

**UNIVERSIDADE FUMEC  
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**REGINA MARIA DE ARAÚJO**

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO E  
PLANEJAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte  
2012

REGINA MARIA DE ARAÚJO

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO E  
PLANEJAMENTO URBANO EM BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração da FUMEC como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Antonio Antunes  
Teixeira

Co-orientadora: Profa. Dra. Vera Alice  
Cardoso Silva.

Belo Horizonte  
2012

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

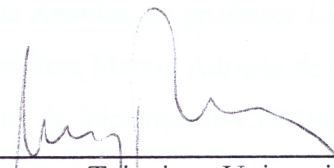
A663o Araújo, Regina Maria de, 1958-  
Orçamento participativo: uma experiência de gestão e  
planejamento urbano em Belo Horizonte / Regina Maria de  
Araújo. - Belo Horizonte, 2012.  
100 f. : il.

Orientador: Luiz Antonio Antunes Teixeira  
Coorientadora: Vera Alice Cardoso Silva  
Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade  
FUMEC, Faculdade de Ciências Empresariais, Belo Horizonte,  
2012.

1. Orçamento. 2. Participação política. 3. Planejamento  
urbano - Belo Horizonte (MG). I. Título. II. Teixeira, Luiz  
Antonio Antunes. III. Silva, Vera Alice Cardoso. IV.  
Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências Empresariais.

CDU: 659.2

Dissertação intitulada "**Orçamento Participativo: uma experiência de gestão e planejamento urbano em Belo Horizonte**" de autoria da mestranda **Regina Maria de Araújo** aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:



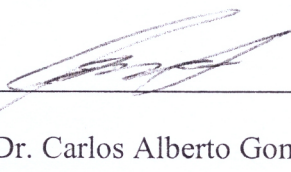
---

Prof. Dr. Luiz Antônio Antunes Teixeira - Universidade FUMEC  
(Orientador)



---

Profa. Dra. Vera Alice Cardoso da Silva – UFMG  
(Co-Orientadora)



---

Prof. Dr. Carlos Alberto Gonçalves – Universidade FUMEC



---

Prof. Dr. Cid Gonçalves Filho  
Coordenador do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração  
Universidade FACE/FUMEC

Belo Horizonte, 27 de junho de 2012.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente ao meu orientador, professor Luiz Antonio Antunes Teixeira, e à professora Vera Alice Cardoso Silva, pela orientação prestimosa e pela paciência que me dedicaram ao longo desta jornada.

Agradeço muitíssimo ao ex-prefeito Patrus Ananias, ao professor Leonardo Avritzer, à gerente geral do OP da Regional Norte, Senhora Mércia Adriana de Oliveira Cruz, e ao Senhor Ildeu Pereira de Alvim, participante da liderança da COMFORÇA da Regional Leste, pelas entrevistas concedidas.

Agradeço aos professores da UFMG e da FUMEC que fizeram parte da minha formação, os quais contribuíram muito para a compreensão dos aspectos teóricos e metodológicos trabalhados nesta dissertação.

Por fim, agradeço a Deus, aos meus familiares e amigos pelo apoio que me dedicaram em mais esta etapa em minha vida.

A história é um labirinto. Acreditamos saber que existe uma saída, mas não sabemos onde está. Não havendo ninguém do lado de fora que nos possa indicá-la, devemos procurá-la nós mesmos. O que o labirinto ensina não é onde está a saída, mas quais são os caminhos que não levam a lugar nenhum.

Norberto Bobbio

## RESUMO

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte (OP/BH) é o tema central de investigação desta dissertação. Trata-se de um estudo de caso cujo objetivo foi apresentar uma análise dessa experiência participativa no âmbito da gestão municipal. A análise se propôs a percorrer a trajetória do OP/BH, de sua origem, em 1994 até 2012, visando a identificar as mudanças introduzidas na dinâmica do OP e seu impacto na participação. É importante ressaltar que a experiência do OP/BH está incorporada à política municipal de Belo Horizonte há mais de 18 anos e tornou-se um importante instrumento político de organização do governo. Esta pesquisa tem enfoque qualitativo. Para sua realização, recorreu-se à pesquisa documental, bibliográfica e a entrevistas semiestruturadas. A pesquisa feita permite concluir que a participação do cidadão nos processos decisórios da alocação e distribuição de recursos municipais é fundamental para o aperfeiçoamento da democracia, contribuindo para promover justiça social. No entanto, verificou-se também que a participação do cidadão no OP é limitada e induzida pelo gestor público. A pesquisa feita partiu do pressuposto de que a continuidade da participação é importante não apenas para a identificação das opções para o planejamento do governo da cidade, como também para a resolução de problemas relativos ao provimento de bens e serviços demandados por diferentes grupos de moradores da cidade.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Gestão Pública. Representação política. Participação política.

## **ABSTRACT**

The dissertation analyses the experiment of the participatory budgeting in Belo Horizonte. The research aimed at identifying the rules organizing the citizen's participation in the decision-making process defining municipal investment priorities in public works. The research covered the eighteen-year period of the experiment, that is, 1994-2012. It supports the conclusion that such innovation in the nature of citizen's participation has positively contributed to the strengthening of citizenship values among poorer sectors of the Belo Horizonte population. It also enhanced patterns of distribution of public resources leading to greater levels of social justice. Despite this positive outcome, the research findings also support the conclusion that government authorities exercise strategic control over the rules of participation aiming at directing the investment decisions according to the logic of broader urban planning. However, the participatory budgeting in Belo Horizonte really became an efficient means to add democratic components to governmental planning and to help finding better solutions to problems of provision of public goods to all sectors of the city's population.

