

XXIX Congresso Anual da ANPOCS
Caxambu, outubro de 2005.

A experiência de participação dos cidadãos na gestão pública na cidade de Montevideu

Alfredo Alejandro Gugliano¹
(com a colaboração de Alicia Veneziano)

A globalização é um dos temas importantes nas ciências sociais, representando o eixo central a partir do qual são definidas várias políticas estratégicas em nível nacional e internacional. Neste sentido, é natural que seja tratada enquanto um fenômeno que afeta principalmente as nações e suas relações internacionais, discutindo-se em menor escala suas conseqüências em outras esferas da vida social. Assim, existe uma considerável elaboração sobre as conseqüências da globalização nas economias nacionais, nas estruturas políticas estatais, etc., mas só recentemente tem-se escrito sobre as conseqüências da globalização em termos das esferas locais e, porque não dizer, também das sub-locais.

Se, por um lado, vários autores enfatizam que a globalização estimula uma desestruturação do poder estatal nacional, por outro não se poderia dizer o mesmo em termos das esferas de poder em nível municipal e regional. Pelo contrário, o que se está vendo é que gradualmente estas estruturas vêm substituindo as instâncias nacionais na mediação direta, não só com organismos internacionais, como também com empresas multinacionais e investidores estrangeiros.

¹ Gugliano é professor do Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas e Pesquisador do CNPq. Veneziano é Professora do Instituto de Ciência Política da Universidad de la República.

O fortalecimento das cidades como pólos de atração de capital (Harvey, 1996), que é uma das conseqüências da globalização, aumenta seu poder político e econômico na esfera nacional e internacional. Nesta conjuntura, as cidades ganham importância, não só pelo espaço urbano no qual se situam, mas principalmente devido a que a implementação de determinadas políticas acaba sendo estratégica para o desenvolvimento de investimentos financeiros multinacionais. Uma das conseqüências deste processo é bem conhecida e diz respeito ao estímulo às privatizações e ao ingresso abundante de capital estrangeiro em diversos países periféricos; no entanto, tão importante quanto isto é que este fenômeno também acaba por abrir um espaço considerável para a inovação das formas tradicionais de gestão pública, especialmente em função de vitórias eleitorais de setores políticos críticos a um modelo conservador de globalização.

Conseqüentemente, aos poucos as cidades vão ocupando o espaço que os Estados nacionais perderam frente ao avanço das relações de mercado internacionalizadas, na medida em que

“(...) os Estados nacionais são demasiado pequenos para controlar e dirigir os fluxos globais de poder, riqueza e tecnologia (...), e demasiado grandes para representar a pluralidade de interesses sociais e identidades culturais da sociedade, perdendo assim legitimidade, tanto como instituições representativas, quanto como organizações eficientes” (Borja et Castells, 1997, p. 18).

Precisamente a proposta deste texto é sintetizar a discussão sobre uma experiência de gestão local, a descentralização participativa de Montevidéu, que atualmente é um dos casos melhor sucedidos de administração municipal desde a perspectiva da participação cidadã.

