



# Los orígenes olvidados de la democracia participativa en Brasil: Precedentes del presupuesto participativo de Porto Alegre

Alfredo Alejandro Gugliano<sup>a</sup>

**Resumen** – La democracia participativa en Brasil se asocia a menudo con el conocido ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre, un referente a nivel internacional, especialmente en América Latina. Sin embargo, ejemplos anteriores y menos conocidos de participación ciudadana también desempeñaron un papel crucial en la configuración de esta propuesta, influenciando la trayectoria de esa proposición en diversos países. Este artículo analiza una de estas iniciativas en la ciudad de Pelotas, situada en el extremo sur de Brasil. A través de un análisis cualitativo, el estudio destaca la importancia de esta experiencia en el establecimiento de políticas participativas en la región.

**Palabras clave** – Democracia Participativa, Presupuesto Participativo, Porto Alegre, Pelotas.

**Abstract** – Participatory democracy in Brazil is often associated with the well-known example of participatory budgeting in Porto Alegre, as a benchmark on an international scale, especially in Latin America. However, earlier and lesser-known examples of citizen participation also played a crucial role in shaping this proposition in some countries. This article discusses one such initiative in the city of Pelotas, located in the far south of Brazil. Through a qualitative analysis, the study highlights the significance of this experience in the establishment of participatory policies in the region.

**Keywords** – Democracia Participativa, Presupuesto Participativo, Porto Alegre, Pelotas.

## CÓMO CITAR HOW TO CITE:

Gugliano, A. A. (2025). Los orígenes olvidados de la democracia participativa en Brasil: Precedentes del presupuesto participativo de Porto Alegre. *Interconectando Saberes*, (Dossier2), 15-29. <https://doi.org/10.25009/is.v0iDossier2.2920>

Recibido: 30 de septiembre de 2024

Aceptado: 16 de enero de 2025

Publicado: 31 de enero de 2025

<sup>a</sup> Universidad Federal de Río Grande del Sur, Brasil. E-mail: [alfredogugliano@hotmail.com](mailto:alfredogugliano@hotmail.com)



## INTRODUCCIÓN

Brasil es reconocido por sus experiencias de administración pública que, en su interior, contienen importantes mecanismos de participación ciudadana en el proceso de definición de las políticas gubernamentales, tales como los presupuestos participativos y los consejos de políticas públicas (Hilmer, 2010; Pateman, 2012; Santos, 2009). Sin embargo, existe escaso conocimiento acerca de la historia de estas experiencias y los antecedentes que influyeron en su evolución, y prevalece la ausencia de registros sistemáticos, particularmente con relación a las experiencias precursoras de participación ciudadana.

La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre es internacionalmente conocida, pero poco se sabe sobre otras experiencias semejantes que ocurrieron en Brasil, incluso cuando el país estaba gobernado por una dictadura militar. A pesar de ser desconocidas para muchos, estas iniciativas de gestión pública participativa fueron fundamentales para la democratización del poder público a nivel local, especialmente en el contexto de la transición democrática brasileña.

Este texto tiene como objetivo recuperar algunos de los principales aspectos de la trayectoria de una de esas propuestas pioneras, implementada en la ciudad de Pelotas, en el extremo sur brasileño, conocida como "todo poder emana del pueblo". En 1984, bajo el respaldo del alcalde Bernardo de Souza, se originó un proyecto de democratización local, basado en un sistema de asambleas públicas que culminaba en una gran asamblea municipal. En sus foros se debatían las inversiones públicas y también los índices de reajuste salarial de los empleados públicos, algo innovador en su época.

Al examinar este proyecto, no se puede evitar compararlo con el presupuesto participativo de Porto Alegre, implementado años después. A pesar de que existen discrepancias significativas, como el carácter más consultivo de la propuesta de Pelotas en comparación con el enfoque más imperativo de Porto Alegre, ambos modelos comparten elementos estructurales fundamentales, tales como la organización de asambleas barriales, la elección de delegados para la definición de políticas públicas y la participación de la sociedad civil en el proceso de definición de la política gubernamental.

Con el fin de abordar esta cuestión, este artículo se estructura en distintas secciones, en las que se examinará el modelo de democratización presupuestaria de Pelotas, sus similitudes y disimilitudes con Porto Alegre, así como también algunos de los resultados y legados de dicha propuesta. Su enfoque metodológico se centra en un estado del arte en el ámbito de la participación popular en la gestión pública en la ciudad de Pelotas.

De acuerdo con lo expuesto por Ferreira (2002), el estado del arte es una metodología de carácter descriptivo que tiene como objetivo inventariar y organizar la producción académica en un tema particular, ofreciendo una visión amplia de los diversos enfoques, dimensiones y categorías presentes en la literatura. Por esta razón, para redactar este texto, se examinaron tesis de maestría y doctorado, artículos científicos, libros y capítulos de libros relacionados con la cuestión, con el objetivo de comprender los diferentes matices y perspectivas sobre el presupuesto participativo y la experiencia de Pelotas.

Además de la investigación bibliográfica, se llevaron a cabo entrevistas abiertas con dirigentes de la administración municipal de la época, con el objetivo de captar memorias y percepciones que no se encuentran registradas en los documentos oficiales. Los dirigentes gubernamentales entrevistados, en ese entonces, trabajaban en el escritorio del alcalde y la secretaria de educación del gobierno de la ciudad. A través de sus declaraciones fue posible reconstruir algunos aspectos de la propuesta desarrollada en Pelotas y, especialmente, sus fundamentos, elementos sobre los cuales la información documental es escasa. Finalmente, se efectuó una investigación documental en la Biblioteca Pública Pelotense, en particular en los archivos de periódicos locales de la época, los cuales se presentan como una de las fuentes más accesibles y ricas para el estudio del gobierno de Pelotas en el período propuesto.