**Key-words:** participatory budgeting; public management; political representation; political participation.

## LISTA DE SIGLAS

BHTRANS -	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
CE -	Coordenação Executiva
CEMIG -	Companhia Energética de Minas Gerais
CMOP -	Comissão Municipal do Orçamento Participativo
COMFORÇA -	Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do OP
COP -	Conselho do Orçamento Participativo
COPASA -	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CPO -	Coordenação do Plano de Obras
CROP -	Coordenação Regional do Orçamento Participativo
DARGO -	Departamento de Ação Regional
FMC -	Fundação Municipal de Cultura
FPM -	Fundação de Parques Municipais
GEOP -	Gerência do Orçamento Participativo
GEROP -	Gerência do Orçamento Participativo Regional
IQVU -	Índice de Qualidade de Vida Urbana
IVS -	Índice de Vulnerabilidade em Saúde
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
OP -	Orçamento Participativo
OP/BH -	Orçamento Participativo de Belo Horizonte
OPD -	Orçamento Participativo Digital
OPH -	Orçamento Participativo da Habitação
PBH -	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PGE -	Planos Globais Específicos
PPAG -	Plano Plurianual de Ação Governamental
SLU -	Superintendência de Limpeza Urbana
SMED -	Secretaria Municipal de Educação
SMS -	Secretaria Municipal de Saúde
SMURBE -	Secretaria de Política Urbana
SPG -	Secretaria de Planejamento e Gestão

SPO - Secretaria de Planejamento e Orçamento  
SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital  
UPs - Unidades de Planejamento  
URBEL - Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1	Justificativa.....	16
1.2	Objetivos.....	17
1.3	Metodologia.....	18
1.4	Estrutura da dissertação.....	19
 <b>CAPÍTULO 2 - A experiência do orçamento participativo de Belo Horizonte.....</b>		<b>21</b>
2.1	Contextualizando o orçamento participativo de Belo Horizonte.....	21
2.2	A experiência de implantação.....	25
2.3	Regras gerais.....	27
2.4	A estrutura operacional.....	28
2.5	Regras de funcionamento das rodadas.....	31
2.6	Alguns critérios específicos.....	34
2.6.1	Critérios para a alocação de cota de recursos.....	34
2.6.2	Critérios para a escolha dos delegados.....	35
2.6.3	Critérios para a eleição da COMFORÇA.....	35
 <b>CAPÍTULO 3 - Orçamento participativo de Belo Horizonte: da origem</b>		
	<b>ao “destino”</b> .....	<b>37</b>
3.1	A memória da origem.....	37
3.2	A evolução das regras de organização das etapas.....	39
2.3	A trajetória do OP de Belo Horizonte: mudanças e impactos nos resultados de processos deliberativos.....	40
3.3.1	Orçamento participativo 1994, 1995, 1996 e 2007: regras utilizadas.....	40
3.3.2	A introdução da análise das prioridades por meio de critérios técnicos.....	41
3.3.3	Avaliando os quatro primeiros OPs.....	43
3.4	Implantando o OP de 1998: um novo formato.....	45
3.4.1	Orçamento Participativo 1999/2000.....	47

3.4.2	Orçamento Participativo 2001/2002.....	49
3.4.3	Orçamento Participativo 2003/2004.....	50
3.4.4	Orçamento Participativo 2005/2006. ....	51
3.4.5	Orçamento Participativo 2007/2008.....	52
3.4.6	Orçamento Participativo 2009/2010 .....	53
3.4.7	Orçamento participativo 2011/2012.....	54

#### **Capítulo 4 - O protagonismo do poder público na direção das diferentes**

	<b>modalidades do OP.....</b>	<b>56</b>
4.1	As modalidades do OP/BH. ....	56
4.1.1	O OP Regional .....	56
4.1.2	O OP Habitação .....	57
4.1.3	O OP Cidade.....	58
4.1.4	O OP Digital. ....	59

#### **CAPÍTULO 5 - O orçamento participativo em Belo Horizonte: uma**

	<b>avaliação crítica.....</b>	<b>65</b>
5.1	Resultados dos objetivos propostos.....	67
5.2	Aspectos limitadores e facilitadores na dinâmica do OP.....	72
5.2.1	Aspectos limitadores.....	72
5.2.2	Aspectos facilitadores .....	73
5.3	Os resultados da participação e dos investimentos no OP Regional e no OP Digital de Belo Horizonte, de 1994 a 2012.....	75

#### **CAPÍTULO 6 - A avaliação do OP/BH a partir de diferentes olhares.....**

6.1	Qual o valor do OP como experiência de fortalecimento da cidadania?.....	77
6.2	Qual o impacto do OP na melhoria da qualidade de vida na cidade?.....	79
6.3	Qual o sentido da continuidade do OP na dinâmica da política municipal?....	81

#### **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....**

7.1	Sugestões para trabalhos futuros.....	87
7.2	Limitações do trabalho.....	88

#### **REFERÊNCIAS.....**

89

<b>ANEXO A</b> – Mapa das nove Regionais Administrativas de Belo Horizonte.....	95
<b>ANEXO B</b> – Organograma das etapas do OP.....	96
<b>ANEXO C</b> – Tabela 1 – resultados da participação popular no OP/BH.....	97
<b>ANEXO D</b> – Tabela 2 – síntese dos empreendimentos e gastos aprovados no OP/BH.....	98
<b>ANEXO E</b> – Roteiro das entrevistas.....	99

## 1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte (OP/BH) é o tema central de investigação desta dissertação. Trata-se de um estudo de caso cujo objetivo é apresentar uma análise dessa experiência de participação no âmbito da gestão municipal. Como tema de interesse acadêmico, o Orçamento Participativo (OP) oferece ao pesquisador diversos aspectos de pesquisa, que admitem diferentes abordagens.