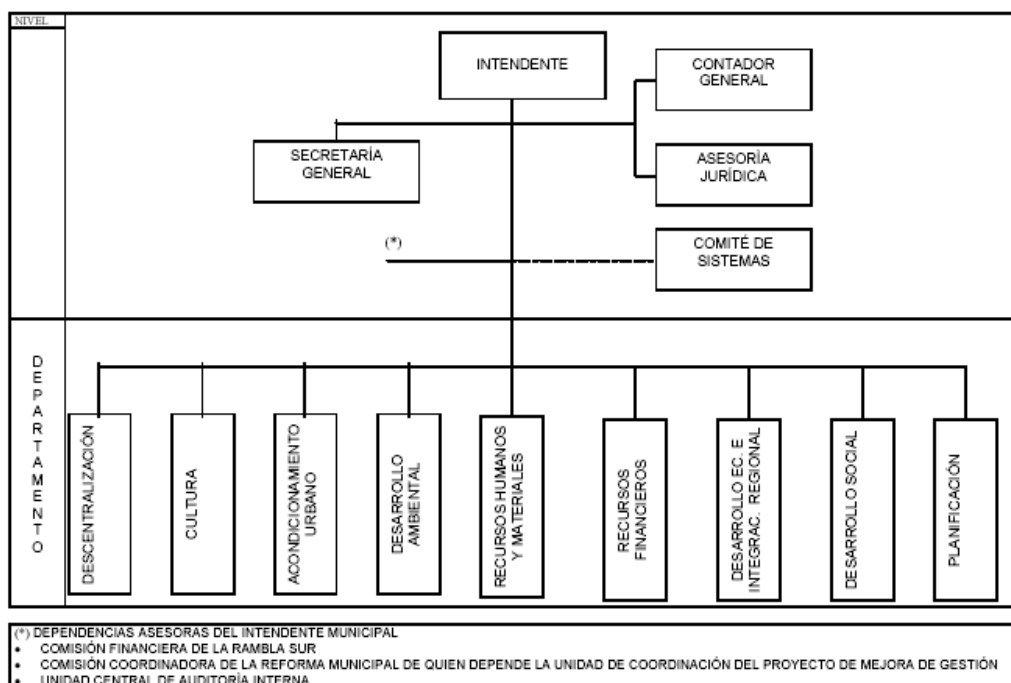
A experiência de Montevidéu

Fundada, em 1728, com a chegada de 30 famílias provenientes da Galícia e Ilhas Canárias, Montevidéu é a mais importante cidade dos dezenove (19) departamentos que

dividem o Uruguai². Mesmo sem grandes proporções territoriais, apenas 0.3% do território uruguaio (530 quilômetros quadrados), a cidade possui 1.3 milhões de montevidéanos, o que representa 40% da população uruguaia, e concentra 58% do PIB nacional. Em termos administrativos a cidade tem um poder executivo, exercido pelo Intendente, eleito pelo voto direto a cada cinco anos, e um poder legislativo, constituído pela Junta Departamental composta por trinta e um (31) representantes eleitos, os *ediles*.

Atualmente, a Intendência de Montevidéu está dividida principalmente em 09 departamentos que são responsáveis pela maior parte da prestação de serviços da administração: descentralização, cultura, acondicionamento urbano, desenvolvimento ambiental, recursos humanos e materiais, recursos financeiros, desenvolvimento econômico e integração regional, desenvolvimento social e planificação.

Figura I: Estrutura da Intendência de Montevidéu



Fonte: Intendência de Montevidéu, 2005.

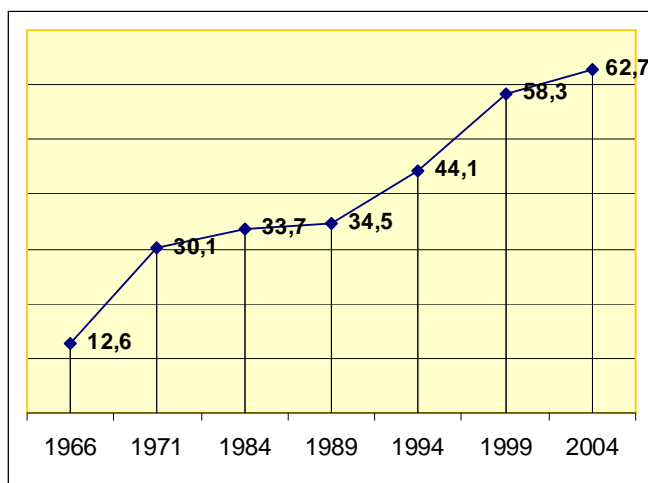
A maior parte das atividades realizadas pela administração municipal relaciona-se com a prestação de serviços em infra-estrutura. O governo é responsável pelo saneamento básico, a iluminação pública; a pavimentação e recuperação das ruas; manutenção dos parques, praças e árvores. Além disso, complementa uma série de serviços sociais oferecidos em nível nacional,

² Estes são: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colônia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandu, Rio Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tuacarembó, Treinta e Tres.

como aqueles referentes ao atendimento primário à saúde e as políticas relacionadas com infância, adolescência e terceira idade. Também o município é responsável por um amplo leque de temas vinculados à questão fundiária e à regulação do uso do solo urbano; às licenças de obras e edificações, como construções de centros comerciais e *shopping centers*; a taxação, coleta e administração de uma série de impostos públicos, etc.

