponta uma série de aspectos relevantes sobre as principais diferenças da trajetória política destes países. De acordo com a autora,

(...) em termos do desempenho político, de uma maneira notória, ao longo do século, o Brasil teve um regime competitivo entre elites até 1930; um regime autoritário de tipo corporativo até 1945; uma democracia restrita entre 1945 e 1964; um regime militar entre 1964 e 1985; e uma democracia restrita entre 1985 e 1990. O Uruguai, em troca, não consolidou uma condição de competição política até 1903; foi uma democracia restrita desde então até 1919, e a partir disso se pode considerá-lo como uma democracia plena, interrompida por dois períodos autoritários (1933-1942/1973-1984).

Comparando ambos países no contexto de uma análise mais ampliada sobre o desenvolvimento político latino-americano, Francisco Weffort (1989: 80) também destacou diferenças importantes entre os mesmos, enfatizando um dos aspectos mais mencionados na literatura especializada: a constatação de que "se o Brasil é um país de crônica instabilidade partidária, o Uruguai (...) tem uma história de estabilidade dos partidos".

Reforçando estas análises, considero a trajetória política brasileira marcada por um processo de construção da hegemonia por parte das elites agro-exportadoras através da negação dos direitos básicos de cidadania para amplos segmentos sociais. Esta constatação fica mais clara ao observarmos as constantes reformas da estrutura partidária brasileira que impediram a formação de partidos fortes e com tradição entre os eleitores, considerando que estas organizações foram tão rapidamente dissolvidas quanto criadas novas siglas de partidos. Do mesmo modo, a postergação do voto dos analfabetos, superada apenas com a nova Constituição de 1988, solidificou a discriminação dos setores mais empobrecidos da população, aliados dos mínimos direitos políticos por quase um século de República. A esse respeito, Francisco Weffort (1992) resgata a expressão “sistema dual brasileiro”, bastante utilizada na literatura acadêmica brasileira nos anos 50, para referir-se às peculiaridades de um sistema político no qual, desde o início, alguns estavam incluídos num modelo eleitoral moderno e competitivo, porém a maioria da população estava relegada a relações políticas restringidas ao clientelismo eleitoral, uma compra e venda de votos. A principal conseqüência disto foi a subdivisão da sociedade brasileira entre aqueles que tinham condições de ser cidadãos e os que padeciam dificuldade até para cumprir com o direito de ser eleitores.

Em termos do Uruguai, o século XX foi marcado pelo chamado de *imaginário battlista*,<sup>1</sup> fenômeno baseado na “(...) sacralização do consenso, o amortecimento dos conflitos e a expansão da cultura da negociação” (Caetano, 1999: 425). O *battlismo* foi a corrente hegemônica no Partido Colorado nas primeiras décadas do século passado, tendo entre seus princípios a separação entre a igreja e o estado, o ensino público gratuito em todos os níveis, a nacionalização dos serviços públicos e da economia, assim como a ampliação da legislação social. Estendendo sua influência para além do próprio presidente Battle y Ordóñez, falecido em 1929, esta tradição política teve como principal conseqüência a formulação de uma sólida legislação social baseada, especialmente, na garantia da jornada de 40 horas semanais, no salário mínimo aos trabalhadores no campo e na reorganização do sistema de pensões.

Em termos de organização política, foi considerada como símbolo deste período a aprovação da Constituição de 1919 que, entre outras medidas, estruturou o conselho nacional da administração, órgão responsável por acompanhar e discutir os principais atos governamentais, formado por representantes do governo e do partido de oposição.

Mesmo existindo controvérsias sobre as conseqüências desta experiência em termos de política econômica e as enormes dificuldades do estado uruguaio em atender as expectativas geradas pelas políticas de reformas *battlistas*, é inquestionável a interferência deste período para a constituição de um dos regimes políticos mais sólidos da região. Como afirmou Charles Gillespie (1986), sob as bases do *battlismo* o regime uruguaio ficou revestido de grande estabilidade política, sendo considerado como “a experiência mais democrática da América Latina”. Seguindo

---

1 Referência aos governos reformistas de José Battle y Ordóñez (1903-1907 e 1911-1915).

os argumentos do mencionado autor, nos 70 anos que antecederam ao golpe militar de 1973, a trajetória democrática do Uruguai esteve centrada num alto índice de organização partidária e na garantia dos direitos políticos dos cidadãos.

Se, por um lado, no Brasil jamais houve um fenômeno político semelhante ao *battlismo*, por outro lado, sim se desenvolveu uma forte prática de negociação entre as elites. A esse respeito, Michel Debrun (1983) descreve como a idéia de conciliação foi se tornando uma das figuras chave da vida política brasileira, sendo o principal instrumento utilizado para assegurar que possíveis mudanças políticas não abalasses as estruturas de poder da sociedade, garantindo, mesmo no caso de alternância de governantes, que os alicerces de dominação e prestígio político das elites se mantivessem inabalados. Além disto, a conciliação foi o mecanismo mais utilizado para assegurar a exclusão política dos setores economicamente subalternos da sociedade e minar as possíveis bases eleitorais de segmentos radicais da política. Desde esta perspectiva, é emblemático o período da história brasileira conhecido como a Era Vargas, nome derivado do caudilho Getúlio Vargas, que esteve, direta ou indiretamente, vinculado ao governo federal entre 1930 e 1954 (ano do seu suicídio), no qual houve um grande esforço por parte das estruturas do estado para a cooptação, principalmente, dos setores vinculados à nascente indústria deste país.

A esse respeito não deixa de ser interessante diferenciar que, enquanto no Uruguai o processo de negociação entre as elites cumpriu um papel inclusivo, no caso do Brasil houve, como ponto comum entre os distintos governos, a manutenção da privação dos direitos políticos como moeda corrente por parte dos segmentos politicamente dominantes.