Nesta dissertação, a análise se propõe a percorrer a trajetória do OP/BH, de sua origem, em 1994, até 2012, visando a identificar as principais mudanças no funcionamento dos processos deliberativos dessa experiência e seus efeitos sobre a participação dos cidadãos na definição da alocação de recursos do orçamento municipal em obras públicas.

Busca-se esclarecer a natureza das mudanças e seu impacto na participação dos cidadãos na definição de prioridades para a alocação de recursos orçamentários em cada ano fiscal do OP/BH. O objetivo é analisar o controle governamental sobre a participação popular e os efeitos desta na gestão da cidade.

Neste estudo, parte-se do pressuposto de que o controle governamental sobre a participação dos cidadãos no OP/BH, ao longo dos anos, alterou o ideal inicial desta experiência, que é promover o que foi chamado de governo popular, voltado para a inversão de prioridades, em favor dos estratos sociais de baixa renda da população.

Antes de se iniciar a análise desta experiência, é conveniente definir como se entende, nesta dissertação, os conceitos de **democracia, participação e representação, instituição e burocracia**, uma vez que fazem parte essencial da análise desenvolvida. Parte-se do pressuposto de que, quando se fala em democracia, participação, representação e instituição, diferentes definições são possíveis, justamente por serem termos de conotação complexa, ou seja, que permitem mais de um entendimento.

Cada um deles é apresentado a seguir, segundo a denotação adotada nesta dissertação:

- **Democracia**

Dahl (2001, p. 37) argumenta que, “quando se discute a democracia, talvez nada proporcione confusão maior do que o simples fato de ‘democracia’ referir-se ao mesmo tempo a um ideal e a uma realidade”.

Para precisar o conceito, o autor propôs alguns critérios básicos para identificar o processo democrático no governo de uma associação. São eles:

1) **participação efetiva** - todos os membros envolvidos em uma associação devem ter as mesmas oportunidades para fazer os outros conhecerem suas opiniões sobre qual política adotar; 2) **igualdade de voto** – no momento de decidir qual política adotar todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser considerados como iguais; 3) **entendimento esclarecido** – dentro dos limites de tempo possível, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas e suas possíveis consequências; 4) **controle do programa de planejamento** – todos os membros devem ter a oportunidade para decidir quais questões devem ser colocadas no planejamento; 5) **inclusão dos adultos** – todos, ou a maioria dos adultos residentes permanentes, deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro critério (DAHL, 2001, p. 37-50, grifo nosso).

No entendimento de Dahl (2001), quando qualquer uma das exigências colocadas nestes cinco critérios é violada, os membros de uma determinada associação não serão considerados politicamente iguais e, nesse caso, a democracia, em sua plenitude, não se configura.

Para o pensador italiano Bobbio (2000), a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, no que diz respeito a procedimentos a ser utilizados no processo decisório. Decisões tomadas pela maioria são decisões coletivas, portanto representam todo o grupo. Para o autor, para que a democracia possa existir, é necessário que aqueles que tomam as decisões gozem dos chamados direitos civis, tais como liberdade de opinião, de expressão, de reunião e de associação.

No entanto, da mesma forma que Dahl (2001), Bobbio (2000) identifica alguns contrastes entre os ideais democráticos e a democracia real. Segundo ele,

a) na democracia real não são os indivíduos os sujeitos políticos mais relevantes, mas os grupos; b) os indivíduos então divididos em grupos contrapostos e concorrentes, a representação passa a defender os interesses particulares de grupos e não os interesses da maioria; c) na democracia real a competição acontece entre as elites pela conquista dos votos dos indivíduos, d) é um ideal democrático um governo cujas ações sejam desenvolvidas publicamente com transparência, cujo resultado possa ser controlado pelos cidadãos, no entanto, com o avanço tecnológico, o que se verifica é o contrário, os detentores do poder controlam a população (BOBBIO, 2000, p. 31-45).

Esse pensador conclui também que, “nas democracias consideradas consolidadas, constata-se o fenômeno da apatia política, o que proporciona um aumento

de comportamento político em troca de favores.” (BOBBIO, 2000, p.32-33) No entender desse pensador, a democracia idealizada não se consolidou porque ela foi concebida para uma sociedade menos complexa do que a atual. Ele cita três problemas decorrentes dessa transformação:

a) a necessidade do aumento de competências especializadas para a solução dos problemas políticos, colocando por terra a hipótese de que na democracia todos podem decidir; b) o crescimento da burocracia, um aparato de poder ordenado e hierarquizado completamente oposto ao sistema de poder democrático ideal; c) a tensão que se estabeleceu com a própria democracia, ou seja, à medida que a democracia se expandiu aumentaram consideravelmente e sistematicamente as demandas populares dirigidas ao Estado, obrigando-o a fazer opções nem sempre satisfatórias para a população (BOBBIO, 2000, p. 46-49).

### • Participação e Representação

Parece haver consenso na literatura que trata do OP de que essa experiência busca aproximar o Estado da sociedade civil, assim como permite, em seu processo, a compatibilização entre a democracia participativa e a democracia representativa.

A democracia participativa ou direta é aquela em que os cidadãos participam das decisões políticas sem a interferência de intermediários, enquanto, na democracia representativa, os cidadãos elegem representantes que irão deliberar em nome deles.