Com a vitória eleitoral do Frente Amplio, nas eleições municipais de 1989, se abre um ciclo de gestões de esquerda na capital uruguaia e se programa um novo método de administração pública na cidade: a descentralização participativa.

Gráfico I: Evolução Eleitoral do Frente Amplio nas eleições em Montevideú (%)



Fonte: elaboração própria a partir de dados eleitorais.

A experiência de Montevideú consiste numa proposta de descentralização do poder municipal, baseada na ampliação da participação dos cidadãos num conjunto de campos da administração pública, sendo por isso chamado pelos dirigentes uruguaiais de descentralização participativa. Delimitando estas políticas descentralizadas, Alicia Veneziano (2001, p. 76) enfatiza o desenvolvimento de:

“ (...) políticas sociales referidas a la mujer, a los jóvenes, y a la salud, así como las políticas de promoción social y una serie de servicios desconcentrados. Pero a través del sistema descentralizado se ha impulsado la participación, no sólo en estas políticas, sino en el diseño del Presupuesto Quinquenal (presupuesto municipal), en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los Planes Estratégicos” (Veneziano, 2001, p. 76).

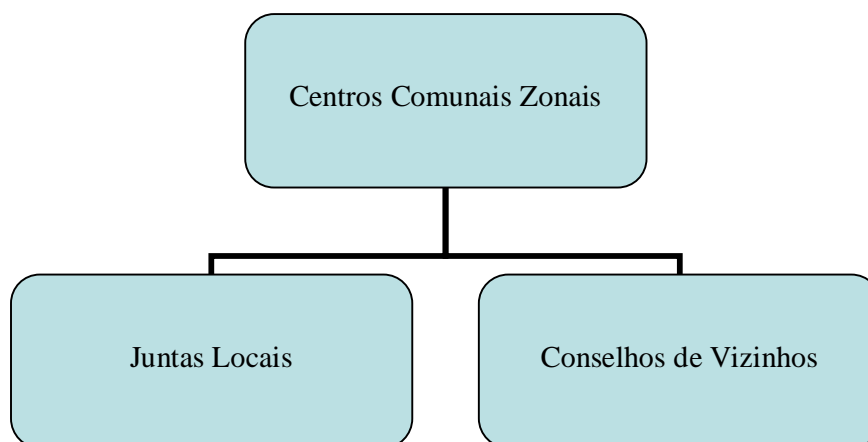
O modelo de descentralização de Montevideu apresenta a divisão da cidade em regiões administradas pelos Centros Comunais Zonais (CCZ), munidos de um corpo de funcionários e pessoal técnico especializado com a função de desenvolver políticas sociais, agilizar o encaminhamento de processos administrativos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

Os Centros Comunais Zonais são geridos a partir de uma estrutura tripartite. Primeiro, estão os segmentos de coordenação dos centros, que são cargos de confiança nomeados e representam o governo municipal na região. Segundo, está a Junta Local, que é um canal de ligação da região com o sistema político formal da cidade na medida em que seus membros, apesar de serem nomeados pelo Intendente, são escolhidos a partir dos partidos políticos que têm representantes na Junta Departamental. Estes são responsáveis por deliberar e gerir as políticas sociais pertinentes, assim como supervisionar o trabalho dos centros. Terceiro, estão os Conselhos de Vizinhos, que são organismos compostos por representantes eleitos pelo voto direto em processos eleitorais nos quais estão convocados a participar todos os eleitores de cada região na qual se assenta o centro. Os conselhos têm como função implementar o controle social sobre as ações dos centros e assessorar as suas definições.