No tocante à redemocratização da década de 1980, é destacável o fato de, em ambos países, o processo ter sido desencadeado por iniciativa dos governos militares. No Brasil, o marco inicial da transição foi o famoso discurso do presidente da república, gen. Ernesto Geisel, em 1974, indicando a possibilidade de iniciar uma “mudança lenta e gradual para a democracia”, algo que seria a pedra inaugural da conhecida na época como *política de distensão* (Couto, 1998: 138-139). No Uruguai, este processo se iniciou com o plebiscito realizado em 30 de novembro de 1980, organizado pelos próprios militares com a finalidade de legitimar o regime político através de uma nova Constituição e garantir apoio suficiente para a estabilidade dos governos ditatoriais.

Os resultados das mencionadas políticas foram bastante desiguais. O plebiscito uruguaio representou um estrondoso fracasso para a ditadura do governo militar. Apesar da censura e do enorme aparato de propaganda governamental, 52,7% da população votou pelo “não” à nova Constituição, isto num pleito no qual participaram mais de 85% dos eleitores cadastrados. Derrotados na sua estratégia plebiscitária, os militares uruguaio, mesmo mantendo o domínio sobre o estado, se viram forçados a iniciar uma série de medidas concretas com o fim de acelerar a estruturação de uma transição, fato que ocorreria com as eleições presidenciais quatro anos mais tarde. Na outra margem, vitoriosos na sua estratégia de transição tutelada, os militares brasileiros se mantiveram com forte controle político até 1984, dez anos após os discursos do general Geisel, quando houve a eclosão das grandes manifestações pelas “Diretas já”.

Outro aspecto importante a relevar é que, tanto no Brasil quanto no Uruguai, a transição democrática passou pela organização de reuniões de negociação envolvendo militares e oposição. Conhecidas como transições pactuadas, esta forma de renascimento das democracias esteve marcada, como mencionou Frances Hagopian (1990: 149), pela “(...) negociação de acordos que tinham como objetivo remover da agenda política todas as possíveis fontes de tensão”.

Questionados pelo seu caráter conciliador, os pactos acabaram sendo uma eficiente forma de transição em diversas situações, principalmente naquelas nas quais ou nenhum dos segmentos políticos envolvidos possuía condições de ditar os rumos da mudança de regime ou havia uma clara possibilidade de radicalização social envolvendo organizações políticas extremistas.

No Brasil, apesar de ter existido um pacto de transição comprometendo militares e dirigentes civis de oposição com uma mudança negociada de regime, não há, afora algumas declarações na imprensa de participantes nestas negociações, nenhuma comprovação da existência destas reuniões envolvendo segmentos autoritários e democráticos. Isto acabou representando uma marca do processo de redemocratização brasileiro, considerando que, segundo José Álvaro Moisés (1989: 142),

A transição democrática brasileira caracterizou-se (...) por constituir-se, (...), em um caso típico de transição por continuidade, ou seja, um processo que não apenas manifesta uma enorme influência das Forças Armadas nos rumos da institucionalização da democracia como, ademais, registra uma ampla, enorme e difusa presença de antigos quadros políticos provenientes do antigo regime em todos os níveis da vida pública brasileira.

Neste caso estaríamos tratando precisamente de uma transação entre a elite autoritária e segmentos da oposição, que visou a execução de um programa de transição controlado adequado aos interesses de ambos setores, impedindo maior radicalização da sociedade civil. Com o êxito desta estratégia os militares, através de eleição num colégio eleitoral formado por parlamentares, em 1984, transferiram o governo para os setores mais moderados da oposição que, por força do destino (o fracasso do candidato eleito Tancredo Neves), acabaram sendo representados, na presidência da república, por um dos principais líderes civis do governo militar nos anos 70, o presidente José Sarney.

No Uruguai a negociação política transicional passou pelos chamados “pactos do clube naval”, que foram uma série de reuniões oficiais envolvendo membros do governo e representantes do Partido Colorado e do Frente Amplio — o Partido Blanco recusou-se a participar deste fórum —, das quais saiu uma agenda conjunta sobre a continuidade do processo de redemocratização. Numa clara demonstração de força política, os militares utilizaram como moeda de troca, para permitir a transição, a aprovação de uma série de garantias políticas envolvendo questões relacionadas com o conselho de segurança nacional, os tribunais militares, promoções na hierarquia do exército, etc. (Gillespie, 1986: 286-289). Além disto, como bem frisaram Juan Linz e Alfred Stepan (1999: 189-190):

A limitação mais importante, negociada no Pacto do Clube Naval, firmado entre os partidos e os militares, foi que só poderiam ser realizadas eleições na condição de que Wilson Ferreira, carismático líder de um dos principais partidos, do Partido Blanco, não sairia como candidato à presidência. (...) No entanto, o fato de o Partido Blanco ter apresentado outros candidatos, e de a coalizão de esquerda [Frente Amplio] ter concordado em participar das eleições amenizou a ilegitimidade das eleições.

Apesar de todas as limitações das transições brasileira e uruguaia, ambos países passaram, poucos anos após o desfecho deste processo, pelo crescimento eleitoral de partidos de esquerda com forte inserção nos movimentos sociais, fenômeno que desembocou nas vitórias do Partido dos Trabalhadores, nas eleições para a prefeitura de Porto Alegre (1989), e do Frente Amplio na intendência de Montevideu (1990).

### **As experiências participativas em Porto Alegre e Montevideu**

Os casos de Porto Alegre, com o orçamento participativo (OP), e Montevideu, com os centros comunais zonais (CCZ), são exemplos importantes de experiências de ampliação da participação dos cidadãos na gestão pública em nível local, oferecendo elementos para entender os diferentes pressupostos que podem dar vazão à constituição de democracias participativas, assim como perceber a variedade de formas adotadas por estas. Estes aspectos ganham maior relevância se considerarmos que, num mesmo período histórico, mas sem nenhum tipo de conexão ou comunicação, ambas cidades implementam políticas apontando no sentido de ampliação da participação democrática.

Ademais do mencionado, também chama a atenção as repercussões, em termos eleitorais, do êxito das propostas participativas nestas cidades, considerando que até o presente momento não apenas há um aumento do número de participantes nas estruturas participativas, como também uma continuidade do Partido dos Trabalhadores e do Frente Amplio no poder executivo municipal.<sup>2</sup>

Para entender as proporções do processo ao qual me refiro é útil, mesmo de forma resumida, apresentar algumas das características administrativas básicas das cidades analisadas.