Bobbio (1989) afirma que, para a efetividade da democracia integral, essas duas formas de democracia, isoladas, não são suficientes. O ideal seria sua combinação nos processos decisórios que afetam diferentes aspectos da vida dos cidadãos (BOBBIO, 1989, p.52).

Azevedo (2003) considera relevante identificar as características dessa combinação no OP. Ela ressalta a importância de explicar as condições dessa combinação e seus efeitos, uma vez que ela pode assegurar arranjos mais democráticos e mais aptos a levar em conta as demandas dos cidadãos.

Na opinião de Wampler (2010, p. 402),

é fundamental reconhecer que os governos estão mais propensos a apoiar a gestão participativa se puderem obter benefícios no campo da democracia representativa [...] Para compreender a gestão participativa, é fundamental entender como funciona a democracia representativa em um cenário específico.

O autor argumenta que a gestão participativa possibilita ao gestor público conhecer e compreender melhor as reivindicações que motivam os líderes comunitários a mobilizar os cidadãos para participar de decisões que envolvem políticas públicas, como é o caso do OP. Nesse contexto, torna-se significativo que funcionários do governo que se apresentem como candidatos e militantes político-partidários criem e fortaleçam alianças políticas. Esse autor afirma que, “para entender a democracia participativa, é vital estar ciente de que as estruturas de uma gestão participativa fundamentam campanhas, assim como formulam políticas e gestão” (WAMPLER, 2010, p. 402).

- **Instituição e burocracia**

Segundo Levi (1991, p. 82-83),

as instituições são constituídas por uma série de regras explícitas e publicizadas, assim como por uma hierarquização de pessoas e funções que regulam comportamentos através de incentivos e desincentivos [...] as instituições resolvem problemas de ação coletiva trazendo à tona contribuições de indivíduos que, por sua vez, não conseguem realizar seus desígnios a não ser que alguém (ou algumas pessoas) tenha o poder de coordenar, ou coagir, ou mobilizar um grupo de pessoas para agir conjuntamente [...] as instituições são caracterizadas pela dualidade de, ao mesmo tempo, conter e criar poder.

Para Weber (1999), a burocracia é entendida como o quadro administrativo de um tipo específico de dominação, isto é, o meio pelo qual o detentor do poder vai conduzir os dominados a adotar determinado comportamento. A administração burocrática é a administração realizada segundo regras e baseada em documentos, meios pelos quais se procura isolar o ambiente organizacional de influências pessoais. Segundo esse autor, “a massa nunca administra, mas é administrada” (WEBER, 1999, p.141). O que varia é o grau de influência que a massa pode exercer na seleção dos chefes da administração ou sobre os rumos da administração, por meio da opinião pública.

Weber (1999, p.141) argumenta que “a honra de um burocrata está na obediência, na execução da ordem, mesmo que a considere errada” Por isso, esse autor não acredita que a burocracia possa desenvolver líderes políticos, cuja principal característica é tomar partido, lutar e apaixonar-se, norteados pelo princípio de responsabilidade por suas próprias ações.

Para ele, o controle burocrático do comportamento impede que a condução dos negócios ocorra em razão do favor, dos atributos de caráter pessoal e que o comportamento dos funcionários seja motivado por valores e paixões, uma vez que esta característica é uma prerrogativa da ação política.

Weber (1999) destaca que o valor primordial da burocracia refere-se ao domínio da técnica e da racionalidade. Mas, em sua análise da burocracia, foi levado a concluir que “as instituições cujas funções são baseadas somente no predomínio da racionalidade e da técnica conduzem o homem moderno a um processo de desumanização” (WEBER, 1999, p. 213). Essa característica favoreceria o desenvolvimento do capitalismo, ao eliminar quaisquer aspirações pessoais na execução de tarefas exigidas nas organizações públicas e privadas.

Essa breve conceituação dos termos citados visa a focalizar elementos analíticos importantes para a reflexão sobre a participação em processos deliberativos que envolvem governo e cidadãos, como é o caso do OP.

O OP/BH se destaca como uma experiência participativa inovadora justamente por permitir ao cidadão participar diretamente do processo de escolha de obras públicas para a sua região. Em outras palavras, o OP permite que o cidadão intervenha diretamente em parte do processo decisório relativo a intervenções públicas locais, sem demandar a participação na modalidade da representação delegada a partidos políticos e autoridades políticas eleitas.

Portanto, neste estudo, a participação popular no OP/BH deverá ser entendida como uma intervenção direta dos cidadãos em processos de deliberação sobre a alocação de recursos orçamentários em obras públicas locais. Essa participação é vista como necessária e imprescindível para a efetiva democratização da gestão pública na cidade.

## **1.1 Justificativa**

Este estudo justifica-se pela importância alcançada pelo Orçamento Participativo na gestão da cidade de Belo Horizonte. Nessa experiência, a participação popular tem sido efetiva, mesmo com as sucessivas alterações nas suas regras ordenadoras. Vale ressaltar que a experiência do OP/BH está incorporada à política municipal de Belo

Horizonte há mais de 18 anos e tornou-se um importante instrumento político de esquerda, após a redemocratização do país, concluída nos anos de 1980.