No caso de Montevideu o processo participativo é organizado a partir da divisão da cidade em 18 Centros Comunais Zonais, que articulam os 64 bairros da área urbana e rural da cidade. Aqui, um detalhe importante é o de que a cidade não é dividida simplesmente em regiões, mas por meio de novas estruturas administrativas que representariam a extensão do poder estatal em cada uma destas zonas do município. A estas estruturas caberiam atividades tanto de caráter administrativo quanto de descentralização dos serviços públicos, constituindo-se em verdadeiras subprefeituras regionais.

A partir de 1993, esses centros passaram a ser articulados através de uma dupla estrutura de participação. De um lado se constituíram as Juntas Locais, que planejam a programação e a organização das obras e projetos regionais. Estas juntas são formadas por representantes parlamentares, que cumprem o papel de ligar o processo participativo com a estrutura política parlamentar formal. De outro lado estão os Conselhos de Vizinhos, formados por representantes eleitos em processos com participação universal direta, que têm o poder de identificar, fiscalizar e apoiar o desenvolvimento das políticas locais. São esses conselhos que estabelecem as prioridades em termos de obras públicas em cada região, de acordo com um plano quinquenal que é articulado com outro anual.

Figura 2: Estrutura dos Centros Comunais Zonais em Montevideú



Fonte: elaboração própria

Um ponto de partida importante, que diferencia o caso desta cidade de outras experiências latino-americanas, é que a descentralização participativa, desde os seus primeiros passos, buscou legitimar-se não somente no campo político, mas também a partir de aprovação de um conjunto de medidas legais com o fim de justificar a criação dos Centros Comunais Zonais.

Em Montevideú, o marco regulatório inicial da descentralização participativa foi a Resolução 133 bis/90, de 28 de fevereiro de 1990, na qual o Intendente Tabaré Vazquez deu passos decisivos na direção da descentralização da gestão da capital uruguaia. A partir desta medida, o governo municipal estimulou o funcionamento da Comissão Mista de Descentralização, organismo formado por representantes do governo e do conjunto de partidos políticos atuantes na cidade, com a finalidade de encaminhar um amplo processo de discussão municipal sobre a descentralização municipal, fato que desembocaria, três anos mais tarde, na aprovação, pela Junta Departamental, do Decreto 26019, de primeiro de julho de 1993, que legitimou a formação dos dezoito centros comunais e formalizou sua gestão por meio da criação das juntas locais, formada por representantes parlamentares, e dos conselhos de vizinhos, integrados por representantes eleitos pela comunidade.

Nesta caracterização é central destacar que a ênfase na legalização do processo participativo, por certo ausente em experiências como a do orçamento participativo de Porto Alegre, forçou a uma maior negociação entre o poder executivo e os representantes dos partidos políticos presentes na sociedade³. Isso deixa claro San Martín (1994, p. 116) ao expor que,

³ Sobre este tema ver a análise comparativa apresentada por: Gugliano, 2004.

“Sin duda, un rasgo relevante de todo este proceso es la permanente búsqueda del necesario consenso político para que el proceso de descentralización quede totalmente desprovisto de tinte partidario. Se logra así que sectores de todos los partidos políticos no solamente apoyen el proceso sino que se integren a él, asegurando de esa manera su consolidación en forma independiente a la orientación de los futuros gobiernos del Departamento de Montevideo”.