Montevideu é o mais importante dos 19 departamentos que dividem o Uruguai. Mesmo sem grandes proporções territoriais, apenas 0,3% do território uruguaio (530 km<sup>2</sup>), a cidade possui 1,3 milhões de montevideanos, o que representa 40% da população uruguaia, e concentra 58% do PIB nacional. Em termos administrativos, a cidade tem um poder executivo, exercido pelo intendente, eleito pelo voto direto a cada cinco anos, e um poder legislativo, constituído

2 Desde 1989 já houve quatro gestões do Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre (Olívio Dutra, em 1989; Tarso Genro, em 1993; Raul, Pont, em 1997; e novamente Tarso Genro, depois substituído por João Verle, em 2001) e três do Frente Amplio em Montevideu (Tabaré Vazquez, em 1990; Mariano Arana, em 1995 e 2001).

pela junta departamental, composta por 31 representantes eleitos, os chamados de *ediles*.

Desde 2000 a intendência de Montevideu está dividida em 11 departamentos, que conformam aquilo que no Brasil são chamadas de secretarias municipais: secretaria geral, recursos humanos e materiais, jurídica, contabilidade, descentralização, acondicionamento urbano, desenvolvimento ambiental, cultura, desenvolvimento econômico e integração regional, unidade central de planejamento, e recursos financeiros.

A maior parte das atividades realizadas pela administração municipal relaciona-se com a prestação de serviços em infra-estrutura. O governo é responsável pelo saneamento básico, a iluminação pública, a pavimentação e recuperação das ruas, a manutenção dos parques, praças e árvores. Além disso, complementa uma série de serviços sociais oferecidos em nível nacional, como aqueles referentes ao atendimento primário à saúde e as políticas relacionadas com infância, adolescência e terceira idade. Também o município é responsável por um amplo leque de temas vinculados à questão fundiária e à regulação do uso do solo urbano; às licenças de obras e edificações, como construções de centros comerciais e *shopping centers*; e a taxaçaõ, coleta e administração de uma série de impostos públicos.

Nesta cidade o processo participativo atualmente passa por uma proposta de descentralização do poder municipal, baseada na ampliação da participação dos cidadãos num conjunto de campos da administração pública. Delimitando estas políticas descentralizadas, Alicia Veneziano (2001: 76) enfatiza o desenvolvimento de:

(...) políticas sociais relacionadas com a mulher, os jovens e a saúde, assim como as políticas de promoção social e uma série de serviços descentralizados. Porém, através do sistema descentralizado foi impulsionada a participação, não apenas nestas políticas, mas no desenho do orçamento quinquenal (orçamento municipal), no plano de organização territorial e nos planos estratégicos.

O modelo de descentralização de Montevideu apresenta a divisão da cidade em regiões administradas pelos centros comunais zonais (CCZ), estruturas munidas de um corpo de funcionários e pessoal técnico especializado, que têm como função desenvolver políticas sociais, agilizar o encaminhamento de processos administrativos e implementar serviços em nível sublocal, como iluminação nos bairros, conservação de ruas, etc. Calcula-se que, em 2002, estes centros possuíam aproximadamente mil funcionários envolvidos nestas atividades.

Os centros comunais zonais são geridos a partir de uma estrutura tripartida. Primeiro estão os segmentos de coordenação dos centros, que são cargos de confiança nomeados e representam o governo municipal na região. Em segundo está a junta local, que é um canal de ligação da região com o sistema político formal da cidade, na medida em que seus membros, apesar de serem nomeados pelo intendente, são escolhidos a partir dos partidos políticos que têm representantes na junta departamental. Estes são responsáveis por deliberar e gerir as políticas sociais pertinentes, assim como supervisionar o trabalho dos centros. Em terceiro estão os

conselhos de vizinhos, que são organismos compostos por representantes eleitos pelo voto direto, em processos eleitorais nos quais estão convocados a participar todos os eleitores de cada região na qual se assenta o centro. Os conselhos têm como função implementar o controle social sobre as ações dos centros e assessorar as suas definições.

Já Porto Alegre é a 10.<sup>a</sup> maior cidade brasileira (496,8 km<sup>2</sup>), possuindo 1.383,356 habitantes. Mesmo sendo uma das cidades mais importantes do país, em termos econômicos sua aportação é modesta, contribuindo, segundo dados de 2001, com 10,9% do total do PIB do Rio Grande do Sul. No referente à administração pública, o poder executivo da cidade é exercido através da prefeitura, dirigida pela figura do prefeito, e o legislativo pela câmara municipal, composta atualmente por 33 representantes denominados vereadores, sendo que ambos poderes são eleitos a cada quatro anos.

A prefeitura desta cidade está dividida em 12 secretarias e quatro departamentos municipais. Além destes ainda constam no seu organograma a procuradoria geral, uma fundação, uma empresa pública de transportes e uma companhia de ônibus municipal, chamada *Carris*. No tocante às funções, o modelo de administração brasileiro impele maiores poderes ao poder executivo do que o uruguaio, sendo este responsável pela administração de uma ampla gama de serviços sociais e políticas urbanas em nível local.

Em Porto Alegre, o orçamento participativo, executado na cidade desde 1989, democratiza a gestão das finanças do município através da participação da comunidade no processo de planejamento dos investimentos anuais do município. Como afirmou Boaventura de Sousa Santos (1998: 465):

(...) está baseado numa inovação institucional que visou garantir a participação popular na preparação e desenvolvimento do orçamento municipal, visando a distribuição de recursos e a definição das prioridades dos investimentos.

É interessante mencionar que, tanto em Porto Alegre quanto em Montevideo, as propostas de democratização da gestão possuem ligação, no seu ponto de partida, com mudanças constitucionais que foram geradas entre o final dos anos 80 e meados dos 90, envolvendo uma ampliação da capacidade de gestão em nível municipal e a abertura de canais que, potencialmente, possibilitaria uma maior participação dos cidadãos neste processo.