O orçamento participativo tem sido objeto de pesquisas, como também de uma série de estudos escritos por diferentes autores (AVRITZER, 2000, 2002; BOSCH, 1999; MARQUETTI; CAMPOS, 2008; AZEVEDO, 2003, 2012; PIRES, 2008; SOMARRIBA, 1997; SOUZA, 2001; WAMPLER, 2003, 2004, 2010; entre outros). Em linhas gerais, os estudos sobre o OP ressaltam os impactos positivos dessa experiência para a consolidação e a expansão da democracia e da cidadania, a inclusão social, a democratização do poder local, o aumento da *accountability*, assim como para um melhor detalhamento do orçamento municipal e sua prestação de contas e a limitação de práticas clientelistas. Outra argumentação presente na literatura que trata do OP é a associação deste com um possível renascimento da democracia participativa para superar problemas decorrentes de um suposto esgotamento da democracia representativa, dada a complexidade das necessidades e demandas vindas de seus representados.

Nesta dissertação, esses temas também serão abordados, mas a proposta central de discussão é investigar, na trajetória dos 18 anos do OP/BH, o aumento do controle governamental sobre a participação popular e o impacto desse controle para os cidadãos e para a gestão da cidade. Trata-se de um tema ainda pouco explorado na literatura que trata do OP.

A pergunta que se procura responder neste estudo de caso é: qual o impacto do controle governamental sobre a participação no orçamento participativo de Belo Horizonte?

## **1.2 Objetivos**

O objetivo principal desta dissertação é analisar o impacto do controle governamental sobre a participação no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Ao estudar o orçamento participativo, percebe-se que, além da problemática da participação e do controle governamental sobre ela, abordada nesta dissertação, outras questões são recorrentes na literatura que trata do OP. Essas questões se tornaram os objetivos específicos deste estudo. São eles: a) compreender a relação entre democracia representativa e democracia participativa no OP; b) descrever a evolução tecnocrática

da participação no OP; c) avaliar a relevância social da experiência participativa para a gestão da cidade; d) identificar os efeitos distributivos da experiência participativa em Belo Horizonte.

O desafio é construir uma investigação integrada dessas questões que possa auxiliar no entendimento de temas complexos como democracia, representação, deliberação e participação.

### **1.3 Metodologia**

Esta pesquisa tem enfoque qualitativo. Para sua realização, recorreu-se à pesquisa documental, bibliográfica e a entrevistas semiestruturadas. As entrevistas tratam das questões analisadas na pesquisa, conforme roteiro elaborado (ANEXO A). Os entrevistados foram escolhidos pela relevância que representam para o OP/BH, visando a obter visões qualificadas sobre essa experiência participativa e as mudanças na sua operacionalização, observadas ao longo de 18 anos. São eles: o ex-prefeito Patrus Ananias; o cientista político da UFMG, Leonardo Avritzer; a gerente geral do OP na Regional Norte, Senhora Mércia Adriana de Oliveira Cruz e o Senhor Ildeu Pereira de Alvim, líder da COMFORÇA da Regional Leste.

Os documentos e as publicações citados nesta dissertação fazem parte do acervo da Prefeitura Municipal e da Secretaria de Planejamento e Gestão de Belo Horizonte que se encontra catalogado no Arquivo da Cidade. O estudo teórico bibliográfico foi essencial e necessário para fundamentar a questão central desta dissertação, que visa mostrar que as mudanças de regras e procedimentos e a implantação de novas modalidades de OP, ao longo dos anos, aumentaram o controle governamental sobre a participação e o âmbito de deliberação dos cidadãos nessa experiência deliberativa.

Para a descrição e a análise dos dados, foram pesquisados os documentos que expõem a metodologia, as diretrizes e o regimento geral do OP/BH. Os documentos forneceram o esboço do desenho institucional e operacional dessa experiência, assim como a formalização do processo de trabalho e a hierarquização de responsabilidades dos diferentes órgãos públicos envolvidos no processo. Entre esses documentos estão aqueles que divulgam as regras que normatizam a participação, a distribuição dos recursos orçamentários, a composição das reuniões e assembleias, a eleição dos delegados e da COMFORÇA, assim como os relatórios, as avaliações, as propostas, as

recomendações, os diagnósticos e as diretrizes e, por fim, os objetivos e metas dessa experiência participativa. A escolha dos materiais de referência foi determinada pela descrição do OP, conforme documento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. “O OP foi criado para possibilitar à sociedade civil escolher o destino dos investimentos públicos e participar ativamente na melhoria da cidade, democratizando assim a gestão e o planejamento público” (PREFEITURA DE BELO HORIZONTE – Caderno de metodologia e diretrizes do orçamento participativo, 2011/2012).

Para a análise das entrevistas recorreu-se à técnica conhecida como Análise do Discurso. Para os especialistas da Análise do Discurso, Maingueneau (1987) e Pêcheux (1995), entre outros, o discurso é uma construção social, não individual, e que só pode ser compreendido a partir de seu contexto histórico-social. Isso quer dizer que o discurso reflete uma visão de mundo determinada, necessariamente vinculada a seus autores e à sociedade em que vivem.

Segundo Maingueneau (1987), o texto ou o discurso é inseparável do contexto, do quadro social de sua produção e circulação. Essa também é a opinião de Pêcheux (1995). Segundo este autor, o objetivo da análise do discurso é cruzar a via do acontecimento, da estrutura e da tensão entre descrição e interpretação.

A Análise do Discurso adotada nesta pesquisa caracteriza-se essencialmente pela abordagem qualitativa, partindo do pressuposto de que o mundo social não é um mundo natural, mas ativamente construído por pessoas em seu cotidiano. Por isso, a necessidade de uma compreensão mais detalhada das práticas discursivas presentes nas relações sociais dos sujeitos, como crenças, valores, atitudes, motivações, paixões, entre outras, no que diz respeito às interações dos sujeitos em contextos sociais específicos.