El propósito principal de este artículo es recuperar los orígenes de la democracia participativa en Brasil. Una cuestión que implica comprender no solo el carácter innovador de la propuesta de Bernardo de Souza de ampliar la participación popular en la ciudad de Pelotas, sino también demostrar cómo las experiencias participativas anteriores han influido y fortalecido el sendero para la consolidación de nuevas propuestas de participación ciudadana, como el presupuesto participativo de Porto Alegre. Teniendo en cuenta la importancia de la experiencia de la capital de Rio Grande do Sul, el estudio de los antecedentes de la experiencia representa una contribución incluso para comprender los caminos de la democracia participativa hoy, especialmente en América Latina.

En última instancia, este artículo representa una contribución a la recuperación de una experiencia participativa hoy casi olvidada – el gobierno participativo en la ciudad de Pelotas, así como a la reconstrucción de una parte de la memoria política brasileña que nos permite comprender la compleja reconquista de la democracia en América del Sur durante la década de 1980. En el mismo sentido, recordar ese período nos muestra la capacidad creativa de algunos líderes políticos para enfrentar las sanciones y amenazas de las dictaduras militares

## EL ORIGEN DE LAS EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PARTICIPATIVA EN EL BRASIL POST-1964

La dictadura militar de Brasil (1964-1984) intentó crear un sistema político retrogrado que dificultaba la participación política de la sociedad. A partir de finales de los años 1970, los gobiernos militares iniciaron un proceso de distensión y se dismanteló una parte de la estructura política-jurídica que legitimaba la represión política. A finales de 1979, se produce una reforma del sistema político y se autoriza la creación de nuevos partidos políticos. Una parte de estas nuevas agrupaciones políticas, los partidos de oposición al régimen, comienzan a disputar las elecciones y a ganar las disputas en alcaldías de ciudades de gran relevancia (Mainwaring, 1999; Mota; Lopez, 2009). Muchos de esos partidos de oposición agrupaban en su interior militantes políticos con fuerte relación con la sociedad civil y los movimientos sociales, un colectivo que se articuló y venció las elecciones en ciudades por todo el país, dando origen a importantes propuestas de participación ciudadana en el ámbito de la gestión pública en Brasil.

Entre las experiencias participativas más conocidas, realizadas en municipios brasileños durante el período posterior al golpe militar de 1964, tres casos merecen ser destacados. La primera de estas experiencias tuvo lugar en la ciudad de Lages (estado de Santa Catarina), donde, entre 1977 y 1982, el alcalde Dirceu Carneiro creó una estructura participativa centrada en los barrios, con el objetivo de fomentar el debate público sobre las políticas municipales (Alves, 1980). La segunda experiencia relevante tuvo lugar en la localidad de Vila Velha (estado de Espírito Santo), entre 1983 y 1987, donde se inició un proceso de participación popular que consistía en reuniones generales con la comunidad, concluyendo en la Asamblea Municipal del Presupuesto. En esta reunión, se debatían las políticas municipales, lo que configuraba un proceso pionero de involucramiento de la sociedad en la planificación de las inversiones públicas. Al progresar en la propuesta original, se promulgó una ley municipal que estableció oficialmente el proceso de discusión presupuestaria participativa en 1985, siendo la primera legislación en Brasil con tales características (Krohling y Krohling, 2016; Pignaton, 2005). Finalmente, es importante señalar la trayectoria del municipio Boa Vista (Espírito Santo), cuyo inicio tuvo lugar en el año 1971 con la creación del Consejo Municipal de Desarrollo. La iniciativa fue retomada en 1977, consolidándose como un espacio donde la comunidad podía debatir políticas públicas, con un enfoque especial en el desarrollo de proyectos de agricultura familiar (Covre, 1984).

En general, estas experiencias compartían algunas características comunes. En primer lugar, todas buscaban involucrar a la población en el debate sobre la aprobación del presupuesto público y la implementación de inversiones, utilizando predominantemente un

enfoque consultivo. Además, estas iniciativas tendían a ser implementadas por gobiernos del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que aún mantenía fuertes lazos con movimientos populares y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, una tercera característica usual fue el intento de cooptar a líderes de los sectores populares para integrar la base de apoyo de los gobiernos municipales. Estos líderes, frecuentemente asociados a sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, representaban una fuerza política relevante en el contexto local.

Estas primeras iniciativas de democratización de las políticas presupuestarias municipales tenían como objetivo central legitimar las políticas gubernamentales mediante el apoyo popular, especialmente a través de las asambleas municipales y apoyo de los líderes sociales vinculados a organizaciones comunitarias de base. Muchas de estas organizaciones estaban influenciadas por sectores progresistas de la Iglesia Católica y estaban comprometidas en la lucha más amplia por la redemocratización del país (Alves, 1980; Andrade, 1994; Souza, 2001).

Cabe señalar que todas estas experiencias tuvieron lugar durante la dictadura militar, un período en el que las libertades de expresión y de organización estaban severamente restringidas, al igual que los derechos civiles básicos. Los proyectos de democratización local en este contexto representaban una forma de confrontar el modelo autoritario de régimen político en este contexto, pero también un embrión de democracia que se esperaba establecer en el futuro. Esto hace que estas ciudades sean casos de estudio extremadamente relevantes hasta la actualidad.

Sanchez (2002) sugirió la existencia de una continuidad entre las experiencias de democratización municipal durante y después de la dictadura militar, conectando el pasado y el presente de los presupuestos participativos. A pesar de que a menudo esas experiencias representaban proyectos distintos, ejecutados por partidos políticos diferentes, esta conexión entre el pasado y el presente de las políticas participativas fue un tema pendiente durante mucho tiempo en las agendas de investigación sobre el asunto.