No caso brasileiro, a Constituição de 1988, a primeira das constituições brasileiras a aprofundar o reconhecimento do município como um ente da federação, previu três formas de desenvolver a elaboração orçamentária: o plano plurianual (PPA), referente a despesas, obras e serviços que durem mais de um ano; a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), através da qual se definem, principalmente, as metas e prioridades para o período subsequente à elaboração do PPA; e a lei orçamentária anual (LOA), que é propriamente o orçamento que será executado no ano.<sup>3</sup>

3 Art.<sup>os</sup> 165.<sup>o</sup> e 166.<sup>o</sup> da Constituição Federal.



Apesar de prever estes mecanismos, a Constituição garantiu autonomia aos municípios no tocante à forma como estes procedimentos deveriam ser executados, o que abriu uma brecha considerável para o desenvolvimento do modelo participativo que, no recentemente aprovado estatuto da cidade (2002), passa a ser contemplado a partir da caracterização da gestão democrática da cidade, entendida neste texto como: “a formação de órgãos colegiados de política urbana; criação de mecanismos de consulta pública; realização de conferências municipais, estímulo às iniciativas populares de projeto de lei e a gestão orçamentária participativa”.<sup>4</sup>

No que diz respeito ao Uruguai, o ponto de partida para a implementação desta experiência é um conjunto de medidas legais com o fim de justificar a criação dos centros comunais zonais. Em especial, poucos dias após sua posse, o intendente Tabaré Vasquez apresenta a resolução 190, de 4 de Maio de 1990, que divide a cidade em 18 centros comunais e dá os primeiros passos no programa de descentralização do município. Esta medida, inicialmente geradora de polêmica junto aos partidos de oposição, será complementada pela aprovação, em nível nacional, da emenda constitucional de Agosto de 1994. Sendo fruto de um representativo processo de negociações entre o Frente Amplio e um amplo espectro de segmentos políticos, a também chamada de mini-reforma constitucional representou, além de uma ampliação dos poderes dos municípios e das estruturas de gestão local, um passo decisivo para a legalização do programa de descentralização uruguaia. Entre as principais mudanças da mini-reforma de 1994 podemos citar: a obrigatoriedade da descentralização do estado (art.º 50.º); a garantia de autonomia dos governos departamentais para assinar convênios e acordos em nível local, nacional e internacional; ampliação da autonomia dos municípios para utilizarem os recursos oriundos dos impostos nacionais (art.º 297.º); agilização da capacidade dos municípios criarem impostos locais e outras formas de ampliação dos recursos financeiros em nível local (art.º 298.º); redução da carga fiscal das empresas privadas que invistam nos departamentos do interior; etc.

Mesmo havendo uma decisiva interferência das reformas constitucionais na geração das propostas participativas em nível local, chama a atenção a forma como nos dois casos analisados foi tratada a questão da legalização destes processos.

No que diz respeito a Porto Alegre, a questão legal claramente não foi uma das principais preocupações da estratégia do governo, algo que pode ser percebido na ênfase dada por Genro e Sousa (2001: 48), de que “(...) a sua regulamentação [do orçamento participativo] não é feita por lei municipal, mas sim, pela própria sociedade, de maneira autônoma”. A esse respeito ainda cabe sublinhar que, mesmo a lei orgânica do município de Porto Alegre sendo bastante progressista e nela havendo importantes avanços em termos da participação popular — especialmente no seu cap. VII: da soberania e da participação popular —, a questão do orçamento participativo não aparece de forma explícita, havendo

---

4 O estatuto da cidade é uma normatização que dá continuidade ao processo iniciado com a Constituição de 1988, de regulamentação da gestão do espaço urbano no país. Em especial, a democratização das cidades é tratada no capítulo IV do estatuto.

apenas uma vaga garantia da participação popular no processo de elaboração do orçamento municipal.<sup>5</sup>

Já em Montevideo percebe-se que, desde o começo, há uma grande preocupação com a legalização dos fóruns participativos, algo que tem como marco regulatório inicial a resolução 133 bis/90, de 28 de Fevereiro de 1990, na qual o Intendente Tabaré Vazquez dá os primeiros passos na direção da descentralização da gestão da capital uruguaia. A partir desta medida, o governo municipal estimula o funcionamento da comissão mista de descentralização, organismo formado por representantes do governo e do conjunto de partidos políticos atuantes na cidade, com a finalidade de encaminhar um amplo processo de discussão municipal, fato que desembocaria, três anos mais tarde, na aprovação pela junta departamental do decreto 26019, de 1 de Julho de 1993, que legalizou a criação dos 18 centros comunais e, na sua estrutura interna, aprovou a criação das juntas locais e dos conselhos de vizinhos.

É destacável, no caso uruguaio, que a ênfase na legalização do processo participativo, por certo ausente no caso porto-alegrense, forçou a uma maior negociação entre o poder executivo e a sociedade. Isso deixa claro San Martín (1994: 116) ao expor que,

Sem dúvida, um traço relevante de todo este processo é a permanente busca do consenso político necessário para que o processo de descentralização fique completamente distanciado de qualquer matiz partidário. Obtendo-se, assim, que setores de todos os partidos políticos não apenas apoiem o processo, mas que também se integrem nele, garantindo, dessa forma, sua consolidação de um modo independente à orientação dos futuros governos do departamento de Montevideú.

Este, precisamente, é um dos aspectos mais marcantes das diferenças entre as experiências estudadas, considerando que, no caso brasileiro, até hoje o tema do orçamento participativo é um elemento polêmico envolvendo o governo petista e os partidos de oposição.

### Diferentes formas de participação cidadã na gestão pública

As diferenças apontadas, entre os processos de democratização brasileiro e uruguaio, possuem raízes na formação política de cada país e influenciaram diretamente nas motivações que geraram as principais características dos processos participativos em nível local e que devem ser contextualizadas no surgimento de um amplo processo de contestação das experiências neoliberais e das conseqüências de um modelo conservador de globalização.<sup>6</sup>

---

5 Refiro-me especificamente ao artigo 116.<sup>o</sup>, § 1.<sup>o</sup>: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

6 A discussão sobre o impacto da globalização e da crítica ao neoliberalismo no debate sobre a democracia pode ser encontrada, entre outros, em Gugliano (2004).