#### **1.4 Estrutura da Dissertação**

A sistematização do OP/BH com suas regras, diretrizes, metodologias e procedimentos faz parte do conteúdo do segundo capítulo. Nele, apresenta-se a experiência do orçamento participativo de Belo Horizonte, identificando-se o seu funcionamento e o percurso do processo deliberativo em cada rodada do OP.

A trajetória de mudanças ocorridas ao longo dos anos é tratada no terceiro capítulo. Este destaca as mudanças de regras de funcionamento que afetaram a forma de participação dos cidadãos e as regras orientadoras dos processos deliberativos. Neste

capítulo destaca-se, também, o contexto das propostas e da implementação de novas modalidades do orçamento participativo.

A concepção teórica dessas mudanças na condução da participação popular e seus efeitos políticos serão analisados no capítulo quatro. Nele discute-se o protagonismo do poder público na direção das diversas modalidades do orçamento participativo implantadas. O objetivo dessa discussão é a apresentação sistemática da conclusão de que, na evolução do OP/BH, foi aumentando o controle governamental sobre a participação dos cidadãos, o que alterou o ideal inicial de promover o que foi chamado, a princípio, de governo popular.

Para a elaboração do quarto capítulo, foi fundamental e relevante recorrer às interpretações de diferentes autores que tratam do OP como inovação política. Tal contribuição teórica serviu de base para a comprovação da hipótese de que prevaleceu a racionalidade do gestor público sobre o estímulo à participação. Ou seja, o gestor público passou a valorizar uma administração mais técnica e rigorosa no planejamento de obras e menos espaço para decisões tomadas por cidadãos reunidos em assembleias populares com regras muito flexíveis de fala e de votação.

No quinto capítulo, por meio de uma avaliação crítica, a investigação aponta para mudanças significativas na concepção política e ideológica inicial do OP/BH, voltada para a justiça social, a inversão de prioridades e a participação popular na alocação de parte dos recursos municipais em obras públicas. Ainda nesse capítulo, conclui-se que a concepção ideológica inicial do OP cedeu lugar ao planejamento global da cidade, em que os gestores públicos são os atores principais na tomada de decisões.

O sexto capítulo traz a análise das visões de diferentes atores sobre o OP/BH. O objetivo é colocar a conclusão tirada a partir da pesquisa feita – a de que intervenções governamentais afetaram a natureza da participação popular, na perspectiva de um debate ainda em andamento sobre o sentido e amplitude dessa forma de inovação participativa dentro do sistema político democrático.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais.

## **CAPÍTULO 2 – A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE.**

### **2.1 Contextualizando o orçamento participativo**

O orçamento participativo de Belo Horizonte foi implantado em 1994, por iniciativa do então prefeito Patrus Ananias, eleito poucos meses antes. Sua proposta de campanha era a de uma administração baseada na justiça social, nos princípios da participação popular, na transparência administrativa e na inversão de prioridades, em favor dos cidadãos mais necessitados, como foco principal de investimentos públicos.

A redemocratização e as vitórias de partidos de esquerda em eleições municipais possibilitaram inúmeras inovações institucionais focalizadas na compatibilização de interesses do Estado e da sociedade civil. Uma dessas inovações institucionais foi o Orçamento Participativo, implantado em Porto Alegre, em 1989 e, posteriormente, em Belo Horizonte, em 1994.

Segundo Marquetti e Campos (2008), entre as diferentes experiências participativas adotadas no país após a redemocratização,

o OP teve maior capacidade de empoderar a população de menor renda e de “inverter prioridades”, privilegiando os investimentos públicos e a oferta de serviços públicos nas regiões mais carentes das cidades” (MARQUETTI; CAMPOS, 2008, p. 14).

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte foi idealizado com o objetivo de proporcionar ao cidadão condições de participar efetivamente de decisões relativas à gestão da cidade. No entanto Souza (2001), no artigo *Construção e consolidação de instituições democráticas – papel do orçamento participativo*, em uma revisão da literatura que trata da experiência do OP em Porto Alegre e Belo Horizonte, resulta que há um consenso na literatura analisada de que o OP assegura o acesso do cidadão ao processo decisório local, mas que esse acesso é “induzido e coordenado pelos governantes” (SOUZA, 2001, p. 93).

Entre os estudiosos desta experiência participativa predomina a visão positiva no que se refere ao acesso do cidadão ao processo de deliberação sobre a alocação de recursos orçamentários. No caso de Belo Horizonte, observa-se que a participação foi-se reestruturando e se modificando em virtude de alterações de regras organizadoras dos

processos deliberativos no OP/BH. As mudanças alteraram significativamente o funcionamento dessa experiência, o que afetou as formas e os resultados da participação. Note-se que a iniciativa das mudanças partiu sempre dos governantes.

Vale ressaltar que o OP é considerado um arranjo institucional inovador de participação popular, por meio do qual o cidadão participa diretamente do processo decisório das políticas públicas, visando a uma melhor distribuição dos recursos orçamentários em obras que beneficiem, principalmente, estratos sociais menos favorecidos, que vivem em bairros da periferia ou em áreas vulneráveis dentro da cidade.

Ubiratan (1999) argumenta que a experiência do Orçamento Participativo rompe com a visão tradicional da política brasileira onde o cidadão encerra a sua participação política no ato do voto, e os governantes eleitos fazem o que bem entendem por meio de políticas populistas e clientelistas.

