

CARTOGRAFIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO SUL GLOBAL

V.1



ORG.

HENRIQUE PORTO

MAÍRA RAMIREZ NOBRE

ANA ISABEL DE SÁ

NATACHA RENA

1

CARTOGRAFIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO SUL GLOBAL V.1

ORG.
HENRIQUE PORTO
MAÍRA RAMIREZ NOBRE
ANA ISABEL DE SÁ
NATACHA RENA

Copyright 2026 by GeoPT

Capa
Henrique Porto e Anderson Chagas

Organização
Henrique Porto, Maíra Ramirez Nobre, Ana Isabel de Sá e Natacha Rena

Editoração final
Maíra Ramirez Nobre e Natacha Rena

Diagramação
Bernardo Gomes e Davi Caputo

Tradução
Clarice Filgueiras, Laura Elvira López Queslloya e Alexei Padilla Herrera

P853 Cartografia do orçamento participativo no Sul Global: v:1 / organização Henrique Porto... [et al.]. -- 1. ed. -- Belo Horizonte, MG: Editora Escola de Arquitetura UFMG, 2026.

Outros organizadores: Maíra Ramirez Nobre, Ana Isabel de Sá, Natacha Rena.

Livro digital : il. Color.

ISBN 978-65-981740-7-1

1. Cartografia. 2. Geopolítica. 3. Orçamento participativo. I. Porto, Henrique. II Nobre, Maíra Ramirez. III. Sá, Ana Isabel de. IV. Rena, Natacha. V. Selo Editorial Multipolar. V. Título.

CDD-320.12

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
Bibliotecária - Carla Angelo (CRB-6/2590)

1

CARTOGRAFIA
DO
ORÇAMENTO
PARTICIPATIVO
NO
SUL GLOBAL
V.1

ORG.

HENRIQUE PORTO

MAÍRA RAMIREZ NOBRE

ANA ISABEL DE SÁ

NATACHA RENA

AGRADECIMENTOS

Esta publicação foi viabilizada pela Emenda Parlamentar 14080003, de autoria do mandato do deputado federal Patrus Ananias (PT-MG), ao qual direcionamos nossos agradecimentos. Agradecemos também a todos os pesquisadores que, de alguma forma, se envolveram no desenvolvimento desta cartografia, especialmente aos bolsistas de graduação, Bernardo Gomes e Davi Caputo, também a Janaína Marx e Hernan Espinosa pelos profundos ensinamentos sobre a realidade equatoriana, ao Observatório das Metrôpoles e sua rede de colaboradores, e à Pesquisa Observa OP na pessoa do Professor Luciano Fedozzi por tamanha contribuição e generosidade com nossa investigação ao longo dos últimos anos. Somos gratos à Rede Brasileira de Orçamentos Participativos e ao Observatório Nacional de Democracia Participativa (OIDP). Nossos sinceros agradecimentos à Arlete Soares, pelo o suporte administrativo, à Proex, à Escola de Arquitetura da UFMG, aos programas de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e de Pós-Graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da UFMG, e às agências de fomento Capes, CNPQ e Fape-mig. Agradecemos, ainda, a todos que entrevistamos para a realização deste volume: Giovanni Allegretti, Nelson Dias, Macarena Raya, Laura Bartolacci, Pablo Iturralde, Jorge Dragan, José Enrique Aramburu, Marco Antônio López e Alexander Reina. Em especial, agradecemos ao querido Professor Yves Cabannes que contribuiu com nossa pesquisa para além da publicação aqui apresentada, não apenas compartilhando conosco seu amplo conhecimento sobre os Orçamentos Participativos em todo o mundo, mas como grande entusiasta de nossas investigações, abrindo importantes portas para nossa inserção no debate internacional do OP e apresentando-nos valiosos parceiros. Por isso dedicamos esta obra a ele e a Laura Bartolacci, figura fundamental para a construção do OP em Rosário, que também faleceu enquanto elaborávamos este livro. À Yves e Laura, nossa admiração e gratidão. Agradecemos, também, aos parceiros Ming Zhuang (Hui Zhi Participation Center) e Vladimir Vagin (Center for Initiative Budgeting) que têm nos possibilitado a expansão de nossas pesquisas para novas realidades. Por fim, somos gratos aos que contribuíram com as traduções, revisões e editorações: Clarice Filgueiras, Laura Queslloya, Alexei Herrera, Milene Reis e à Editora AIC, parceira de tantos projetos.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
Luciano Fedozzi	
1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO SUL GLOBAL	15
Henrique Porto, Maíra Nobre, Ana Isabel de Sá e Natacha Rena	
2. A REFERÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE	29
Patrus Ananias	
PARTE I: DIFUSÃO INTERNACIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	33
3. DE PORTO ALEGRE PARA O MUNDO - AS PRIMEIRAS VIAGENS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	34
Entrevista com Yves Cabannes	
4. A “TRADUÇÃO INTERCULTURAL” DO OP	50
Entrevista com Giovanni Allegretti	
5. OS OPs NO MUNDO HOJE	73
Entrevista com Nelson Dias	

PARTE II: EXPERIÊNCIAS LATINO-AMERICANAS.....91

6. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE ROSÁRIO.....92

Entrevista com Macarena Raya e Laura Bartolacci

7. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DO DISTRITO.....129
METROPOLITANO DE QUITO

Entrevista com Pablo Iturralde

8. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DA CIDADE DO.....166
MÉXICO

Entrevista com Jorge Dragan, José Enrique Arámburu e Marco Antonio López

9. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE BOGOTÁ.....211

Entrevista com Alexander Reina

PREFÁCIO

Luciano Fedozzi

Luciano Fedozzi é Professor Titular de Sociologia da UFRGS, Coordenador do Observatório dos Orçamentos Participativos (ObservaOP) e Pesquisador do INCT/CNPq Observatório das Metrôpoles.

Considerando o alcance internacional do Orçamento Participativo não é exagero afirmar que se trata de uma das maiores inovações democráticas surgidas no mundo a partir da década de 1980. Isso porque esse tipo de instituição não só se difundiu em países com diferentes estágios e tipos de democracias, novas ou consolidadas, mas também ultrapassou os marcos geopolíticos que dividem o Ocidente e o Oriente globais. Certamente, essa capacidade adaptativa aos diferentes contextos deve-se também ao fato de que se trata de uma prática que surgiu e foi mais realizada na escala local dos governos, permitindo a proximidade característica dos contextos territoriais. Na já longa trajetória de sua existência – 36 anos desde sua criação – é preciso considerar, entretanto, que o OP se tornou conhecido no Brasil e no mundo em razão do êxito de suas experiências pioneiras em grandes metrópoles brasileiras, como Porto Alegre e Belo Horizonte. Êxito que se deu em função da intensidade com que esse procedimento permitiu a real incidência dos cidadãos sobre o conjunto dos recursos públicos e sobre as prioridades dos investimentos em infraestrutura urbana e serviços.

A gênese do OP, assim, está indissolavelmente associada à democratização não apenas formal, mas substantiva, como obra de um projeto político que vislumbra mudanças estruturais nas formas de acumulação urbana e na seletividade do acesso ao bem-estar social. Nesse projeto político fizeram parte fundamental os atores coletivos e associativos dos setores populares, que sofreram e ainda sofrem com o processo de exclusão dos direitos da cidadania durante as décadas de metropolização e industrialização brasileiras. O surgimento dos OPs no Brasil distanciou-se, assim, das experiências participativas de menor centralidade que já haviam acontecido no país, mesmo durante a ditadura civil-militar.

Essa foi a potência reformista-revolucionária do surgimento dos OPs, capaz de aliar forma e conteúdo para dar sentido democratizante à nascente democracia. Nesse sentido, em sua trajetória nacional e internacional, primeiro na América Latina e depois nos demais continentes do Norte e do Sul globais, o caráter democratizante dos OPs se defrontou sempre com a questão capital dos regimes políticos, que é a questão do poder. Ou seja, quem são os atores que exercem o poder e como ele é exercido numa determinada comunidade de cidadãos? A resposta a essa questão deve considerar que o poder é um conjunto de relações entre grupos e classes sociais. Assim, a construção dos OPs se defronta sempre com a questão do compartilhamento do poder nas formas de mediação do conflito distributivo, questão que não é técnica e sim essencialmente política. Essa cogestão exige que os atores governantes, as elites políticas hegemônicas, e os poderes Executivo e Legislativo aceitem renunciar ao controle absoluto da formação e da destinação do fundo público.

Considere-se ainda que por oportunizar a participação popular nas decisões sobre um dos núcleos duros da administração do Estado – os recursos orçamentários – os OPs se distinguem de outras formas de participação social devido à centralidade que podem ocupar (ou não) nas relações entre o Estado e a sociedade civil. Essa foi e é uma variável chave que ajuda a compreender os vários “modelos” de OPs que surgiram no Brasil e no mundo, além, é claro, da adaptação às condições fiscais dos contextos locais. Como aponta uma vasta literatura sobre os OPs, eles são produto da interação entre os projetos políticos hegemônicos, a agência de atores da sociedade civil e as capacidades estatais em termos fiscais e técnicos, em especial para responder às demandas por novos investimentos e pela ampliação dos serviços públicos. Disso decorre que os OPs serão mais ou menos intensos, mais ou menos “radicais”, mais ou menos qualitativos, mais ou menos redistributivos, mais ou menos transparentes, mais ou menos inclusivos e pluralistas em termos sociodemográficos e culturais. Eles também serão mais ou menos integrados a um conjunto maior de instituições participativas ligadas às políticas públicas setoriais e ao planejamento territorial, que são igualmente importantes para a democratização política e social.

No caso brasileiro, por exemplo, embora inexistam dados confiáveis sobre os percentuais orçamentários aprovados nas assembleias e instâncias dos OPs para atender demandas, é possível afirmar que a maioria dos casos multipartidários se caracterizou mais como uma “participação na destinação de uma pequena parcela dos recursos” do que como um orçamento efetivamente parti-

Assim como a democracia liberal representativa vem sofrendo mutações em sentido desdemocratizante, a democracia participativa também está sempre sujeita aos retrocessos, como ocorreu a partir da década de 2010, e se intensificou no governo de extrema-direita de Bolsonaro. A democracia participativa no Brasil não nasceu de um pacto originário com força legal-formal à altura da democracia representativa. Por isto ela é mais suscetível às mudanças nas relações de força na sociedade e nos sistemas políticos municipais. Daí porque sua sustentabilidade depende de uma forte institucionalização e de um sólido enraizamento social, que precisam contar com defensores no sistema político e no interior dos projetos que disputam a hegemonia sobre os modelos de democracia e de desenvolvimento a serem implementados.

Nesse sentido, a fim de monitorar e aglutinar estudos, pesquisas e materiais sobre os OP no Brasil, além de apoiar essas modalidades participativas, criamos em 2024, no âmbito da rede acadêmica do INCT/CNPq Observatório das Metrôpoles, o projeto Observatório dos Orçamentos Participativos (ObservaOP)², um website que vem pesquisando e reunindo dados censitários, históricos e atualizados, sobre o número de OP no país, assim como disponibilizando centenas de estudos acadêmicos nacionais e estrangeiros já produzidos sobre essa prática no Brasil. Julgamos que essa iniciativa preenche uma lacuna no país que criou a inovação. O projeto também está ligado à Rede Brasileira dos Orçamentos Participativos (RBOP) e ao Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos, coordenado pela ONG Oficina, de Portugal. É um motivo de grande satisfação contar nesse âmbito com a contribuição do projeto “Cartografias do Orçamento Participativo”³, que por meio dessa nova publicação vem se dedicado de forma exemplar ao estudo e monitoramento do OP de Belo Horizonte e ao incremento do intercâmbio internacional com gestores, pesquisadores e ativistas de várias partes do mundo, em especial, dos países do Sul Global, que lideram o enfrentamento ao projeto neoliberal de reforma do capitalismo.

Numa época em que a hegemonia neoliberal esvaziou o sentido original da política e da democracia – como arena de discussão e mediação das questões de interesse público – e substituiu cada vez mais a noção de cidadania pela noção de consumidores individuais, construir e sustentar novas instituições participativas adquire papel estratégico, a fim de promover o engajamento cívico, a justiça socioespacial e a responsividade dos governos diante das demandas e necessidades da maioria dos cidadãos. O presente livro, ao trazer informações e reflexões de importantes defensores dos OP em sua jornada mundial é uma

2 Observatório do Orçamento Participativo (Observa OP)

O Observatório do Orçamento Participativo (ObservaOP) é desenvolvido pela rede de pesquisa INCT Observatório das Metrôpoles em parceria com a Rede Brasileira de Orçamentos Participativos (RBOP) e o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS. Acesse o link a seguir para ter mais informações > <https://www.ufrgs.br/observaop/> ou no QR Code abaixo.



3 Cartografias do Orçamento Participativo

Acesse o link a seguir para acessar o site <https://opbh.cartografia.org/> ou no QR Code abaixo.



ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO SUL GLOBAL

Henrique Porto, Maíra Nobre, Ana Isabel de Sá e Natacha Rena

Henrique Porto é arquiteto e urbanista, doutorando em Arquitetura e Urbanismo (UFMG) e pesquisador do projeto Cartografia do OP;

Maíra Nobre é arquiteta e urbanista, doutora em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável (UFMG), professora substituta da Escola de Arquitetura da UFMG e pesquisadora do projeto Cartografia do OP;

Ana Isabel de Sá é arquiteta e urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo (UFMG), professora do curso de Arquitetura e Urbanismo do IFMG e pesquisadora do projeto Cartografia do OP;

Natacha Rena é arquiteta e urbanista, doutora em Comunicação e Semiótica (PUC-SP), professora associada da Escola de arquitetura da UFMG e coordenadora do projeto Cartografia do OP.

1 Observação

Parte do texto desta introdução foi reproduzido de um artigo acadêmico redigido e publicado pelos autores (Porto; Rena, 2024) na revista Brasileira de Estudos Urbanos e regionais. Acesse o link a seguir para ter mais informações> <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7560> ou no QR Code abaixo.



• O Orçamento Participativo (OP) é reconhecido como uma das mais importantes práticas de democratização da administração pública já concebidas, tema de amplos debates em diferentes meios acadêmicos – ciência política, planejamento urbano e regional, economia, sociologia etc. Surgido no Brasil no final dos anos 1980, o instrumento é fruto de um processo de reinvenção da democracia no país após o período ditatorial, tendo sido gestado no seio das novas formas de organização social e política emergentes naquele momento. Nesse sentido, o OP combina em seu exercício profundo potencial de radicalização democrática e promoção da justiça socioespacial.

• Como fruto da agenda municipalista do período da redemocratização, o OP rapidamente se difundiu pelo Brasil durante os anos 1990. Tendo sido elencado como um dos símbolos do chamado “modo petista de governar” — no caso das administrações municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), força política que protagonizou a criação desse instrumento —, o OP foi objeto de troca de experiências entre governos locais e de discussões e elaborações de movimentos sociais, tornando-se uma das principais bandeiras de uma nova forma de ges-

tão municipal baseada no princípio da “inversão de prioridades”. Ou seja, a participação popular tornou-se meio para a priorização de investimentos em áreas e grupos sociais historicamente marginalizados. Assim, ainda no início dos anos 1990, constituíram-se experiências emblemáticas como as de Porto Alegre (Fedozzi, 2009; 2024), Belo Horizonte (Rena, et al., 2022; Porto, 2024), Santo André, Ipatinga, Angra dos Reis, Fortaleza, entre outras (Silberschneider, 2022; Mendonça, 2022; Oliveira, 2016; Sánchez, 2002).

Adotado em dez (entre as 38) prefeituras do PT nos mandatos entre 1989 a 1992, o OP ganhou destaque pelo protagonismo da “cidadania ativa” e pela capacidade de “cogestão”, como aponta Fedozzi (2009, p. 44). Salienta-se que, em suas principais ocorrências no Brasil, o instrumento não surge como agenda preconcebida da administração municipal, mas como resultado de uma interação pedagógica entre poder público e movimento popular ou sociedade política e sociedade civil. Nesse sentido, a abertura da discussão orçamentária para as demandas da população garante tanto a transparência dos processos administrativos para conhecimento da cidadania – em uma “politização do orçamento”, como expõe Souza (2010) –, quanto uma distribuição de recursos para áreas historicamente desfavorecidas das cidades. Assim, o OP se apresentou como um potente instrumento de promoção da “justiça espacial” (Cabannes; Lipietz, 2018, p. 79) ou “justiça territorial” (Bogo; Silva, 2023, p. 2) e da “inversão de prioridades” (Rena et al., 2022, p. 26), ao quebrar padrões de acumulação e espoliação urbana com base na delegação de poder decisório para a população, em especial as classes populares organizadas.

A expansão do OP pelo Brasil se deu de forma bastante acelerada, sem que, contudo, suas características “originais” fossem sempre preservadas. Entre as décadas de 1990 e 2010, o instrumento deixou de ser “exclusividade” do Partido dos Trabalhadores (PT) e passou a ser adotado também por outros partidos, como MDB, PSB, PSDB e PDT, ainda que o PT tenha se mantido como o partido que mais adota esse instrumento em gestões municipais. Se, durante a década de 1990, o OP era tido como o “carro-chefe” do modo petista de governar – de forma que sua expansão inicial tenha se dado predominantemente em prefeituras do PT –, na virada dos anos 2000 o instrumento ganha o impulso de certo “participacionismo” que atinge partidos de outros espectros ideológicos – como os centristas, que começam a compor as mais amplas coligações do PT, ou mesmo os de direita, que adotam o OP com uma roupagem mais “gerencial” do que redistributiva. Ao mesmo tempo, o OP perde protagonismo

dentro do próprio PT em face das grandes transformações iniciadas com a chegada do partido ao governo federal, deslocando, em certa medida, o discurso e as práticas participativas para o âmbito dos conselhos e conferências nacionais (Bezerra; Junqueira, 2022; Lüchmann; Romão; Borba, 2018).

Em paralelo ao processo de expansão do OP pelo Brasil, o instrumento foi objeto também de difusão internacional. De forma praticamente simultânea às primeiras experiências no país, observou-se já uma distribuição dessa prática pelo “Cone Sul” – em especial Argentina e Uruguai –, onde havia condições políticas, históricas e culturais muito próximas daquelas que conformaram o OP de Porto Alegre. Contudo, com o passar do tempo, esse processo de expansão excede as localidades imediatamente vinculadas à experiência gaúcha para alcançar realidades mais distantes, contando, para tanto, com a mediação de atores e instituições internacionais.

Oliveira (2016) demonstra como, durante a década de 1990, o OP (mais especificamente, o caso de Porto Alegre) passa por um processo de busca por legitimidade internacional no qual, aos poucos, atores e instituições se tornam propagadores do instrumento, muitas vezes adequando suas características às próprias agendas e às condições específicas de outros contextos nacionais. Ainda nos anos 1990, o escritório do Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas (PGU-ALC), situado em Quito, no Equador, cumpre um importante papel na circulação de relatórios e manuais a respeito do OP nessa região, influenciando diretamente uma onda de expansão do instrumento para além do Cone Sul, sobretudo em direção aos países andinos (Bolívia, Chile, Equador, Peru, Colômbia e Venezuela). Na sequência, a União Europeia, por meio do programa (URB-AL), inicia um processo de apoio a experiências latinoamericanas de OP e de “aprendizado” e “tradução cultural” desse instrumento em direção a cidades europeias. Adiante, entre os anos 2000 e 2010, outro ator que aparece com proeminência na difusão do OP é o Banco Mundial (BM), recomendando essa política, financiando práticas e, em alguns casos, determinando a adoção do OP como pré-condição para a liberação de empréstimos a governos locais. A atuação do BM nesse sentido ocorreu, majoritariamente, em países da África Subsaariana (Senegal, Camarões, Moçambique, Madagascar, entre outros) e contou com um “modelo” de OP bastante adaptado à agenda do banco, ou seja: voltado aos objetivos de combate à corrupção e à pobreza e, também, de eficiência governamental.

Ao longo desse processo, a difusão internacional do OP, e sua “chan-

cela” por parte de instituições internacionais hegemônicas, serviram como legitimação do instrumento tanto perante a comunidade internacional como internamente no Brasil. Aos poucos, porém, a referência aos OPs brasileiros – sobretudo ao de Porto Alegre – deixou de ser predominante e, apesar de não raro ser lembrada no debate internacional, tem pouca relação com a maioria das ocorrências atuais do instrumento. É pertinente afirmar que a prática do OP internacionalmente distanciou-se significativamente dos princípios embutidos na gênese desse instrumento no Brasil dos anos 1990, tornando-se uma política mais associada a critérios de eficiência governamental e boa governança, do que a uma lógica redistributiva e de inversão de prioridades (Porto; Rena, 2019).

Naturalmente, esse processo reflete as condições objetivas que se delimitaram nas últimas décadas dos OPs brasileiros. A partir da década de 2010 e, de forma mais intensa, a partir de 2016, instaura-se uma perceptível decadência dos OPs brasileiros (Bezerra; Junqueira, 2022; Lüchmann; Romão; Borba, 2018; Fedozzi; Furtado; Rangel, 2018; Lüchmann; Bogo, 2022). Seja em relação ao número de ocorrências de OP no país, seja pela descaracterização das experiências persistentes, parece evidente que, na atualidade, o instrumento não desfruta mais do mesmo prestígio, efetividade e notoriedade dos anos iniciais. Além de questões como mudanças nas estratégias políticas do PT (Hunter, 2010; Spada, 2014), restrições na legislação fiscal do país (Bezerra; Junqueira, 2022), o Brasil passa por um contexto de grandes turbulências políticas que afetam diretamente os OPs e a participação popular de forma ampliada.

Lüchmann, Romão e Borba (2018) consideram que a crise política que se inicia em meados da década de 2010 – que levaram ao golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, além da perda de 50% das prefeituras comandadas pelo PT nas eleições de 2016 – decerto afetou radicalmente a adoção do instrumento. Ademais, os autores abordam uma dimensão metodológica dos processos participativos, para afirmar que a predominância dos OPs, ao longo das últimas duas décadas, deixou de se renovar em termos procedimentais e de público, levando a uma perda do dinamismo do instrumento e, sobretudo, de seu potencial democratizante e redistributivo. Os OPs brasileiros parecem ter sido vítimas de um retrocesso generalizado na cultura de participação política constituída no período da redemocratização, sendo aqueles que restaram percebidos como reminiscências de uma cultura política passada, com pouca renovação metodológica e de público, além do rebaixado conteúdo ideológico.

O trajeto do OP no Brasil nas últimas três décadas parece ser um indício

da existência de uma incompatibilidade latente entre democracia e neoliberalismo (Abdalla, 2017; Santos, 2016; Harvey, 2008). Em sua gênese, o OP certamente se configurava como uma ferramenta daqueles que lutavam pela prevalência da democracia e pela concepção de outras relações de poder e outras relações econômicas e geopolíticas. Atualmente, o fato de que a maioria dos OPs do mundo se localiza no Norte – em especial, na Europa –, e que, mesmo nesse contexto, esse instrumento tem pouca capacidade de contrapor a crise das democracias, nos leva a ponderar se o instrumento “mudou de lado”.

Ainda assim, a despeito dos esforços homogeneizantes existentes no projeto neoliberal, a disseminação do OP pelo mundo tem produzido uma série de novidades e possibilidades interessantes. Contrariando a tendência que se estabeleceu internacionalmente, algumas experiências alternativas têm emergido em localidades do Sul Global – ou seja, em países com histórico de colonização e/ou dominação imperialista por potências estrangeiras e, portanto, historicamente excluídos das posições de destaque das cadeias globais de valor e da divisão internacional do trabalho, sufocados pela dívida com instituições financeiras internacionais e destituídos de soberania econômica, cultural e política. Essas experiências de OP têm apresentado uma série de inovações e características que as aproximam dos preceitos de redistribuição e democratização contidos nos primeiros OPs brasileiros. Talvez essas características sejam resultado da aplicação do instrumento em contextos urbanos (ou até rurais) de países emergentes, onde o desenvolvimento territorial e social é ainda um tema premente, o que suscita iniciativas de forças políticas populares e não alinhadas com a hegemonia da democracia liberal ocidental, capazes, portanto, de implementar práticas experimentais e portadoras de novas possibilidades de desenvolvimento.

Atualmente, o OP está presente em todos os continentes e em diversos contextos geográficos, econômicos, políticos e culturais; em algumas estimativas, já são mais de 10 mil experiências em âmbito global (Dias et al., 2021). Ao longo do tempo, eles deixaram de ser exclusivamente orientados por um recorte territorial, de forma que hoje há diversas experiências de OPs temáticos (voltados, por exemplo, à educação, aos esportes, à mitigação de mudanças climáticas) ou orientados para grupos sociais específicos (mulheres, imigrantes, populações racializadas, povos originários, crianças e idosos) (Cabannes; Lipietz, 2018). Além disso, a cidade deixou de ser o único recorte territorial a delimitar as práticas de OP – recentemente, tem emergido uma série de experiências em

outras escalas, como os OPs nacionais, em Portugal e na Coreia do Sul; os regionais ou estaduais, como o OP estadual do Rio Grande do Sul e os OPs regionais da Federação Russa; ou, ainda, em unidades territoriais pouco convencionais, caso do OP de Chengdu, na China, que começou a se estruturar nas zonas rurais, mas cobre toda a cidade, que, por suas dimensões, mais se assemelha a uma região metropolitana ou cidade-região (Dias et al., 2021; Cabannes; Lipietz, 2018; Cabannes; Ming, 2014; Dias, 2018; Shulga; Vagin, 2018).

Essa diversidade de práticas parece ter alguma ressonância com as transformações na dinâmica geopolítica internacional. Nas últimas décadas, tem se percebido a emergência de um processo em que a hegemonia do projeto civilizacional ocidental, liberal e neoliberal tem sido desafiada por “projetos de hegemonia não ocidentais” (Tozi, 2018, p. 87) ou mesmo por um “deslocamento do centro dinâmico para o Oriente” (Pochmann, 2022, p. 137). Nesse sentido, novos arranjos internacionais – como os BRICS+, a Unasul, a Organização de Cooperação de Xangai, a Iniciativa Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative), entre outros – têm apresentado possibilidades de outras formas de cooperação e relações institucionais, propícias às trocas comerciais mutuamente vantajosas, intercâmbios culturais e, porque não, intercâmbio de políticas públicas, como é o caso do OP. Essas movimentações são também evidências de outros vetores de desenvolvimento, outras lógicas de organização social e política e, até mesmo, outras territorialidades que, com o enfraquecimento da hegemonia ocidental, ganham espaço para se expressarem internacionalmente.

Da mesma forma, práticas inovadoras de OPs surgem e se desenvolvem em localidades do Sul Global, em meio a projetos políticos que desafiam a hegemonia do par “democracia liberal - neoliberalismo econômico”. São esses OPs que: (i) pautam a desigualdade entre áreas urbanas e rurais, em contextos de rápido desenvolvimento territorial; (ii) que mobilizam grupos sociais marginalizados, como povos e comunidades tradicionais, com ganhos de autonomia; (iii) que avançam em tecnologias digitais autóctones, desvinculadas das BigTechs ocidentais e focados em desenvolvimento social e territorial. Por meio dessas inovações, esses OPs experimentam outras formas de representação política e territorial, outros modelos de democracia, outras identidades e ontologias.

Nesse contexto, essa publicação surge como um esforço de reunir aprendizados com essas práticas, que possam auxiliar um processo de retomada e reinvenção desse potente instrumento de participação no Brasil. Compreende-se que, no atual cenário de descrédito e degradação dos OPs brasileiros, os

2 Cartografia do Orçamento Participativo

É possível acessar o blog do projeto de pesquisa no link > opbh.cartografia.org/ ou no QR Code abaixo.



3 Volume I

É possível acessar o livro no link > opbh.cartografia.org/wp-content/uploads/2022/08/E-book-Cartografia-do-Orcamento-Participativo-em-BH-Volume-1.pdf> ou no QR Code



4 Volume II

É possível acessar o livro no link > opbh.cartografia.org/wp-content/uploads/2022/09/E-book-Cartografia-do-Orcamento-Participativo-em-BH-Volume-2.pdf> ou no QR Code abaixo.



5 Centros Culturais e Orçamento Participativo

É possível acessar o documentário no link > opbh.cartografia.org/documentario/> ou no QR Code abaixo.



casos contemporâneos do Sul Global são um terreno fértil para o aprendizado e busca de soluções que possam posicionar o OP como uma política de vanguarda na recuperação da democracia, e parte de um projeto nacional de desenvolvimento.

Além disso, o presente livro é fruto de um longo projeto de pesquisa sobre o tema. Desde 2019, o projeto Cartografia do Orçamento Participativo², sediado na Escola de Arquitetura da UFMG, desenvolve pesquisas sobre a história do OP de Belo Horizonte. Como frutos de uma primeira etapa de pesquisa, voltada para o resgate histórico dessa experiência, foram publicados os livros Cartografia do Orçamento Participativo em BH, vol.I³ e II⁴, além do documentário Centros Culturais e Orçamento Participativo⁵. Como consequência desses primeiros esforços, o professor Yves Cabannes (que assina o texto de abertura do volume I do livro Cartografia do Orçamento Participativo em BH [Cabannes, 2022]), gentilmente, convidou o projeto para realizar o lançamento internacional dos dois volumes do livro na 21ª conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP)⁶, ocorrida em Dezembro de 2022, em Grenoble, na França. Com a realização do lançamento e a participação dos pesquisadores nessa conferência, abriu-se um leque de oportunidades e conexões para o nosso projeto, tanto no debate acadêmico internacional sobre OP, quanto no que se refere ao acesso a figuras políticas e técnicos ligados a OPs ativos em diferentes partes do mundo.

É a partir desse momento que iniciamos uma investigação sobre casos internacionais, bem como a formação de uma rede de atores, viabilizada por grande colaboração e generosidade de parceiros e parceiras em diferentes países. Destaca-se, em um primeiro momento, a solicitude e gentileza dos professores Yves Cabannes, Giovanni Allegretti e do consultor Nelson Dias, que prontamente se dispuseram a divulgar e apoiar nosso projeto no âmbito internacional. Como desdobramento desse processo, nossa equipe iniciou um movimento de reuniões, visitas e entrevistas com pessoas vinculadas a práticas de OP em diferentes partes do mundo, que resultaram na produção deste livro. Destacam-se as visitas de nossa equipe às cidades de Bogotá (Colômbia) e Chengdu (China), onde pudemos entrar em contato direto com as experiências de OP dessas cidades; a participação nos eventos da 21ª e 22ª conferência do OIDP (Grenoble e Rio de Janeiro) e do Congresso Internacional de Presupostos Participativos (Bogotá)⁷; a recepção, em Belo Horizonte, dos pesquisadores Ming Zhuang(-China)⁸ e e a organização do Seminário Internacional BRICS e as práticas de

Orçamento Participativo, na Escola de Arquitetura da UFMG, junto ao pesquisador Vladimir Vagin (Russia)⁹.

Nesse sentido, adotamos um procedimento de produção de conhecimento em rede e em movimento, embasado pelo conceito de Cartografia (Deleuze; Guattari, 2011). O grupo de pesquisa Indisciplinar¹⁰, dentro do qual teve início o projeto Cartografia do Orçamento Participativo, desenvolveu ações de pesquisa e extensão a partir dessa perspectiva metodológica desde meados de 2012. Articulando também noções como a Teoria Ator-Rede (Latour, 2012), Transescalaridade (López; Santana; Sperling, 2021) e Cartografia das Controvérsias (Lopes; Rena; Sá, 2019), o grupo opera a partir de um procedimento de produção de conhecimento com atualidade política, de forma aberta, coletiva e rizomática. Trabalha-se com uma indissociabilidade entre sujeito e objeto, ou pesquisador e pesquisado. Em outras palavras, observar os acontecimentos passados com um pretensão distanciamento científico a fim de enquadrá-los em categorias pré-concebidas, mas sim, a partir do envolvimento corpóreo, afetivo e intelectual com os eventos, atores e grupos tematizados e, a partir dos entendimentos passados e dos rearranjos presentes, compor novos trajetos analíticos. Nesse sentido, ao invés da comprovação ou refutação de hipóteses, reivindica-se a construção de apostas. A elaboração metodológica iniciada pelo grupo Indisciplinar — e agora desdobrada de forma mais transescalar no grupo de pesquisa Geopolítica e Planejamento Territorial¹¹, que hoje hospeda esse projeto de pesquisa — pode ser encontrada em Lopes, Rena e Sá (2019); Freitas, Lopes e Rena (2020) e Ramirez, Schoenell e Porto (2019).

No contexto desta publicação e do processo de pesquisa que a compôs, essa abordagem teve o significado de buscar nossa inserção, ou mesmo a criação e fortalecimento, de uma rede de atores envolvidos com Orçamentos Participativos no Sul Global. Entre pesquisadores, técnicos, figuras políticas e ativistas, nosso projeto buscou articular pessoas e instituições que pudessem se reunir em torno de um objetivo político comum: o fortalecimento e colaboração entre experiências de OPs em localidades do Sul Global¹². Nesse sentido, trata-se de uma pesquisa em movimento, com implicações e atualidade política nos distintos contextos locais e regionais nos quais esses OPs se inserem.

Assim, com exceção desta introdução e do texto de abertura, todos os capítulos deste livro tratam de entrevistas realizadas com os atores envolvidos nessa rede. A partir do contato pessoal, nas visitas e participações em eventos por parte da equipe do projeto, foram articuladas entrevistas de caráter em parte

6 21ª conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP)

É possível acessar mais informações no site >opbh.cartografia.org/eventos/> e acesse também o site da OIDP >www.oidp.net/pt/conference.php> ou nos QR Codes abaixo.



7 Congresso Internacional de Presupuesto Participativo

É possível acessar mais informações no link> opbh.cartografia.org/2023/08/01/participacao-no-congresso-internacional-de-presupuestos-participativos-em-bogota/> ou no QR Code abaixo.



8 Recepção do Ming Zhuang

É possível acessar mais informações no link> opbh.cartografia.org/2024/11/26/visita-de-ming-zhuang-em-belo-horizonte/> ou no QR Code abaixo.



9 Seminário Internacional BRICS e as práticas de Orçamento Participativo

É possível acessar mais informações no link >opbh.cartografia.org/2025/07/17/seminario-internacional-brics-and-participatory-budgeting-experiences/ou no QR Code abaixo.



10 Indisciplinar

Grupo de pesquisa sediado na Escola de Arquitetura da UFMG. Mais informações podem ser encontradas na wiki, no link a seguir >wiki.indisciplinar.com/index.php?title=Sobre > ou no QR Code abaixo.



11 Geopolítica e Planejamento Territorial

Grupo de pesquisa sediado na Escola de Arquitetura da UFMG. É possível acessar mais informações no link a seguir > geopt.cartografia.org/> ou no QR Code abaixo.



exploratório, inseridas na perspectiva metodológica da cartografia. Para cada entrevista, a equipe do projeto preparou um roteiro de perguntas com base em uma pesquisa prévia a respeito da experiência de OP representada pelo/a entrevistado/a, do contexto nacional e local dessa prática e do trabalho e trajetória profissional do/a entrevistado/a. Mesmo com a pesquisa prévia e preparação de um roteiro, as entrevistas frequentemente assumiram um caráter exploratório, dada a escassez de informações acessíveis sobre muitos dos OPs investigados, seja por se tratarem de processos contemporâneos e/ou recentes, seja por serem essas informações de caráter técnico e de acesso e compreensão restritos. Ressalta-se, ainda, o destaque dado para a trajetória pessoal e profissional dos interlocutores, compreendendo o caráter de rede da presente pesquisa, considerando-se que cada ator implicado nessa rede tem uma contribuição direta e ativa para o desdobramento do processo investigado.

Apesar de muitos dos contatos com as/os entrevistados/as terem sido feitos de forma presencial, optamos por realizar todas as entrevistas em formato remoto, para que se pudesse ter maiores condições de preparação e, principalmente, de registro e gravação. Após a realização de cada entrevista, nossa equipe procedeu por meio da transcrição, revisão e editoração dos textos, realizados em conjunto com cada um dos/as entrevistados/as. Além da adequação das transcrições, com a redução das marcas de oralidade e adequações formais, procedeu-se também a inclusão de notas explicativas e de contexto, aprofundando a compreensão sobre alguns elementos citados pelos/as entrevistados/as, bem como imagens ilustrativas. Além disso, para as entrevistas feitas em línguas estrangeiras (espanhol e inglês), realizou-se uma tradução e retextualização, de forma que apresenta-se aqui o texto “original” na língua em que as entrevistas foram realizadas (destacado em **laranja**), e o traduzido para o português, para que essas entrevistas possam também ser acessadas em seus contextos de origem.

Assim, este livro está dividido em três seções. Após esta introdução, o texto de abertura, intitulado “A referência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte”, é uma transcrição de um discurso proferido pelo Deputado Federal Patrus Ananias — ex-prefeito de Belo Horizonte, responsável pela implementação do OP na cidade — na cerimônia de encerramento da 22ª conferência do OIDP. A seguir, o primeiro bloco de entrevistas é composto por conversas com atores centrais no processo de difusão internacional do OP e estudiosos do tema. As entrevistas com os professores Yves Cabannes e Giovanni Allegretti e com o consultor Nelson Dias, apresentam as trajetórias pessoais e profissionais

desses atores que, nas décadas de 1990 e 2000 estiveram diretamente implicados nos projetos do PGU-ALC, URB-AL e Banco Mundial, responsáveis por levar o OP para além do Brasil e da América Latina, e adaptá-lo para os diversos contextos mundiais. Na sequência, o segundo bloco de entrevistas traz os relatos de técnicos que estão ou estiveram à frente de grandes cidades latino-americanas: Rosário, na Argentina (entrevista com Laura Bartolacci e Macarena Raya); Cidade do México (entrevista com Jorge Dragan, Marco Antonio López e José Enrique Aramburu), Distrito Metropolitano de Quito, no Equador (entrevista com Pablo Iturralde); e Bogotá, na Colômbia (entrevista com Alexander Reina). Ademais, um terceiro bloco de entrevistas com atores ligados a experiências de OP nos países BRICS (especialmente Rússia e China) está em andamento e irá compor o próximo volume desta publicação.

Assim, configura-se uma publicação com distintos relatos da atualidade dos OPs no Sul Global, trazendo realidades com diferentes desafios e potencialidades, e grandes contribuições para a renovação dos OPs brasileiros.

Finalmente, prestamos aqui nossas homenagens a Yves Cabannes e Laura Bartolacci, parceiros do nosso projeto de pesquisa, lutadores da participação popular e amigos que, infelizmente, nos deixaram durante o período de editoração desta publicação.

Yves Cabannes foi um dos mais importantes promotores do OP internacionalmente. Veio ao Brasil ainda nos anos 1980 e esteve em contato com as iniciativas de participação e mobilização popular dos movimentos brasileiros do período da redemocratização. Foi um entusiasta do OP e outras inovações brasileiras e latino-americanas de organização popular desde as suas gêneses. Circulou o mundo defendendo e difundindo essas políticas, sempre com grande gentileza e generosidade, abrindo portas para todas e todos com quem colaborou. Yves foi responsável pela introdução do nosso projeto no debate político e acadêmico internacional, tendo sido um entusiasmado apoiador da conexão entre estudiosos e promotores de OPs no Sul Global. Até os últimos dias de sua vida, se dedicou integralmente na defesa da participação popular, do desenvolvimento social e da soberania alimentar, especialmente nos países do Sul Global. Acima de tudo, Yves foi um grande amigo e mentor, a quem devemos e dedicamos essa publicação.

Laura Bartolacci foi uma profissional e cidadã dedicada no exercício do jornalismo, das ciências políticas e da administração pública. Colaborou com a cidade de Rosário enquanto administradora no setor privado e público. Como

12 Sul Global

- Adota-se, nesta publicação,
- a ideia de Sul Global tal
- como delimitada por Vijay
- Prashad (2024), no texto "Hi-
- perimperialismo: um novo
- estágio decadente perigo-
- so". Acesse mais informa-
- ções em > thetricontinental.
- org/pt-pt/estudos-sobre-di-
- lemas-contemporaneos-
- -4-hiper-imperialismo/> ou
- no QR Code abaixo.



Subsecretária de Participação Cidadã da Prefeitura de Rosário, foi responsável por promover e apresentar o OP dessa cidade em espaços e eventos internacionais, sempre com grande comprometimento, seriedade e gentileza.

Jorge Dragan foi Cientista Político, Cientista Social, Administrador, pesquisador e um entusiasta da participação e engajamento cidadão. Colaborou com vigor com a promoção e estruturação dos processos participativos da Cidade do México, além de sua divulgação e promoção nacional e internacional.

Lamentamos profundamente a partida desses três valorosos amigos, e celebramos suas contribuições para a promoção, sustentação e difusão dos OPs no Sul Global.

Desejamos uma boa leitura.

Referências

ABDALLA, M. Democracia no capitalismo. In: SOUZA, Robson S. R. Et al. (orgs.) Democracia em crise: o Brasil contemporâneo. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2017. p.173-206.

BEZERRA, C. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 41., 2017, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: Anpocs, 2017.

BEZERRA, C. P.; JUNQUEIRA, M. O. Why has Participatory Budgeting declined in Brazil? *Brazilian Political Science Review*, v. 16, n. 2, 2022.

BOGO, R. S.; SILVA, E. A. Políticas públicas urbanas no Brasil: uma retomada do orçamento participativo sob o olhar da justiça territorial. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 20., Belém. Anais [...]. Belém: Anpur, 2023. Tema: Anpur 40 anos: novos tempos, novos desafios em um Brasil diverso.

CABANNES, Y. Aportes Inovadores do OP de BH no plano internacional. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 15-20.

CABANNES, Y.; LIPIETZ, B. Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, v. 30, n. 1, p. 67-84, 2018.

CABANNES, Y.; MING, Z. Participatory Budgeting at scale and brid-

ging the rural-urban divide in Chengdu. *Environment and Urbanization*, v. 26, n. 1, p. 257-275, 2014.

CHOSSUDOVSKEY, M. A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia 2. Vol. 1. São Paulo: Ed. 34, 2011

DIAS, N. (ed.). Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro, Portugal: Epopeia Records: Oficina, 2018.

_____. et al. (ed.). Atlas mundial dos orçamentos participativos 2020-2021. Faro, Portugal: Epopeia: Oficina, 2021.

FEDOZZI, L. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Gênese, avanços e limites de uma ideia que se globaliza. *Cidades, Comunidades e Territórios*, v. 18, p. 41-57, 2009.

FEDOZZI, L. (org) Orçamento Participativo de Porto Alegre: 35 anos do modelo contra-hegemônico à desdemocratização: elementos para um balanço. 1 ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; RANGEL, R. Participatory Budgeting in Brazil: elements for a brief evaluation. In: DIAS, N. (ed.). Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro: Portugal: Epopeia Records: Oficina, 2018.

FEDOZZI, L.; LIMA, K. Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: FEDOZZI, L.; CORRADI, R. de S.; RANGEL, R. R. (org.). Democracia participativa na América Latina: casos e contribuições para o debate. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2016.

HARVEY, D. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

HUNTER, W. The transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009. New York: Cambridge University Press, 2010.

LATOUR, B. Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede. Salvador: EDUFBA-EDUSC, 2012

LOPES, M. S. B.; RENA, N.; SÁ, A. I. Método Cartográfico Indisciplinar: da topologia à topografia do rizoma. *V!RUS*, São Carlos, n. 19, 2019.

LÓPEZ, G. R.; SANTANA, M. C. de .; SPERLING, D. Entre multiescalaridade e transescalaridade: Aproximações entre Teoria Crítica Urbana e Urban Assemblage. *Indisciplinar*, v. 7, n. 1, p.246-271, 2021

LÜCHMANN, L.; ROMÃO, W.; BORBA, J. 30 years of Participatory

- •
• Budgeting in Brazil: the lessons learned. In: DIAS, N. (org.). Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro, Portugal: Epopeia Records: Oficina, 2018.
- LÜCHMANN, L. H. H.; BOGO, R. Instabilidade e declínio dos Orçamentos Participativos nos municípios do Brasil e de Portugal (2016-2019). Opinião Pública, v. 28, p. 716-748, 2022.
- MENDONÇA, J. Plano Diretor e Orçamento participativo em Belo Horizonte (1993 - 1996). In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 96-75.
- MING, Z. Participatory Budgeting, rural public services and pilot local democracy reform. Field Actions Science Reports. [On-line], 11. 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/factsreports/3585>. Acesso em: maio 2024.
- OLIVEIRA, O. de. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos. Opinião Pública, Campinas, v. 22, n. 2, p. 219-249, ago. 2016.
- POCHMANN, M. Novos horizontes do Brasil na quarta transformação estrutural. Campinas: Ed. da Unicamp, 2022.
- PORTO, H. Cartografia do Orçamento Participativo de Belo Horizonte: reflexões transescalares sobre representação política e territorial. Dissertação apresentada para o Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG como pré-requisito para a obtenção do título de mestre. Belo Horizonte, 2024.
- PORTO, H.; RENA, N. Terceiro setor: governança e participação na administração urbana. in RENA, Natacha; FREITAS, Daniel; BRANDÃO, Marcela; SÁ, Ana Isabel Anastasia (org.). II Seminário de urbanismo biopolítico. 1. ed. Belo Horizonte: Associação Imagem Comunitária, 2019.
- PORTO, H. D.; RENA, N. O Orçamento Participativo no Sul Global: por uma nova difusão internacional . Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 26, n. 1, 2024. DOI: 10.22296/2317-1529.rbeur.202432pt. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7560>. Acesso em: 8 set. 2025.
- RAMIREZ, M.; SCHOENELL, A.; PORTO, H. CARTOGRAFIA DAS CONTROVÉRSIAS: UMA LEITURA TRANSESCALAR.. In: 3º Seminário Internacional Urbanismo Biopolítico. Anais...Belo Horizonte(MG) Esco-
- •
•

la de Arquitetura e Urbanismo da UFMG, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/urbbio2019/177119-CARTOGRAFIA-DAS-CONTROVERSIAS--UMA-LEITURA-TRANSESCALAR>. Acesso em: 08/09/2025.

RENA, N. et al. (org.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH. Belo Horizonte: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. v. 1.

RICCI, R. Cases do pensamento conservador e sua derivação no Brasil. In: SOUZA, R. S. R. et al. (org.). Democracia em crise: o Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: Ed. da PUC Minas, 2017. p. 97-114.

SÁNCHEZ, F. Orçamento Participativo: teoria e prática. Cortez, São Paulo, 2002.

SANTOS, B. A difícil democracia: reinventar as esquerdas. São Paulo: Boitempo, 2016.

SHULGA, I.; VAGIN, V. Developing Participatory Budgeting in Russia. In: DIAS, N. (ed.). Hope for democracy: 30 years of Participatory Budgeting Worldwide. Faro, Portugal: Epopeia Records: Oficina, 2018.

SILBERSCHNEIDER, W. A concepção política do Orçamento Participativo. In: RENA, N. et al. (org.). Cartografia do Orçamento Participativo em BH. Belo Horizonte: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. v. 1, p. 58-68.

SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SPADA, P. The diffusion of participatory governance innovations: a panel data analysis of the adoption and survival of participatory budgeting in Brazil. Southampton: University of Southampton, 2014. (Working paper).

TOZI, F. Geopolítica, soberania e hegemonia: o Brasil e a centralidade do território nos processos de globalização. Revista Indisciplinar, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, 2018.

A REFERÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

Patrus Ananias



29

Patrus Ananias de Souza é advogado formado pela Faculdade de Direito da UFMG. Professor da Faculdade Mineira de Direito e da Escola de Serviço Social da PUC Minas. É especialista em Poder Legislativo e mestre em Direito Processual pela PUC Minas. É também membro da Academia Mineira de Letras (AML). Nascido em Bocaiuva, no Norte de Minas Gerais, onde passou a infância e iniciou sua militância política e social no movimento estudantil secundarista. Foi vereador na capital mineira (1989/1992), pelo Partido dos Trabalhadores (PT), sendo relator da Lei Orgânica do município. Prefeito de Belo Horizonte de 1993 a 1996, desenvolveu uma gestão inovadora, pioneira em políticas de combate à fome e à desnutrição e implantou o Orçamento Participativo (OP), experiência de participação social que virou referência para o país. Eleito deputado federal em 2002, Patrus Ananias permaneceu na Câmara até janeiro de 2004. Foi Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no Governo Lula, até 2010, e Ministro do Desenvolvimento Agrário (2014/2016), no Governo Dilma Rousseff. Patrus Ananias exerce o quarto mandato como deputado federal; constituiu a Frente Parlamentar em Defesa da Soberania Nacional, e é titular da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC), onde coordena a Bancada do PT. O deputado é também membro da Comissão de Educação da Câmara. Patrus é parceiro da Pesquisa Cartografia do Orçamento Participativo desde seu início, em 2019. O texto a seguir tem como base uma fala proferida pelo Deputado na mesa de encerramento da 22ª Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) realizada entre 06 e 08 de novembro de 2023, no Rio de Janeiro.

• Patrus Ananias

- Nós tivemos, realmente, em Belo Horizonte, quando fui prefeito da capital
- de Minas, essa experiência muito positiva do Orçamento Participativo. O Orça-
- mento Participativo toca num ponto fundamental que, a meu ver, é o mais difícil e
-
-

desafiador de todos, a questão orçamentária. Nós falamos muito em Orçamento Participativo e eu agora estou propondo a gente alargar mais, falarmos de Planejamento e Orçamento Participativo. Ou seja, a participação popular, a participação efetiva da sociedade, ocorrer também nas discussões e nas leis que preparam o orçamento, os planos plurianuais e as leis de diretrizes orçamentárias.

O que nos move é a compreensão de que as pessoas que pagam impostos, as pessoas que mantêm o Estado, seja no plano municipal, estadual ou nacional; as pessoas que vivem, que exercem a sua cidadania, que respeitam as leis e que mantêm o Estado com os seus tributos e impostos, devem ter sua participação ampliada e mais efetiva.

Votar uma vez a cada dois anos, e votar bem, votar com consciência, é muito importante, mas é pouco para quem mantém a sociedade com os seus impostos, tributos, com a sua vida comunitária, exercendo com dignidade e honestidade as suas atividades profissionais. Então, nós abrimos esse espaço em Belo Horizonte para que as pessoas debatessem conosco o orçamento, onde e como aplicar o dinheiro público.

Nós abrimos as contas e mostramos os recursos. As pessoas ficam sabendo de onde ele vem e para onde deve ir. Participam efetivamente da decisão: para onde deve ir o dinheiro público? Quais são as prioridades? Porque são as pessoas que moram nos bairros, nas vilas, nas favelas, nas comunidades mais distantes, no meio rural..., enfim, são as pessoas que moram nas suas comunidades que sabem realmente os seus problemas.

E aí tem um aspecto que parece fundamental: gente é o instrumento mais efetivo, mais direto para combatermos e erradicarmos efetivamente a corrupção e o desperdício do dinheiro público (obras inacabadas, obras que não são prioritárias, políticas públicas que não se complementam). Porque as pessoas, além de decidirem, elas acompanham e fiscalizam a implementação das obras e a implementação das políticas públicas.

É um instrumento muito efetivo. Me parece o mais efetivo de todos para, de fato, garantirmos o respeito absoluto ao dinheiro público. E aí, é claro, sem orçamento secreto ou coisas semelhantes. Porém, é uma coisa delicada, não é fácil. Por isso que o Orçamento Participativo, a democracia participativa, não vem tendo muito espaço. Porque a grande maioria de quem exerce o poder, os detentores do poder, seja no espaço legislativo ou no Executivo, não querem partilhar o poder. E, muito menos, partilhar os recursos públicos.

Então, eu quero deixar claro a grande vantagem da democracia partici-

•
 •
 • pativa: a participação efetiva das pessoas sobre o dinheiro público. Participação
 • não pode ser abstrato, precisa ser objetivo, e ocorrer sobre o dinheiro público é
 • um dos principais meios para isso. E qual a dificuldade? Os detentores do poder
 • não querem abrir as contas públicas.

• Quando nós falamos de democracia participativa, Planejamento e Orça-
 • mento Participativos, falamos da sociedade decidindo, participando ativamente
 • das prioridades, sabendo de onde vem, para onde deve ir o dinheiro público.
 • Para tanto, nós partimos de um pressuposto que é o compromisso com a po-
 • lítica, a política como sendo a arte do bem comum. E há hoje uma campanha
 • muito grande, explícita ou implícita, contra a política.

• Nós vivemos hoje uma era dominada pelo dinheiro. Vivemos a era do
 • poder econômico. Do dinheiro e do poder econômico. Os donos do dinheiro
 • hoje prevalecem sobre os espaços públicos. Esse é um grande desafio que nós
 • temos hoje para democracia, para a política, para o exercício político, para o
 • espaço do exercício dos direitos e deveres da cidadania.

• É fundamental recuperarmos a dignidade da política a partir das nossas
 • crianças, dos nossos jovens, nas escolas, em todos os espaços, porque nós não
 • podemos viver fora da política. O ser humano é um ser social, comunitário.
 • Ninguém vive sozinho. Nós vivemos uns com os outros nas nossas cidades, es-
 • tados, países. E o ser humano não é perfeito. Se nós temos um lado bonito, que
 • precisa ser alargado da generosidade, do amor, da solidariedade, da fraternidade,
 • da justiça, do direito, nós temos também um lado sombrio que precisa ser cada
 • vez mais contido, da violência, do ódio, da guerra, da brutalidade, do egoísmo.

• Para acertar a convivência humana, nós precisamos da política. E é atra-
 • vés da política que nós fazemos as normas jurídicas, fazemos as leis. É através da
 • política que nós implementamos as políticas públicas: educação, saúde, cultura,
 • segurança alimentar, assistência social, políticas urbanas, obras, etc. Então, ela é
 • fundamental. A gente liga a televisão hoje, vai conversar, e o que prevalece? O
 • individualismo. Cada um por si, o consumismo, o mercado, a compra e venda.

• Quer dizer, não há espaço para a reflexão coletiva. O que nós queremos
 • enquanto sociedade, o que nós queremos para nós e o que nós queremos deixar
 • para os nossos filhos, para os nossos netos e para os netos dos nossos netos?
 • Os jovens aqui talvez não tenham colocado essa questão com tanta intensidade
 • como eu coloco hoje. Eu acho que a participação, a democracia participativa
 • pressupõe essa questão da política. E a política pressupõe um outro compro-
 • misso.

•
 •
 •

E aí eu concluo: nós temos que lutar por uma sociedade onde a vida humana seja o valor supremo, onde a vida esteja acima do chamado sagrado direito de propriedade, onde a vida seja o valor maior. Preservar a vida das pessoas. Cada ser humano deve ter o seu tempo existencial assegurado. Nós não podemos aceitar uma sociedade que mata, onde as pessoas são assassinadas. Violência e estupidez o tempo todo, grupos assassinos de cá e de lá e, também, a sociedade que mata muitas vezes pela fome, pela desnutrição, por doenças que podem ser prevenidas e combatidas.

Então, eu quero dizer para vocês o que me traz aqui, o que me motivava. Algo que foi muito reforçado agora, nos últimos tempos, em que eu perdi minha companheira de 45 anos, que era apaixonada pelo Rio de Janeiro... Ela gostava imensamente dessa cidade e a morte dessa grande companheira minha, reforçou, em mim, esse sentimento. A morte tem que ser colocada no seu limite extremo. E nós temos que lutar por uma sociedade onde todas as pessoas, sem excluir ninguém, onde todas as pessoas possam ter assegurado o seu tempo existencial, onde cada pessoa, no contexto comunitário, possa dar a sua contribuição ao bem comum, ao projeto nacional brasileiro, à construção de uma sociedade. Onde todas as pessoas sejam respeitadas na sua dignidade e nos seus direitos fundamentais. Fica aí então o meu abraço muito afetuoso. E muito obrigado por esse encontro.

Parte I: Difusão Internacional do Orçamento Participativo

Entrevistas com

Yves Cabannes,
Giovanni Allegretti e
Nelson Dias

De Porto Alegre para o mundo

As primeiras viagens do Orçamento Participativo
Entrevista com Yves Cabannes (*In memoriam*)
por Ana Isabel de Sá e Henrique Porto



34 Yves Cabannes possuía graduação em Planejamento Econômico, Regional e Nacional pela School of Economic and Management Sciences, graduação em Engenharia Civil National School for Bridges and Roads, mestrado em Análise e Planejamento Regional pela Paris I Sorbonne University e doutorado em Estudos de Desenvolvimento Social e Econômico pela Paris I Sorbonne University.

Um dos principais especialistas em Orçamento Participativo do mundo, Cabannes foi professor da disciplina de Planejamento do Desenvolvimento da University College de Londres, e foi consultor do Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte e da rede Cidades e Governos Locais Unidos da África. Foi ainda membro do Conselho do Projeto de Orçamento Participativo (EUA), do Centro de Participação HuiZhi (Chengdu/China) e do Fundo Mundial para o Desenvolvimento das Cidades.

Importante parceiro da nossa pesquisa Cartografia do Orçamento Participativo, Cabannes nos concedeu esta entrevista em fevereiro de 2023, pouco antes de falecer, em janeiro de 2025. Agradecemos a ele todo apoio que nos foi dado no tempo em que trabalhamos juntos e celebramos a existência desse grande homem que em muito contribuiu não apenas para o debate a respeito da democracia e da participação, mas, também, do aprofundamento destas práticas em todo o mundo.

Ana Isabel

O nosso primeiro bloco de perguntas tem a ver com a questão da difusão global do Orçamento Participativo, que é uma história que você acompanhou de perto nas experiências diversas de OP pelo mundo, desde o início da implementação do OP no Brasil até as experiências mais recentes no continente asiático. Eu gostaria que você falasse um pouco sobre isso, trazendo o debate a respeito da participação popular e das experiências municipalistas brasileiras antes e durante a implementação dos OPs, bem como o papel do programa Urb-AL nesse processo, tanto em relação às expectativas de sua implementação na América Latina, quanto nos desdobramentos de sua aplicação.

Yves Cabannes

Me mudei para o Brasil em 1989 com o desejo de acompanhar e apoiar o processo de democratização que marca o fim das ditaduras no cone Sul. Iniciei meu trabalho na primeira capital brasileira onde o PT foi eleito: Fortaleza, em 1985. Portanto, minha aproximação com a luta pela democracia e com a esquerda do Brasil antecede a primeira leva de eleições municipais nas quais o PT se destacou, conquistando importantes capitais (Porto Alegre, Espírito Santos e São Paulo) e outras cidades de menor porte onde, a partir de 1989, os primeiros OPs foram implementados. Naturalmente, segui trabalhando com prefeituras de gestão petista (por exemplo Barra Mansa, onde lançamos o primeiro OP Mirim, quando entrei no PGU) durante o tempo que permaneci no Brasil.

O significativo avanço da esquerda no cenário político brasileiro não ocorreu de forma alheia aos seus vizinhos, mas acompanhado por semelhante processo em países como Uruguai, Argentina e Chile. Por isso, eu acredito na existência de uma espécie de triângulo no território latino americano onde começaram a se construir práticas de democracia participativa em oposição ao modelo ditatorial que estava sendo derrubado. As três pontas desse triângulo são: a cidade de Rosário, na Argentina, com quase um milhão de Habitantes e nessa época liderada pelo Partido Socialista; Montevidéu, no Uruguai, que superava um milhão de habitantes e também era liderada pela esquerda; e finalmente, o município de Porto Alegre, no Brasil, governado pelo Partido dos Trabalhadores e com uma população da mesma ordem. Trata-se de municípios e processos de referência no que tange o desenvolvimento da democracia participativa e dos Orçamentos Participativos, que tive a sorte de acompanhar praticamente desde meados dos 1990 e de visitar frequentemente durante os 30 últimos anos.

Me lembro perfeitamente da importância desse triângulo democraticamente fértil, pois foi nele que se afixou o Orçamento Participativo com diferenças e particularidades muito interessantes. Emergia uma cultura política com raízes comuns, até certo ponto, nesses três espaços, mas cada um gerava caminhos e desdobramentos por vezes distintos, que poderíamos explorar por uma enormidade de tempo ao longo desta conversa. O acúmulo de experiências nessas três cidades, e em algumas outras com as quais se articulavam, foi muito importante no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000. Sem essa massa crítica acumulada a partir do triângulo no cone Sul, não teríamos chegado onde chegamos. Justamente por isso, gostaria de quebrar um pouco a ideia de unicidade do modelo brasileiro e de Porto Alegre como difusor desses debates

e práticas democráticas pelo mundo. Não se trata de negar sua dominância, o caráter icônico, a capacidade de consolidação e a condição diferenciada no que tange a conquistas e avanços, entretanto, também não se pode dizer que foi o único, tampouco minorar a importância das demais experiências. Vou voltar a esses pontos mais a frente, quando falar sobre a contribuição diferencial dos OPs brasileiros para a expansão mundial da prática.

Mas voltando à minha história, é preciso destacar que antes de me instalar em Fortaleza, no Nordeste do Brasil, onde também o PT tinha conquistado a prefeitura com Maria Luiza Fontenelle (1986 - 1988), fiz uma viagem pela América Latina para conhecer e apreciar melhor a forma como os movimentos sociais ganhavam força e quais eram as oportunidades que a democratização e a descentralização abriam ali. Naquela ocasião, estava tomado por um espírito internacionalista e com vontade de aprender e fazer parte de intervenções transformadoras, fruto, principalmente, da participação nos encontros organizados pela Coalizão Internacional para o Habitat (HIC)¹ na qual estive muito envolvido entre o início dos anos 1980 e os anos 1990. Me lembro especificamente do ano 1987, Ano dos Sem Tetos, que aconteceu dez anos depois da Conferência de Vancouver em 1976 (Primeira Conferência da UN-Habitat). Naquela ocasião, organizamos, sob a liderança de John Turner², uma exposição internacional cujo tema era “Building Communities” [Comunidades em construção] que abordava 25 experiências de produção social de habitação, lideradas pelas mais diversas comunidades e movimentos populares. Em paralelo, montamos um grande evento no Reichstag em Berlim Oeste, na Alemanha, onde realizamos, a nível mundial, o primeiro encontro internacional de movimentos sociais de habitação com representantes não só de ONGs, mas também de movimentos de luta. Havia certa tensão entre essas lideranças, principalmente no caso das ONGs. Era perceptível a existência de atritos e diferenças políticas entre aquelas lideradas por profissionais e provedoras de serviços, por mais importantes que fossem, e aquelas que procuravam certa autonomia e emancipação das populações em relação aos movimentos.

Vivendo aquela experiência, achei que se tratava de um bom momento para articular ações entre a Sociedade Civil e os governos locais democráticos que procuravam soluções junto aos movimentos sociais. Defendi com veemência essa bandeira. Portanto, continuei a participar das ONGs e suas ações, mas me abri também para trabalhar com governos locais recentemente eleitos num contexto de saída da ditadura.

1 Coalizão Internacional para o Habitat

A HIC é uma rede internacional de direitos relacionados ao habitat e à moradia, lutando por justiça social, igualdade de gênero e sustentabilidade ambiental. Fundada em 1976, a Coalizão conta com mais de 410 organizações populares e não governamentais, acadêmicos, institutos de investigação e capacitação e ativistas de direitos humanos que trabalham com habitat e habitação em mais de 120 países em todo o mundo. Confira no link: <https://www.hic-net.org/> ou no QR Code abaixo.



2 John Turner

John F. C. Turner (1927 - 2023) foi um arquiteto britânico, professor universitário na Architectural Association e consultor de instituições internacionais como a ONU-Habitat e o Banco Mundial. O arquiteto, de orientação política anarquista, ficou internacionalmente conhecido pelo seu trabalho sobre comunidades autoconstruídas em países em desenvolvimento. O trabalho desenvolvido por Turner em Lima, no Peru, nos anos 1960, foi sintetizado no livro “Housing by People” (1976), de grande circulação internacional, e que serviu de inspiração para a constituição de políticas de autoajuda habitacional e para urbanização em países subdesenvolvidos.

3 GRET

Confira mais no link: <https://gret.org/> ou no QR Code abaixo.



4 Fundo de Participação dos Municípios

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional da União para os municípios brasileiros e o Distrito Federal. É composto por uma parte da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

5 Ilo

Em agosto de 2024, o OP de Ilo fez 25 anos e Cabannes foi convidado para sua celebração. Na ocasião, o pesquisador elaborou um vídeo com os seguintes dizeres:

"Desde la vieja europa, envió un caluroso saludo a la ciudad de ILO que este año 2024, se encuentra celebrando los 25 años de su experiencia rica y única de presupuesto participativo. Mi afectuoso saludo a todos y todas que han abierto y consolidado este camino en ILO. Han sido y son un ejemplo a nivel mundial, son el hermano mayor de los PPs, que me dio tanto gusto ver crecer.

En el mundo son miles las ciudades, regiones y países

Nessa época, no GRET³, ONG na qual coordenava a área de habitação e materiais de construção locais, tínhamos duas linhas de trabalho: a linha popular, que apoiava movimentos sociais na luta pelo direito à habitação e a terra; e a linha socialista. Trabalhávamos de uma forma ou de outra, entre pesquisas e assistência técnica ou capacitação, com muitos dos países que tinham passado por revoluções como Cuba, Laos, Vietnam e Guiné Bissau, por exemplo.

Ainda naquele contexto de envolvimento com as lutas sociais, durante uma das viagens que realizei pela América Latina em 1988, quando também estive no Brasil, observei como a descentralização, que era um fenômeno latino-americano emergente, trazia mais autonomia e recursos adicionais para o território local. E isso foi um fato muito marcante para que eu entendesse não só a gênese dos OPs, mas também a sua difusão rápida para outros territórios latinos. Foi o caso de Porto Alegre, que se beneficiou dos recursos federais através do Fundo de Repartição dos Municípios⁴ para que pudesse viabilizar o OP. Sem entender esse contexto de descentralização e de repasse de recursos importantes para os municípios, não se entende plenamente o porquê foi possível a implementação do OP.