No caso de Montevideu, o processo participativo é organizado a partir da divisão da cidade em 18 centros comunais zonais, que articulam os 64 bairros da área urbana e rural da mesma. Estes representam a extensão do poder estatal em cada uma destas zonas do município e possuem tanto caráter administrativo, descentralizando os serviços públicos, quanto de canalizador das atividades relacionadas com a participação cidadã na gestão pública.

Em Porto Alegre o processo participativo não está fundamentado em estruturas institucionais descentralizadas (subprefeituras, por exemplo), mas em processos de assembléias cidadãos por zona de moradia e por temas de interesse. Do mesmo modo que no caso anterior, a cidade é subdividida em 16 regiões, porém isto ocorre apenas como uma forma de agilizar a participação, em várias assembléias públicas e abertas, de todo e qualquer cidadão que deseje contribuir para a discussão do orçamento público da cidade. Além da subdivisão regional da cidade, um critério que estimula a participação através do critério de local de moradia, o processo participativo porto-alegrense acrescenta a possibilidade de integração dos cidadãos nas seis áreas temáticas do orçamento participativo, incitando a participação a partir do interesse por determinados temas relacionados com a gestão da cidade.

Até 2001 o processo participativo da capital gaúcha estava organizado, independente da participação por região ou tema, em duas rodadas de assembléias cidadãos, sendo que no intervalo entre as mesmas também se realizavam “reuniões intermediárias”. Através deste conjunto de reuniões os cidadãos avaliavam, sugeriam e deliberavam sobre questões relacionadas com a utilização do orçamento público municipal.<sup>7</sup> A partir de 2002, a segunda rodada de assembléias populares foi suprimida, e de lá para cá está ocorrendo um grande esforço da administração municipal para simplificar o processo de participação no orçamento participativo, envolvendo inclusive novas formas de inserção através da internet.

Na experiência de Montevideu, a discussão sobre a ampliação da participação dos cidadãos na gestão da cidade nasceu a partir do desejo de reconstruir o desenho institucional de administração urbana e acelerar um processo de reforma do estado no qual, ao mesmo tempo em que afirmava a necessidade de modernização da máquina pública, também mantinha a distância de um modelo reformista neoliberal, identificado com as consignas de um “consenso de Washington” que predica a subordinação do estado às orientações advindas das relações econômicas de mercado.

Desde a perspectiva mencionada, a proposta participativa uruguaia passou pela discussão da descentralização da cidade, tema bastante consensual entre o conjunto do espectro político uruguaio, o que levou a democracia participativa

---

7 Concretamente, na primeira rodada de assembléias, na qual a prefeitura apresentava suas expectativas orçamentárias para o período, definiam-se regras e critérios para a discussão do processo orçamentário e se elegiam delegados para a composição de um fórum de delegados. A partir disto eram organizadas, pelo fórum de delegados eleitos, as chamadas de reuniões intermediárias nas quais a população definia as prioridades de obras públicas e realizações de suas respectivas regiões ou temáticas. Definidas estas prioridades ocorria uma segunda rodada de discussões, nas quais as reivindicações eram listadas em ordem de prioridades e era eleito o conselho do orçamento participativo, que é o órgão co-gestor do processo orçamentário.

montevideana, como já mencionei, a constituir uma estrutura legislativa bem definida com o fim de não só envolver a sociedade civil organizada, mas o conjunto dos setores políticos com representação parlamentar. Nunca é demais sublinhar que, mesmo sendo fruto da vitória do Frente Amplio, um agrupamento de organizações de esquerda fundado em 1971, o processo participativo se consolidou enquanto uma estratégia consensual dos representantes parlamentares uruguaios com a finalidade de modernizar a máquina pública. Como afirmam Becker, Jäger e Raza (2001: 73), “em boa medida, esta reforma foi motivada pela necessidade de racionalizar a burocracia local, um aparelho altamente centralizado e ineficiente, petrificado por décadas de práticas clientelistas de administração de pessoal”.

Em termos das origens do orçamento participativo, uma das hipóteses mais divulgadas defende a idéia de que este seria fruto das pressões dos movimentos sociais urbanos, predominantemente organizações de moradores dos bairros que possuíam uma forte tradição de organização na cidade. Segundo Sérgio Baierle (1998), foi decisiva neste processo a fundação da união de associações de moradores de Porto Alegre (UAMPA), em 1983, que representou um avanço significativo para a centralização política destes movimentos dos bairros e a maior coordenação das reivindicações populares na direção da gestão da cidade. Numa perspectiva semelhante, Luciano Fedozzi (2000) aponta que o orçamento participativo seria fruto da articulação de dois fatores centrais: a mencionada organização dos movimentos populares e o esforço da administração pública para democratizar o poder municipal.

Além dos mencionados atores políticos, também o Partido dos Trabalhadores (PT) deve ser visto como uma peça-chave para compreender a eclosão do orçamento participativo, considerando que, desde o início dos anos 80, o partido já vinha enfatizando publicamente a democratização do orçamento público como um elemento central para repensar a administração da cidade.<sup>8</sup>

Contudo, apesar de diferentes atores demonstrarem, em maior ou menor grau, interesse pela questão orçamentária municipal, a força determinante para o surgimento do orçamento participativo de Porto Alegre foram os dirigentes municipais eleitos em 1989. Sob este prisma considero que o orçamento participativo de Porto Alegre foi gerado, num primeiro momento, no interior daquele que seria o núcleo melhor estruturado da equipe de governo municipal, as equipes dos gabinetes do prefeito, Olívio Dutra, e do vice-prefeito, Tarso Genro que, após a vitória eleitoral, se viu frente ao dilema de repensar um modelo de gestão para a cidade que ao mesmo tempo em que fortalecesse os movimentos sociais organizados — que, afinal de contas, eram a base de legitimação do partido político no governo —, também garantisse a governabilidade da máquina da administração municipal.