La hipótesis de que existan afinidades entre diferentes experiencias de democratización local en Brasil, implementadas en los últimos cuarenta años, gana fuerza al considerar semejanzas entre las experiencias pioneras de democratización local, realizadas entre las décadas de 1970 y 1980, con las características del presupuesto participativo implementado en distintas ciudades brasileñas a partir de los años 1990. En especial, la comparación entre la capital de Rio Grande do Sul y la experiencia de Pelotas refuerza la idea de que existe un eslabón perdido entre el pasado y el presente del presupuesto participativo, dado que, tal como se discutirá a continuación, son importantes las similitudes en la estructura organizacional de ambas propuestas.

Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande do Sul, con más de un millón trescientos mil habitantes, es considerada la cuna del presupuesto participativo. La manera en que surge el presupuesto participativo en esta ciudad no es asunto de consenso, pues algunos estudiosos consideran que la propuesta nació en función de la influencia de los movimientos sociales sobre el gobierno; otros creen que la propuesta fue creada por los dirigentes del Partido dos Trabalhadores (PT) que ocupaban funciones importantes en la administración pública. Independientemente de las divergencias sobre

las motivaciones, existe prácticamente una convergencia entre los estudiosos que investigaron la experiencia en diferentes períodos, y que escribieron la historia del presupuesto participativo, que el presupuesto participativo fue inventado en Porto Alegre (Avritzer, Zanandrez, 2024; Abbers, 1998; Vries et al, 2021).

Invariablemente, la ciudad de Pelotas no es mencionada en la historia oficial del presupuesto participativo brasileño. No obstante, se trata de una ciudad de poco más de trescientos mil habitantes, situada en el extremo sur de Brasil que también debe ser recordada en la historia de la democracia participativa brasileña, con una experiencia innovadora desarrollada a mediados de la década de 1980, denominada: "todo poder emana del pueblo".

La propuesta de democratización de la gestión pública fue liderada por el alcalde Bernardo de Souza, afiliado al PMDB en aquel entonces, y se desarrolló principalmente entre los años 1984 y 1985. Su propósito primordial era consolidar la democracia representativa a través de la implementación de estrategias de democracia participativa (Souza, 2016). Esa iniciativa fue coordinada por José Marasco Leite, líder de gabinete y secretario de gobierno, con el propósito de establecer un diálogo directo con la población y reformular el método de elaboración y definición de las inversiones en el presupuesto público de Pelotas.

La experiencia de Pelotas se originó en un contexto de crisis, caracterizado por la persistente recesión económica de los años 1980, lo cual impactó significativamente en las ciudades brasileñas. Este período se caracterizó por un fuerte incremento del endeudamiento externo e interno, acompañado de una disminución de las inversiones públicas y de la actividad

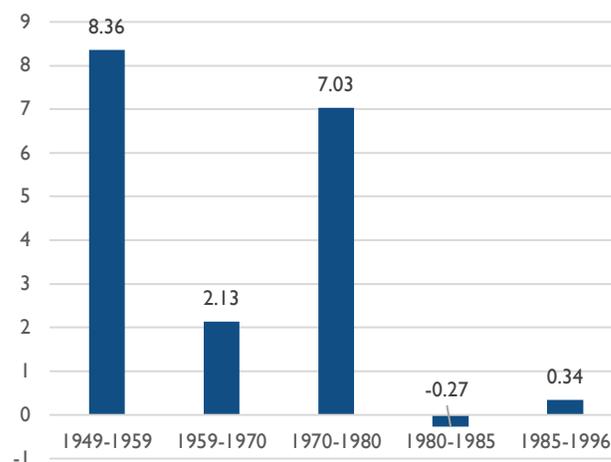
industrial. De acuerdo con lo expuesto por Sallum Jr. y Kugelmas en 1991:

"La interrupción de los flujos externos de capital, la reducción de la capacidad extractiva y el aumento del endeudamiento público externo e interno redujeron drásticamente la capacidad del Estado para promover nuevas oleadas de inversiones privadas. El ahorro neto del sector público cayó del 4,67% del PIB en 1975 al 2,24% en 1980, volviéndose negativo en 1985. Las inversiones públicas, que representaban el 4,1% del PIB en 1975, cayeron al 2,3% en 1985, tasa mantenida gracias a un déficit del 3,08% en relación con el PIB" (Sallum Jr. & Kugelmas, 1991, p. 151).

Además, la ciudad de Pelotas también enfrentaba un fuerte proceso de desindustrialización en la década de 1980, lo que tuvo un impacto no solo en la economía local, sino también en las finanzas públicas municipales y el aumento del desempleo. La crisis fiscal y la dificultad para cumplir con obligaciones administrativas básicas, como el pago de la nómina salarial, influyeron en la apertura de canales de diálogo con la comunidad, presentándose como una solución alternativa encontrada por el alcalde Bernardo de Souza para llevar adelante las políticas gubernamentales con apoyo popular (Souza, 2016).

**Figura 1**

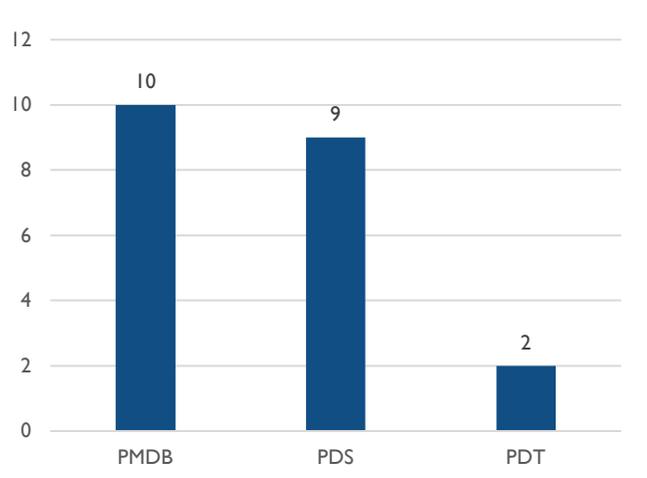
*Tasa de crecimiento medio anual del PIB en Pelotas (1949-1996)*



Otro aspecto significativo, para explicar el nacimiento de la propuesta, es la falta de una mayoría parlamentaria del líder del ayuntamiento durante ese período, que dificultaba la aprobación de las propuestas del gobierno en el poder legislativo, que estaba muy dividido en función de la fuerte disputa electoral en 1982. La diferencia del número de votos entre el alcalde electo y el segundo colocado, Carlos Alberto Brod, candidato del Partido Democrático Social (PDS), fue de poco más de cuatro mil votos. Este estrecho margen, crucial para garantizar la victoria del PMDB, se reflejó en la composición de la Cámara de Concejales, donde la base aliada del alcalde enfrentaba una oposición extremadamente bien organizada.