Em linhas gerais, esse processo de negociações estimulou a ampliação do diálogo entre o Frente Amplio e um amplo espectro de segmentos políticos da sociedade uruguaia, que teve como principal consequência a denominada mini reforma constitucional de 1994, que representou, além de uma ampliação dos poderes dos municípios e das estruturas de gestão local, um passo decisivo para a legalização do programa de descentralização uruguaia. Entre as principais mudanças desta mini-reforma podemos citar: a obrigatoriedade da descentralização do Estado (art.50); a garantia de autonomia dos governos departamentais para assinar convênios e acordos em nível local, nacional e internacional; ampliação da autonomia dos municípios utilizarem os recursos oriundos dos impostos nacionais (art. 297); agilização da capacidade dos municípios criarem impostos locais e outras formas de ampliação dos recursos financeiros em nível local (art. 298); redução da carga fiscal das empresas privadas que invistam nos departamentos do interior; etc.

O orçamento participativo de Montevideú

O orçamento participativo da Intendência de Montevideú se desenvolve no marco de uma descentralização político-institucional que também tem caráter participativo. A descentralização do governo municipal de Montevideú obedece a uma reestruturação administrativa interna que criou o Departamento de Descentralização paralelo aos Departamentos ou organismos responsáveis pelas políticas sociais e setoriais de diversos tipos. O território de Montevideú divide-se, como já dito, em 18 Centros Comunais Zonais (CCZ) que constituem os governos locais ou zonais. Estes são formados por uma Junta Local, de integração político-partidária, e um Conselho de Vizinhos, de integração social, pelo qual se canalizam as políticas participativas.

As principais estratégias participativas da Intendência de Montevideú são: o orçamento participativo; os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal (PLAEDEZ); os convênios de cooperação público-privada (administração e gestão de serviços, concessão de

obras e patrocínios); os convênios de co-gestão de políticas sociais com ONG's; as comissões administrativas de creches, oficinas culturais ou comissões de carnaval, entre outras; a assessoria a comissões especiais, como aquelas que tratam das políticas urbanas, etc.

É no marco das diversas políticas participativas, por intermédio de um sistema institucional descentralizado, que devemos entender o orçamento participativo de Montevideú. Nele não existem, como em outras experiências, instâncias *ad hoc* ou estruturas específicas para o desenho do orçamento. No caso uruguaio a participação nas distintas políticas se institucionaliza através dos Conselhos de Vizinhos, eleitos através do voto direto, secreto e universal dentro de cada zonal da cidade. Assim, - e isto é fundamental para os estudos comparativos - os membros dos Conselhos de Vizinhos (os conselheiros) podem apresentar-se nas eleições com o aval de uma organização social ou através de um abaixo-assinado de vizinhos, mesmo estes não tendo obrigação de vincular seu mandato a qualquer representação das organizações sociais.

Cabe sublinhar que, desde a sua fundação, estes conselhos foram ampliando a sua representatividade entre a população e vem se transformando em pólos catalisadores das principais reivindicações populares em termos de políticas públicas, inclusive muitas vezes tendo que atuar num marco que ultrapassa a esfera local. Como afirmam, Marsiglia e Suarez (2003, p. 164),

“(...) los CCZ van asumiendo una nueva función, específicamente los Consejos Vecinales, transformándose en un centro de referencia para la comunidad local en cuanto a la presentación de denuncias, demandas e iniciativas sobre empleo, políticas sociales, obras de infraestructura, etc. Demandas éstas que no siempre pueden ser satisfechas por el gobierno departamental, ya que exceden sus competencias e implican áreas de superposición con otras agencias estatales y con el gobierno nacional, lo que debería enmarcarse en un proceso de territorialización de las políticas públicas aún muy incipiente.”

O debate, a apresentação de iniciativas e o estabelecimento de prioridades orçamentárias se dão nos marcos destes Conselhos de Vizinhos, que convocam as Assembléias de Vizinhos e que trabalham de forma permanente, entre setembro e março, para a sua realização. É importante sublinhar que estes Conselhos trabalham em nível territorial, porém também se organizam setorialmente através de Comissões Temáticas, abertas à participação cidadã e às organizações sociais relacionadas com questões sociais específicas

(saúde, esporte, juventude, etc.). Estas comissões se formam a partir da iniciativa dos Conselhos ou de qualquer cidadão em cada Centro Comunal Zonal, de acordo com as temáticas que sejam de interesse comum.