Voltando ao contexto da América Latina e à supracitada formação de um triângulo da participação, é preciso destacar que os Orçamentos Participativos têm sua gênese firmada sobre o tripé Porto Alegre [1989] – Montevideu [1990] – Rosário [1993], mas aparecem também no Peru, mais precisamente em Ilo⁵, como grande referência.

Os OPs na América Latina nasceram de aspirações democráticas afins, mas se construíram, a partir de ações relacionadas com a materialização da Agenda 21 e dos seus objetivos ambientais, sendo essa uma referência primordial para compreender a emergência de tal prática participativa. Na verdade, em vários lugares no mundo, espaços de participação nasceram com os planos da Agenda 21, pós-Rio 92. As agendas 21 locais geraram um terreno fértil para a participação, muitas vezes pouco conhecido e reconhecido. Continuo observando que as sementes plantadas com a Agenda 21, têm crescido em diferentes movimentos, não só ambientais e, às vezes, foram pontos de partida para a criação de Orçamentos Participativos.

Quando eu era coordenador do Programa de Gestão Urbana da ONU para América Latina e o Caribe⁶, entre 1997 e 2004, publicamos um livro sobre OP e Agenda 21 que abarcava experiências marcantes ocorridas desde o Peru. Quando perguntei a respeito da vivência de Ilo, se tinha alguma referência

de Porto Alegre, a resposta do Prefeito do município peruano e dos técnicos locais foi taxativa: “nós inventamos este modelo”. Foi um bom momento de aprendizado e de humildade. Estava impressionado com o OP de Porto Alegre, mas percebi que eles, no Peru, possuíam um modelo próprio, enraizado na sua cultura política e na sua história de luta. Esse é um convite para que sejamos sempre intelectualmente humildes. Uma das forças e originalidades do OP é sua capacidade de se inventar e de se reinventar permanentemente.

Quando cheguei em Fortaleza, em 1989, o município estava sob uma administração do PT, mas não havia vivenciado o OP. Havia ali outras modalidades de participação lideradas por movimentos de habitação e de luta das pessoas sem teto. Iniciamos, por exemplo, uma Escola Local de Capacitação de Lideranças, uma Escola de Planejamento e Pesquisa Popular⁷, além de mutirões para construção de habitações em terras de propriedade coletiva. Ou seja, as vivências praticadas em Fortaleza, pertenciam ao mesmo “caldo de cultura política”, com valores éticos afins aos de Porto Alegre. Talvez um dos principais elementos dessa semelhança era a identificação mútua com o Fórum Nacional da Reforma Urbana. No mesmo ano (1996) em que nossos programas em Fortaleza chegaram a ser premiados pela ONU como uma das 10 melhores práticas mundiais, Porto Alegre, felizmente, ocupou um lugar entre as 40 boas práticas. Essas conquistas foram um reconhecimento internacional e uma vitória política importante para o Brasil democrático. Entretanto, não deixa de ser curioso que, na cúpula da realização da UN-Habitat em Istambul, em 1996, quando recebemos o prêmio, os Orçamentos Participativos eram pouco reconhecidos, até mesmo pelos movimentos internacionais.

No mesmo ano, depois de tanto tempo de trabalho de base pouco reconhecido, depois do prêmio recebido em Istambul, aceitei o desafio de coordenar o Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe. Era o único programa da ONU que trabalhava com governos locais precisamente nesse espaço de descentralização. Uma das nossas primeiras iniciativas foi convidar, em 1997, com a oportunidade de uma reunião em Nova York, um representante do município de Porto Alegre para o debate, e esse foi o ponto de partida para vários projetos. Nesse encontro, conseguimos trazer vários prefeitos e prefeitas democráticos tais como a de Ciudad Guayana, na Venezuela, conquistada pelo partido Causa Radical; o da Cidade do México, onde o PRD⁸ tinha recém ganho as eleições; o de Santo André e o de Barra Mansa, no Brasil, liderados pelo Partido dos Trabalhadores. Conseguimos, desde o PGU, desenvolver programas

que hoy en día ejecutan procesos de presupuesto participativo bajo diferentes modalidades. Sin embargo, Considero que las características de ILO son muy buenas, por ejemplo, con su modelo de decisión y de gobernanza, o por las cantidades de recursos que colocan para debate. Les invito a que compartan sus saberes acumulados con el mundo porque varias de sus lecciones, las necesitamos. Desde aquí, un gran ABRAZO y mis mejores deseos para que sigan “haciendo camino al andar”, como dice la canción, trabajando en el fascinante mundo de la democracia participativa. Feliz cumpleaños!”

6 Programa de Gestão Urbana da ONU para América Latina e o Caribe

É o Escritório Regional para América Latina e o Caribe (ROLAC) do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)

7 Entrevistas

Em entrevista intitulada “A experiência da Escola de Planejamento e Pesquisa Popular em Fortaleza, Ceará”, Cabannes fala a respeito da Escola Local de Planejamento e Pesquisa Popular. Leia no link: <https://opbh.cartografia.org/wp-content/uploads/2024/10/2015-18-ENTREVISTA-PES-QUISADORES-POPULAR-FOR-BRAZIL.pdf> ou no QR Code abaixo.



Há ainda o texto “Mutirão 50: Ajuda Mútua, Auto-gestão, Microurbanização Popular e Propriedade Coletiva da Terra na Luta por Moradia em Fortaleza” escrito por Cabannes e Terra e publicado em 2023 na Rio on Watch. Confira no link: <https://rioonwatch.org.br/?p=63166> ou no QR Code



8 PRD

O Partido da Revolução Democrática foi fundado em 1989 a partir da fusão de vários partidos pequenos da esquerda mexicana.

9 Copevi

Leia mais no link: <https://copevi.org/> ou no QR Code abaixo.



de cooperação com todos eles, e, em particular, relacionados com Orçamentos Participativos, e Orçamentos Participativos Jovens e Escolares. Foi um momento fundamental, que levantou algumas reações dentro da própria UN Habitat, mas que se manteve de pé durante alguns anos.

Ao início desta conversa, antes de adentrarmos a entrevista de fato, vocês mencionaram a Rocio Lombera. Ela fazia parte da equipe da ONG Mexicana COPEVI⁹, uma das “âncoras institucionais” do PGU, e chegou a coordenar a equipe de governança democrática conosco, em Quito, no Equador. Essa equipe fazia promoção e realizava assessoria sobre OPs àquelas cidades da região que, aos poucos, tinham ouvido falar dessa nova forma de controle popular do dinheiro público e demonstravam interesse em saber mais sobre ela e, até mesmo, implementá-la segundo suas possibilidades. A demanda dessas assessorias era muito grande e conseguimos várias trocas de saberes com cidades que já tinham mais experiência, como Porto Alegre, Santo André, Barra Mansa, Rosário ou Ilo, conforme já mencionei.

Com essa bagagem acumulada, COPEVI e Rocio, em particular, trouxeram a experiência de OP para as primeiras quatro delegações da Cidade do México, com apoio político, técnico e financeiro do PGU. Esse processo explica como, dentro da América Latina, vão começar a se construir, em muito pouco tempo, muitas experiências de OP. Tratava-se de um momento bastante propício para essa expansão. Realizamos similarmente um trabalho em Villa El Salvador, no Peru, que contava com a participação do pessoal de Ilo e, também, de Pedro Pontual, que, em Santo André, tinha liderado o OP.

É importante notar aqui que uma série de profissionais competentes e politicamente comprometidos, com nomes e sobrenomes, e com valores democráticos, vão permitir a divulgação, a multiplicação e a apropriação do OP nas mais variadas cidades americanas. Isso não foi feito numa lógica de consultoria com programas internacionais caros, mas numa lógica de engajamento militante das ONGs âncoras do PGU na região. A difusão do OP é uma história também de pessoas que vão se articular, se conhecer e intercambiar. Essa difusão se deu não só entre países, mas também dentro de alguns países, como mencionei no caso do Peru. De forma similar, passou-se no Equador, onde começamos em Cotacachi a primeira experiência de OP no mundo indígena. E ela foi muito bem-sucedida! Chegou a ganhar prêmios e reconhecimentos a nível internacional.

Em resumo, entre 1997 e 2003, ocorreu um processo coletivo e articulado de formação e disseminação do OP do qual fiz parte. A pequena

rede que compunha esse processo conseguiu realizar viagens, com apoio das próprias cidades e do PGU, que possibilitaram a enunciação e a ampliação dessas experiências. A reunião em Nova Iorque com vários prefeitos e vice-prefeitos que conseguimos convidar em nome da ONU, como José Fortunati, de Porto Alegre, ou Celso Daniel, de Santo André, permitiu ao OP ganhar reconhecimento e uma verdadeira legitimidade. Foi, para mim, uma bela vitória que simbolizou o início de um núcleo político posteriormente reforçado a partir da atuação dos técnicos.

O Programa Urb-AL e os seus desdobramentos

O programa Urb-AL era um programa financiado pela União Europeia que apoiava redes temáticas de cidades latino americanas e europeias. Funcionava por meio da realização de concursos abertos a cidades e seus parceiros que abordavam as mais variadas temáticas urbanas.

Porto Alegre tinha se candidatado para ser o coordenador de uma das “redes” da Urb-AL que versava a respeito da democracia na cidade (a chamada Rede 3), mas, infelizmente, foi a cidade francesa Issy-les-Moulineaux, na região metropolitana de Paris e liderada pela direita, que assumiu esse posto. Conheço bem a história, porque fui convidado, por ser francês, mas com arraigo latino americano, para redigir o documento base da Rede, lançado em Issy-les-Moulineaux, em 1999. Entretanto, a minha cooperação com essa Rede não durou além desse documento, pelas distâncias políticas e de concepção da democracia na prática.

Para Porto Alegre, perder a coordenação da Rede 3 foi um golpe muito duro, porque, já no fim dos 90s, a cidade podia ser vista como um baluarte da democracia participativa, contando com um dos maiores acúmulos de práticas democráticas na região — entre elas o Orçamento Participativo, em plena consolidação. Talvez por isso, na segunda rodada de concursos da Urb-AL, a Vanessa Marx¹⁰, que trabalhava em Porto Alegre e com quem já tínhamos desenvolvido atividades em comum, me convidou para ajudar a compor a equipe para a proposta temática Finanças Municipais e Orçamento Participativo. Dessa vez, deu certo, e Porto Alegre ficou como coordenador da Rede, a chamada Rede 9.

Sempre achei muito arrojada a proposta do Município de Porto Alegre por ter acrescentado esta dimensão “finanças municipais” à rede, porque dava ao “O” de “Orçamento” um peso importante, mostrando que o OP não é só

10 Vanessa Marx

Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

•
•
• um exercício de “Participação”, com o “P” maiúsculo, mas de recursos irrisórios.
• Trata-se de um diferencial importante, já que a maioria das práticas de OP, se
• concentram sobre o “P” de participação, sem se preocupar muito com o “O”.
• Acontece o mesmo com os estudos e as pesquisas. A consequência é que os OPs
• tendem, assim, a perder a sua capacidade redistributiva. A diferença é que, nessa
• época, a consciência sobre a necessidade redistributiva do OP em Porto Alegre
• estava muito acirrada.

•
• Depois dessa vitória, Porto Alegre me convidou para assessorá-los na
• Rede 9: “já que você está muito envolvido com o tema em várias cidades latino
• americanas, desde o PGU e ao mesmo tempo conhece bem a situação na Europa,
• você poderia ser o nosso assessor na rede 9, para assuntos internacionais”. E foi
• assim que acompanhei e assessoriei desde o início as atividades da Rede.

•
• Posso dizer que foi um programa de grande êxito, que certamente
• ajudou na difusão do OP em duas direções: um vetor que se voltava para
• dentro da América Latina e, mais precisamente, para a América do Sul, com
• maior intensidade; e outro que direcionava-se à Europa e, principalmente, para
• a Espanha, para a Itália e um pouco para França e Portugal. Como parte da
• rede, a minha primeira atividade foi a elaboração do documento base¹¹ que,
• depois de validado por Porto Alegre, se tornou um referencial para os principais
• direcionamentos da Rede. Esse documento foi debatido pelos representantes
• de todas aquelas cidades envolvidas no processo e, também, pelos militantes
• que se juntaram em Porto Alegre no final do ano de 2003. Logo depois, ele foi
• traduzido para cinco línguas, ajudando na difusão de experiências de OP por todo
• o mundo. O documento contava com uma análise comparativa da realização do
• OP em 25 cidades pioneiras, bem como com um balanço da implementação e
• efetivação da política em Porto Alegre, produzido pela ONG Cidade.

• **O papel do Foro de Autoridade Locais na expansão da Rede**

•
• É preciso lembrar que, em paralelo ao primeiro Fórum Social Mundial
• (FSM), realizado em Janeiro de 2001, o Município de Porto Alegre impulsionou
• e organizou o Foro da Autoridades Locais (FAL), que depois passou a se
• chamar Fórum de Autoridades Locais Para Inclusão Social. Diferentemente do
• FSM, liderado pelos movimentos sociais, o FAL era um espaço de debate e de
• constituição de municípios democráticos, que visava a construção de alternativas
• políticas. Nesse Fórum, trabalhamos junto com Vanessa Marx — que mencionei
• anteriormente —, com Gerson Almeida — que liderava a bancada do PT e

11 Documento base

Trata-se do documento
“Orçamento participativo e
finanças locais” (Cabannes,
2003), disponível no link:
<https://opbh.cartografia.org/wp-content/uploads/2024/10/2003-6-DOC-BASE-PP-PORTUGUES.pdf>
ou no QR code abaixo:



que assumiu a Secretaria do Meio Ambiente durante a gestão municipal de Tarso Genro (2001-2002) — e com muitos companheiros e companheiras da administração municipal.

A partir do Fórum das Autoridades Locais, foi se construindo um núcleo que extrapolava os municípios brasileiros, contando com os supracitados Rosário e Montevideú, mas, também, se expandindo para outras cidades latino americanas, que, muito politizadas, estavam construindo os seus próprios modelos de democracia participativa junto a movimentos sociais que, por sua vez, se encontravam no FSM. Participavam, também, municípios que se encontravam sob gestão de partidos que compunham as esquerdas europeias de regiões como Catalunha, Andaluzia, França ou Itália.

Numa parte dos eventos e oficinas, não todos, se falava de democratizar radicalmente a democracia. Falava-se mesmo de poder popular, com bastante esperança de um mundo melhor: do centro para a esquerda se construía uma rede que não existia ainda. E foi nesse verdadeiro caldo de cultivo solidário e comprometido que a Rede URB-AL nasceu, cresceu e se consolidou. Os recursos permitiram multiplicar os encontros, os eventos, e construir grupos de trabalhos que, à sua vez, conseguiram recursos adicionais da União Europeia possibilitando a consolidação do projeto. Como consequência, o núcleo inicial e a rede que vinha se conformando desde o FAL, permitiram um desdobramento e uma oportunidade para aquelas cidades interessadas em compartilhar a sua experiência de OP. Chegamos a ter mais de 400 cidades associadas à Rede 9 da Urbal, quer da América Latina, quer da Europa. O movimento de expansão foi além das nossas mais grandiosas esperanças!

Expansão e consolidação dos OPs sobre aspetos específicos

Pelo seu dinamismo, a Rede 9 da Urb-AL, desde Porto Alegre, conseguiu mobilizar financiamentos de 1 milhão de euros para projetos específicos que abarcavam, ao menos, oito cidades cada. Assim, uma grande parte do meu trabalho na Rede foi de facilitar esses “casamentos” entre Europa e América Latina, abordando temas específicos e inovadores. Outra das minhas tarefas, além de impulsionar a montagem das propostas, era mais técnica e relacionada com a formulação dos projetos, algo novo para muitos.

Fomos muito bem-sucedidos e conseguimos 15 000 000 de euros para 15 projetos. Foi um recorde. Isto porque as cidades eram dinâmicas, se mobilizavam para linhas inovadoras, e Porto Alegre e a sua equipe já tinha conquistado

12 Giovanni Allegretti

Allegretti também contribuiu para a elaboração deste livro, cedendo a entrevista: A "tradução intercultural" do OP, disponível na página 50.

•
•
• muita legitimidade. Lembro-me de alguns dos temas: participação política das mulheres nos OP; OP para reforçar a economia social; OP e medição da pobreza, coordenado por Veneza e que contou com a assessoria de Giovanni Allegretti¹²; OP e voluntariado, coordenado por Diadema e assessorado por Ivone de Souza; OP e planejamento físico, coordenado por Belo Horizonte e que cheguei a assessorar. Esses são alguns exemplos, mas vale destacar que conseguimos, também, montar um projeto sobre a participação dos migrantes e dos refugiados, com a forte presença de Cotacachi no Equador, Anderlecht na Bélgica e Samaniego na Colômbia.

• Os diversos projetos, no seu conjunto, foram uma grande contribuição para articular melhor o OP com temáticas específicas. Passamos do campo político para o campo das políticas públicas setoriais tais como planejamento, economia social e solidária, gênero, e assim por diante. Outro resultado foi mais de 100 cidades que participaram, e trocaram saberes durante dois anos. Produziu-se uma massa crítica de pessoas que trabalharam 2 anos juntas, o que contribui para um salto de qualidade nos OPs da América Latina. Este impacto, a meu ver, continua tendo como base a geração Urb-Al Rede 9 que se formou na primeira década dos anos 2000.

• Dois projetos maiores também foram conquistados pela atuação da Urb-Al, os chamados Projeto "B", que tinham mais recursos que os supracitados. Esses novos projetos também foram coordenados por Porto Alegre, mas por sua nova administração que já não era do PT. O objetivo de um dos Projetos "B" do programa, chamado Sistema Intermunicipal de Capacitação em Planejamento e Gestão Local Participativa, era de desenvolver e oferecer um sistema de capacitação com módulos propostos pelas próprias cidades abordando aspectos específicos do OP. Sua construção contou com a participação de muitas das cidades que tinham coordenado os projetos aos quais estava me referindo anteriormente. Da América Latina, participaram: Porto Alegre, Brasil (módulo Orçamento participativo e finanças municipais); Rosário, Argentina (módulo Planejamento estratégico, Orçamento Participativo e descentralização); Quito, Equador (módulo Participação da mulher na gestão local e políticas de equidade de gênero); San Salvador, El Salvador (módulo A participação cidadã como instrumento estratégico para a gestão municipal); Belo Horizonte (módulo Sistema de planejamento participativo e instrumentos de medição de impactos); Cuenca, Equador (módulo Planejamento municipal participativo e instrumentos de medição de impactos). Já do lado europeu, estiveram presentes: Córdoba,

•
•
•

Espanha (módulo Impacto dos Orçamentos Participativos sobre a modernização dos municípios); Região da Toscana, Itália (módulo O governo do território e a gestão dos processos participativos locais), e para terminar, Barcelona, Espanha (módulo Montagem de observatórios da democracia participativa local). Esse último módulo foi fundamental para o desenvolvimento do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP).

Esse programa permitiu juntar as cidades mais relevantes da época em relação à participação e ao OP, e funcionou muito bem, mas depois de um tempo, acabou “morrendo”, infelizmente. Não obstante, preciso ressaltar que fui assessor desse Programa, que representou, novamente, um espaço de enorme aprendizagem para mim. Me lembro, ainda, de alguns dos encontros finais do Programa em novembro de 2009, em Porto Alegre, quando estava cheio de um sentimento de euforia por ter sido parte de um momento único na história da democracia desde o local. Foi inesquecível e impressionantemente rico o caminho percorrido por muitos de nós de 1989 até 2009. Vinte anos, uma vida!

Desdobramentos além da América Latina e da Europa

Outro desdobramento importante, fruto da dinâmica FAL e URB-AL, foi a participação de algumas personalidades africanas nos eventos que, a partir de Porto Alegre, passaram a conhecer a dinâmica do OP, facilitando o seu desenvolvimento no continente. Uma dessas personalidades foi o Sr. Jean Pierre Elong Mbassi, que eu já conhecia há várias décadas, e que logo depois assumiu a direção da Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)¹³ na África. Ou seja, sem esse passo realizado pelo Fórum das Autoridades Locais, nunca teríamos feito o que fizemos na África, junto a várias outras organizações, para lançar os primeiros Orçamentos Participativos no continente. A data chave para esse avanço foi a Cúpula Africities 3¹⁴, realizada de 2 a 6 de dezembro de 2003 em Yaoundé, Camarões. Durante este foro africano de autoridades locais, governos centrais e alguns organismos da sociedade civil, conseguimos realizar uma grande sessão sobre Orçamento Participativo e assinar uma carta de compromisso entre América Latina e a África, visando reforçar os OPs que estavam prestes a florescer. O papel da ONG Assoal dos Camarões¹⁵ foi essencial nessa fase.

Outro desdobramento importante ocorreu quando foi quando o FAL, já bastante consolidado, se integrou na CGLU em Barcelona, sob a coordenação da Vanessa Marx, a primeira pessoa enviada de Porto Alegre para Barcelona para coordenar o Foro das Autoridades Locais. Sua presença e a integração FAL-

13 Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU)

Confira no link: <https://www.uclga.org/> ou no QR Code abaixo.



14 Cúpula Africities 3

Confira no link: <https://africities.org/the-summit/retrospective/africities-summit-2003/> ou no QR Code abaixo.



15 ONG Assoal dos Rodapés

Confira no link: <https://www.assoal.org/> ou no QR Code abaixo.



•
•
• CGLU foram fundamentais para reforçar o que já se tinha iniciado para alavancar os OPs africanos.
•
•

• **Início e expansão dos Orçamentos Participativos Criança e Jovens**

• Gostaria de falar de uma parte pouco desvendada na história da emergência e da expansão dos Orçamentos Participativos no Brasil e na América Latina. Trata-se dos Orçamentos Participativos Crianças e Jovens. Para tanto, voltemos a 1997. Durante minha vida no Brasil, desenvolvi boas relações com representantes e técnicos de alguns municípios liderados pelo PT, como é o caso de Barra Mansa, no Estado do Rio de Janeiro. Naquele contexto, a coordenação do Programa de Gestão Urbana da ONU me permitiu desenvolver, com um papel decisivo da Prefeita Inês Pandeló (1997-2001), a experiência pioneira de OP nas escolas primárias dessa cidade pobre, de 200.000 habitantes, chamada OP Mirim. Tal experiência teve uma grande repercussão nacional e internacional, tornando-se uma referência, desde o PGU, para o Brasil e para a América Latina. Assim, ainda naquele contexto e com coordenação do OP, foi eleito um conselho municipal jovem que apresentou uma boa atuação.

• A partir daí nasceu um pequeno movimento de Orçamentos Participativo de crianças e adolescentes. A nossa perspectiva política era de construir formas de participação menos marcadas pelos partidos políticos, em particular aqueles com práticas retrógradas que conhecemos perfeitamente, como currais eleitorais, entidades comunitárias cartoriais e compra de votos. A proposta funcionou relativamente bem e, em Barra Mansa, o OP Mirim, apesar de fortes oposições ao PT na Câmara de vereadores, foi a única proposta votada com unanimidade e com recursos significativos, tendo todos seus projetos implementados.

• A ideia com esses primeiros OP Jovens era simplesmente apostar na juventude para fazer das escolas um espaço de construção de cidadania ativa, com equidade de gênero - como sempre lembrava a prefeita Inês, em 1997. Tive a sorte de poder participar ativamente do projeto em Barra Mansa, o que continuou sendo um momento fundamental de aprendizagem para mim. Os documentos fruto da experiência foram disseminados por vários dos nossos parceiros em locais como a Ciudad Guayana, na Venezuela, ou a Cidade do México — dois territórios que citei quando falei sobre a reunião de Nova York, em 1997. Essa articulação foi feita também com Icapuí e Independência, no Estado do Ceará, Nordeste do Brasil. Trata-se, também, de duas experiências extremamente bem-sucedidas, apresentando a possibilidade de realizar o OP

•
•

também em pequenas cidades, de aproximadamente 20.000 habitantes, e até mesmo naquelas como Icapuí, de onde, aparentemente, esse tipo de experiência participativa ainda se encontrava bastante distante.

Nesse contexto de expansão para o interior do Ceará, vários documentos de avaliação foram produzidos e espalhados por toda a região. Dentre eles, um texto em inglês a respeito dessas experiências que, devido ao amplo alcance proporcionado pela língua, fez com que eu recebesse e tivesse de responder inúmeros e-mails vindos, predominantemente, da Índia, mas também de vários outros locais do mundo, que me pediam relatos dos procedimentos que envolviam o processo. Chegamos, inclusive, a fazer manuais explicando as experiências. Portanto, posso dizer, com tranquilidade, que essas vivências pioneiras foram fontes de inspiração para muitas outras que viriam a ocorrer. Ao mesmo tempo, e pode ser até mais importante, várias das crianças envolvidas no projeto continuaram a promover o OP posteriormente, articulando-o também em outras cidades. Me alegro em lembrar que uma delas iniciou o primeiro OP Universitário no Brasil - acho que é importante mencionar estes pequenos detalhes.

Mais tarde, entidades brasileiras lançaram um concurso no Brasil sobre OPs Jovem e a dinâmica que iniciamos foi lançada em escala nacional.

Resgatando algumas das contribuições do OP de Porto Alegre e do Brasil para o resto do mundo

A respeito do diferencial dos OPs brasileiros, acho que a contribuição, mais de 30 anos depois de sua criação, permanece forte e decisiva a nível mundial. Aqui precisa-se lembrar três lógicas que atualmente sustentam seu desenho e sua implementação: política (para uma mudança democrática radical), de boa governança (para melhorar os vínculos entre as esferas pública e os cidadãos) e tecnocrática (para otimizar o uso e a transparência dos recursos públicos em benefício dos cidadãos). Estas lógicas são muito diferentes e, como é de esperar, apontam para Orçamentos Participativos muito distintos. A meu ver, os Orçamentos Participativos brasileiros, e de Porto Alegre em particular, são uma boa ilustração de OPs que tinham como objetivo, na sua fase inicial, radicalizar a democracia, mas, infelizmente, essa lógica é hoje minoritária a nível mundial. O protagonismo acabou sendo cedido aos OPs de boa governança que buscam apontar um melhor diálogo entre sociedade civil e poder público, ou, até mesmo, retomar um diálogo quebrado entre o cidadão e os representantes

16 Lógicas de OP

Mais informações sobre as três lógicas de OP existentes hoje podem ser encontradas em: "Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics".

políticos, cuja esfera encontra-se amplamente desprestigiada¹⁶.

O que eu observo é que a perspectiva de boa governança apareceu a partir de 1997 nos discursos e documentos oficiais, começando pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e, logo depois, sendo adotada por outras agências especializadas do sistema da ONU, como é o caso da ONU Habitat. Com ela, cria-se uma nova lógica que chega a ser a seguinte: para atingir o desenvolvimento sustentável a chave é a boa governança, e não mais o aprofundamento e a radicalização da democracia. Essa perspectiva acaba se tornando o novo "credo" da maioria das agências internacionais. Algumas delas começam a apoiar processos de Orçamentos Participativos, mas essencialmente numa perspectiva de boa governança. Querem tentar atingir com os OPs a inversão das prioridades sociais, bem como das prioridades espaciais, mas sem alterar as relações de poder, ou, em outros termos, sem reverter as prioridades políticas. Sem dar poder real ao povo, o que era parte fundamental dos OPs brasileiros iniciais. Assim, os OPs perdem muito da sua capacidade transformadora e redistributiva. A meu ver, a boa governança é, no final, nada menos que uma ideologia do neoliberalismo que estava em plena expansão no fim dos anos 1990.

Retornando o debate sobre os aportes diferenciais do OP do Brasil, e não só de Porto Alegre, é possível destacar pelo menos quatro pontos. O primeiro deles é a tripla inversão das prioridades: sociais, espaciais e políticas, sobre a qual acabamos de falar. O segundo é a criação dos Conselhos de Orçamentos Participativos, chamados COP, que abrangem várias modalidades de OP, valendo a pena conhecer mais de perto. O COP é composto por conselheiros eleitos pelos delegados que, na maioria das vezes, exercem mandato de um ano. Trata-se de um espaço de poder de decisão e de poder político, uma espécie de embrião de poder comunitário que vem complementando os tradicionais Executivo, Legislativo e Judiciário que compõem a democracia representativa parlamentar, já que a democracia participativa, como sistema político e para atingir a inversão de prioridades políticas, precisa de um quarto pilar: o comunitário. Eis a principal diferença entre os OPs de radicalização democrática e os OPs de boa governança: o COP, como espaço de poder frente ao poder existente, não se limita à priorização de projetos, mas inclui também a definição das regras do jogo para o OP que será implementado, o chamado Regimento Interno, sobre o qual falarei brevemente a seguir.

O Regimento Interno, que representa o terceiro aporte original dos OPs

brasileiros, é chamado, na Espanha, de *autorreglamento* e existiu, por exemplo, nas cidades de Sevilha, Córdoba e, mais recentemente, de Molina de Segura, nos arredores de Murcia. A inspiração clara de sua criação foi Porto Alegre e o OP brasileiro de forma geral. Esse Regimento Interno dá à cidadania uma capacidade Institucionalizante, um poder de decisão para dar um rumo popular ao OP definindo, por exemplo, o número, o lugar e o horário das assembleias; o tipo de projetos elegíveis; ou os critérios de priorização dos projetos propostos. Regimentos Internos definidos pelos cidadãos, pelo poder público, ou de forma mista, são claras divisões para diferenciar os OPs e as suas lógicas.

Hoje em dia, a imensa maioria dos OPs no mundo tem as suas regras definidas pelas autoridades. Poderíamos dizer que não são Orçamentos Participativos, mas orçamentos participados, para marcar o caráter passivo dos habitantes. Fui convidado, em novembro de 2021, para um encontro nacional, na França, sobre OP e perguntei quem tinha um OP com as regras do jogo decidido pelos cidadãos. Vi as cabeças abaixarem. Não obstante, depois da conferência, a Vice-Prefeita de Nantes explicou-me que são os habitantes quem definem as regras do jogo no município, mas apenas uma experiência, entre mais de 200 no País. É pouquíssimo! E demonstra claramente as tendências atuais dos OPs. A despeito da marcante inspiração nos OPs brasileiros, observa-se a presença de grandes adaptações, restando pouco do modelo original e de sua mensagem política.

Um quarto diferencial dos OPs brasileiros se refere ao volume de recursos sendo debatido pelos habitantes e sobre o qual vão exercer o seu poder de decisão. Uma base prática que aplico para essa análise é a quantia de recurso por habitante por ano, utilizando o dólar americano como moeda de comparação. Estou acompanhando há mais de 25 anos as quantias colocadas à disposição nos orçamentos participativos. Nas experiências pioneiras brasileiras, os valores eram importantes, e podiam passar de 100 dólares por habitante por ano, ou seja, 100 milhões de dólares para uma cidade de 1 milhão de habitantes. Na década passada foram poucas as cidades que alcançaram um número próximo a esse. O pior é que essa limitação dos recursos discutidos tende a ocorrer em cidades europeias ou norte-americanas com orçamento municipal muito superior às da América Latina ou do Brasil de hoje: chegado a 2000, 3000 é até 8000 dólares por habitante por ano. Entretanto, os seus OPs, salvo algumas exceções, são inferiores a 10 dólares por habitante por ano, e muito frequentemente na faixa de 5, ou até menos. Isso não quer dizer que não são

qualitativamente muito interessantes e, claro que continuam iluminando as vias para a democracia participativa, mas, ao mesmo tempo, com esses números, a sua capacidade redistributiva é mínima e, frequentemente, insignificante. Assim, a inversão de prioridades sociais e territoriais por onde passam seus ideais de justiça social e justiça espacial, pode virar ilusão mais que ideal.

Nesse sentido, o caso de Portugal é paradigmático. Vi consultores afirmarem que o país tem a densidade mais alta de OP, colocando experiências como os OPs escolares, que debatem 300 ou 500 euros no máximo, no mesmo patamar que outras um pouco melhor financiadas. Sem menosprezar o valor do “P” da Participação, acho que devemos considerar também o “O” do Orçamento. Porque sem isso, o OP é uma modalidade de participação e não uma modalidade de redistribuição orçamentária.

A respeito dos recursos colocados à disposição do OP, temos que diferenciar o valor programado para as discussões do processo, dos valores efetivamente gastos na execução dos projetos. Conheço várias cidades que estão anunciando valores às vezes significativos, mas quando examino os projetos efetivamente implementados e os recursos gastos, a distância pode ser abismal. Tenho feito vários acompanhamentos desses números. Felizmente, ainda têm cidades, como por exemplo no Equador, onde o “O” continua sendo maiúsculo, não só aquele “O” anunciado, mas o “O” efetivamente gasto. O orçamento é o único que pode transformar a realidade das cidades e manter viva a esperança que o OP possa mudar a curto prazo a vida dos que mais necessitam.

Concluindo essa viagem de quase três décadas, vimos como os OPs migraram do Brasil e de outras cidades para América Latina e logo para Europa. Entretanto, vimos também que muitas das “novas” experiências do OP guardaram o nome, mas mudaram radicalmente o conteúdo. Os OPs Brasileiros da primeira geração continuam tendo muitas riquezas que precisam ser redescobertas e aplicadas nos processos em andamento e vindouros. Numa outra entrevista¹⁷ poderíamos abordar a expansão em direção da África e da Ásia, e como o modelo está foi se reinventando!

17 Volume II

A segunda entrevista estará disponível para leitura no Volume II do livro.



A “tradução intercultural” do OP

Entrevista com Giovanni Allegretti

por Ana Isabel de Sá e Henrique Porto



Giovanni Allegretti é arquiteto e doutor em Planejamento urbano, territorial e ambiental pela Universidade de Florença (Itália). Atualmente atua como investigador sênior do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, além de fazer parte de uma série de instituições e programas internacionais de promoção da democracia participativa, como o Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) e o projeto projeto H2020 “PHOENIX: the Rise of Citizens’ Voices for a Greener Europe”, tendo cumprindo, ao longo de sua trajetória, um papel central na difusão internacional do OP. Giovanni nos concedeu essa entrevista de forma online em Março de 2023.

Ana Isabel

Você é arquiteto, mas tem uma trajetória acadêmica e profissional relacionada com a história e construção do OP, com a democracia participativa e com a própria compreensão de democracia na contemporaneidade. A gente gostaria de saber como foi a aproximação com esse tema, um pouco de sua trajetória e a relação disso com a questão do planejamento urbano.

Giovanni Allegretti

Eu tenho um duplo caminho de aproximação com o Orçamento Participativo, que diz respeito à minha relação com Porto Alegre. Desde criança, frequentei muitos países da América Latina com os meus pais, que passavam períodos ali dando aulas, e queriam que nós conhecêssemos outras formas de viver e de pensar. Todos os anos passávamos algum tempo em favelas ou em lugares pobres da serra, nos Andes ou em diferentes países da América Latina, junto ao padre Arturo Paoli que trabalhava no âmbito da Teologia da Libertação. Assim, meu catolicismo tomou forma com marcas latino americanas. Em 1986 fomos pela primeira vez a São Leopoldo, na região metropolitana de Porto Alegre, onde vivemos alguns meses em uma favela, ajudando numa paróquia. Eu – na época

adolescente – fiquei próximo de várias pessoas amigas do Arturo que viviam na capital gaúcha e comecei a conhecer a cidade. Como gostei muito daquela vivência, voltei nos anos seguintes sem meus pais, sozinho, e passei algum tempo ali. Comecei a conhecer a cidade e a conhecer padres e ONGs que faziam um trabalho social em áreas vulneráveis; pessoas que trabalhavam a partir do conceito de direito à cidade, e numa visão feminista do direito à cidade, como a Betânia Alfonsin. Também me aproximei de Jacques Távora Alfonsín, Procurador do Estado do Rio Grande do Sul, que trabalhava com a defesa dos favelados e das ocupações coletivas, e com a questão da regularização fundiária. Finalmente, tive a sorte de conhecer outras pessoas envolvidas com esse tipo de projeto, que me fizeram compreender a lógica política com que se construíam (e planejavam) muitas ocupações, tirando de mim preconceitos sobre o “espontaneísmo” dessas dinâmicas. Ou seja, comecei a entrar nesse mundo da cidade informal e a me interessar por suas dinâmicas de convivência, sobrevivência e consolidação – incluindo a possibilidade de entender o que o Estado pode fazer para reforçar a segurança da posse e o direito a uma habitação e a um ambiente saudável de vida para os habitantes dos territórios autoconstruídos. Lembro que nessa época um amigo me aconselhou a ler um livro intitulado “The city of man: (the Duke of Buen Consejo)”, em que o economista Leopold Kohr descrevia, em forma de novela, as dinâmicas que presidem a consolidação e a gentrificação de muitos assentamentos informais. Foi algo que me marcou muito.

Acho interessante o fato de que tudo isso aconteceu antes de eu começar a estudar arquitetura. Até acho que parcialmente foi esse o motor para eu iniciar o curso, porque comecei a me interessar pela construção de uma cidade diferente, mas que tinha ecos, elementos de ligação, com a cidade colonialista e que tinha a memória dos instrumentos herdados da colonização e que também trazia formas diferentes de se organizar. Isso sempre me interessou muito.

Nos anos sucessivos (entre 1989 e 2000), viajei pelo Brasil e chegou um momento em que tive que decidir qual era o tema da minha tese de doutorado. Estou falando de praticamente 15 anos depois desse primeiro contato com o país. Nesse período, continuei a manter as amizades que tinha feito anteriormente, mas ainda sem nada de especificamente político e sem nada que eu soubesse a respeito do Orçamento Participativo. Quando em 1998 apareceram, nas edições do “Le Monde Diplomatique”¹ da Europa, os primeiros artigos sobre o OP de Porto Alegre, eu fiquei emocionado, porque comecei a entender as mudanças tão rápidas e intensas que presenciei naquela cidade.

1 Le Monde Diplomatique

A matéria citada está disponível no link: <https://monde-diplo.com/1998/10/08brazil> ou pelo QR Code abaixo.



Assim, decidi que poderia ser interessante, dado as minhas relações fortes com a América Latina, fazer uma ponte entre o mundo latino americano e o mundo europeu. Ingressando naquele ano no doutorado em Planejamento Urbano, Regional e Ambiental, decidi usar como estudo de caso a cidade de Porto Alegre, que eu tinha conhecido bem e onde tinha amigos que trabalhavam em diferentes vertentes da sociedade, assim como na própria prefeitura. Naquela época, eram amigos a nível pessoal, ainda não tinha relações a nível político administrativo. Mas, impressionantemente, essas relações de novo tipo não foram difíceis de conquistar. Lembro-me, sobretudo, da gentileza com que Tarso Genro e Olívio Dutra (este último era governador do Rio Grande do Sul na época em que realizei, em Porto Alegre, o trabalho de campo para o meu doutorado) me abriram as portas, aceitando conversar por muito tempo com um jovem investigador desconhecido. Esta generosidade gerou uma “empatia imediata” com a cidade, seu povo e o sonho de transformação política que ali se desenhava.

A minha rede se construiu rapidamente, graças – inicialmente – à Betânia Alfonsín e ao Jacques Távora, que me ajudaram a realizar uma série de entrevistas para o pré-campo da tese, já em 1998, e também a compreender as diferenças, as sobreposições e as brigas entre os diferentes governos, correntes e tendências políticas que atravessavam a dinâmica local.

Logo que comecei a trabalhar na tese, me dei conta da importância de trazer o tema da participação como elemento central de minha abordagem. Como é possível mexer num território habitado, sem falar constantemente das transformações com os moradores? O meu interesse maior naquele momento era entender como a cidade informal tinha sido absorvida gradualmente pela cidade de direito e através de quais mecanismos. Evidentemente se abriu um diálogo muito forte com aquele Orçamento Participativo a respeito do qual eu tinha lido na Europa.

Quando fui estudar em Porto Alegre, entre 1999 e 2000, também existia o OP estadual², e era o ano em que estavam refazendo o Plano Diretor. Então foi um momento perfeito para o tipo de estudo que eu queria desenvolver, que era centrado no meu interesse nos resultados e nos impactos concretos da participação no território, mais do que no funcionamento do mecanismo. De toda forma, percebi que analisar um (os impactos) sem o outro (a maneira e as etapas para construir a nova relação com os cidadãos), iria resultar apenas em uma visão parcial dos potenciais do OP.

2 Consulta Popular

Processo democrático anual de consulta direta à população do RS em que os cidadãos votam para definir prioridades de interesse regional que receberão recursos do Orçamento estadual

3 Rede do Novo Município

A rede é um organismo associativo italiano que se formou a partir das primeiras experiências de OP no país, com objetivo de favorecer o intercâmbio de ideias e estratégias a respeito de novas práticas de gestão e organização do território realizadas a nível municipal, buscando processos de contaminação recíproca e apoio mútuo.

4 Escola Territorialista

A Escola Territorialista, criada na Itália, durante a segunda metade do século XX, é uma abordagem do design e do planejamento urbano e regional que tem Magnaghi como uma de suas principais referências. Partindo de uma crítica à ideia de “desenvolvimento sustentável” a escola se concentrou no papel assumido pelo desenvolvimento qualitativo local buscando o equilíbrio entre quatro elementos: (i) direcionar o desenvolvimento para as demandas humanas essenciais; (ii) buscar a autossuficiência; (iii) desenvolver o autogoverno local; e (iv) melhorar a qualidade ambiental. De forma geral, busca-se alcançar a “consciência do lugar” a partir de uma valorização de sua identidade na busca por um futuro sustentável.

O que isso gerou com o passar do tempo? Primeiramente, a necessidade de confrontar as experiências dessa cidade com as vivências de outros municípios brasileiros. Por isso, comecei a estudar os casos de Belo Horizonte, de São Paulo (da época do Governo Erundina), dentre outros. Claramente eram casos mais antigos, mas me deram a oportunidade de confrontar territórios e culturas participativas diferentes, além de entender como, em outras cidades, se processavam temas parecidos em relação à recuperação dos assentamentos informais.

Eu tive a sorte de, exatamente nesses anos, entre 2000 e 2004, alguns governos progressistas começarem a ser reeleitos, por exemplo em Recife e em Fortaleza. No caso de São Paulo, teve o governo da Marta Suplicy. Por isso, eu acabei podendo criar relações – através de projetos Europeus – com vários protagonistas dessas administrações. A primeira coisa que me chamou atenção foi que o Orçamento Participativo permitiu uma maior participação de pessoas de camadas muito baixas e até mesmo de pessoas que tinham recém ocupado territórios, enquanto a maioria das outras cidades que já trabalhava com territórios precários em processos participativos para a recuperação urbana das áreas autoconstruídas (como o Rio de Janeiro através do programa “Favela Bairro”) acabavam premiando as áreas que já tinham mais tempo de ocupação e que já tinham processos de consolidação em andamento. Em alguns casos, até se acabava privilegiando subáreas informais em que se vão dando processos de gentrificação - com uma mudança da população para uma população de categoria social e educacional um pouco mais elevada.

Acho que não devemos subestimar o fato de que esses foram (a partir de 2001) os anos dos Fóruns Sociais Mundiais e dos fóruns paralelos das autoridades locais para inclusão social. Nesses eventos, o tema da participação cidadã era tratado como um eixo central. Eu, como co-organizador de muitos eventos dentro desses acontecimentos, comecei a trazer nos fóruns das autoridades locais para a inclusão social, prefeitos de várias cidades europeias e, principalmente, italianas. Na época, eu era militante de uma rede “multiactorial” chamada “Rede do Novo Município³” – organizada pelo Prof. Alberto Magnaghi e outros expoentes da “escola territorialista⁴” italiana – que buscava construir relações entre territórios que tinham seus cidadãos e cidadãs como atores centrais nos processos de tomada de decisão. Essa abordagem acabou se tornando elemento central da minha vivência profissional.

Especialmente em 2001 houve um grande número de participantes

européus no Fórum Mundial de Porto Alegre, incluindo o prefeito de Roma e o governador da Toscana. Esse polo de atração, que determinou o Fórum Social Mundial, me permitiu organizar sessões de visita para muitos políticos italianos, o que auxiliou na evolução da minha carreira acadêmica e da minha militância social, oferecendo-me a oportunidade de pôr em contato territórios e governos locais e regionais com abordagens convergentes, para construir espaços de aprendizagem mútua.

Vale a pena destacar que, com o passar do tempo, a minha tese de doutorado acabou focando num bairro muito especial de Porto Alegre - chamado de Rubem Berta. Tratava-se de um bairro formado por casas da Cohab Estadual que tiveram suas construções paradas por aquelas falências programadas de muitas das instituições privadas responsáveis por essas obras no Brasil dos anos 1990. A construção foi parada e ocupada pelos habitantes locais. Com isso, aquela parte da cidade foi reconstruída e me interessava entender essa capacidade do cidadão de recuperar e otimizar experiências públicas que não tinham dado certo, mas que podiam ainda ser completadas pelos habitantes que iam ocupando as áreas vazias com favelas e completando os espaços dos prédios, criando locais de serviços e de comércio e evitando que a aquele território se reduzisse a um dormitório sem vida econômico/social ativa. O meu interesse foi analisar, sobretudo, áreas híbridas desse bairro que representavam um fenômeno muito comum no Brasil.

Naqueles anos já tinham algumas experiências de participação ativa do OP nessa área. Tinha até uma moeda local (o “Rubinho”) e um sistema de inovações democráticas muito amplo. Poder conhecer de forma detalhada essas dimensões me fez entender uma coisa com a qual dali para frente eu iria começar a trabalhar: a importância de ter canais participativos diferentes que se integram um com o outro e colaboram solidamente na transformação do território e das políticas públicas. Ainda mais importante que isso, observar quando inovações *bottom-up* encontram propostas participativas *top-down* coordenadas pelas administrações públicas.

Quando terminei o doutorado em 2000, esse magma de novidades estava a ferver, e eu estava à procura de trabalho ou de bolsas para poder continuar a acompanhar essas transformações emocionantes que vinham do Sul Global. Isso me fez dar conta de como as autoridades locais europeias podiam aprender com um mundo muito mais problemático, mas também muito mais criativo na resolução de problemas urbanos, que – embora tivesse como referência cultural

5 Yves Cabannes

Confira a entrevista com Yves Cabannes nesse mesmo livro, na página 34.

6 Yves Sintomer

Yves Sintomer é professor de ciência política da Universidade Paris 8 e pesquisador do Centro de Pesquisas e Estudos Sociológicos e Políticos de Paris (Cresppa), além de membro associado do Nuffield College, na Universidade de Oxford, e professor associado na Universidade dos Países Bascos e na Universidade de Neuchâtel.

7 Brian Wampler

Brian Wampler é professor na Boise State University e estudioso dos temas que permeiam a democracia e a participação, tendo produzido diversos textos a respeito do Orçamento Participativo brasileiro e sua difusão global. Um desses trabalhos está disponível no livro “Cartografia do Orçamento Participativo em BH v.1” intitulado “Transformações e difusões do OP pelo mundo”, disponível no link: <https://bit.ly/4h7IXf0> ou no QR Code abaixo:



os modelos fechados do planejamento europeu – poderia ir bem além deles.

Na verdade, o planejamento europeu também estava a abrir-se nessa época, em que a conjuntura acabava sendo muito positiva para construir espaços de intercâmbio e aprendizagem mútua entre continentes diferentes. Então, comecei a trabalhar em sistemas informativos geográficos dentro de um plano diretor entre 2000 e 2001 quando terminei o doutorado, e um dos prefeitos que eu tinha trazido ao Brasil quis que eu fizesse o Plano Diretor participativo da sua cidade, na segunda periferia de Florença. Ali – na pequena cidade de Dicomano - tive a oportunidade de aplicar muitas das coisas que eu tinha vindo aprender, embora numa situação muito diferente. Decidi que queria ficar na Europa porque eu tinha o perfil adequado para trazer as inovações latino americanas em âmbito europeu, ajudando a tentar traduzi-las, ou seja, fazendo aquilo que Boaventura de Sousa Santos chama de “tradução intercultural”. Eu tinha tido experiência suficiente na América Latina (e especialmente no Brasil) não para conhecê-la perfeitamente, mas para conseguir fazer uma tradução que fosse apetecível no âmbito europeu. A ideia, para mim, de que o Norte pudesse aprender com o Sul, constituía uma ambição central, quer do ponto de vista científico, quer do pessoal. Para trabalhar nisso, recusei algumas oportunidades que me foram oferecidas na América Latina. Deixei de ir trabalhar aí porque achei que, nesse momento, meu papel tinha que ser aquele de aprender daí para trazer pra cá, aproveitando do conhecimento bom que eu tinha dos dois âmbitos.

Comecei a trabalhar em muitos países da Europa. Naquela época não éramos tantos a trabalhar dessa forma. Sem dúvida tinha o Yves Cabannes⁵ e o Yves Sintomer⁶, e nos EUA o Brian Wampler⁷ e o Benjamin Goldfrank⁸ (estes últimos três trabalhavam mais na vertente de tipo acadêmico do que na vertente de construção de processos). Tendo estudado arquitetura, para mim era natural ter uma vertente concreta de ação *policy-oriented* e concentrada na transformação física do território. Inclusive, foi em Porto Alegre que eu conheci o Yves Cabannes, em 1998. Em 2002, convidei-o para construir o primeiro curso de formação do Orçamento Participativo na Itália e a partir daquele momento ficamos muito amigos e começamos a trabalhar em alguns projetos do programa Urb-AL – uma linha de financiamento europeus para apoiar redes de cidades em mútua aprendizagem entre Europa e América Latina. Nessas redes, o meu conhecimento se consolidou e o interesse pelos resultados dos processos participativos (como o próprio OP) no território foi se reforçando. Usando o que havia aprendido no Brasil, eu ia construindo um grupo de jovens

pesquisadoras e pesquisadores europeus interessados em compreender como as diferentes geometrias organizacionais dos processos participativos podem afetar os resultados e gerar diferentes impactos no território. Dali para frente, também aceitei começar a estudar o Orçamento Participativo enquanto mecanismo de participação - além de outros mecanismos - e me envolvi gradualmente, até ficar conhecido como “o menino dos Orçamentos Participativos”, quer na Europa, quer no Brasil.

Na verdade, todo mundo achava que eu tinha estudado o OP na minha tese, o que não era verdade porque o OP nunca tinha sido o centro dos meus estudos. Entretanto, no momento em que eu me dei conta de quanto a arquitetura e a geometria organizacional de um processo poderiam afetar a qualidade dos resultados, eu comecei a me empenhar também na vertente de estudo dos mecanismos participativos. E foi quase natural que posteriormente (a partir de 2006) eu fosse trabalhar em Portugal com Boaventura de Sousa Santos e depois o substituindo em alguns projetos que ele quis deixar de lado, mudando gradualmente a sua área de atuação. Devo-lhe muita gratidão, pela oportunidade de montar um grupo (inclusive um curso doutoral em Ciência Política e Sociologia) que pudesse trabalhar nessas dimensões. Eu me interessei muito, a partir desse momento, também pelos OPs em Portugal, e acabei trabalhando mais com os mecanismos organizacionais dos OPs do que eu tinha trabalhado na minha vida profissional anterior. Essa é um pouco a história da minha relação com o OP.

Naturalmente, aqui entra a segunda parte da minha vida profissional. Quando comecei o trabalho em Portugal, em 2006, tinham os primeiros OPs acontecendo (já desde 2000). A grande maioria era ligada ao Partido Comunista e todos eram consultivos: ou seja, as pessoas davam ideias e depois o município decidia o que fazer em forma de “escuta seletiva” (ou “cherry-picking”). Eu fiquei com a sensação de que havia uma auto-referencialidade do próprio Partido Comunista nesse processo e que nenhum outro partido iria pegar naquilo, usá-lo e reproduzi-lo. Pelo menos, isso não iria acontecer enquanto o OP fosse considerado um patrimônio estritamente ligado ao Partido Comunista.

Então, junto com o Nelson Dias⁹, que nesse período trabalhava na ONG “In Loco¹⁰” e tinha feito uma tese sobre o Orçamento Participativo no Brasil, comecei a pensar como poderíamos criar uma nova forma de atuação dos Orçamentos Participativos, tornando-lhes mais conhecidos e apetecíveis a cidades governadas por outros partidos políticos. A nossa decisão foi de focar

8 Benjamin Goldfrank

Benjamin Goldfrank é cientista político e professor na School of Diplomacy and International Relations da Seton Hall University. Destaca-se seu interesse nos estudos a respeito da democracia e das experiências de participação na América Latina, bem como seu trabalho desenvolvido junto à Wampler sobre o Brasil, que levou à elaboração do livro “The Rise, Spread, and Decline of Brazil’s Participatory Budgeting: The Arc of a Democratic Innovation”, publicado em 2022

9 Nelson Dias

Confira a entrevista com Nelson Dias nesse mesmo livro, na página 77.

10 In Loco

A Associação In Loco é uma entidade privada e sem fins lucrativos que atua desde 1988 no território de São Brás de Alportel, em Portugal. Os princípios da organização se pautam na luta pelo desenvolvimento sustentável e pela participação cidadã. Para tanto, desenvolvem atividades como o apoio ao desenvolvimento da agricultura; a gestão do programa Desenvolvimento Local de Base Comunitária; e a promoção da Dieta Mediterrânica, através de iniciativas como a @rede_rnaes, a @rotadie-

tamediterranea ou o @
opratocerto. Confira no link:
<http://www.in-loco.pt/> ou no
QR Code abaixo:



no que acontecia no Brasil mas tentando não falar demais do Brasil, e sim do que outras cidades da área Norte-Occidental do mundo estavam a emular a partir do que acontecia no Brasil. Por quê isso? Porque tínhamos consciência que muitos políticos portugueses ainda estavam naquela posição entre o colonial e o pós colonial, em que eles olhavam o Brasil como um lugar com o qual não se pode aprender muito. Eles não conseguiam visualizar e entender como é possível traduzir em terra portuguesa as coisas de um país que tem níveis de pobreza, favelas e tamanhos de cidades tão diferentes.

Tendo em vista que na Europa começavam a ter OPs, na Espanha, na Alemanha e alguns na França - incluindo aquelas experiências que eu tinha contribuído para criar na Itália - nós começamos a trazer representantes dos OPs europeus para Portugal, para mostrar aos portugueses que era possível ter o OP na Europa com modelos diferentes. O nosso objetivo era, na época, o de “desideologizar” a ideia do OP em Portugal. Nessa empreitada, o chefe do Partido Comunista na época pôs um veto à nossa participação em eventos do PCP, mas os políticos locais, por nossa sorte, ignoraram. Um prefeito do PCP, nosso amigo, me mandou uma mensagem em que o dirigente supremo do Partido Comunista dizia para nunca convidarem a mim e ao Nelson Dias para eventos nos municípios portugueses comunistas, porque nós éramos os “pervertidores” do OP e que o alteramos para apreciação de outros partidos. O resultado deste processo foi que os OPs comunistas acabaram quase todos na época. Depois, alguns recomeçaram, mas por vários anos não havia mais OP do PCP, ao passo que foram sendo criados outros OPs associados ao Partido Socialista, ao Partido Social-Democrata (PSD) e, até mesmo, a alguns partidos da direita portuguesa (PP-CDS).

Essa é uma história que aconteceu depois, e essa história é muito ligada aos nossos projetos, ou seja, a nossa ideia foi essa: como é que nós trazemos algo novo que não foi experimentado daquela forma, co-decisória, em Portugal, mas que nós queremos levar a um nível de qualidade superior aos simples OPs consultivos que até então existiam em Portugal? Como nós fazemos para que as autoridades locais aceitem investir numa coisa que não conhecem, ou que conhecem só pelas narrativas das experiências brasileiras que consideram irreproduzíveis em Portugal?

A resposta foi simples: não atrelar o processo a um gasto financeiro inicial. Os administradores portugueses deveriam conhecer as vantagens do OP, mas sem gastar recursos – pelos menos no início, até se convencerem da importância

do mecanismo. Esperávamos que depois eles investiriam nos OPs, mas apenas quando eles tivessem visto e comprovado sua eficácia e eficiência. Então, fizemos (e ganhamos) candidaturas a projetos da União Europeia e, também, a projetos de ministérios ou de instituições como a Fundação Gulbenkian¹¹. Cada vez que finalizávamos um projeto, já havia outro em andamento. São aproximadamente 15 anos de trabalho contínuo e realização de parcerias com municípios, freguesias, associações nacionais de formação e OP jovens, visando ampliar as experiências de Orçamento Participativo no país e tornar Portugal uma referência no mapa europeu e mundial do Orçamento Participativo. Acredito poder afirmar que, com o crescimento do número de OPs ao longo do tempo, essa ambição foi amplamente realizada. Até, quem sabe, a fama de Portugal hoje seja sobredimensionada em relação à sua importância real. Mas o número de experimentações, a seriedade e os modelos avançados de alguns OPs, obviamente, deram lustro e fama ao país. Gradualmente, Portugal não só ficou no mapa mundial dos OPs, mas se tornou, também, um exemplo a emular em outros continentes, expandindo nosso trabalho para terras mais distantes. Hoje começamos a ver o modelo português entrando na Rússia, na África e noutras localidades.

Entretanto, como é sabido, no decorrer desse período os Orçamentos Participativos foram desaparecendo do Brasil, foram desinflando. No processo brasileiro os OPs eram percebidos mais como um instrumento ideológico, muitas vezes ligados aos cargos de confiança e então, pouco adaptáveis aos muitos partidos atuantes no país. Portugal tinha, até dois anos atrás, 5 partidos representados no parlamento, enquanto no Brasil sabemos que tem 30 ou mais e o OP parecia pertencer a apenas um deles. Ou seja, o OP acabou não sendo percebido como um mecanismo adaptável, pelo contrário, era bastante partidarizado, muito ligado ao PT.

Henrique Porto

Relato sensacional, Giovanni! Eu acho, sobretudo, que essa fala sobre o Orçamento Participativo a partir da perspectiva de um arquiteto significa muito para nós, porque, em geral, quem aborda o assunto aqui são cientistas políticos e sociólogos e esse caminho que você fez a partir dos resultados, da formação do tecido urbano formal e informal, em direção à compreensão do OP enquanto instrumento de participação e de democracia participativa, nos interessa imensamente.

11 Fundação Gulbenkian

- A Fundação Calouste Gulbenkian é uma instituição portuguesa de direito privado que, de acordo com seu site, busca promover o desenvolvimento de pessoas e organizações através da arte, ciência, educação e beneficência, visando uma sociedade mais equitativa e sustentável. A fundação possui um alcance internacional que, além de Portugal, atua no Reino Unido e na França, bem como nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e nas comunidades armênias em todo o mundo.
- Confira no link: <https://gulbenkian.pt/> ou no QR Code abaixo:



•
•
• Mas agora, puxando uma pergunta a respeito do OP como instrumento
• de participação, vamos falar um pouco sobre democracia. Atualmente, a
• gente observa, em diversas partes do mundo, a existência de uma crise de
• representatividade política atestada por diversos fatores. Seja um baixo
• comparecimento às urnas, uma baixa identificação partidária ou mesmo uma
• insatisfação generalizada com o sistema político vigente nas diversas partes do
• mundo. Como você acredita que o OP — e a democracia participativa de forma
• geral — têm se relacionado com esse cenário de crise?
•

• **Giovanni Allegretti**

• Olhar o mapa das democracias no mundo hoje pode ser desanimador
• em relação a uma década atrás, porque há retrocessos e aumento de guerras e
• tendências autoritárias que crescem até dentro de democracias que pareciam
• consolidadas.

• A primeira coisa que eu acho que merece ser dita é que a participação
• é compatível, até um certo ponto, também com regimes que não são
• excepcionalmente e intensamente democráticos. Primeiro, porque ela atua em
• níveis diferentes, então, é possível que num país que tem um governo bastante
• autocrático, existam autoridades locais, tentando demarcar-se com um estilo
• diferente de governança e que nas suas margens locais de atuação o consigam
• fazer. O caso da Hungria entra neste quadro tipológico, assim como os casos da
• Turquia ou da Rússia. Se olharmos a própria China, e, embora em medida menor,
• alguns países africanos (como o Zimbábue da época final de [Robert] Mugabe,
• a República Democrática do Congo e os Camarões, por exemplo), podemos
• observar que há margens de experimentalismo democrático, pelo menos em
• âmbito local, e é possível que o OP cresça mostrando um estilo de governança
• diferente do nacional. Isso não vale apenas para países com democracias frágeis,
• visto que, na Espanha e na Itália, por exemplo, houve grande desenvolvimento
• dos OPs no período dos governos [José Maria] Aznar e [Silvio] Berlusconi, ou
• seja, quando as autoridades locais queriam mostrar um espírito marcado pela
• procura de maior intensidade democrática, se diferenciando dos governos
• centrais.

• Uma segunda coisa que vale a pena apontar aqui é que os processos
• de participação têm pelo menos 3 grandes dimensões que convivem, às vezes
• sobrepostas, às vezes excludentes, às vezes uma mais desenvolvida do que a
• outra. A primeira é uma dimensão instrumental: o processo participativo é visto
•
•

como instrumento para melhorar políticas públicas e projetos. Isso nem sempre acontece, porque o instrumento pode até ter um grande valor e produzir projetos belos, mas a vontade política de que eles impactem ou incidam no território pode não existir verdadeiramente e, então, o valor instrumental fica limitado à produção de projetos que depois não têm um impacto real no território.

A segunda dimensão tem a ver com a perspectiva epistêmica, ou seja, os processos participativos geram conhecimento nos atores, geram conhecimento na máquina pública, e as necessidades da população geram conhecimento sobre áreas não muito frequentadas ou valorizadas, aquelas áreas onde nem a polícia quer entrar. Quando os funcionários públicos e a polícia não entram, ninguém entra. Como é que o poder público conhece essas áreas? Quando se trata de áreas de transformação muito rápida, como são as favelas, você não consegue fazer um recenseamento, pois seu interior já foi completamente modificado, sendo necessários instrumentos instantâneos de registro das alterações que a máquina pública não tem capacidade de criar, pelo menos não com a mesma velocidade de transformação do espaço e da sociedade que habita ali. Apresenta-se, assim, a centralidade dos processos participativos para poder operar nestas áreas e descobrir valores, não apenas problemas. O Processo Participativo é um *talent scout* de problemas novos que não eram visíveis ou, pelo menos, ele transfere problemáticas e soluções de um âmbito invisível para um âmbito visível. Ele faz emergir para a esfera arquitetônica e urbanística coisas que anteriormente não eram tangíveis, como aquelas que se encontram debaixo da terra. Por exemplo, qual autoridade pública faz marketing sobre obras de saneamento básico ou implantação de sistemas de drenagem? Ninguém traz essas questões à visibilidade como um processo participativo faz, já que a visibilização não compensa politicamente. Mas se a comunidade começa a discutir esses temas, ela os torna visíveis e existentes, embora estejam localizados embaixo do solo. Assim, temas como esses podem se tornar importantes, ocuparem o debate público e até mesmo se tornarem pautas de campanhas eleitorais. Penso que esses exemplos servem para esclarecer o quanto central é a função epistêmica de um processo participativo. Também, eles servem para as pessoas compreenderem melhor os constrangimentos da atuação dos poderes públicos sem atribuir necessariamente os resultados imperfeitos de uma administração à ignorância, à imperícia, a roubos, à corrupção ou a outras narrativas parecidas. Graças a um processo participativo bem feito, os habitantes de um território começam a entender que existem entraves enraizados nas diversas competências

•
•
• dos diferentes organismos, especialmente num país como o Brasil que tem,
• pela Constituição, as entidades políticas administrativas com o mesmo valor,
• independentemente do grau de articulação territorial existente entre elas. Então,
• nesse caso, os cidadãos começam a entender quanto é difícil administrar o
• público a nível local, com entraves de tipo financeiro e legislativo. E isso faz
• com que também a população saia com um maior conhecimento dos problemas
• complexos e da complexidade da governança.

• Finalmente, a terceira dimensão da participação é a de construção de
• comunidade, que é muito importante, porque atua como um anticorpo para a
• falta de vontade política. Ela ocorre também no momento em que, num processo
• participativo, as expectativas se transformam em frustração e as pessoas decidem
• atuar por sua conta, protestar e gerar revoluções urbanas, ou seja, reverter um
• poder político e eleger outro que se empenhe em fazer coisas melhores. Essa
• ação coletiva tem um catalisador muito forte nos processos participativos, porque
• gera reconhecimento mútuo entre os atores e capacidade de escuta, aumentando
• a dimensão epistêmica. Na medida em que você constrói uma comunidade que
• respeita os outros membros, você escuta mais, incorpora mais dados, incorpora
• mais visões e enriquece a possibilidade de valor instrumental do processo.

• Essas três dimensões que marcam o valor público produzido por cada
• processo participativo nunca são separadas, mas também algumas delas podem
• faltar. Isso não quer dizer que o processo não seja útil, já que, mesmo que falem
• algumas dimensões, as outras continuam a atuar. É impossível para mim pensar
• que um processo participativo possa ser inútil para um território. Ele sempre
• tem alguma vertente de utilidade e isso faz com que valha sempre a pena ter uma
• dimensão participativa em qualquer lugar, independentemente da capacidade
• de impacto que a força política dê ao processo. Isso porque o impacto se pode
• obter de outras formas, por pressão popular por exemplo.

• Não é por acaso que os primeiros Orçamentos Participativos brasileiros
• nasceram como um ponto de encontro entre instituições que queriam se reformar
• e cidadãos exigentes que pediam reforma das instituições. Eles entenderam que
• o OP, diferentemente de outros processos, por ter uma vertente econômica e
• financeira muito explícita e atuante, seria um instrumento com maior capacidade
• de gerar confiança nos cidadãos. A confiança é uma dimensão territorialmente
• muito importante. Apesar de ser imaterial, ela tem uma capacidade única de
• atuar profundamente em termos físicos e territoriais, incluindo a parceria entre
• atores – que só se dá com base numa confiança mútua.