**Figura 2**

Número de concejales elegidos por partido político – Pelotas, elección 1982



Con dificultades para sanear las finanzas del municipio y enfrentando constantes presiones internas debido a la precariedad de la situación salarial del funcionariado local, el alcalde de Pelotas vio en la implementación de mecanismos de participación popular una válvula de escape: un espacio donde se pudieran discutir propuestas y soluciones para mejorar la ciudad, sin el veto de la oposición parlamentaria.

Los primeros pasos de esta iniciativa de democratización fueron llevados a cabo algunos años antes de que Bernardo de Souza se consagrara como alcalde. En el año 1981, el futuro alcalde asumió la función de director de la Coordinadora de Servicios y Acción Comunitaria (COSAC) de la Alcaldía de Pelotas, un organismo encargado de establecer la interacción entre el poder público y los ciudadanos. El municipio estaba gobernado en aquella época por el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), bajo el liderazgo de Irajá Rodrigues, elegido en 1976.

La COSAC llevó a cabo un proyecto innovador de democratización del poder público, basado en la creación de seis coordinadoras regionales que dividían la ciudad en seis zonas administrativas diferentes (Fragata, Porto, Areal, Três Vendas, Laranjal y Centro). Estas coordinadoras ya organizaban en esa época reuniones por barrio para reunir a la población y debatir las políticas públicas municipales. Esta experiencia fue un laboratorio en el que se elaboraron las principales ideas de democratización del presupuesto público que, posteriormente, serían incorporadas a la plataforma electoral de Bernardo de Souza en las elecciones de noviembre de 1982.

A diferencia de Porto Alegre, donde en las elecciones de 1988, el presupuesto participativo no se encontraba presente en la propaganda electoral del Frente Popular y del PT, en Pelotas esta idea fue uno de los elementos fundamentales de la campaña de Bernardo de Souza. El programa de gobierno de Souza, que se presentó en las elecciones de 1982, ya contemplaba las elecciones para administradores distritales y directores de escuelas, la implementación de un consejo popular para coordinar los transportes colectivos, la creación de consejos comunitarios distritales y la consulta popular sobre las principales políticas del municipio, especialmente en la elaboración del presupuesto municipal.

### EL PROGRAMA DE GOBIERNO "TODO PODER EMANA DEL PUEBLO"

Durante el primer año de la gestión del alcalde Bernardo de Souza, la propuesta de democratización presupuestaria no fue implementada debido a las dificultades que enfrentaba la alcaldía para llevar a cabo las cuentas públicas. En este contexto, el mayor desafío de la administración consistió en la crisis financiera

municipal, enfocada en las dificultades para abonar la nómina de los servidores públicos. Los salarios constituían una parte significativa de los gastos municipales, lo cual ejercía una presión enorme en el erario (Souza, 2016)

La nómina de los servidores públicos fue, sin duda, uno de los mayores retos durante el mandato de Bernardo de Souza. En el primer año de gestión, los funcionarios experimentaron prolongados períodos de retraso salarial, lo que provocó una huelga extensa, repetida en otras tres ocasiones durante el mandato. En 1983, la Cámara de Concejales aprobó –en contra del alcalde- un aumento salarial del 70 % para los empleados públicos, poniendo en peligro la ya precaria situación financiera del municipio.

El alcalde Bernardo de Souza, ante la creciente presión política de los servidores públicos, buscó alternativas para retomar la iniciativa política en el municipio. La solución encontrada fue la presentación de un programa para fomentar la participación popular en la gestión pública, con el objetivo de debatir los proyectos para la ciudad y, de esa manera, obtener legitimidad popular para las acciones gubernamentales.

La propuesta fue concebida mediante una metodología participativa organizada en tres fases, similar a las que se adoptaría en las experiencias de presupuesto participativo en diversas ciudades brasileñas, especialmente a partir de la década de 1990.

- a) Reunión inicial con la comunidad para presentar las propuestas del gobierno, con el objetivo de fomentar las discusiones comunitarias e identificar las expectativas sobre las acciones necesarias;

- b) Planificación de un segundo ciclo de reuniones, en la cual la comunidad presentaría sus propias propuestas y elegiría a sus representantes;
- c) La convocatoria de una asamblea municipal conformada por los representantes elegidos en la segunda ronda de reuniones, conocida por la comunidad pelotense como *assembleiãõ* - la gran asamblea-, responsable de aprobar las propuestas presupuestarias presentadas al poder municipal.

Cabe destacar que no existen pruebas, al comienzo de este proyecto, de una planificación detallada de las acciones participativas ni de una coordinación previa con las comunidades de los barrios, los asesores gubernamentales o las secretarías municipales, al inicio de este proyecto. A comienzos de 1984, el alcalde convocó a su equipo de asesores y a los líderes de las organizaciones de la sociedad civil para anunciar un programa de democratización cuyo objetivo era discutir el presupuesto público municipal con la población, sorprendiendo incluso a muchos miembros del gobierno. Apenas treinta días después del anuncio, se convocaron las primeras asambleas populares y comenzó a implementarse el debate público sobre las futuras inversiones del poder municipal en conjunto con la comunidad.