O orçamento quinquenal de caráter participativo se remonta à própria instalação da descentralização do governo montevideano no primeiro ano do primeiro mandato do governo de esquerda, em 1990. Este ano se realizaram, pela primeira vez, reuniões de vizinhos - em cada zona - com o Intendente eleito e seu gabinete de governo⁴, porém ainda não estavam constituídos os Conselhos de Vizinhos e os acordos alcançados não chegaram a se estabelecer na forma de compromissos escritos. É a partir deste momento que o orçamento municipal se incorpora às práticas participativas através da descentralização.

Em 1995, se realiza o segundo orçamento quinquenal no marco dos Centros Comunais, com seus Conselhos de Vizinhos funcionando a, pelo menos, dois anos. A partir de 1997 se incorporam novas práticas participativas no que diz respeito ao orçamento, surgindo os “Compromissos Anuais de Gestão”. Neles se plasman a “prestação de contas” da execução orçamentária do ano anterior e os ajustes e previsões orçamentárias para o ano seguinte⁵. Estes compromissos são decididos em Assembléias Públicas que têm caráter aberto para os vizinhos e organizações sociais da zona e nelas participam todos os atores dos Sistemas Descentralizados Locais (Juntas Locais, Conselhos de Vizinhos e serviços dos Centros Comunais Zonais).

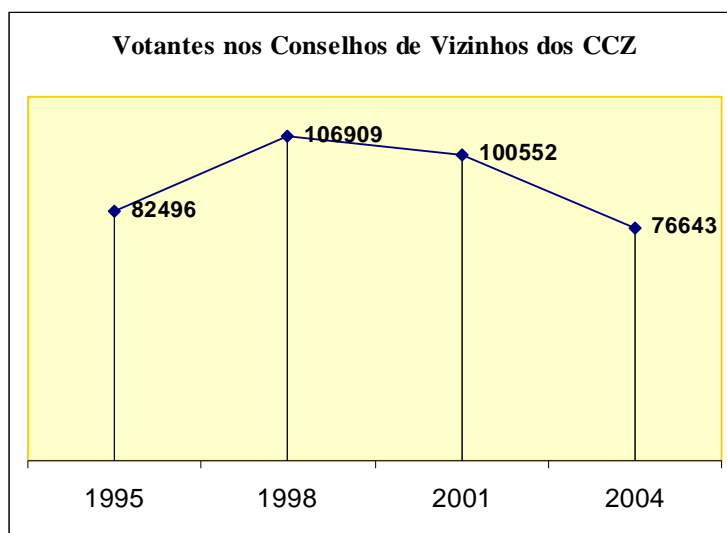
Assim, chegamos à instauração dos PLAEDZ (Planos Estratégicos de Desenvolvimento Zonal), meio através do qual se desenvolve o Plano Estratégico de Montevideú e são incluídas uma série de metodologias de diagnóstico integral do território para gerar os consensos necessários em relação aos objetivos de desenvolvimento, assim como os meios para implementá-los. Estes planos se converteram, de fato, num grande programa de capacitação dos atores institucionais e sociais para a discussão orçamentária anual.

A partir de 2000, o Intendente tem a obrigação de consultar o plano quinquenal e os compromissos anuais de gestão para elaborar o projeto de orçamento enviado ao legislativo municipal, instância responsável pela sua aprovação.

⁴ O gabinete é formado pelos dirigentes políticos das diferentes secretarias e gabinetes a partir dos quais se organiza a Intendência Municipal de Montevideú.

⁵ Estes acordos são realizados previamente e simultaneamente à apresentação da prestação de contas e o orçamento anual que o Intendente deve apresentar na Junta Departamental de Montevideú (poder legislativo da capital).