•
•
•

Um aspecto inovador do OP é que – diferentemente de outros processos participativos – se fala de recursos desde a fase inicial, enquanto em outros processos o dinheiro é usado como um *gatekeeper*. Ou seja, em muitos outros processos, você discute coisas maravilhosas e no final alguém chega e diz “Ah, sim, tudo muito bonito, mas não há dinheiro para fazer”. Nos OPs, o dinheiro é o primeiro elemento a ser discutido. “Quanto temos para desenvolver os projetos desejados?” Então, decide-se o que fazer em função do dinheiro que é atribuído ao processo. Isto faz com que o OP tenha muito mais capacidade, comparado a outros processos, de obter resultados rapidamente e, então, de gerar confiança.

A última coisa que vale dizer é que não é apenas o desgaste da política que determina o *democratic deficit* de hoje. Como bem escreve Pippa Norris¹² no seu livro “Democratic Deficit”, o que acontece é que há componentes positivos da evolução do mundo que geram efeitos negativos sobre a percepção da política, porque na medida em que os cidadãos são mais formados, têm mais acesso a meios de comunicação, à internet e ao pluralismo informacional, eles conhecem melhor seus direitos e lutam por eles. Então, no momento em que o cidadão é mais exigente, a política, embora possa não ser a pior dos últimos anos, já não aparece como produtiva. Ela aparece como sub-dimensionada em relação às expectativas. É a evolução positiva do mundo, também, que determina elementos negativos na percepção do déficit democrático: as duas coisas atuam em comum.

Há também uma classe política que, perdendo o poder e o reconhecimento, tende a atuar de uma forma que gera novo desgaste para a política. É um ciclo vicioso que, a meu ver, o OP e outras formas de democracia participativa tentam combater. Em que medida? Criando um ciclo virtuoso (como diz Ernesto Ganuza¹³ em seu livro) em que um ator começa a construir um processo positivo que, gradualmente, passa a ter impacto, ser reconhecido e gerar um pouco mais de confiança e, assim, cria uma nova maneira de fazer política com graus de confiança crescentes.

Temos que dar reconhecimento aos políticos inteligentes, aqueles que compreenderam que o poder não é feito apenas de discricionariedade decisória, ou seja, decisões individuais. Isso é o que, para muitos, quer dizer “poder”, mas na sociedade de hoje, quem atua assim, não consegue se sustentar. Claro que há populações onde o paternalismo é muito valorizado, e o que se espera é que o governo seja feito por um “homem forte” ou uma “mulher capaz de

12 Pippa Norris

É uma cientista política comparativa britânica americana, que compara opinião pública e eleições, instituições políticas e culturas, política de gênero e comunicações políticas em muitos países do mundo.

13 Ernesto Ganuza

É um pesquisador no Instituto de Estudos Sociais Avançados, Spanish Research Council e editor da “Revista Internacional de Sociología”.

•
•
• tomar decisões rápidas e eficazes”. Entretanto, em geral, cada vez mais, existe
• um componente do poder que é ligado à autoridade moral. Em português
• não existe essa palavra, mas no italiano existe *autorevolezza*, em inglês existe
• *authoritativeness*, que querem dizer que você é assumido como uma instituição de
• grande valor ético-moral. Esse reconhecimento contribui para a sustentabilidade
• do poder, provavelmente muito mais do que a posição de força de quem toma as
• decisões isoladamente. Como dizia o governador da Toscana, [Cláudio] Martini,
• que criou a lei de participação de 2007, não há nada tão frágil como uma decisão
• tomada de cima para baixo e em círculos longe da sociedade, porque ela não se
• sustenta quando enfrenta entraves dentro do território. Então, é muito melhor
• perder algum tempo para negociar, e depois ter capacidade de levar o projeto
• até o fim, do que fazer projetos megalômanos que se destroem em pouco tempo
• por protestos ou por um abaixo assinado.

• **Ana Isabel**

• Dando continuidade a essa discussão e aprofundando na questão da crise
• de representatividade pela qual estamos passando, nas insatisfações populares
• e na organização dos cidadãos, lembramos ter assistido, no começo da década
• passada, a um ciclo de movimentos no mundo todo. Nós podemos falar do
• *Occupy Wall Street* em Nova Iorque, do 15-M na Espanha, da Primavera Árabe
• em diferentes países como Tunísia e Egito, e de Junho de 2013 no Brasil. Eu
• entendo que esses movimentos ilustram muitas das insatisfações populares em
• cada um desses territórios e a organização das pessoas em torno delas, através
• de reivindicações por mais democracia, “democracia real” e democracia direta.
• Em alguns casos, reivindicaram-se pautas urbanas, no caso do Brasil isso
• ficou explícito com as questões ligadas à Copa do Mundo e as reivindicações
• de mobilidade. Portanto, há uma coincidência grande com os ideais que estão
• por trás da concepção dos OPs. Nós gostaríamos que você comentasse um
• pouco sobre esses movimentos, pensando na capacidade dos OPs de responder
• ou incorporar esses anseios. É possível perceber outros reflexos disso, como
• a emergência de grupos político partidários que surgem desses movimentos
• e entram para o cenário político institucional, como no caso das plataformas
• municipalistas da Espanha, que trazem uma série de propostas de ampliação da
• participação popular. Paralelamente, há uma rejeição à política partidária, como
• no caso dos gritos “sem bandeira” no Brasil, nos quais há reprovação da política
• tradicional, que muitos chamam de velha política. Isso culminou, inclusive, na

eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro, em 2018, que muitas pessoas percebem como uma reação conservadora a esses processos de descrença na política, que fortaleceram os movimentos de direita e extrema direita em diversos locais. Nós queríamos escutar um pouco sobre como você, Giovanni, enxerga toda essa tensão.

Giovanni Allegretti

Nos anos aos quais você se refere, eu senti uma certa fragilidade nos lugares em que trabalhava. Eu comecei a trabalhar em muitos países diferentes, e uma coisa que continuava a me perguntar era: como esses processos de crescimento cívico e pedagógico, que se davam dentro dos percursos participativos, não conseguem moldar uma nova forma de política e uma nova forma de economia? De fato, por um certo lado, muitos processos participativos formalizados e geridos institucionalmente podem ser instrumentalizados dentro de um quadro eminentemente neoliberal de compensações dadas aos mais pobres, mas que não mudam verdadeiramente as relações de poder. Apesar de existirem processos participativos, especialmente os mais radicais do Brasil, que discutiam até o uso de 100% da fatia de investimentos dos municípios, houve espaço crescente para forças conservadoras e populistas tomarem o poder em muitos territórios e até na escala nacional. Os movimentos dos quais você fala nasceram reivindicando algo maior do que os próprios processos participativos conseguiram trazer à tona, reivindicando novas economias solidárias, novas formas de relações entre as instituições da democracia e da participação, e assim, eles evidenciaram uma certa fraqueza na política. Por outro lado, muitos desses processos participativos, porquanto inovadores e visíveis, eram tão minoritários e percentualmente pequeninos nos territórios onde estavam, que eles não conseguiam constituir um movimento capaz de afetar, por exemplo, o destino de um país. Eles conseguiram afetar o destino de uma cidade e até permitiram que os partidos de esquerda pudessem se fortalecer nos processos eleitorais, embora também tenha havido perdas significativas, como aconteceu em cidades espanholas como Sevilha, que em 2011 foi conquistada pela direita. Ou seja, há muitos processos participativos que têm conseguido criar algo inovador na cabeça das pessoas, mas ainda em um número extremamente limitado na busca por transformar o mundo. Olhemos o destino da cidade de Porto Alegre nesses 30 anos. Como ela ficou? Como ficou o Rio Grande do Sul? E perguntamo-nos quanto de efeito em escala maior esses processos têm conseguido atingir. O que

•
•
• não quer dizer que eles não tenham feito algo de extremamente útil ao dar uma
• casa e um endereço aos mais pobres, permitir reivindicações que nunca tinham
• ocorrido, e aumentar a sua qualidade de vida.

• Temos que lembrar uma coisa: há cidades italianas onde o governo
• local não é só de esquerda, ele chega a ser um movimento cívico. É o caso de
• Grottammare, por exemplo, onde há mais de 20 anos quem governa não é um
• partido, mas um movimento cívico em que todos participam da uma plataforma
• de decisões em um evento público que acontece semanalmente. Porém, a
• nível nacional, na mesma cidade, os mesmos habitantes votaram em [Silvio]
• Berlusconi, e hoje votam nos partidos neofascistas. Ou seja, esse medo de que
• uma virada progressista – com muito poder - possa retirar liberdades individuais
• e ameaçar a propriedade privada é algo que convive com o reconhecimento,
• a nível local, que aquelas mesmas forças progressistas sabem construir uma
• qualidade de vida melhor. É como se as percepções e convicções políticas
• fossem faseadas em níveis diferentes e que esses níveis não conseguissem atuar
• em diálogo. Senão, fica difícil explicar o que aconteceu no Brasil de 2013 até
• a eleição de Jair Bolsonaro. Seguramente existe um *mismatching* nos níveis
• diferentes da atuação pública.

• Um elemento que eu achei muito interessante nos anos em que
• aconteceram os grandes movimentos que você cita na pergunta é: há algumas
• ideias importantes dos processos participativos que foram absorvidas pelos
• movimentos sociais, também em termos metodológicos. Você pense no caso do
• movimento do 15-M na Espanha, por exemplo: o uso de instrumentos como
• a rotação dos porta-vozes ou o sorteio de quem tem de falar numa assembleia
• dentro uma lista de pessoas que o desejam fazer, foram tentativas de mostrar
• aprendizado com as tradicionais relações conservadoras entre movimentos
• sociais que se mostram injustas com aqueles que não possuem o recurso do
• tempo, e com quem não atua através de grupos pré-organizados. Ou seja, os
• processos participativos como o OP, nascem como filhos da sua época. Eles
• oferecem espaço aos indivíduos em anos em que muitas pessoas já não acreditam
• nem na política partidária nem na mediação social feita pelos movimentos
• sociais. Os que não acreditam mais na genuinidade da mediação feita por grupos
• organizados querem estar presentes individualmente para controlar o processo,
• saber se ele é justo ou se está “capturado” por grupos de poder que tomam força
• no espaço participativo.

• Não devemos esquecer que a maneira de fazer participação passou por
•
•
•

fases e conjunturas diferentes. Como bem escreveu Mauro Giusti, na primeira grande fase de protagonismo dos processos participativos (nos anos '60 e '70) eles eram centrados em processos de “advocacy”, mas a defesa dos direitos das minorias e dos mais vulnerados das nossas sociedade era feita por profissionais (urbanistas, psicólogos, sociólogos, etc.) que julgavam poder falar em nome da justiça e de muitos cidadãos que tinham seus direitos ameaçados e que não estavam presentes nas negociações entre os representantes dos poderes políticos e a sociedade. Nos anos seguintes, os processos participativos foram se enchendo de técnicas maiêuticas para todos os cidadãos e as cidadãs ficarem “à vontade” em participar. As refinadas técnicas de facilitação e resolução de conflitos que se consolidaram nos anos 1980 e 1990 – especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, chegando posteriormente a outros países – tornaram importante a participação do indivíduo, daquele que normalmente não se sente à vontade num contexto de assembleias clássicas, onde quem fala são os que já estão habituados a falar e sabem falar. Partindo dessa ideia, os movimentos sociais conseguiram captar alguns elementos metodológicos próprios da democracia participativa formalizada e atuar dentro de suas próprias estruturas, reconhecendo que no passado não tinham conseguido envolver diretamente as camadas mais frágeis da sociedade.

Outra dimensão que eu acho importante é a dimensão intergeracional dos movimentos da última década. Nas ações dos diferentes “Occupy” dos Estados Unidos, o grande apoio dos jovens que lutavam contra o 1% dos mais ricos foram os sindicalistas americanos, que não são como os sindicalistas da Europa ou de outros países, muito institucionalizados; mas são sindicalistas de luta de rua. Assim, foram eles, as velhas gerações, que mostraram e ensinaram as técnicas de resistir à polícia e não ser preso para os jovens dos novos movimentos. Eu acredito que a incidência dessa dimensão nos processos formalizados é muito importante e não se deve concentrar o olhar apenas sobre a representatividade, mas sobretudo sobre a diversidade da sociedade presente. Temos que fazer sessões nos centros de idosos, nas escolas, nos asilos e nos espaços voltados para pessoas com dificuldades motoras e psíquicas, a fim de capturar diversidades dentro do processo.

Agora, quanto a saber se esses movimentos conseguiram transformações estruturais, é óbvio para todos nós que os impactos gerais nos ciclos da história foram limitados: é só pensar na Primavera Árabe, que aconteceu em muitos países, mas até onde parecia ter triunfado (como na Tunísia) não conseguiu

•
•
• segurar os seus efeitos.

• Entretanto, apesar dos alcances limitados, esses processos não deixam
• de ter sido e de ser ainda muito importantes. De fato, eles nos ensinam muitas
• técnicas contra, por exemplo, o uso instrumental que é feito da democracia
• direta, ou seja, dos referendos ou dos plebiscitos que são muito amados pelos
• populistas. Isso porque eles criam um relacionamento não mediado entre um
• chefe e o gado - o gado são aquelas ovelhas que seguem uma à outra, sem
• olhar o que os demais fazem: seguem simplesmente por estar dentro do grupo.
• Muitos instrumentos da democracia direta são facilmente manipuláveis pelas
• campanhas políticas e de informação. Pensemos no referendo da Califórnia de
• 2020 (chamado Proposition 22) que foi ganho pela frente guiada pela empresa
• UBER que, com mais de 200 milhões de dólares de investimento em propaganda,
• conseguiu convencer os cidadãos que deveriam cancelar a lei que dava direitos
• trabalhistas avançados aos trabalhadores das plataformas de transporte. Alertas
• sobre o peso que a “lei da selva” no mundo da informação (e ainda mais as
• *fake news*) tem, servem hoje para moldar sistemas de diálogo entre processos
• de democracia deliberativa e de democracia direta, para acompanhar a maneira
• com que os votantes se preparam para exercer os seus direitos. Vou trazer um
• exemplo bastante amplo: os chamados Citizen Initiative Review, instrumentos de
• sorteio das pessoas para construir comissões voltadas à redação de um livrinho
• de informações sobre todas as posições do referendo em curso, existentes em
• alguns estados dos Estados Unidos e parcialmente na Suíça (graças ao projeto
• DEMOSCAN). Nos Estados Unidos são usados sobretudo em Massachusetts
• e em Oregon. A democracia deliberativa por sorteio é usada, não para tomar
• decisões, mas para construir uma informação justa que possa chegar a todos
• de forma compreensível. O Estado amplia o seu papel de apenas garantir que o
• voto aconteça, para que o voto aconteça com informação mínima e justa para
• todos. Quem escreve essas informações são cidadãos comuns que, por 20 a 30
• dias são pagos, para entrevistar todas as posições do referendo. Entrevistam
• peritos, *experts*, e vão construindo, com palavras de cidadão para cidadão, esses
• mecanismos de informação que depois são enviados a todas as famílias, para
• que as pessoas tenham uma mínima noção do que está em jogo. Um recurso
• muito importante, porque, se não, quem ganha na selva da informação de hoje?
• Quem tem mais poder, sabe fazer *fake news* e sabe usar as redes sociais de
• forma menos ética. A ideia desses estados é de devolver ao Estado um papel
• importante na construção da informação mínima que a população necessita

para votar de forma consciente.

Eu acredito que nós vivemos anos de contradição, mas também são anos com novas emergências de possibilidades, de hibridações, de polinização cruzada entre instrumentos diferentes. E, não é por nada, que são os anos em que começam a se desenvolver novos sistemas participativos, não que os sistemas enquanto presença de múltiplos canais de participação não existiam antes. Pense no caso de Belo Horizonte, um dos exemplos mais marcantes que contou com planos diretores participativos, com o OP Digital, o OP nos bairros informais e outras fórmulas participativas que podem dialogar entre si. Mesmo com tantos mecanismos, o sistema não era visualizado como tal, como um sistema de ligações e coordenações que são formadoras de direitos para o próprio cidadão. Hoje, já estamos numa fase na qual visualizamos os sistemas como a garantia para o cidadão de reduzir o peso da participação, aumentando a sua eficácia. E eu acredito que é uma direção que a modernidade está tomando, que valoriza a coexistência de tantas contradições e ganhos nestes últimos dez anos da história do mundo.

Henrique Porto

A questão é que, após esse processo de grandes experimentações democráticas e políticas e esse ciclo de reação conservadora, atualmente nós assistimos uma retomada do protagonismo das esquerdas, sobretudo na escala nacional, na América Latina e em alguns locais na Europa, entretanto, num cenário de ampla fragmentação social e deterioração das instituições democráticas. Como a democracia participativa tem se relacionado com esses processos? E, além disso, para o caso brasileiro, como você enxerga o potencial papel do governo Lula nessa reconstrução democrática a partir da democracia participativa e de um ganho de escala, como já foi experimentado em outras experiências pelo mundo?

Giovanni Allegretti

A mudança de escala dos processos participativos é, em si, algo difícil, porque dialogar com os cidadãos por instituições que estão longe deles, é muito mais desafiador. Não só por uma questão de números de pessoas e distância territoriais. É também uma questão de confiança no ator que propõe a participação: aquele ator é mais rico, mas normalmente faz processos sobre fatias mínimas do seu orçamento. Na verdade, os câmbios de escala nunca são muito

•
 •
 • enriquecedores. São pedagogicamente positivos, porque eles obrigam a pensar
 • em níveis diferentes e em tipologias de políticas diferentes, em cooperação e
 • em relações Norte-Sul. Contudo, esses processos participativos em larga-escala
 • são pouco incisivos geralmente, porque trabalham com máquinas públicas
 • “pesadíssimas”, como os ministérios que não conseguem atuar nos territórios.

• O caso da COFOE (Conferência sobre o Futuro da Europa), que iniciou
 • em 2021-2022 e logrou deixar um rastro de “painéis cidadãos” sobre várias
 • políticas de escala europeia, representa um exemplo: um grande valor formativo,
 • que criou muito capital social nos 800 participantes e nas organizações cívicas
 • e políticas que negociaram com eles, mas também uma dificuldade de produzir
 • impacto de grande escala.

• No caso do Brasil, onde no ano passado começou um processo de PPA
 • Participativo¹⁴ de escala nacional, a minha sensação é que estamos numa reedição
 • de algo um pouco velho em termos de modelo de diálogo social, que me parece
 • não ser capaz de romper com os obstáculos postos por uma formação política
 • muito variada e, portanto, não coesa em suportar uma medida corajosa como
 • esta. Ou seja, não se tem apostado numa transformação geracional que traga
 • pessoas mais jovens, mais comprometidas com a tecnologia e que possam trazer
 • “sangue novo” para essa tarefa enorme de ampliar as escalas dos processos
 • participativos. Eu espero que se construa algo interessante, quem sabe se a Kátia
 • Lima, que trabalha nessa área também, depois de tantos anos na Rede de OPs¹⁵
 • e com sensibilidade atenta para as transformações do OP na Europa, consiga
 • trazer algo novo gradualmente. O mesmo digo da Carla Bezerra que cuida dos
 • aspectos digitais dos percursos nos quais atua a Secretaria Geral da Presidência
 • da República. Porém, em geral, me parece que o Governo brasileiro está jogando
 • num campo de ambições rebaixadas.

• O OP Nacional Português (entre 2017 e 2018) foi uma experiência
 • interessante, mas sem verdadeiras consequências na transformação dos
 • territórios e da política. Foi um experimento que morreu, embora tenha
 • tentado renascer em 2021, quando foi aprovada uma Resolução do Conselho
 • de Ministros (n. 130/2021) que previa transformações muito interessantes. Na
 • minha experiência, como no caso da Rússia¹⁶, tenho visto mais utilidade das
 • instituições superiores quando elas vêm em apoio subsidiário das instituições de
 • grau mais próximo ao cidadão, do que quando elas atuam diretamente por sua
 • conta - já que o centralismo das instituições superiores permanece como uma
 • característica que não libera energias para experimentar de forma direta nessa

14 PPA Participativo

Acesse os dados sobre o PPA Participativo no link: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/ppa-participativo> ou no QR Code abaixo.



15 Rede Brasileira de Orçamentos Participativos

Rede criada em 2007 para articular e integrar o número crescente de municípios e ativistas adotantes dos Orçamentos Participativos

16 Local Initiative Support Programme (LISP)

Programa russo que auxilia governos regionais a identificar, priorizar e atender às necessidades específicas da comunidade — com a contribuição direta de cidadãos locais.

escala. Pense nos casos franceses, que têm tido experiências muito interessantes a nível nacional (como o Grande Debate, a Convenção sobre o Clima e aquela sobre o Fim da Vida), mas sempre freadas pelo centralismo do Estado, dos Ministérios, do parlamento etc. Portanto, eu tenho esperança, mas tenho que dizer que é mais um otimismo “da vontade”, que um otimismo espontâneo, porque me parece que ainda não existem os pressupostos para superar o mecanismo do *silos thinking*, de pensar em departamentos separados, em uma escala maior daquela local ou estadual.

Nós podemos aprender com o mundo, mas eu sinto que não existe ainda a vontade de expandir os processos a nível nacional. A tendência atual é de que tudo fique num tipo de processo consultivo que pode ser importante, em âmbito constitucional ou sobre grandes valores, mas que não passa muito disso. A França tem recentemente aberto o seu processo deliberativo sobre o testamento biológico, a eutanásia e as grandes questões éticas relacionadas à vida e à morte. Seguramente, a África do Sul e o Quênia nos mostraram o quanto foi útil trabalhar questões constitucionais a partir de um olhar participativo. Além deles, a Coreia tem um processo por sorteio a nível nacional bem executado, embora bastante repetitivo ao longo dos anos. Por isso, eu estou convencido de que existem margens para incidir nesse tipo de participação, mas não sei se é possível reproduzir processos nascidos no local para a escala nacional. Qual é a capacidade desses processos que atuam com um pequeno núcleo de pessoas sorteadas de forma randomizada representando um país inteiro (como acontece nas assembleias, nos painéis de cidadãos e em outros chamados “mini-públicos”) de gerar confiança naqueles que não participam? Hoje há um grande problema de comunicação, na tentativa de relacionar os mini-públicos com os maxi-públicos, que tem de ser resolvido. Os que participam são sempre um número inferior aos que não participam. O problema é que aqueles que participam conseguem sair com algum grau de confiança nas instituições políticas, mas quem não está dentro destas instituições participativas não tem muitas oportunidades de construir a mesma confiança de forma “indireta”. Por isso, eu tenho muito otimismo quando vejo construir novos processos em escalas diferentes, mas ainda sigo com a sensação que nós não estamos apostando verdadeiramente em algo que possa mudar os paradigmas. É como se os políticos progressistas que hoje estão triunfando em parte do planeta (enquanto outros países escolhem forças conservadoras e populistas que não parecem interessadas em promover novos processos participativos), estivessem dentro de um quadro de aceitação

•
•
• do neoliberalismo que mostrou as suas falências claras, e ainda não apresentam
• opções de mudança. Esse de repensar o quadro maior é um potencial ainda
• inexplorado dos processos participativos. A pergunta é se eles podem ser um
• espaço onde construímos outros modelos de economia e de governança, ou se
• são apenas um espaço democrático mais intenso e aprofundado, mas dentro da
• mesma maneira de fazer política do último século. Por exemplo, não acredito que
• ainda se possa fazer uma política sem os partidos. O problema é entender como
• os partidos podem evoluir, como eles podem tornar-se mais participativos, e há
• poucos casos desse tipo.

• Você citou o Podemos anteriormente e as marés que vinham do 15-M
• espanhol, ao meu ver, ele demonstrou ser um dos piores partidos em termos de
• organização interna. Ele reproduziu todos os vieses e os piores comportamentos
• dos grandes partidos tradicionais e foi até pior nas lutas internas do que o
• próprio Partido Popular. Então, o que é que ele aprendeu da participação que
• usava? Ele matou todos os processos participativos internos que tinha criado
• no início. Existem estudos interessantes, como aqueles de Alfredo Ramos ou de
• Marco Meloni, sobre a maneira com que o Podemos matou todas as vertentes
• participativas das quais surgiu. Não admira, portanto, que essa experiência tenha
• acabado de forma miserável no último ano (2022).

• Então, me parece que existem duas maneiras de pensar o mundo que
• sempre voltam a aparecer. Uma é aquela exemplificada por muitos âmbitos
• locais, que consegue estar perto dos cidadãos, e a outra é daquela política que
• só concebe a sua ação pelo *top down*. Muitas vezes, até os políticos locais,
• que passam a ser parlamentares ou ministros a nível nacional, esquecem
• completamente de ter vindo do local e daquilo que aprenderam no local, e isso
• é uma grande tristeza que reparamos diariamente na política. Até acontecem
• brigas entre ministros, ex-prefeitos e prefeitos, porque é como se – ao mudar da
• escala – os ex-administradores locais esquecessem que se pode criar uma escala
• ampla, pensando em um federalismo solidário entre diferentes componentes,
• mais próximas do cidadão e inspirada nos princípios da subsidiariedade.

• Eu sinto falta – no Brasil, por exemplo - do conceito que na Europa é
• muito importante, pelo menos a nível teórico, que é a subsidiariedade. Trata-se
• de um conceito medieval, que vem da história da Igreja Cristã e que quer dizer:
• começar sempre o mais próximo possível do ser humano, do cidadão, ampliar
• as forças e complementar as ações quando elas não conseguem ter grande
• eficácia a nível local e precisam de coordenação e apoio dos níveis superiores.

•
•
•

Os nossos países ainda não pensam de forma subsidiária, eles projetam grandes poderes acima do território e, desta maneira, muitas das virtudes da democracia participativa acabam perdendo-se neste processo de projeção violenta da vontade de cima para baixo, quando eles poderiam ter construído de outra forma as relações entre os diferentes e múltiplos espaços de vida dos cidadãos a nível local, regional, de associações de municípios e de diferentes instituições.



Os OPs no Mundo hoje

Entrevista com Nelson Dias
por Ana Isabel de Sá e Henrique Porto



Nelson Dias é Professor da Escola Superior de Educação de Coimbra, graduado em Sociologia e mestre em Planeamento e Avaliação de Processos de Desenvolvimento, ambos pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE). Possui, também, título de especialista pelas Escolas Superiores de Educação de Coimbra, Guarda e Santarém. Atualmente, tem desempenhado funções de consultor para a conceção, implementação e avaliação de processos participativos, trabalhando com mais de três dezenas de autarquias, com os governos de Portugal, Brasil e Cabo Verde, com as Nações Unidas e com o Banco Mundial, este último com intervenções diretas em Moçambique, México e Federação Russa. Nelson nos concedeu esta entrevista em abril de 2023.

• Ana Isabel

• A gente vem acompanhando parte da sua trajetória acadêmica e
• profissional, que é atravessada por esse envolvimento com os Orçamentos
• Participativos de várias naturezas e em quase todos os continentes, e ficamos
• muito felizes com a oportunidade desta conversa, já que, atualmente, nossa
• pesquisa tem se aproximado significativamente do debate sobre a difusão
• internacional do OP. Esse trabalho do Atlas do OP que vocês desenvolveram é
• um material super interessante, uma referência que tem nos ajudado bastante nas
• nossas pesquisas. Você poderia nos falar sobre esse trabalho de sistematização
• do processo de difusão global do OP? Inicialmente, gostaríamos que você nos
• contasse um pouco sobre sua trajetória e como você se aproximou desse tema,
• como começou a desenvolver essa pesquisa sobre o OP, sua difusão mundial e
• as diversas conformações que ele veio incorporando em diferentes lugares do
• mundo.

• Nelson Dias

• A história de fato é muito extensa. Eu acredito que comecei a trabalhar

com esses temas nos anos 80 e 90, quando me interessei por aquilo que em Portugal nós chamávamos de comunidades auto organizadas. Na realidade, o termo vem da antropologia e se reportava às comunidades agro pastoris que viviam em algumas partes do país segundo modelos próprios, regras próprias. Normalmente são comunidades muito isoladas fisicamente e geograficamente, e que foram desenvolvendo os seus próprios modelos de governação. Podia ser uma aldeia ou uma pequena comunidade, por exemplo. Meu interesse começou aí, buscando entender essas comunidades, e depois foi fácil chegar ao Orçamento Participativo, que se iniciava no final dos anos 80, em Porto Alegre, mas já numa perspectiva diferente de organização das comunidades, por uma iniciativa de um governo que lançava um instrumento que favorecia essa dinâmica.

Eu fui, desde o início, mantendo uma atenção particular nos Orçamentos Participativos, acompanhando à distância, visitando Porto Alegre e outras iniciativas no Brasil. Mais tarde, decidi fazer a minha pesquisa de mestrado sobre o tema do Orçamento Participativo e passei alguns meses no Brasil, quando estive em Porto Alegre e em outros locais. Na época, não quis desenvolver a pesquisa sobre Porto Alegre, porque já existia muito conhecimento a respeito dessa experiência, então fui parar num município rural, bem na divisa com a Argentina, no estado de Santa Catarina, onde estive a fazer pesquisa de campo. Lá eu aprendi muito sobre o Orçamento Participativo, observei pontos positivos e também alguns erros que foram cometidos. E isso foi muito importante para eu fazer aquilo que chamo de tradução cultural deste instrumento, que acabou se tornando, de alguma maneira, um veículo para a introdução do OP em Portugal. Foi como fazer uma malha, tecer uma rede, porque os contatos foram se multiplicando em Portugal e fora de Portugal, em diversos fóruns e iniciativas, apoiando a implementação direta de Orçamentos Participativos em vários continentes e em diferentes países. Esse foi um momento de enorme privilégio, porque pude conhecer uma rede de pessoas, que não era exatamente uma rede, mas que aglutinava diferentes conhecimentos pessoais numa rede colaborativa para começar a construir e a produzir conhecimento coletivo.

A primeira tentativa de trabalho nesse sentido foi em 2013, com o livro “Esperança Democrática”, sobre os 25 anos de Orçamento Participativo no mundo. Depois, em 2018, saiu a segunda edição desse livro, o “Hope for Democracy”, e depois foi lançado o “Atlas”, em 2019¹. Em 2020, 2021 saiu a segunda edição do “Atlas”. E, neste momento, nós estamos a fechar uma nova página de internet do “Atlas”. Vocês provavelmente conhecem a página

1 Publicações de Nelson Dias

Os livros “Esperança Democrática”, “Hope For Democracy” e as duas edições do “Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos” são publicações coordenadas por Nelson Dias e parceiras no âmbito da ONG Oficina, que desenvolve um trabalho de avaliação e promoção da democracia participativa em diversas partes do mundo. Todas as publicações podem ser acessadas em: <https://www.oficina.org.pt/publicacoes> ou no QR Code abaixo.



•
•
•
• que existe e ela é muito pouco dinâmica, é uma página estática, digamos, é um repositório. Nós temos de concluir agora a nova página que permite uma maior interação com o mapa, e dar início à preparação de uma nova edição do “Atlas”.

• **Henrique Porto**

•
• Perfeito, Nelson! Nossa segunda questão é a respeito de uma tendência que aparece muito claramente nas suas publicações mais recentes: da permanência do eixo América Latina-Europa como principal vetor de difusão e prática do Orçamento Participativo na atualidade, de forma que a Europa concentra a maior parte de experiências ativas, enquanto os OPs latinoamericanos têm decaído em termos tanto numéricos como qualitativos.

•
• Outro elemento que a gente consegue perceber nas suas publicações é essa diferença de teor entre os OPs europeus e os latino americanos, de forma que na Europa teria sido subtraído um pouco do caráter redistributivo do instrumento, originalmente instalado nas experiências latino americanas, em favor de um teor de resgate do engajamento cívico. Então, buscamos entender, neste momento, se a proliferação de OPs temáticos na Europa, ou seja, voltados para educação, políticas para a juventude, mitigação de mudanças climáticas, acolhimento de migrantes, entre outros, está relacionada a essa tarefa do engajamento cívico, e se você considera que essa tarefa tem tido sucesso a partir das experiências desenvolvidas.

• **Nelson Dias**

•
• Na realidade, nos últimos trabalhos que nós desenvolvemos foi se tornando perceptível uma quebra na dinamização dos Orçamentos Participativos na América Latina e, em particular, no Brasil. Eu acho que a maior quebra aconteceu no Brasil. Quando penso na América Latina, vejo que essa quebra tem muitos elementos e que não são estranhos para vocês, que, aliás, vivem no Brasil e conhecem muito melhor a realidade do que eu. Entretanto, se olharmos para aquilo que era a realidade dos Orçamentos Participativos na América Latina há alguns anos atrás - nós estamos a falar de ser o continente pioneiro e esse é um lugar na história que ninguém pode tirar - conseguimos encontrar alguns elementos que ajudam a explicar o retrocesso destas matérias em países como o Brasil. Um desses elementos tem a ver com o fato do OP no Brasil ser fruto de uma bandeira política partidária, algo que nós não encontramos em todos os locais que aderiram ao instrumento. A politização do OP existe, mas a

partidarização do OP não é tão comum. Entretanto, no caso do Brasil esse foi um elemento chave. Ou seja, o sucesso do OP no Brasil depende de um partido político e o insucesso no Brasil depende desse mesmo partido político.

Então, eu acho que o OP no Brasil teve uma dimensão ideológica partidária que não tem um paralelo comum em muitos dos países europeus. Isso significa que o OP na Europa é político, mas não tem uma ligação partidária tão vinculada, o que permite que ele sobreviva de uma outra forma, não tão dependente dos ciclos políticos e eleitorais, como aconteceu no Brasil. Agora com o governo Lula e com essa ideia de Orçamento Participativo nacional no Brasil, vamos ver o que vai acontecer e como é que ele será desenhado e implementado. Porque é um enorme desafio, claro, mas há também uma certa expectativa de muitos agentes brasileiros de que isso não seja apenas fazer um Orçamento Participativo continental, mas que seja um impulso para a retomada dos Orçamentos Participativos em todo o território brasileiro. Existe essa expectativa. Entretanto, eu acho muito importante que a retomada do OP no Brasil não aconteça do momento em que ele parou. Não é voltar atrás na história e corrigir, não é nem corrigir, nem é começar da forma que parou, mas é reinventar o OP no Brasil, num outro sentido, numa outra forma de relação política partidária com a comunidade e com a sociedade que não fique tão dependente de uma bandeira política.

A partir desse ponto de vista, eu diria que o OP, em muitos locais no Brasil, era muito mais ideológico do que metodológico. Esse foi um aprendizado que eu tive ao acompanhar vários processos: há uma dimensão ideológica que cobre alguns erros metodológicos dentro do Orçamento Participativo. E o processo falha também pela metodologia, não apenas por sua carga ideológica.

No caso europeu, a carga é política, mas ela não é partidária, e no país em que o Orçamento Participativo assumiu uma carga partidária, ou seja, na Espanha, ele também fracassou no início. O OP entrou na Espanha pela mão de um partido político, a Esquerda Unida, que naquele momento governava várias cidades, sobretudo no Sul, na Andaluzia, e que deu força para que se implementasse a política no país. Neste sentido, há um grande mérito do partido, como há, também, no caso do PT, mas existe uma propriedade partidária sobre essa ferramenta que pode ser bastante problemática. Essa propriedade hostilizou outros partidos a não utilizarem o Orçamento Participativo como uma forma de governança e fez com que, quando a Esquerda Unida perdeu grande parte das suas prefeituras, em 2015, o OP quase morresse na Espanha. Entretanto,

•
•
• ele foi reinventado, eu não digo que bem ou mal, mas foi inventado por outros
• municípios, por outras forças políticas, e o OP na Espanha voltou a crescer
• em 2019, com outro modelo, com outras formas de participação, mas fugindo
• daquela carga política partidária que teve no início.

• Então, eu diria que essa é uma marca que faz a diferença e que ajuda a
• explicar a razão pela qual o Orçamento Participativo na Europa se disseminou
• de uma forma tão rápida nos últimos 20 anos. Isso aconteceu porque ele é
• permeável, ele conseguiu penetrar em vários campos políticos e partidários,
• tornou-se uma questão política, mas não ideológica, e nem partidária, e isso
• garantiu que o OP fosse implementado desde partidos da direita até partidos de
• esquerda, passando por todo o espectro partidário.

• Adicionalmente, para explicar a viagem que o OP realizou na Europa,
• vou recorrer à imagem de um carro de viagem com uma família numerosa,
• utilizada na primeira edição do “Atlas”. Imaginem um carro com cinco lugares
• e sete, oito, dez pessoas lá dentro, com muita bagagem em cima, na bagageira,
• enfim, por todos os lados. Essa é a imagem do OP, não na dimensão do número
• de pessoas, mas na dimensão da sua ambição, que era conseguir com um único
• instrumento transformar a administração, transformar a sociedade, transformar
• quase tudo. Eu diria que o OP no Brasil, na sua origem, teve uma enorme
• ambição transformadora, e depois podemos discutir se ele teve sucesso ou
• insucesso. Porém, para que o OP pudesse viajar nesse carro, carregado de coisas
• e de ambições, e pudesse fazer o seu caminho e alcançar outras localidades,
• ele foi perdendo conteúdo, porque esse carro estava tão pesado de ambições e
• de objetivos que quase não conseguia se mover. Então, quando o carro chega
• à Europa, à África, à Ásia e a outros lugares, mesmo até na América Latina
• e na América do Norte, o carro já não tem mais dez pessoas, e já não tem
• tanta bagagem porque ele perdeu a sua ambição transformadora. Ele já não
• quer transformar a administração, já não quer transformar a sociedade que é
• desigual. Ele já não quer transformar imensas coisas, e começa a ser dirigido a
• algumas particularidades. Em alguns casos, esse carro viajou sozinho e vazio,
• apenas com o nome de Orçamento Participativo, porque, de fato, não tinha
• nenhuma ambição.

• Isto tornou mais fácil o carro viajar, o que significa que se tornou
• mais fácil a disseminação do OP no mundo. É muito difícil convencer alguma
• administração na Europa, ou em qualquer outro lugar do mundo, que o OP é
• estritamente aquele modelo de Porto Alegre, com toda aquela ambição. Em
•
•

alguns casos, seria contraproducente tentar convencer um político de que o OP era aquilo. Provavelmente seria difícil que o OP viajasse e crescesse tanto quanto ocorreu se mantivesse aquela ambição. O que está errado nisso? Tudo e nada. Ou seja, não é a ambição transformadora de Porto Alegre e de outros processos similares que está errada. Não é isso que está errado, mas provavelmente essa ambição colocou todos os sonhos a depender de um instrumento e isso faz com que provavelmente, em algum momento, haja um cansaço e uma desilusão, porque não se conseguiu transformar tudo com aquele instrumento, e nesse momento, o instrumento começa a fracassar. Está certo que ele necessita de perder todas essas ambições para poder viajar? Não, eu não digo que isso está certo. Em alguns casos, é uma apropriação indevida do conceito, mas noutros casos, a única forma de poder viajar foi dizer: “Nós queremos apenas criar um novo mecanismo de diálogo entre a administração e a sociedade para reconstruir a confiança que se perdeu”. Então, o OP viajou e começou a ter outros objetivos, mais circunscritos, menos ambiciosos, mas não significa que ele não tenha feito transformações nesse percurso. Às vezes, a transformação é daquela equipe de técnicos, daquela prefeitura, que passou a ter uma outra cultura de trabalho com a sociedade. Isso já é positivo. Em outros casos, foi um grupo de cidadãos que passou a se organizar em torno do bem comum.

Essa é um pouco a leitura que eu faço das principais diferenças de um OP na sua origem na América Latina para um OP depois na Europa e em outras partes do mundo. E eu considero que quando olhamos hoje para o mapa, vamos ver o que essa alteração no Brasil pode significar, mas eu considero que é na Europa, na África, na Ásia, que está a maior aposta na atualidade em termos de Orçamentos Participativos. Não é na América Latina. Na América do Norte, podemos falar apenas dos 12 ou 13 anos de experiência, pouco mais do que isso. Portanto, eu acho que é na Europa, na Ásia e na África que nós estamos a assistir a maior expansão dos Orçamentos Participativos. Não são iguais, de fato que não são. Aliás, na África nós falamos de um número muito significativo de Orçamentos Participativos desenvolvidos em países autoritários e, portanto, onde, naturalmente, a ambição também é circunscrita, mas há um espaço de participação que está sendo criado e que não existia antes. O mesmo acontece em alguns países na Ásia, com regimes livres e autoritários. Na Europa há uma enorme expansão dos Orçamentos Participativos acontecendo também, e portanto, vamos continuar seguramente a tentar acompanhar e monitorar essas discussões e essas tendências.

que o crescimento do OP no mundo também está ocorrendo em função da diversidade dos modelos, e dos tipos de instituições que estão desenvolvendo e utilizando o instrumento. Trata-se, para mim, de uma enorme riqueza para refletirmos e para construirmos conhecimento, porque a democracia não é, de fato, propriedade de governos eleitos. Se ela for entendida assim nós temos um problema, porque a partir do momento em que temos um governo que não é democrático, significa que não temos democracia. Nós podemos continuar a criar espaços de democracia fora desse âmbito.

Então, sim, todos os OPs, sejam eles temáticos, territoriais ou setoriais, têm uma tendência, no caso europeu, de construir confiança durante uma crise que nós temos vivido na Europa, uma crise de confiança nas instituições, de afastamento entre quem governa e quem é governado. O OP é um instrumento de engajamento e, muitas vezes, ele é o primeiro instrumento, mas depois vem outras ferramentas de participação que o OP permite criar, e isso nós estamos a assistir no caso europeu. Em algumas cidades, o OP foi o início da criação de um sistema de participação composto por diferentes ferramentas, diferentes formas de exercício da participação pública.

Ana Isabel de Sá

Nelson, muito obrigada! Com a sua resposta você tocou em vários pontos que nos interessam, como a questão da reinvenção do OP no Brasil, que é algo que gera muita curiosidade no que concerne ao grande desafio que simboliza essa proposta de um OP em escala nacional. Mas a gente queria continuar um pouquinho na discussão sobre a Europa e sobre essas novas forças políticas europeias que vem surgindo.

Henrique Porto

Gostaríamos de falar a respeito dessas novas forças europeias que têm surgido no campo progressista, como o Podemos e o *France Insoumise*, ou nos espaços de centro, como é o caso do *Cinque Stelle*, e, até mesmo, no espectro conservador da política, como podemos observar com o *En Marche*, o *Lega Nord*, o *Ciudadanos*, o *Vox* e o *Rassemblement National*. Como essas novas forças têm se relacionado com a democracia participativa, com esse sistema de participação que você menciona e com os OPs mais especificamente? E como isso tem se refletido em relação aos partidos socialdemocratas, que estiveram mais fortemente associados com o Orçamento Participativo anteriormente? Você

•
•
• chegou a mencionar essa dinâmica dos partidos e essa quase despartidarização
• temática do OP, mas como você tem enxergado esses novos movimentos, essas
• novas forças em relação às antigas e como isso tem afetado os instrumentos de
• democracia participativa europeus?

• **Nelson Dias**

• Há alguns estudos que começaram a surgir, não especificamente sobre
• Orçamentos Participativos, mas sobre o eleitorado, por exemplo, de alguns
• partidos de extrema direita. E é muito curioso perceber porque, apesar de serem
• partidos mais naturalmente autoritários e, portanto, muito menos democratas,
• quer no seu interior, quer naquilo que propõem em termos de governança de
• uma sociedade ou de um país, isso não significa que o seu eleitorado tenha essa
• mesma leitura. Isso significa, portanto, que nós encontramos muitos eleitores
• de extrema direita que são defensores do processo de participação democrática.
• Ou seja, ao mesmo tempo que são xenófobos e racistas, que excluem grupos
• da sociedade, também têm o outro lado de serem defensores do processo
• democrático, porque de alguma forma, eles também se intitulam como os
• “salvadores da sociedade” e, portanto, os salvadores destas elites supostamente
• desvirtuadas daquilo que é a democracia. Eu não tenho elementos estatísticos
• nesse momento, não sei se vocês têm ou se alguém terá, provavelmente não,
• sobre o número de Orçamentos Participativos por forças políticas na Europa.
• Portanto, não quero marcar qualquer posicionamento sobre isso, mas o que
• eu quero dizer é o seguinte: mesmo sem ter esses dados, é possível perceber
• que nós temos Orçamentos Participativos a funcionar em todos os espectros
• partidários, desde a extrema direita até a esquerda.

• Em alguns casos, eu consigo identificar variações nas abordagens
• dos partidos de diferentes espectros, como, por exemplo, no caso espanhol.
• É muito evidente que o OP promovido pela Esquerda Unida, era um OP de
• base, de encontros comunitários, de organização do Estado desorganizado, de
• dar força a uma sociedade. Isso é muito evidente com a ontologia dos grupos
• motores que eram auto gestores do próprio Orçamento Participativo. Quando
• a direita espanhola organiza um Orçamento Participativo, normalmente é uma
• página de internet, o que significa que a prioridade não é dada à organização
• de comunidade, à organização social, de criar grupo e criar força, mas é dada à
• lógica de criar um canal de diálogo entre a administração e a sociedade. No caso
• português, eu não consigo identificar, porque não existem, em minha opinião,
•
•

diferenças substantivas de OPs promovidos pela direita ou pela esquerda, porque, na realidade, a maior parte dos Orçamentos Participativos de Portugal são promovidos por partidos do centro: sociais democratas e socialistas - já que são esses os partidos que governam os municípios em Portugal.

Mais do que fazer uma leitura partidária, porque eu acho que nós encontramos OPs em todos os espectros políticos, como disse há pouco, inclusive em partidos autoritários, nós conseguimos ver o desenvolvimento de OPs em países que são ditaduras ou que são regimes híbridos. Portanto, a minha principal preocupação não é tanto essa, na realidade, talvez porque não tenha esses dados estatísticos trabalhados, mas é com um certo desvirtuar, que pode acontecer por causa de um excesso de Orçamentos Participativos exclusivamente virtuais. Na realidade, o que está a acontecer em muitos espaços, é que essas ferramentas virtuais estão a criar Orçamentos Participativos que, na prática, são procedimentos, não são processos. Eu queria exemplificar isso de uma forma muito simples: eu não conheço empresas no Brasil que estão desenvolvendo plataformas de internet específicas para a gestão desses processos, mas no caso português existem, no caso europeu existem muitas, algumas delas internacionalizadas, como a Consul² que foi criada a partir de Madrid, e o Decidim³ a partir de Barcelona. Há, ainda, várias outras disponíveis no mercado, algumas de código aberto, outras não. Mas na realidade o que estas plataformas têm feito é fragmentar a participação.

Eu tentei passar essa percepção no último livro que coordenei, o livro sobre 20 anos de Orçamentos Participativos em Portugal, que foi lançado no final do ano passado, em outubro. Nós fizemos uma comparação entre os Orçamentos Participativos presenciais, aqueles que dependem das assembleias, dos encontros públicos, e os Orçamentos Participativos virtuais, aqueles que são mediados por um instrumento midiático, por uma ferramenta tecnológica. Essa é a minha principal preocupação, pois admito que possam existir ligações ideológicas a estas duas formas de fazer o processo. Posso admitir, por exemplo, que a direita esteja mais vocacionada a utilizar a internet e que a esquerda possa querer fazer mais Orçamentos Participativos presenciais, mas eu não queria generalizar, porque isto é sempre um risco enorme.

Mas qual é a grande diferença, para mim? É que os Orçamentos Participativos presenciais são uma forma de construir a ação coletiva, ou seja, são uma forma de organizar a comunidade. E, portanto, é a comunidade que, em conjunto, debate, encontra prioridades, define problemas, apresenta demandas

2 Consul

Software gratuito criado em 2019 para participação cidadã, usado por 120 organizações no mundo todo. Disponível para acesso em: <https://consulproject.nl/> ou no QR Code abaixo.



3 Decidim

Plataforma digital gratuita de participação cidadã usada em 400 entidades, criada em 2017. Disponível para acesso em: <https://decidim.org/> ou no QR Code abaixo.



•
•
• e depois de conseguir fazer isso, discute com a prefeitura. Nos Orçamentos Participativos virtuais a dinâmica é diferente, porque não há relação entre a comunidade, a relação é de um para um, de uma pessoa para a administração. Eu, cidadão, escrevo numa plataforma, apresento a minha demanda, não debato com ninguém, não necessito de reunir com os meus vizinhos, com a minha comunidade, porque eu posso fazer isso no conforto do meu sofá, no horário que eu quiser, sem falar com ninguém. Na realidade, as ferramentas tecnológicas que estão no mercado promovem essa relação de um para um na administração cidadã. Então, elas não são uma forma de construção da ação coletiva, elas são, na realidade, uma forma de fragmentação da participação. E a fragmentação é uma forma muito mais fácil de gerir a participação, porque para uma administração que não tem uma cultura de participação, é muito mais desafiante e difícil gerir um encontro numa comunidade do que gerir uma plataforma em que o usuário não tem que falar com ninguém, tem apenas que gerir propostas, demandas que caem individualmente numa caixa. Na realidade é isso que está a acontecer, e eu acho que esse é o principal risco.

•
• Tentando apresentar isso de uma forma mais visual, um sistema participativo virtual funciona assim: o cidadão inscreve-se numa plataforma, faz um registo, um login, e apresenta a sua ideia para a administração e a equipe que, às vezes, é uma pessoa que está a gerir aquela plataforma dentro da prefeitura. Essa pessoa recebe uma notificação num e-mail a dizer que tem uma nova proposta para analisar. Se essa proposta respeitar alguns critérios básicos, é validada e ela fica disponível online. O cidadão ou a cidadã que apresentou a proposta recebe uma notificação no email dizendo que sua proposta foi verificada. Então, a relação entre a administração e os cidadãos é de um para um, como eu disse, não é em tempo real, porque não há diálogo, é defasada no tempo e mediada por um canal tecnológico frio, sem rosto. E isso é muito mais fácil de gerir. É por isso que estes OPs estão a se transformar em procedimentos, porque essa é a cultura da administração e, é por isso que é muito mais fácil fazer assim.

•
• Na realidade, isso é fruto de uma administração que não quer se transformar, de uma administração que faz a coisa de outra forma: transforma o máximo possível o OP para não ter que transformar a si mesma. Naturalmente, esses processos são frágeis, são pobres do ponto de vista da construção do sentido de comunidade, da construção da ação coletiva. Podem durar muitos anos se a administração executar todas as demandas e for muito cumpridora deste ponto de vista, mas não são processos ricos do ponto de vista de uma

democracia de alta intensidade. Então, eu acho que este é o principal risco que está a acontecer. Depois podemos tentar fazer leituras, como eu disse há pouco, se há alguma relação partidária com estas tendências ou não.

Ana Isabel de Sá

Você acredita que a Eurásia pode se configurar como nosso principal vetor de difusão do OP? E o que há de mais interessante surgindo nesse eixo em termos dos Orçamentos Participativos? Eu acho que você já falou justamente sobre a Eurásia, a Europa e a África como os principais vetores de difusão atualmente. Então, gostaria que você comentasse rapidamente o que vê de mais interessante, de particular e de peculiar surgindo nesse eixo com relação aos Orçamentos Participativos.

Nelson Dias

Do ponto de vista geográfico, eu classifico a Eurásia como aquele território intermédio entre a Europa e a Ásia, constituído por alguns países, como a Geórgia e a Arménia, que são países muito divididos pelos interesses de estar na Europa, ou de estar na Ásia ou de estar nos dois, porque é muito estratégico estar nos dois. Mas na realidade, a partir do conhecimento que eu tenho, a Geórgia tem feito algum caminho nesta área, tendo algumas iniciativas de Orçamento Participativo a decorrer, mas ainda frágeis. Estamos a falar de um governo designado híbrido e, portanto, que está na fronteira entre um autoritarismo e uma democracia. Na Arménia começam agora as primeiras iniciativas nas comunidades, houve uma desenvolvida pela capital e agora mais uma ou duas a iniciar-se em outras localidades. São processos ainda muito tímidos na sua ambição, pela natureza do próprio regime destes países, mas eu acho que há um elemento na mesa que nos impede de tirar conclusões muito robustas. É que na fronteira com este território nós temos a Ucrânia, que têm mais de 400 Orçamentos Participativos, mas nenhum deles está atualmente a funcionar devido à situação da guerra. Isso pode levar problemas para outros países vizinhos, por exemplo, a Polónia. E porque é que pode levar? Porque muitas das cidades polacas receberam contingentes de refugiados da Ucrânia. Então, isso significa que muitas prefeituras, muitos governos locais polacos, tiveram que organizar os seus orçamentos para poder assumir o acolhimento destas populações. Estamos a falar de despesa pública. Isso pode, não temos resultados ainda, mas pode fragilizar a capacidade dessas prefeituras para, por

4 Orçamento Participativo na Rússia

Uma das modalidades de OP existentes na Rússia é referente ao chamado LISP (Programa de Apoio a Iniciativas Locais), um processo de destinação de recursos orçamentários das administrações regionais para pequenas municipalidades rurais. O caso da Rússia será abordado no próximo volume que publicaremos.

exemplo, continuarem a alocar verba ao Orçamento Participativo.

Existindo uma crise como essa na atualidade, em que alguns países europeus estão, em governos locais, a deslocar verba para acolher refugiados, estão a deslocar verba para reforçar o armamento, etc., podemos admitir que a Ucrânia terá um impacto em alguns países vizinhos, também no nível dos Orçamentos Participativos. Entretanto, a própria Federação Russa, que é uma incógnita, tinha muitos Orçamentos Participativos sendo realizados nas suas repúblicas e em algumas cidades⁴. Neste momento não sabemos o futuro dessas iniciativas, mas sabemos que o Estado russo também teve uma quebra na sua receita e na sua capacidade de investimento público e que há um enorme deslocamento de dinheiro para a guerra, para o armamento.

Então, temos que admitir também como cenário, que a redução dos Orçamentos Participativos na Rússia - que vai desde a Europa a Ásia e, portanto, é um mega continente - pode implicar em uma quebra significativa desses processos. Os países da Eurásia, todos eles, entre os que eu conheço, estavam com mais ou menos experiência a desenvolver de Orçamentos Participativos, mas muito dependentes da assistência técnica externa, ou seja, de parcerias com países como a Polônia e a Ucrânia, por exemplo. Isso porque havia muita cooperação internacional entre organizações, como da Ucrânia a apoiar processos na Geórgia, ou da Polônia a apoiar processos na Geórgia e em outros países. Portanto, tudo isso neste momento pode estar em risco. A Eurásia é um território menor, composto por alguns países que, neste momento, são uma incógnita. Eu me questiono se os próximos anos trarão uma expansão das experiências com o Orçamento Participativo naqueles locais. Eles podem, inclusive, trazer um retrocesso, porque a própria Geórgia, como nós sabemos, sofre com essa guerra que está acontecendo e ela própria se sente ameaçada com a possibilidade de expansão da Rússia, que, aliás, já invadiu há alguns anos sua região norte, e é possível que queira continuar este processo.

Vamos ver o que é que vai acontecer. O próprio Banco Mundial na Federação Russa tinha um componente no seu escritório de apoio à implementação dos Orçamentos Participativos. Esse escritório fechou e, portanto, esse apoio deixou de existir, e as pessoas que trabalhavam nessa área, neste momento, estão no Cazaquistão e em outros países buscando outro trabalho no setor. Portanto, quando eu digo que o ápice se vai expandir na Ásia, eu não estou incluindo a Eurásia, estou imaginando outros países do continente.

Henrique Porto

Nelson, a próxima pergunta é em relação a essas outras tendências que você menciona no seu trabalho em relação a escala dos Orçamentos Participativos. Ultimamente têm se proliferado experiências de OP na escala nacional e regional, e eu digo tanto em termos dos procedimentos como em Portugal, na Coreia do Sul ou na Federação Russa, onde existem os OPs regionais, como também em termos de legislação, falando do caso do Peru e da Indonésia, que têm legislações nacionais para a prática de OPs nos municípios. Como você tem enxergado esse ganho de escala a respeito dos Orçamentos Participativos? Quais são as principais questões que emergem desse processo? Como você enxerga isso particularmente no caso do OPP em Portugal?

Nelson Dias

Na realidade, o trabalho que nós fizemos me permitiu identificar vários países com legislações de Orçamento Participativo e depois conseguimos fazer uma tipificação de quatro legislações em âmbito nacional. A primeira delas é a legislação que torna o processo obrigatório para municípios, governos regionais ou, até mesmo, para todo o país. Esse modelo representa mais de 60% dos Orçamentos Participativos no mundo, o que significa, primeiramente, que a maioria dos OPs existe porque há uma lei que os torna obrigatórios. Isso é um cenário novo e, portanto, não é correto dizer (hoje pelo menos), como se dizia no passado, que para fazer um Orçamento Participativo é necessário vontade política. Atualmente, nós sabemos que, na maioria dos casos, a base é uma legislação nacional que depois pode se juntar a uma vontade política também existente.

Depois encontramos algumas legislações que não tornam o processo obrigatório, mas o preveem na lei. Ele fica previsto, o que significa que dá segurança àquelas administrações que querem fazer algo que a lei prevê. Isso acontece muito em alguns países africanos, sobretudo naqueles que, caso não haja uma previsão legal, os governos ficam reticentes de estarem praticando alguma ilegalidade. Naturalmente, isso ocorre porque são governos mais recentes, são Estados que sofreram processo de descolonização, e ainda estão passando pelos processos de descentralização e de criação dos municípios. Portanto, é normal que isso aconteça. Entretanto, o resultado imediato dessas legislações é muito fraco, ou seja, não é pelo fato de estarem previstos na lei que isso vai ampliar os Orçamentos Participativos. Na realidade, são muito poucos os que acontecem



nesses países onde a lei permite fazer, mas não obriga.

Além desses dois modelos, podemos citar a legislação proposta na Polônia: uma lei de incentivo. Na prática, o Governo da Polônia transfere adicionalmente do orçamento do Estado anual para os municípios menores - de até 30.000 habitantes - uma verba para que seja realizado o Orçamento Participativo.

Por último, vale destacar a legislação que encontramos da Federação Russa, uma legislação muito atípica, que não torna o OP obrigatório, mas faz com que ele se torne obrigatório a partir do momento em que dez cidadãos de um município exijam que sua prefeitura o faça. É um modelo muito curioso, porque o Estado não torna o processo obrigatório, mas permite que os cidadãos o tornem obrigatório se essa for a sua vontade. Não há resultados ainda dessa legislação na Rússia, ela foi aprovada em 2020, no início do processo de pandemia e, portanto, ainda não sabemos quais serão seus resultados e desdobramentos.

De fato, eu acredito que as legislações são um caminho que tem se tornado cada vez mais forte no processo de implementação do OP e esse debate tem se implementado e consolidado em alguns países, como a Argentina. Ou seja, isso é um caminho que tende a se expandir para vários países e pode continuar a transformar o mapa desses processos a nível mundial.

5 OP Nacional da Coreia do Sul

Acesse mais em: <https://oidp.net/en/practice.php?id=1236> e <https://participedia.net/case/7431> ou nos

QR Codes abaixo.



6 Orçamento Nacional das Escolas

Ver mais em: <https://opescolas.pt/> ou no QR Code abaixo.



7 Orçamento Participativo de Portugal

Orçamento Participativo de âmbito nacional, o primeiro do mundo, lançado em 2016 e que realizou duas edições, através de encontros participativos realizados em todo o país.

Henrique Porto

Perfeito, Nelson. E em relação a essas experiências em escala nacional, como por exemplo as das regiões russas, ou até mesmo o Orçamento Participativo português e coreano, como você as tem enxergado?

Nelson Dias

O que acontece na atualidade é o seguinte: nós temos dois OPs nacionais a funcionar, dos quatro ou cinco que conhecemos. O Orçamento Participativo Nacional da Coreia do Sul⁵ tem mantido sua regularidade, continua a funcionar a nível nacional e funciona com base num âmbito de mini público. Trata-se de uma metodologia de realização de assembleias que contam com a presença de 300 cidadãos selecionados a nível nacional que representam a população do país. O outro exemplo de OP nacional que continua a funcionar é o Orçamento Participativo Nacional das Escolas⁶ em Portugal. O OPI⁷, por sua vez, está parado desde 2019 e ainda não foi retomado, apesar de estar previsto no Orçamento do Estado. O Orçamento Participativo Jovem de Portugal também

está parado desde o início da pandemia e ainda não foi retomado. A iniciativa que se tentou implementar na Ucrânia foi interrompida pelas razões que nós já conhecemos. E agora temos essa iniciativa no Brasil e vamos observar como vai funcionar. Sabemos que é um enorme desafio. Já são conhecidos alguns elementos, vocês certamente têm essas informações, mas vamos ver como é que vai funcionar. O que tenho observado é que seu início é um pouco reativo, é uma proposta que surge em reação a uma política de um outro candidato.

Henrique Porto

Nesse mesmo assunto, eu trago a nossa última pergunta que trata justamente da América Latina e do Brasil. Quanto à América Latina, eu gostaria de saber se você acredita que esse novo ciclo de governos progressistas tem o potencial de re-ativar experiências adormecidas de Orçamento Participativo, e se isso poderia significar um novo eixo de difusão internacional de volta para o Brasil e para América Latina, trazendo essas inovações experimentadas em outras partes do mundo, como a Europa, a Ásia ou a África, para renovar as experiências de OP por aqui que, de certa forma, pararam um pouco no tempo com esses processos de descontinuidade. Como você enxerga o atual momento vivenciado pelo OP na América Latina e, mais especificamente, no Brasil?

Nelson Dias

O potencial existe, mas vamos ver como ele vai acontecer. Do conhecimento que eu tenho do OP nacional no Brasil, ele será um processo híbrido, ou seja, contará com encontros em todo o país, em todos os estados, e com a formação de instâncias de trabalho, mas, ao mesmo tempo, usará uma plataforma digital. Tenho muita curiosidade de saber como se dará essa implementação e, posteriormente, seu funcionamento. Vamos ver como ele vai decorrer. Eu acredito que seria muito importante que o Brasil aprendesse com alguns dos erros que aconteceram no passado e eu tenho alguma curiosidade para saber se isso é possível. O governo que está responsável por implementar o apoio nacional, na realidade, tem uma dupla tutela: de um lado há o ministro da Casa Civil e, portanto, do PT, e o coordenador do processo é uma figura histórica do OP, Ubiratan de Souza; e, de outro, temos a ministra Simone, que não é do PT. Portanto, o processo tem esta dupla tutela e isso obrigará, eu acredito, a um diálogo relativo ao posicionamento ideológico e metodológico que este processo pode trazer. Eu espero que, a partir desse diálogo, possa surgir



Parte II: Experiências Latino-americanas

Entrevistas com
Macarena Raya e Laura Bartolacci;
Pablo Iturralde;
Jorge Dragan, José Enrique Aramburu e
Marco Antonio López;
e Alexander Reina.



Presupuesto Participativo de Rosario

Entrevista com Macarena Raya e Laura Bartolacci (In memoriam) por Henrique Porto e Davi Caputo



Macarena Raya é argentina, estudou Direito na Universidade Nacional de Rosario e, posteriormente, obteve um mestrado em Gestão Pública. Desde 2020, atua como Diretora de Engajamento Cidadão e Transparência Governamental na Prefeitura de Rosario. Macarena é colaboradora da Pesquisa Cartografia do Orçamento Participativo e nos concedeu esta entrevista junto à Laura Bartolacci.

Laura Bartolacci formou em Jornalismo e Ciência Política com especialização em Administração Pública pela Universidade Nacional de Rosario. Nos últimos quatro anos, atuou como Subsecretária de Participação Cidadã da Prefeitura de Rosario. Nessa área, liderou os departamentos de Governo Aberto, Inovação Cidadã, Participação Cidadã e Assuntos de Bairro. Também liderou os departamentos dos seis distritos em que a cidade é dividida administrativamente.

Laura Bartolacci foi uma ilustre parceira da Pesquisa Cartografia do Orçamento Participativo e nos concedeu esta entrevista, junto à Macarena Raya, em abril de 2024. Infelizmente, meses depois, Laura nos deixou. Registramos, aqui, a gratidão por tê-la conhecido e a admiração pelo trabalho desenvolvido na busca pela efetivação de uma sociedade mais justa.

População: 1.03 milhões*
PIB: \$37,9 bilhões*
Área: 178 km²
*dados de 2022

Henrique Porto

A primeira pergunta se refere às suas trajetórias profissionais. No caso específico da Laura, ela foi responsável por um dos Orçamentos Participativos mais antigos e significativos da América Latina. Gostaríamos que compartilhassem um pouco sobre sua trajetória e como chegaram a se envolver com as questões relacionadas aos Orçamentos Participativos e à participação cidadã.

La primera pregunta es sobre las trayectorias profesionales de ustedes, porque ustedes están, y en el caso de Laura estuve, al frente de uno de los Presupuestos Participativos más longevos e interesantes de América Latina. Y nos gustaría que hablasen un poco de sus trayectorias profesionales. ¿Cómo llegaron a los temas de los Presupuestos Participativos, y a la participación ciudadana?

1 Observação

A partir desse ponto, apresentaremos entrevista realizadas em língua espanhola e traduzidas para o português. A fim de manter a fidelidade ao discurso dos entrevistados, apresentaremos o texto traduzido, seguido do original, em espanhol, destacado em laranja.