Para Azevedo e Gomes, (2009, p.67),

o Orçamento Participativo é uma inovação institucional brasileira, resultado de um esforço de vários governos municipais ao longo das décadas de 80 e 90 do século XX, formados por coalizões de esquerda, objetivando práticas democráticas de cidadania e a inversão de prioridades do governo.

Para a autora, o OP tem como características básicas a ampliação da participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos e a distribuição de recursos, prioritariamente, para as áreas mais carentes de infraestrutura urbana.

Para esses dois autores, o Orçamento Participativo é uma importante conquista da sociedade brasileira após a redemocratização ocorrida na década de 1980. Ubiratan (1997) ressalta o rompimento da lógica tradicional da política brasileira, segundo a qual o cidadão não tinha mais direito após o voto, enquanto os eleitos se beneficiavam em políticas de interesse próprio. Azevedo e Gomes (2009, P.67) destaca a participação popular na deliberação de recursos públicos priorizando as áreas mais carentes da população. São duas conquistas democráticas de grande valia para os municípios que adotaram o OP.

As conquistas democráticas apontadas por Ubiratan (1999), Azevedo e Gomes (2009) resultaram em experiências participativas, como é o caso do OP, e fazem parte de um processo de lutas da sociedade civil em prol da democracia e da justiça social. O

novo texto constitucional de 1988 legitima, pelo menos em parte, esse ideal democrático, pois ampliou a cidadania e promoveu a descentralização política, administrativa e financeira dos municípios. A primeira insere os cidadãos no processo decisório da política pública local; a segunda transfere recursos dos demais níveis do governo e possibilita a criação de novos tributos para os municípios, o que, teoricamente, produz maior arrecadação e, por consequência, cria condições de melhor distribuição dos recursos públicos. Essa inovação constitucional foi ressaltada por Marquetti (2008). Segundo este autor, a Constituição Brasileira de 1988 legitimou o poder civil e alterou o balanço do poder no país, transferindo recursos e encargos para os estados e municípios. Ou seja, o texto constitucional de 1988 fortaleceu os municípios e assegurou aos cidadãos a oportunidade de participar e de deliberar sobre a utilização de recursos alocados a políticas sociais.

Do ponto de vista institucional, a Constituição de 1988 possibilitou aos estados e municípios um grau significativo de autonomia para arrecadar e aplicar o dinheiro público segundo planejamento próprio.

No entanto, do ponto de vista do cidadão, o “Estado de Direito” legitimado no texto constitucional não foi suficiente para garantir a participação e a deliberação dos cidadãos no que concerne ao orçamento municipal, uma vez que depende de decisão do chefe do executivo, o prefeito municipal, com aprovação da Câmara dos Vereadores, criar as condições institucionais para que isso ocorra.

No contexto da redemocratização, intensifica-se a insatisfação da sociedade civil quando não tem suas reivindicações atendidas pelo poder público. Cada vez mais é questionada a legitimidade da política tradicional face às demandas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que partidos de esquerda fortalecem-se eleitoralmente e conseguem eleger prefeitos.

Esse embate entre governo e sociedade civil, no caso de Belo Horizonte, alcançou dias melhores com a vitória de Patrus Ananias, para a Prefeitura de Belo Horizonte, dada sua determinação em governar para todos. Essa determinação abriu espaço para o diálogo e para experiências participativas populares, o que resultou em diretivas mais democráticas de gestão pública municipal. O OP/BH foi a expressão dessa interação política entre governo e sociedade civil.

No entender de Santos (2002), as pressões sociais acabaram por forçar o Estado a reconhecer a sociedade civil como um ator político, o que favoreceu a aproximação e

o diálogo entre as partes. Essa também é a opinião de Somarriba (2005). Segundo esta autora, o orçamento participativo foi proposto como um novo modelo de gestão da cidade, buscando democratizar a relação Estado/Sociedade Civil, ampliando, assim, o controle democrático sobre os recursos e as políticas municipais. A autora ressaltou a importância de aumentar o grau de envolvimento da população com a administração municipal, sendo esse o caminho para que os cidadãos possam perceber com maior clareza a relação entre as decisões políticas dos governantes e as condições sociais em que vivem.

As relações entre Estado e sociedade civil são sempre complexas e conflituosas e nem sempre bem delineadas. Bresser Pereira (1997) argumenta que, à medida que a democracia avança, as classes dominantes são forçadas a fazer concessões para as classes dominadas. Na opinião deste autor, o Estado é o provedor dos benefícios sociais, o que lhe permite atenuar e, ao mesmo tempo, legitimar as relações de dominação. Tal característica não impede que a aproximação do Estado com a sociedade civil resulte, muitas vezes, em políticas públicas mais favoráveis para a população.

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte originou-se desse momento histórico de mudança na interação entre Governo e sociedade civil. Nas palavras de Ubiratan (1997), o governo municipal, ao implantar o OP, rompe com a tradicional política hierarquizada e clientelista da história republicana brasileira, e a sociedade civil conquista um espaço mais democrático de negociação política.

Portanto o OP é o resultado de novas formas de relação entre o Estado e os cidadãos. Nesse contexto, combinam-se aspectos da democracia representativa e da democracia participativa ou direta. Em linhas gerais, quando falamos em democracia representativa, estamos nos referindo a um sistema de decisões políticas deliberadas por aqueles que foram eleitos para tal finalidade, através do sufrágio universal. Eleitas, essas pessoas gozam do direito de decidir sobre os interesses gerais da coletividade que as elegeu. No caso da democracia participativa ou direta, o cidadão participa do processo decisório sem intermediários, por meio de assembleias, plebiscitos ou referendos. Nesse caso, as decisões são tomadas a partir da vontade da maioria ou através do consenso entre os participantes.