O orçamento participativo inclui investimentos, gastos no funcionamento dos serviços descentralizados (iluminação pública, áreas verdes, limpeza urbana, etc.); trânsito; obras de saneamento básico ou de manutenção dos serviços já existentes; atenção à saúde; gastos dos Centros Comunitários Zonais, dentro dos quais se encontram as políticas sociais de alimentação, infância, juventude, terceira idade, esportes e mulher; unidade de atividades culturais e gastos das bibliotecas municipais.



Fonte: elaboração própria a partir de dados eleitorais.

O orçamento municipal reflete a tendência que atinge muitos governos locais que assumem, entre suas novas funções, políticas sociais que visam amortecer os efeitos das crises econômicas que atingem seus respectivos países. Isto se vê, no caso de Montevideú, no peso dos investimentos sociais nas regiões onde a população possui menor renda e educação.

Em termos do desenvolvimento do orçamento participativo, numa *primeira etapa*, prevista para o mês de setembro, ocorre um conjunto de atividades com a finalidade de dar a partida para a discussão orçamentária anual:

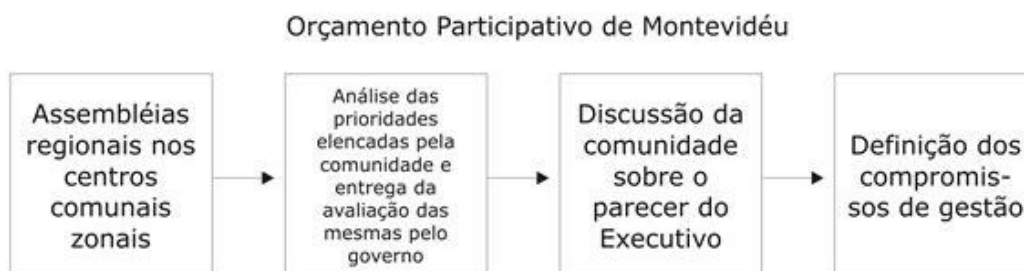
- a) convoca-se a população a participar nas atividades de consulta dos Conselhos de Vizinhos;
- b) o Executivo elabora e encaminha aos atores sociais locais a informação geral sobre um possível esboço das ações da futura gestão, suas linhas centrais de atuação e a previsão de ingressos e gastos previstos no cenário político proposto para o período seguinte;

c) os atores sociais do sistema descentralizado realizam assembléias públicas nas quais participam o Intendente e o gabinete municipal, onde o Executivo realiza a avaliação da gestão e elabora a proposta do ano seguinte; simultaneamente os atores do sistema descentralizados propõem suas demandas e prioridades estruturadas num projeto orçamentário zonal.

Na segunda etapa, prevista para novembro de cada ano, o Executivo municipal trabalha com as propostas apresentadas na etapa anterior e responde, aos atores locais, sobre a viabilidade das mesmas. Estas respostas são enviadas aos Conselhos de Vizinhos e expressam os primeiros acordos sobre obras e políticas que darão forma à gestão do ano seguinte.

Na terceira etapa, sempre realizada em dezembro do ano correspondente, ocorre a negociação final entre as direções políticas centrais⁶ e os Conselhos de Vizinhos, definindo-se a totalidade dos compromissos de gestão.

Finalmente, na quarta etapa, realizada em dezembro do ano correspondente, as obras deliberadas no transcorrer do processo participativo dão origem ao “Plano de Gestão”, que permitirá o seguimento cotidiano e o controle social das políticas municipais. Este deve ser aprovado em março pela Junta Local (Câmara de Vereadores).



De um modo geral, a territorialização do orçamento municipal⁷, por meio dos Centros Comunais Zonais, representa um 44% do orçamento municipal, de acordo com a Unidade de Coordenação e Participação do Departamento de Descentralização da Intendência de Montevideú. Isso não significa que 44% do orçamento sejam decididos participativamente, porque neste cálculo se deve incluir, pelo menos, uma obra de grandes dimensões, como é o caso do saneamento, que se decide em nível central. É nessa territorialização que aparecem os gastos orçamentários – calculados por habitante – e o aporte de recursos impositivos nas

⁶ As direções políticas centrais são os dirigentes das secretarias e gabinetes da Intendência de Montevideú.