A pesar de que el proceso de difusión de las reuniones comunitarias fue precario -se dice que solo un vehículo de la alcaldía circulaba por las calles de la ciudad para anunciar los encuentros-, el programa registró una significativa adhesión popular. En estas reuniones, en el primer año, la participación osciló entre cuatrocientas y tres mil personas, una cifra sobresaliente, especialmente teniendo en cuenta las restricciones a la libertad de expresión y reunión impuestas por el régimen militar vigente en la época.

## PARTICULARIDADES DE LA PROPUESTA Y ALGUNOS DE SUS RESULTADOS.

En términos organizativos, el programa de gobierno: "todo poder demana del pueblo" fue concebido mediante la proposición de una agenda de reuniones entre la administración municipal y los residentes de las diversas regiones de la ciudad. Con el fin de llevar a cabo el debate, la ciudad se dividió en tres áreas: a) barrios; b) centro; y c) zona rural. Este esquema siguió la división barrial preexistente en la zona urbana y la división en distritos en la zona agrícola.

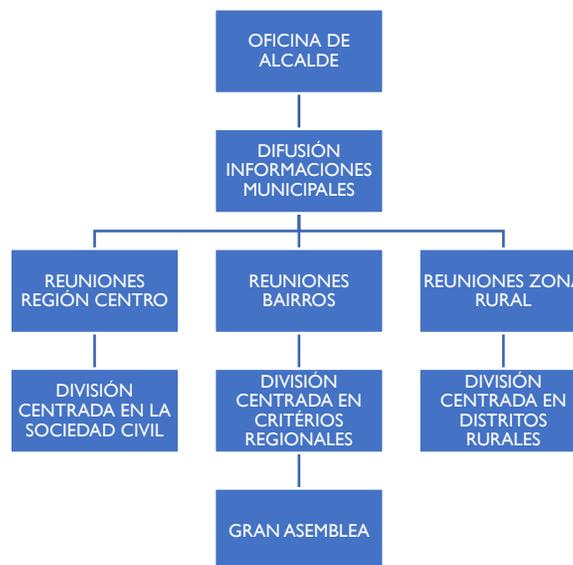
Con relación a la región central de la ciudad, una de las más pobladas, resulta interesante constatar que sus residentes no se agruparon por áreas geográficas, sino mediante una segmentación basada en entidades y organizaciones sociales, tales como deportivas, culturales, filantrópicas, recreativas, asociaciones profesionales, clubes de servicio, sindicatos, entre otras. Esto ocurrió porque el gobierno municipal consideraba que los residentes del centro de la ciudad no tenían vínculos geográficos con la región, sino a través de mecanismos de representación social vinculados al asociacionismo local.

En el año 1984, inicialmente se estableció la planificación de dos (2) reuniones por región en la zona urbana y una (1) reunión en la zona rural. No obstante, en el año 1985, se implementó una modificación en la estructura: la eliminación de la segunda ronda de reuniones y la ampliación de la subdivisión de las asambleas por barrio. El Barrio Fragata, que en la época contaba con una población de más de sesenta mil habitantes, se consideraba inicialmente como una única área en la propuesta inicial. No obstante, a partir del año 1985, el barrio fue dividido en once (11) subregiones, cada una con sus propias reuniones comunitarias. En

consecuencia, el número de asambleas celebradas en la ciudad de Pelotas aumentó significativamente.

### Figura 3

*Estructura del Programa: Todo poder emana del pueblo (1984-1985)*



Una característica notable de esta experiencia fue la constante presencia del alcalde Bernardo de Souza en las reuniones con la población. Siempre desempeñaba un papel esencial en los debates e iniciaba las reuniones con un discurso inaugural, presentando las prioridades presupuestarias de la administración para el año y las previsiones de recursos disponibles para inversiones.

Tras la introducción, los participantes se dividían en grupos que oscilaban entre ocho y diez individuos para discutir y definir las prioridades de proyectos y servicios. Las demandas se debatían posteriormente en una segunda ronda de reuniones, en la que el alcalde discutía la viabilidad de atender las propuestas. En este segundo encuentro también se elegían delegados que, posteriormente, participarían en la "gran asamblea", donde se deliberaba sobre la propuesta de presupuesto a ser enviada a la Cámara de Concejales sobre la propuesta de presupuesto.

La asamblea representa una esfera pública local, en la que los representantes de la sociedad civil y del poder público negociaban las prioridades de inversión para el próximo período legislativo. Además de las demandas populares, esta asamblea también trataba cuestiones fiscales, tales como el aumento de impuestos municipales (IPTU e ISSQN) y el índice de reajuste salarial de los servidores públicos. Este modelo permitió tanto la concesión de exenciones fiscales para diversos sectores como el incremento de las inversiones públicas, que pasaron del 12 % en 1983 a casi el 20 % en 1986.

El alcalde Bernardo de Souza veía en la política de definición de impuestos una forma de reforzar las relaciones entre la alcaldía y los sectores organizados de la población en la política de definición de impuestos, al mismo tiempo que buscaba equilibrar la máquina pública para atender mejor las demandas comunitarias (Zanotelli, 2005) La alcaldía ya había tomado medidas de exención fiscal en áreas desfavorecidas en 1983, debido a las inundaciones que afectaron las zonas de bajos ingresos de la ciudad. Otras medidas incluyeron la amnistía de multas de IPTU para servidores municipales en 1983, así como la exención tributaria para categorías específicas, como músicos, taxistas sin vehículo propio, y servicios de radio y televisión entre 1984 y 1985.

A pesar de su impacto discutible en las finanzas municipales, estas políticas reflejaban la perspectiva del alcalde de diseñar un modelo de gobernanza municipal participativo y redistributivo, que buscaba no solo escuchar a la población, sino también ajustar la recaudación de impuestos para beneficio de los sectores que consideraba como más vulnerables de la sociedad.