---

8 Isto esteve presente, por exemplo, na campanha eleitoral de 1984, quando os candidatos a prefeito, Raul Pont, e a vice-prefeito, Clóvis Ingelfritz, divulgaram o manifesto eleitoral: *Conquiste Porto Alegre*, no qual apresentavam 13 metas principais para gestão da cidade, entre as quais destaco a primeira e a segunda metas, que tratam, respectivamente, da formação dos conselhos populares e do orçamento público, onde se vê, mesmo que de forma superficial, a perspectiva de articulação da participação popular com a questão orçamentária.

Isto explicaria as alterações da estratégia de planejamento político do governo, que gradualmente foi se deslocando de uma ênfase na organização dos conselhos populares na cidade, organismos de participação popular fortemente inseridos numa trajetória conselheira de corte gramsciano, para a valorização da organização de um orçamento participativo, figura organizacional sem o mesmo conteúdo ideológico da anterior, mas que estava muito mais presente para as comunidades pobres, que viam na discussão orçamentária uma maior possibilidade de garantir melhorias nas condições de moradia das regiões mais carentes da cidade.<sup>9</sup>

Semelhante foi o ocorrido em relação ao caso de Montevideu, no qual a iniciativa do processo sempre esteve nas mãos do executivo municipal e da equipe técnica do departamento de descentralização, organismo criado na gestão do Frente Amplio, em 1990, com a finalidade de elaborar tecnicamente o processo de descentralização da administração da cidade. Por certo, a questão da descentralização já era um ponto presente na campanha eleitoral que antecedeu a vitória da esquerda uruguaia nas eleições de 1989, considerando que, em diversas ocasiões, o na época candidato, Tabaré Vazquez, aludiu à articulação entre descentralização e participação popular como um dos eixos da futura gestão de governo (San Martín e Cabrera, 1994: 23-27).

Contudo, cabe destacar que, se por um lado os governantes foram determinantes para a democratização da gestão municipal, por outro lado, a pressão dos movimentos sociais foi decisiva na forma como esta democratização ocorreu. Aqui encontramos outra das diferenças importantes entre os modelos analisados. No caso de Porto Alegre, a forte tradição de mobilizações dos movimentos dos bairros teve um papel de destaque para que o modelo participativo hegemônico fosse centralmente voltado para as comunidades organizadas dos bairros. Já no caso do modelo uruguaio, frente à ausência de pressões semelhantes, gerou-se um modelo de democratização no qual a esfera institucional é muito mais forte do que a participação das organizações da sociedade civil. Em outras palavras, uma maior permeabilidade às pressões sociais fez com que a gestão petista tivesse um perfil fundamentalmente *assembleísta*, enquanto no tocante a gestão frenteamplista, a falta de algo semelhante levou à formação de um modelo essencialmente *institucionalista*.

Outro aspecto, não menos importante, é o das diferenças entre um modelo que prega a democratização orçamentária e outro dirigido para a descentralização. Democratizar o orçamento público é, sem dúvida, um dos pontos mais importantes para a democratização das estruturas do estado. No seu âmago, esta proposta trata não só de discutir o que o estado deverá investir, como também onde serão realizados estes investimentos, fato que é central para atacar uma concepção de cidade que faz com que o espaço físico seja também um espaço de exclusão social. Além

---

9 Pelo que se percebe dos documentos do primeiro ano da realização das discussões do orçamento, chamadas na época simplesmente de reuniões do orçamento-programa, a discussão orçamentária era apenas um objetivo tático inicial para a realização de reuniões que, gradualmente, seriam ampliadas para outras questões, como os conselhos populares. Contudo, a partir do primeiro ano de governo, esta temática de discussão — agora sim chamada de orçamento participativo — passou a ser o astro central do seu programa de governo.

disto, esta estratégia possibilita a recuperação e aprofundamento do senso de cidadania entre os habitantes do município, na medida em que eles são convocados a cogestionar os gastos e as políticas de obras públicas de acordo com as necessidades coletivas.

Já no caso da descentralização participativa os objetivos apontam em outra direção, considerando que nesta estratégia o passo inicial é o de dividir responsabilidades e estimular a participação dos cidadãos na rotina cotidiana da administração da cidade e não propriamente sua inserção na discussão do orçamento público. Muito sucintamente, enquanto no caso brasileiro optou-se por estimular inicialmente um processo de participação da população na gestão financeira da cidade, no caso uruguaio claramente o primeiro objetivo foi o de descentralizar os serviços, para logo depois passar a descentralizar o orçamento.

Esta diferença se explicita claramente tanto na trajetória destas experiências quanto nas suas respectivas estruturas administrativas. Enquanto em Montevideo, em 1993, passou-se de uma estrutura inicial que privilegiava a organização de assembléias de moradores para outra na qual os conselhos de vizinhos eram o instituto privilegiado para a participação dos cidadãos nos centros comunais zonais, em Porto Alegre o caráter *assembleísta* do processo participativo vem sendo reforçado desde as origens da experiência, fato perceptível através da passagem, em 1994, de uma estrutura inicialmente composta por assembléias regionais para outra que agregava também a possibilidade de participação dos cidadãos nas assembléias temáticas.

O mencionado é importante porque explicita duas dinâmicas distintas de desenvolver um processo de participação cidadã. No caso de Porto Alegre a prioridade tem sido o aperfeiçoamento do processo participativo em si, enfatizando a presença dos cidadãos na discussão da gestão da cidade. Já em Montevideo a prioridade tem sido o aperfeiçoamento de estruturas participativas que integrem mecanismos de democracia direta e representativa.

Evidentemente que aqui não se fala numa diferença de qualidade, mas apenas de forma, não havendo dúvidas de que tanto um modelo quanto o outro estão sendo capazes de revolucionar as formas tradicionais de gestão de políticas públicas e representam contribuições extremamente valiosas para repensar a participação da sociedade civil nos processos de mudança social.