Laura Bartolacci

Assumi o cargo de subsecretária de Participação Cidadã em 2019. Macarena era a diretora de Participação da minha equipe e juntas trabalhamos nesse projeto, o que chamamos de ‘reformulação’. Fazemos isso com grande respeito por uma ferramenta tão antiga e significativa como o Orçamento Participativo. Embora eu já tivesse um histórico, minha experiência com Orçamento Participativo era limitada. No início da minha carreira, trabalhei em um órgão público, mas depois transitei para o setor privado, onde passei 20 anos em uma organização de mídia multimodal. Quando o prefeito Pablo Javkin² assumiu a Prefeitura em 2019, fui convidada por ele para ocupar o cargo de subsecretária de Vinculação Cidadã. Esta subsecretaria agregava as diretorias de Participação, Governo Aberto, Bairros e as seis diretorias dos distritos municipais, uma vez que a cidade de Rosário está dividida em seis distritos administrativos³.

2 Pablo Javkin

Pablo Javkin, do Partido Socialista, está em seu segundo mandato como prefeito

3 Distritos de Rosário

Divisão administrativa dos seis distritos de Rosário. Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Or-



Bueno, yo ocupe el cargo de subsecretaria de vinculación ciudadana a partir del año de 2019. Macarena era la directora de participación de mi equipo y trabajamos juntas en este proyecto, que nosotros llamamos de reformulación. Lo decimos con mucho respeto de una herramienta tan longeva y tan importante del Presupuesto Participativo. Yo venía con una trayectoria, no había hecho casi ninguna experiencia con el PP. Muy al principio de mi carrera trabajé en un organismo público, pero después había pasado al sector privado y estuve 20 años desempeñándome dentro de un multimedios de comunicación. Cuando el intendente Pablo Javkin asume el desafío de la Intendencia en el 2019, me convocó para ocupar el cargo de subsecretaria de Vinculación Ciudadana, que es una subsecretaría que reunía todo lo que eran las direcciones de Participación, Gobierno Abierto, vecinales y las seis direcciones de los distritos municipales, porque la ciudad de Rosario se divide en seis distritos administrativos.

Macarena Raya

No meu caso, minha aproximação com o Orçamento Participativo ocorreu no Distrito Noroeste, onde tive minha primeira experiência em gestão pública. Inicialmente, atuei como assistente e membro da Coordenação de Participação Cidadã, e posteriormente me tornei Coordenadora dessa área. Foi nesse momento que comecei a me apaixonar pelo Orçamento Participativo, pelas diversas instâncias de participação e pelos vínculos com os moradores. No entanto, não me limitei ao que já estava sendo feito. Sabia que o Orçamento Participativo tinha uma história profundamente enraizada em Rosário, mas também percebia a necessidade de reformas. Quando ingressei na Secretaria em 2019, identificamos a urgência de transformar essa ferramenta, que já existia há 20 anos, devido às mudanças provocadas pela pandemia. No campo acadêmico, sou advogada e mestre em Gestão Pública, e o interesse por questões públicas sempre esteve presente ao longo da minha carreira. Atualmente, ocupo o cargo de Diretora de Vinculação Cidadã e Transparência Governamental, e, mais uma vez, neste ano, continuamos nos questionando sobre o futuro do Orçamento Participativo.

En mi caso, me acerqué al Presupuesto Participativo ya desde el Distrito Noroeste, donde tuve mi primera experiencia en la gestión pública. En el distrito, estuve primero como auxiliar y como miembro de la Coordinación de Participación Ciudadana y luego pasé a ser la Coordinadora de Participación Ciudadana. Ahí me fue gustando el Presupuesto Participativo, todas las instancias de participación y de vinculación con los vecinos. Y no me quedaba ya con

lo que se hacía porque yo sabía que el Presupuesto Participativo venía con una historia muy arraigada acá en Rosario, sino que veía que era necesario hacer algunas reformas. Cuando en 2019 me incorporé acá a la Secretaría, vimos esa necesidad de transformar esta herramienta que ya cumplía 20 años y que encima con el advenimiento de la pandemia necesitaba cambios urgentes. En mi caso académico, soy abogada y hice un máster en gestión pública, entonces, mi gusto por lo público estuvo muy claro desde el inicio de mi carrera. Actualmente desempeñé el cargo de directora de Vinculación Ciudadana y Transparencia Gubernamental, donde también este año seguimos preguntándonos por el Presupuesto Participativo.

Davi Caputo

Sabe-se que, durante a década de 1990, a Argentina enfrentou uma crise financeira que, aliada às medidas econômicas de 2001, afetou profundamente a democracia no país. Gostaríamos de entender como esses processos impactaram a descentralização política em Rosário e a criação do Orçamento Participativo.

Bueno, se sabe que durante la década de 1990 Argentina atravesó una crisis financiera que, junto con las medidas económicas de 2001, sacudió fuertemente la democracia en el país. Nos gustaría saber cómo se reflejaron esos procesos en la descentralización política que tuvo lugar en Rosario y en la creación del PP.

Laura Bartolacci

Na verdade, o processo de descentralização em Rosário já havia começado em 1996, sob a liderança do então prefeito Hermes Binner⁴. O objetivo desse processo era dividir a cidade em seis distritos municipais, o que foi posteriormente concretizado. Vale destacar que a proposta não visava uma descentralização política, mas sim administrativa, com o intuito de transferir os serviços e competências do município para os territórios, modernizando a gestão municipal e estreitando os laços com a sociedade civil da época. A partir de 2001, esses processos se aceleraram devido à crescente necessidade de proximidade, impulsionada pela crise que o país e, em particular, nossa cidade, enfrentavam. Foi nesse contexto que, em 2002, foi implementado o Orçamento Participativo. A partir desse momento, a cidade iniciou sua trajetória nesse campo.

En realidad, más allá de de la crisis que fue muy importante en nuestro país en el año 2001, en el año 96 ya se había comenzado el proceso de descentralización en la ciudad de Rosario, de la mano del entonces intendente Hermes

4 Hermes Binner

Hermes Binner, do Partido Socialista, foi Prefeito de Rosário de 1995 a 2003.

Binner. En el cual, el plan era, y luego lo concretaron, dividir la ciudad en seis distritos municipales, y la idea de estos distritos no era una descentralización política, sino más bien una descentralización administrativa. Se trataba de descentralizar los servicios y las competencias del municipio en el territorio, para modernizar también el tema de la gestión municipal y poder fortalecer los lazos con la sociedad civil en ese momento. Lo cierto es que a partir del año 2001, todos estos procesos se aceleran muchísimo por la necesidad de cercanía que aparece, dada la crisis que estaba atravesando nuestro país y también particularmente nuestra ciudad en ese momento. Ahí se comienza a gestar lo que en el 2002 se concreta en la ordenanza de Presupuesto Participativo, que fue la segunda en Latinoamérica. La primera fue la experiencia de Porto Alegre, y Rosario inicia su camino dentro de todo lo que es el tema de Presupuesto Participativo.

Macarena Raya

Concordo que o processo de descentralização foi, de fato, administrativo, com o objetivo de levar serviços a cada bairro. A cidade possui 1,5 milhão de habitantes, e, muitas vezes, os moradores precisavam se deslocar até o centro, enfrentando longas filas para concluir um simples procedimento. A principal meta, portanto, era descentralizar os serviços e as tarefas do município. No entanto, também foi planejado, como em outras cidades da América Latina, que o Centro Municipal de Distrito fosse a âncora física dessa descentralização. Em cada um dos distritos, foram construídos edifícios emblemáticos – alguns projetados por artistas, outros por meio de concursos – que serviriam como os centros municipais de cada território. Dessa forma, os moradores puderam se aproximar fisicamente de seus distritos. Como mencionei, estamos repensando essa estrutura nos últimos quatro anos, com avanços também na digitalização. Agora, é o momento de refletirmos sobre o futuro desses edifícios e o papel das âncoras físicas nesta nova década.

Estoy de acuerdo que el proceso de descentralización fue administrativo, pensado para llevar servicios a cada barrio. La ciudad cuenta con 1 millón y medio de habitantes y muchas veces los vecinos tenían que venir al centro de la ciudad, hacer filas eternas para poder hacer un trámite y ese fue el principal objetivo: descentralizar los servicios y las tareas de la municipalidad. Pero también se pensó, y esto fue algo destacado tanto en esta ciudad y también en otras ciudades de Latinoamérica, el centro Municipal de Distrito, como anclaje físico de esa descentralización. Entonces, en cada uno de los distritos se edificó, algunos

•
•
• a través de proyectos intervenidos por artistas, otros a través de concursos, esos
• edificios emblemáticos que sirvieran como el centro municipal del distrito que
• iba a ser ese territorio. Entonces, ahí los vecinos pudieron acercarse físicamente
• a ese distrito que, como les adelantaba, hoy por hoy lo estuvimos repensando
• con Laura en los últimos cuatro años, donde se logró además un avance en la
• digitalización. Entonces en este momento es tiempo de pensar en qué hacemos
• con esos edificios en esta nueva década, lo que vamos a hacer respecto de esos
• anclajes físicos.

5 Centro Municipal de Distrito Centro Antonio Berni

Fonte: Pablo D. Flores, CC BY-SA 3.0 <<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>>, via Wikimedia Commons. Ver a nota número 10.





6 Centro Municipal de Distrito Norte Villa Hortensia

Fonte: Pablo D. Flores, CC BY-SA 2.5 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/>>, via Wikimedia Commons. Ver a nota número 10.



7 Centro Municipal de Distrito Noroeste Olga y Leticia Cossettini

Fonte: Pablo D. Flores, CC BY-SA 2.5 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/>>, via Wikimedia Commons. Ver a nota número 10.



8 Centro Municipal de Distrito Oeste Felipe Moré

Fonte: Site Oficial de Rosario. Visto em <<https://www.rosario.gov.ar/inicio/distritos/>>. Ver a nota número 10.

9 Centro Municipal de Distrito Sudoeste Emilia Bertolé

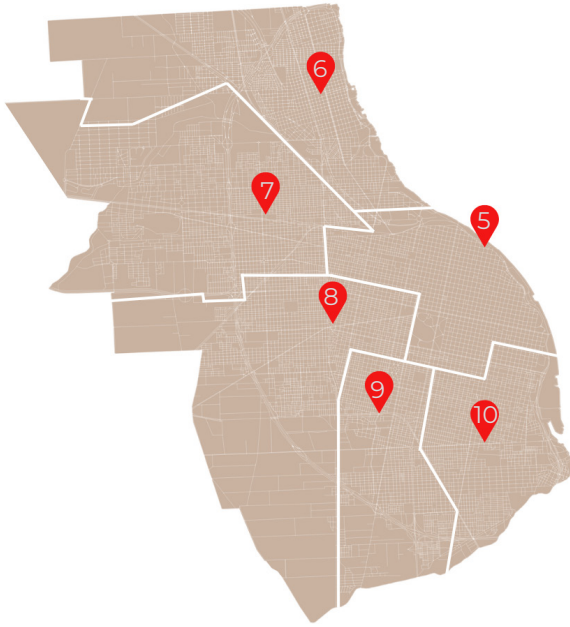
Fonte: Elrichardxd, CC BY-SA 4.0 <<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>>, via Wikimedia Commons. Ver a nota número 10.



10 Centro Municipal de Distrito Sul Rosa Ziperovich

Fonte: Wikibeta, CC BY-SA 3.0 <<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>>, via Wikimedia Commons. Ver a nota número 10.





II Mapa de Localização

- Mapa de localização dos
- Centro Municipais de Distrito - CMD da cidade de Rosário. Mapa produzido pela
- Pesquisa de Cartografia do
- Orçamento Participativo.

Henrique Porto

Para nós, é realmente muito interessante observar como os processos de descentralização ocorreram de maneiras distintas no Brasil e na Argentina. No Brasil, os Orçamentos Participativos surgiram paralelamente à descentralização, enquanto em Rosário a descentralização ocorreu primeiro. Gostaríamos de entender melhor como se deu a concepção do Orçamento Participativo em Rosário. Como esse processo aconteceu? Houve muitas referências a outras experiências como, por exemplo, a de Porto Alegre, ou foi um processo com características mais específicas da cidade de Rosário e do contexto argentino?

Para nosotros es realmente muy interesante como estos dos procesos de descentralización se dieron de maneras diferentes entre Brasil y Argentina, porque aquí los presupuestos participativos ocurrieron junto con la descentralización, y para ustedes la descentralización viene primero. Entonces, nos gustaría saber sobre este proceso de concepción del presupuesto participativo en Rosario. ¿Cómo ocurrió? ¿Tuvieron muchas referencias a otros procesos, por ejemplo, de Porto Alegre, o entonces para ustedes fue un proceso con características más específicas de la ciudad de Rosario, del contexto de Argentina?

Macarena Raya

Além disso, diante de uma crise social e econômica, as assembleias de bairro que iniciaram o Orçamento Participativo também serviram de apoio à comunidade. Claramente havia uma vontade política naquele momento de levar essas propostas adiante, principalmente por parte do Prefeito Hermes Binner, que foi quem também iniciou esse processo. Ele deu à sua equipe as orientações para levar a cabo esta ferramenta — isso nos parece essencial e temos debatido todos estes anos: que sem vontade política é muito difícil implementar um instrumento como este. Porque não implica apenas a participação dos cidadãos, mas também um trabalho interno, realizado pelo município, que às vezes é muito mais difícil que o trabalho que se tem com a comunidade. Então, as prioridades do governo naquela época estavam bem marcadas, acredito. Os recursos também estavam lá, [e chegavam com mais volume nos] municípios naquela época, diferentemente de hoje em que as prefeituras têm cada vez mais funções, mas ao mesmo tempo têm poucos recursos para poder realizá-las. Portanto, nesse quadro, temos que rever estas ferramentas o tempo todo para podermos ajustá-las com precisão aos tempos atuais.

Y además, frente a una crisis social y económica, las asambleas barriales que daban inicio al Presupuesto Participativo servían también como contención hacia el vecino. Y claramente había una voluntad política en ese momento de llevar estas propuestas adelante, sobre todo la Intendencia de Hermes Binner, que fue quien inició también este proceso, el daba a su equipo los lineamientos para poder llevar adelante esta herramienta, y eso nos parece esencial y lo hemos debatido durante todos estos años, que sin voluntad política una herramienta como esta es muy difícil de llevar adelante. Porque no implica solo la participación de los vecinos, sino un trabajo hacia adentro, también de la municipalidad, que a veces es mucho más difícil que el que uno tiene con los vecinos hacia afuera. Entonces, las prioridades de gobierno en ese momento, yo creo que estuvieron bien marcadas y estaban los recursos, además que acompañaban a las municipalidades en ese momento y que por hoy las municipalidades cada vez tienen más funciones, pero a su vez tienen pocos recursos para poder enfrentarlas. Entonces, en ese marco, todo el tiempo tenemos que estar revisando estas herramientas para poder justamente ajustarlas a los tiempos que corren.

Davi Caputo

Vocês falaram de Binner, e nos interessa saber como a mudança de agen-

tes políticos afetou o processo de descentralização de Rosário e quais os desafios de manter o Orçamento Participativo funcionando como uma política de Estado, desvinculada de um único governo.

Ustedes hablaron de Binner, y nos interesa saber cómo el proceso de cambio de agentes políticos afectó el proceso de descentralización en Rosario, y cuáles son los desafíos de mantener el PP funcionando como una política de Estado desvinculada de un único Gobierno.

Laura Bartolacci

Na cidade de Rosário, não houve grandes mudanças políticas. A mesma frente sempre

governou, primeiro o socialismo e depois uma frente que se formou quando Pablo Javkin tomou posse da Prefeitura. Nesse sentido, como temos mais ou menos as mesmas diretrizes políticas, a decisão de apoiar a ferramenta nunca foi questionada. A vontade política de manter o OP sempre esteve presente. Obviamente houve mudanças em algumas questões operacionais internas, mas, de fato, quando em 2002 o OP foi colocado na portaria, foi um dos sinais mais fortes do desejo de estabelecer uma política pública que perdurará ao longo do tempo. Depois ela pode até ser questionada - e acho que acabaremos fazendo isso com a Macarena, porque é o que temos feito nos últimos quatro anos, pelo menos durante meu mandato - e ver como podemos adaptá-la, mas a decisão política de apoiá-la nunca será alterada.

En la ciudad de Rosario no hubo grandes cambios bruscos políticos. Siempre está gobernando el mismo frente, primero el socialismo y luego un frente que se conformó cuando asumió Pablo Joaquín a la Intendencia. En ese sentido, al tener más o menos los mismos lineamientos políticos, la decisión política de sostener la herramienta nunca se puso en cuestión. La voluntad política de sostener la herramienta estuvo siempre. Obviamente que hubo cambios, en algunas cuestiones de funcionamiento hacia el interior, pero de hecho cuando en el 2002 queda plasmada en la ordenanza, yo creo que ese es uno de los signos más fuertes de cuando uno quiere instaurar una política pública y que permanece en el tiempo. Después podemos cuestionar - y, creo que después lo vamos a terminar haciendo con Marcarena, porque es lo que lo que estuvimos haciendo en los últimos cuatro años, por lo menos que yo estuve en la gestión - esta herramienta y ver cómo la adaptamos, pero la decisión política de sostenerla no se cambia nunca.

Macarena Raya

Penso também que na cidade tínhamos uma história do mesmo partido governante, por isso a vontade política de apoiar o OP nunca mudou. E como eu disse antes, os cenários mudaram, então, por exemplo, neste momento, a Argentina está mais uma vez tendo uma crise, ou a crise existente está se aprofundando, ao ponto do município ver seu orçamento cortado. Portanto, há dificuldades para executar certas obras. Então, repensar o Orçamento Participativo implica também repensar o que entendemos por Orçamento Participativo, se são apenas obras, se são oficinas, se temos que o propor por temáticas. Eu e a Laura temos trabalhado, nos últimos quatro anos, para que o Orçamento Participativo tenha um protagonismo e para que os cidadãos sintam o impacto dos projetos em seus territórios.

Talvez, antes tínhamos muitos projetos e acabaram diluídos nas tarefas de manutenção urbana que o município tinha. É o que a comunidade cobra o tempo todo, não eram projetos transversais, nem com visões estratégicas, nem que transformassem a vida de mais de um quarteirão. Então, o que nos propusemos fazer nestes quatro anos, entre 2019 e 2023, foi precisamente revalorizar esta ferramenta para que os projetos sejam significativos, em termos do valor de construção — inclusive foram construídos centros de saúde e foram entregues ambulâncias. E hoje, novamente temos que olhar, parar neste momento e executar os compromissos que já assumimos no ano passado e, também, repensar como vamos continuar propondo essa ferramenta aos cidadãos, além de todas as outras que temos no ecossistema de participação, e não prometer coisas que não podemos cumprir. Parece-me que este é um debate que também acontece dentro do município e que nestes quatro anos também temos trabalhado em como envolver as secretarias desde o início dos projetos, e não que elas depois sintam que nós só as aguardamos para a fase final de votação ou validação dos projetos. O desafio é interno, nas equipes técnicas, uma vez que os funcionários, tanto no nível do secretariado quanto nos níveis inferiores, precisam estar convencidos do potencial dos cidadãos em participarem ativamente da definição do orçamento.

Yo pienso también que tuvimos en la ciudad una historia del mismo partido gobernante, entonces no se cambió nunca la voluntad política de sostener el PP. Y como decía antes, cambiaron los escenarios, entonces, por ejemplo, en este momento Argentina vuelve a estar teniendo una nueva crisis, o se profundiza la crisis ya existente, en niveles donde el municipio ve recortado su presupuesto y también le es difícil encarar ciertas obras. Entonces, repensar el Presupuesto

•
•
• Participativo también implica repensar qué entendemos por Presupuesto Participativo, si son solo obras, si son talleres, si tenemos que proponerlo por temáticas... Entonces, nosotros con Laura estuvimos trabajando durante los últimos cuatro años en volver con que el presupuesto participativo tenga protagonismo y que los vecinos sientan la incidencia de los proyectos en sus territorios.

• Quizás antes los proyectos eran demasiados, y se diluyen en las tareas de mantenimiento urbano que tenía la municipalidad. Eso es lo que reclama todo el tiempo el vecino en el territorio, no eran proyectos ni transversales, ni con miradas estratégicas, ni que transformaran la vida de más allá de una cuadra. Entonces, lo que nos propusimos en estos cuatro años, entre 2019 y 2023, fue justamente revalorizar esta herramienta y que los proyectos sean significativos, tanto de puesta en valor de construcción, incluso se han construido centros de salud, se han entregado ambulancias. Y hoy, nuevamente tenemos que mirar, parar en este momento y ejecutar los compromisos que ya tenemos asumidos los del año pasado y también repensar cómo le vamos a seguir proponiendo a los vecinos esta herramienta, más allá de todas las otras que tenemos en el ecosistema de participación y no prometer cosas que no podamos cumplir. Entonces, me parece que eso es un debate que también hacia el interior de la Municipalidad y que en estos cuatro años también lo estuvimos trabajando de cómo involucrar a las secretarías desde el inicio de los proyectos, y no que luego sientan que solos las buscamos para la etapa final de votación o la validación de los proyectos. El desafío es hacia el interior, hacia los equipos técnicos, ya que los funcionarios que son a nivel secretarías y luego para abajo, estén convencido de las potencialidades de que los vecinos estén inmersos en la elección de un presupuesto.

• **Henrique Porto**

• Gostaríamos de falar um pouco mais precisamente destes últimos quatro anos, quando ocorreram todas essas modificações. Sabemos que existe uma série de mecanismos como os Conselhos de bairro, visitas domiciliares e, especificamente, uma nova metodologia para o Orçamento Participativo da cidade de Rosário. Então gostaríamos de perguntar como o governo percebeu que era preciso mudar a metodologia e fazer as modificações que vocês implementaram nesses últimos quatro anos.

• Nos gustaría hablar un poquito más justamente sobre estos últimos cuatro años, cuando ocurrieron todas estas modificaciones. Sabemos que están en marcha una serie de mecanismos como los Consejos de barrio, las visitas domi-

ciliarias, y propiamente una nueva metodología para el PP de la ciudad de Rosario. Entonces nos gustaría preguntar cómo se dio cuenta el gobierno que era necesario cambiar la metodología y hacer todas esas modificaciones que ustedes han puesto en marcha en estos últimos cuatro años.

Laura Bartolacci

Parece-me que esta questão se divide em duas respostas que andam de mãos dadas. Uma delas é o que vem acontecendo com a ferramenta depois de tantos anos e com todas as mudanças que ocorrem ao longo do tempo. Nós, quando iniciamos a gestão com Macarena e toda a equipe, começamos a analisar o funcionamento do OP nos últimos anos, e a verdade é que tínhamos notado uma queda enorme no número de eleitores. Depois, tivemos um problema em que havia uma figura que era como uma espécie de referência de bairro, ou seja, havia pouca rotatividade, pouca participação de gente nova, de gente mais jovem. Os projetos eram muito dispersos, eram todos projetos muito pequenos, que, como Macarena disse antes, às vezes tinham a ver, por exemplo, com mudar um semáforo, consertar uma calçada, fazer uma rampa especial na calçada para cadeiras de rodas, para carrinhos de bebê. Ou seja, eram projetos pequenos que naquela altura funcionavam, mas, quando assumimos, percebemos que esse tipo de questão tinha que ser resolvida pela gestão diária do município. Já no Orçamento Participativo tínhamos que ouvir o que mais a comunidade nos dizia ser necessário.

Houve também um número significativo de projetos que não foi concretizado, levando a uma perda de confiança na ferramenta, porque as pessoas deixaram de votar porque viram que os projetos não estavam sendo realizados. E junto com isso havia também a questão de que, no ano passado, a votação foi eletrônica e o número de eleitores foi bem menor.

Por outro lado, o que aconteceu, e que abalou a todos nós, foi a questão da pandemia. A pandemia nos obrigou a nos fechar, a nos repensar e a repensar a ferramenta para ver como sairíamos depois dela. A pandemia acelerou o uso da tecnologia e os cidadãos se acostumaram a participar de maneiras diferentes. Nós, naquela altura, e a Macarena pode dizer mais tarde, claro, começamos a fazer conselhos de bairro virtualmente e foi incrível como a participação aumentou. Porque as pessoas estavam em casa, precisavam de contacto, precisavam de saber quais as decisões que os governos estavam tomando, então nessa altura a questão dos Conselhos de Bairro virtuais correu muito bem. Durante a pande-

•
•
• mia, essa forma de se relacionar por meio digital também impactou a ferramen-
• ta. Assim, todas essas mudanças e os desgastes que a ferramenta mencionada
• anteriormente sofreu nos levaram a repensar o Orçamento Participativo, exigin-
• do que introduzíssemos novas ferramentas e novas abordagens.

• Me parece que esa pregunta se divide como en dos respuestas, que van
• de la mano. Una es lo que venía sucediendo con la herramienta, luego de tantos
• años y con todos los cambios que se producen a través del tiempo. Nosotros,
• cuando subimos en la gestión con Macarena y con todo el equipo, empezamos
• a analizar el funcionamiento de la herramienta en los últimos años, y la verdad
• es que habíamos notado una caída enorme en la cantidad de votantes. Después,
• teníamos un problema en que había una figura que era como una especie de
• referente barrial, o sea, había poco recambio, poca participación de gente nueva,
• de gente más joven, que era casi nula. Los proyectos eran muy dispersos, eran to-
• dos proyectos muy chiquitos, que como contaba Macarena antes, a veces tenían
• que ver con, por ejemplo, cambiar un semáforo, arreglar una vereda, realizar
• una rampa especial en una vereda para sillas de ruedas, para cochecitos... O sea,
• eran proyectos chicos que en ese momento funcionaron, pero cuando nosotros
• asumimos notamos que este tipo de cuestiones tenía que ser solucionadas por
• la gestión diaria del municipio, en cuanto a lo que era Presupuesto Participativo,
• había que escuchar qué más nos estaban diciendo los vecinos en los barrios que
• se necesitaba.

• También había una importante cantidad de proyectos que no se habían
• concretado, por lo cual había una pérdida de confianza en la herramienta, por-
• que la gente dejaba de votar porque veía que los proyectos no se hacían. Y junto
• a eso, también se sumaba el tema de que el último año la votación había sido
• electrónica y la cantidad de votantes había sido mucho menor. Y por otro lado,
• lo que sucedió y que nos sacudió a todos fue el tema de la pandemia. El tema
• de la pandemia nos obligó a encerrarnos, a replantearnos y a repensar la herra-
• mienta para ver cómo salíamos después de ella. Aceleró, la pandemia, el uso de
• la tecnología, los vecinos se acostumbraron a participar de maneras diferentes.
• Nosotros en ese momento, y Macarena puede decir después seguro, pero co-
• menzamos a hacer los consejos barriales de manera virtual y fue increíble cómo
• aumentó la participación. Porque la gente estaba en su casa, tenía necesidad de
• contacto, tenía necesidad de saber qué decisiones estaban tomando los gobier-
• nos, así que en ese momento el tema de los Consejo Barriales virtuales nos fue
• muy bien. En la pandemia, este modo de relacionarse a través de lo digital tambi-

én tenía un impacto en la herramienta, entonces, todos estos cambios y aquellos desgastes que había sufrido la herramienta que mencioné antes, hicieron que nos replanteamos el PP y que tuviéramos que salir al escenario con herramientas nuevas y con formas nuevas.

Macarena Raya

Os 20 anos da ferramenta, a pandemia e, também, as novas formas de conectar os cidadãos foram importantes para repensar a metodologia. Nas reuniões do Orçamento Participativo — posso dar o exemplo do Distrito Noroeste — os mesmos cidadãos estavam sempre presentes, e tínhamos tentado encontrar alguns temas e fazer com que as reuniões durassem menos tempo, mas percebemos que se não propuséssemos algumas metodologias e se não nos comprometêssemos a respeitar um determinado horário, os cidadãos ficariam cansados. E, muitas vezes, aqui em Rosário pelo menos, os cidadãos são muito participativos, mas têm causas diferentes para participar. Temos muitos ambientalistas, ativistas pelos animais, muitas pessoas que só participam se estiverem a defender os direitos ambientais, os direitos humanos, muitas pessoas que participam nos grupos de mulheres e de gênero. Há também causas solidárias, enquanto faz frio, por exemplo, muitos cuidam de pessoas em situação de rua. Ou seja, aqui em Rosário já existe uma rede comunitária que participa ativamente, mas cada um em suas diferentes áreas. Assim, compreendemos a necessidade de não monopolizar a participação, mas de reconhecer que nos bairros já existem redes em funcionamento, como conselhos de bairro oferecidos pelo município, e a rede de contatos de cada escola. Portanto, não seria necessário apenas oferecer uma reunião — como foi oferecida anteriormente — a esses conselhos distritais para montar os projetos, mas tomar cada uma dessas instâncias como diferentes fontes de informação.

Nestes dois anos da nova modalidade de Orçamento Participativo, saímos à procura dos cidadãos casa por casa, no âmbito de operações de bairro onde foram realizadas diversas tarefas urbanas. Fomos de porta em porta entrevistando as pessoas onde, além de nos informar sobre o seu comportamento habitual em relação ao município, se estavam insatisfeitos ou se se preocuparam em ir ao distrito fazer uma reclamação, perguntamos também que ideias tinham para melhorar o bairro. Além das visitas de casa em casa, também abrimos um banco público de ideias, para o qual os cidadãos pudessem submeter um formulário online, ou levar à sede do distrito seus próprios formulários, caso não

110

participativo, salimos a buscar al vecino casa por casa, en el marco de operativos barriales donde se realizaban distintas tareas urbanas. Nosotros íbamos puerta a puerta haciéndole una entrevista a los vecinos, donde además de informarnos sus conductas habituales respecto de la municipalidad, si estaba disconforme o si se molestaba en ir al distrito, hacer algún reclamo, también preguntamos cuáles ideas tenía para mejorar el barrio. Además de las visitas casa por casa, también abrimos un banco público de ideas donde los vecinos podían subir tanto online o llevar al distrito su propia planilla si no lo sabían completar online sus sugerencias, ideas, proyectos... También los directores de distrito continuamente tenían distintas reuniones con grupos de interés, los colectivos de gobierno abierto. Todas estas ideas que íbamos sacando del territorio, conformamos en un único banco de ideas para que los directores y las distintas secretarías tengan priorizado cuáles temas eran destacados en cada territorio.

Entonces, a través de esa detección y de esa escucha permanente, logramos tener proyectos más enriquecidos y también más representativos. Si hacías una sola reunión como antes en los consejos distritales, participaron 20 personas, y como decía Laura, eran siempre los mismos. Justamente por la experiencia que hemos tenido y lo largo de distintas gestiones, nos damos cuenta de que no hay que darle trascendencia o importancia solamente a las vecinales, a los clubes, a los vecinos institucionalizados, sino que por el contrario, tenemos que nosotros desde el Estado acercarnos a quienes nunca participan y de ellos sacar también las ideas.

Laura Bartolacci

Justamente por isso, transformamos tudo o que chamamos de ecossistema de participação cidadã, que são, basicamente, diferentes ferramentas por meio das quais, ao longo do ano, ouvimos os cidadãos utilizando diferentes formas de participação e tecnologias, seja presencial ou virtualmente. O que foi feito foi tirar aquele reducionismo que tinha a primeira portaria, que eram as rodadas de reuniões, e criar muitos canais de escuta que são mantidos o tempo todo, durante todo o ano. E, a partir daí, a nossa Secretaria, junto com as demais secretarias municipais, pode desenvolver projetos de grande porte, ou seja, muito maiores, que tenham maior impacto no território e que, por sua vez, respondam às solicitações que as comunidades nos fazem, aos pedidos de escuta e às propostas. Contamos, também, como diz Macarena, com um banco de ideias que também é composto por ideias ou projetos que os cidadãos podem,

•
•
• eles mesmos, efetivar. Os projetos ganharam maior magnitude e impacto no
• território. Fazem parte desse ecossistema de participação cidadã: os conselhos
• de bairro, as visitas das equipes de proximidade e diretores distritais, os agentes
• que vão de casa em casa, as reuniões com organizações não governamentais ou
• comunitárias, ou com diferentes grupos, além da possibilidade de que a comuni-
• dade sugira projetos em nossa plataforma digital. Ademais, existem as operações
• de bairro, que é onde atua todo o município em determinadas áreas e trabalha-
• mos lá por uma semana ou 15 dias diretamente com as pessoas, ouvindo o que
• elas querem, o que elas precisam, o que é importante para elas, etc.

• Esse mecanismo também permite que nos organizemos de forma dife-
• rente internamente. Porque nós, da equipe do projeto, juntamente com as secre-
• tarias envolvidas, que são responsáveis por executá-los, conseguimos determinar
• o perfil dos projetos de alto impacto, o que nos permitiu dar a esses projetos um
• peso muito maior no trabalho diário das secretarias e garantir que a prefeitura
• e as secretarias tivessem interesse em implementá-los e executá-los. Quando os
• projetos eram muito pequenos e estavam espalhados por todo o território, era
• muito difícil controlar e auditar internamente o cumprimento de cada um des-
• ses requisitos. Era como uma espécie de demanda enorme e infinita que nunca
• poderia ser totalmente pesquisada e implementada. Isso significava que muitas
• vezes terminávamos o ano sem concluir a execução de todos esses projetos.

• Por eso justamente, nosotros transformamos todo eso que nosotros lla-
• mamos de el ecosistema de participación ciudadana, que básicamente son dis-
• tintas herramientas a través de las cuales durante todo el año nosotros vamos
• escuchando con distintos formatos y con distintas formas de participación y con
• distintas tecnologías a los vecinos, ya sea presencial o de manera virtual. Lo que
• se hizo fue sacar ese reduccionismo que tenía la ordenanza primera que era las
• rondas de reuniones, y crear un montón de canales de escucha que se mantienen
• durante todo el tiempo, durante todo el año. Y a partir de ahí, nuestra Secretaría
• junto con el resto de las secretarías del municipio, puede elaborar proyectos de
• gran escala, o sea, que sea mucho más grandes, que tengan un mayor impacto
• sobre el territorio y que a su vez respondan a los pedidos que los vecinos nos es-
• tán haciendo, a los pedidos de escucha, las propuestas. Con también, como dice
• Macarena, un banco de ideas que también está conformado por ideas propias o
• proyectos que los vecinos pueden subir. Pero los proyectos pasaron a ser proyec-
• tos de mucha más envergadura y de mucho más impacto en el territorio. Parte
• de este ecosistema de participación ciudadana está compuesto por los consejos

barriales, las visitas de los equipos de cercanía y de los directores de distrito, los casa por casa, las reuniones con las organizaciones no gubernamentales o con las vecinales, o con distintas agrupaciones ciudadanas, los vecinos pueden subir a través de nuestra plataforma digital proyectos para que puedan ser contemplados, los operativos barriales, que son donde se despliega todo el municipio en determinadas zonas y nosotros ahí trabajamos durante una semana o 15 días directamente con los vecinos, escuchando lo que quieren, lo que necesitan, lo que les importa, etcétera.

Este mecanismo también nos permite a nosotros internamente organizarnos distinto. Porque, nosotros de la equipe de proyectos, junto con las secretarías involucradas, que son después las encargadas de llevarlos adelante, logramos determinar el perfil de proyectos de alto impacto, lo que nos permitió que también estos proyectos tengan mucho más peso dentro del accionar diario de las secretarías, y también haya un interés del municipio y de las secretarías por poder concretarlos y llevarlos adelante. Siendo que cuando los proyectos eran muy pequeños y estaban muy diseminados por todo el territorio, era muy difícil internamente controlar y auditar el cumplimiento de cada uno de esos requerimientos. Pasaba a ser como una especie de demanda enorme, infinita, que nunca terminaba de poder relevar y de poder concretar. Esto llevaba a que muchas veces termináramos el año sin terminar de ejecutar todos esos proyectos.

Henrique Porto

O que fizeram em Rosário é muito impressionante para nós. Estamos estudando alguns processos de Orçamento Participativo mais recentes, como Bogotá, Cidade do México, mas são propostas novas. Vocês, em Rosário, reformaram um processo de mais de 20 anos. Para nós aqui de Belo Horizonte, por exemplo, é muito interessante saber que vocês tiveram condições de fazer isso, porque agora estamos reiniciando um processo de Orçamento Participativo que ficou paralizado por 8 anos, e a retomada do processo é pior do que se desenvolvia há oito anos. Então é realmente muito impressionante ver todas as mudanças que vocês conseguiram fazer em Rosário. Agora gostaríamos de saber um pouco mais sobre as plataformas digitais.

Es muy impresionante para nosotros lo que han hecho en Rosario. Estamos estudiando algunos procesos de PP más recientes como de Bogotá, de la Ciudad de México, pero estas son propuestas nuevas. Ustedes en Rosario han reformado un proceso de más de 20 años. Para nosotros aquí en Belo Horizon-

•
•
• te, por ejemplo, es muy interesante saber que ustedes han tenido las condiciones
• de hacer esto, porque ahora estamos recomenzando un proceso de PP que es-
• tuvo encerrado aquí por 8 años, y la reanudación del proceso es peor de lo que
• era ocho años atrás. Entonces realmente es muy impresionante ver todos los
• cambios que ustedes han podido hacer en Rosario. Ahora nos gustaría saber un
• poquito más sobre las plataformas digitales.

•
• **Davi Caputo**

• Vocês falaram um pouco sobre isso, mas gostaríamos de saber como é
• importante se dedicar à conectividade, à transparência de dados, ao investimento
• em estrutura física e digital, à criação de plataformas virtuais. Como isso afeta
• diretamente Rosário e o processo do Orçamento Participativo?

• Ustedes hablaron un poco sobre esto, pero nos gustaría saber de qué
• manera es importante dedicarse a la conectividad, la transparencia de los datos,
• la inversión en estructura física y digital, la creación de las plataformas virtuales.
• ¿Cómo esto afecta directamente a Rosario y al proceso del PP?

•
• **Laura Bartolacci**

• Desde que o prefeito assumiu o cargo, em 2019, parte da nossa secretaria
• estava focada em tudo que era o trabalho de transformação digital do município.
• A ideia era poder potencializar o valor público da ação governamental, através da
• modernização do Estado e da habilitação de novos canais de comunicação e de
• interação com os cidadãos. Isso se desdobrou em muitos objetivos: digitalizar
• o Estado, digitalizar a interação cidadão-Estado, ter um Estado baseado em da-
• dos para poder, a partir daí, gerar políticas públicas baseadas em evidências. Na
• infraestrutura do espaço público houve muitas mudanças e muita introdução de
• tecnologia. Através de câmeras, totens de segurança e muitos outros sistemas,
• promovemos competências digitais, ou seja, foram instaladas oficinas de robó-
• tica nos bairros. A transformação que Rosário passou foi muito forte, desde a
• gestão do Pablo passamos a ter um portal transacional que nos relaciona com
• os cidadãos. Não se trata mais daquele portal institucional com o qual estamos
• acostumados, onde se promovem atos governamentais. Agora, é como acessar
• uma página de serviços, onde você pode resolver questões de forma prática,
• simples e intuitiva, diretamente de sua casa, abrangendo desde procedimentos e
• solicitações até reclamações relacionadas ao município.

• Também é gerado um perfil digital, que é como quando você entra em
•
•

um banco e cria seu perfil, aí você pode ter seus documentos, você pode ter tudo carregado apenas uma vez, isso também ajuda o papel do município. E permite fazer uma troca, receber notificações, poder fazer julgamentos virtuais de multas de trânsito em vias públicas, por exemplo, foi um avanço muito grande. Foram realizadas várias intervenções e dado um novo rumo ao tratamento de dados. Foi relançado um portal de dados municipais, onde todas as informações relacionadas à gestão e à cidade podem ser consultadas por meio de um sistema de dados abertos, alinhado com as políticas internacionais. Existem indicadores, relatórios, mapas. A população tem acesso a tudo, desde o número de nascimentos até a evolução das árvores nos espaços públicos, num portal que pode ser consultado por qualquer cidadão e pelos meios de comunicação.

E, nesse contexto, o que foi definitivamente incorporado foi a votação digital do Orçamento Participativo. Foi um trabalho bastante árduo porque também tínhamos que sair e procurar os cidadãos para, às vezes, ensiná-los a usar uma ferramenta. Mas os centros municipais do Distrito também colaboraram muito, temos muita capilaridade no território, isso permite-nos estar em contato permanente com o máximo de cidadãos que pudermos. Foi também criado um portal de participação cidadã que está sob a tecnologia Decidim. Esse portal é aquele que utilizamos justamente para comunicar sobre os processos que estamos realizando, os conselhos de bairro, se houver alguma dúvida, avisar ou transmitir aos cidadãos o que são os locais onde nos encontramos, os dias, a documentação de tudo o que tem a ver com os relatórios.

A partir de que el intendente asume en el 2019 parte de nuestra secretaría estaba enfocada en todo lo que era el trabajo de transformación digital del municipio. La idea era de poder potenciar el valor público del accionar gubernamental a través de la modernización del Estado y a través de la habilitación de nuevos canales de comunicación con la ciudadanía y de interacción con la ciudadanía. Esto significaba muchos puntos: digitalizar el Estado, digitalizar la interacción ciudadanía-Estado, tener un Estado basado en datos para poder a partir de ahí, generar políticas públicas basadas en evidencia. En la infraestructura del espacio público, hubo muchos cambios y mucha introducción de tecnología, por cámaras, tótems de seguridad y un montón de otros sistemas, hicimos la promoción de las habilidades digitales, o sea, en los distritos se instalaron talleres de robótica. La transformación que Rosario sufrió fue muy fuerte, nosotros a partir de la gestión de Pablo pasamos a tener un portal que es muy transaccional, que nos relaciona con los ciudadanos. Ya no es ese portal institucional que a veces

•
•
•
• estamos acostumbrados a ver donde se promocionan los actos de gobierno, sino
• que es como entrar a una página de trámites, donde vos podés resolver y solu-
• cionar desde tu casa y de forma cómoda y sencilla y muy intuitiva de trámites y
• cuestiones relacionadas a reclamos que tienen que ver con el municipio.

• También se genera un perfil digital, que es como cuando vos entras a un
• banco y te haces tu perfil, entonces vos ahí puedes tener tus documentos, podés
• tener cargado todo por única vez, esto también ayuda el papel del municipio. Y
• te permite tener un intercambio, recibir las notificaciones, poder hacer juzga-
• mientos virtuales, por ejemplo, de las multas de tránsito en la vía pública, fue
• un avance, en la verdad, muy grande. También se trabajó y se le dio una vuelta
• de tuerca a lo todo lo que era el tratamiento de los datos, se volvió a relanzar un
• portal de datos del municipio, donde se pueden consultar todos los datos que
• conciernen a la gestión y a la ciudad a través de un sistema de datos abiertos que
• está alineado con las políticas internacionales. Hay indicadores, informes, mapas,
• se puede saber desde la cantidad de nacimientos hasta la evolución del arbolado
• en el espacio público, en un portal que puede ser consultado por cualquier ciu-
• dadano, por los medios de comunicación.

• Y dentro de este marco, lo que se incluyó fue definitivamente el voto del
• Presupuesto Participativo de manera digital. Fue un trabajo bastante arduo por-
• que también hubo que salir a buscar a los vecinos para a veces enseñarles a usar
• una herramienta. Pero también los centros municipales de Distrito colaboraron
• mucho, tenemos mucha capilaridad en el territorio, esto nos permite estar en
• contacto permanente con la mayor parte de vecinos que podemos. También se
• armó un portal de participación ciudadana que está bajo la tecnología Decidim
• que ese portal es el que nosotros usamos justamente para comunicar sobre los
• procesos que estamos llevando adelante, los consejos barriales, si hay alguna
• consulta, contar o transmitir a los vecinos cuáles son los lugares donde nos
• reunimos, los días, la documentación de todo lo que tiene que ver con los
• informes...

•
• **Macarena Raya**

• O Orçamento Participativo, na última edição, tinha sido digital, mas não
• houve divulgação ou apoio para que as pessoas votassem. Esperava-se que vo-
• tassem por si. Isso tinha acontecido em 2019, quando, pelo menos os cidadãos
• de Rosário, ainda não estavam tão familiarizados com a votação numa platafor-
• ma online e menos ainda com o Orçamento Participativo. Assim, nestas edições

que tentámos atualizar o Orçamento Participativo, manteve-se a votação digital, garantimos mais de 300 pontos por toda a cidade, desde os centros comerciais, às portas dos clubes, aos centros de saúde, aos bairros, onde através de tablets ou de diferentes dispositivos e celulares, fomos procurar esse voto e mostrar aos cidadãos quais projetos estavam disponíveis. Também fizemos isso durante “as noites de pedestres” (noites nas quais todos os comércios abrem as portas até meia-noite). Então, justamente a ideia de tudo o que Laura disse e que o prefeito pensou naquele momento, entre 2019 e 2023, foi de criar a Secretaria de Modernização e Proximidade, por causa da necessidade de modernizar o Estado para dentro e para fora. E sempre resgatando o valor do tempo para o cidadão, para que ele não continue perdendo tempo esperando os encontros presenciais para fazer esses trâmites, mas para que eles possam fazê-los no conforto de suas casas. E fazer também no interior do Estado através, por exemplo, de um dos projetos que foi liderado por Germán Giró¹², que era secretário de Modernização, a geolocalização de onde estavam todos os carros da prefeitura, as câmaras municipais.

Realmente, toda a transformação digital realizada foi impressionante, mais de 400 trâmites digitalizados. Nós, da Subsecretaria de Proximidade, não poderíamos esquecer, junto com toda essa modernização, a necessidade de a comunidade continuar a ser escutada. Aí a modernização e a proximidade enquadraram-se perfeitamente para mim, no sentido de que tínhamos que continuar indo pessoalmente para encontrar as pessoas, contando-lhes estas novas mudanças e acompanhando-as neste processo digital. Hoje, que os desafios também persistem, temos um assistente digital, o Muni Bot, que também continua se desenvolvendo e aprendendo através da inteligência artificial. Estamos formando estagiários locais para que possam chegar às associações de bairro, e possam aconselhar os cidadãos sobre tudo o que diz respeito à digitalização dos trâmites. E, precisamente, no caso do Orçamento Participativo, também é possível acompanhar pessoalmente. A tecnologia deve hibridizar de mãos dadas com o presencial o tempo todo, nem uma coisa nem outra podem andar sozinhas neste momento.

El Presupuesto Participativo, en la última edición, había sido digital, pero no había habido una promoción ni acompañamiento a que las personas voten, se esperaba que voten por sé. Eso había sido en 2019, donde todavía al menos los ciudadanos rosarinos no estaban tan familiarizados con votar en una plataforma online y aún menos del Presupuesto Participativo. Entonces, en estas

12 Germán Giró

Ex- Secretário de modernização e cofundador da Ene-simal, que é uma empresa dedicada à criação de plataformas digitais baseadas em ciência da computação, ciência de dados e inteligência artificial que possibilitam novos negócios digitais por meio de parcerias corporativas.

•
•
• decisiones que intentamos en refrescar el Presupuesto Participativo, se mantuvo
• la votación digital, garantizamos más de 300 puntos en toda la ciudad, desde
• centros comerciales, puertas de clubes, centros de salud, los distritos, donde a
• través de tablets o de distintos dispositivos de celulares íbamos a buscar ese voto
• y mostrarle a los vecinos cuáles eran los proyectos disponibles. También lo hici-
• mos en lo que llamamos acá de noches peatonales, donde todos los comercios
• abren sus puertas hasta la medianoche. Entonces, justamente la idea de todo lo
• que contaba Laura y de que el intendente pensó en su momento, entre 2019 y
• 2023, fue la Secretaría de Modernización y Cercanía por esa razón: la necesidad
• de modernizar el Estado hacia adentro, hacia afuera. Y rescatando siempre el
• valor del tiempo para el vecino, de que no siga perdiendo tiempo esperando, en
• este caso en los distritos, hacer esos trámites, sino que desde la comodidad de
• su casa pueda hacerlo. Y también hacer el interior del Estado a través de, por
• ejemplo, uno de los proyectos que todo lo encabezó Germán Giró, quien fue
• el secretario de Modernización, la geolocalización de donde estaban todos los
• autos de la municipalidad, las cámaras municipales...

•
• Realmente toda la transformación digital que se hizo fue impresionante,
• más de 400 trámites digitalizados. Nosotros desde la parte de la Subsecretaría
• de Cercanía no podíamos olvidarnos a la par de toda esa modernización, de
• la necesidad del vecino, de seguir siendo escuchado. Ahí la modernización y
• la cercanía para mí se encastra perfectamente, en el sentido de que, nosotros
• teníamos que seguir yendo a para el vecino cara a cara, contarles estos nuevos
• cambios y acompañarlo en este proceso digital. Por hoy los desafíos también si-
• guen siendo acompañarlos, ahora tenemos un asistente digital, el Muni Bot, que
• también sigue desarrollándose y aprendiendo a través de la inteligencia artificial.
• Estamos capacitando a los pasantes de cercanía para que justamente lleguen a
• las asociaciones vecinales, y los puedan asesorar a los vecinos en todo lo que sea
• digitalización de trámites, y en justamente respecto del caso del Presupuesto Par-
• ticipativo, también ir a acompañar presencialmente. Todo el tiempo la tecnología
• debe hibridar de la mano de lo presencial, no puede ir sola ni una cosa ni la otra
• en estos momentos.

• **Henrique Porto**

•
• Creio que vocês disseram que a plataforma do Orçamento Participativo
• está hospedada no Decidim, certo? Você tiveram algum contato com os bar-
• celoneses que criaram a plataforma? Como foi essa troca pela construção da

plataforma do Rosário?

¿Creo que ustedes han dicho que la plataforma del Presupuesto Participativo está hospedada en Decidim, no? ¿Ustedes tuvieron algún contacto con los barceloneses que han hecho la plataforma? ¿Cómo fue este intercambio para la construcción de la plataforma de Rosário?

Macarena Raya

O diretor de Governo Aberto ficou encarregado de administrar todas essas reuniões, não só com a Espanha, mas também com cidades latino-americanas que já usavam essa tecnologia, como por exemplo Montevideú e Buenos Aires, que já havia usado essa tecnologia e depois abandonaram o portal. Acima de tudo, o escolhemos porque é um software livre e porque nos permitiu mostrar tanto informações gerais, como a agenda de conselhos de bairro, dados e documentações. Algo que destacamos no portal é toda a documentação que temos em Rosário Participa desde 2020. Temos absolutamente todos os relatórios de monitoramento e avaliação de todas as instâncias de participação carregados trimestralmente e, também, um relatório anual. Esse acompanhamento é percebido por muitos estudantes aqui de Rosário, e talvez de outras localidades também, que estão nos questionando sobre essa prestação de contas que fazemos e que é algo que nosso município se destaca.

Muitas cidades estão trabalhando o Orçamento Participativo de diferentes maneiras. Acredito que em Rosário, ao vestirmos a camisa da nossa cidade, demonstramos um carinho especial por seus habitantes. O trabalho que realizamos nos territórios é quase único: buscar as pessoas de porta em porta e manter uma presença permanente ao longo do ano em cada área da cidade é, de fato, algo que nos diferencia.

El director de Gobierno Abierto se encargó de gestionar todas esas reuniones, no solo con España, sino también con ciudades latinoamericanas que ya usaban esta tecnología, por ejemplo Montevideo, y también Buenos Aires había usado esta tecnología y después abandonaron el tema del portal. Y sobre todo la elegimos porque es un software libre y porque nos permitía mostrar tanto información como la posibilidad de una agenda de consejos barriales, mostrar datos, documentación... Algo que destacamos del portal es toda la parte de documentación que tenemos en Rosario Participa desde el 2020, tenemos absolutamente todos los informes de seguimiento y evaluación de todas las instancias de participación subidos trimestralmente y además un informe anual. Ese seguimiento

•
•
• es visto por muchos estudiantes de acá de Rosario, y quizás de otras localidades
• también, que nos están preguntando sobre esta rendición de cuentas que hace-
• mos nosotros, que es algo que destaca nuestro municipio.

• Y muchísimas ciudades están trabajando el Presupuesto Participativo de
• distintas formas, yo creo que Rosario, cuando nos ponemos acá la camiseta de
• nuestra ciudad, tiene una especial calidez con los vecinos, y que el trabajo en ter-
• ritorio que hacemos es casi único. Ir a buscarlos puerta a puerta, tener presencia
• permanente todo el año en cada territorio de la ciudad, es realmente algo que
• que nos destaca.

• **Henrique Porto**

• Gostaria agora de voltar um pouco no tempo e falar sobre o início do
• processo de descentralização. Somos arquitetos e urbanistas, por isso estamos
• muito interessados no papel dos equipamentos públicos no processo de des-
• centralização territorial. Gostaríamos de saber mais sobre os centros de par-
• ticipação comunitária. Qual o papel que estas instalações desempenharam no
• processo de descentralização, nas décadas de 1990 e 2000?

• Me gustaría ahora volver un poquito en el tiempo, y hablar del comienzo
• del proceso de descentralización, porque nosotros somos arquitectos y urba-
• nistas entonces nos interesa mucho el aspecto de los equipamientos públicos
• del proceso de descentralización territorial. Nos gustaría preguntar un poquito
• sobre los centros de participación comunal. ¿Qué papel han desempeñado estos
• equipamientos en el proceso de descentralización, en los 90 y en los 2000?

• **Laura Bartolacci**

• São edifícios emblemáticos, como Macarena mencionou no início. Mui-
• tos deles foram desenvolvidos por arquitetos famosos, alguns argentinos e ou-
• tros não. Situam-se no território como locais de referência, de um ponto de
• vista arquitetônico extremamente importante e marcante para os cidadãos. Com
• exceção de Villa Hortensia e do centro da cidade, que são locais mais antigos e
• restaurados, os demais são edifícios novos e modernos que inicialmente foram
• vistos como uma solução para a questão dos trâmites e da descentralização ad-
• ministrativa do município e, também, da descentralização dos serviços urbanos.
• Ou seja, tudo o que tem a ver com a manutenção do tecido urbano. Mas, como
• dissemos antes, como tudo, os tempos estão mudando, os procedimentos estão
• digitalizados, as pessoas deslocam-se menos para os centros municipais para
• realizar procedimentos e, portanto, a circulação dos cidadãos diminui. Então,

o que se tem discutido nos últimos anos — os bairros também têm auditórios, com espaços onde funcionam gabinetes culturais, alguns têm centros de saúde associados, ou muito próximos deles — é alimentá-los com todo tipo de atividades que nada tem a ver com o administrativo, mas tem a ver com o recreativo, o cultural, o social e até o desportivo.

A ideia é justamente que esses locais sejam novamente redesenhados de acordo com o interesse do cidadão. Por isso, Pablo lidera, agora com a secretaria de Macarena, um projeto que tem a ver com a refuncionalização dos centros municipais de distrito, o que eles querem chamar de “centros cívicos”. Porque a ideia seria essa, que sejam equipamentos móveis que possam ser utilizados para diversas funções, que a comunidade possa se apropriar desses espaços para realizar atividades, para se reunir. Isso mudaria bastante a lógica original, inclusive porque, até os horários, que são os horários administrativos do município, seriam alterados. Isto também nos permite ter mais capilaridade no território, porque permite-nos mantê-los abertos até horários diferentes, permite-nos que as pessoas façam usos diferentes dos locais públicos. Mudam a dinâmica, mudam muitas questões. Não se esqueçam que aqui também lutamos muito com a questão da insegurança, para que possamos ganhar a rua e conseguir fazer com que as pessoas, apesar de tudo, continuem se mobilizando para participar em reuniões, ou em atividades culturais, ou em oficinas. Isto é extremamente importante, para não retroceder na conquista das ruas por parte da maioria das pessoas de Rosário, que são pessoas boas e trabalhadoras.

Mas, como em todas as grandes cidades, problemas como o trânsito e a criminalidade, também nos afetam. Agora não estamos atravessando o melhor momento a nível do país, ou seja, as políticas do último governo têm sido muito duras e acreditamos que nos próximos meses a situação vai piorar muito. Por isso, mais do que nunca, é necessário ter estes locais de referência abertos aos cidadãos e organizações do entorno, para que neles, as pessoas possam encontrar apoio e ajuda. E, também, ajudar os idosos, porque não são apenas as crianças e os jovens que precisam de apoio. Está sendo realizado um grande trabalho, desde a gestão da qual participei, para promover a inclusão dos idosos nas novas tecnologias. Ajudá-los nos procedimentos, ajudá-los com muitas questões que às vezes eles não dão conta, como as ferramentas, isso também é um ponto importante.

Son edificios emblemáticos, como Macarena mencionaba al principio, muchos de ellos fueron desarrollados por arquitectos muy famosos, algunos ar-

•
•
• gentinos y otros no. Y se erigen en el territorio como lugares de referencia, desde el punto de vista arquitectónico sumamente importante, llamativo y referencial de los vecinos. Menos Villa Hortensia y el distrito del centro, que son lugares más antiguos que han sido restaurados, el resto son edificios nuevos, modernos y que en un principio fueron vistos como para resolver el tema de los trámites y la descentralización administrativa del municipio, y también la descentralización de los servicios urbanos, todo lo que es el mantenimiento urbano de la ciudad. Pero, como dijimos antes, como todo, los tiempos van cambiando, se digitalizan los trámites, la gente se mueve menos a los centros municipales de distrito con el objeto de hacer trámites y por ende la circulación de vecinos disminuye. Entonces, lo que se ha tratado en los últimos años, — los distritos también cuentan con auditorios, con espacios donde funcionan los gabinetes de cultura, algunos tienen asociado, o muy cerca de los mismos, centros de salud —, entonces lo que se trata es de nutrirlo de todo tipo de actividades que por ahí no tienen nada que ver con lo administrativo, que tienen que ver con lo recreativo, lo cultural, lo social y hasta lo deportivo.

•
• La idea justamente es que estos sean lugares que se vuelvan a rediseñar de acuerdo al interés ciudadano. Por eso, ahora Pablo está liderando un proyecto con la secretaría de Macarena, que tiene que ver con la refuncionalización de los centros municipales de distrito en lo que ellos quieren llamar “centros cívicos”. Porque la idea sería eso, de que sean equipamientos móviles que se puedan usar para distintas funciones y usos, que los vecinos puedan apropiarse de esos espacios para realizar actividades, para reunirse. Eso cambiaría bastante la lógica original, inclusive porque hasta los horarios, que son los horarios administrativos del municipio, se verían cambiados. Eso nos permite también tener más capilaridad en el territorio, porque nos permite tenerlos abiertos hasta distintas horas, nos permite que la gente pueda hacer un uso distinto de los lugares públicos, cambiar las dinámicas, cambian un montón de cuestiones. No se olviden que nosotros también acá luchamos mucho con el tema de la inseguridad, para nosotros poder ganar calle y poder hacer que la gente, a pesar de todo, se siga movilizándolo para asistir a reuniones, o actividades culturales, o talleres. Esto es sumamente importante, no retroceder en cuanto a ganar la calle por parte de la mayoría de las personas de Rosario, que son personas trabajadoras y buenas.

• Pero como en todas las grandes urbes, todo el resto de los problemas como el tráfico, la delincuencia también nos atraviesan. Tampoco, ahora estamos atravesando el mejor momento a nivel país, o sea, las políticas del último

•
•
•

gobierno han sido muy duras, creemos que en los próximos meses la situación se va a recrudecer muchísimo. Con lo cual, más que nunca se necesita tener estos lugares de referencia abiertos a los ciudadanos y a las organizaciones que están en los alrededores, y que la gente pueda encontrar ahí contención, ayuda. Y también ayudar los adultos mayores, porque no solamente los niños, los jóvenes la necesitan, sino también los adultos mayores se está trabajando mucho desde la gestión donde yo también participé, en todo lo que es la introducción de los adultos mayores en las nuevas tecnologías. Ayudarlos con los trámites, ayudarlos con un montón de cuestiones que a veces ellos no manejan, herramientas que no manejan, eso también es un punto importante.

Macarena Raya

Neste momento estamos trabalhando em reuniões que têm a ver com os diretores dos centros municipais de distrito, com os funcionários e com os coordenadores de participação cidadã. Vamos trabalhando em mesas diferentes para primeiro repensar com eles qual é o seu papel dentro do distrito, como vão mudar suas tarefas, o que eles veem que está funcionando e o que eles não gostam mais, ou o que eles veem que já não funciona, para depois iniciar o processo com os cidadãos ou as organizações sociais. Insisto na necessidade de chegar até os cidadãos que não estão organizados, que é uma lógica que o prefeito também nos pediu para quebrar. Muitas vezes os governos, no poder ou as administrações, se confundem e vão sempre na procura do cidadão que está institucionalizado. O prefeito, junto com a Laura e eu, temos trabalhado muito para romper com isso e chegar a todos os cidadãos, senão estaríamos sempre pensando na referência e muitas vezes essa referência não tem a legitimidade necessária ou não tem representação no bairro. Então, vamos continuar insistindo na necessidade de trabalhar com todos aqui na cidade, principalmente para repensar esses espaços que, às vezes, parecem gerar proximidade no território. Muitas vezes, os cidadãos também têm dificuldade de se locomover porque não há linha de ônibus, ou talvez a área seja completamente escura e eles não possam sair de um bairro para chegar lá. Então, podemos também propor outros tipos de horários para que esses espaços fiquem abertos, por exemplo, até às 20h; avaliar abertura nos fins de semana. Como disse a Laura, [a ideia é ampliar] a utilização dos auditórios, dos espaços comuns, para que sejam realmente locais de utilização por todos os moradores, para que sejam locais de apoio, mas sem esquecer a questão da formação.

•
•
•
• Por isso foi feito um acordo com a Universidade Nacional de Rosário
• para que haja postos de trabalho, os tradicionais, que são muito necessários neste momento, porque são eles que oferecem oportunidade de emprego, mas também tudo o que tem a ver com o que as empresas ligadas à tecnologia exigem.
• Então este tipo de entidade formadora tem de ser da universidade e, também, do município, realizando oficinas de robótica, de criação de videojogos, e de todas as temáticas necessárias para que a Direção de Inovação consiga quebrar essa brecha digital entre os que chegam hoje e aqueles que ainda não acessam a tecnologia. É esse um papel fundamental que o Estado tem que assumir, e que também tem que continuar trabalhando, não só a nível distrital, mas a nível municipal. Durante esse período de trabalho da Secretaria da Modernização foi atingido um grande progresso em tudo o que é vinculado à Portaria de Compra Pública de Inovação, investindo em parcerias público-privadas para melhorar os serviços do Município. Portanto, é um caminho ainda muito incipiente, e é nisso que as cidades devem apostar hoje: por um lado, na contenção social, sem esquecer a projeção para um futuro imediato que também corre em paralelo.

•
• Estamos trabajando en este momento en reuniones que tienen que ver
• con los directivos de los centros municipales de distrito, con los empleados, los coordinadores de participación ciudadana. Vamos trabajando en distintas mesas para primero también repensar con ellos cuál es su función dentro del distrito, cómo van a cambiar sus tareas, qué es lo que ven que viene funcionando y lo que ya no les gusta tanto, o lo que ven que ya hace bastante no funciona, para luego empezar el proceso con los vecinos, que va a ser con organizaciones sociales. Yo insisto en la necesidad de vecinos no agrupados, que es una lógica que el intendente nos pidió también romper, y que muchas veces los gobiernos de turno o las gestiones se confunden y siempre van hacia el vecino que está institucionalizado. Y el intendente, con Laura y yo, lo hemos trabajado mucho en romper con eso y llegar a todos los vecinos, sino siempre estamos pensando en el referente y muchas veces ese referente no tiene la legitimidad necesaria o no tiene la representación por parte del barrio. Entonces, vamos a seguir insistiendo en la necesidad de trabajar con todos y todas acá en la ciudad, sobre todo para repensar estos espacios que a veces parecen que generan cercanía en el territorio y muchas veces también ven dificultad en su accesibilidad para llegar, porque no hay línea de colectivo, o quizás está toda oscura la zona y los vecinos no pueden salir de un barrio para llegar. Entonces también podemos proponer posibilitar otros tipos de horarios que estén abiertos, por ejemplo, hasta las 20:00 de la

•
•
•

noche, evaluar el tema de los fines de semana, como decía Laura, el uso de los auditorios, de los espacios comunes, que sean realmente lugares aprovechables por parte de todos los vecinos, que sean lugares de contención, pero también no olvidarnos de todo el tema de la capacitación.

Y por eso se hizo un convenio con la Universidad Nacional de Rosario para que haya oficios, los tradicionales, que son muy necesarios en este momento, porque son los que ofrecen una salida laboral, pero también todo lo que tiene que ver con lo que demandan las empresas vinculadas a la tecnología. Entonces ese tipo de instancias formadoras también tienen que estar desde la universidad y también desde el municipio, a través de los talleres de robótica, de creación de videojuegos, y de todas las instancias que tiene la Dirección de Innovación para poder ir rompiendo esa brecha digital entre quienes hoy ascienden a la tecnología y quienes no. Entonces ese es un rol fundamental que tiene que tomar el Estado, y que también se tiene que seguir trabajando no solo a nivel distrital, sino a nivel de ciudad, y durante este periodo de trabajo de la Secretaría de Modernización se logró un avance muy importante en todo lo que es la ordenanza de Compra Pública de Innovación, tratando de lograr alianzas público privadas para mejorar los servicios de la Municipalidad. Entonces, es un camino todavía muy incipiente, y es lo que hoy deben apostar las ciudades: por un lado, la contención social, sin olvidarse la proyección a un futuro inmediato que también está corriendo paralelamente.

Henrique Porto

Achamos realmente muito significativo esse trabalho com os centros comunitários, porque é realmente como um exercício de democracia local, de democracia territorial. Vocês mencionaram que nesses momentos de maiores desafios e dificuldades democráticas a nível nacional, é também um momento de reforçar as iniciativas locais para que a população seja servida e protegida. Gostaríamos de saber um pouco sobre a sua interpretação no caso da prefeitura de Rosário, sobre como a iniciativa local pode influenciar a questão democrática, talvez a nível nacional, mas também a nível de América Latina.