## Tabla I

### Principales leyes municipales que prevén exención de impuestos en Pelotas (1983-1985)

Ley N° 2.778 de 12 de abril de 1983	Autoriza al Ejecutivo Municipal a eximir del pago de multas, intereses, corrección monetaria y gastos de cobranza por concepto de Impuesto Predial Urbano y Tasa de Agua Potable a los servidores públicos permanentes, contratados, comisionados y autárquicos cuando perciban sus salarios con atraso, siempre y cuando paguen el impuesto y la tasa dentro de los cinco días siguientes a la fecha de su vencimiento.
Ley N° 2.807 de 10 de outubro de 1983	Autoriza al ayuntamiento a efectuar el pago mensual de facturas de electricidad y agua empleados públicos, para posterior descuento en nómina.
Ley N° 2.848 de 9 de agosto de 1984	Autoriza al Ejecutivo a conceder la exención del IPTU a los edificios situados en las zonas afectadas por las inundaciones.
Ley N° 2.862 de 6 de novembro de 1984	Garantiza la exención fiscal de diversos sectores (empresas familiares, profesores particulares, taxistas, músicos, etc.)
Ley N° 2.912 de 7 de junho de 1985	Exención del impuesto sobre los servicios de cualquier naturaleza para las microempresas
Ley N° 2.967 de 18 de junho de 1986	Exención fiscal para las para discapacitados e instituciones de asistencia social para atención a niños y ancianos.

La existencia de estas políticas revela el compromiso de la administración municipal de combinar la participación popular con una gestión fiscal que buscaba beneficiar a sectores históricamente marginados, mientras mantenía el diálogo con las organizaciones sociales locales.

## DISCREPANCIAS Y SIMILITUDES ENTRE LAS LOCALIDADES DE PELOTAS Y PORTO ALEGRE.

En lo que respecta al desarrollo del presupuesto participativo bajo las directrices del Partido de los Trabajadores (PT), no se evidencia un reconocimiento de la influencia significativa de las experiencias previas en la elaboración de la propuesta implementada en la capital del estado de Río Grande del Sur a partir del año 1989. Esto se evidencia a partir del testimonio de Olívio Dutra,

alcalde encargado de la implementación del presupuesto participativo en Porto Alegre a finales de los años 1980:

“Experiencias anteriores, como las de Vitória, en Espírito Santo, Lages, en Santa Catarina, y Pelotas, en Rio Grande do Sul, o los consejos populares de Alceu Collares, no se constituyeron como modelos a ser aplicados en Porto Alegre por el Frente Popular” (Campos & Silveira, 2015, p. 29).

Sin embargo, es manifiesto que el programa de participación popular implementado en Pelotas durante la gestión de Bernardo de Souza (1983-1986) desempeña un papel relevante en la consolidación de las prácticas participativas en la región. La propuesta pelotense se concibió como una respuesta a la crisis financiera municipal y a la necesidad de legitimar una política tributaria redistributiva, lo que culminó en un instrumento de empoderamiento popular durante la transición del régimen autoritario al democrático en Brasil.

Probablemente el principal vínculo entre los casos de Porto Alegre y Pelotas es que, en ambas ciudades, fueron elegidos alcaldes que buscaron implementar propuestas destinadas a ampliar la participación de la sociedad en la gestión pública, involucrando a las comunidades en la planificación y definición de las inversiones del presupuesto municipal. Y tanto Olívio Dutra, en el caso de Porto Alegre, como Bernardo de Souza, en el caso de Pelotas, optaron por organizar asambleas populares como principal espacio para que la sociedad debatiera y definiera sus prioridades de inversión pública.

Si analizamos el dibujo institucional del presupuesto participativo en ambas las ciudades, la lógica organizativa es prácticamente la misma, quiero decir, lo que fue implementado en Porto Alegre ya había sido pensado años antes en el desarrollo de la propuesta en Pelotas. Las dos propuestas fueron organizadas a partir de ciclos de asambleas populares que, a partir de un intenso proceso de debates, convergían para una elección de representantes que, por su parte, definían las principales propuestas en un amplio consejo donde, además, participaban representantes gubernamentales.

En consecuencia, las similitudes entre ambas experiencias no son insignificantes, ya que fueron ciudades que establecieron sus propuestas de participación popular mediante una estructura similar, incluyendo asambleas públicas, la elección de delegados y la división de la ciudad en áreas autónomas para debatir políticas públicas.

En Pelotas, la participación se extendió a áreas como la educación, donde se implementó la elección directa de directores escolares en 148 escuelas del municipio, y al transporte público, con la creación del Consejo de Transportes, una instancia participativa que discutía rutas, horarios y tarifas de autobuses (Ghiggi; Gonçalves, 2005) Como también, en Porto Alegre existió a comienzos de los años 1990 un intento de implementación de elecciones directas para directores, así como el fortalecimiento de toda una estructura de consejos de políticas públicas, en diferentes áreas, que representaban una palanca para el fortalecimiento de la participación popular.

Además, otro punto de convergencia importante fue el reconocimiento, en ambos casos, de la autonomía de la sociedad civil en la formulación de propuestas para el presupuesto público. Tanto en Porto Alegre como en

Pelotas, el gobierno municipal evitaba presentar una propuesta cerrada, lo que permitía que los foros participativos participasen de la definición de las prioridades.

Sin embargo, también existen discrepancias entre los modelos de Porto Alegre y Pelotas, las cuales son de suma importancia. Quizás la más importante sea la duración de los proyectos propuestos. Como conocemos, el presupuesto participativo en Pelotas tuvo una duración de aproximadamente dos años. En 2000, cuando el PT vence las elecciones para el gobierno de la ciudad de Pelotas, hubo un intento de desarrollar un nuevo presupuesto participativo, pero la propuesta también fue aplicada por un único año. Porto Alegre, al contrario, es uno de los casos con mayor duración, pues funcionó sin interrupciones entre 1989-2017. Después de 2017, la propuesta se quedó intermitente hasta 2022, cuando volvió a ser ejecutada, pero con precariedad.