⁷ Atualmente contamos com informação territorializada de algumas políticas executadas no orçamento municipal, porém não da sua totalidade.

distintas zonas nas quais estão agrupados os Centros Comuns Zonais, segundo variáveis sóciodemográficas. Relacionando estes dados com a classificação dos CCZ agrupados por ingresso médio dos lares em cada comuna, podemos observar um forte conteúdo redistributivo das políticas municipais em Montevideu, na medida em que as regiões mais pobres – que também arrecadam menos impostos – recebem um maior número de investimentos do que as regiões mais ricas.

Comentário Final

Como já foi dito, vivemos atualmente um processo de profundas mudanças na sociedade capitalista de mercado que afeta principalmente as políticas sociais e a cidadania. Se anteriormente boa parte da discussão sobre a transformação social passava pelos setores organizados da sociedade - os **atores sociais** como se difundiu na literatura especializada -, hoje o social vem sendo desafiado por um novo contingente de **não-atores sociais**; considerados enquanto extensos segmentos que se encontram numa situação de extrema exclusão social. A existência destes setores, que na verdade são antigos no capitalismo mas que nunca se apresentaram em proporções tão significativas quanto hoje, por si só já representa um enorme desafio para aqueles que têm sua atividade vinculada às políticas sociais.

Sob esta ótica considera-se que a problemática sugerida sobre as perspectivas criadas pela democratização das cidades abre um campo extremamente fértil para discutirem-se as políticas sociais e os modelos alternativos de gestão pública.

Bibliografia

BORJA, Jordi et CASTELLS, Manuel. (1997): **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Madri, Taurus.

BOURDIEU, Pierre. Coord. (1988): **A miséria social**. Rio de Janeiro, Vozes.

CASTEL, Robert. (1998): **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário.** Rio de Janeiro, Vozes.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Participação e governo local. **Sociologia: problemas e práticas**, n.46, 2004, p. 51-69.

_____. A crise política como solução? **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n.3, jan.-jun. 2004. p. 335-351.

HABERMAS, Jürgen. "O Estado-Nação Europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania". **Novos Estudos Cebrap**, n.43, nov./1995

HABERMAS, Jürgen. (1991): **Ciudadania e identidad nacional. Reflexiones sobre el futuro europeo.** Texto original da conferência proferida por Habermas no Instituto de Filosofia da Universidad Complutense. Madri, 4 de outubro de 1991.

HARVEY, David. "Espaços urbanos na 'aldeia global': reflexões sobre a condição urbana no capitalismo no final do século XX". **Cadernos de Arquitetura Urbana**, n.4, maio/1996.

HELD, David. (1995): **Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance.** Cambridge/Oxford, Polity Press-Blackwell Publishers.

MARSIGLIA, Javier et SUAREZ, Matilde. "Articulación entre Estado y Sociedad Civil. Diseño e implementación de políticas sociales en el ámbito local en Uruguay". In: VALENZUELA, Daniel. Ed. **Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay.** Montevideo, Sur, 2003. p.157-168.

MARSIGLIA, Javier et SUAREZ, Matilde. "Articulación entre Estado y Sociedad Civil. Diseño e implementación de políticas sociales en el ámbito local en Uruguay". In: VALENZUELA, Daniel. Ed. **Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay.** Montevideo, Sur, 2003. p.157-168.

MASDEU, William. "Participación con descentralización social". **La Era Urbana.** Quito, PGU-ALC, mar. 2004. pp.19-21.

VENEZIANO, Alicia. "La descentralización participativa de Montevideo: 10 años de gestión innovadora". *Política y Gestión*, Buenos Aires, n.2, 2001.

VILLASANTE, Tomás R.: **Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad.** Madri, Hoac, 1995.