Realmente nos parece muy significativo este trabajo con los centros comunales, porque en verdad es como un ejercicio de democracia local, de democracia territorial. Ustedes han mencionado que en estos momentos de mayores retos y dificultades democráticas a nivel nacional, es también un momento de reforzar las iniciativas locales para que la población esté atendida y amparada. Nos gustaría saber un poco de la interpretación de ustedes en lo caso de la intendencia de Rosário, sobre cómo la iniciativa local puede influenciar a la cuestión democrática, tal vez a nivel nacional, pero también a nivel de América Latina.

•
•
•
• **Laura Bartolacci**

• É muito difícil neste momento falar em transposição de políticas mu-
• nicipais e públicas em nível nacional neste cenário tão complexo. Temos um
• presidente que foi eleito democraticamente, cujas políticas se revelaram bastante
• duras, para dizer o mínimo, e que também fortaleceu o movimento ideologi-
• camente de direita. É um desafio muito grande, porque na realidade o eleitor
• que legitima um chefe de Estado com essas características é um eleitor que está
• claramente reagindo à classe política que tem governado, e aquela que também
• não tem governado, ou seja, também à oposição.

• Ter um presidente como o que temos neste momento é um questiona-
• mento muito forte dos partidos políticos e das instituições públicas. Acredito
• que isso, como tudo, tem algo de bom e de ruim, tem algo de cíclico e tem algo
• de geopolítico, que, como você disse, tem componentes diferentes. Nós que
• somos mais velhos já estudamos isso e temos visto isso acontecer. E penso que
• essa reação à direita que a sociedade argentina tomou, o que é muito estranho,
• tem a ver com um cansaço significativo, que questiona as políticas públicas em
• geral e as políticas de participação também.

• Também não podemos reduzir a reação do município de Rosário ao
• comportamento de seu eleitorado. Acredito que Rosário é um dos municípios,
• como disse Macarena, que possui equipes permanentemente mobilizadas em
• todo o território. Não sei quantas cidades podem dizer o mesmo, e não o digo
• com arrogância, mas com orgulho, [porque é uma cidade] que tem uma sensibi-
• lidade impressionante. Mas da mesma forma, os resultados foram os que foram,
• e hoje temos as políticas e o presidente que temos, mas tem a ver com muitos
• fatores. Espero e suponho que em algum momento isso mude, acho que o que
• aconteceu esta semana em relação à reação dos cidadãos quando o presidente
• Milei tentou fazer reformas dentro da universidade pública¹³ é uma resposta que
• ainda dá esperança de que haja questões que não são negociadas e que

• não são abordadas, e uma delas, creio eu, é a educação pública, e é bom
• que assim seja. Acredito a mesma coisa com a questão dos canais democráticos,
• acho que isso não está em questão. A Argentina tem uma história horrível por
• trás disso, e não creio que as novas gerações não vejam essa questão, acho que
• nos marcaram muito fortemente. Foi um governo de fato que apagou uma gera-
• ção de pessoas e isso não é pouco coisa.

• Então, voltar a esse tipo de discurso como está atualmente voltando o
• governo da Nação, é um retrocesso total, não tem visão de futuro e é um libe-

**13 Reformas nas Universida-
des Públicas**

Ocorreram mobilizações nas universidades, contrárias à redução do orçamento da educação imposta pelo governo de Javier Milei.

ralismo mal comprendido. O que é perceptível quando se observa o discurso do Lacello Pou que é liberal e apresenta-se muito diferente do que tem sido dito pelo atual presidente, que também se considera liberal. Acho que algo mais está acontecendo aqui, acho que tem a ver com a reação dos eleitores, e acho que em algum momento os cidadãos democráticos com os canais correspondentes vão a encaminhar, digamos, todas essas questões, e então veremos o que vai acontecer. Mas parece-me que é hora, mais do que nunca, de manter abertos todos os canais de participação.

Es muy difícil en este momento hablar de transpolar las políticas municipales y públicas a nivel nacional en este escenario tan complejo es muy difícil. Nosotros tenemos un presidente que fue elegido democráticamente, cuyas políticas resultaron ser bastante duras, por decirlo de una forma amable, y que también exacerbó todo el movimiento ideológicamente de derecha. Es un desafío muy grande, porque en realidad el votante que legitima a un jefe de Estado de esas características es un votante que claramente está reaccionando a la clase política que viene gobernando, y la que no viene gobernando también, o sea, a la oposición también.

O sea, es un cuestionamiento muy fuerte a los partidos políticos y a las instituciones públicas tener un presidente como el que tenemos en este momento. Yo creo que esto, como todo, tiene algo de bueno y tiene algo de malo, tiene algo de cíclico y tiene algo de geopolítico, que como vos bien lo decías, tiene distintos componentes. Los que somos más viejos ya lo venimos estudiando y lo venimos viendo sucederse. Y creo que esta reacción hacia la derecha que tomó la sociedad argentina, que es muy extraña, tiene que ver con un hartazgo importante, con lo cual pone en cuestión las políticas públicas en general y las políticas de participación también.

Tampoco podemos reducir la reacción del municipio de Rosario de acuerdo a los votantes. Creo que Rosario es uno de los municipios, como bien dijo Macarena, que tiene unos equipos que se emplean permanentemente por el territorio. No sé cuántas ciudades pueden decir lo mismo, y lo digo no con soberbia, sino con orgullo, y que tiene una sensibilidad impresionante. Pero así mismo, los resultados fueron los que fueron, y hoy tenemos las políticas y el presidente que tenemos, pero tiene que ver con muchos factores. Yo espero y supongo que esto en algún momento pegará la vuelta, creo que lo que pasó esta semana respecto de la reacción de los ciudadanos cuando el presidente Milei intentó cometer reformas dentro de la universidad pública es una respuesta que

trabalhamos muito com a Mesa Redonda Federal de Participação Cidadã, que é liderada por alguns membros do Laboratório de Inovação Pública de Neuquén. E, justamente, nos adaptamos a esta metodologia dos laboratórios para ingressar nesta rede que hoje, talvez ao nível da América Latina, não se identifica tanto com os Orçamentos Participativos, mas com a metodologia do laboratório. Por isso, a incluímos como mais uma fase dentro do Orçamento Participativo. Às vezes, é necessário estar atento às tendências globais que surgem em diferentes partes do mundo e aderir a elas para continuar reconfigurando e aprimorando algumas ferramentas.

Yo asumo que, así como contaba Laura, la situación es un llamado de alerta a los modos de gestionar. Uno podría estar de acuerdo más o menos con algunas políticas, pero sí que es un llamado de atención hacia quienes gobiernan y hacia los estados, de que no pueden seguir trabajando tan estrechamente en sus respectivas áreas, sino que necesita ver liderazgos, que muchas veces no los hay tanto a nivel local, provincial, nacional, que trabajen multidisciplinariamente. No puede ser que cada área haga lo suyo sin ver que hace el costado, y eso claramente es algo que no solo se replica en nuestra ciudad, sino a nivel mundial, a falta de liderazgos que tomen los temas integralmente y en serio. Entonces, en este sentido, lo que se puede sacar de este llamado de alerta es como iniciamos en estos momentos como iniciamos en los últimos cuatro años, de trabajar en redes.

Por eso la distinción de OI DP, de que nos hayan premiado con esta distinción a la metodología del Presupuesto Participativo, fue para nosotros un logro muy importante, ya que a partir de ese reconocimiento de la OI DP nos contactaron distintos países y municipios y ya hemos tenido muchísimos intercambios de este tipo. Laura ha tenido la posibilidad de estar en el Congreso en Río de Janeiro, y también en un congreso de participación en Bogotá, también a través del premio yo he ido a representar nuestro país en el Congreso de Smart Cities. Así en numerosos foros locales, y más a nivel local en Argentina trabajamos mucho con lo que es la Mesa Federal de Participación Ciudadana, que está encabezada por algunos miembros del Laboratorio de Innovación Pública de Neuquén. Y justamente nosotros nos aparamos a esa metodología de los laboratorios para sumarnos a esta red que por hoy quizás a nivel de Latinoamérica no se identifica tanto con los presupuestos participativos, sino con la metodología del laboratorio y que es también importante a tenerlo en cuenta, y por eso lo incluimos como una fase más dentro del PP. A veces hay que prestar atención a esas banderas que aparecen en distintos lugares del mundo y subirse también a esa tendencia para poder seguir reconfigurando y manteniendo algunas herramientas.



Presupuesto Participativo do Distrito Metropolitano de Quito

Entrevista com Pablo Iturralde por Henrique Porto e Davi Caputo



População: 2,8 milhões*
PIB: \$58 bilhões*
Área: 4.213 km²
*dados de 2023

Pablo Iturralde Blacio foi Diretor de Participação Cidadã e Controle Social do Distrito Metropolitano de Quito, Equador. Atua, enquanto ativista, desenvolvendo atividade política e social associada aos direitos humanos no Equador há mais de 40 anos, com vínculos a diversos movimentos sociais. Pablo nos concedeu esta entrevista em Agosto de 2024.

• Henrique Porto

• Nós sabemos que você tem uma trajetória de ativismo social muito relevante no Equador e gostaríamos que você contasse um pouco sobre como chegou ao Orçamento Participativo do Distrito Metropolitano de Quito e aos temas de descentralização e participação social.

• *Nosotros sabemos que tienes una trayectoria de activismo social muy relevante en Ecuador y por lo tanto, nos gustaría que hablaras un poco sobre cómo has llegado al Presupuesto Participativo del Distrito Metropolitano de Quito y también a este tema de la descentralización y la participación social.*

• Pablo Iturralde

• Meu processo começa quando eu era uma criança, nos anos 1970. E tem início na minha cidade natal, sou originário de Machala, em El Oro, que é uma província equatoriana que está na costa e ao sul, fronteira com Peru. Minha experiência começa quando minha mãe se vincula a um elemento completamente novo na América Latina, depois do Concílio do Vaticano II, no início da década de 1960, e depois da Segunda Conferência do Episcopado Latino-americano, em 1968, que determinou uma visão totalmente distinta. Eu diria que determina o nascimento de dois tipos de processos em um continente como o nosso, onde os povos e os países são, em geral, empobrecidos por condições estruturais de desigualdade, ao mesmo tempo que são povos crentes. E, concretamente, foram as experiências das Comunidades Eclesiásticas de Base, por um lado, como experiências novas de desenvolvimento da Igreja Católica vinculada aos setores

empobrecidos da América Latina; por outro lado, temos o desenvolvimento em termos de reflexão, fundamentalmente no que veio a ser a Teologia da Libertação. Minha mãe se vinculou a isso, e lembro que, quando era criança, ia com ela às reuniões da Comunidade Eclesiástica de Base de meu bairro, um bairro popular. Foi uma experiência que se desenvolveu com os sacerdotes das missões básicas que passavam, naquela época, por Machala.

Posteriormente, enquanto ia crescendo, minha mãe se tornou uma das dirigentes das Comunidades Eclesiásticas de Base da Província de El Oro e, também, a nível nacional. Naqueles anos, surgiu a ideia de constituir um grupo de jovens, de filhos das pessoas que constituíam as Comunidades. A partir dessa experiência de articulação, enquanto ainda éramos adolescentes, alguns inclusive ainda mais jovens, formamos grupos juvenis em Machala e depois nos articulamos a um dos Movimentos de Ação Católica, nos quais várias figuras importantes da América Latina militaram, incluindo Luiz Inácio Lula da Silva. Ele era da Juventude Operária Católica (JOC), enquanto nós, no Equador, estivemos no que foi a Juventude Estudantil Católica, a JEC, ou na JEC-I, a nível internacional.

A partir disso, desenvolvem-se dois elementos que caracterizam um pouco o que foi minha participação na Igreja, minha perspectiva de fé e minha perspectiva popular. Um é o forte vínculo com organizações sociais desde que era adolescente, sobretudo organizações de bairro e campesinas na minha cidade. E o outro, é a amizade que tive com um sacerdote, um jovem padre basco, que desde essa época entregava material de leitura, por exemplo da Teoria da Dependência, de Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e outros. Portanto, mergulhei com força nas ciências sociais, em particular na análise política da realidade. Minha contribuição vem basicamente dessas duas vertentes e, a partir disso, trabalhei toda minha vida com organizações sociais no Equador. Na década de 1980, viajei para Quito para estudar na universidade, e por lá fiquei. Isso me levou a um vínculo mais orgânico com o movimento sindical, e, particularmente, com o movimento indígena.

A década de 1990, para nós, representa o desenvolvimento dos poderosos movimentos sociais no Equador, no marco de um processo de resistência às políticas do Consenso de Washington¹ e às políticas neoliberais que estavam sendo implementadas em nosso país desde o princípio da década anterior. E se desenvolvem e fortalece organizações como a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), e outra organização, que depois dirigi e atuei

1 Consenso de Washington

O Consenso de Washington foi um conjunto de dez recomendações de políticas econômicas criadas em 1989, que buscavam lidar com as crises econômicas enfrentadas por países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, a partir de preceitos e interesses de países do Norte Global. O termo foi cunhado por John Williamson em 1989, que reuniu ideias e recomendações de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA.

2 Abdalá Bucaram

Advogado, político, dirigente esportivo e comediante, nascido em 4 de fevereiro de 1952, em Guayaquil, Equador. Membro do Partido Roldosista Equatoriano entre 1983 e 2014 e do Fuerza Ecuatoriana entre 2017 e 2021. Foi eleito presidente do Equador em 1996, mas seu governo durou apenas seis meses.

3 Jamil Mahuad

Jamil Mahuad é um político e advogado equatoriano, que foi presidente de seu país entre 1998 e 2000. Líder do partido Democracia Popular na província de La Sierra, Jamil Mahuad foi deputado e prefeito de Quito antes de chegar à presidência. Seu governo foi marcado por políticas altamente neoliberais, redução dos investimentos públicos e propostas de dolarização da economia. Em virtude da maior crise enfrentada pelo país, Mahuad foi deposto por uma rebelião militar-indígena.

4 Lucio Gutiérrez

Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa é um político equatoriano e ex-oficial militar que serviu como o 43º presidente do Equador de 2003 até seu impeachment em 2005. Em 2023, ele foi eleito para a Assembleia Nacional. Gutiérrez ganhou destaque nacional durante o golpe de Estado equatoriano de 2000, que

como coordenador nacional de padronização, que era a Coordenação de Movimentos Sociais no Equador. Com as duas, desenvolvemos uma série de ações de resistência às pautas neoliberais, incluindo, ao final da década de 1990 e princípios dos anos 2000, a revogação de mandato de três presidentes da República, repudiados pelos cidadãos em geral, e que caíram fruto de uma luta social intensa de processos que denominamos como os levantamentos indígenas e sociais do Equador. Concretamente, estou falando das quedas dos governos de Abdalá Bucaram² em 1997, de Jamil Mahuad³ em 2000 e de Lucio Gutiérrez⁴ em 2005.

Esses processos fizeram com que os movimentos sociais debatessem a necessidade de construir um projeto político que pudesse ser apresentado como uma alternativa de governo e poder para o país. Isso levou, em meados da década de 1990, à constituição do que foi o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik⁵ - Nuevo País, posteriormente renomeado como Movimento Pachakutik. Em princípio uma articulação de setores do movimento indígena e de outros movimentos sociais, além das classes médias, com primeira participação eleitoral em 1996. Posteriormente, após uma série de processos, há um abandono de uma parte dos movimentos sociais e do projeto do Pachakutik em sua conformação inicial.

Isso nos levou (e a mim como parte desse processo de vínculo orgânico com os movimentos indígenas e sociais) a considerar, mais adiante, a possibilidade de construir outro projeto de país, no marco das lutas de resistência. E efetivamente, como resultado de um amplo processo de unidade de setores populares, democráticos e patrióticos no país, surgiu essa alternativa na forma do Movimento País⁶ e dos dez anos de transformações no Equador, com a candidatura de Rafael Correa⁷, que nos traz à história contemporânea mais conhecida.

Não é que tudo tenha sido perfeito; houve dificuldades, limites, que levaram a uma série de conquistas e transformações a nível da constituição de um bloco hegemônico de caráter popular, eu diria que plurinacional, levando à construção de um Estado de caráter diferente e, também, de um novo tipo de modelo econômico centrado fundamentalmente na produção e no desenvolvimento das forças produtivas nacionais, assim como na redistribuição da riqueza.

Há vários momentos que são cruciais para vincular essa militância e esse processo do movimento popular equatoriano com o que são os processos de participação, com o que é o desenvolvimento de uma democracia não só representativa, mas também participativa. Isso ocorreu fundamentalmente com a

formação do Movimento Plurinacional Pachakutik Nuevo País em 1996, com sua participação nas eleições e a conquista de várias instâncias de governos locais, sobretudo prefeituras, especialmente onde há grande população indígena e, também, governos de algumas províncias, sobretudo da Amazônia e da Serra Equatoriana. Isso levou à criação de uma instância que chamamos de Coordenação de Governos Alternativos no Equador⁸. Os movimentos sociais vinham, desde a década de 1990 a princípios deste século, propondo isso que chamamos de direitos de participação cidadã na gestão pública, para que não fosse simplesmente o exercício de votar a cada certo tempo para escolher autoridades, mas que houvesse uma participação protagônica, sistemática e efetiva da cidadania e dos atores sociais organizados na definição da política pública, na exigência de cumprimento dos direitos na prestação de contas da autoridade a respeito de sua gestão, etc.

Já desde essa época, sem que existisse norma a nível nacional, sem que existisse lei ou sem que existisse o que mais tarde torna-se institucionalizado na Constituição de 2008, começa uma série de processos de gestão participativa, e alguns municípios no país são paradigmáticos nisso. É inegável, por exemplo, a experiência em Cotacachi, na província de Imbabura e, também, a que se deu em Guamate, na província de Chimborazo⁹, mas também em outras cidades e municípios, que levaram ao desenvolvimento de algumas coisas que mais tarde foram fortalecidas e institucionalizadas tanto na Constituição quanto no marco legal do país. Por exemplo, a formação de grandes assembleias para a definição dos Planos de Desenvolvimento aos níveis territoriais e municipais, ou a participação direta da cidadania a partir da criação de diferentes tipos de mecanismos na tomada de decisões sobre o orçamento geral e, também, disso que já conhecíamos como Orçamentos Participativos pela experiência desenvolvida em Porto Alegre em outras cidades do Brasil.

Isso, mais tarde, é reunido no marco da mudança da correlação de forças e do processo constituinte. Hoje, eu diria que o Equador, provavelmente, é um dos pouquíssimos países que têm determinada toda uma série de elementos de direitos de participação cidadã, que têm mecanismos para constituir sistemas de participação em todos os níveis de governo. Nessa referência, institucionaliza-se o que são os Orçamentos Participativos, não como uma opção, mas como uma obrigatoriedade na gestão dos níveis governamentais, sobretudo dos diferentes graus de governos do regime descentralizado (que conhecemos como Governos Autônomos Descentralizados¹⁰, os GADs).

destituíu o presidente Jamil Mahuad por três horas e o forçou a renunciar ao cargo após manifestações em Quito. Logo que chegou ao poder, rompeu seus laços com os partidos de esquerda, se aliando com o Partido Social Cristão (PSC), dando continuidade às políticas econômicas de seus antecessores e estreitando laços com os Estados Unidos. Ao longo do governo, as acusações de corrupção e nepotismo e o rompimento com o PSC enfraqueceram seu poder. A grave crise política instituída no país levou Gutiérrez a deixar o governo do Equador em 2005.

5 Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik

O Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik - Novo País (MUPP-NP) é um partido político equatoriano, conhecido por sua atuação na defesa dos direitos dos povos indígenas e por sua abordagem de esquerda e plurinacional.

6 Movimento País

O Movimento PAIS (Alianza PAIS - Patria Altiva y Soberrana) foi uma força política. O Movimento foi fundado por Rafael Correa em 2006, como plataforma para sua candidatura presidencial.

7 Rafael Correa

Rafael Vicente Correa Delgado é um economista e político equatoriano, tendo sido presidente da República do Equador entre 2007 e 2017. Atualmente está sem partido, após se desfiliar, no início de 2018, do partido Alianza País, devido a uma disputa com seu sucessor Lenin Moreno. Foi Ministro da Educação entre 1992 e 1993 e Ministro da Economia em 2005. Seu mandato como presidente foi denominado "Revolução Cidadã" e aproximou-se de correntes socialistas.

8 Coordenação de Governos Alternativos no Equador

A Coordenação de Governos Alternativos no Equador não é uma instituição formalmente reconhecida, mas uma expressão usada para descrever a articulação entre governos locais, movimentos sociais e lideranças políticas que buscavam alternativas ao modelo neoliberal tradicional que dominava o país até o início dos anos 2000.

9 Mapa dos distritos de Cotacachi e Chimborazo

Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Orçamento Participativo.



1. Cotacachi; 2. Chimborazo.

Minha trajetória a nível de movimentos sociais é complementada, fundamentalmente, com duas coisas que se deram ao longo de minha vida: a militância voluntária e o trabalho com consultoria — para ganhar a vida. Trabalhei em consultorias de cooperação internacional para o desenvolvimento e, também, com governos locais, nos processos de empoderamento da cidadania e de sua participação no desenvolvimento local e no desenvolvimento econômico territorial, na criação de uma institucionalidade que facilite e garanta efetivamente os direitos de participação. Por outro lado, parte de minha vida profissional está vinculada a determinados momentos de participação nas instâncias públicas do Estado. Meu vínculo anterior, nos anos 1990, às instâncias do Estado, ocorreu enquanto assessor da bancada parlamentar do Movimento Pachakutik Nuevo País e, posteriormente, como assessor na Assembleia Constituinte em 2008. Depois, estive como subsecretário no Ministério Coordenador da Política, depois na Secretaria Nacional de Gestão Política, por alguns anos, no governo de Rafael Correa, da Revolução Cidadã e do Movimento País. Logo, fui assessor

de gabinete no Ministério de Inclusão Econômica e Social. Tudo isso fez com que, do ano passado até o mês de março deste ano, estivesse cumprindo responsabilidades como Diretor de Participação Cidadã do Município do Distrito Metropolitano de Quito, na gestão de um prefeito eleito dentre os candidatos apresentados pela Revolução Cidadã em 2024. Isso é um pouco da minha trajetória nesses processos.

Depois de sair da Diretoria Metropolitana de Participação Cidadã, voltei ao mundo da consultoria. Mas nunca perdi o laço com os movimentos sociais. Desde 2018, trabalho e participo da direção de uma instância de articulação das organizações sociais, chamada Assembleia Nacional Cidadã¹¹ (ANC), criada também em 2018, com o retorno das políticas neoliberais ao Equador com a traição de Lenín Moreno¹², eleito presidente com o apoio das candidaturas da Revolução Cidadã, mas que mudou a correlação de forças assim que assumiu, em maio de 2017. Imediatamente, ele desembolsou reuniões e acordos com os políticos da direita tradicional, com as elites econômicas, com os meios privados de comunicação e com a embaixada dos Estados Unidos. Nos anos de 2017 a 2019, praticamente todos os movimentos sociais tradicionais do Equador se prestaram a esse jogo, sob a direção do neoliberalismo do governo de Lenín Moreno.

Nesse contexto, nós e uma série de outras organizações decidimos construir esse espaço que chamamos ANC Equador, como uma alternativa para poder retomar a resistência diante do que era claramente uma contrarreforma, uma espécie de retorno de um projeto conservador neoliberal. E, até mesmo, houve a assinatura de um novo acordo e de uma nova carta de intenções com o Fundo Monetário Internacional (FMI), excluído durante os dez anos da Revolução Cidadã, que levou aos resultados da imposição de políticas neoliberais. Mais uma vez, estamos vivendo tempos de crise econômica, de aprofundamento da crise social, de desigualdades sociais e de todos os efeitos que isso tem para os cidadãos dentro da estrutura. Tudo isso é um problema de natureza ética no país em relação à gestão pública. Os problemas de violência e criminalidade hoje ameaçam converter nosso país em um Estado falido, como resultado da penetração do que eu chamo de pacto mafioso, firmado entre grupos das elites econômicas, sobretudo bancários e exportadores, organicamente vinculados aos processos de narcotráfico. E isso não sou eu quem diz, são os organismos das Nações Unidas: estimam que são lavados aproximadamente entre 3000 e 5000 milhões de dólares por meio das instituições bancárias, de dinheiro que provém

10 Governos Autônomos Descentralizados

Os GADs são instituições públicas que compõem a organização territorial do Estado equatoriano. São entidades que exercem autonomia política, administrativa e financeira, com o objetivo de promover o desenvolvimento local e garantir a participação cidadã.

11 Assembleia Nacional Cidadã (ANC)

A ANC é uma instância cidadã de deliberação e articulação política, criada por movimentos sociais, organizações comunitárias, indígenas, camponesas e urbanas. Tem como principais objetivos promover o debate público sobre temas nacionais, formular propostas de políticas públicas, exercer controle social sobre o Estado, reivindicar direitos e fortalecer a democracia participativa.

12 Lenín Moreno

Lenín Moreno é um político equatoriano que foi entre 2017 e 2021. Vice-presidente na gestão de Rafael Correa, entre 2013 e 2017, chegou ao poder com o apoio do mesmo, adotando um discurso de continuidade; contudo, rompeu com o correísmo e investiu na aprovação de reformas tidas pela oposição como neoliberais; impopulares, as medidas provocaram intensos protestos em todo o País.

13 Daniel Noboa

Daniel Noboa (Miami, 30 de novembro de 1987) é presidente da República do Equador, desde 2023. É filiado ao partido Movimento de Ação Democrática Nacional (ADN), uma força política nova no Equador, criada para apoiar sua candidatura presidencial.

centralmente do narcotráfico. Ou, por exemplo, por meio das grandes exportações, sobretudo de banana (é importante lembrar que o atual presidente do Equador, Daniel Noboa¹³, é o maior exportador de banana no país), também na América Central, e é a partir dessas importações que se produz a exportação de toneladas de droga, especialmente para a Europa e Estados Unidos.

Vengo de un proceso que se inicia cuando era prácticamente niño, en los años 1970. Y se inicia en mi ciudad natal, yo soy originario de la ciudad de Machala, en el Oro, que es una provincia de Ecuador que está en la costa y al sur, es frontera con Perú. Mi experiencia se inicia cuando mi madre se vincula a un elemento completamente novedoso en América Latina, después de lo que fue el Concilio Vaticano Segundo en los años 1960, y después de lo que es la Segunda Conferencia del Episcopado Latinoamericano, que se desarrolla en el año de 1968, que determina una visión completamente diferente. Yo diría que determina el nacimiento de dos tipos de procesos en un continente como el nuestro, donde nuestros pueblos y nuestros países son, en general, empobrecidos por condiciones estructurales de desigualdad, y al mismo tiempo son pueblos creyentes. Y es concretamente la experiencia de las Comunidades Eclesiales de Base por un lado, como una experiencia nueva de desarrollo de la Iglesia Católica, vinculada fundamentalmente a los sectores empobrecidos de América Latina; por otro lado está lo que es el desarrollo en términos de su reflexión, fundamentalmente en lo que vienen a ser las Teologías de la Liberación. Mi madre se vincula, y yo recuerdo que de niño la acompañaba a las reuniones de la Comunidad Eclesial de Base de mi barrio, que era un barrio popular. Esta es una experiencia que se desarrolla con los sacerdotes de las misiones básicas que pasaban en aquella época en Machala.

Posteriormente, conforme íbamos creciendo, mi mamá se convirtió en una de las dirigentes de las Comunidades Eclesiales de Base en la Provincia del Oro, incluso a nivel nacional. En aquellos años, nos surgió la idea de constituir un grupo de jóvenes, que éramos los hijos de las personas que constituían las Comunidades. Y a partir de esta experiencia de articulación, cuando éramos todavía adolescentes, algunos incluso más jóvenes, nos conformamos en grupos juveniles en Machala y nos vinculamos posteriormente a uno de los Movimientos de Acción Católica, de los cuales estuvieron varias figuras importantes de América Latina, incluso Luiz Inácio Lula da Silva. Él fue militante de la Juventud Obrera Católica y nosotros acá en el Ecuador fuimos de lo que fue o es la juventud estudiantil católica, la JEC, o la JEC-I que es a nivel internacional.

Y a partir de esto se desarrollan dos elementos que caracterizan un poco lo que ha sido mi participación en la Iglesia, mi perspectiva de fe y mi perspectiva popular. Uno es un fuerte vínculo con organizaciones sociales desde que era adolescente, organizaciones sobre todo campesinas y barriales. Y lo otro es que yo tenía un amigo sacerdote, un joven cura basco que desde esa época nos entregaba material de lectura, por ejemplo, de la Teoría de la Dependencia, de Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso y otros. Por lo tanto, me sumergí hasta el fondo en lo que son ciencias sociales y particularmente el análisis política de la realidad. Mi aporte viene básicamente de estas dos vertientes, y a partir de eso he trabajado toda mi vida con organizaciones sociales en Ecuador. En la década de 1980, viajé a Quito a estudiar en la universidad y me quedé por allá, y esto me llevó a un vínculo más orgánico con el movimiento sindical y particularmente con el movimiento indígena.

La década de 1990, para nosotros, representa el desarrollo de los poderosos movimientos sociales en el Ecuador, en el marco de un proceso de resistencia a las políticas del Consenso de Washington, y las políticas neoliberales que se venían imponiendo en nuestro país desde inicios de la década anterior. Y se desarrollan y se fortalecen organizaciones como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y otra organización que en algún momento llegué a dirigir y a actuar como coordinador nacional de estandarización, que era la Coordinadora de Movimientos Sociales en el Ecuador. Juntos, desarrollamos una serie de acciones de resistencia a las luchas neoliberales a finales de la década de los 90, inicios del del nuevo siglo de los años 2000, que incluso conllevaron la revocatoria de mandato de tres presidentes de la República, rechazados por la ciudadanía en general y que cayeron como producto de una lucha social muy intensa de procesos que nosotros denominamos como los levantamientos indígenas y sociales en el Ecuador. Concretamente, estoy hablando de las caídas de los gobiernos de Abdalá Bucaram en el año 1997, de Jamil Mahuad en el año 2000 y de Lucio Gutiérrez en el año 2005.

Estos procesos llevaron también a plantearse, desde los movimientos sociales, la necesidad de construir un proyecto político que pudiese presentarse como una alternativa de gobierno y de poder para el país. Y eso llevó, en principio, a mediados de los años 90 a la constitución, por un lado de lo que fue el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País, que posteriormente se nombra como Movimiento Pachakutik. En principio era una articulación de sectores del movimiento indígena y de otros movimientos sociales, además de

•
•
• las clases medias, con la primera participación electoral en el año 1996. Pero
• posteriormente se dan una serie de procesos y se genera el abandono de una
• serie de movimientos sociales, como el proyecto del Pachakutik como tal.

• Esto nos llevó (y yo como parte de ese proceso en esta vinculación de
• carácter orgánica con el movimiento indígena y con otros movimientos sociales)
• a replantear, más adelante, la posibilidad de constituir otro tipo de proyecto en
• el país en el marco de las luchas de resistencia. Y efectivamente, como resultado
• de un amplio proceso de unidad de sectores populares, democráticos y patrióti-
• cos, surgió esta alternativa alrededor de lo que fue el Movimiento País, de lo que
• fueron diez años de transformaciones en Ecuador, con la candidatura de Rafael
• Correa, que lleva un poco a la historia más conocida contemporánea.

• No es que todo fue perfecto, hubieron dificultades, límites, que han lle-
• vado a una serie de logros y de transformaciones a nivel de la constitución de
• un bloque hegemónico de carácter más popular, plurinacional, yo lo llamaría así,
• llevando a la construcción de un Estado de carácter diferente y, por supuesto,
• de un nuevo tipo de modelo económico centrado fundamentalmente en la pro-
• ducción y en el desarrollo de las fuerzas productivas nacionales, y también en la
• redistribución de la riqueza.

• Hay varios momentos que son claves para vincular esta militancia y este
• proceso del movimiento popular ecuatoriano con lo que son los procesos de
• participación, con lo que es el desarrollo de esta democracia no solamente repre-
• sentativa, sino también de carácter participativo. Eso fundamentalmente se dio
• primero con la conformación del Movimiento Plurinacional Pachakutik Nuevo
• País en el año de 1996, con su participación en las elecciones y la conquista de
• varias instancias de gobiernos locales, sobre todo de alcaldías, especialmente
• donde hay alta población indígena, y también de algunas prefecturas (que son
• algo a nivel de provincia en nuestro país), sobre todo de la Amazonía y de la
• Sierra Ecuatoriana. Esto llevó a la conformación de una instancia que nombra-
• mos “Coordinadora de Gobiernos Alternativos en el Ecuador”. Los movimien-
• tos sociales venían, desde la década de 1990 a inicios de este siglo, planteando
• esto que llamamos nosotros los derechos de participación ciudadana en la gesti-
• ón de lo público, para que no fuera simplemente el ejercicio de dar un voto cada
• cierto tiempo y elegir autoridades, sino que hubiera una participación protagó-
• nica, sistemática, efectiva de la ciudadanía y de los actores sociales organizados
• en la definición de la política pública, en la exigibilidad del cumplimiento de los
• derechos, en la rendición de cuentas de las autoridades con respecto justamente

•
•

a su gestión, etcétera.

Ya desde aquellas épocas, sin que existiera norma a nivel nacional, sin que existiera ley o sin que existiera lo que más tarde se va a institucionalizar en la nueva Constitución del año 2008, se comienzan a dar una serie de procesos de gestión participativa y hay algunas municipalidades en el país que son paradigmáticas de eso. Es innegable lo que fue la experiencia, por ejemplo, que se dio en Cotacachi, en la provincia de Imbabura, y también la que se dio en Guamate, en la provincia de Chimborazo, pero también en otras ciudades, otros cantones o municipios del país que conllevaron al desarrollo de algunas cosas que más tarde iban a fortalecerse y a institucionalizarse tanto en la Constitución como en el marco legal del país. Por ejemplo, la conformación de grandes asambleas para la definición de los Planes de Desarrollo a nivel territorial y municipal, o la participación directa de la ciudadanía mediante la creación de diferentes tipos de mecanismos en la toma de decisiones sobre el presupuesto general y también de esto que ya se conocía como los Presupuestos Participativos por la experiencia desarrollada en Porto Alegre y otras ciudades de Brasil.

Esto, más tarde, es recogido en el marco del cambio de la correlación de fuerzas y del proceso constituyente. Y por hoy, yo diría que Ecuador probablemente es uno de los poquísimos países que tiene determinado toda una serie de elementos de derechos de participación ciudadana, que tiene todos los niveles de gobierno mecanismos para constituir sistemas de participación. En ese marco es institucionalizado lo que son los Presupuestos Participativos, no como una opción, sino como una obligatoriedad en la gestión de los niveles gubernamentales, sobre todo de los diferentes rangos de gobiernos del régimen descentralizado, que acá se conocen como Gobiernos Autónomos Descentralizados, los GADs.

Mi trayectoria a nivel de los movimientos sociales se complementa fundamentalmente con dos cosas que se han ido dando a lo largo de mi vida: la militancia voluntaria y el trabajo en consultorías para ganarme la vida. He trabajado como consultor en cooperación internacional al desarrollo, y también con gobiernos locales, en procesos de empoderamiento de la ciudadanía, de su participación en el desarrollo local, en el desarrollo económico territorial, en la creación de una institucionalidad que facilite y que garantice efectivamente los derechos de participación. Por otro lado, parte de mi ejercicio profesional ha estado vinculado a lo que son determinados momentos de participación en las instancias públicas del Estado. Mi vinculación anterior, en los años 90, a lo que son instancias del Estado se da como asesor del bloque parlamentario del

•
•
• Movimiento Pachakutik Nuevo País y posteriormente también como asesor en
• el proceso de la Asamblea Constituyente del 2008. Después yo me vinculé como
• subsecretario en lo que es el primer Ministerio Coordinador de la Política, luego
• Secretaría Nacional de Gestión de la Política, por algunos años del gobierno de
• Rafael Correa, de la Revolución Ciudadana, del Movimiento País. Luego estuve
• también como asesor de despacho en el Ministerio de Inclusión Económica y
• Social. Todo esto hizo que en el año anterior, hasta el mes de marzo de este
• año, estuviera cumpliendo las responsabilidades como Director de Participación
• Ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la gestión de
• un alcalde que fue electo como parte de los candidatos que planteó Revolución
• Ciudadana en 2024. Esto es un poco de mi trajinar en estos procesos.

• Acabo de salir de la Dirección Metropolitana de Participación Ciudadana,
• na, volví otra vez al mundo de la consultoría. Y por otro lado, nunca he perdido
• vinculación con lo que son los movimientos sociales. Desde el año 2018, trabajo
• y soy parte de la dirección de una instancia de articulación de organizaciones
• sociales y colectivos ciudadanos que se llama Asamblea Nacional Ciudadana
• (ANC), que se constituyó en el mismo año, con el retorno de las políticas neo-
• liberales al Ecuador a partir de la traición de Lenín Moreno, elegido presidente
• por parte de las candidaturas de Revolución Ciudadana, pero que inmediatamente
• de haber asumido el poder en mayo del 2017, es el gestor de un nuevo
• cambio en la correlación de fuerzas. Él desarrolla inmediatamente reuniones y
• acuerdos con los políticos de la derecha tradicional, con las élites económicas del
• país, con los medios de comunicación privados, con la embajada norteamericana
• y provoca un cambio nuevamente en la correlación de fuerzas. En esos años
• de 2017 a 2019, prácticamente todos los movimientos sociales tradicionales del
• Ecuador se prestaron a ese juego, bajo la dirección de este gobierno neoliberal
• de Lenín Moreno.

• En ese marco, nosotros decidimos, con una serie de organizaciones so-
• ciales, constituir este espacio que llamamos ANC Ecuador, como una alternativa
• para poder retomar la resistencia frente a lo que claramente era una contrarre-
• forma, una especie de retorno de un proyecto conservador neoliberal. Incluso
• han firmado un nuevo convenio y una nueva carta de intención con el Fondo
• Monetario Internacional, excluido durante los diez años de la Revolución Ciu-
• dadana, que ha llevado a lo que son los resultados de la imposición de políti-
• cas neoliberales. Nuevamente, vivimos momentos de crisis económica, de una
• profundización de la crisis social, de las desigualdades sociales y de todos los
•
•
•

efectos que esto tiene para la ciudadanía en el marco. Todo eso es un problema de naturaleza ética en el país con respecto a la gestión pública. Los problemas de violencia y de delincuencia hoy amenazan convertir al país en un Estado fallido, como resultado justamente de la penetración de esto que, yo, personalmente, llamo de pacto mafioso, que se ha dado entre grupos de las élites económicas, sobre todo bancarios y exportadores, vinculados a los procesos de narcotráfico. Y esto no lo digo yo, lo dicen los organismos de Naciones Unidas: estiman que se lavan aproximadamente entre 3000 a 5000 millones de dólares a través de las instituciones bancarias, de dinero que proviene centralmente del narcotráfico. O, por ejemplo, a través de las grandes exportaciones, sobre todo de banano (hay que recordar que el actual presidente del país, Daniel Noboa, es el mayor exportador del banano en el país) en Centroamérica incluso, y esto es a través de las importaciones que se produce la exportación de toneladas efectivamente de droga, especialmente hacia Europa y Estados Unidos.

Henrique Porto

Você disse que a maioria dos processos de participação cidadã e descentralização estão relacionados com o processo da Constituição de 2008, sob o governo de Rafael Correa, mas gostaria de saber se os processos de Orçamentos Participativos no Equador são todos resultantes da Revolução Cidadã e da Constituinte, ou se antes disso houve outros processos. Caso afirmativo, quais foram as principais referências em termos de experiências estrangeiras, talvez até da própria América Latina? Como o Orçamento Participativo chegou ao Equador e depois a Quito?

Dijiste que la mayoría de los procesos de participación ciudadana y descentralización están relacionados con el proceso de la Constitución de 2008 bajo el gobierno de Rafael Correa, pero me gustaría saber si los procesos de Presupuestos Participativos en Ecuador son todos ellos resultantes de la Revolución Ciudadana y del proceso de la Constitución de 2008, o si ya hubo procesos anteriores a esto. Caso afirmativo, ¿cuáles fueron las principales referencias en términos de experiencias extranjeras, quizás de la propia América Latina?. ¿Cómo los presupuestos participativos llegan al Ecuador, y después a Quito?

Pablo Iturralde

Devo dizer, de maneira clara e categórica, que o início dos exercícios de Orçamento Participativo não são experiências que começam exclusivamente a partir do processo da Revolução Cidadã, da Constituição de 2008 e das novas

14 Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomias e Descentralização

É uma lei que regula a estrutura, funcionamento e competências dos GADs.

15 Lei de Participação Cidadã

A Lei de Participação Cidadã do Equador é um marco legal que regulamenta os mecanismos pelos quais os cidadãos podem intervir diretamente na gestão pública, influenciar decisões políticas e exercer controle social sobre o Estado. Ela foi criada com base na Constituição de 2008, que instituiu a chamada "Revolução Cidadã", promovida pelo governo de Rafael Correa.

16 General Paco Moncayo

General Paco Moncayo filiado ao partido Izquierda Democrática (ID) — uma legenda de centro esquerda — foi prefeito de Quito entre 2000 e 2009.

leis do país. Temos duas leis que são cruciais para isso de que estamos falando. Uma é o Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomias e Descentralização¹⁴ (COOTAD), no qual participei como assessor da Comissão dos Governos Autônomos Descentralizados e de Descentralização redigindo o debate dos assembleístas. Foi uma experiência linda, entre os anos de 2008 e 2010, com gente de diferentes partidos políticos, incluindo partidos de direita. E é uma lei central, a respeito desses direitos consagrados na Constituição, a respeito da democracia participativa. E a outra lei é a Lei de Participação Cidadã¹⁵.

Neste marco, é preciso dizer, de maneira muito clara, que são os novos governos alternativos, surgidos desde os movimentos sociais, especialmente dos movimentos indígenas, que se constituem em uma organização política eleitoral legal para poder participar das eleições, o Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Nuevo País; são eles que começam a generalizar essa experiência no Equador, em várias cidades, sem existir um marco legal. Não havia norma que obrigasse os governos locais a implementar esses exercícios, faziam-no a partir de aprendizagem de experiências próprias. Creio que vale a pena lembrar que muitos desses governos alternativos vêm dos povos e comunidades indígenas, que têm uma profunda cultura de participação manifestada fundamentalmente pelo laço comunitário. Nas comunidades e povos indígenas, as coisas são resolvidas, decididas, implementadas e controladas de maneira coletiva.

A nível internacional, é importante destacar a experiência de Porto Alegre, que todos conhecemos e estudamos com muita avidez, tanto pela perspectiva dos desafios práticos da gestão do público, quanto pela perspectiva acadêmica. Depois, estudamos outras cidades, mas a grande referência sempre foi Porto Alegre.

Essas experiências são desenvolvidas fundamentalmente nos governos locais dirigidos por autoridades eleitas do Movimento Unidade Plurinacional Pachakutik Nuevo País, mas daí são importadas, desenvolvidas e assumidas também por outros níveis de governo, como o Governo Municipal de Quito, já que naquela época ainda não era Distrito Metropolitano. E em Quito, no início deste século, na gestão do prefeito General Paco Moncayo¹⁶ - um membro das Forças Armadas, um militar de orientação nacionalista e progressista, seguindo a linha do governo militar que tivemos nos anos 1970, que chamava a si próprio de nacionalista revolucionário. Acredito que o produto dessas correntes é o que possibilitou que, em Quito, ocorresse de forma efetiva o desenvolvimento da experiência do Orçamento Participativo, que não é exatamente como a de Porto

Alegre, mas que inegavelmente se alimenta dela, para ser implementada com certas particularidades aqui no Ecuador.

Yo tengo que contestar de manera categórica y clara de que el inicio del ejercicio de los presupuestos participativos no es una experiencia que se genera exclusivamente, a partir del proceso de la Revolución Ciudadana, la nueva Constitución y las nuevas leyes en el país. Hay dos leyes que son claves para esto que estamos hablando. Una es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, el COOTAD, en el cual yo participé como asesor de la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados y de Descentralización, yo escribía el debate de los asambleístas. Fue una experiencia hermosa entre los años de 2008 y 2010, con gente de los diferentes partidos políticos, incluyendo partidos políticos de la derecha. Y es una ley central, respecto a esos derechos consagrados en la Constitución, con respecto a la democracia participativa. La otra ley es la Ley de Participación Ciudadana.

En este marco, hay que decir de manera muy clara que son estos nuevos gobiernos alternativos, surgidos desde los movimientos sociales, especialmente de los movimientos indígenas, que se constituyen en una organización política electoral legal para poder participar en las elecciones, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País; son ellos los que comienzan a generalizar esta experiencia en el Ecuador en varias ciudades, como ya lo dije antes, sin existir ningún marco legal. No existía un marco normativo que obligase a estos gobiernos locales a implementar este tipo de experiencias, lo hacen a partir de aprendizajes de su propia vivencia. Vale la pena recordar que muchos de esos gobiernos alternativos vienen de los pueblos y las comunidades indígenas, que tienen una profunda cultura de participación expresada fundamentalmente a partir de la vida comunitaria. Las cosas en las comunidades y en los pueblos indígenas se resuelven. se deciden, se implementan, se controlan de manera colectiva.

A nivel internacional, es importante relevar la experiencia de Porto Alegre. Es la experiencia acá que conocimos todos y que estudiamos con mucho interés, con mucha avidez, tanto desde los desafíos prácticos de la gestión de lo público como desde espacios académicos Después estudiamos otras ciudades también, pero la gran referencia siempre fue Porto Alegre.

Esas experiencias se desarrollan fundamentalmente en los gobiernos locales dirigidos por autoridades electas del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País, pero de ahí se importan y se desarrollan y son asumidas

también por otros niveles de gobierno, como el Gobierno Municipal de Quito, ya que en aquella época no era, todavía, Distrito Metropolitano. Y en Quito, a inicios de este siglo, en la gestión del alcalde general Paco Moncayo — él fue miembro de las Fuerzas Armadas, un militar de corte nacionalista, progresista, de una corriente de gobierno militar como el que tuvimos en la década de 1970, que se llamaba a si mismo de nacionalista revolucionario. Creo que el producto de esas corrientes es lo que posibilitó que en Quito se desarrollase efectivamente la experiencia del Presupuesto Participativo, que no es exactamente como la de Porto Alegre, pero que innegablemente se alimenta de ella para ser implementada con ciertas particularidades acá en Ecuador.

Henrique Porto

Gostaríamos de nos aprofundar no caso do Distrito Metropolitano de Quito. Você disse que o Distrito já tinha experimentado uma forma de participação parecida com o OP sob o governo de Paco Moncayo no início dos anos 2000. No entanto, também sabemos que o processo tomou uma forma diferente sob o governo de Augusto Barrera¹⁷, quando assumiu na década de 2010. Gostaríamos de saber o que mudou e como se desenvolveu o processo do Orçamento Participativo nesse período, se o processo foi ampliado e o que aconteceu para que o OP chegasse ao formato que conhecemos hoje, sob a administração iniciada em 2023.

Nos gustaría profundizar más el caso del Distrito Metropolitano de Quito. Dijiste que el Distrito ya había experimentado una forma de participación similar al PP bajo la Alcaldía del general Paco Moncayo, en el inicio de los años 2000. Sin embargo, también sabemos que el proceso tomó una forma diferente bajo la alcaldía de Augusto Barrera, cuando él asumió en la década de 2010. Nos gustaría saber qué ha cambiado y cómo se ha desarrollado el proceso del Presupuesto Participativo en este periodo. Si se ampliaron los procesos, y qué ocurrió para que los Presupuestos Participativos llegasen al formato en que se conocen hoy, bajo la nueva administración que se empezó en el año de 2023.

Pablo Iturralde

É importante relembrar os antecedentes, os avanços em termos de uma democracia participativa e em termos de desenvolvimento do Orçamento Participativo. É uma conquista, por um lado, dos atores e movimentos sociais e suas lutas de resistência às políticas neoliberais no Equador. É, também, resultado do desenvolvimento de projetos políticos populares de esquerda, particularmente

17 Augusto Barrera

Augusto Barrera é um médico, sociólogo e político equatoriano, nascido em Quito em 1961. Filiado ao partido Alianza PAIS ele foi prefeito da cidade entre 2009 e 2014.

do Movimento de Unidade Plurinacional Pachakutik Nuevo País, pelo acesso a governos locais, a Coordenação de Governos Locais Alternativos, etc. Sem marco legal, já implementaram, por um lado, mecanismos de participação cidadã e, por outro, começaram a dar alguns passos em direção à experiência do Orçamento Participativo, muito iluminada pela vivência de Porto Alegre. A experiência em outros países, como em Montevideu, no Uruguai, é distante; a referência fundamental é sempre Porto Alegre. Lembro-me que traduziram um livro de Boaventura de Sousa Santos sobre a participação democrática, a participação cidadã e os Orçamentos Participativos, esse livro firmou-se como referência para nós que estávamos vivenciando esses processos.

Logo, no ano 2000, no governo de Paco Moncayo, emite-se um primeiro decreto, o Decreto 046, que cria o Sistema de Participação Cidadã a nível do Distrito Metropolitano de Quito. Ainda é o reconhecimento de um nível de participação a modo de consulta de múltiplas organizações sociais, especialmente a nível de cabildos¹⁸ e comitês de bairro, federação de bairros e associações de bairros na gestão pública em escala local. Posteriormente, em 2006, com o Decreto 0187, esses mecanismos de participação se fortalecem e os Orçamentos Participativos são criados, ainda no governo de Paco Moncayo, basicamente como um espaço de natureza consultiva, onde os representantes das organizações sociais, populacionais, de bairro e também comunitárias expressavam suas demandas vinculadas ao setor rural e aos povos indígenas. Em diálogo com as autoridades e as equipes técnicas da prefeitura do Distrito Metropolitano de Quito, esses grupos estabeleceram determinadas obras para serem desenvolvidas. Entretanto, a tomada de decisões ainda não estava nas mãos do povo. Isto é, não se estabelecia um orçamento e as pessoas tomavam decisões e decidiam plenamente sobre ele.

Posteriormente, no período do governo de Augusto Barrera, que foi feito entre os anos de 2009 e 2014, o Decreto 0187 foi reformado e aprofundado, e ocorrem mudanças que dão, efetivamente, um caráter de Orçamento Participativo às políticas, no sentido de uma tomada de decisões por parte dos próprios cidadãos, dos representantes das organizações sociais, a respeito dos orçamentos destinados. Eu diria que os principais avanços têm a ver com isso que acabei de contar. Institucionaliza-se um processo efetivo de tomada de decisão por parte da população, e já não passam pelo filtro municipal, apesar de que ainda havia um certo filtro de priorização das obras feitas conjuntamente com a equipe técnica do município.

18 Cabildos

Segundo o artigo 76 da Lei Orgânica de Participação Cidadã (LOPC), um cabildo popular é: "Uma sessão pública de convocação aberta à cidadania, com o objetivo de discutir assuntos específicos vinculados à gestão municipal. Tem caráter consultivo e é exclusivo do nível municipal."

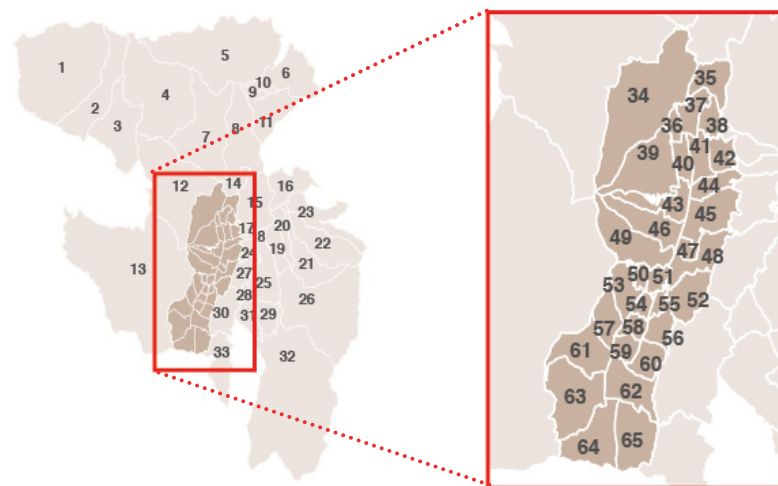
Um segundo elemento que inegavelmente fortalece isso é o incremento do orçamento designado para esse tipo de atividade. É um incremento importante, não me lembro exatamente das cifras, mas a princípio, na prefeitura de Paco Moncayo, financiavam-se obras; já na prefeitura de Augusto Barrera creio que são sete ou nove milhões designados para o Orçamento Participativo, e atualmente a cifra para este ano é de 23 milhões de dólares, para obras e outros projetos dentro desse escopo.

Um terceiro elemento de avanço, ou do que implica a institucionalização dos Orçamentos Participativos em Quito, está na criação, na metodologia e nos mecanismos de tomada de decisões. Institucionalizam-se as assembleias paroquiais de Orçamentos Participativos. Quito está organizada territorialmente por essas formas que se relacionam à divisão administrativa da cidade. Há uma tradição da Igreja, bastante vinculada às organizações de bairro, populares e comunitárias. Estão organizadas através das paróquias: paróquias rurais e urbanas. Quito tem, neste momento, 65 paróquias, das quais 32 são urbanas, que concentram a maior quantidade da população, e 33 são rurais. Algumas dessas paróquias rurais são praticamente parte da cidade, parte do que é o centro urbano, outras mantêm suas características como paróquias rurais. E é por meio dessas paróquias rurais organizadas para a gestão pública, para a gestão administrativa, em administrações zonais, que se reúnem as assembleias paroquiais e os cidadãos envolvidos com os Orçamentos Participativos para tomar decisões.

Outro elemento inovador é a ampliação da base social de participação: já não são somente as organizações tradicionais, de bairro ou populares as que participam nesse processo. Ele se amplia, no sentido de que nessas assembleias paroquiais de Orçamento Participativo estão os “comitês por melhorias” (como se denominam aqui as organizações populares urbanas) e as comunas (as organizações dos povos indígenas, assentadas principalmente nas paróquias rurais, também em algumas paróquias urbanas). E elas, claro, participam nesse processo, mas também participam outras organizações: de mulheres, esportivas, de bairro, organizações de jovens, de adolescentes, crianças, terceira idade, etc. Isto é, inegavelmente, amplia-se a base de participação e, por tanto, os grupos que participam efetivamente da tomada de decisões.

E talvez um último elemento que penso ser importante nesse processo é que, na gestão de Augusto Barrera, tentou-se um fortalecimento, uma articulação, uma coordenação interinstitucional entre as diferentes instâncias municipais. Não apenas com as administrações zonais, que são as responsáveis por

desenvolver e implementar essas assembleias paroquiais de Orçamento Participativo, mas também com outras instâncias municipais, particularmente das empresas, como as de obras públicas, saneamento e água potável. Essas empresas permitem, de alguma maneira, canalizar demandas da população que vão além da intervenção possível a nível de Orçamento Participativo, pela limitação desse orçamento. Esse é o grande salto que se dá na época de Barrera.



■ Área Rural

1. Pacto; 2. Gualea; 3. Nanegalito; 4. Nanegal; 5. S. Jose de Minas; 6. Atahualpa; 7. Calacali; 8. San Antonio; 9. Perucho; 10. Chavezpamba; 11. Puellaró; 12. Nono; 13. LLoa; 14. Pomasqui; 15. Calderon; 16. Guayllabamba; 17. Llano Chico; 18. Zambiza; 19. Puenbo; 20. Tababela; 21. Yaruqui; 22. Checa; 23. El Quiche; 24. Nayon; 25. Tumbaco; 26. Pifo; 27. Cumbaya; 28. Guangopolo; 29. La Merced; 30. Conocoto; 31. Alangasi; 32. Pintag; 33. Amaguaña;

■ Área Urbana

34. El Condado; 35. Carcelen; 36. Cotacollo; 37. Ponceano; 38. Comite del Pueblo; 39. Cochapamba; 40. Concepcion; 41. Kennedy; 42. El Inca; 43. Rumipamba; 44. Jimijapa; 45. Iniaquito; 46. Belisario Queved; 47. Mariscal Sucre; 48. Itchimba; 49. San Juan; 50. La Libertad; 51. Centro Historico; 52. Puengasi; 53. Chilibulo; 54. Magdalena; 55. Chimbacalle; 56. La Ferroviaria; 57. La Mena; 58. San Bartolo; 59. Solanda; 60. La Argelia; 61. Chicogallo; 62. Quitumbe; 63. La Ecuatorina; 64. Guamani; 65. Turumba

19 Parroquias de Quito

Mapa das Parroquias rurais e urbanas da região metropolitana de Quito. Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Orçamento Participativo.

20 Administradores posteriores da cidade

De 2014 a 2023, Quito teve três prefeitos: Mauricio Rodas (2014-2019), Jorge Yunda (2019-2021) e Santiago Guarderas (2021-2023).

21 Pabel Muñoz

Pabel Muñoz López é um sociólogo, político e acadêmico equatoriano, integrante do Movimento Revolución Ciudadana (sucessor da Alianza PAIS) e atualmente prefeito de Quito. Muñoz foi eleito com apoio da "Revolução Cidadã", sendo um dos quadros históricos do correísmo.

Vale a pena dizer que os dois administradores posteriores da cidade²⁰, que se alternaram no poder entre 2014 e 2023, trouxeram um retrocesso pelo tipo de orientação política. Houve um retrocesso tanto nos mecanismos de participação como na dinâmica dos Orçamentos Participativos. Por exemplo, quem toma as decisões até hoje, que é uma coisa que está mudando na atual administração do prefeito Pabel Muñoz²¹, são as organizações de bairro e, tam-

•
•
•
• bém, as organizações comunitárias. Essa outra enorme diversidade de organiza-
• ções sociais, das que existem e lutam pelo direito à cidade em termos integrais,
• são desconhecidas pelas gestões desse período e não têm um nível considerável
• de participação. Isso gera não apenas um déficit democrático de participação,
• mas também gera um viés em relação à priorização de projetos definidos com
• os recursos do orçamento participativo como tal.

• Es importante recordar los antecedentes, los avances en términos de una
• democracia participativa, y en términos del desarrollo de los Presupuestos Parti-
• cipativos. Es una conquista, por un lado, de los actores y movimientos sociales y
• sus luchas de resistencia a las políticas neoliberales en el Ecuador. Y son resul-
• tado del desarrollo de proyectos políticos populares y de izquierda, particular-
• mente del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik Nuevo País, por el
• acceso a gobiernos locales, la Coordinadora de Gobiernos Locales Alternativos,
• etcétera. Sin marco normativo, implementaron ya, por un lado, mecanismos de
• participación ciudadana y, por otro lado, comenzaron a dar unos primeros pasos
• de la experiencia de Presupuestos Participativos muy iluminada por la vivencia
• de Porto Alegre. La experiencia en otros países, como en Montevideo, Uruguay,
• es lejana; la referencia fundamental es siempre Porto Alegre. Yo recuerdo un
• libro que se tradujo de Boaventura de Sousa Santos sobre la participación de-
• mocrática, la participación ciudadana y los Presupuestos Participativos, ese libro
• se constituyó en una referencia para quienes estábamos en este tipo de procesos.

• Luego, en el año 2000, en la Alcaldía del General Paco Moncayo, se
• emite una primera ordenanza, la Ordenanza 046, que crea el Sistema de Par-
• ticipación Ciudadana a nivel del Distrito Metropolitano de Quito. Todavía es
• un reconocimiento de un nivel de participación tipo consulta de múltiples or-
• ganizaciones sociales, especialmente cabildos y comités barriales, federaciones
• barriales, en algunos casos, asociaciones barriales en la gestión pública a nivel
• local. Posteriormente, en el año 2006, con la Ordenanza 0187, se fortalecen
• estos mecanismos de participación y se crean Presupuestos Participativos, aún
• en el gobierno de Paco Moncayo, básicamente como un espacio de naturaleza
• consultiva, donde los representantes de las organizaciones sociales, poblaciona-
• les, barriales y también comunitarias, comunales, vinculadas al sector rural y a
• los pueblos indígenas, expresaban sus demandas. En un diálogo con las autori-
• dades y sus equipos técnicos de la Municipalidad del Distrito Metropolitano de
• Quito, los grupos establecieron unas determinadas obras para ser desarrolladas.
• Sin embargo, la toma de decisiones todavía no estaba en manos de la gente. Es
•
•

decir, no se asignaba un presupuesto y la gente tomaba la decisión y decidía plenamente sobre ese presupuesto.

Posteriormente, en el periodo de gobierno de Augusto Barrera, que estuvo como alcalde entre los años 2009 y 2014, se reforma y se profundiza la Ordenanza 0187 y se generaron algunos cambios que van a dar efectivamente un carácter de Presupuestos Participativos a las políticas, en el sentido de una toma de decisiones por parte de la propia ciudadanía, de los representantes de las organizaciones sociales con respecto a estos presupuestos asignados. Yo diría que los principales avances tienen que ver con esto que acabo de decir. Se institucionaliza un proceso efectivo de toma de decisiones por parte de la gente y ya no pasan por el filtro municipal, aunque quedaba un cierto filtro de priorización de las obras que se hacía conjuntamente con el equipo técnico del municipio.

Un segundo elemento que innegablemente fortalece esto es el incremento del presupuesto asignado para este tipo de actividades. Es un incremento importante, no recuerdo exactamente las cifras en el momento, pero en inicio, en la alcaldía de Paco Moncayo, eran básicamente obras que se financiaban, ya en la alcaldía de Augusto Barrera creo que son 7 o 9 millones lo que se asigna para el Presupuesto Participativo, y actualmente la cita para para este año es de 23 millones de dólares, para obras y otros proyectos.

Un tercer elemento del avance, o de lo que implica esta institucionalización de los Presupuestos Participativos en la ciudad de Quito, se da fundamentalmente en la creación, en la metodología y en los mecanismos de toma de decisiones. Se institucionalizan las asambleas parroquiales de Presupuestos Participativos. Quito está organizada territorialmente por estas formas que tienen que ver con una división administrativa de la ciudad. Hay una tradición de la Iglesia, muy vinculada a las organizaciones barriales, populares y comunales. Se organizan a través de las parroquias: parroquias rurales y urbanas. Quito tiene en este momento 65 parroquias, de las cuales 32 son parroquias urbanas que concentran a la mayor cantidad de la población y 33 son parroquias rurales. Algunas de estas parroquias rurales son prácticamente parte de la ciudad como tal, son parte de lo que es el centro urbano efectivamente, otras mantienen sus características como parroquias rurales. Y es a través de estas parroquias rurales organizadas para la gestión pública, para la gestión administrativa, en administraciones zonales, que se reúnen estas asambleas parroquiales y los ciudadanos involucrados con los Presupuestos Participativos para tomar decisiones.

Otro elemento innovador es que se amplía la base social de participaci-

definen con los recursos del presupuesto participativo como tal.

Davi Caputo

Gostaríamos de saber como o governo de Quito está articulando para que a população rural possa participar ativamente do OP e que suas demandas sejam, de fato, atendidas.

Nos gustaría saber cómo está haciendo el Gobierno de Quito para que la población rural pueda participar activamente en el PP y que sean atendidas sus demandas.

Pablo Iturralde

Há vários elementos que buscam favorecer a participação das populações nas paróquias rurais e dos povos indígenas, aos quais pertencem as diferentes comunas e comunidades que estão no que hoje é o Distrito Metropolitano de Quito. Primeiro através da Constituição de 2008 e das leis de Participação Cidadã e do COOTAD. Há, também, uma norma que tem a ver com a criação e o funcionamento do Sistema de Gestão Participativa e Controle Social a nível da cidade. Nesse regulamento específico do Distrito Metropolitano, há mecanismos que permitem garantir a participação cidadã em relação ao que está consagrado nas leis da Constituição equatoriana, que vai muito além do que são os nossos Orçamentos Participativos. Exemplifico: no total, há quatro artigos que são fundamentais para a tomada de decisão em relação aos planos anuais de desenvolvimento dos diferentes Governos Autônomos Descentralizados (nesse caso, o Distrito Metropolitano de Quito) com respeito a: (i) orçamento; (ii) linhas prioritárias de investimento, que têm de surgir dessas unidades básicas de participação, a nível urbano e a nível rural; (iii) processos de prestação de contas, do cumprimento dos planos anuais (neste caso, do Desenvolvimento da Legislação Territorial e dos avanços em relação ao Plano Metropolitano) que são processos prolongados na cidade, com duração de três a quatro meses; (iv) sobre os investimentos de dinheiro público.

Portanto, há um nível de participação particular nesse marco. Por exemplo, são reconhecidos dentro do que é a máxima instância de tomada de decisões da cidade, por onde essas decisões que acabei de indicar precisam passar. É reconhecida a participação de 10 delegados das comunas e comunidades da cidade. Além da representação que vem de cada uma das 65 paróquias, urbanas e rurais, a Assembleia de Quito atualmente está constituída por 108 representantes, entre os quais estão o prefeito, três vereadores e alguns representantes

22 Governos Paroquiais Rurais

Os Governos Paroquiais Rurais do Equador são órgãos de administração local que representam o terceiro nível administrativo do país, abaixo das províncias e cantões. Esses governos são fundamentais para garantir que as comunidades rurais tenham voz e acesso a políticas públicas adaptadas às suas realidades.

de instâncias técnicas da prefeitura. Porém, a maioria absoluta, entre 96 e 98 pessoas, são delegados da cidadania, 11 dos quais são representantes dos povos indígenas Logo, no processo do Orçamento Participativo e de tudo o que significa a descentralização por meio das administrações zonais e das assembleias paroquiais, há, inegavelmente, participação protagônica nas paróquias e povos rurais, inclusive pela forma de distribuição desses 23 milhões de dólares que, atualmente, são destinados ao Orçamento Participativo. A maioria desses recursos, ou boa parte deles, está, em termos relativos de concentração populacional, destinado ao uso em áreas rurais.