Otra distinción fundamental entre ambas experiencias radica en que, en la ciudad de Pelotas, el presupuesto participativo intervenía también en la política tributaria de la ciudad. En Porto Alegre, las asambleas del presupuesto participativo jamás discutieron los valores de los impuestos municipales. El enfoque de la propuesta se centraba en las proyecciones de gastos e inversiones, pero no en la recaudación tributaria.

En la ciudad de Pelotas, como anteriormente fue mencionado, la población participaba activamente en las discusiones sobre los valores de los impuestos municipales, como el Imposto Predial e Territorio Urbano (IPTU), que es el tributo que se cobra de los propietarios de bienes e inmuebles. Por definición de la asamblea popular, principal espacio de participación ciudadana de la propuesta “todo poder emana del

pueblo”, se estableció una política fiscal que contemplaba la exención de las propiedades de menor valor y la reducción a la mitad de la cuota tributaria de las siguientes propiedades de menor valor (siempre que fueran la única propiedad y estuvieran ocupadas por el contribuyente con fines residenciales) Este beneficio afectó a 20.000 propiedades - 1/3 de las 60.000 propiedades registradas. De igual manera, era la gran asamblea – assembleiã – que definía los impuestos con relación al abastecimiento de agua y recogida de aguas residuales, así como también el precio de las tarifas para el transporte público (Sousa, 2016).

A pesar del proceso de participación ciudadana ser más amplio en la experiencia de Pelotas, considerando que la población participaba de la resolución de una agenda más amplia de cuestiones, la capacidad de la población ejercer su voluntad poseía mayores límites. Y aquí reside una otra diferencia importante entre las propuestas presentadas, que es el carácter deliberativo de las reuniones.

En Porto Alegre, especialmente durante los primeros años del proyecto, las decisiones de las asambleas populares eran prácticamente vinculantes, y la administración municipal estaba comprometida a implementarlas. Particularmente, las garantías de que la población iría a participar de un proceso de definición de prioridades de inversiones públicas y que estas decisiones serían respetadas por el gobierno de la ciudad, fue uno de los principales elementos que alimentó por años la confianza de la sociedad en lo que se refiere al presupuesto participativo. Por supuesto, el empoderamiento popular era garantizado por el regimiento interno del presupuesto participativo, donde se reglamentaba que, en el caso de que alguna propuesta aprobada por asamblea popular fuese vetada por el

gobierno de la ciudad, el consejo del presupuesto participativo tendría el derecho de rechazar el veto del gobierno. En Pelotas, la propuesta no tenía propiamente un reglamento oficial, y el proceso era más consultivo y, aunque las demandas populares eran debatidas y votadas, la decisión final permanecía bajo la autoridad del alcalde.

## CONCLUSIÓN

La contribución de este artículo **está circunscrita** a un aspecto muy particular de los estudios de la política, que son los análisis sobre experiencias participativas de gestión pública o, más particularmente, **democracias participativas**. Por años, la democracia participativa fue interpretada como una propuesta antagónica al modelo liberal de democracia centrado en la representación. **Hoy en día**, esta división pierde fuerza interpretativa porque usualmente la ampliación de los procesos de participación ciudadana **nace** en el interior de gobiernos que fueron electos, **y forman parte** de un sistema político centrado en la representación.

La democracia participativa, por lo tanto, es una forma de gobierno que combina elementos de democracia representativa con elementos de democracia directa, en los cuales la sociedad puede discutir y decidir sobre una parte de la política a ser llevada adelante por gobernantes electos, sin interferir con la legitimidad de otros foros políticos como, por ejemplo, aquellos que componen al poder legislativo. La forma de **materializar** la democracia participativa es por medio de políticas públicas participativas, entre las cuales una de las principales experiencias son los presupuestos participativos.

Es en el campo de las políticas públicas participativas que se encuentra una de las contribuciones originales de este artículo, que es analizar el origen de los presupuestos participativos en Brasil. **A diferencia** de la mayoría de los trabajos académicos sobre el tema, aquí se intentó demostrar que la propuesta no nace en Porto Alegre, **sino que** Porto Alegre representa la síntesis de una tradición de administración pública participativa que estaba siendo implementada en Brasil desde, por lo menos, mediados de la década de 1970. Una tradición que acabó siendo olvidada **en gran parte** debido al rotundo éxito de la propuesta en la capital del estado de Rio Grande do Sul y la creación del mito de que el presupuesto participativo había sido la creación de un partido político específico.

De este modo, **argumento** que la experiencia de Pelotas presenta elementos estructurales y organizativos que pueden considerarse precursores del presupuesto participativo de Porto Alegre. La organización de asambleas, la movilización popular en las reuniones, con fuerte presencia de las organizaciones de la sociedad civil, y la elección de delegados como forma de articular mecanismos directos y representativos de deliberación pública, demuestran que existió una continuidad entre estas experiencias de participación popular. Esto refuerza la idea de un proceso **acumulativo** de experiencias participativas, en el cual los conocimientos acumulados en experiencias anteriores contribuyeron al perfeccionamiento de prácticas en otras ciudades, como se muestra en la transición del modelo de Pelotas a la emblemática experiencia de Porto Alegre.

A menudo, la memoria de las luchas sociales, los esfuerzos por crear formas de administración pública más democráticas, se pierden por diversas circunstancias. Según la información recibida a partir de entrevistas, la documentación sobre la experiencia participativa de Pelotas hasta el día de hoy no es ni pública, ni está disponible. En otras palabras, no es factible reconstruir con precisión la dinámica de las reuniones o de sus participantes, por lo que se requiere de una evaluación detallada de la experiencia a partir de algunos de sus principales resultados, sobre los cuales hoy se encuentran **solo** algunos datos y noticias emitidas por los periódicos de la época.