## Reflexões finais

Em termos da comparação entre os respectivos desenhos organizacionais, várias constatações são destacáveis. A primeira, e talvez uma das mais importantes, é que as propostas participativas praticamente se encontram numa ordem inversa de organização, cabendo sublinhar que quando, no caso uruguaio, se descentraliza o sistema de execução das políticas públicas, no caso brasileiro o que se democratiza é o processo decisório sobre a organização dos investimentos em políticas públicas e vice-versa.

Acompanhando a experiência porto-alegrense, o que se vê é que a maciça

participação popular está dirigida para a mobilização que envolve a discussão orçamentária, processo que é extremamente rico. Contudo, mesmo existindo um acompanhamento das políticas aprovadas na estrutura participativa, sua execução passa pela mediação das possibilidades financeiras do município que, indiretamente, acaba dando a última palavra sobre quando as deliberações populares serão atendidas. No caso de Montevideu, a definição das políticas a serem executadas passa muito mais pelas estruturas formais da administração municipal do que pelos canais participativos, no entanto, considerando que uma parte das políticas sociais são descentralizadas e passam pelos centros comunais zonais, existe um espaço consistente para a remodelação destas a partir da análise das particularidades de cada região.

Outro ponto a destacar é que o grau de autonomia obtido pela sociedade civil em Porto Alegre é muito maior do que no processo uruguaio, no qual a participação mais ampla da população está restrita à eleição dos representantes nos conselhos de vizinhos. Entretanto, também não se pode negar que o grau de abrangência qualitativo do processo participativo em Montevideu é bem maior do que em Porto Alegre, na medida em que os cidadãos da capital gaúcha vêem muitas das suas expectativas restritas às limitações das parcelas do orçamento municipal destinadas à discussão do orçamento participativo.

Neste sentido, o modelo uruguaio se aproxima muito mais de uma idéia de reforma do estado do que a experiência porto-alegrense, sendo que isto não pode ser considerado um ponto menor.

A proposta de renovação orçamentária porto-alegrense tem enormes e inquestionáveis qualidades no tocante à participação cidadã, considerando que é um processo que transforma a dinâmica de organização da cidade e mobiliza a população. Neste sentido, é uma experiência que gera capital social e reconduz segmentos historicamente alijados da sociedade gaúcha na direção da cidadania e inclusão social. Não obstante, o grande problema da experiência de orçamento participativo, pelo menos da forma como foi executado até o momento, é que ele cria uma enorme dependência do ciclo de resultados advindos dos processos eleitorais, quero dizer, dependência de quem governa. Isto ficou claro com a experiência de orçamento participativo em nível estadual no Rio Grande do Sul, quando a derrota do candidato da situação na eleição para governador deste estado federativo, que foi Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores, representou o sepultamento da referida experiência de democratização orçamentária.

Situações como estas acabam tornando frágil a perspectiva de uma democracia participativa que, desde seus pressupostos, deveria ser concebida enquanto um modelo para o conjunto dos cidadãos e não para um único espectro político, quero dizer, o orçamento participativo deveria ser visto como um legado da sociedade com o fim de modernizar a gestão pública e não apenas como uma proposta de um partido político isolado.

Já no tocante a Montevideu, o projeto executado tem a vantagem de, desde o início, ter sido fruto da discussão entre diferentes segmentos políticos, fato que fortaleceu esta proposta frente às previsíveis oscilações dos resultados eleitorais e à possibilidade de uma — saudável — alternância de partidos políticos no governo.

Além disso, a perspectiva reformista presente nesta experiência fez com que a descentralização participativa e a estrutura estatal formal passassem por um processo de fusão, através da qual todos os atores sociais envolvidos (poder legislativo, executivo e cidadãos) acabassem sendo parte indispensável do processo, o que também está fortalecendo a perspectiva de continuidade desta proposta, independentemente do partido político no governo. Por isso que o esquema descentralizador uruguaio permite uma abrangência maior de interferência dos cidadãos no conjunto das políticas públicas, além de também garantir uma integração no interior dos centros comunais zonais dos distintos segmentos da estrutura política municipal. Nestes organismos os representantes do governo, dos partidos políticos e dos cidadãos acabam sendo estimulados a construir um espaço público de discussão e negociação que, no final das contas, é fundamental na construção de uma experiência coletiva de gestão.

De um modo geral, neste artigo procurei destacar as principais diferenças e pontos em comum entre as experiências participativas de Montevideu e de Porto Alegre. Argumentei sobre as distintas trajetórias da realidade brasileira e uruguaia e os fatores que contribuíram para que, apesar das inúmeras coincidências, estas experiências se desenvolvessem de maneira desigual. Para finalizar gostaria de enfatizar que o modelo de análise que propus somente teve uma única intenção, que é o aperfeiçoamento dos processos de participação dos cidadãos na gestão pública, pois, aprendendo com os erros e acertos destas novas experimentações políticas, poderemos avançar na perspectiva de um modelo que qualifique o desenvolvimento das nossas democracias.

### Referências bibliográficas

- Baierle, Sérgio (1998), "The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil", em Sonia Alvarez, Evelina Dagnino e Arturo Escobar (orgs.), *Cultures of Politics: Re-Visioning Latin American Social Movements*, Boulder, Westview Press.
- Becker, Joachim, Johannes Jäger, e Werner G. Raza (2001), *Economía Política de Montevideo: Desarrollo Urbano y Políticas Locales*, Montevideu, Coscoroba.
- Brasil (2002), *Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de Outubro de 1988*, São Paulo, Saraiva (29.<sup>a</sup> edição atualizada e ampliada).
- Burke, Peter (2000), *História e Teoria Social*, São Paulo, Unesp.
- Caetano, Gerardo (1999), "Ciudadanía política e integración social en el Uruguay", em Hilda Sabato (org.), *Ciudadanía Política y Formación de las Naciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carvalho, José Murilo de (2001), *Cidadania no Brasil*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Couto, Ronaldo Costa (1998), *História Indiscreta da Ditadura e da Abertura: Brasil 1964-1984*, Rio de Janeiro, Record.
- Debrun, Michel (1983), *A Conciliação e Outras Estratégias*, São Paulo, Brasiliense.
- Elzaincín, Adolfo, Luis Behares, e Graciela Barrios (1987), *Nos Falemos Brasileiro: Dialectos Portugueses en Uruguay*, Montevideu, Amesur.