Uma última ação, realizada no ano passado, o primeiro ano da gestão da prefeitura atual de Pabel Muñoz (eleito em 2023, e assumiu as funções em maio do mesmo ano) foi entregar um orçamento direto de 15 milhões de dólares às 33 paróquias rurais da cidade, para que se tomasse uma decisão de investimentos através do que denominamos Governos Paroquiais Rurais²². As paróquias rurais no Equador estão constituídas como Governo Autônomo Descentralizado (GAD), uma experiência particular aqui em nosso país. Temos quatro níveis de GADs, e um deles é o governo paroquial rural — não é a mesma coisa com as paróquias urbanas. A tomada de decisões sobre esse Fundo de Desenvolvimento Rural de 15 milhões de dólares é feita também com a participação de organizações sociais e povos indígenas nas comunas e comunidades espalhadas nas paróquias rurais.

Hay varios elementos que buscan favorecer la participación de la población en las parroquias rurales, y de los pueblos indígenas, al cual pertenecen las diferentes comunas y comunidades que están en lo que hoy día es el Distrito Metropolitano de Quito. Por un lado, primero a través de la Constitución del 2008 y de las leyes de Participación Ciudadana y del Código Orgánico de Organización de Descentralización, Autonomías a Nivel Territorial. Hay también una normativa que tiene que ver fundamentalmente con la creación y el funcionamiento del Sistema de Gestión Participativa y Control Social a nivel de la ciudad. En ese reglamento específica del Distrito Metropolitano, existen mecanismos que permiten garantizar, por un lado, la participación de la ciudadanía en relación a lo que está consagrado en las leyes de la constitución ecuatoriana, que van mucho más allá, en el caso nuestro aquí en Ecuador, de lo que son los Presupuestos Participativos. Pongo ejemplos: en total, hay cuatro artículos, que son fundamentales respecto a la toma de decisión en relación con los Planes de Desarrollo anuales de los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados

(en este caso el Distrito Metropolitano de Quito) con respecto a (i) a presupuestación; a (ii) las líneas prioritarias de inversión, que tienen que surgir de esas unidades básicas de participación, a nivel urbano y a nivel rural; con (iii) los procesos de rendición de cuentas del cumplimiento de los planes anuales (en este caso, de Desarrollo de Ordenamiento Territorial y de los avances en cuanto al Plan Metropolitano), que son procesos prolongados en la ciudad que duran tres a cuatro meses; y (iv) con respecto a las inversiones del dinero público, del gobierno local, en este caso.

Entonces, en todo este marco hay un nivel de participación particular. Por ejemplo, se reconocen dentro de lo que es la máxima instancia de toma de decisiones de la ciudad por donde tienen que pasar estas decisiones que les acabo de indicar. Se reconoce la participación de 10 delegados de las comunas y comunidades de la ciudad. Aparte de la representación que viene por cada una de las 65 parroquias, urbanas y rurales, la Asamblea de Quito actualmente está constituida por 108 representantes. Entre los que está el alcalde, están tres concejales, están algunos representantes de algunas instancias técnicas de la Municipalidad, pero la absoluta mayoría, 96 o 98, son delegados de la ciudadanía, 11 de los cuales son representantes de los pueblos indígenas. Luego, en el proceso de presupuestos participativos y de todo lo que significa la administración a través de las Administraciones Zonales y las Asambleas Parroquiales que se desarrollan, innegablemente hay una participación protagónica en las parroquias y pueblos rurales. Incluso, por la forma de distribución de esos 23 millones de dólares; actualmente la mayoría de esos recursos, o buena parte de ellos, están, en términos relativos de concentración poblacional, asignado al uso en las parroquias rurales.

Una última acción que se realizó el año anterior, que fue el primer año de gestión de la Alcaldía actual de Pabel Muñoz (electo en 2023, y asumió las funciones en mayo del año 2023) fue entregar un presupuesto directo de 15 millones de dólares a las 33 parroquias rurales de la ciudad. Fundamentalmente para que se tome una decisión de inversiones a través de los que se denominan acá los Gobiernos Parroquiales Rurales. Las parroquias rurales en Ecuador están constituidas como Gobierno Autónomo Descentralizado, es una experiencia particular la que tenemos en el país. Tenemos cuatro niveles de GADs, y uno de ellos es los Gobiernos Parroquiales Rurales, no es así con las parroquias urbanas. La toma de decisiones sobre ese Fondo de Desarrollo Rural de 15 millones de dólares se hace también con la participación de las organizaciones sociales y de

•
•
• los pueblos indígenas en las comunas y comunidades que están en diferentes parroquias rurales.

23 Bem Viver

O Bem Viver — ou Sumak Kawsay em quíchua — é um conceito filosófico, político e cultural originado dos povos indígenas andinos, especialmente no Equador e na Bolívia. Ele foi incorporado à Constituição do Equador de 2008 como uma alternativa ao modelo tradicional de desenvolvimento, propondo uma vida em harmonia com a natureza, com justiça social e dignidade coletiva. Na Constituição do Equador ele aparece como um princípio orientador das políticas públicas, incluindo: direito a viver em um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado; educação e saúde como direitos fundamentais para o Bem Viver; gestão dos recursos naturais voltada ao benefício coletivo, não à exploração privada.

24 Ocorrido na Bolívia

Com a chegada de Evo Morales à presidência em 2006, o conceito de Vivir Bien tornou-se pilar discursivo do governo. A nova Constituição Política do Estado (CPE) de 2009 incorporou o Vivir Bien como princípio orientador das políticas públicas. A Bolívia passou a se definir como um Estado Plurinacional, reconhecendo a diversidade cultural, política e ontológica dos povos indígenas.

• Henrique Porto

• É impressionante como o processo tem um intuito de inversão das prioridades, de redistribuição material e de promoção de justiça espacial, o que fica evidente quando se destina orçamentos específicos para as paróquias rurais. • Dois aspectos que nos interessam muito do processo do OP no Distrito Metropolitano de Quito são: o fato de ser um processo metropolitano e, portanto, tratar tanto de realidades urbanas quanto das rurais; e, também, sua relação com as comunidades indígenas e autônomas. Portanto, nossa última pergunta é sobre os aspectos específicos desses territórios de população tradicional indígena e, também, rural, que entendemos estar relacionados ao conceito de Bem Viver²³. • Gostaríamos de saber como a ideia do Bem Viver influencia nos Orçamentos Participativos de Quito, e como o OP trabalha para satisfazer as demandas dos grupos indígenas e rurais.

• Es muy impresionante como el proceso tiene una intención de reversión de prioridades y de redistribución material, y quizás también de promoción de la justicia espacial, que está muy evidente en estos procesos de asignar presupuestos específicos para las parroquias rurales. Para nosotros, dos aspectos que nos interesan mucho en el proceso del PP del Distrito Metropolitano de Quito son los aspectos de ser un proceso metropolitano, y por tanto, tratar no sólo realidades urbanas, sino también de las rurales, y por tratar justamente de las comunidades indígenas y autónomas. Por lo tanto, nuestra última pregunta es justamente sobre los aspectos específicos de estos territorios de las poblaciones tradicionales indígenas y también rurales, que para nosotros está muy relacionado con el concepto del Buen Vivir. Por tanto, nos gustaría saber cómo influye la idea del Buen Vivir en los Presupuestos Participativos de Quito y cómo trabaja el PP para satisfacer las demandas de los grupos indígenas y la población rural.

• Pablo Iturralde

• O conceito de Bem Viver é um conceito que provém dos povos indígenas do Equador e da América Latina. E é um processo, como vocês sabem, que tem muitas similaridades com o que ocorreu na Bolívia²⁴, por exemplo, e nos últimos anos, com o Despertar, que é a recuperação da identidade do movimento indígena no Peru²⁵, por muitos anos invisibilizada por uma concepção meramente campesina, desde a perspectiva de classe. O Bem Viver é

algo que se trabalha no Equador desde as organizações e resistências sociais, particularmente do movimento indígena, que foram adquirindo força a meados da década de 1980, a partir de 1986, com a constituição da Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (CONAIE), que em todo esse processo de transformações estruturais, traz também uma perspectiva de justiça social e de um novo tipo de democracia, não apenas uma democracia liberal de eleições, mas também participativa, que acontece primeiro através dos governos locais, e posteriormente chega a nível nacional. Sempre digo que a Constituição de 2008 é resultado de um amplo processo participativo a nível nacional, e que foi resultado de um plebiscito: a população votou se queria ou não a vigência da nova Constituição construída junto ao povo. É um documento que reúne o princípio do Bem Viver com o projeto político da Revolução Cidadã.

Na prática, os avanços são escassos, não há, necessariamente, um grande avanço em direção à construção de um Estado plurinacional. Por exemplo, a educação intercultural bilíngue segue sendo exclusiva para os povos indígenas, quando deveria ser um processo educativo que chegasse a toda a população equatoriana. O sistema educativo oficial deveria ser efetivamente intercultural e plurinacional. No entanto, não é assim, e não o é porque ainda se mantém uma série de práticas culturais e políticas de segregação e discriminação dos povos indígenas no país.

Nesse sentido, penso que temos que colocar a resposta nesse marco. É inegável que os governos de natureza mais progressista, mais de esquerda, mais populares - estou falando do caso de Quito, no que ocorre no governo de Moncayo, em condições diferentes a princípios dos anos 2000, do que foi o governo de Barrera, o que atualmente é o governo de Muñoz - esses elementos do Bem Viver são elementos que orientam a política pública a nível da gestão municipal. E, nesses dados que mencionei anteriormente, isso é expresso, na garantia de uma participação protagônica dos povos e comunidades indígenas

25 Movimento Indígena no Peru

O Despertar representa uma reivindicação de pertencimento, memória e direitos por parte dos povos originários peruanos. Refere-se ao renascimento da consciência étnica e cultural entre os povos indígenas do Peru e envolve a reafirmação da identidade indígena, da língua, dos costumes, da espiritualidade e da relação com a terra.

•
•
• nesse processo de desenvolvimento do direito à cidade e, também, pelos orçamentos destinados.

• No Equador, apesar do que já se fez nesse nível, a plurinacionalidade
• continua um desafio. A relação, em termos de variáveis de pobreza, entre as
• zonas rurais e urbanas, segue sendo de 3 a 1. Se a situação melhorou em geral na
• época dos governos progressistas, prevalecem as variáveis de pobreza nas zonas
• rurais em relação às zonas urbanas.

• Com isso, quero dizer que, por um lado, há um processo que permite a
• participação popular, há atribuições específicas para poder resolver ou reduzir
• essas questões territoriais entre as zonas rurais e urbanas. Por outro lado, eu
• diria que ainda falta muito por fazer nos próprios Orçamentos Participativos, e,
• logicamente, na gestão a nível do Distrito Metropolitano de Quito. Penso que há
• uma série de desafios para refletir, coisas fundamentais para poder avançar nessa
• perspectiva que vocês apontam.

• Sintetizando, é importante apontar os inegáveis avanços a partir da re-
• sistência social, do protagonismo dos movimentos sociais, particularmente do
• movimento indígena, que é o movimento social mais importante do Equador
• desde os anos 1990. Há resultados concretos a respeito da abertura da institu-
• cionalidade democrática à participação com poder de decisão efetivo por parte
• dos povos, comunas e nacionalidades indígenas, neste caso a nível da cidade de
• Quito. Há algumas designações orçamentárias específicas que tentam responder
• à desigualdade territorial, e está dando alguns resultados, o que não significa que
• o desafio seja menor. É necessário continuar trabalhando para tornar o Bem
• Viver realidade para os povos indígenas, e para outros projetos políticos de na-
• tureza mista, denominados, por alguns setores no Equador, como “socialismo
• do Bem Viver”.

• El concepto de Buen Vivir es un concepto que proviene de los pueblos
• indígenas en el Ecuador y en América Latina. Y es un proceso, como ustedes
• conocen, que tiene bastante similitudes con lo sucedido en el proceso boliviano,
• por ejemplo, y en los últimos años con el Despertar, que es la recuperación de
• la identidad del movimiento indígena en el Perú, que por muchos años estuvo
• invisibilizado por una concepción meramente campesina, desde la perspectiva
• de clase. El Buen Vivir es algo que se vino trabajando en el Ecuador desde las
• organizaciones y las resistencias sociales, particularmente del movimiento indí-
• gena, que fueron adquiriendo fuerza a mediados de los años 80, a partir del año
• 1986, con la Constitución de la CONAIE, la Confederación de Nacionalidades

Indígenas del Ecuador, que en todo este proceso de transformaciones estructurales, trabaja una perspectiva de justicia social y también de un nuevo tipo de democracia, no solamente una democracia liberal de elecciones, sino también participativa, y que se va permeando, primero, a través de los gobiernos locales, y posteriormente llega al nivel nacional. Yo siempre reivindico esto: la Constitución del año 2008 es resultado de un amplísimo proceso participativo a nivel nacional y que fue resultado incluso de un plebiscito, la gente votó si quería o no quería la vigencia de la nueva Constitución construida con la gente, es un documento que recoge justamente el principio de Buen Vivir en el proyecto político de la revolución ciudadana.

En el gobierno de Rafael Correa, el gran paradigma que se planteaba era justamente alcanzar la construcción de un socialismo del Buen Vivir. En tal sentido, este concepto, más allá de que esté incluso en la discusión, está institucionalizado en la Constitución, en las leyes, es genéticamente parte de lo que es justamente el movimiento indígena, de lo que son los pueblos, las nacionalidades, sus comunidades. Entonces es un elemento que está permanentemente presente. Con respecto al Estado ecuatoriano, al desarrollo, por ejemplo, de lo que es el Estado Plurinacional, yo tengo que decir que en la Constitución de 2008 esto está ampliamente reconocido.

En la práctica los avances son escasos, no hay necesariamente un avance fuerte hacia la construcción de un Estado plurinacional. Por ejemplo, la educación intercultural bilingüe sigue siendo exclusivamente para los pueblos indígenas, cuando debería ser un proceso educativo que llegue a toda la población ecuatoriana. El sistema educativo oficial ecuatoriano debería ser un sistema intercultural y plurinacional efectivamente. Sin embargo, no es así, y no lo es porque se mantiene, todavía, una serie de de prácticas culturales, y también políticas de segregación y discriminación de los pueblos indígenas en el país.

Entonces, creo que hay que colocar la respuesta en este marco. Es innegable que los gobiernos de una naturaleza más progresista, más de izquierda o más popular — estoy hablando en el caso de Quito, específicamente, lo que ocurre, por ejemplo, el propio gobierno de Paco Moncayo, en unas condiciones diferentes a inicios de los años 2000, lo que fue el gobierno de Barrera, lo que es actualmente el gobierno de Muñoz —, estos elementos del Buen Vivir son elementos que efectivamente orientan la política pública a nivel de la gestión municipal. Y en estos datos que ya daba anteriormente se expresa en garantizar una participación protagónica de los pueblos y con las comunidades indígenas

•
•
• en este proceso de desarrollo del derecho a la ciudad, y también en asignaciones presupuestarias.

• En Ecuador, a pesar de lo que se ha hecho a este nivel, la plurinacionalidad aún es un desafío. La relación, en términos de las variables de pobreza entre las zonas rurales y urbanas, sigue siendo prácticamente de 3 a 1. Si bien ha mejorado la situación, en general en las épocas de gobiernos progresistas, eso se mantiene con respecto a la prevalencia de los variables de pobreza que se viven en las zonas rurales con respecto a las zonas urbanas.

• Con esto, quiero decir que hay, por un lado, todo un proceso que permite la participación de la población, hay unas asignaciones específicas para poder resolver o para poder reducir estas cuestiones territoriales entre las zonas urbanas y rurales. Por otro lado, yo diría que aún falta muchísimo por hacer en los propios Presupuestos Participativos y, por supuesto, en la gestión a nivel de la del Distrito Metropolitano de Quito. Creo que hay una serie de desafíos que sería interesante reflexionar, planteárselo, cosas fundamentales para poder avanzar en esta perspectiva que ustedes están señalando.

• Sintetizando, es importante señalar los avances innegables a partir de la resistencia social, de protagonismo de los movimientos sociales, particularmente del movimiento indígena, que es el movimiento social más importante del Ecuador desde los años 90. Hay resultados concretos respecto a abrir la institucionalidad democrática a la participación con poder de decisión, efectivamente, de los pueblos y nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, en este caso a nivel de la ciudad de Quito. Hay unas asignaciones presupuestarias específicas que tratan de responder a esta inequidad territorial y que digamos, se está haciendo camino, lo cual no significa que no haya desafíos. Hay que continuar trabajando para poder hacer realidad el Buen Vivir para los pueblos indígenas y para otros proyectos políticos en una naturaleza más mestiza, que en Ecuador algunos sectores denominan como el “socialismo del Buen Vivir”.

• **Henrique Porto**

• O Brasil tem muito a aprender com os processos políticos e sociais e os mecanismos de participação nos diferentes níveis de governo que vocês têm no Equador.

• Creo que nosotros en Brasil tenemos mucho que aprender con los procesos políticos y sociales, los mecanismos de participación en los más diferentes niveles de gobierno que ustedes tienen en Ecuador.

•
•
•

Pablo Iturralde

Há uma última ideia que gostaria de deixar registrada aqui, que tem a ver, justamente, com esses desafios. São muitos os percalços a respeito dos direitos de participação cidadã e do Orçamento Participativo. Entretanto, considero que isso é fundamental, porque é também um fato da realidade equatoriana: conseguimos avançar bastante em relação à institucionalização dos direitos de participação cidadã. Ao mesmo tempo, houve um processo de enfraquecimento da agência dos movimentos sociais populares comunitários urbanos. É quase paradoxal. E nossa Constituição, o projeto de sociedade que nós representamos - e aqui por nós faço referência ao campo popular e de organizações políticas de esquerda, progressistas e plurinacionais - em seu famoso título VII, fala do papel da cidadania e da organização do poder no país, em duas dimensões: uma delas é a de todos esses mecanismos, da institucionalidade participativa; a outra é a do desenvolvimento do poder cidadão, o poder individual do povo, mas também em forma organizada e de ação coletiva.

Penso que o principal desafio que temos à frente, sobretudo a nível popular urbano, a nível do Distrito Metropolitano de Quito, é a melhoria dos mecanismos de participação cidadã, os mecanismos ou metodologias que aplicamos aos Orçamentos Participativos. Mas o principal desafio que temos é o fortalecimento desses atores sociais e da ação coletiva, para que os direitos de participação possam ser exercidos plenamente.

Agradeço bastante que vocês tenham considerado meu nome para poder comentar a experiência que temos aqui. Com muito prazer teremos essa possibilidade de continuar abrindo caminhos em nosso país, na América Latina e internacionalmente.

Hay una idea que yo quiero dejarles, que tiene que ver justamente con estos desafíos. Hay múltiples retos respecto al proceso de los derechos de participación ciudadana y respecto al Presupuesto Participativo. Sin embargo, considero que es fundamental porque este es un dato también de la realidad ecuatoriana: aquí hemos logrado avanzar mucho con respecto a la institucionalización de los derechos de participación ciudadana. Al mismo tiempo se ha dado un proceso de debilitamiento de la autoría de los movimientos sociales populares comunitarios urbanos. Es una especie de paradoja. Y nuestra Constitución, el proyecto de sociedad que representamos nosotros — cuando digo nosotros me



Presupuesto Participativo da Cidade do México

Entrevista com Jorge Dragan (*in memoriam*), José Enrique e Marco Antonio por Henrique Porto



Jorge Dragan Vergara Sánchez é graduado em Ciências Políticas e Administração Pública pela Faculdade de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM), e especialista em Análise Política no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais pela mesma Faculdade. Mestre em Ciências Sociais e Humanidades pela Universidad Autónoma Metropolitana, atualmente Jorge é Coordenador de Participação Cidadã, atuando na Direção Executiva de Participação Cidadã e Capacitação.

José Enrique Dupré Arámburu tem graduação em Direito pelo Instituto de Tecnología e Educación Superior de Monterrey (ITESM-CCM). Foi Diretor de Promoção e Construção de Acordos Políticos na Secretaría de Gobernación da Cidade do México e atualmente é Diretor de Organizações de Participação Cidadã na Direção Executiva de Participação Cidadã e Capacitação, também na Cidade do México.

Marco Antonio Vanegas López é graduado em Direito pela Universidad Tecnológica de México (UNITEC) e tem mestrado em Ensino pela Universidad ETAC. Entre 2008 e 2023 foi Coordenador Distrital do Instituto Eleitoral da Cidade do México e, atualmente é Chefe de Órgão Descentralizado da Dirección Distrital 3 da Cidade do México.

Jorge Dragan, José Enrique Dupré e Marco Antonio Vanegas Lopez colaboraram com a elaboração deste livro e nos concederam a entrevista em Setembro de 2024. Infelizmente, algum tempo depois, Jorge nos deixou. Registramos, aqui, a gratidão por tê-lo conhecido e a admiração pelo trabalho desenvolvido na busca pela efetivação de uma sociedade mais justa.

Henrique Porto

Jorge, José Enrique e Marco Antonio, vocês são parte do instituto responsável por um dos maiores e mais bem-sucedidos Orçamentos Participativos (OP) do mundo em distintos aspectos, seja em termos de recursos, de investimentos e, também, de público participante. Os números do OP na Cidade do México são muito impressionantes. Portanto, gostaria de saber um pouco mais sobre o papel

População: 9.2 milhões*
PIB: \$267 bilhões*
Área: 1.484 km²
*dados de 2023



•
•
• que o Instituto Eleitoral da Cidade do México cumpre, e qual é o trabalho que
• vocês realizam lá.

• Jorge, Marco Antonio y José Enrique, ustedes forman parte del Instituto
• que es responsable por uno de los Presupuestos Participativos (PP) más grandes
• y exitosos del mundo en diferentes aspectos, sea en términos de recursos, de
• inversiones, sea en términos de público participante. Los números del PP en la
• Ciudad de México son muy impresionantes. Por lo tanto, me gustaría saber un
• poquito más sobre el papel que cumple el Instituto Electoral de la Ciudad de
• México y el trabajo que ustedes realizan en el Instituto.

• Marco Antonio

• Estamos na Direção Executiva de Participação Cidadã e Capacitação.
• Esta instituição presta 25 anos de serviço à cidadania na Cidade do México, an-
• tes Distrito Federal (DF). É necessário especificar que, em alguns momentos de
• nossa história institucional, fizemos parte do DF, e posteriormente, da Cidade
• do México¹, o que trouxe algumas mudanças a respeito da regulação do instituto.
• Para definir, de forma breve, nossa estrutura como instituto, somos um Conse-
• lho Geral, seguido por uma Secretaria Executiva. Logo abaixo estão as Direções
• Executivas, uma delas a de Participação Cidadã e Capacitação. Também conta-
• mos, a nível territorial, com 33 direções distritais, que são os braços que operam
• as atividades relacionadas com o Orçamento Participativo em campo.

• Como parte de nossas atribuições principais, elaboramos e propomos
• programas de capacitação em matéria de participação cidadã. Também propo-
• mos ferramentas de avaliação de desempenho dos próprios órgãos de represen-
• tação cidadã, as Comissões de Participação Comunitária (COPACOs), que são
• grupos da cidadania que são eleitos em cada uma de nossas Unidades Territo-
• riais. Damos sequência a temas relacionados aos instrumentos e mecanismos
• de participação cidadã, que atualmente são 21², estabelecidos pela própria Lei
• de Participação Cidadã; um deles é o Orçamento Participativo. E damos con-
• tinuidade ao registro de solicitações de organizações cidadãs, observatórios da
• cidadania, que também são parte desses mecanismos, assim como coordena-
• mos atividades relacionadas à Coordenação de Participação Cidadã, que é um
• mecanismo articulado às COPACOs em cada uma das unidades territoriais que
• integram a Cidade do México. A parte mais importante de nossa atuação agora
• é a elaboração de convocatórias relacionadas ao exercício do Orçamento Par-
• ticipativo para o ano de 2025. Darei voz ao professor Dragan e ao professor

1 Cidade do México (CDMX)

A Cidade do México (CDMX), até 2016, fez parte do antigo Distrito Federal do México; a capital do país deixou de ser o Distrito Federal e se tornou uma entidade federativa própria, a Cidade do México, ganhando mais autonomia administrativa e um novo

2 Mecanismos de Participação Cidadã

Conjunto de ferramentas e processos que permitem aos cidadãos intervir nas decisões públicas e acompanhar a gestão governamental, indo além do voto.

Enrique para que dêem mais informações sobre isso.

Estamos en la Dirección Ejecutiva de Participación Ciudadana y Capacitación. Esta institución cuenta ya con 25 años de estar al servicio de la ciudadanía aquí en la Ciudad de México, antes Distrito Federal (DF). También habría que precisar que en algunos momentos de nuestra historia institucional, formábamos parte del DF y posteriormente de Ciudad de México, y eso también tuvo algunos cambios respecto a la normativa correspondiente. Para definir de forma muy breve la estructura de nosotros como instituto sería el Consejo General, posteriormente, la Secretaría Ejecutiva y, abajo, están las Direcciones Ejecutivas, una de ellas, la de Participación Ciudadana y Capacitación. Y a su vez, también contamos a nivel territorial con 33 direcciones distritales; que son los brazos que operan estas actividades relacionadas con la materia de Presupuesto Participativo ya en campo.

Como parte de nuestras atribuciones, principalmente, elaboramos y proponemos programas de capacitación en materia de participación ciudadana. También proponemos instrumentos de evaluación de desempeño de los propios órganos de representación ciudadana, las Comisiones de Participación Comunitaria [COPACOs], que son grupos de ciudadanos que se eligen en cada una de nuestras Unidades Territoriales. Damos seguimiento a temas relacionados con los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, que en este momento son 21, pues que establece la propia Ley de Participación Ciudadana; uno de ellos, el Presupuesto Participativo. Y damos seguimiento al registro de solicitudes de organizaciones ciudadanas, observatorios ciudadanos que también son parte de estos instrumentos y mecanismos, así como también coordinamos actividades relacionadas con la Coordinadora de Participación Ciudadana, que es un mecanismo que se tiene con las propias COPACOs en cada una de las unidades territoriales de la que se integrarán en la Ciudad de México. Lo más importante ahora es la elaboración de las convocatorias relacionadas con el ejercicio del Presupuesto Participativo para 2025. Eso te podría comentar de manera general y pues, por supuesto, que sea del uso de la voz al maestro Dragan y el maestro Enrique para ampliar un poquito más la información.

José Enrique

O Instituto é um órgão autônomo, temos autonomia em relação aos outros poderes, autonomia orçamentária e de gestão, e a forma em que nos relacionamos é pautada em muito diálogo. Sofremos algumas questões nos últimos

• anos, nosso orçamento foi reduzido, então nos deparamos com a necessidade
• de buscar melhores maneiras para fazer nossas atividades, para desenvolver to-
• dos esses mecanismos e instrumentos de participação cidadã. Estamos em um
• momento de muitas mudanças em nível nacional, houve reformas em diferentes
• aspectos, há uma discussão sobre uma reforma eleitoral em que realizará uma
• modificação na natureza e no corpo do Instituto. O que se considera nessa re-
• forma é a desapareição dos órgãos eleitorais locais. Em cada entidade federativa
• existe um Instituto Eleitoral — que chamaremos assim, para não dar o nome
• técnico constitucional — e o que essa reforma busca é centralizá-lo em um só
• instituto nacional. Não sabemos se a questão da participação cidadã seria incor-
• porada nesse sistema nacional ou se seriam só as questões eleitorais. Assim é
• como estamos em nível político.

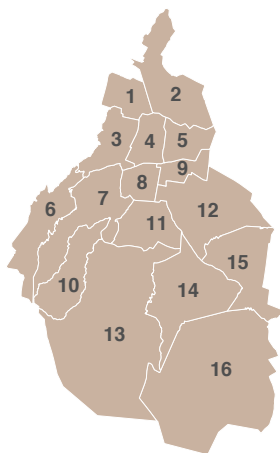
3 Alcaldías

Nesta entrevista, foi mantido o vocábulo original "alcaldía" por entender que é uma forma administrativa e política muito própria da Cidade do México, diferente das "unidades administrativas" e "demarcações territoriais" que seriam sinônimos em português. As "demarcações territoriais" estão mais relacionadas ao que eram as regionais. Portanto, mantém-se no original para também não gerar confusão. Ver

• Para completar um pouco o que Marco dizia no que se refere ao Orça-
• mento Participativo, nossa tarefa principal é aprovar os acordos e organizar a
• consulta. Coordenamos junto às autoridades que lidam com o orçamento, como
• as alcaldías³, que o executam; a Secretaria de Administração e Finanças, que está
• centralizada e, também, a Secretaria de Auditoria, que é um órgão do governo
• da cidade para fiscalizar a execução dos projetos. Além disso, fazemos toda a as-
• sessoria e capacitação das COPACOs, como dizia Marco, das organizações civis
• e da cidadania em geral, sobre o funcionamento do Orçamento Participativo e
• sua realização.

4 División Alcaldías

Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Orçamento Participativo.



1. Azcapotzalco; 2. Gustavo A. Madero; 3. Miguel Hidalgo; 4. Cuauhtémoc; 5. Venustiano Carranza;
6. Cuajimalpade Morelos; 7. Álvaro Obregón; 8. Benito Juárez; 9. Iztacalco; 10. Magdalena Contreras;
11. Coyoacán; 12. Iztapalapa; 13. Tlalpan; 14. Xochimilco; 15. Tláhuac; 16. Milpa Alta.

El Instituto es un órgano autónomo, tenemos autonomía respecto de los otros poderes, y tenemos autonomía presupuestal y de gestión y la forma en la que nos relacionamos es de mucho diálogo. Hemos sufrido algunas afectaciones en los últimos años, se ha reducido nuestro presupuesto, entonces nos hemos encontrado con la necesidad de buscar mejores maneras de hacer nuestras actividades para desarrollar todos estos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana. Estamos en un momento de muchos cambios a nivel nacional, hubo reformas en diferentes aspectos, existe una discusión sobre una reforma electoral en la cual haya una modificación en la naturaleza y en el cuerpo del Instituto. Lo que se considera en esta reforma es la desaparición de los órganos electorales locales. En cada entidad federativa existe un Instituto Electoral - llamémoslo así para no ponerle el nombre técnico constitucional - y lo que busca esa reforma es centralizarlo en un solo instituto nacional. No sabemos si la materia de participación ciudadana quedaría incorporada en ese sistema nacional o si solo se llevarían las cuestiones electorales. Eso es como estamos a nivel político.

Para completar un poco lo que decía Marco, en lo que tiene que ver con el Presupuesto Participativo, sobre todo nos toca la aprobación de aquellos acuerdos para la organización de la consulta. Nos coordinamos con las autoridades que tienen que ver en la materia de presupuesto, como las Alcaldías, que son quienes están ejecutando, la Secretaría de Administración y Finanzas, que está centralizada, y también con la Secretaría de Contraloría, que es un órgano del Gobierno de la ciudad para fiscalizar la ejecución de los proyectos. Y también hacemos toda la asesoría y capacitación, como ya decía Marco, de las COPACOs, de Organizaciones Civiles, de la ciudadanía en general, sobre cómo funciona el Presupuesto Participativo y cómo llevarlo a cabo.

Jorge Dragan

Quero comentar duas coisas que são muito importantes sobre os antecedentes e a nossa estrutura. A primeira é que, seguindo o fio do que Enrique comentava, este órgão eleitoral foi o último a nascer de toda a geração de órgãos eleitorais locais. Vale a pena mencionar que os processos eleitorais no México nascem da desconfiança. Há uma grande crise nos anos 1970, e outra na década seguinte, que levam à criação de organismos que, ao longo dos anos, torna-

ram-se um órgão federal de caráter eleitoral autônomo, e a partir daí, começa a criação dos órgãos locais. O nosso foi o último, por ser um Distrito Federal, e não uma entidade federativa com autonomia e soberania próprias. Isso acontece muito tempo depois, por volta de 1996. Para começar a funcionar em 1997, houve uma primeira eleição para a governança da Cidade do México, mas não foi nosso instituto que organizou. Depois disso é que se cria o órgão eleitoral, que já nasce com essa vertente dupla que Marco mencionou, de não ser apenas eleitoral, mas também de participação cidadã. A primeira atividade que organiza é uma eleição de representantes da vizinhança, em 1999. Em 2000, começam as atividades eleitorais propriamente ditas. Isso é importante porque trouxe aos poucos a Lei de Participação Cidadã, inicialmente no DF e depois da Cidade do México.

A segunda coisa tem mais a ver com sua pergunta, de que trabalho realizamos aqui, vou falar também do que acontece ao redor de nossas atividades. Há uma área da geografia eleitoral que é diferente, porque vamos produzir uma geografia distinta para a participação cidadã. Isso é importante, porque, mais adiante, se tornou um incômodo. E, como dizia Marco, temos os órgãos descentralizados, que são essa parte operativa em campo. Então, uma função importantíssima aqui é fazer toda a norma, as instruções do que será feito em campo.

A última coisa que queria dizer sobre sua primeira pergunta é que, dentro da direção executiva (da qual Marco é o diretor executivo), existem duas direções de área. A direção em que está Enrique encarrega-se de tudo o que ele já comentou, o registro dos projetos, a geração de normas, etc, e fica pendente a parte que se encarrega da capacitação para instalar as seções de opinião (em seu momento, também eleitorais). Ademais, também temos a responsabilidade de gerar conteúdos.

E isso tem a ver com essa trama tão complicada que gostamos de fazer aqui no México, que é ter um órgão nacional responsável pelas questões eleitorais, que nos dá instruções para o local. Nesse sentido, temos atribuições muito periféricas em termos eleitorais, mas plenas em relação à participação. E teria de dizer, como nota de rodapé, que o modelo de integração das mesas que temos para o federal, para o que é propriamente eleitoral, é complicadíssimo. Então, para os processos participativos, elaboramos um sistema muito mais simples, baseado na experiência dos funcionários, e isso é o que nos permite convocá-los para participar da integração por meio de nossos órgãos descentralizados. E reforço essa instância dos marcos geográficos porque aqui — não por seção

eleitoral, que é o que os países com sistemas baseados nessa microterritorialidade fazem — criamos uma demarcação nova, que são as Unidades Territoriais, de vocação distinta, onde instalamos nossas seções.

Yo quisiera comentar dos cosas que me parece que son muy importantes respecto de la parte de nuestra estructura y antecedentes. Lo primero es que, un poco siguiendo la línea que ya comentaba Enrique, este órgano electoral es el último en nacer de toda la generación de órganos electorales locales. Vale la pena decirlo: los procesos electorales en México nacen de la desconfianza. Hay una primera gran crisis en la década de 1970, otra en la década siguiente, que derivan en la creación de organismos que, con el paso de los años, se convirtieron en un órgano federal de carácter electoral autónomo, y de ahí empezó la creación de órganos locales. Este fue el último por ser un Distrito Federal, y no una entidad federativa con autonomía y soberanía propia, esto sucederá mucho después, hacia el 1996. Para empezar a funcionar, en el 1997, se tiene una primera elección de la gubernatura de la Ciudad de México, pero no la organiza este Instituto. Después de esa elección se crea el órgano electoral, que nace ya con esa doble vertiente que comentaba Marco: de ser electoral, pero también de ser de participación ciudadana. La primera actividad que hace es una elección de una suerte de representaciones vecinales en el 1999, ya en el 2000 empiezan las actividades electorales propiamente dichas. Eso es importante porque siempre ha venido arrastrando esta Ley de Participación Ciudadana, originalmente del Distrito Federal, luego ya de la Ciudad de México.

Lo segundo es un poquito en el fin de tu pregunta de qué trabajo realizan ahí, hablaré también de lo que sucede alrededor de nuestras actividades. Hay un área de geografía electoral que es distinta porque vamos a producir una geografía para la participación ciudadana distinta. Entonces eso es importante porque más adelante nos va dar lata ese tema. Y tenemos, como decía Marco, los órganos desconcentrados, que son esta parte operativa en campo. Entonces una función importantísima aquí es ir haciendo toda la normatividad, las instrucciones de lo que ellos van a ir haciendo en campo.

Y luego, lo último que quisiera decir en esta primera pregunta es que al interior de la dirección ejecutiva (Marco es el director ejecutivo) hay dos direcciones de área. La dirección en la que está Enrique se encarga de todo esto que él ya dijo, el registro de los proyectos, la generación de normativas, etcétera, y quedaría pendiente la parte que se hace cargo de la capacitación para instalar las mesas receptoras de opinión (en su momento también de votación). Y además

•
•
• tenemos también esa misma atribución de generar contenidos.
• Y eso tiene que ver con este entramado tan complicado que nos ha
• gustado hacer en México, que es tener un órgano nacional para lo electoral,
• que nos da instrucciones a lo local. En esa misma materia tenemos atribuciones
• muy residuales en materia electoral, pero plenas en participación. Y habría que
• decirlo como una nota: el modelo de integración de las mesas que tenemos
• para lo federal, para lo propiamente electoral, es complicadísimo. Entonces para
• lo que es los procesos participativos hemos diseñado un sistema bastante más
• sencillo que se basa en la experiencia de las personas funcionarias, y eso es lo
• que nos permite irles convocando para que participen de la integración a través
• de nuestros órganos desconcentrados. E insisto en esta instancia de los marcos
• geográficos, porque aquí — no por sección electoral, que es lo que hacen los
• países que tienen estos sistemas basados en esta micro territorialidad — nos
• hemos inventado unos nuevos, que son las Unidades Territoriales, tienen una
• vocación distinta y ahí es donde instalamos estas mesas.

• **Henrique Porto**

• Realmente, essa estrutura e organização de um instituto autônomo em
• termos administrativos e orçamentários é bem única da Cidade do México e de
• todo o país. Mas também é muito bacana que o Orçamento Participativo da Ci-
• dade do México seja organizado por uma instituição como o IECM. Penso que
• toda a experiência do OP na Cidade do México começou em uma demarcação
• territorial de Iztapalapa, entre os anos de 2009 e 2010, se não me engano, e logo
• foi estendida para o chamado Distrito Federal. Gostaria de saber um pouco mais
• de como foi esse processo de constituição e expansão do Orçamento Participati-
• vo, primeiro em Iztapalapa e depois para toda a Cidade do México. Naquele mo-
• mento, quais foram os principais referenciais e influências em termos políticos e
• institucionais para a conformação do Orçamento Participativo?

• Me parece que esta estructura y organización de un instituto autónomo
• en términos administrativos y presupuestarios es muy única de la Ciudad de
• México, como de todo el país. Pero también es muy bonito que el Presupuesto
• Participativo de la Ciudad de México sea organizado por una institución como
• el IECM. Creo que la experiencia del PP en la Ciudad de México comenzó en
• una demarcación territorial de Iztapalapa, entre los años de 2009 y 2010, si no
• me engaño, y luego se extendió también al llamado Distrito Federal. Me gustaría
• saber un poquito más de cómo se dio este proceso de constitución y expansión

•
•
•

del Presupuesto Participativo, primero en Iztapalapa y después para toda la Ciudad de México. ¿En aquél momento, cuáles fueron los principales referentes e influencias en términos políticos e institucionales para la conformación de este Presupuesto Participativo?

José Enrique

Algo muito importante é a identificação da forma em que a cidade se modifica e toda a transformação política que ocorre a partir da primeira reforma dos primeiros exercícios de 1995. Ou seja, para poder entender o que aconteceu no OP, precisamos ver toda a reforma política, desde as primeiras consultas, o plebiscito para saber se seria feita uma entidade federativa, se haveria uma Assembleia Legislativa, e como a esquerda vai se fortalecendo a partir da eleição de 1997, quando conquista a liderança do governo. Nesse momento, ainda não tínhamos a possibilidade, a nível de cidadania na Cidade do México, de eleger o governo mais imediato, a liderança regional. Então, foi em 2000 que se deu a opção de eleger as lideranças regionais, e aqui foram as primeiras experiências, antes mesmo de Iztapalapa.

Os primeiros passos foram dados em uma alcaldía onde está o Instituto, aqui em Tlalpan, com um dos líderes de movimento estudantil de esquerda que chegou à direção regional. Então, com todas as ideias que tinham vindo de vocês [Brasil], começa a impulsionar, em nível regional, a possibilidade de implementar o Orçamento Participativo. Mas foi uma coisa em âmbito regional, ou seja, não tínhamos participação de outras entidades, era só lá. E o mandato dessas lideranças regionais, em nível de governo, era de três anos. É necessário identificar como isso foi feito nesses dois anos, porque começam, praticamente, em outubro. Os primeiros exercícios começaram por volta de 2001, quando vimos, pela primeira vez, o Orçamento Participativo na cidade.

Esse primeiro experimento foi muito diferente da forma atual. Durante todo o ano ocorreu o processo para escolher o orçamento do ano seguinte. A princípio, era feita uma divulgação, distribuía-se folhetos e alguns tipos de manuais, a informação era dada por parte das alcaldías, das secretarias, das direções encarregadas da execução dos projetos, tudo isso no segundo trimestre do ano. Depois eram formadas equipes que davam seguimento e monitoravam os projetos e, em julho, era feita a entrega das propostas que seriam realizadas no ano seguinte. Essas propostas eram revisadas e analisadas pelas próprias lideranças das regionais e as votações dos projetos ocorriam mais ou menos por volta de

•
•
• julho. A partir daí, tomava-se a decisão de quais seriam executados, e integra-
• vam-se três projetos e três serviços no programa operativo anual da alcaldía
• que o realizaria. Havia algumas restrições: não poderia ter a ver com prevenção
• de delito, por exemplo. E em 2002, houve a participação de aproximadamente
• 11.000 pessoas em todo o processo. Esse é como um primeiro momento em
• que surge e se replica em outras regionais onde há também governos com a
• mesma filiação política, com identidade e estruturas mais populares, com uma
• identidade social muito mais profunda. Isso é, em um primeiro nível histórico.

• Algo bien importante es que tenemos que identificar la forma en la que
• va transitando la ciudad, y toda la transformación política que va sufriendo a
• partir de la primera reforma de los primeros ejercicios del 1995. O sea, para
• poder entender qué pasó en el Presupuesto, necesitamos ver toda la reforma
• política desde las primeras consultas, el plebiscito para saber si se quería hacer
• una entidad federativa, si se quería tener una Asamblea Legislativa y cómo va
• llegando la izquierda a partir de la elección de 1997, que se logra la jefatura de
• gobierno. En ese momento, todavía no teníamos la posibilidad en la ciudadanía
• de la Ciudad de México de elegir al gobierno más inmediato, a los gobiernos
• municipales, a esta jefatura delegacional. Entonces, fue hasta 2000 cuando se da
• la opción de poder elegir esos gobiernos más inmediatos a las jefaturas delega-
• cionales, y aquí fueron los primeros ejercicios, antes incluso de Iztapalapa.

• Hay unos primeros pasos en una alcaldía donde está aquí el Instituto en
• Tlalpan, con uno de los líderes de los movimientos estudiantiles de izquierda
• que llegó a la jefatura delegacional. Entonces, con todas las ideas que tenían jus-
• to de ustedes [Brasil], empieza a impulsar a nivel delegacional esa posibilidad de
• llevar a cabo el Presupuesto Participativo. Pero era una cosa totalmente en el ám-
• bito delegacional, o sea, aquí no teníamos participación de diferentes entidades,
• sino era solo ahí. Y el período que cumplen las jefaturas delegacionales, al nivel
• de gobierno, era de tres años. Tenemos que identificar cómo fue realizándose
• en esos dos años, porque prácticamente empiezan en octubre. Los primeros
• ejercicios empiezan hacia 2001 cuando tenemos la primera forma de mencionar
• el Presupuesto Participativo en la ciudad.

• Este primer ejercicio, es muy diferente a como lo tenemos hoy, o sea,
• durante todo el año se lleva a cabo el proceso para elegir el presupuesto del año
• siguiente. Al principio se hacía una difusión, se daban folletos y algunos tipos
• de manuales, se daba información por parte de la alcaldía, de las secretarías de
• las direcciones que tenían a cargo la ejecución de los proyectos, eso ocurría en

•
•
•

el segundo trimestre del año. Después, se formaban unos equipos que le daban seguimiento, que le daban un monitoreo a los proyectos, y en julio, más o menos, se hacía la entrega de las propuestas que se iban a llevar a cabo para el siguiente año. Esas propuestas eran revisadas y analizadas por parte de las propias jefaturas delegacionales, y más o menos en julio ocurría la votación de los proyectos. A partir de ahí se toma la decisión de cuáles se llevarían a cabo, y ya se integraban tres proyectos y tres servicios en el programa operativo anual de la Alcaldía que los ejecutaría. Había algunas restricciones: no se podían meter en temas de prevención del delito, por ejemplo. En 2002, participaron como 11.000 personas en todo el proceso. Entonces ese es como un primer momento, donde va saliendo y se va replicando en otras delegaciones donde había gobiernos con la misma filiación política, con una identidad mucho más de gobiernos y de estructuras de base y que tenían una identidad social mucho más profunda. Eso es como un primer nivel histórico.

Jorge Dragan

Acrescentaria ao relato do Enrique que, como já mencionado, a Cidade do México é a última a constituir-se como entidade. O que temos nesse contexto dos “90 e tantos”, início dos anos 2000, é a transformação da Cidade do México da condição de uma cidadania de segunda classe a um processo de exigência de direitos, e é muito importante dizer que a Cidade do México não tinha uma Constituição, tinha um estatuto de governo. Foi isso que a condição jurídica da cidadania ignorava, não havia direito de voto para esse primeiro nível de governo, os municípios, nem para nível da governança estatal. Quando é feita essa transição é que acontece tudo isso, e é importante destacar que o tom político nesse momento, em 1997, e ratificado em 2000, era de governos com caráter claramente progressista, e isso diz muito sobre para onde voltavam sua atenção.

E, claro, o caso paradigmático é o de Porto Alegre. Depois virão experiências como a de Bogotá, mas, essencialmente, é Porto Alegre a principal influência. Em nível acadêmico, um professor da Universidade Autônoma Metropolitana, Manuel Canto Chac⁵, é quem fez o primeiro exercício de redação a partir das experiências que Enrique mencionou, tanto em Tlalpan quanto em Iztapalapa. A chefe de governo eleita, Clara Brugada⁶, na época também participou do governo de Iztapalapa, e esse tipo de construção do Orçamento Participativo foi o primeiro ponto de referência que aconteceu em nível operacional, aquele analisado por Manuel Canto Chac e que, evidentemente vinculado ao Legislati-

5 Manuel Canto Chac

- Bacharel em Ciência Política e Administração Pública e doutor em Sociologia pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM); além de mestre em Ciências Sociais pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Suas contribuições à pesquisa e publicações científicas relevantes e consistentes lhe renderam o reconhecimento como membro efetivo do Sistema Nacional de Pesquisadores.

6 Clara Brugada

- Formada em Economia pela Universidade Autônoma Metropolitana (UAM). Na década de 1980, iniciou sua carreira política no movimento social urbano “Unión de Colonos de San Miguel Teotongo”, cujo objetivo era reivindicar o direito à moradia. Entre 2012 e 2015, foi eleita Secretária de Bem-Estar Social do Comitê Executivo Nacional do MORENA.

vo, resultou na primeira lei de participação. Insisto: o Orçamento Participativo ainda não estava incluído nessa lei, mas ele participou dessa primeira lei e depois foi retomado para a reforma seguinte, que foi onde foi incorporado como uma realidade para toda a Cidade do México, em 2011.

Estes são os antecedentes em termos acadêmicos e de construção da norma de 2011, dando vida ao que conhecemos. E, também, é importante ressaltar o perfil da Universidade Autónoma Metropolitana, que é uma universidade mais centrada na Cidade do México e, daí, a conexão. Não foi a única, mas talvez seja a visão mais clara que as pessoas podem ter de como ocorreu essa primeira construção normativa, que se estendeu para toda a Cidade do México. Não é como se não tivessem influências internacionais no radar deles, mas as que ficaram documentadas foram, em primeiro lugar, a do Brasil e, em segundo lugar, a da Colômbia.

Lo que agregaría a este relato que ya hace Enrique es que, como ya habíamos dicho, la Ciudad de México es la última en constituirse como entidad. Lo que tenemos es este contexto de los “90 y tantos”, inicios de los 2000, es el paso de la Ciudad de México de ser esta condición de ciudadanía de segunda a la exigencia de derechos, y es muy importante decir que la Ciudad de México no tenía una Constitución, tenía un estatuto de gobierno. Eso era lo que ignoraba esta condición jurídica de la ciudadanía, no se tenía acceso de votar para este primer nivel de gobierno las municipalidades, ni al nivel de la gubernatura estatal. Cuando se hace este tránsito es que se da todo esto, y hay que decirlo es que el tono político que se obtuvo en ese momento, en 1997 y luego ratificado en el 2000, eran gobiernos con un carácter claramente progresista, y eso es lo que va a dar mucho esta mirada hacia dónde tenían la vista puesta.

Y por supuesto, el caso paradigmático es el de Porto Alegre. Después ya vendrán las experiencias de Bogotá, pero esencialmente es Porto Alegre la influencia. Y a nivel académico, un profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, Manuel Canto Chac, es quien hace este primer ejercicio de redacción a partir de estas experiencias que ya decía Enrique, tanto en Tlalpan como en Iztapalapa. La jefa de Gobierno electa, Clara Brugada, en aquel entonces también participaba del gobierno de Iztapalapa, y era este tipo de construcción del Presupuesto Participativo el primer referente que sucedió a nivel operativo, el que analiza Manuel Canto Chac y que, evidentemente vinculado a la Legislatura, da como producto la primer ley de participación. Insisto, ahí todavía no estaba metido el Presupuesto Participativo, pero participa de esa primera ley y luego

se retoma para la siguiente reforma, que es en donde ya se incorpora como una realidad para toda la Ciudad de México, ya hacia el 2011.

Entonces esos son los antecedentes ya para fines académicos y para fines de la construcción de la norma del 2011, que es la que da la vida que conocemos. Y hay que destacar el perfil de la Universidad Autónoma Metropolitana, que es una universidad más centrada en la Ciudad de México, y de ahí el vínculo. No fue el único, pero quizá es como la mirada más a la vista que todo mundo puede tener de cómo fue esa primera construcción normativa y que fue la que se extendió para toda la Ciudad de México. No que no hayan habido otras influencias internacionales, pero por lo menos las que quedaron documentadas eran en primerísimo lugar la de Brasil y en segundo lugar, la de Colombia.

Marco Antonio

Sobre a Lei de Participação Cidadã do Distrito Federal, em 2011 é apresentada uma quarta disposição dessa lei, que estabelece especificamente que o Orçamento Participativo seria realizado em ocasião única, entre 16 e 27 de março de 2011, como referência para a disposição transitória dessa legislação que se modificou para esses fins. E, desde então, realizamos esse exercício.

Sobre la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en el 2011 se presenta un cuarto transitorio de esa Ley de Participación Ciudadana, que establece precisamente que el Presupuesto Participativo se realizaría por única ocasión entre el 16 y el 27 de marzo de 2011, para tener la referencia en el tema del transitorio, de esa legislación que se modificó para estos efectos. Y, a partir de ahí hasta la fecha, hemos estado realizando este ejercicio.

Henrique Porto

Não tínhamos acesso a toda essa história prévia dos processos de participação cidadã nas regionais. É um processo que ocorre em paralelo a tudo que acontecia na América Latina, nas prefeituras, nos processos de descentralização administrativa e também, claro, com os movimentos populares e os movimentos de bairro, que alcançavam os governos locais e contribuía com a construção de metodologias participativas. Na Cidade do México, claro, não seria diferente.

Agora, gostaria de saber um pouco mais sobre a atualidade do OP na Cidade do México. Se nossas pesquisas estiverem corretas, vimos que na última década ocorreram modificações bastante significativas para a administração da cidade, e, provavelmente, a mais importante delas foi sua autonomia administrativa em 2017, e depois também a nova lei de participação de 2019. Portanto,

•
•
• gostaria de saber sobre as mudanças causadas por essas duas transformações,
• primeiro a autonomia orçamentária e administrativa da Cidade do México e,
• depois, sobre a nova Lei de Participação. Como elas impactaram os Orçamentos
• Participativos da Cidade do México?

• No teníamos acceso a toda esa historia previa de los procesos de parti-
• cipación ciudadana en las delegaciones. Es un proceso que ocurre en paralelo a
• todo lo que sucedía en América Latina, en las municipalidades, en los procesos
• de descentralización administrativa y también, por supuesto, con los movimien-
• tos populares, los movimientos barriales que llegaban de alguna forma a los
• gobiernos locales que han construido procesos participativos. Y, por supuesto,
• en la Ciudad de México no sería diferente.

• Ahora, me gustaría saber más sobre la actualidad de los procesos del PP
• en la Ciudad de México, porque si nuestras investigaciones están correctas, en la
• última década hubo modificaciones muy significativas para la administración de
• la Ciudad de México y probablemente la más importante de ellas fue su autono-
• mía administrativa en el año 2017, y después también la nueva ley de participaci-
• ón del 2019. Me gustaría saber sobre los cambios de estas dos transformaciones,
• primero la autonomía presupuestaria y administrativa de la Ciudad de México y
• después la nueva Ley de Participación. ¿Cómo eso afecta los presupuestos par-
• ticipativos de la Ciudad de México?

• **Marco Antonio**

• Atualmente, conforme a Lei de Participação Cidadã de 2019, o Orça-
• mento Participativo tornou-se um instrumento por meio do qual o cidadão exer-
• ce seu direito de decidir sobre a aplicação de recursos outorgados pelo Governo
• da Cidade do México, para que seus habitantes otimizem seu entorno, propondo
• projetos de obras e serviços, equipamentos, infraestrutura urbana e, em geral,
• qualquer melhora de sua unidade territorial. Os recursos foram evoluindo em
• termos de valor. A partir de 2020, a porcentagem era de 3,25%; em 2021, de
• 3,50%; em 2022, 3,75%; e, de 2023 em diante, fechou em 4%. Além disso, a
• Lei de Participação Cidadã de 2019 indica que o orçamento deve estar orien-
• tado essencialmente para o fortalecimento do desenvolvimento comunitário, a
• convivência e a reconstrução do tecido social e a solidariedade entre as pessoas,
• vizinhos e habitantes.

• Além disso, também contamos com uma convocatória específica para
• propostas de 50 povos originários, agora 55, após uma atualização, possibili-

tando que um projeto seja selecionado em um único processo de deliberação e decisão.

O grande desafio que se enfrenta é a não orientação desses projetos de Orçamento Participativo para obras ou serviços que são função específica das alcaldías. Em algum momento, tivemos vários projetos relacionados a iluminação, buracos, conserto de calçada, poda de árvore etc, e isso foi orientado sob as rubricas correspondentes. Em 2011, por exemplo, as rubricas eram obras e serviços públicos, equipamentos de infraestrutura e prevenção de delito. Em 2013, já se incorporaram temas relacionados à promoção de atividades recreativas, esportivas e culturais, prevenção de delito, obras e serviços. Foi assim que evoluímos neste catálogo de projetos que os cidadãos podem apresentar, no sentido de que, nessa nova etapa, muitas dessas iniciativas foram focadas em questões que são responsabilidade das alcaldías.

Actualmente, conforme la Ley de Participación Ciudadana del 2019, el Presupuesto Participativo se ha convertido en un instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce su derecho a decidir sobre la aplicación de recursos que otorga el Gobierno de la Ciudad de México para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y, en general, cualquier mejora a su unidad territorial. Los recursos han ido evolucionando en cuanto al monto, el porcentaje, a partir del 2020 era de 3,25%, en 2021 de 3,50%, en 2022 de 3,75% y a partir del 2023, a la fecha, se ha convertido en el 4%. Además, la Ley de Participación Ciudadana del 2019 señala que el presupuesto debe estar orientado esencialmente hacia el fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas, vecinos y habitantes.

Adicionalmente, también contamos con una convocatoria específica para 50 pueblos originarios, ahora 55 después de una actualización, posibilitando que en un solo evento de deliberación y decisión se elija un proyecto.

El gran reto que se está enfrentando es la no orientación de estos proyectos de Presupuesto Participativo a obras o servicios que específicamente le corresponde a la función de las alcaldías. En algún momento, hemos tenido diversos proyectos relacionados con luminarias, tema de baches, reparación de banquetas, poda de árboles, y ese sentido se ha estado orientando bajo estos rubros correspondientes. En 2011, por ejemplo, los rubros eran obras y servicios públicos, equipamiento de infraestructura, prevención del delito, equipamiento, infraestructura. En 2013 ya se incorporan temas relacionados con promoción

•
•
• de actividades recreativas, deportivas, culturales, prevención del delito, obras y
• servicios. Así es como hemos ido evolucionando en este catálogo de proyectos
• que puede presentar la ciudadanía, pero sí en el sentido de que en esta nueva
• etapa sí se han orientado muchos de estos proyectos relacionados con temas de
• las propias atribuciones de las alcaldías.
•

• José Enrique

• Gostaria de comentar sobre a transição da Constituição de 2017. Nessa
• época, estava no Senado e pude acompanhar, em primeira mão, todo o processo
• da reforma política. Foi um processo muito complicado, a bem da verdade, por-
• que a reforma política da Cidade do México surge em um momento de acordos
• políticos que, depois de dez anos ou um pouco mais, foram muito criticados por
• parte do eleitorado. Isso estava incluído na mesa de negociação de uma coisa
• chamada Pacto por México, algo que o governo de Peña Nieto⁷ fez para alcançar
• e avançar suas reformas estruturais, ou seja, a reforma energética, a reforma de
• amparo, outra reforma de transparência, etc. Ele colocou essa responsabilidade
• da negociação da reforma política na esquerda, na época o Partido da Revolução
• Democrática (PRD), e isso era usado como moeda de troca em muitas questões.
• Lembro-me de que, ao final de cada período legislativo, havia uma sessão de
• comissão em que nos diziam “hoje sai a reforma política”. E, então, tínhamos
• um parecer diferente a cada ano. Às vezes as alcaldías eram autônomas, às vezes
• não, às vezes eram municípios, em outras não, tudo era diferente.
•

• Até que chegamos em 2015, quando a reforma política da Cidade do Mé-
• xico foi implementada e aprovada nos termos que temos agora com as alcaldías.
• A relação é *sui generis*, porque não chegamos a um nível de município com os
• estados da República, mas a uma autonomia limitada. Ou seja, não têm completa
• liberdade sobre o uso dos recursos, têm uma certa possibilidade de dispôr de
• certos recursos, mas é um tesouro centralizado. Ou seja, aqui tudo tem que estar
• centralizado a partir da Secretaria de Administração e Finanças, que é quem rege
• e estabelece todas as linhas de como será feito o gasto.
•

• Assim, chegamos à Assembleia Constituinte da Cidade do México, re-
• alizada entre 15 de setembro de 2016 e 31 de janeiro de 2017, quando conse-
• guimos acordo em temas que estavam indigestos, como a questão das alcaldías,
• dos direitos da população LGBT, e de um imposto sobre o lucro. Eram esses
• os temas que estavam em discussão e que levamos até o final. Mas chegamos a
• alguns artigos da Constituição da cidade em que, visivelmente, há um catálogo
•
•
•

7 Peña Nieto

Enrique Peña Nieto é um político mexicano filiado ao Partido Revolucionário Institucional (PRI). Foi presidente do México de 2012 a 2018. Antes de sua presidência, Peña Nieto foi governador do Estado do México de 2005 a 2011. Ele ingressou no PRI em 1984 e ascendeu ao cargo de secretário de Administração (2000-2002) e deputado estadual (2003-2004) no estado do México.

infinito de atribuições específicas das alcaldías, o que é muito complexo, porque há temas que são só das alcaldías, outros que são das alcaldías em conjunto com o governo central e aqueles que são todo o resto. Quando chegamos ao “como”, que é competência das alcaldías em sentido estrito, quando vamos à execução dos projetos, é tudo uma bagunça, porque há “os que sim e os que não”, há os que ficam num lugar totalmente desconhecido, que não sabemos se estão no meio ou só tangencialmente. Então, temos um problema, porque a partir do que estabelece a Lei de Participação, toda a execução precisa ser regida por essa lei e por uma convocatória que nós emitimos, e há um terceiro instrumento que funciona como uma mistura dos mecanismos. Esses mecanismos foram estabelecidos por um guia operacional emitido pela Secretaria de Administração e Finanças, mas esse guia operacional reúne elementos como se fosse um programa social, e coloca comitês de execução e de vigilância, além de regras que tornam mais burocrática e complexa a execução do projeto.

Portanto, há uma contradição entre a natureza da Lei e a Constituição, que busca que as discussões do orçamento sejam mais participativas, a partir de assembleias e com maior intervenção dos cidadãos. Inclusive, incorporou-se a participação de crianças e adolescentes, tendo estes últimos recebido o direito a voto nas assembleias, onde votam não para escolher projetos, mas para participar deles. No entanto, o momento da execução é um processo muito mais controlado, com regras muito mais rígidas, que complicam a própria execução.

E é tão complexa a forma, que gera uma contradição entre o que está na Lei de Participação, que determina que o dinheiro seja destinado aos comitês para que eles exerçam o recurso, e o que está na Lei do Orçamento, a lei que determina como se usam os recursos públicos. Esta diz que os indivíduos privados não podem exercer o recurso público, porém a Lei de Participação diz que sim, e a guia operativa diz que só a autoridade pode exercer. Não sei se estou explicando bem, mas é a maneira que o legislador tentou introduzir muitos elementos de deliberação social, de assembleias em que há um forte diálogo de base, mas chegamos em um nível em que há muito controle estrutural do governo. Então temos problemas quanto à execução dos projetos, e falaremos mais sobre isso ao longo da nossa conversa.

Yo quisiera comentarte un poco de la transición de la Constitución de 2017. En esos tiempos yo estaba en el Senado, me tocó conocer de primera mano todo el proceso de reforma política. Fue un proceso muy complicado, la verdad, porque la reforma política de la Ciudad de México surge en un momen-

•
•
• to de acuerdos políticos que a diez años, o poco más de distancia, han sido muy
• castigados por parte del electorado. Estuvo dentro de la mesa de negociación
• de una cosa que se llama Pacto por México, algo que el gobierno de Peña Nie-
• to hizo para lograr y avanzar en sus reformas estructurales, o sea, la reforma
• energética, una reforma de amparo, otra reforma de transparencia... Él puso la
• responsabilidad de negociación de la reforma política sobre la izquierda (en ese
• momento era el PRD), y eso se manejaba como moneda de cambio en muchos
• temas. Me acuerdo que, al cierre de cada periodo legislativo, era una sesión de
• comisión en la cual nos iban a decir “hoy si sale la reforma política”. Y entonces
• teníamos un dictamen en donde cada año era diferente. A veces las alcaldías
• eran autónomas, a veces no, a veces fueron municipios, en otras no, todo era
• diferente.

•
• Hasta que llegamos a 2015 cuando transita la reforma política de la Ciu-
• dad de México y se logra la aprobación en los términos, en los que tenemos
• ahora con las alcaldías. La relación es sui generis, porque no llegamos a un nivel
• de municipio como los estados de la República, sino a una autonomía limitada.
• O sea, no tienen completa libertad sobre el uso de sus recursos, si tienen la posi-
• bilidad de disponer de ciertos recursos, pero es una hacienda centralizada. O sea,
• aquí todo tiene que estar registrado a partir de la Secretaría de Administración
• y Finanzas, que es la que va a regir y establecer todas las líneas de cómo se va a
• llevar a cabo el gasto.

•
• Entonces así llegamos a la Asamblea Constituyente de la Ciudad del Me-
• xico a partir del 15 de septiembre del 2016, hasta el 31 de enero del 2017, que
• fue cuando se logró el acuerdo de los temas que teníamos atorados, o sea, la
• cuestión de las alcaldías, cuestiones de derechos de la población LGBT, y una
• cuestión sobre un impuesto a la plusvalía. Eran esos los temas que estaban en
• discusión y que nos llevaron hasta el final. Pero llegamos a unos artículos de la
• Constitución de la ciudad en que se nota que son un catálogo infinito de atribu-
• ciones que tienen las alcaldías, pero son muy complejos porque hay los que son
• solo las alcaldías, los que son de las alcaldías en conjunto con el gobierno central
• y los que son todo lo demás. Cuando llegamos a “cómo”, qué son competencia
• de las alcaldías en estricto sentido, cuando vamos a la ejecución de los proyectos
• es todo un desorden, porque hay “los que sí y los que no”, hay los que quedan
• en un espacio totalmente desconocido que no sabemos si le toca, o le toca
• tangencialmente. Entonces, hay un problema, porque como establece la Ley de
• Participación, toda la ejecución tiene también que regirse por esa ley y por ade-
•
•
•

más de por la convocatoria que nosotros emitimos, y hay un tercer instrumento que aquí es como una mezcla de mecanismos. Porque se establecieron esos mecanismos con una guía operativa emitida por la Secretaría de Administración y Finanzas, pero esa guía operativa reúne elementos como si fuera un programa social, y mete comités de ejecución y de vigilancia, mete reglas que hace más complejo y más burocrática la forma de ejecución del proyecto.

Entonces hay un contrasentido entre la naturaleza que viene desde la ley y la Constitución, de buscar que sean mucho más participativos y más a partir de asambleas la discusión del presupuesto, de que haya más intervención de la ciudadanía. Incluso se incorporaron la participación de niñas, niños y adolescentes, éstos con derecho al voto en nivel de asamblea, donde votan no para elegir proyectos, pero sí para participar en ellas. Sin embargo, el momento de ejecución es un proceso mucho más controlado, con reglas mucho más estrictas que complican la propia ejecución.