Al examinar los documentos que quedaron de este proceso y leer el valioso testimonio del exalcalde Bernardo de Souza, que él mismo convirtió en libro, surge la sensación de que esta es una experiencia sobre la cual aún tenemos mucho que discutir. La existencia de una propuesta de participación social en el período de la dictadura militar, la movilización de una parte significativa de los sectores más progresistas de la ciudad en ese momento, y, especialmente, la creación de una estructura municipal enfocada en el empoderamiento popular constituye un emprendimiento político altamente relevante en la trayectoria de las experiencias participativas de Brasil.

En este artículo se han rescatado diversos aspectos de la experiencia, como algunos de los fundamentos de la implementación de la propuesta, su trayectoria y estructura. Complementando esta información, se reitera la existencia de importantes similitudes con el caso de Porto Alegre. **Sin embargo**, no se pretende cuestionar el protagonismo de la experiencia de la capital del estado de Río Grande del Sur, especialmente en las gestiones lideradas por el PT, sino subrayar la

necesidad de comprender cuánto contribuyeron las experiencias anteriores a la existencia de un período tan rico en la historia política brasileña.

## REFERENCIAS

- Alves, M. M. (1980). *A força do povo: democracia participativa em Lages*. Brasiliense.
- Abbers, R. (1998). From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in *Porto Alegre, Brazil*. *Politics & Society*, 26(4), 511–539.  
<https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>
- Avritzer, L., & Zanandrez, A. (2024). Entre o passado e o futuro: A disputa em torno da participação. *Revista do Serviço Público*, 75(1), 35-58.
- Campos, P., & Silveira, N. (2015). *Orçamento Participativo de Porto Alegre - 25 anos*. Editora da Cidade.
- Costa, M. A. S. D. (1985). *Avaliação de um projeto municipal: "Todo o poder emana do povo"*. Pelotas, ISP/UFPel.
- Covre, A. (1984). Experiência de planejamento participativo em Boa Esperança/ES. In J. Herrmann Neto (Org.), *Democracia feita em casa* (v. 1, p. 59-67). Câmara dos Deputados.
- Ferreira, N. S. A. (2002). As pesquisas denominadas estado da arte. *Educação & Sociedade*, 23(79), 257-272.
- Ghiggi, G., & Gonçalves, J. W. (2005). O público e o popular na história da educação brasileira: Cachoeirinha e Pelotas nos anos 80. In D. R. Streeck, E. E. Sobottka, & E. A. Sobottka (Orgs.), *Dizer a sua palavra: Educação Cidadã, Pesquisa Participante e Orçamento Participativo* (v. 1, p. 159-183). Seiva Publicações.
- Gugliano, A., Loek, R., Orsatto, A., & Pereira, A. (2008). Processos participativos e estratégias de redistribuição: Resgatando o Orçamento Participativo em Pelotas (1984-1985). In A. Marquetti & G. Campos (Orgs.), *Democracia participativa e redistribuição* (pp. 45-66). Xamã.
- Hilmer, J. D. (2010). The state of participatory democratic theory. *New Political Science*, 32(1), 43-63.  
<https://doi.org/10.1080/07393140903492118>
- Jesus, C. L. (2004). *Democracia participativa: O orçamento participativo de Pelotas*. Instituto de Filosofia, UCPel.

- Krohling, B. S. M., & Krohling, A. (2016). Experiência de participação popular no orçamento municipal de Vila Velha na década de 80: Democracia participativa e cooptação política. In A. Krohling, D. N. A. Ferreira, & E. A. M. Oliveira (Orgs.), *Estado, cidadania e democracia na contemporaneidade* (pp. 175-190). Juruá.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*. Stanford University Press.
- Mota, C. G., & Lopez, A. (2009). *Historia de Brasil: Una interpretación*. Universidad de Salamanca.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7-19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004960>
- Pignaton, F. J. (2005). *Participação popular na elaboração de orçamentos públicos municipais: A experiência do Espírito Santo, 1983 a 1994*. EDUFES.
- Pinho, M. C. S. M., Silva, M. J. S. da, & Viana, M. A. da S. (1986). *Todo o poder emana do povo: Programa realizado pela Prefeitura Municipal de Pelotas – 1984/1985*. FaE/UFPel.
- Sallum Jr., B., & Kugelmas, E. (1991). O Leviathan declinante: A crise brasileira dos anos 80. *Estudos Avançados*, 5(13), 145-159.
- Santos, B. de S. (2005). Two democracies, two legalities: Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. In B. de S. Santos & C. A. Rodríguez-Garavito (Eds.), *Law and globalization from below: Towards a cosmopolitan legality* (pp. 310-338). Cambridge University Press.
- Sousa, B. de. (2016). *Todo o poder emana do povo: Onde tudo começou*. Educat.
- Tejada, C. A., & Baggio, G. (2013). O desempenho econômico de Pelotas desde 1939: Uma análise comparativa com os principais municípios do interior do RS. *Teoria e Evidência Econômica*, 19(41), 118-149.
- Torres, S. (2005). *Democracia participativa: Uma análise do programa “todo poder emana do povo” (1984/1986)*. ISP/UFPel.
- Vries, M. S. de, Nemec, J., Špaček, D., & Genro, T. (2021). The diffusion of participatory budgeting: An introduction to this volume—with an intermezzo by Tarso Genro, the mayor of Porto Alegre between 1992 and 1996. In M. S. de Vries, J. Nemec, & D. Špaček (Eds.), *International trends in participatory budgeting* (pp. 1-18). Palgrave Macmillan.
- Zanotelli, J. J. (2005). Orçamento participativo - Ensaio ético crítico. *Razão e Fé*, 7(1), 29-51.