- Fedozzi, Luciano (2000), *O Poder da Aldeia*, Porto Alegre, Tomo.
- Fiorillo, Celso A. P. (2002), *Estatuto da Cidade Comentado*, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- Genro, Tarso, e Ubiratan Sousa (2001), *Orçamento Participativo: A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Perseu Abramo (4.<sup>a</sup> ed. ampliada).
- Gillespie, Charles (1986), "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático-militar colegiado", em Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter e Laurence Whitehead (orgs.), *Transiciones desde un Gobierno Autoritário: América Latina*, Barcelona, Paidós.
- Gugliano, Alfredo Alejandro (2004), "A crise política como solução?", *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 3 (Jan. -Jun. 2004).
- Hagopian, Frances (1990), "Democracy by undemocratic means?", *Comparative Political Studies*, 23 (2).
- Hugarte, Renzo Pi. (1993), "Permeabilidad y dinámica de las fronteras culturales: umbanda y pentecostalismo en Uruguay", em Claudia Fonseca (org.), *Fronteiras da Cultura*, Porto Alegre, UFRGS.
- Linz, Juan, e Alfred Stepan (1999), *A Transição e Consolidação da Democracia*, São Paulo, Paz e Terra.
- Moisés, José Álvaro (1989), "Dilemas da consolidação democrática no Brasil", em José Álvaro Moisés e José Augusto Guillon Albuquerque (orgs.), *Dilemas da Consolidação da Democracia*, São Paulo, Paz e Terra.
- Moreira, Constanza (2001), "La izquierda en Brasil y Uruguay: cultura política y desarrollo político-partidário", em Constanza Moreira e Susana Mallo (orgs.), *La Larga Espera: Itinerarios de las Izquierdas en Argentina, Uruguay y Brasil*, Montevideo, Banda Oriental.
- O'Donnell, Guillermo, e Philippe Schmitter (1988), *Transiciones desde un Gobierno Autoritário: Conclusiones Tentativas sobre las Democracias Inciertas*, Barcelona, Paidós.
- Portillo, Álvaro (2001), "Innovación política y transformaciones en Montevideo luego de ocho años de gobierno de izquierda", em Beatriz Stolowics (org.), *Gobiernos de Izquierda en América Latina*, México, Plaza y Valdes.
- Romero, Sonia (1993), "Lugares de producción de sentido en la frontera Rivera-Livramento", em Claudia Fonseca (org.), *Fronteiras da Cultura*, Porto Alegre, UFRGS.
- San Martín, e Laura Cabrera (1994), *La Descentralización en Montevideo*, Montevideo, Fin de Siglo.
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), "Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy", *Politics & Society*, 26 (8).
- Santos, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a Democracia*, Lisboa, Gradiva.
- Schmitter, Philippe, e Terry Lynn Karl (1991), "What's democracy... and is not", *Journal of Democracy*, 2 (3).
- Tilly, Charles (1984), *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*, Nova Iorque, Russell Sage Foundation.
- Uruguai (1997), *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- Veneziano, Alicia (2001), "La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora", *Política y Gestión*, 2.

Weffort, Francisco (1989), "Incertezas da transição na América Latina", em José Álvaro Moisés e José Augusto Guillon Albuquerque (orgs.), *Dilemas da Consolidação da Democracia*, São Paulo, Paz e Terra.

Weffort, Francisco (1992), *Qual democracia?*, São Paulo, Companhia das Letras.

Alfredo Alejandro Gugliano. Doutor em ciência política e sociologia. Professor do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas (Brasil) e pesquisador do CNPq. *E-mail*: aag@direto2.ucpel.tche.br

### **Resumo/ abstract/ résumé/ resumen**

*Participação e governo local: comparando a descentralização de Montevidéu e o orçamento participativo de Porto Alegre*

A proposta deste artigo é a de discutir as diferentes formas a partir das quais estão sendo estruturados mecanismos de participação dos cidadãos na gestão pública municipal. Para discutir este tema analiso as experiências do orçamento participativo de Porto Alegre e da descentralização participativa de Montevidéu, consideradas como duas das principais propostas que inovam os governos democráticos em nível local no Mercosul.

Palavras-chave Democracia participativa, descentralização participativa, orçamento participativo.

*Participation and local government: comparing decentralization in Montevidéu and the participative budget in Porto Alegre*

This article proposes to discuss the different models on which mechanisms for citizens' participation in public municipal management are being structured. To discuss the topic, I analyze the experience of a participative budget in Porto Alegre and that of participative decentralization in Montevidéu. These are considered as two of the principal proposals for innovation in democratic Mercosul governments at a local level.

Key-words Participative democracy, participative decentralization, participative budget.

*Participation et gouvernement local: comparer la décentralisation de Montevidéu et le budget participatif de Porto Alegre*

Cet article se propose d'aborder les différentes formes à partir desquelles sont actuellement structurés les mécanismes de participation des citoyens à la gestion publique municipale. Il analyse les expériences du budget participatif de Porto Alegre et

de la décentralisation participative de Montevideo, considérées comme deux des principales réponses novatrices en matière de gouvernements démocratiques à niveau local dans le Mercosul.

Mots-clés Démocratie participative, décentralisation participative, budget participatif.

*Participación y gobierno local: comparando la descentralización de Montevideo y el presupuesto participativo de Porto Alegre*

La propuesta de este artículo es debatir las diferentes formas a partir de las cuales están siendo estructurados mecanismos de participación de los ciudadanos en la gestión pública municipal. Para discutir esta temática analizo las experiencias del presupuesto participativo de Porto Alegre y la descentralización participativa de Montevideo, consideradas como dos de las principales propuestas que innovan los gobiernos democráticos a nivel local en Mercosur.

Palabras-clave Democracia participativa, descentralización participativa, presupuesto participativo.