Y, tan compleja es la ejecución, que como venía en la ley, que se le iba a dar el dinero a los comités para que ellos ejercieran el recurso, que tenemos una contradicción entre lo que dice ella y lo que dice la Ley de Presupuesto, la ley con la que se que se usan los recursos públicos. Ahí dice que los particulares no pueden ejercer el recurso público, pero en la ley de participación sí, y lo que dice la guía operativa es que solo la autoridad va a ejercer. No sé si me explico del todo bien, pero es como la forma en que el legislador ha querido introducir muchos elementos de deliberación social, de asambleas de ciudadanía en la que haya un diálogo muy de base y llegamos a un nivel en el que hay demasiado control estructural del gobierno. Entonces aquí tenemos problemas que ya te estaremos mencionando un poco más adelante en cuanto a la propia ejecución de los proyectos.

Jorge Dragan

Vamos lembrar algumas coisas mais antigas. Formalmente, o México é um sistema federal, mais ou menos como o que aconteceu na época com a construção de Distritos Federais no Brasil e na Argentina. Tínhamos uma definição: 20 léguas a partir do Zócalo, na Cidade do México, era o Distrito Federal. Claro que isso não foi o suficiente para a classe política, porque tudo ao redor era herdado do Vice-Reino no processo da independência do México, convertido em Estado do México, e tudo isso rodeava o Distrito Federal. A decisão foi transformar isso, dar um tamanho maior ao Distrito Federal, e transformá-lo

•
•
• em uma espécie de principado direto para o governo do presidente. Ele nomeou
• um regente — assim como a figura de um regente no Vice-reinado — e esse
• regente nomeava regionais, porque eram seus delegados, dos mais nobres. A isso
• que nos referíamos, essa espécie de cidadania de segunda classe que as pessoas
• tinham antes da Cidade do México — insisto que até quase o século XXI, até
• 1997, quando houve possibilidade de votar.

• Isso é um pouco do que se tenta atenuar e por isso o comentário de Enri-
• que de era uma negociação que ocorria a cada ano, além de ser uma contradição
• enorme. Mas isso é o que explico: o fato de a Cidade do México ser tão clara-
• mente oposta ao governo federal nos últimos 30 anos, fazia com que sentissem
• muito medo de perder o governo da Cidade do México, tendo, ali mesmo, uma
• residência do Presidente da República, com uma filiação política diferente. Daí
• o porquê de tanta reticência em outorgar esse reconhecimento de uma cidadania
• plena que, insisto, ainda hoje não é algo devidamente estabelecido. O fato
• de termos essa figura intermediária das alcaldías, que seria a forma de governo
• para a demarcação territorial — o que nas outras entidades federativas seria uma
• prefeitura para o território do município — ainda hoje tem essa conotação de
• que falta algo para torná-la plena. Os dois elementos definitivos que estavam
• em negociação ao final eram a nomeação do secretário de Segurança, para ver
• quem, em última instância, poderia colocar ordem na Cidade do México caso
• ocorresse algo ruim, e o teto da dívida orçamentária. Essas eram as duas grandes
• limitações, e é o que se consegue ao mudar um estatuto de governo tão parecido
• a um vice-reino, até chegar à Constituição.

• A sua pergunta era sobre como isso impacta a cidade em termos de
• autonomia orçamentária e administrativa. O mais difícil, talvez, fosse a questão
• do fim do teto de endividamento, o que não influencia muito nos efeitos da Lei
• de Participação. Mas eu destacaria algo que Marco e Enrique já mencionaram:
• como esse instrumento que tinha vocação de ser de assembleias, de consultas
• diretamente no bairro — sobre as necessidades que mais nos afetam — torna-se
• um instrumento de exercício dos interesses da autoridade administrativa a nível
• municipal, que são as alcaldías. Suponhamos que queremos fazer um programa
• para tapar buracos e vou usar o dinheiro do recurso participativo. Tenho que
• convencer as pessoas a votar pelos projetos de consertar asfalto, fazer bueiros
• e melhorar a iluminação pública, etc. Mas não é esse o propósito que tínhamos
• para essa lei, de maneira alguma, porém era o que algumas autoridades preci-
• savam, e, então, se valeram desses mecanismos para distorcê-la. Isso também

explica um pouco do porquê nossa lei e seus aspectos operacionais estão se tornando cada vez mais complexos. Porque, se a alcaldía dá um jeito de colocar um programa de tapar buracos a cargo do Orçamento Participativo, a autoridade reguladora impõe um novo ônus, e ao tentar fazê-lo, terá que cumprir a nova regulamentação. E isso se torna uma bola de neve, tornando o processo cada vez mais complexo.

Para fins de autonomia administrativa e orçamentária, as coisas facilitaram no sentido de que a própria autoridade local determina seu orçamento. Chegou ao ponto de regulamentar dentro da própria lei: temos um teto de até 4% que vai diretamente do decreto das despesas em que se loca o orçamento. Mas o que segue é esse mecanismo complicado de emitir uma convocatória, registrar projetos, fazer que os orçamentos tenham um projeto que envolva os custos, o modo de realização, um colegiado de especialistas que garantam sua viabilidade etc. Não conseguimos torná-lo menos complexo. Eu diria que esse é o efeito negativo e não desejado desse processo de autonomia local.

A recordar algunas cosas más antiguas. Formalmente México es un sistema federal, más o menos como lo que sucedió en su momento con la construcción de Distritos Federales en Brasil y en Argentina. Se tenía nuestra definición, tal cual eran 20 leguas a partir del Zócalo de la Ciudad de México, eso era el Distrito Federal. Por supuesto, eso no terminó de gustarles, alrededor estaba lo heredado del Virreinato en la independencia de México, convertida en Estado de México, y todo eso rodeaba al Distrito Federal. La decisión fue transformar esto, darle un tamaño mucho mayor al Distrito Federal, y convertirlo de hecho en una suerte de Principado Directo para el Gobierno del Presidente. Él designaba a un regidor — así tal cual con la figura Virreinal de un regidor —, y este regente designaba delegaciones, porque eran delegados del regente, de nobilísimo. A eso nos referíamos, esta suerte de ciudadanía de segunda, de la que tenían las personas antes de la Ciudad de México, insisto, hasta que tan entrado el siglo 21, hasta el 1997, cuando se tiene esta posibilidad de elegir.

Eso es un poco lo que se busca paliar, y por eso el comentario de Enrique, era una negociación que ocurría a cada año, y además era una contradicción terrible. Pero eso es lo que explico: el hecho de que la Ciudad de México fuera tan claramente opuesta al gobierno federal durante los últimos 30 años y que, pues se sentían muy inseguros de cómo perder el gobierno de la Ciudad de México, teniendo ahí mismo la residencia del Presidente de la República con otro signo político. De ahí el asunto de por qué también hay tanta reticencia a otorgar este

•
•
• reconocimiento de una suerte de ciudadanía de primera, que, insisto, incluso hoy
• no ha terminado de quedar debidamente cuajado. El hecho de que tenemos esta
• figura intermedia de alcaldías, que sería la forma de gobierno para la demarcaci-
• ón territorial, lo que en las demás entidades federativas serían un ayuntamiento
• para el territorio del municipio. Eso hoy sigue teniendo esta connotación de que
• le falta algo para hacer pleno. Los dos elementos definitivos, que eran lo que se
• tenía en negociación, al final, eran la designación del secretario de Seguridad,
• para ver quién en última instancia podía meter orden en la ciudad de México si
• hubiera algo terrible, y el techo de endeudamiento presupuestal. Eran esas dos
• las grandes limitantes, es lo que se logra al cambiar un estatuto de gobierno con
• este nombre, insisto, tan virreinal, hasta tener la Constitución.

• La pregunta que nos haces es cómo esto impacta a la ciudad en términos
• de autonomía administrativa y presupuestal. Lo más pesado era, quizás, precisa-
• mente el término del techo de endeudamiento, no hace mayor mella respecto de
• los efectos de la Ley de Participación. Pero yo tomaría nota de algo que ya dijo
• Marco, que también señaló en algún momento Enrique: cómo este instrumento
• que tenía esta vocación de ser tan de asambleas, de consultas directamente en el
• barrio; ver cuáles eran las necesidades que más nos afectan, se convierte en un
• instrumento de ejercicio de los intereses de la autoridad administrativa a nivel
• municipal, que son las alcaldías. Supongamos que lo que quiero es hacer un
• programa de bacheo, voy a utilizar el dinero del recurso participativo, tengo que
• convencer a la gente de que vote por proyectos de bacheo, de alcantarillado, de
• luminarias públicas... Pero no es el sentido que teníamos para esta ley, de ningun-
• na manera, pero para alguna autoridad era lo que necesitaba, entonces eran estos
• mecanismos de torcerla. Eso explica también por qué cada vez se vuelve más
• compleja nuestra ley y su parte operativa, porque si la alcaldía le da la vuelta para
• meter un programa de bacheo a cargo del Presupuesto Participativo, la autoridad
• reguladora le impone una nueva carga, y cuando se intente hacer eso se tendrá
• que hacer con esta nueva reglamentación. Esto se convierte en una bola de nieve
• y es cada vez es más complicado toda esta parte del ejercicio.

• Para efectos de la autonomía administrativa y presupuestal, se ha faci-
• litado, en el sentido de que es la propia autoridad local la que determina su
• presupuesto. Llegó hasta a normar dentro de la propia ley: tenemos un tope de
• hasta el 4% que vaya directo desde el decreto de egresos en el que se asigna el
• presupuesto y esta. Pero lo que sigue es este mecanismo muy complicado de
• emitir una convocatoria, registrar proyectos, hacer que los presupuestos tengan

•
•

un proyecto alrededor que implique los costos, implique cómo se va a ejercer, que entra un cuerpo colegiado de especialistas que va a realizar su viabilidad, etcétera. No hemos logrado hacerlo menos complicado. Eso es lo que diría que fue el efecto negativo no deseado de todo este proceso de autonomía local.

Marco Antonio

Para explicar um pouco do que comentamos e que você provavelmente já tem em mente: são 16 alcaldías⁸ que temos na Cidade do México e, até o momento, 1787 unidades territoriais com 50 povos. Ainda não é definitivo, mas, provavelmente, teremos 1787 unidades e 55 povos. No entanto, essa ainda é uma parte que o Instituto está analisando e estudando com a Secretaria de Povos e Bairros Originários, no sentido de definir o âmbito geográfico desses novos cinco povos originários cujo registro foi autorizado.

Sobre os antecedentes, há quem diga que o terremoto de 1985 na Cidade do México foi um ponto fundamental de virada na questão da participação cidadã e de outros assuntos relacionados a isso. Essa referência também pode servir para vocês, porque aqui no México sempre se diz que esse divisor de águas rompeu certas inércias hegemônicas a nível territorial, e claro que foram criados novos grupos e novos temas relacionados a como abordar problemas na comunidade relativos a essa questão. E depois, com o terremoto de 2017, essas mesmas situações voltaram a acontecer. Esse um ponto fundamental porque, dez anos após o terremoto, foi estabelecida uma posição no Estatuto do Governo da Cidade do México, que era pouco visível, se assim posso dizer: um Comitê de Cidadãos que lidava com questões relacionadas às lideranças distritais em relação a serviços como água, poda, etc. Sempre fomos guiados nesse tema em relação à participação cidadã, mas é um ponto que gosto de mencionar porque realmente foi um divisor de águas.

Para precisar un poco, lo hemos comentado y seguramente tú ya lo tienes bien claro. Son 16 alcaldías que tenemos en la Ciudad de México y 1787, hasta la fecha, unidades territoriales con 50 pueblos, y eso probablemente no es un dato firme, pero tendremos 1787 unidades y 55 pueblos. Pero, esa es una parte que actualmente el Instituto está analizando y estudiando con la Secretaría de Pueblos y Barrios Originarios, en el sentido de definir el ámbito geográfico de estos nuevos cinco pueblos originarios que se han autorizado su registro.

En el tema de los antecedentes hay quien dice que el sismo en la Ciudad de México de 1985 fue un punto también fundamental de quiebre en el tema de

•
•
• la participación ciudadana y en ciertos temas relacionados con esto. Entonces
• probablemente también te servirá esa referencia, porque acá en México siempre
• se dice que ese parteaguas rompió ciertas inercias hegemónicas a nivel territorial,
• y por supuesto que se crearon nuevos grupos y nuevos temas relacionados con
• cómo se deberían atender problemáticas en la comunidad relacionados con esta
• situación. Y después llegó el sismo del 2017 y volvimos a tener estas mismas
• situaciones. Pero es un punto fundamental porque diez años después del sismo
• en el Estatuto del Gobierno de la Ciudad de México, se estableció una figura
• ahí que quedó nada más como poco pintadita, si me lo permites decirlo, de
• comités ciudadanos que tenían que ver con temas relacionados con las jefaturas
• delegacionales en temas de servicios, agua, poda, etcétera. Siempre hemos sido
• encaminados en ese tema a nivel de participación ciudadana, pero es un punto
• que me gusta luego citar porque realmente fue un parteaguas.

8 Mapa Povos e Colônias

Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Orçamento Participativo.



■ Colônias
■ Pueblos

José Enrique

Sobre o que Marco mencionou, sobre as mudanças que a Constituição trouxe e sobre as unidades territoriais, lembrei de outra coisa muito importante:

a forma como se trabalha com os povos e bairros originários. Desde a reforma dos povos de 2002, e no caso da Cidade do México, com a reforma de 2017, que lhes garantiu livre autodeterminação e autonomia, começamos a enfrentar uma crise institucional sobre como harmonizar o sistema jurídico e institucional ocidental com os povos originários. E então começa um processo a partir de resoluções jurisdicionais em que nos indicam o caminho de como envolver os povos originários no Orçamento Participativo. A partir de 2020, o Tribunal Eleitoral determina que não será realizado da maneira que está na Lei de Participação, mas por meio de seus próprios sistemas normativos. Por isso a importância dos números, porque se é um povo originário, o valor do orçamento muda, e o que corresponde ao Instituto é o acompanhamento, ou seja, a facilitação de materiais e do que mais nos pedem, como orientações, capacitações, se houver necessidade, mas com pleno respeito da livre autodeterminação dos povos.

Ahorita que estaba recuperando Marco sobre los cambios que había traído la Constitución y al mencionar las unidades territoriales, otra de las cuestiones muy importantes que me ocurrió es la forma en la que se va a trabajar con los pueblos originarios y barrios originarios. Porque desde la reforma de 2002 de los pueblos, pero a nivel Ciudad de México, con la reforma de 2017, en donde se le toda esa libre autodeterminación y la autonomía que se le reconoce, nos empieza a provocar una crisis a nivel institucional de cómo armonizar el sistema occidental jurídico e institucional con los pueblos originarios. Y entonces aquí ha sido todo un proceso a partir de resoluciones jurisdiccionales en donde se nos va indicando el camino de cómo involucrar a los pueblos originarios en el Presupuesto Participativo. A partir de 2020, el Tribunal Electoral nos dice que no se va a llevar a cabo la forma en la que tienes en la Ley de Participación, sino que a través de sus propios sistemas normativos. Y entonces por eso la importancia de los números, porque si es un pueblo originario, se modifica el monto del presupuesto asignado, y lo que corresponde al propio Instituto es el acompañamiento, o sea, la facilitación de materiales, o lo que se nos esté pidiendo, orientaciones, capacitaciones, si hubiera alguna necesidad, pero con pleno respeto de la libre autodeterminación de los pueblos que se tiene.

Henrique Porto

A próxima pergunta é sobre um aspecto mais recente dos Orçamentos Participativos, que é a plataforma digital — acredito que ela tenha começado a funcionar em 2021. Gostaria de saber como foi o processo de elaboração da pla-

taforma, a relação com a participação durante a pandemia, e como enfrentaram os desafios da desigualdade de acesso às tecnologias de informação e comunicação nas diferentes partes do território.

Mi próxima pregunta es sobre un aspecto más reciente de los presupuestos participativos, que es la plataforma digital, que creo que ha empezado a funcionar en 2021. Me gustaría saber cómo fue este proceso de elaboración de la plataforma digital, la relación de la participación durante la pandemia, y cómo se enfrentaron los retos de la desigualdad de acceso a las tecnologías de información y comunicación en las diferentes partes del territorio.

Jorge Dragan

Vou começar pelas principais mudanças da lei e suas vantagens antes de chegar à plataforma. As novidades incluídas nessa nova lei foram as diretrizes emitidas pelo Ministério da Administração e Finanças para o exercício do orçamento; a questão dos especialistas que participam da avaliação dos projetos; o aumento progressivo do valor do Orçamento Participativo até atingir o teto atual de 4%; a incorporação de novos poderes para essas figuras, que são o Comitê de Implementação e o Comitê de Monitoramento e a plataforma. E esse é o ponto: a plataforma nasceu porque a lei determinou que tivéssemos a plataforma e também um prazo para sua implementação, não me lembro se eram 30 ou 45 dias, mas era absurdo. Não havia como ter uma plataforma tão ambiciosa como prevista na lei com esse prazo curto.

De fato, são previstas duas plataformas: uma a cargo do governo da Cidade do México e outra a cargo do Instituto Eleitoral. Mas insisto: o que se impõe ao Instituto é ambicioso. Não se trata apenas do assunto do Orçamento Participativo, é tudo: todos os mecanismos e instrumentos que estão previstos na lei devem ser refletidos — quer dizer, os que são competência do Instituto — e também é preciso fornecer informações. Além disso, devemos dar cursos e registrar os projetos e seu andamento. Não havia maneira de fazer tudo. O que aconteceu então: decidiram, para cumprir a lei, montar um simples repositório de PDFs, e iam colocando tudo. Por exemplo: hoje publicamos a lista dos orçamentos por unidade territorial, colocamos lá; temos a convocatória, colocamos lá; temos um informe que uma alcaldía manda, colocamos lá; temos uma convocatória de assembleia, também colocamos. Acabou virando uma coisa impossível de navegar, sem nenhuma organização. Em uma das mudanças da integração do órgão superior de direção e suas comissões, vem a integração de

um conselheiro que está particularmente interessado nos temas informáticos, e que continua integrando o Conselho Geral, Ernesto Ramos⁹, e é ele que instrui a coordenação de várias áreas deste instituto. Não estamos sozinhos nessa tarefa, também há uma área de informática e comunicação social. É uma tarefa que requer várias áreas para formação do projeto. Demorou mais ou menos um ano para o design do projeto finalmente chegar no que você vê na internet. Enrique falará mais sobre, porque é ele quem trabalha com essa parte.

A intenção era poder abandonar o repositório para ter um espaço muito mais interativo, que tivesse informação não só sobre o Orçamento Participativo, mas sobre o conjunto de instrumentos. Que existisse um espaço para indicar quando está sendo convocada uma assembleia, informações sobre o exercício anterior e o atual, projeções de futuro e vínculos com outras entidades que desenvolvem atividades relacionadas ao orçamento. Em sua forma mais ambiciosa, será possível fazer comunicados por meio da plataforma.

A Cidade do México é, certamente, a entidade federativa que tem melhor acesso à internet em todo o país — e esse acesso é universal. Há uma cláusula constitucional que fala do direito ao acesso à internet de forma gratuita. É uma realidade operacional que podemos observar na própria estrutura geográfica da Cidade do México. Algumas vezes, pensamos que é uma cidade urbanizada, no sentido mais amplo do termo, mas a realidade é que temos, ao sul, grandes extensões que seguem sendo zonas de cultivo; áreas com cadeias montanhosas ao sul, ao oeste e ao norte; com barrancos em todos os lados da cidade. Não há mais rios, mas ainda resta um lago pequeno. Na prática, os processos de acesso imediato, fácil e direto à internet são garantidos a toda a população, em todas as condições. Claro que há restrições operativas da plataforma, mas, também, é um dos melhores instrumentos de comunicação institucional com que contamos hoje, e que permitiu que tenhamos informação mais padronizada do que tínhamos há três ou quatro anos.

Déjame empezar por los principales cambios de la ley y sus ventajas, para llegar a la plataforma. Las novedades que integró esta nueva ley era lo que se dijo la guía que emite la Secretaría de Administración y Finanzas para el ejercicio del presupuesto: el tema de los especialistas que participan en la valoración de los proyectos; el aumento progresivo del monto del Presupuesto Participativo hasta llegar a su actual tope del 4%; la incorporación de nuevas atribuciones para estas figuras que son el Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia y la plataforma. Y ese es el punto: la plataforma nació porque lo ordenaba la ley, de inmediato

9 Ernesto Ramos

Formado em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Centro de Pesquisa e Docência Econômica (CIDE). Possui mestrado em Direito e especialização em Direito Eleitoral pela Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM). Possui mais de 20 anos de experiência em processos eleitorais. No México, ocupou cargos de liderança no Instituto Eleitoral Federal, no Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário Federal e no Instituto Eleitoral do Distrito Federal.

•
•
• determinó que tengamos una plataforma y daba un plazo, no me acuerdo si 30 o
• 45 días, pero era una barbaridad. No había manera de que, en el plazo que daba
• la ley, se pudiera tener una plataforma tan ambiciosa como la prevista.

• De hecho, prevé dos plataformas: una a cargo del Gobierno de la Ciudad
• de México y otra a cargo del Instituto Electoral. Pero insisto, lo que le impone al
• Instituto es ambicioso. No es solamente el asunto del Presupuesto Participativo,
• va a todo, todos los mecanismos, instrumentos que están previstos en la ley de-
• ben estar reflejados, digo, aquellos que tienen alguna competencia del Instituto
• y dar información. Y también se debe dar cursos y registrar los proyectos, ver
• su seguimiento, etcétera. No había manera de hacerlo. Lo que sucedió entonces:
• para cumplir con la ley en la inmediatez, montaron un simple vulgar repositorio
• de PDFs y subían lo que fuera. Por ejemplo: hoy publicamos la lista de los pre-
• supuestos por UT, ponemos en la lista, tenemos la convocatoria, “Pues súbalo,
• tenemos un informe que nos manda una alcaldía “Suban esto” y una convoca-
• toria a una asamblea, “Póngalo también”. Terminó por ser una cosa imposible
• de navegar, no tenía ningún orden. En uno de los cambios de la integración del
• órgano superior de dirección y sus comisiones, viene la integración de un conse-
• jero que está particularmente interesado en temas informáticos que actualmente
• sigue integrando el Consejo General, Ernesto Ramos, y él es el que instruye
• en la coordinación de varias áreas de este instituto. No estamos solitos, en esta
• tarea está también un área de informática y comunicación social. La tarea llama
• a varias de las áreas para que se integre un proyecto. Tardó más o menos un año
• en hacerse el diseño del proyecto y finalmente está lo que ves en la web. Enrique
• te dará más elementos, porque él es quien trabaja con esta parte.

• La intención era poder dejar atrás el simple repositorio para tener un
• espacio mucho más interactivo, que tuviera suficiente información no solo del
• Presupuesto Participativo, sino del conjunto de instrumentos, que existiera un
• espacio para señalar cuando se está llamando a una asamblea, información de los
• ejercicios previos y del ejercicio actual, proyecciones a futuro y ligas de vínculos
• con otras entidades que tienen actividades relacionadas con el presupuesto. En
• sus formas más ambiciosas se podrán hacer comunicados a través de esa plata-
• forma.

• La Ciudad de México hoy es seguramente la entidad federativa que tiene
• mejores accesos a Internet de todo el país, y es universal. Hay una disposición
• constitucional de la Ciudad de México que habla del derecho al acceso a internet
• de forma gratuita. Es una realidad operativa que podemos ver como sucede en la

•
•
•

misma estructura geográfica de la Ciudad de México. Por momentos pensamos en que todo es una ciudad urbanizada en el sentido más amplio del término, pero la realidad es que tenemos también al sur de la ciudad grandes extensiones, que siguen siendo zonas de cultivo, que tienen cadena montañosa al sur y al poniente y al norte, que tenemos barrancas por la mitad de todos lados de la ciudad. Los ríos ya no nos quedan, pero por ahí nos queda un laguito. En efecto, los procesos de acceso inmediato, fácil y directo de Internet son garantizados para toda la población en todas las condiciones. Claro que hay restricciones operativas de la plataforma, pero también es quizá uno de los mejores instrumentos de comunicación institucional con los que hoy se cuenta, y que sí ha permitido tener información mucho más estandarizada de la que se tenía hace apenas tres, cuatro años atrás.

José Enrique

Algo importante é que, além do que a lei diz, e isso vem da Constituição da cidade que considera o conceito de democracia digital aberta, nos apresentando uma noção mais ampla do tema, há uma transição em curso em direção à cidadania digital. Então, chegamos a essa questão da plataforma: neste momento, ela ainda não é o instrumento que ambicionamos como meio para impulsionar os mecanismos de democracia direta. Embora a lei estabeleça que solicitações pudessem ser apresentadas pela plataforma, ainda não conseguimos implementar meios seguros para garantir isso.

Nesse momento, é possível navegar na plataforma digital, onde concentramos, no último ano, nossas forças para o desenvolvimento do tema do Orçamento Participativo. Isso foi como um guarda-chuva sob o qual se incorporam diferentes sistemas, sendo possível fazer o registro dos projetos, acompanhar sua aprovação, conhecer o número de projetos de participação, acessar a plataforma por meio da qual podem ser emitidos pareceres e analisar os resultados. Mais recentemente, tornou-se possível acompanhar a execução dos projetos, o que tem ocorrido por meio de uma coordenação entre o governo central, o Ministério da Administração e Finanças, os municípios e nós do Instituto.

De tempos em tempos, recebemos um relatório do andamento da execução dos projetos, e publicamos da forma que nos foi enviado: uma tabela de Excel enorme. Ali é possível ver se houve um avanço de 10%, 20%, ou se a demanda foi totalmente cumprida, e isso pode ser comparado com os informes que a própria população, por meio dos comitês de implementação e monitora-

fuerte entre la el Gobierno central, la Secretaría de Administración y Finanzas, las alcaldías y nosotros. Cada cierto tiempo nos dan un reporte de cómo va la ejecución de los proyectos y nosotros lo publicamos tal como recibimos, en un Excel enorme. Ahí se puede ir viendo si lleva un avance de 10%, de 20% o ya reporta el cumplimiento total, y esto se contrasta con el informe que la propia ciudadanía, a través de los comités de ejecución y de vigilancia, presentan a la Asamblea Ciudadana y al final del ejercicio, en el mes de marzo, se libera un informe sobre cómo se llevó a cabo la ejecución de los proyectos, ese también se va está publicando.

Todavía falta un instrumento mucho más interactivo. Estamos avanzando en ello, pero todavía no es posible realizar consultas, como en el registro de Organizaciones Ciudadanas u Observatorios Ciudadanos, que son otras figuras que contempla la Ley de Participación. Las asambleas ciudadanas no están plenamente implantadas por una cuestión de interpretación que se nos dio a raíz de toda la experiencia con el COVID, con la pandemia, que se identificó como que no garantizaba el acceso a todos los ciudadanos a participar en la propia asamblea. Aquí tenemos un tema que debemos reforzar: ¿cómo podemos garantizar que los sectores más marginados tengan acceso a la información y participación a través de estos sistemas digitales? Estamos avanzando, esperamos llegar a una edición mucho más avanzada de la plataforma, afinar algunos detalles, pero queremos que haya más acceso, que la gente se involucre más en esta democracia digital a través de la plataforma, que investiguen. Aún no hemos llegado a números demasiado grandes, sino que se mantienen en el promedio que tenemos de participación ciudadana.

Marco Antonio

O gabinete do conselheiro Ernesto deu continuidade ao processo a partir da implementação da plataforma. As solicitações de informações públicas vinculadas aos temas de participação cidadã diminuíram graças à possibilidade de localizar informações de interesse, seja algo relacionado aos exercícios do Orçamento Participativo, seja sobre programações de assembleias. E essa é a análise que o gabinete tem realizado.

La oficina del consejero Ernesto ha dado seguimiento, a partir de la implementación de esta plataforma. Las solicitudes de información pública vinculadas con temas de participación ciudadana han disminuido gracias a la posibilidad que tiene la ciudadanía para localizar información de interés, o relacionada

•
•
• con ejercicios del Presupuesto Participativo o las propias programaciones de
• asambleas. Y ese es el análisis que también realiza por parte de su oficina.
•

• **Jorge Dragan**

• É importante destacar que, nessa lógica das solicitações de informação
• pública, outro aspecto também regulamentado no México, particularmente na
• Cidade do México, que me parece muito importante de indicar na plataforma,
• é que boa parte da informação, para efeitos de acompanhamento do exercício
• de governo, não depende do Instituto. Ênfato: a participação do Instituto é
• convocar os cidadãos e realizar o exercício da consulta, montar as seções, rece-
• ber opiniões, fazer a contagem. Mas a execução do orçamento, e nisso é preciso
• ser bastante enfático, é responsabilidade das alcaldías. Ê muito comum que nos
• perguntem “como vai o exercício do recurso em tal Unidade Territorial?”, visto
• que o Instituto é a cara pública de quem convoca os cidadãos a participar do
• exercício.

• Recebemos informação quando a alcaldía quer informar, ou então, por
• termos uma boa relação e termos estabelecido um acordo com a Secretaria de
• Administração e Finanças, eles compartilham seu relatório. Mas, nós do Institu-
• to, e eu, como cidadão, não sabemos nada disso, porque não temos acesso aos
• dados e aos contratos, temos que solicitar essa informação e publicamos o que
• compartilham conosco. Porém, não é informação que nós estamos gerando. En-
• tão, isso é muito importante, porque nós somos a cara do órgão público, mas, no
• fim, somos quem concentra mais informação de outras entidades. Não são in-
• formações cujo conteúdo é 70 ou 80% gerado aqui. Nosso exercício é apenas de
• convocar e operar. O que fazemos de verdade? Toda a divulgação do exercício,
• o que está por trás disso, promovendo essa apropriação, o exercício educacional
• e formativo, mas a execução do orçamento é responsabilidade das alcaldías.

• Hay que decir en esta lógica de las solicitudes de información pública,
• que otro aspecto también normado en México, particularmente en la Ciudad de
• México, es un tema que me parece que es muy importante ahí señalar de la pla-
• taforma: buena parte de esta información, para efectos del seguimiento de este
• ejercicio de gobernanza no depende del Instituto. La participación del Instituto
• es convocar la ciudadanía y realizar el ejercicio consultivo, propiamente montar
• las mesas, recibir las opiniones, hacer el conteo. Pero la ejecución del presupues-
• to, eso hay que subrayarlo mucho, está a cargo de las alcaldías. Entonces, es muy
• común que, dado que el Instituto resulta ser la cara pública de quien convocó a

la ciudadanía a participar en el ejercicio, se nos consulte. “¿Cómo va el ejercicio de mi recurso en tal UT?”

Recibimos la información cuando nos quiere informar la alcaldía, o por la buena relación que tenemos y que el acuerdo que se ha establecido con la Secretaría de Administración de Finanzas, ellos nos comparten su reporte. Pero yo por mí mismo, y nosotros en el Instituto, no lo sabemos, porque no tenemos a la vista los datos y los contratos, tenemos que solicitar esa información y publicamos lo que nos comparten, pero no es información que nosotros estemos generando. Entonces eso es muy importante, porque somos quienes damos la cara del órgano al público, pero resultamos ser quienes concentramos información de otras entidades. No es información que en el 70 o 80% de su base esté generada aquí. Nuestro ejercicio aquí es nada más que convocar y operar. ¿Qué sí hacemos? Toda esta divulgación del ejercicio, lo que está detrás, el promover este apropiamiento, el ejercicio educativo formativo, pero la ejecución del presupuesto está a cargo de las alcaldías.

Henrique Porto

A próxima pergunta é sobre esse trabalho das alcaldías das demarcações territoriais, porque agora temos um alinhamento entre os partidos do gabinete de governo da Cidade do México e de algumas alcaldías. Gostaria de saber se vocês podem apontar diferenças no exercício do Orçamento Participativo entre as alcaldías em que há um alinhamento político com relação ao governo da Cidade e aquelas em que não há um alinhamento claro. Vocês percebem uma diferença muito grande, ou o exercício é parecido entre os diferentes projetos políticos que estão no governo das diferentes alcaldías?

La próxima pregunta es sobre este trabajo de las alcaldías de las demarcaciones territoriales, porque ahora tenemos un alineamiento entre los partidos de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y de algunas alcaldías. Me gustaría saber si ustedes podrían señalar diferencias en el ejercicio del Presupuesto Participativo entre las alcaldías en las que hay una afinidad política con el gobierno de la ciudad y aquellas en las que no hay un alineamiento claro. Me gustaría saber si se percibe una diferencia muy grande, o si el ejercicio es similar entre los diferentes proyectos políticos que están en el gobierno de las diferentes alcaldías.

Marco Antonio

Gostaria de começar esse assunto partindo de um tema que ainda não tocamos: A Lei de Participação Cidadã, que também estabelece que a execução

•
•
• dos projetos que passam pela consulta deve ser feita por um órgão avaliador. E
• neste órgão avaliador, a alcaldía e cinco especialistas participam do colegiado.
• Nós, como Instituto Eleitoral, fazemos a publicação do edital para integrar esse
• grupo de especialistas em cada uma das alcaldías onde se realizará essa avaliação.
• Nesse contexto, esse é o primeiro filtro para que os projetos sejam submetidos à
• consulta dos cidadãos e, a partir daí, é a alcaldía junto aos cinco especialistas, que
• determina a viabilidade ou não desses projetos. A oportunidade é, sem dúvida,
• conseguir uma capacitação efetiva para os integrantes desse órgão avaliador,
• para que, em algum momento, possam orientar a validação ou não desses proje-
• tos. Temos diversos critérios, não tanto no tema político ou do partido que está
• no poder, mas no conhecimento por parte dos cidadãos das próprias questões
• que estão sendo implementadas

• Os cidadãos não são especialistas; eles elaboram um projeto, muitas ve-
• zes, genérico, e é por votação que se determina qual projeto passará para a con-
• sulta. Nesse sentido, gostaria de frisar que não necessariamente é a alcaldía que
• determina o que passa ou não; há um órgão especializado no tema. E sobre a
• execução, como já disse o professor Dragan, é onde topamos com algumas si-
• tuações particulares, sobretudo porque a própria guia operacional também esta-
• belece temas relacionados à impossibilidade de execução. Isto é, um projeto que
• ganhou uma consulta ainda pode estar sujeito a uma análise. Se é solicitada pela
• alcaldía, que é a autoridade responsável por determinar se esse projeto pode ou
• não ser executado, é aí que podemos ter alguns problemas na definição. Temos
• uma etapa de publicação de convocatórias, divulgação, registro de projetos, jor-
• nada consultiva, entrega de resultados e validação das próprias alcaldías. Entre-
• tanto, sem dúvidas, é na execução que estamos topando com certas situações em
• que a alcaldía traz um informe detalhado de impossibilidade jurídica, ambiental e
• econômica. E é aí que a execução do projeto que já tinha ganhado uma consulta
• é interrompida, e temos que enfrentar um mecanismo previsto no próprio guia,
• mas que também, muitas vezes, implica certos aspectos de decisão unilateral da
• alcaldía que está no poder.

• Yo quisiera iniciar la conversación partiendo de un tema que aún no
• hemos tocado: la Ley de Participación Ciudadana, que también establece que
• la dictaminación de los proyectos, los que pasan a consulta, son a través de un
• órgano dictaminador. Y en este órgano dictaminador participa en el colegiado la
• propia alcaldía, y también cinco especialistas. Nosotros como Instituto Electoral
• realizamos la publicación de esa convocatoria para integrar este grupo de espe-
•
•

cialistas a cada una de las alcaldías en donde se va a realizar esta dictaminación. Bajo ese esquema, este es el primer filtro para que los proyectos pasen a consulta de la ciudadanía, desde ese momento donde podríamos decir que es la alcaldía en colaboración con estos cinco especialistas determinan la viabilidad o no de estos proyectos. Ahí el área de oportunidad, sin duda, es lograr una capacitación efectiva en estos integrantes del órgano dictaminador, en el sentido de que se pudiera en algún momento orientar la validación o no de estos proyectos. Tenemos diversos criterios, no tanto en el tema político o en el tema del partido que está en el poder, sino en el conocimiento de las propias materias que se implementan por parte de la ciudadanía.

La ciudadanía no es experta, plantea un proyecto, muchas veces genérico, y es ahí donde se determina por votación qué proyecto pasa consulta. Entonces, en ese sentido, también me gustaría dejar que no es necesariamente la alcaldía la que determina qué pasa o que no pasa, sino que hay un órgano especializado en este tema. Y ya en el tema de la ejecución, como bien lo decía el maestro Dragan, es ahí donde nos hemos topado con algunas situaciones particulares, sobre todo porque la propia guía operativa también establece temas relacionados con la imposibilidad de ejecución. Es decir, un proyecto que ya ganó en una consulta todavía puede ser sujeto a un análisis. Ahora, si solicita la alcaldía, que es la autoridad responsable para determinar si ese proyecto se puede o no se puede ejecutar, es ahí donde podríamos tener cierta problemática en la definición. Tenemos una etapa de publicación de convocatorias, difusión, registro de proyectos, jornada consultiva, entrega de resultados y validación a las propias alcaldías. Pero, sin duda, en la ejecución es donde nos estamos topando con ciertas situaciones en donde ya la alcaldía refiere, así lo dice la propia guía: un informe detallado de imposibilidad, jurídica, ambiental, económica. Y es ahí donde se frena la ejecución de ese proyecto que ya había ganado una consulta y nos tenemos que enfrentar a un mecanismo que viene en la propia guía, pero que también muchas veces conlleva ciertos aspectos de decisión unilateral de la propia alcaldía que se encuentra en el poder.

José Enrique

Como vemos, no momento de dar continuidad e analizar os dados, conseguimos identificar que há alcaldías com um controle político muito mais forte em suas unidades territoriais. Ou seja, a forma que se executa é muito mais fluida, sem problemas, mas isso ocorre justamente pelo controle político que

•
•
• elas têm sobre os cidadãos, com os comitês de participação comunitárias, com
• as pessoas que estão no território para poder dar seguimento a estes comitês.

• Inclusive, vemos isso em alcaldías específicas, sobretudo em Venustiano
• Carranza, e vemos que há outras sem esse controle político forte, em que pode
• haver conflitos nas assembleias quanto à continuidade e à execução, como dizia
• o Marco. Por exemplo, há projetos relacionados à entrega de alguns materiais,
• como aquecedores solares ou caixas d'água. E aí, nota-se uma gestão política
• da informação, onde liberam informação aos que são mais próximos do pró-
• prio governo. Isso foi visto no último exercício, em 23/24, principalmente por
• causa do tratamento político que foi dado a ele e do tratamento eleitoral que foi
• dado a esses meios de comunicação, em uma alcaldía muito conflituosa que é
• Coyoacán, onde, no momento em que houve uma divisão entre os dois blocos
• políticos, foi visto que em algumas áreas ele foi mais promovido, em outras a
• possibilidade de realizar a execução dos projetos foi mais restrita.

• Também vemos que, em alcaldías com um governo ou sociedade muito
• conservadores, como Benito Juárez, o Orçamento Participativo tem níveis mui-
• to baixos de participação. Lá, temos índices de 2% de participação, o que não é
• o objetivo do OP; nas periferias e setores populares mais excluídos, no entanto,
• há maior participação. E no caso de outras, como de Iztapalapa, por exemplo,
• o que identificamos, pelo que nos diz a própria alcaldía, é que eles têm um me-
• canismo de Orçamento Participativo muito mais rígido; a forma em que está
• estruturada a lei, de que há assembleias que devem cumprir certas formalidades,
• afeta a natureza dinâmica das tomadas de decisão. E, então, dizem que, como
• autoridades, têm facilidade de aproximação com os cidadãos e de tomar decisões
• mais rápidas que nós e nossa forma de pedir as convocatórias, os registros e as
• informações.

• Vemos, então, a necessidade de flexibilizar os mecanismos do próprio
• OP para que os cidadãos participem mais e vejam o projeto realizado, ou seja,
• que não o percebam como interrompido. O que nós, como instituto, estamos
• solicitando, é que as assembleias devem se reunir uma vez por ano, mas eles
• nos dizem que não, “não temos conseguido atender a isso”. Aí temos outro
• problema que se identifica a nível político nas próprias alcaldías. Também topa-
• mos com alcaldías que dizem: “isso não passa”, porque a partir do momento da
• decisão, estabelecem uma agenda de prioridades e, mesmo quando os projetos
• cumprem os requisitos para execução, a própria linha política da alcaldía os rejei-
• ta. E essa questão precisa ser avaliada a partir de uma resolução jurisdicional que

•
•
•

possa ser incorporada na consulta.

Cómo lo estamos viendo, en el momento de darle seguimiento y estar analizando un poco los datos, hemos podido identificar como hay alcaldías que tienen un control político mucho más fuerte con sus unidades territoriales. O sea, la forma en la que se ejecuta es mucho más fluida, sin problemas, pero se debe justo al control político que tiene con la ciudadanía, con los comités de participación comunitaria, con la gente que tiene el territorio para poder darle seguimiento a estos.

Incluso lo vemos en ciertas alcaldías muy precisas, sobre todo es ahí en Venustiano Carranza, y vemos que hay otras que no tienen un control político tan fuerte, donde incluso puede haber algunos conflictos en las asambleas en cuanto al seguimiento, y lo que decía Marco, de la ejecución. Por ejemplo, hay algunos proyectos que tienen que ver con la entrega de algunos materiales, como podrían ser, calentadores solares, o cuestiones de depósitos de agua. Y ahí se ve un manejo político de la información, donde se liberan la información aquellos que son más cercanos al propio gobierno. Y sobre todo se vio en el pasado ejercicio, en 23/24, sobre todo por el manejo político que se le daba y el manejo electoral que se daba estos medios, en una alcaldía muy conflictiva que es Coyoacán, donde al momento de tener una división entre los dos bloques políticos, sí se veía en algunas zonas se impulsaba más, en otros se les restringía más la posibilidad de llevar a cabo la ejecución de los proyectos.

Pero también vemos que en alcaldías con un gobierno muy conservador o una sociedad muy conservadora, como Benito Juárez, simplemente el Presupuesto Participativo tiene niveles de participación muy bajos. Ahí tenemos niveles de 2%, que no es el objetivo de Presupuesto Participativo, sino hacia las periferias, hacia sectores más populares y más excluidos, donde hay mayor participación. Y en el caso, por ejemplo de Iztapalapa, lo que hemos identificado, por lo que nos dice la propia alcaldía, es que ellos ven un mecanismo de Presupuesto Participativo muy rígido, la forma en la que está estructurada la ley, de que tenemos ciertas asambleas que tienen que cumplir con cierta formalidad, afecta el dinamismo propio de la de vecinos para tomar decisiones. Y entonces nos dicen: yo como autoridad tengo la facilidad de acercarme, de contar con mis propios medios a la ciudadanía y de tomar decisiones mucho más rápidas que ustedes y que la forma en la que me piden, las convocatorias y el registro y contar con la información.

Vemos la necesidad de flexibilizar los mecanismos del propio prespues-

10 PRD

O Partido de la Revolución Democrática (Partido da Revolução Democrática), mais comumente conhecido como PRD, foi o primeiro partido de esquerda a unir muitos dos diferentes grupos de esquerda que existiam no México. Oficialmente fundado em 1989, o PRD, então conhecido como Frente Democrático Nacional, surgiu após uma divisão interna dentro do PRI em relação à decisão da liderança do PRI de não incorporar reformas democráticas no processo de seleção de candidatos presidenciais do partido em 1988.

11 MORENA

Movimiento Regeneración Nacional, criado em 2011 para apoiar candidatura de López Obrador. em 2014, obteve o registro como partido. A atual presidenta, Claudia Sheinbaum, também faz parte do partido.

to para que la ciudadanía intervenga más, y vea realizado el proyecto, o sea, no lo perciba como interrumpido. Lo que estamos pidiendo nosotros es que se deben reunir las asambleas una vez al año, pero nos dicen que “No he logrado atender esto”. Ahí está otra problemática que se identifica a nivel político en las propias alcaldías. También encontramos alcaldías que dicen: “Eso no lo dejo pasar”, porque desde el momento de la dictaminación establecen como una agenda de prioridades y aún cuando los proyectos puedan cumplir con los requisitos para poder ejecutar, la propia línea política de la Alcaldía desecha los proyectos. Eso tiene que ser evaluado por medio de una resolución jurisdiccional que pueda incorporarse en la consulta.

Jorge Dragan

Fizemos várias referências ao processo histórico de reforma política e jurídica do Distrito Federal a Cidade do México. Talvez seja bom colocar alguns marcadores específicos para não ficar confuso. Quando falamos desse grande movimento nacional, de 1988 para cá, primeiro sobre o terremoto de 1985, depois sobre a crise política de legitimidade de 1988, uma das consequências é que surge um novo partido político. Desde 1997, o PRD¹⁰ governava a Cidade do México e, no processo de mudança da administração anterior, aconteceu também uma mudança no interior dos grupos políticos. Houve uma fratura desse grupo, que depois se transformou em Morena¹¹. Nesse sentido, o alinhamento dos partidos políticos, em especial na Cidade do México, não é novo, pode-se dizer que é uma continuidade desde então.

Foi justamente para consolidar o projeto da Lei de Participação Cidadã como um projeto social que ela se tornou lei, e é assim que estamos tentando garantir que ela seja cumprida. Enrique já mencionou essas diferenças entre os partidos e, até mesmo, dentro dos mesmos blocos, que têm diferenças entre si e usaram, de uma forma ou de outra, os diferentes instrumentos da Lei de Participação — obviamente, acima de tudo, o Orçamento Participativo, mas também os outros instrumentos, particularmente os COPACOs. Em todo caso, o que queria destacar é como os grupos sociais conseguiram, ou não, se apropriar do instrumento e, de fato, é muito evidente que nas zonas periféricas houve uma apropriação muito mais consciente dos benefícios do Orçamento Participativo.

Outra questão relevante é a de outros grupos interessados em agendas muito pontuais, como recursos para o meio ambiente, para o cuidado dos animais, para interesses da infância, ou para alguns projetos culturais e, para isso,

souberam aproveitar o Orçamento Participativo. No lado oposto, diria que há uma questão particular em Coyoacán, Joyas de Pedregal¹², se não me engano, que foi tão relutante em participar do Orçamento Participativo que ficamos cientes de que não seria possível montar seções e fazer uma votação nessa unidade territorial, e para evitar que o OP não fosse exercido, a decisão institucional foi fundir esse espaço a outro. Mas era um espaço territorial em que há um bairro com um bom nível socioeconômico, que não autorizava o exercício do Orçamento Participativo. Ou seja, é um extremo que diz: “Não queremos, não precisamos, nossa contribuição é suficiente para manter nosso espaço bonito, limpo e seguro, não queremos que venha gente de fora opinar”. O interessante talvez seja: há um projeto como, por exemplo, o que tivemos em Azcapotzalco¹³, no parque dedicado aos cães, em que grupos específicos que têm interesse em cuidar dos cães se apropriam do Orçamento Participativo e convencem sua comunidade. Outros com projetos deste tipo, sobretudo de captura de água da chuva para lençóis freáticos, conseguiram convencer sua comunidade de que o OP é um bom mecanismo para alcançar seus objetivos. Nesse sentido, a aspiração final do Orçamento Participativo, pelo menos nos termos oferecidos pela Lei, vai além do exercício do recurso, está relacionada à ideia de reconstrução do tecido social, e acredito que os casos que gostaríamos de ressaltar são aqueles que conseguiram se apropriar não só do recurso monetário, mas também do instrumento legal de fortalecimento do tecido social. Temos casos em que genuinamente podemos dizer que conseguimos isso. Mas também há os casos dos que dizem que não têm interesse, que não precisam. No entanto, o mais bonito é quando os grupos se apropriam do instrumento legal.

12 Coyoacán

Ver mapa 1 na nota 4.

13 Azcapotzalco

Ver mapa 1 na nota 4.

Hicimos varias referencias al proceso histórico de reforma política y legal del Distrito Federal, Ciudad de México. Quizá valga la pena poner etiquetas específicas, porque podrían causar algún nivel de confusión. Cuando estamos hablando de este gran movimiento político nacional, desde 1988 para acá primero del asunto del terremoto de 1985, la crisis política de 1988 de legitimidad, una de las consecuencias es que surge un nuevo partido político. El PRD es quien gobierna la Ciudad de México desde 1997, y en el cambio de la administración anterior sucede también un cambio al interior de los grupos políticos. Se fractura ese grupo, que después se convertirá en Morena. En ese sentido, la alineación de los partidos políticos, específicamente en la Ciudad de México, no sería nueva, en realidad, más vendríamos viendo un continuo desde esa época.

Precisamente, para lograr afianzar el proyecto de la Ley de Participación

•
•
• Ciudadana como un proyecto social, es que se constituyó en ley, y que así intentamos asegurar que se cumpliera. Ya lo señaló Enrique, por supuesto, estas distancias entre unos y otros, cuando incluso al interior de los mismos bloques que tienen a su interior diferencias, han utilizado de alguna manera o otra los distintos instrumentos de la Ley de Participación, evidentemente sobre todo el del Presupuesto Participativo, pero también los demás instrumentos, particularmente las COPACOs. El acento que en todo caso quisiera poner, es en términos de cómo los grupos sociales se han podido apropiar o no del instrumento, y en efecto, ha sido muy evidente como en las zonas más marginales ha habido una apropiación mucho más consciente de los beneficios del Presupuesto Participativo.

• Otro tema relevante es el de otros grupos interesados en agendas muy puntuales, como beneficios para medio ambiente, para el cuidado de los animales, para intereses de la infancia, algunos cuantos proyectos culturales, también hay que decirlo que han sabido aprovechar el Presupuesto Participativo. En el extremo contrario, yo encontraría que hay una cuestión particular aquí en Coyoacán, Joyas del Pedregal si no me equivoco, que tan fue reticente a participar del PP que teníamos la conciencia de que no se lograban instalar mesas, que no había votación en esa unidad territorial y para evitar que no se ejerciera el Presupuesto Participativo, la decisión institucional fue fusionar ese espacio con otro más para que se pudiera ejercerlo. Pero aquí era una un espacio territorial donde está sentado una colonia con un buen nivel socioeconómico, que no permitía el ejercicio del Presupuesto Participativo. O sea, ese es el extremo de que “No lo queremos, no lo necesitamos, nuestros aportes son suficientes para mantener bien bonito, limpio, seguro nuestro espacio, pero que no se meta gente de afuera”. Quizás lo interesante es: hay un proyecto, por ejemplo, este que teníamos ahí en Azcapotzalco del parque dedicado a los perros, grupos específicos que tienen interés en el cuidado de los perros se apropian del Presupuesto Participativo y convencen a su comunidad. Otros con estos proyectos, sobre todo de captura de agua pluvial para mantos freáticos, han logrado convencer a su comunidad de que es un buen mecanismo. Entonces, la aspiración última del PP, por lo menos en los términos en los que está ofreciendo la ley, va más allá del ejercicio del recurso, va con la idea de la reconstrucción del tejido social, y creo que los casos que nos interesaría resaltar son los que de verdad han logrado apropiarse no del recurso monetario, sino del instrumento legal para fortalecer el tejido social. Tenemos casos en los que genuinamente podemos decir que ha

•
•
•

sucedido. También está lo contrario, quienes dicen “No, a mí no me interesa, no lo necesito”, pero el caso más bonito es cuando grupos se han hecho suyo del instrumento legal.

Henrique Porto

Chegamos a nossa última pergunta, sobre os intercâmbios internacionais da experiência da Cidade do México. Participei no ano passado (2023) de um seminário em Bogotá em que os companheiros Erika Estrada e Ernesto Mega apresentaram a vivência da Cidade do México. Gostaria de saber sobre seus esforços de divulgação do OP da Cidade do México e também dos intercâmbios entre os OPs. Para vocês, qual é a expectativa desses processos? Quais lições vocês consideram que a experiência da Cidade do México pode oferecer para outras experiências a nível internacional?

Llegamos a nuestra última pregunta, que es sobre los intercambios internacionales de la experiencia de la Ciudad de México. He participado de un seminario en Bogotá en el año pasado (2023), en que los compañeros Erika Estrada y Ernesto Mega presentaron la experiencia de la Ciudad de México. Me gustaría saber sobre sus esfuerzos de divulgación de la experiencia del PP de la Ciudad de México, y también de intercambios entre diferentes PPs. ¿Para ustedes cuál es la expectativa de estos procesos? ¿Qué lecciones ustedes creen que la experiencia de la Ciudad de México puede aportar para estas otras experiencias a nivel internacional?

Marco Antonio

Nesse caso, a importância de você estar aqui conosco é que nos dá a possibilidade de ampliar o conhecimento sobre o tema. Falamos disso desde Porto Alegre em 1989, entendendo que o tema do Orçamento Participativo está interligado a todos os temas internacionais e a experiência brasileira foi exemplo dessa implementação. Mas sempre tentamos, por meio dos conselhos — nosso órgão máximo de direção está integrado por eles — buscar novos elementos que enriqueçam a construção de novas convocatórias.

Já se conversava sobre o tema de Iztapalapa e Tlalpan, que são alcaldías aqui da Cidade do México, mas também houve antecedentes em algum momento em Nuevo León, em Jalisco, que também começaram a trabalhar os assuntos sobre Orçamento Participativo. Também queria comentar que a Comissão de Participação Cidadã e Capacitação é presidida pelo professor Mauricio Huesca¹⁴, que é quem deu visibilidade e permitiu a difusão e conhecimento desses

14 Mauricio Huesca

Licenciado em Direito pelo Instituto Tecnológico e de Estudos Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México, instituição que também obteve o grau de maestro em Direito Internacional.

15 Instituto Eleitoral de Morelos

É a autoridade local em matéria eleitoral, criada para organizar, vigiar e validar as eleições no estado de Morelos. Atua em coordenação com o Instituto Nacional Electoral (INE), que é o órgão federal responsável por organizar eleições em todo o México.

16 Mapa Nuevo León e Jalisco

Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Orçamento Participativo.

mecanismos e instrumentos em diversos âmbitos. Estamos próximos de realizar juntos, em nível nacional, um evento no Instituto Eleitoral de Morelos¹⁵ sobre as entidades federativas.



1. Nuevo León; 2. Jalisco.

Nossa visão particular é que isso deve chegar cada vez mais aos cidadãos e que eles entendam a importância de poder decidir sobre esse recurso, mas como diz Dragan, essa participação deve ser cada vez mais informada e contribuir para a reconstrução do tecido social e da convivência. Falamos muito disso aqui na direção executiva. Não é um processo que se esgota em um dia específico, um domingo específico de um mês, mas um processo que começa com o registro da Jornada Consultiva, e que vai além das assembleias realizadas por cada uma das unidades territoriais da Cidade do México e o do acompanhamento feito a cada morador de cada uma das unidades territoriais, até chegar à execução plena do orçamento. É um processo anual e constante, não é só um trabalho de segunda a sexta, é um trabalho contínuo por parte das 33 Direções Distritais do Instituto Eleitoral que dão continuidade também a essas assembleias, muitas vezes, todos os finais de semana. Esse é um ponto importante a ser destacado: a importância do trabalho realizado por este Instituto e como ele consegue influenciar e buscar novos elementos para comunicação e, como isso, se tornar cada vez mais importante para os cidadãos. Então, para mim, isso é o que temos de mais importante para deixar. Sem dúvidas, é um tema muito complexo, como vocês podem perceber, a participação da Prefeitura, do Instituto Eleitoral, da Secretaria de Administração e Finanças, da própria comunidade, dos órgãos de fiscalização constituídos por cidadãos — que também monitoram esses projetos

— da própria Controladoria Geral, etc. Não são muitas áreas vinculadas nesses temas, mas a questão da coordenação é fundamental para que sigamos nisso. É um pouco do que posso comentar brevemente.

En este caso, la importancia de que tú estés aquí también el día de hoy con nosotros es que nos da la posibilidad de ampliar un poco más el conocimiento de esta información. Lo platicamos desde Porto Alegre en 1989, entendiendo que este tema de Presupuesto Participativo anda rondando en todos estos temas internacionales, y la experiencia brasileña ha sido ejemplo de esta implementación. Pero siempre hemos buscado a través de las consejerías, nuestro órgano máximo de dirección está integrado por ellas para buscar nuevos elementos que nos enriquezcan para la construcción de nuevas convocatorias.

Ya se platicaba sobre el tema de Iztapalapa y Tlalpan, que son alcaldías de aquí de la Ciudad de México, pero también hubo antecedentes en algún momento en Nuevo León, en Jalisco, que también iniciaron con estos temas sobre Presupuesto Participativo. Me gustaría comentar que la Comisión de Participación Ciudadana y Capacitación se encuentra integrada por el Presidente, el maestro Mauricio Huesca, que es también quien ha dado visibilidad y ha permitido la difusión y conocimiento de estos mecanismos e instrumentos en diversos ámbitos. Juntos, estamos próximos a realizar a nivel nacional un evento en el Instituto Electoral de Morelos, también a nivel interno, sobre las entidades federativas.

Nuestra visión particular es que esto debe llegar cada vez más a la ciudadanía y que se entienda la importancia de poder decidir sobre este recurso, pero como bien lo dice el maestro Dragan, que la participación sea cada vez más informada y que sea para la reconstrucción del tejido social y de la convivencia. Lo hemos platicado muchas veces aquí al interior de la dirección ejecutiva. No es un proceso que se agote únicamente en un día específico, un domingo específico de un mes, sino que es un proceso que inicia desde el registro de la Jornada Consultiva, que también va más allá de las asambleas que se realizan por parte de cada una de las unidades territoriales de la Ciudad de México y el seguimiento que se da por parte de ellas propias y propios vecinos de cada una de las unidades territoriales, hasta ya llegar al tema de la ejecución total del presupuesto. Es un proceso anual y constante, no es un trabajo solamente de lunes a viernes, es un trabajo continuo de parte de las 33 Direcciones Distritales del Instituto Electoral, que dan seguimiento también a estas asambleas, cada fin de semana muchas veces. Ese sería también un punto importante de destacar: la importancia de los trabajos que realiza este Instituto y como logra incidir y buscar nuevos

•
•
• elementos para comunicación, y que esto sea cada vez de mayor relevancia para
• la ciudadanía. Entonces, eso para mí es lo más importante que podríamos dejar.
• Sin duda es un tema muy complejo, como puedes ver, la participación desde la
• alcaldía, desde el Instituto Electoral, desde la Secretaría de Administración y Fi-
• nanzas, las propias vecinas y vecinos, contralorías ciudadanas que también es un
• punto específico que dan seguimiento de estos proyectos, la propia Contraloría
• General, etcétera. No son muchas áreas vinculadas en estos temas, pero también
• el tema de la coordinación es fundamental para que debamos seguir con ello. Es
• un poco de lo que pudiera comentar brevemente.

•
• **José Enrique**

• As trocas que tivemos sempre foram em direção ao Sul Global. Não
• tivemos isso com a Europa, só com os alemães e, em algum momento, com a
• Suíça, onde nos aproximamos de um conselheiro que também participou do
• Instituto do Orçamento Participativo e acompanhou esse movimento. Mas o
• foco do Instituto tem sido a América do Sul e a América Central, buscando esse
• intercâmbio de ideias. Como você disse, isso se desdobra nessa participação dos
• conselhos explicando nosso processo e dando orientação em alguns exercícios
• feitos a nível local e, também, em outras entidades da República, como assessorias
• a outros países, onde os conselheiros nos convidam a dar alguma opinião
• ou fornecer algum material, ou com a própria visita de estrangeiros quando
• fazemos as consultas, para que conheçam como ocorre o exercício anual da con-
• sulta do Orçamento Participativo. A Secretaria Executiva tem um departamento
• que se conecta com diferentes instâncias internacionais para convidá-las como
• observadoras e para aprender sobre a consulta do orçamento, ainda que isso se
• limite à consulta em si, às jornadas em um só dia, ou à consulta presencial para
• conhecer o que está acontecendo. Entretanto, perde-se o processo como um
• todo, que é contínuo e envolve os cidadãos em todos os momentos.

• Penso que aprendi com o que podemos contribuir, a forma de partici-
• pação que não envolve apenas a população adulta, mas também as crianças e
• adolescentes por meio do registro de projetos. Ou seja, uma das intenções foi
• feita a partir de uma resolução judicial, mas desde antes é a forma de conseguir
• que crianças registrem projetos. Temos a experiência de uma menina que re-
• gistrou um projeto de um grupo de música em sua unidade territorial. Então,
• precisamos gerar isso como um mecanismo de criação de cidadania entre as
• crianças, para que elas o vejam como algo que pode transformar sua realidade.

Ou seja, isso também significa garantir que o OP não se limite a satisfazer uma necessidade imediata, mas que realmente promova mudanças na realidade. Além disso, nas assembleias tentamos organizar uma participação permanente dos cidadãos, em que os adolescentes sejam envolvidos na votação dos projetos, em sua execução e nas tomadas de decisão. Que acompanhem, que perguntem, que tenham voz, e que se sintam como atores ativos de sua sociedade, de sua realidade. Para que se incorporem à participação democrática por meio das eleições, como personagens ou atores políticos muito mais ativos, e que não se limitem a essa apatia de primeira instância que temos nas juventudes.

Também gostaríamos que fosse um modelo que tivesse uma colaboração permanente de diferentes autoridades, não sob a perspectiva de nós, autoridades, sobre os outros, mas na forma como facilitamos o exercício do direito de participação dos cidadãos. Portanto, isso representa uma mudança completa da nossa maneira de perceber a realidade e de exercer nossa função pública. Fazê-lo da maneira que eles constantemente nos exigem é algo que dá trabalho, porque, no fim das contas, os cidadãos exigem informações constantemente e se queixam da forma como as coisas estão sendo feitas. Mas, no fim das contas, esse é o exercício dos direitos. Temos que encontrar maneiras de corrigir as deficiências que existem, mas essa construção de cidadania que se dá por meio dos exercícios permanentes é o que pode provocar um envolvimento maior.

Por fim, na forma como levamos o Orçamento Participativo a níveis muito imediatos — as unidades territoriais são núcleos populacionais muito pequenos — temos que ver como podemos agrupar o orçamento, para não criar necessidades maiores. Mas, no fim das contas, essas são decisões que são vistas mais de perto da sua própria realidade, e considerando que não são orçamentos mais amplos, o impacto que o OP tem é muito maior. A realidade dos povos originários é, também, um tema que devemos considerar: como os bairros e povos originários podem exercer esse orçamento por meio de suas próprias normas e conosco, e como se dá sua relação com a autoridade. Porque é só pelo reconhecimento da sua autonomia e da sua autodeterminação que isso será possível, ou seja, essa é a dificuldade do diálogo, de não ser uma autoridade que queira impôr medidas, mas uma que reconheça as necessidades e que escute, que esteja atenta a elas e às contribuições.

Los intercambios que se han dado siempre han sido hacia el sur global. No hemos hecho hacia Europa, solo con los alemanes, y en algún momento también en Suiza, se ha visto algo con intercambio de un consejero que tambi-

de que somos autoridad y estamos por arriba de todos los demás, sino la forma en la que facilitamos las propias autoridades a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos de participación ciudadana. Entonces aquí es todo un cambio de nuestra forma de ver la realidad y de ejercer nuestra propia función pública. Hacerlo de la forma que nos exigen constantemente es algo que nos cuesta trabajo, porque a fin de cuentas, la ciudadanía exige constantemente información, y se quejan de la forma en la que se está ejecutando algo. Pero a fin de cuentas eso es el ejercicio de los derechos. Tenemos que buscar la forma en la que podamos subsanar las deficiencias que existan, pero esa construcción de ciudadanía que se está dando a través de esos ejercicios permanentes es lo que puede provocar un involucramiento más grande.

Finalmente, la forma en la que llevamos el Presupuesto Participativo hacia niveles muy inmediatos, o sea, las unidades territoriales son núcleos poblacionales muy pequeños, tenemos que ver cómo hacer para que el presupuesto se pueda juntar, para no crear necesidades más grandes. Pero a fin de cuentas son decisiones que se ven mucho más cerca de tu propia realidad, y ya que no son presupuestos más amplios, el impacto que tiene el PP es mucho más grande. La realidad de los pueblos es todo un tema que también debemos de ver, como los barrios y los pueblos originarios pueden ejercer ese presupuesto a través de sus propios sistemas normativos y nosotros y la relación que tienen con la autoridad. Pues sólo con el reconocimiento de su autonomía y su autodeterminación que eso será posible, es decir, esa dificultad de diálogo, de no ser una autoridad que quiera imponer medidas, sino que reconozca esas necesidades, que escuche, que esté atenta a ellas y a las aportaciones.

Jorge Dragan

Acrescentaria que, talvez, o vínculo internacional esteja justamente nisso que você apontou: a participação dos conselheiros em diferentes fóruns. É necessário dizer, também, que a estrutura do Instituto, o órgão máximo de direção, é quem fala em nome do Instituto, portanto são suas participações que se expressam dessa forma. Mas penso que, também, podemos falar de outras coisas que derivaram desse exercício e que valem a pena ser relatadas, assim como essa entrevista, que não é a primeira que concedemos. Já temos certa experiência com pessoas que fizeram seus trabalhos de conclusão de curso, mestrados, especializações e doutorados com este tema. Ano passado houve uma tese de uma doutoranda que fez sua pesquisa sobre o exercício do Orçamento Participativo,

17 Prefeito de Bogotá

Em 2011, os colombianos elegeram o ex-guerrilheiro Gustavo Petro para prefeito da capital, Bogotá. O posto é o segundo mais importante do país, depois da Presidência.

mas com um foco de caráter administrativo, de acompanhamento do recurso desde a origem até o momento final de sua execução, e dos relatórios, com um olhar de governança e de prestação de contas para os cidadãos. Já tivemos vários casos de pesquisa, o que acho que vale muito a pena destacar.

Nesse sentido, diria que existem produtos acadêmicos, mas também materiais de divulgação e didáticos que saíram sobre o OP criados pelo Instituto. E o mais interessante, para mim, é que outras instituições, universidades e organizações cidadãs, decidiram se apropriar desse processo porque o consideram interessante. Há uma que construiu uma base de dados completa dos primeiros anos do exercício do Orçamento Participativo, uma base que, devemos dizer, não tínhamos no Instituto, porque, pelas normas, nunca nos foi exigido. Por não existir a obrigatoriedade e por termos tantas necessidades e tão poucos recursos, não fizemos, e foi quando uma ONG decidiu preencher essa lacuna com uma pesquisa própria. A isso me refiro quando digo que há outros produtos acadêmicos e de divulgação gerados a partir disso. Há também esses seminários, dos quais participaram os conselheiros Ramos, Estrada, Huesca e outros, e há alguns anos, houve um que foi feito presencialmente, em 2011 ou 2012, que teve a participação do então prefeito de Bogotá¹⁷ e trouxeram o pesquisador português Boaventura Santos. Nessa ocasião, houve trocas entre eles e, também, entre as experiências apresentadas pelo doutor Canto Chac.

Isso é um pouco do que podemos falar dos exercícios de intercâmbios nacionais, internacionais e também subnacionais. Esse exercício serve de base para outros que talvez não tenham esse rigor da revisão de normas que nós temos, mas que dão base para outras formas de executar o orçamento. Pessoalmente, não deixo de fazer autocrítica e pensar que talvez estejamos muito burocratizados, mas também entendo o motivo, já que os órgãos eleitorais nasceram a partir da desconfiança e, por isso, preferimos ter mais normas e encontrar documentos de comprovação de tudo a deixar lacunas. Mas isso tem a ver com uma natureza que se repete quase que integralmente na América Latina, porém preferiria dizer que é algo muito particular da cultura mexicana, uma desconfiança grande e permanente. E com isso gostaria de encerrar: como combater essa desconfiança? Os exercícios de participação cidadã e, em particular, as assembleias cotidianas do Orçamento Participativo, podem combatê-la. O aspecto central que norteou a Lei de 1999 foi algo que aqui no Instituto chamávamos de “processos de educação para a vida em democracia”. Deixando para trás esse conceito de educação cívica ou de formação cidadã, de construção de cidadã-

nia entendida quase como um projeto de Estado, para caminhar em direção à ideia de pessoas adquirindo hábitos, habilidades, capacidades e competências, e desenvolvendo-as para supervisionar as funções do Estado. Para supervisionar, é preciso conhecer o corpo de normas e seu funcionamento, o aparato administrativo e seu dia-a-dia.

Acredito que essa seja uma das principais contribuições do Orçamento Participativo: habilitar os cidadãos em todos os requisitos necessários para exercer governança, e, a partir disso, nessa vida cotidiana das assembleias, superar, inclusive, a gestão da administração pública — entendendo-a em nível de município — e poder revisar seus atos e dizer o que vai bem e o que vai mal. Penso que é uma das maiores contribuições que temos e que vale a pena insistir. Finalizo dizendo que, talvez, haja uma tentação de sempre comparar as ações participativas às ações eleitorais, quando claramente são de naturezas distintas. Talvez este seja um dos motivos pelo qual as participações são tão baixas. Estou certo de que isso é uma constante em todos os países com Orçamentos Participativos. Bem, se você comparar ao interesse que gera a secessão da Escócia, nunca chegaremos aos níveis de participação de 70% ou 80%. Em contrapartida, se fizermos uma leitura de maneira transversal, esse exercício cotidiano de viver assembleias, de ir a campo, de revisar o que estamos vivendo e as necessidades de meus vizinhos e como podemos juntar ideais em comum, é algo muito bonito. Não estamos habilitando os cidadãos para que aprendam a dominar o Estado, mas para colocar o Estado genuinamente a serviço dos cidadãos.

Lo que añadiría es que quizá el vínculo internacional ha quedado en esto que tú mismo ya has señalado: la participación de consejeros en diversos foros. Hay que decirlo también, que la estructura del Instituto, el órgano máximo de dirección, es quien habla a nombre del Instituto, por lo tanto, son sus participaciones las que se expresan de esa manera. Pero yo creo que también podemos hablar de otros productos que han derivado de estos ejercicios que vale la pena relatar, así como esta entrevista no es el único caso. Ya tenemos cierta experiencia en personas que han hecho sus trabajos de pregrado, de grado, maestrías, especialidades, doctorados con este tema. Justo el año pasado se presentó una tesis de una chica que hizo su investigación sobre el ejercicio del Presupuesto Participativo, pero la suya era una mirada mucho más de carácter administrativo, de seguimiento del recurso, desde el origen hasta el último momento de su ejecución y reportes, más con la mirada de gobernanza y de rendición ante la ciudadanía. Tenemos ya varios casos de investigación, que me parece que es algo

•
•
• que vale mucho a resaltar.

• En ese mismo sentido diría que hay productos académicos, pero también
• productos de divulgación, materiales didácticos que han salido alrededor del
• Presupuesto Participativo desde el instituto. Y lo más interesante, para mí, es
• que otras instituciones, universidades y organizaciones ciudadanas, han decidido
• apropiarse de este proceso porque les resulta interesante. Hay una que, de hecho,
• construyó una base de datos completa de los primeros años del ejercicio del
• Presupuesto Participativo, una base que, por cierto, hay que decirlo, no contaba
• el Instituto con ese tipo de formación porque normativamente nunca existió la
• obligación. Al no existir la obligación y tantas necesidades y tan pocos recursos,
• aquí no se hizo, y entonces una ONG decide retomar ese hueco y lo llena con
• investigación propia. A eso me refiero con que hay otros productos académicos
• y de divulgación que se generan a partir de ello. Hay también estos seminarios en
• los que, han participado el consejero Ramos, la consejera Estrada, el consejero
• Huesca y otros, y hacia atrás, en los primeros años recuerdo alguno que se debe
• haber hecho precisamente en el 2011 o 2012, en la que participó este alcalde de
• Bogotá y trajeron a ese el investigador portugués Boaventura dos Santos, etcé-
• tera. Entonces se han hecho estos intercambios, estas experiencias presentadas
• por el doctor Canto Chac también.

• Eso es un poco de lo que podemos hablar de este ejercicio de intercam-
• bio nacional e internacional, y también diría a nivel subnacional. Este ejercicio
• ha servido de base para otros que quizás no tienen el extremo de revisión nor-
• mativa como el que tenemos nosotros, pero que han dado pie a otras maneras
• de ejecutar el presupuesto. Yo personalmente no dejo de ser autocrítico y pensar
• que quizá estamos sobre regulados, entiendo también la razón, los órganos elec-
• torales nacieron a partir de la desconfianza y por eso es que a veces preferimos
• sobre regular y encontrar documentales que de muestra de todo a dejar huecos.
• Eso tiene que ver con una naturaleza que casi se repite en América Latina, pero
• que me quedaría más con la lógica de decir que es algo muy particular de la
• cultura política mexicana, una desconfianza grande, permanente. Y con eso es
• con lo que quisiera cerrar: ¿Cómo combatir esta desconfianza? Los ejercicios
• de participación ciudadana y particularmente, las asambleas cotidianas del Pre-
• supuesto Participativo, pueden combatirla. El aspecto central con el que había
• nacido la ley del 99, era algo que aquí en el instituto en su momento, llamamos
• “procesos de educación para la vida en democracia”. Un poco dejando atrás
• este concepto de educación cívica o de formación ciudadana, de construcción

•
•

de ciudadanía, entendida casi como un proyecto de Estado, para transitar a esta idea de la gente adquiere hábitos, habilidades, capacidades, competencias, y las desarrolla para ser supervisores de la función del Estado. Para poder supervisar hay que conocer cómo funciona el cuerpo normativo, el aparato administrativo, el día a día.

Ese creo yo que es uno de los grandes aportes del Presupuesto Participativo: habilitar a la ciudadanía en todos los requerimientos necesarios para ejercer gobernanza, y a partir de ello, en esta vida cotidiana de las asambleas, superar incluso la gestión de la administración pública, entendiéndose así como el nivel del municipio, y poder revisar sus actos y decirles en qué van bien o en qué van mal. Encierro diciendo que hay quizá una tentación de siempre comparar lo participativo con lo electoral, cuando claramente tienen dos naturalezas distintas, digo un poco por esta parte de por qué las participaciones son tan bajas. Estoy seguro que es algo constante en todos los países que tienen Presupuestos Participativos. Bueno, es que si usted lo compara con el interés que llama la secesión de Escocia, nunca vamos a llegar a niveles de participación del 70 o 80%. En cambio, si lo leemos de manera transversal, este ejercicio cotidiano de vivir asambleas, de ir a campo, de revisar lo que estamos viviendo y las necesidades de mis vecinos y cómo podemos conjuntar ideas comunes, entonces me parece que es más bonito. No estamos habilitando a la ciudadanía para aprender a dominar al Estado, no para poner genuinamente al Estado al servicio de la ciudadanía.

Presupuesto Participativo de Bogotá

Entrevista com Alexander Reina por Henrique Porto e Anderson Chagas



População: 7.5 milhões*
PIB: \$100 bilhões*
Área: 1,645 km²
dados de 2023*

Alexander Reina é cientista político com mestrado em Estudos Políticos pela Universidade Javeriana e, atualmente, atua como diretor do Instituto Distrital de Participación Acción Comunal (IDPAC), em Bogotá. Segundo palavras do próprio autor, Alexander é um profissional e ativista social com experiência na implementação de boas práticas de gestão no setor público, bem como no âmbito social e político. Possui uma paixão pela docência acadêmica, especializando-se em matérias vinculadas à ciência política, à administração pública e ao governo aberto.

Alexander nos concedeu a entrevista abaixo apresentada em 2023.

Henrique Porto

Alexander você é do instituto que coordena uma das iniciativas participativas mais importantes e instigantes de toda a América Latina. Fale-nos um pouco do seu percurso profissional, como chegou ao IDPAC?¹

Alexander, actualmente es director del instituto que coordina una de las principales y más interesantes iniciativas de participación en toda América Latina. Cuéntanos un poco sobre tu trayectoria profesional. ¿Cómo llegaste al IDPAC?

Alexander Reina

Desde muito novo comecei a participar de organizações sociais de jovens e rapidamente ampliei minha atuação para englobar todo o espectro político e social — sempre ligado a movimentos de esquerda que viam a experiência do Orçamento Participativo como um modelo a seguir no mundo e na Colômbia.

1 IDPAC

O Instituto Distrital de Participación e Acción Comunitaria é uma entidade pública do governo de Bogotá, na Colômbia, que tem como missão promover a participação cidadã e fortalecer as ações comunitárias em nível distrital. Saiba mais em (<https://www.participacionbogota.gov.co/>) ou pelo QR Code abaixo.



Creio que o surgimento de Lula foi muito importante na Colômbia. Em 2007, em Bogotá, foi aprovado o Decreto 448, que incorporou os Orçamentos Participativos. Em Medellín, com o triunfo de Sergio Fajardo², um governador independente, foi proposta a implementação do Orçamento Participativo na cidade. Eu estava em Medellín trabalhando numa ONG de direitos humanos sobre questões de democracia e participei na conceção metodológica do Orçamento Participativo da cidade. Com esta experiência, ajudámos a criar o processo de Orçamento Participativo num município do leste de Antioquia, chamado Marinilla.

Sou cientista político com mestrado em Estudos Políticos pela Universidade Javeriana, razão pela qual a participação é um dos temas com que trabalho profissionalmente. Posteriormente, tive a oportunidade de trabalhar no Conselho de Bogotá, onde promovemos a criação de um Acordo Municipal para implementar o Orçamento Participativo, que infelizmente não foi para frente por falta de consenso. Fiz parte do grupo de pessoas que ajudou a fundar o Partido Verde, que é o partido que governa a cidade. Penso que, devido ao meu perfil e à minha experiência, a Prefeita-Maior³ da cidade, Claudia López⁴, nomeou-me diretor do Instituto Distrital de Participación Acción Comunal (IDPAC). Para minha grande surpresa, em 2019, um ano antes de vencermos as eleições, a cidade adotou a implementação do Orçamento Participativo por meio de um Acordo Municipal. E assumi a responsabilidade, junto a outros funcionários do Distrito como o Secretário de Governo, a Secretaria de Planejamento e a Secretaria Geral da cidade, de implementar e projetar a metodologia do Orçamento Participativo para uma cidade como Bogotá. Assim cheguei ao IDPAC e, aqui estamos, muito felizes, fechando nosso ciclo de governo.

Desde muy joven empecé a participar de organizaciones sociales juveniles y rápidamente fui abriendo mi campo en todo este espectro político, social, muy vinculado a los movimientos de izquierda, que siempre han visto la experiencia de Presupuesto Participativo como un modelo a seguir en el mundo y en Colombia.

Yo creo que la irrupción de Lula fue muy importante en Colombia. En 2007 en Bogotá se aprueba el Decreto 448 que incorporó los Presupuestos Participativos. En Medellín, con el triunfo de, Sergio Fajardo, un gobernante independiente, se propone hacer Presupuesto Participativo en la ciudad. Justo estaba en esta ciudad trabajando en una ONG de Derechos Humanos en temas de democracia, y me tocó coadyuvar en el diseño metodológico del Presupuesto

2 Sergio Fajardo

Professor, matemático, ex-prefeito de Medellín e governador de Antioquia. Ele ficou conhecido por sua gestão focada em educação, inovação e transparência, além de ser uma figura política importante na Colômbia.

3 Prefeita-Maior

é o título dado à mulher que ocupa o cargo de Prefeito Maior de Bogotá, que é a capital da Colômbia.

4 Claudia López

A primeira mulher a ocupar a prefeitura de Bogotá, uma das principais figuras políticas da cidade, e também uma das mais proeminentes lideranças políticas da esquerda no país.

5 Bogotá Participa

A plataforma Bogotá Participa é um espaço on-line de participação direta da população na capital colombiana. Acesse mais informações no link (<https://participacion.gobierno-biertobogota.gov.co/> ou pelo QR Code abaixo.



6 Gustavo Petro

Ex-prefeito de Bogotá, e presidente da Colômbia entre 2022 e 2026.

•
•
• Participativo de esta ciudad. Con esta experiencia, ayudamos a montar el proceso de presupuesto participativo en un municipio del Oriente Antioqueño, llamado Marinilla.

• Soy politólogo, Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana, razón por la cual el tema de la participación es uno de los asuntos que trabajo profesionalmente. Después tuve la oportunidad de trabajar en el Concejo de Bogotá, donde promovimos la creación de una reglamentación de un Acuerdo de la ciudad para implementar los Presupuestos Participativos que infortunadamente no tuvo consenso para iniciar su trámite. Hice parte del grupo de personas que ayudamos a fundar el Partido Verde, que es el partido de gobierno de la ciudad. Y creo que por mi perfil y mi experiencia la alcaldesa Claudia López me nombra director del Instituto Distrital de Participación Acción Comunal IDPAC, con la buena sorpresa de que, en el 2019, un año antes de que ganáramos las elecciones, la ciudad adoptó por acuerdo de ciudad, la implementación del Presupuesto Participativo. Y tuve la responsabilidad junto con otros funcionarios del Distrito, como el Secretario de Gobierno, la Secretaría de Planeación, de implementar y diseñar la metodología del presupuesto participativo para una ciudad como Bogotá. Así llegué al IDPAC y, aquí estamos, muy contentos, ya cerrando nuestro ciclo de gobierno.

Henrique Porto

Bom, você já nos contou como surgiu o IDPAC, na prefeitura de Claudia López, mas como surgiu a plataforma Bogotá Participa⁵ nesse contexto? Quais foram os conceitos políticos orientadores dessa ideia? Qual foi a relação com iniciativas participativas anteriores, como a do Orçamento Participativo sob a administração de Gustavo Petro⁶ nos anos 2000?

Entonces has dicho ya cómo surge el IDPAC, en la alcaldía de Claudia López, pero cómo surge la plataforma Bogotá Participa en este contexto? ¿Cuáles fueron los conceptos políticos rectores de esta concepción? ¿Cómo ha sido la relación con las iniciativas participativas anteriores como el PP bajo la administración de Gustavo Petro en los años 2000? y cuales fueron los impactos de la pandemia en este proceso?

Alexander Reina

Essa é a plataforma⁷ onde está alojado o Orçamento Participativo da cidade. É também a sede de outras ferramentas de participação cidadã oferecidas

para as pessoas se envolverem nos assuntos públicos do município. Há, por exemplo, Causas Ciudadanas ou Bogotá Participa, por meio das quais as pessoas colaboram na solução dos desafios que a cidade enfrenta. A base conceitual desta ferramenta é o Governo Aberto. Sabe-se que um dos pilares do Governo Aberto é a participação, bem como a transparência e o acesso à informação e à colaboração. Assim, quando a plataforma foi concebida, a ideia era que existisse um local específico onde as pessoas pudessem encontrar todas as oportunidades de participação mais significativas que a cidade tem. Para além de produzir informação que permite a transparência na gestão dos assuntos públicos, a ferramenta procura facilitar a participação, divulgando as iniciativas propostas pelos cidadãos. Desta forma, permite que as pessoas se capacitem e tenham uma influência real nas decisões do Orçamento Participativo, contribuindo assim para gerar uma maior confiança no Estado.



7 Captura de tela do site da plataforma "Bogotá Participa"

Imagem de captura de tela coleatada em: <<https://participacion.gobiernoa-biertobogota.gov.co/>>. Acesso em: 20/10/2023.

Além disso, fomos motivados pela massificação da utilização da tecnologia em processos participativos. Estávamos convencidos de que ela poderia, como mencionei, facilitar a participação. Permitiria que as pessoas que não tivessem tempo para ir votar a uma hora específica, porque estavam trabalhando, o fizessem desde casa ou num centro comunitário. E isso aconteceu. Também facilitou a participação das pessoas que, devido a uma deficiência, não podiam se deslocar aos locais de votação. E, por último, porque estávamos convencidos de que incentivaria o voto livre e informado. No entanto, estávamos conscientes das lacunas tecnológicas e de informação que existem na cidade, bem como das tradições constitutivas da cultura eleitoral do nosso país, que representam, sem

8 Luis Eduardo Garzón

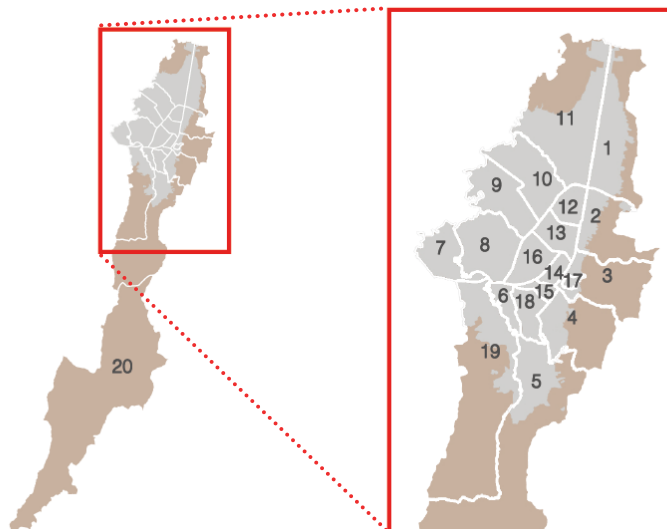
Político e ativista colombiano, ex-prefeito de Bogotá. Durante seu mandato, ficou conhecido por suas políticas sociais focadas na melhoria da qualidade de vida para os mais pobres e pela promoção da inclusão social na capital colombiana.

9 Mapa das Localidades de Bogotá

Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Orçamento Participativo.

dúvida, uma barreira para alcançar a participação em massa. Agora, sobre as experiências anteriores de Orçamento Participativo na cidade, existem dois tipos. As anteriores ao governo de Gustavo Petro eram experiências piloto, processos experimentais que foram realizadas em algumas localidades da cidade. Enquanto a implementada durante o governo Petro foi uma experiência municipal. Ambas tinham em comum o fato de não terem uma norma municipal que regulamentasse o processo. No governo de Luis Eduardo Garzón⁸, que foi o primeiro governo a falar sobre o assunto, foram realizados pilotos, se não me engano, com o apoio da cooperação internacional, mas não foram desenvolvidos. No governo Petro, isto fazia parte do seu Plano de Desenvolvimento conhecido como “Cabildos” (ou Conselhos Municipais, unidade fundamental do governo local na América espanhola colonial).

É importante saber que em Bogotá há 20 localidades⁹, algumas com quase 2 ou 3 milhões de habitantes, o que as torna cidades intermédias. Estas localidades têm desconcentração financeira, porque a cidade de Bogotá dá 10% das receitas correntes a cada localidade, que constituem o chamado Fundo de Desenvolvimento Local. Cada Alcaldia Local, ou cada localidade, deve elaborar um Plano de Desenvolvimento Local de 4 anos que deve ser coordenado e coerente com o Plano de Desenvolvimento Distrital, por meio do qual a



1. Usaquén; 2. Chapinero; 3. Santa Fe; 4. San Cristóbal; 5. Usme; 6. Tunjuelito; 7. Bosa; 8. Kennedy; 9. Fontibon; 10. Engativá; 11. Suba; 12. Barrios Unidos; 13. Teusaquillo; 14. Los Mártires; 15. Antonio Nariño; 16. Puente Aranda; 17. La Candelaria (Centro Histórico); 18. Rafael Uribe Uribe; 19. Ciudad Bolívar e 20. Sumapaz

Quando a experiência de Petro foi feita, enfrentou dois problemas. Um dos inconvenientes foi que o OP não estava ancorado nos processos de planejamento do desenvolvimento local porque foi feito depois. Assim, quando as pessoas foram avaliar e dar sequência aos processos de Orçamento Participativo, sentiram que as prioridades do Plano de Desenvolvimento Local não tinham sido levadas em conta, além de terem sido apresentadas demandas muito diversificadas, sem uma coerência com as determinações do plano. Por conseguinte, muitas destas iniciativas não puderam ser executadas, gerando uma grande frustração entre os participantes. A outra grande lacuna do Orçamento Participativo no governo Petro foi a baixa participação, o que colocou em questão sua legitimidade. Na prática, os processos se mostraram deficientes e, gradualmente, o interesse pelo tema foi se perdendo. Além disso, a ausência de um regulamento ou instrumento similar fazia com que sua implementação dependesse exclusivamente da vontade política do governo em exercício, em vez de ser uma obrigação formal.

No governo Claudia López, propusemo-nos corrigir alguns desses erros. É por isso que os processos de Orçamento Participativo estavam ligados aos processos de planejamento do desenvolvimento local. De que forma? Mantivemos diálogo com os Conselhos de Planificação do Desenvolvimento Local, uma instância de participação cidadã encarregada de assessorar o governo na matéria, para que essa articulação fosse feita da melhor forma possível, tendo em conta que estávamos em pleno isolamento provocado pela pandemia da COVID 19. Para que as discussões no processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Local não se perdessem, propusemos que as pessoas, antes de apresentarem iniciativas, pensassem sobre as despesas geradas pela distribuição do orçamento sobre o qual apresentariam as iniciativas. Essa é uma inovação de Bogotá. Em outras palavras, não pedimos às pessoas que apresentassem projetos diretamente, e sim, perguntamos para elas primeiro como distribuiriam 50% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Local. Essa porcentagem era o montante que tinha sido atribuído e sobre o qual as pessoas podiam decidir. Então, as pessoas votaram e, por voto recebido em cada item, aumentava o orçamento que lhe seria atribuído.

Isso levou a uma mudança de prioridades nos Fundos de Desenvolvimento Local. Questões que nunca tinham aparecido antes, alcançaram protagonismo — por exemplo, cultura, recreio e esporte, questões ambientais, questões de gênero, questões ligadas aos animais e participação. Depois disso, foram votados

•
•
• os projetos e iniciativas que foram apresentados no âmbito destas referências
• de despesa – as pessoas já sabiam que havia um parâmetros de gastos e que
• os projetos deviam ser apresentados de acordo com eles. Este governo tem
• se comprometido, não apenas pela vontade que temos, já que toda a equipe
• governamental está disposta para promover a participação e o Orçamento
• Participativo, mas também porque há um acordo municipal que obriga a cidade
• a implementar o exercício.

• É por isso que a participação nesse processo tem sido muito importante.
• Temos crescido nesses anos, começamos com uma votação de 50.000, passamos
• para 35.000, duplicamos para 70.000 e a última votação foi de 230.000 pessoas,
• o que, para nós, é um resultado importante. Acho que essas duas coisas
• funcionaram. A articulação institucional foi outro sucesso. No entanto, tem sido
• uma tarefa difícil de realizar, mas penso que, ao final, tem sido parte do sucesso,
• porque todas as entidades estão envolvidas na elaboração do conceito técnico,
• na promoção e na divulgação, e isso tem ajudado a função a alcançar resultados.

• Sobre la primera pregunta acerca del diseño de nuestra plataforma
• Bogotá Participa, que es la pagina web del IDPAC. La plataforma donde se
• aloja el Presupuesto Participativo de la ciudad es la plataforma del Gobierno
• Abierto. Allí también se encuentran otras herramientas de participación
• ciudadana que tiene la ciudad para que las personas se involucren en los asuntos
• públicos. Como, por ejemplo, Causas Ciudadanas o Bogotá Participa, a través
• de la cual, las personas colaboran en la solución de retos que afronta la ciudad.
• El transfondo conceptual que tiene esta herramienta es el gobierno abierto. Tú
• sabes que uno de los pilares del gobierno abierto es la participación, así como la
• transparencia y el acceso a la información y la colaboración. Entonces, cuando
• se diseñó la plataforma se pensó en que hubiese un lugar específico donde las
• personas pudieran encontrar toda la oferta de participación más significativa
• que ofrece la ciudad. La herramienta busca, además de producir información
• que permita transparencia en la gestión de lo público, facilitar la participación al
• poner en conocimiento las iniciativas propuestas por la ciudadanía. Y así permitir
• que la gente se empodere e incida realmente en las decisiones del presupuesto
• participativo contribuyendo con ello a generar una mayor confianza en el Estado.

• Adicionalmente, nos motivaba la masificación del uso de la tecnología en
• procesos de participación. Estábamos convencidos de que esta podría, como lo
• mencioné anteriormente, facilitar la participación. Permitiría que personas que
• no tenían tiempo para asistir a las votaciones en un horario específico, porque

•
•
•

estaba trabajando lo podría hacer desde su casa o desde alguna sede comunal. Y así ha sucedido. También facilitaba la participación de aquellas personas que por alguna discapacidad no podrían desplazarse hasta los sitios de votación. Y finalmente, porque estábamos convencidos que estimularía el voto libre e informado. No obstante, éramos conscientes de las brechas tecnológicas e informáticas que existen en la ciudad, además de las tradiciones que componen la cultura electoral de nuestro país que sin duda eran una barrera para lograr su masificación.

Sobre las experiencias anteriores en la ciudad de PP, hay de dos tipos. Las anteriores al gobierno de Gustavo Petro, fueron experiencias piloto, procesos experimentales. Se realizaron en algunas localidades de la ciudad, mientras que la implementada durante el gobierno Petro fue una experiencia de ciudad. Ambas tenían em común, que no tenían una norma de ciudad que reglamentara el proceso. En el gobierno de Luis Eduardo Garzón, que fue el primer gobierno que habló del tema, se hicieron pilotos, sino estoy mal, con el apoyo de la cooperación internacional que no tuvieron desarrollos posteriores. En el gobierno de Petro, esta fue parte de su Plan de Desarrollo conocida como Cabildos. Sin embargo, afrontó dos problemas: el primero, que no estuvo anclada a los procesos de planeación local del desarrollo. En Bogotá hay 20 localidades, algunas de casi 2 o 3 millones de habitantes, lo que hace que sean ciudades intermedias para nosotros y son localidades que tienen desconcentración financiera, porque la ciudad les entregaba para la fecha el 10% de los ingresos corrientes de la ciudad a cada localidad, los cuales conforman lo que se conoce como el Fondo de Desarrollo Local. Cada Alcaldía Local, o cada localidad debe elaborar un Plan de Desarrollo Local a 4 años que deben estar en coordinación y coherencia con el Plan de Desarrollo Distrital a través de la cual se programa la ejecución de los recursos del Fondo. Cuando se hizo la experiencia de Petro, no se tuvo en cuenta el proceso de planeación de desarrollo local, porque el Presupuesto Participativo se hizo mucho después de que se hicieran los procesos de planeación del desarrollo local. Entonces, cuando la gente fue a hacer los procesos del Presupuesto Participativo, ellos sintieron que el proceso participativo que se había hecho para definir las prioridades del Plan de Desarrollo Local, primero no se habían tenido en cuenta, y segundo, las iniciativas iban en todas las direcciones sin guardar coherencia con esos planes. Lo que condujo a que muchas de estas iniciativas no se pudieran ejecutaren tanto no estaban incorporadas en el presupuesto local, provocando una gran frustración en quienes participaron. El otro gran déficit

•
•
• del Presupuesto Participativo en el gobierno de Petro fue la baja participación, lo
• que puso en cuestión la legitimidad del mismo. Realmente los procesos fueron
• más bien lánguidos, y poco a poco se fue perdiendo el interés en el tema, pero
• como no había una norma, o algo similar, no era una obligación, sino parte de
• la voluntad política del gobierno de turno.

• En este gobierno de Claudia López nos propusimos corregir algunos
• de esos errores. De ahí que los procesos de elaboración del Presupuesto
• Participativo se articularon a los procesos de planeación del desarrollo local.
• ¿En qué sentido? En que estábamos en diálogo con los Consejos Locales de
• Planeación del Desarrollo, instancia de participación de la ciudadanía encargada
• de asesorar al gobierno en el tema para que dicha articulación fuera de la mejor
• manera, teniendo en cuenta que, nos encontrábamos en medio del aislamiento
• producto de la pandemia por el COVID 19. Para que las discusiones en el
• proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo Local no se perdieran,
• propusimos que las personas, antes de presentar iniciativas, priorizara conceptos
• de gasto para distribuir el presupuesto, sobre los cuales presentaría las iniciativas.
• Es una innovación de Bogotá. O sea, nosotros no llevamos a la gente a presentar
• proyectos directamente, sino que se le preguntamos primero: ¿cómo distribuiría
• usted el 50% de los recursos del Fondo de Desarrollo Local? — que era el
• monto que se había decidido sobre el que la gente podría decidir. Entonces la
• gente votaba y por cada voto que iba a recibir ese rubro iba incrementando el
• presupuesto que se le iba asignando.

• Eso hizo que cambiaran las prioridades en los Fondos de Desarrollo
• Local. Temas que nunca aparecían, aparecieron como primeros. Por ejemplo,
• los temas de cultura, recreación y deporte, los temas ambientales, los temas de
• género, los temas animalistas, y los de participación. Posterior a eso, se votaron
• los proyectos e iniciativas que se presentaban en el marco de esos conceptos de
• gasto — la gente ya sabía que había unos conceptos de gasto y los proyectos
• deberían presentarse de acuerdo con ellos. Este gobierno sí se ha comprometido,
• quizás no solo por la voluntad que tenemos, pues todo el equipo de gobierno
• es proclive a promover la participación y el Presupuesto Participativo, sino que
• hay un acuerdo de ciudad que también obliga a la ciudad a poner en marcha el
• ejercicio.

• Por eso, la participación en este proceso ha sido bastante importante.
• Hemos ido creciendo, arrancamos con una votación de 50.000, pasamos a
• 35.000, duplicamos a 70.000 y la última votación fue de 230.000 personas, que

•
•

para nosotros es un resultado importante. Esas dos cosas creo que funcionaron. La articulación institucional ha sido otro acierto. No obstante, ha sido un labor difícil de lograr, pero creo que al final de cuentas ha sido parte del éxito, porque todas las entidades están vinculadas en la elaboración de concepto técnico, de promoción, de difusión y eso ha ayudado a que el ejercicio tenga resultados.

Henrique Porto

Muito bem, é impressionante como funciona essa ligação entre a participação e o planejamento. Sem dúvida, o que mais impressiona nos processos participativos de Bogotá são as escalas, uma metrópole nacional com mais de 8 milhões de habitantes, grandes desigualdades e complexidades territoriais. Quais são, na sua opinião, os principais ensinamentos dos processos de Bogotá nesse sentido? Considera que o Orçamento Participativo de Bogotá foi estruturado a partir de um processo de descentralização territorial e administrativa?

Muy bien, es muy impresionante cómo funciona esta vinculación de la participación con la planificación. Sin duda, lo más impactante de los procesos participativos de Bogotá son las escalas, una metrópolis nacional con más de 8 millones de habitantes, grandes desigualdades y complejidades territoriales. ¿Cuáles cree que son las principales lecciones de los procesos de Bogotá en este sentido? Y si crees que el PP de Bogotá se estructuró a partir de un proceso de descentralización territorial y administrativa.

Alexander Reina

Uma das principais lições retiradas de tudo isto é a de associar a visão da Fazenda Pública, bastante tecnocrática, aos processos participativos. Esse setor sempre considerou que o orçamento só pode ser atribuído de acordo com critérios técnicos e não políticos, entendendo este último como o resultado da mobilização social. Ultrapassar esta barreira foi muito difícil. Foi necessário criar um regulamento municipal para que a Fazenda Pública compreendesse que o orçamento também podia ser objeto de participação. A segunda lição, e onde tivemos que trabalhar mais, foi quebrar a inércia jurídico burocrática da contratação pública. O Orçamento Participativo implicou na implementação de uma nova forma de gestão do setor público. Especialmente no que diz respeito aos processos de execução dos recursos, uma vez que a lógica anterior da administração se pautava em “não realizar muitos contratos porque seria difícil administrá-los”, o que exigiria uma maior capacidade administrativa

•
•
• que os governos locais não dispõem. Por isso, foi necessário que os governos
• locais, liderados pelo Secretário de Governo, criassem novos mecanismos de
• participação no desenho da proposta, na sua contratação, execução, avaliação e
• controle. Tudo isto sem quebrar a promessa de valor do OP: que a população
• participe ativamente.

•
• Por isso, tivemos de inovar para podermos dar resposta a essa situação. O
• primeiro ano de implementação do Orçamento Participativo não foi o melhor. Não
• sabíamos como implementar o processo de execução das iniciativas aprovadas e
• estávamos com cerca de 10% a 15% de execução de mil contratos, mil iniciativas
• que podiam ter sido decididas. Já no segundo e terceiro anos, a equipe elaborou
• uma metodologia, sabia como contratar, conhecia melhor as normas legais e
• implementou mecanismos muito rigorosos de acompanhamento e controle de
• cada um dos projetos. Nesse aspecto é importante destacar a função do Centro
• de Governo Local da Secretaria de Governo, onde os cidadãos podem saber
• como está andando a implementação de cada uma das propostas do Orçamento
• Participativo. Qualquer pessoa pode consultá-lo, uma vez que se trata de uma
• página web que foi desenvolvida com base nos princípios do Governo Aberto.
• E a terceira dificuldade foi convencer os cidadãos, na nossa cultura política, de
• que a forma como iriam realmente aceder aos recursos que mais lhes chamavam
• a atenção para as suas necessidades, tinha de ser através de um processo de
• participação e apresentação de iniciativas e, sobretudo, de mobilização dos
• cidadãos para votar naquela que precisam priorizar. No início, as pessoas não
• acreditaram em nós, pensaram que era uma piada. Porque na Colômbia, como
• em toda a América Latina, o clientelismo é uma prática muito forte, e as pessoas
• estão sempre habituadas a que um político as ajude a obter recursos. Por isso,
• só quando as pessoas se aproximavam da prefeita ou de nós para solicitar ajuda
• e os encaminhávamos ao Orçamento Participativo, que elas começavam a
• perceber que realmente era sério e que podiam ganhar determinado projeto.
• Que podiam realmente decidir sobre isso. Portanto, esta é uma transformação
• que temos conquistado. Ainda há um longo caminho a percorrer, mas penso que
• conseguimos quebrar a lógica do clientelismo e a dependência dos cidadãos em
• relação aos políticos para obter acesso ao orçamento local.

•
• Agora, quanto ao fato dessa experiência ter sido embasada num processo
• de descentralização administrativa e territorial, devo dizer que sim, Bogotá
• está atravessando um processo de descentralização territorial e administrativa
• há mais de três décadas, desde a aprovação da Constituição de 1991 e com a

aprovação do estatuto orgânico de Bogotá, a Lei 1421¹⁰. O que o Orçamento Participativo faz é ancorar-se nesse modelo. Não é perfeito. Alguns poderiam caracterizá-lo como defeituoso, na medida em que se caracteriza mais pela desconcentração administrativa do que por competências bem definidas em relação à administração central. Há uma hipertrofia que faz com que tenhamos autarquias locais com muitas competências que, por vezes, se sobrepõem às do nível central. Trata-se de uma descentralização financeira insuficiente, pois os recursos que um prefeito pode gerir são ainda irrisórios para o volume de competências que lhe são atribuídas. É um sistema misto de descentralização política, uma vez que a população elege algumas corporações públicas por voto popular, porém os Prefeitos Locais são nomeados pela Prefeita-Maior a partir de uma lista de três candidatos elaborada pelo Conselho de Administração. Num país presidencialista como o nosso, isto significa que a Prefeita-Maior acaba por ficar subordinada à administração distrital, pois ainda persiste no ordenamento jurídico da nossa cidade uma espécie de tutela no que diz respeito à sua capacidade de contratar e gerir.

E do ponto de vista territorial, a cidade tem vindo a aperfeiçoar a caracterização de cada localidade para determinar proporcionalmente a distribuição dos recursos que transfere para cada uma delas, tendo em conta a população e o índice de necessidades básicas insatisfeitas. No entanto, o modelo territorial ainda contém problemas não resolvidos. Um deles é o das desproporções de densidade e de dimensão que existem entre cada uma delas.

Se não existisse toda essa maquinaria institucional ou esse modelo misto de desconcentração administrativa e descentralização política, talvez fosse mais difícil incorporar o Orçamento Participativo.

Uno de los principales aprendizajes de todo esto es lograr vincular la visión de la Hacienda Pública, bastante tecnocrática, en procesos de participación. Este sector siempre ha considerado que la destinación del presupuesto solo puede hacerse bajo criterios técnicos y no políticos. Entendidos estos últimos como resultado de la movilización social. Romper esa barrera fue muy difícil. Tocó hacer una norma de ciudad para que la Hacienda Pública entendiera que el presupuesto también podía ser sujeto de participación. La segunda, en donde más nos hemos desgastado, es romper la inercia jurídico-burocrática de la contratación pública. El presupuesto participativo significó poner en marcha una nueva manera de gestionar lo público. Especialmente, en lo referido a los procesos de ejecución de los recursos, ya que anteriormente la lógica de la

10 Estatuto Orgânico de Bogotá, a Lei de 1421

é a legislação que estabelece a organização e o funcionamento político-administrativo da cidade de Bogotá, a capital da Colômbia. Acesse mais informações no site <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=106394> ou pelo QR Code abaixo.



•
•
• administración era “no realizar muchos contratos ya que administrarlos sería
• difícil”, exigiría una capacidad administrativa más grande que las alcaldías locales
• no tienen. Entonces fue necesario que estas, dirigidas por el Secretario de
• Gobierno, creasen nuevos mecanismos tanto para la participación del diseño
• de la propuesta, de su contratación, ejecución, evaluación y control. Todo esto
• sin romper la promesa de valor del OP: que la población participe activamente.

• El primer año de ejecución del Presupuesto Participativo no fue el
• mejor. No sabíamos cómo implementar el proceso de ejecución de las iniciativas
• aprobadas. Estábamos como en un 10% a 15% de ejecución de mil contratos, mil
• iniciativas que se pudieron haber decidido. Ya en el segundo año y en el tercero, el
• equipo contaba con una metodología, sabía cómo contratar, se apropió de mejor
• manera la norma jurídica y tenemos mecanismos muy estrictos de seguimiento
• y control de cada uno de los proyectos. Dentro de este aspecto es importante
• resaltar la función de la página Centro de Gobierno Local de la Secretaría de
• Gobierno,, donde la ciudadanía se informa sobre cómo va la ejecución de cada
• una de las propuestas de Presupuesto Participativo. Cualquiera la puede ver, ya
• que es una página web, que se desarrolló inspirada en los principios de Gobierno
• Abierto.

• Y la tercera dificultad era convencer a la ciudadanía, en nuestra cultura
• política, de que realmente la manera como iba a acceder a los recursos que
• más le llaman su atención para sus necesidades, tenía que hacerlo a través de
• un proceso de participación y de presentación de iniciativas y, sobre todo, de
• movilización ciudadana para votar por la que más les pareciera. La gente no nos
• creía al principio, la gente creía que era broma. Porque en Colombia, como en
• toda nuestra América Latina, el clientelismo es una práctica muy fuerte, entonces
• la gente siempre está acostumbrada a que un político le ayude a conseguir los
• recursos. De esta manera, cuando la ciudadanía se acercaba, tanto a la Alcaldesa
• (prefeita) cuanto a nosotros, y nos decían: “necesitamos que nos ayude con este
• parque”, y nosotros le decíamos que tenían que ir al Presupuesto Participativo,
• recién la gente empezó a entender que era en serio y que podía ganarse un
• proyecto de esas características y podía realmente decidir. Entonces esto fue una
• transformación que hemos ido ganando. Falta todavía, pero creo que hemos
• logrado romper esa lógica clientelar y de dependencia de la ciudadanía de los
• políticos para acceder al presupuesto local.

• Ahora bien, sobre si esta experiencia se estructuró sobre un proceso
• de descentralización administrativa y territorial, debo decir que sí. Bogotá lleva
•
•
•

ya más de tres décadas, desde la expedición de la Constitución de 1991 y con la aprobación del estatuto orgánico de Bogotá, la ley 1421, experimentando un proceso de descentralización territorial y administrativo. El presupuesto participativo lo que hace es anclarse en ese modelo. El cual no es perfecto. Algunos podrían caracterizarlo como defectuoso en tanto se caracteriza más por la desconcentración administrativa, que por tener unas competencias bien definidas frente a la administración central. Hay una hipertrofia que hace que tengamos unas alcaldías locales con muchas competencias que a veces se traslapan con las del nivel central. Una descentralización financiera insuficiente, en tanto los recursos que puede administrar un alcalde local siguen siendo irrisorio para el volumen de competencias que se les han asignado. Y un sistema de descentralización política mixto, ya que las Personas eligen unas corporaciones públicas por voto popular pero el Alcalde Local postulado en terna por la Junta Administradora Local, lo nombra el Alcalde Distrital o mayor. Que en un país presidencialista como el nuestro hace que este termine subordinado a la administración distrital, en tanto, aún persiste en nuestro sistema jurídico de la ciudad, una especie de tutelaje frente a su capacidad de contratación y gestión.

Y desde el punto de vista territorial, la ciudad ha venido puliendo la caracterización de cada localidad para determinar proporcionalmente la distribución de los recursos que transfiere a cada una de ellas. Teniendo en cuenta la población y el índice de necesidades básicas insatisfechas. No obstante, el modelo territorial contiene problemas aún sin resolver. Uno de ellos, las desproporciones en densidad y tamaño que existen entre cada una de estas.

Si no existieran todo este engranaje institucional o este modelo de desconcentración administrativa y de descentralización política mixto, quizás hubiese sido más difícil incorporar el presupuesto participativo.

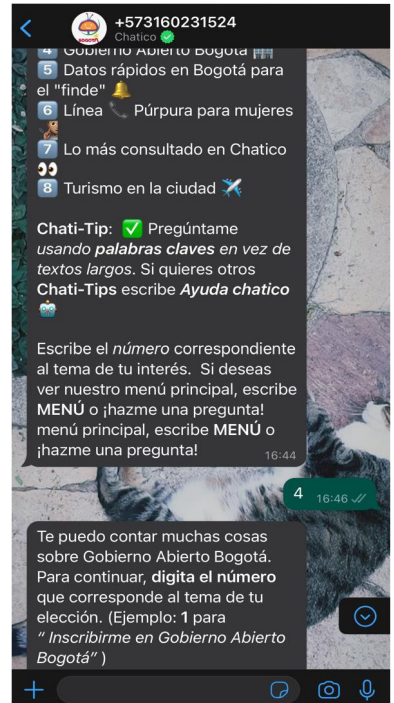
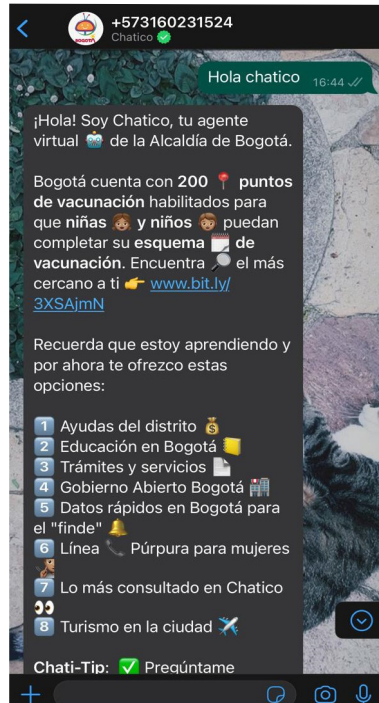
Henrique Porto

Penso que, certamente, a pandemia teve uma influência muito grande. Por isso, gostaria de saber como os processos participativos funcionaram de forma híbrida, ou seja, entre a plataforma, as reuniões presenciais, as aplicações de mensagens – vi que utilizam o Chatico¹¹ – e como abordaram o problema do acesso desigual às tecnologias de informação e comunicação para promover a participação em Bogotá?

Sin duda creo que la pandemia ha tenido una influencia muy grande. Entonces me gustaría saber cómo han funcionado los procesos participativos de

11 Chatico

A plataforma foi criada para aproximar o cidadão do governo e facilitar o acesso a informações públicas e serviços essenciais. Ao lado temos uma captura de tela do serviço via whatsapp.



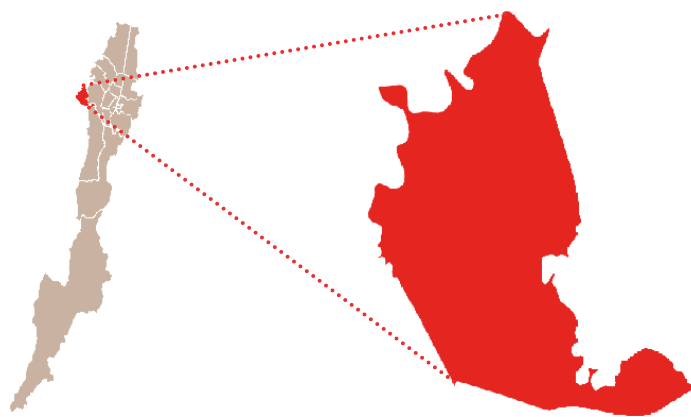
Alexander Reina

A pandemia foi um obstáculo para nós – como foi para todos quando tivemos de desenvolver processos participativos, apesar de tudo. Penso que o contornamos de duas formas. Uuma delas foi diversificando os instrumentos, ou seja, tendo consciência de que a nossa cidade tinha zonas com um déficit digital de cerca de 40%, 45%, e tínhamos zonas com um alcance de 92% ou 98%. Pensando nas áreas rurais e nas áreas populares, onde o déficit era maior, tivemos que desenvolver processos de participação específicos nesses locais. Por exemplo, na localidade de Bosa¹², habilitamos dinâmicas de concertação entre as autoridades e os atores do território, onde as pessoas sugeriram uma metodologia para construir a votação de referências de despesa. Em áreas rurais, onde quase não tinha alcance digital, o que fizemos foi basicamente criar pontos de votação

12 Bosa

Bosa é uma das 20 localidades que compõem Bogotá, situada na região sudoeste da cidade. Ao lado temos o mapa da localidade. Mapa produzido pela Pesquisa de Cartografia do Orçamento Participativo.

presenciais. Ou seja, a diferenciação e a combinação de propostas ajudaram-nos a ultrapassar esta dificuldade, mas não há dúvida de que a pandemia teve um impacto. Os dados mostram que em 2020 e 2021 estávamos com 50.000 participantes, e na pandemia baixámos para 35.000. Depois do fim da pandemia, passamos para pouco mais de 70.000, depois para mais de 100.000 e depois para 230.000. Por isso, penso que isto foi muito positivo.



permitido o voto eletrónico, manifestaram a sua desconfiança em relação à entrega dos seus dados em plataformas públicas. É um pouco contraditório, porque eles entregam todos os seus dados pessoais a plataformas privadas, mas não a plataformas públicas. Isso tem sido um problema, as pessoas recusam-se a dar-nos dados básicos, como ao seu endereço, por exemplo. Percebemos isso rapidamente e criamos pontos de contacto na cidade. No ano passado, instalamos cerca de 130 pontos de voto em toda a cidade, o que ajudou as pessoas a votarem. Ainda faltam recursos para que as pessoas possam consultar todos os projetos, no entanto, de um modo geral, as pessoas estão vindo e participando.

La pandemia fue para nosotros un obstáculo — pues para todo el mundo — donde, apesar de todo, debíamos desarrollar procesos de participación. Creo que nosotros la sorteamos en dos caminos: uno, diversificando los instrumentos, es decir, siendo conscientes de que nuestra ciudad tenía zonas con una brecha digital cercana al 40%, 45% y teníamos zonas con cierre de brecha del 92, o 98%. Entonces, sobre todo en zonas rurales, donde la brecha era más fuerte y zonas

•
•
• populares. En esas zonas, a pesar de que estábamos en pandemia y que todo el
• esfuerzo se desbordó al tema digital, entendimos que había que desarrollar en
• esos lugares procesos particulares de participación. Habilitamos, por ejemplo,
• dinámicas de concertación entre las instancias, los actores del territorio, como
• en la localidad de Bosa, en donde la gente nos sugirió una metodología para
• construir, por ejemplo, la votación de los conceptos de gasto. Y en zonas
• donde había realmente una brecha digital muy fuerte, como zonas rurales,
• básicamente lo que hicimos fue habilitar puntos de votación presencial. O sea,
• la diferenciación y la mixtura nos ayudó a sortear esa dificultad, pero sin duda
• alguna que la pandemia afectó. Los datos nos muestran que en el 2020 y 2021
• estuvimos en 50.000 participantes, pues pasamos a 35.000. Después, levantada la
• pandemia, pasamos a un poco más de 70 mil, luego a más de 100 mil y después
• a 230.000. Entonces, eso yo creo que ha sido muy positivo. Ahora también en
• algunas zonas de la ciudad, habilitamos puntos presenciales. Después de que
• se abrió la ciudad, entendimos que la ciudadanía, a pesar de que habilitamos
• el voto electrónico, nos ha manifestado la desconfianza a entregar sus datos
• en plataformas públicas. Es un poco contradictorio, porque a las plataformas
• privadas les entregan todos sus datos personales, pero en las públicas no.
• Entonces ha sido un problema, la gente se niega a darnos datos básicos, como
• su dirección, por ejemplo. Entendimos rápidamente eso y habilitamos puntos
• presenciales en la ciudad. El año pasado habilitamos cerca de 130 puntos de
• votación en toda la ciudad y eso ayudó a que la gente se acercara y votara.
• Todavía nos falta recursos para que la gente pueda consultar todos los proyectos.
• Pero en general la gente se acerca y participa.

• **Henrique Porto**

• Você acha que o OP de Bogotá cumpre atualmente uma função
• redistributiva e promove a justiça espacial?

• Entonces cual es el perfil en la distribución territorial de los participantes?

• **Alexander Reina**

• Bom, essa é uma pergunta que a gente se faz. Ainda não fizemos uma
• avaliação do impacto do processo e acho que isso caberá ao próximo governo,
• porque muitos desses projetos ainda estão em execução. Um desafio que
• não mencionei está relacionado com o fato de que, apesar das pessoas terem
• referência de despesas sobre os projetos em que votam e terem prioridades, um

dos maiores obstáculos é que o projeto consiga estar orientado dentro da macro política pública da questão. Por exemplo: se eu implementar um projeto no Orçamento Participativo ambiental, que faz parte da política pública ambiental da cidade, pode-se dizer que essa iniciativa contribui para diminuir as lacunas. Até agora, essa tarefa tem sido efetuada pelos técnicos que verificam a viabilidade técnica das iniciativas. Posteriormente, cabe às equipes locais da Câmara Municipal e aos cidadãos garantir que assim seja no processo de implementação. Esse é um grande desafio e uma excelente questão para a avaliação do processo. O que eu acredito é que houve uma democratização da agenda local, porque era a classe política e o governo distrital que decidiam a agenda e estabeleciam as prioridades de investimento, assim, as questões que apareciam sempre como prioritárias eram a segurança e as redes rodoviárias.

Graças ao Orçamento Participativo, surgem novas questões, como mencionei. E surgem graças à mobilização dos setores sociais, como o movimento das mulheres que traz o tema de gênero, priorizado em quase todas as localidades. As questões da participação e do fortalecimento organizacional foram posicionadas graças à mobilização dos Conselhos de Ação Comunitária da cidade; a referência de despesas, com a cultura; o lazer e esporte, graças ao movimento esportivo e cultural. Portanto, o que vimos é que o Orçamento Participativo não só conseguiu transformar as pessoas, mas também democratizar a agenda, porque os cidadãos tiveram a oportunidade de dizer: “essas são as questões que me interessam?”. Precisamos ainda de um exercício de sistematização muito grande para saber quantos destes projetos de infraestruturas foram construídos. Este é um dos desafios que enfrentamos.

Pues esa es una pregunta que nos hacemos. Todavía no hemos hecho una evaluación del impacto del proceso. Yo creo que le corresponderá al próximo gobierno, porque muchos de esos proyectos se están hasta ahora ejecutando. Un retor que no mencioné esta relacionado a si bien la gente tiene conceptos de gastos sobre los proyectos que vota y tiene prelación, realmente uno de los obstáculos más grandes es que el proyecto logré estar orientado dentro de la política pública macro del tema. Por ejemplo: si yo ejecuto un proyecto en Presupuesto Participativo Ambiental, que esté dentro de toda la Política Pública Ambiental de la ciudad. Se podría decir que esa iniciativa contribuye a cerrar brechas. Hasta ahora esa labor la cumplen los técnicos que verifican la viabilidad técnica de las iniciativas. Posteriormente, les corresponde a los equipos de las alcaldías locales y a la ciudadanía que así sea, en el proceso de implementación.

Alexander Reina

Sim, Barcelona e Madrid foram as referências que mais nos ajudaram a construir esta plataforma. No entanto, tentamos adaptá-la à dinâmica de Bogotá, apesar de estar muito ancorada no modelo espanhol. Essa era realmente a ideia principal, mas queríamos introduzir outras coisas que não sei se existem em outros países. Por exemplo, quando as pessoas votam através da nossa plataforma, tentamos verificar a sua identidade com os dados do Censo Eleitoral da cidade, só que foi impossível, já que na Colômbia o recenseamento eleitoral é gerido pelo Registro Nacional e aceder à base de dados do Registro é um processo bastante complexo. Mas os dois pilares fundamentais eram o Cônsul e o Decidim.

Sí, las dos referencias fueron la de Barcelona y la de Madrid las que más nos ayudaron a construir esta plataforma. Sin embargo, trató de adecuarse a la dinámica de Bogotá, pero están muy ancladas en ese modelo. Realmente esa fue la idea principal, pero quisimos introducir otras cosas que no sé si existen en otros países. Por ejemplo, cuando la gente vota a través de nuestra plataforma se ha intentado verificar su identidad con el censo electoral de la ciudad. Esto fue imposible porque en este país el censo electoral lo maneja la Registraduría Nacional, que es un órgano nacional, y acceder a la base de datos de la Registraduría es como entrar a la bóveda del Banco de la República, entonces es imposible. Pero los dos pilares fundamentales fueron el Cônsul y Decidim.

Henrique Porto

A Colômbia, tal como o Brasil, e a maioria dos países do nosso subcontinente, é um país com uma forte orientação geopolítica, quer a nível regional quer a nível global, o que tem sérias implicações na dinâmica democrática do país. Como você pensa que o OP de Bogotá se insere no atual ambiente político e democrático nacional e nas dinâmicas políticas e partidárias locais?

Colombia, así como Brasil, y la mayoría de los países en nuestro subcontinente, es un país altamente focalizado en términos geopolíticos, sea a nivel regional o global. Lo que tiene serias implicaciones para la dinámica democrática del país. ¿Cómo cree que encaja el PP de Bogotá en el entorno político y democrático nacional actual y en la dinámica política y partidaria local actualmente?

Alexander Reina

Bogotá, talvez devido ao seu estatuto de capital, é uma das cidades

•
•
• que impulsiona o resto do país a fazer transformações do ponto de vista
• institucional e cultural. Não quero dizer que Bogotá tenha sido pioneira no
• Orçamento Participativo, porque não é esse o caso, uma vez que o Orçamento
• Participativo foi implementado primeiro em Medellín, em Pasto, em Risaralda
• (um departamento na região cafeeira da Colômbia) e em Bogotá veio depois.
• Insisto, estamos tentando desde 2007 e só em 2019 conseguimos criar o
• primeiro Acordo de Cidade. Espero que as inovações que introduzimos possam
• ser adotadas por outras experiências no país.

• Os aspectos positivos que Bogotá tem são a existência de uma política
• pública, de um quadro institucional como o IDPAC, disposto a promover a
• participação cidadã como um direito, das 20 prefeituras locais, da Secretaria de
• Governo e até mesmo de todas as secretarias e entidades. Todas elas, segundo
• Fábio Velásquez, incorporaram o direito à participação em sua narrativa como
• um elemento que orienta sua gestão. Espera-se que as inovações e o desenho de
• estratégias comunicativas diversas que inserimos possam ser apropriados pelas
• demais experiências do país, pois fazem parte de uma boa prática que merece
• ser resgatada.

• Ter inventado as referências de despesa, ter demonstrado que, com
• vontade, é possível pôr em discussão com os cidadãos um montante considerável
• e não marginal do orçamento. Manter durante quatro anos uma narrativa sobre
• a participação real deveria deixar um legado numa cultura institucional que vê a
• participação dos cidadãos como um exercício de simulacro e catarse. Esperamos
• que esse fato tenha repercussões em todo o país, pois demonstra que é possível
• realizar processos de participação não só decisivos, mas que garantam as
• condições para que as pessoas participem em todo o ciclo. O desenvolvimento
• dessa experiência, que foi marcada por uma explosão social, torna-a, sem dúvida,
• uma ação mais valiosa. Demonstrar que este é um caminho de democratização e
• de ruptura com o clientelismo pode ser importante para a chegada do primeiro
• governo de esquerda no país.

• Bogotá, quizás por su condición de capital, es una de las ciudades
• que empuja al resto del país en cómo hacer transformaciones desde el punto
• de vista institucional, cultural. No quiero decir que Bogotá ha sido pionera
• en Presupuesto Participativo, porque no es así, ya que, primero sí hizo el
• Presupuesto Participativo de Medellín, en Pasto, en Risaralda (un departamento
• del Eje Cafetero de Colombia) y Bogotá llega después. Insisto, desde el 2007
• estábamos intentando y solo hasta el 2019 se logra crear el primer Acuerdo de

•
•

ciudad.

Los aspectos positivos que Bogotá tiene son la existencia de una política pública, una institucionalidad como el IDPAC, dispuesta a promover la participación ciudadana como un derecho, las 20 alcaldías locales, la Secretaría de Gobierno, e incluso todas las Secretarías y entidades, todo esto hace que los gobernantes en Colombia hayan incorporado en su narrativa, según Fabio Velásquez, el derecho a la participación como un elemento que oriente su gestión. Esperaría uno que las innovaciones y el diseño de estrategias comunicativas diversas que hemos insertado puedan ser apropiadas por las otras experiencias del país, ya que hacen parte de una buena práctica que vale la pena rescatar.

Haber inventado los conceptos de gasto, demostrar que con voluntad se puede poner a discusión de la gente un monto presupuestal considerable y no marginal. Mantener durante cuatro años una narrativa sobre la participación real, debería hacer mella en una cultura institucional que ve la participación ciudadana como un ejercicio de simulacro y catarsis. Esperamos que esto repercuta en todo el país porque esto demuestra que se pueden hacer procesos de participación incidentes, no solo decisorios, sino que garanticen las condiciones para que la gente pueda participar en todo el ciclo. Desarrollar esta experiencia, atravesada por un estallido social, sin duda que hace de esta, una acción de mayor valía. Demostrar que este es un camino para la democratización y la ruptura del clientelismo, puede ser importante para la llegada del primero gobierno de izquierda que va a tener el país.

Henrique Porto

Chegamos à nossa última pergunta, que é: você acha que a OP e a plataforma Bogotá Participa têm o potencial de liderar um processo de troca de experiências participativas na América Latina e no Sul Global? Vi recentemente o seminário entre Bogotá e a Cidade do México, o que me inspirou a perguntar sobre essa iniciativa de troca de experiências participativas. E acho que isso pode ser um exemplo para outras cidades latino-americanas. Você acha que esse é um processo que Bogotá pode liderar?

Llegamos a nuestra última pregunta, que es: ¿Cree que el PP y la plataforma Bogotá Participa tienen potencial para liderar un proceso de intercambio de experiencias participativas en América Latina y en el Sur Global? He visto recientemente la realización del seminario entre Bogotá y Ciudad de México y me ha inspirado preguntarte sobre esta iniciativa de cambio de

15 Seminário Internacional sobre Orçamento Participativo

Foi um Congresso que discutiu o panorama do Orçamento Participativo na América Latina, a participação cidadã em questões de interesse público, a formulação de propostas, necessidades e interesses e os desafios de promover e fomentar a participação cidadã no desenvolvimento territorial. Acesse mais informações no site <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gestion-publica/inscripciones-congreso-internacional-presupuestos-participativos-2023#:~:text=En%20el%20Congreso%20Internacional%20de,tem%20C3%Alticos%20y%20mesas%20de%20di%20C3%Allogo> ou pelo QR Code abaixo.



•
•
• experiencias participativas. Y creo que esto puede ser un ejemplo para otras
• ciudades latinoamericanas ¿Crees que esto es un proceso que Bogotá puede
• liderar?
•

• Alexander Reina

• É isso que esperamos. Conheço experiências de Orçamento Participativo
• em algumas cidades — Madrid tem três milhões de habitantes, nós temos oito,
• é uma coisa muito complexa —, e é por isso que vamos realizar o Seminário
• Internacional sobre Orçamento Participativo¹⁵ nos dias 26, 27 e 28 de julho, com
• o objetivo de trazer várias experiências de todo o mundo para nos dizerem como
• o fizeram, não tanto na lógica de nos dizerem quão importante é o Orçamento
• Participativo, mas sim como foi feito em cada cidade. Como foram feitos os
• convites e a promoção? Como foi feita a execução? Que aprendizagem tiveram
• nos processos de votação eletrônica e presencial? Como foi que os cidadãos
• participaram? Quer dizer, sabermos “o como”. Esperamos que este seminário
• fortaleça, em Bogotá, a ideia de que com o Orçamento Participativo não
• estamos apenas fazendo grandes coisas, mas também que as pessoas possam
• vê-lo como uma experiência internacional e entender que o que produzimos
• aqui pode realmente ser útil para outras cidades e países. Portanto, nos dias 26,
• 27 e 28 de julho teremos mais de oito países que têm Orçamentos Participativos
• para conversarmos sobre o assunto.

• Eso es lo que esperamos. Conozco experiencias de Presupuesto
• Participativo en algunas ciudades — pues Madrid tiene tres millones de habitantes,
• nosotros tenemos ocho, es una cosa muy compleja —, y por eso vamos a hacer
• el Seminario Internacional de Presupuesto Participativo el 26, 27 y 28 de julio,
• con el ánimo de traer a varias experiencias del mundo a que nos cuenten cómo
• lo han hecho, muy en la lógica no tanto de narrar qué tan importante es el
• Presupuesto Participativo, sino cómo lo hacemos en cada ciudad. Cómo se han
• hecho las convocatorias y la promoción, cómo se ha hecho la ejecución, qué
• aprendizaje hemos tenido en los procesos de votación electrónica, presencial,
• cómo ha participado la ciudadanía. O sea, el “cómo”. Y esperamos que de
• este seminario salga fortalecida la idea en Bogotá, de que con el Presupuesto
• Participativo realmente no solo estamos haciendo cosas de mucho calado, sino
• que además la gente se pueda ver como una experiencia de nivel internacional
• y entienda que lo que hemos producido aquí realmente les puede servir a otros
• y a otras. Entonces en el 26, 27, 28 vamos a tener más de ocho países entre el

resto del país, que tiene Presupuesto Participativo conversando sobre el tema. Digamos que Brasil, vengan ustedes y vengan otras personas, estamos tratando de contactarlos, ya está el micrositio y vamos a empezar a hacer difusión estos meses que nos quedan.

Henrique Porto

Muito bem, Alexander. Mais uma vez, muito obrigado pelo seu tempo e sua atenção. Estou muito contente por ter esta possibilidade de falar com você e de conhecer pessoalmente os processos em Bogotá, em julho. Mais uma vez, muito obrigado e espero que possamos nos encontrar futuramente.

Está bien, Alexander. Una vez más, muchas gracias por su tiempo, por su atención. Estoy muy contento de tener esta posibilidad de conversar con usted y la posibilidad de conocer los procesos en Bogotá personalmente en julio. Una vez más, muchas gracias por su tiempo, su atención, espero que podamos vernos luego.



“Numa época em que a hegemonia neoliberal esvaziou o sentido original da política e da democracia – como arena de discussão e mediação das questões de interesse público – e substituiu cada vez mais a noção de cidadania pela noção de consumidores individuais, construir e sustentar novas instituições participativas adquire papel estratégico, a fim de promover o engajamento cívico, a justiça socioespacial e a responsividade dos governos diante das demandas e necessidades da maioria dos cidadãos. O presente livro, ao trazer informações e reflexões de importantes defensores dos OP em sua jornada mundial é uma grande contribuição a esse objetivo.”

Luciano Fedozzi

COPI

DIRETORIA DE
COOPERAÇÃO
INSTITUCIONAL

UFMG

MULTIPOLAR