## 2.2 A experiência de implantação do orçamento participativo em Belo Horizonte

Segundo Pires (2008), simultaneamente às transformações no contexto político-social, várias mudanças institucionais relevantes vinham sendo processadas em Belo Horizonte, desde a década de 1980, que facilitaram a implantação do OP na cidade.

Entre essas mudanças, o autor destaca:

a) o Legislativo municipal inclui o princípio participativo para a administração da cidade na elaboração da Lei Orgânica, com a organização de instâncias de participação popular na tomada de decisão sobre políticas públicas; b) a implantação de políticas que continham um componente participativo, como o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), o Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano (Prodasec), o Programa Participativo de Obras Prioritárias (Propar), a subdivisão em administrações regionais e a criação dos conselhos comunitários (PIRES, 2008, p. 59).

Para Pires (2008), essas iniciativas geraram um processo de aprendizagem organizacional, o que favoreceu a implementação de práticas e experiências participativas, como é o caso do OP.

Eleito, Patrus Ananias aproveitou esse momento institucional favorável e, imediatamente, colocou em prática um modelo alternativo de gestão que se distinguisse efetivamente da relação clientelista do modelo tradicional, marcado pela troca de favores entre vereadores e lideranças comunitárias, visando à aprovação de determinadas obras. O novo formato de gestão seria pautado na participação dos cidadãos em processos deliberativos, nos quais as reivindicações por obras e serviços seriam apresentadas, discutidas e votadas pelos próprios moradores de cada região da cidade. Tais processos permitiriam à Prefeitura Municipal conhecer melhor as necessidades e carências desses territórios e, a partir daí, planejar com mais eficiência e eficácia a distribuição dos recursos municipais destinados à execução de obras públicas.

Esse novo formato de gestão pressupunha coibir o clientelismo e implantar a transparência administrativa, a democratização das informações e a elaboração do orçamento municipal de forma participativa, por meio do qual se operaria a inversão de prioridades governamentais em prol da justiça social.

Para os novos gestores municipais, essa proposta impunha um redirecionamento da política municipal no sentido de criar novos critérios para os gastos públicos. Com

isso, buscava-se novo padrão de equilíbrio do orçamento municipal, diretiva proposta pela Lei Orçamentária Municipal.

A implantação do OP/BH demandou um grande empenho da Prefeitura Municipal, em conjunto com órgãos da administração direta e indireta, administradores regionais e representantes das Secretarias de Planejamento, Orçamento e Governo para execução do OP.

Em linhas gerais, o orçamento participativo consiste em um processo que envolve a participação popular na definição que orienta a distribuição de investimentos em obras públicas para a cidade. O processo envolve duas rodadas de assembleias regionais intercaladas por uma rodada de reuniões nos bairros, na primeira fase. Em seguida, realizam-se os fóruns das prioridades regionais, quando são eleitos os delegados que monitoram os empreendimentos aprovados no fórum municipal por meio das Comissões Regionais de Fiscalização das Obras do Orçamento Participativo (COMFORÇA).

O OP é, então, considerado uma experiência ou estratégia de promoção da participação dos cidadãos adotada pelo Executivo Municipal em Belo Horizonte, a partir de 1994, tendo por objetivo criar um novo formato de gestão em que o cidadão possa participar e de deliberar sobre processos decisórios relativos à definição dos gastos públicos municipais. A partir dessa experiência, pretende-se que o cidadão conheça melhor a sua realidade e a realidade da cidade no que se refere ao provimento de bens e serviços públicos.

A troca de informação e a disputa por uma parte do orçamento entre os diferentes atores que participam do processo participativo, isto é, representantes das Administrações Regionais, representantes de Associações de Bairro e outras entidades civis no OP, muitas vezes resultam em longos debates e negociações, antes de se chegar a um consenso sobre as obras a serem executadas. Nessa perspectiva, o OP caracteriza-se como uma estratégia política mediadora de conflitos de interesses entre os cidadãos e o governo. O resultado dessa experiência, para aqueles que a vivenciam, é o pleno exercício da cidadania e da democracia, por meio do qual os resultados são obtidos por consenso. Essa dinâmica corrobora a interpretação de autores como Avritzer (2003), Azevedo e Gomes (2008), que defendem a tese de que o OP possibilita a compatibilização entre elementos da democracia participativa ao lado de regras que caracterizam o modelo da democracia representativa. Em outras palavras, o OP é

estruturado de forma a permitir maior participação da sociedade civil no processo de planejamento de gastos públicos.

### **2.3 As regras do OP/BH**

A experiência do orçamento participativo se fundamenta no reconhecimento do direito de participação do cidadão no planejamento de políticas públicas. O desafio dessa experiência é democratizar a gestão municipal através da participação popular nos assuntos do executivo. Para a realização do OP, cabe à Prefeitura Municipal criar regras e procedimentos que organizam sua implementação. As regras gerais e permanentes são abaixo descritas.

I – Regras relativas à distribuição dos recursos e à participação:

- a) A participação dos cidadãos tem caráter deliberativo, isto é, cabe à população decidir sobre as obras a serem executadas na cidade, a cada ano, de acordo com prioridades das regiões da cidade.
- b) A definição do montante de Recursos Ordinários do Tesouro Municipal que caberá ao OP é oficial, isto é, cabe ao governo municipal. O montante aprovado corresponde a 5% da receita tributária municipal. Em 1994, esse montante foi assim distribuído: 50% divididos igualmente entre as regionais e 50% divididos conforme valores do Índice de Qualidade de Vida Provisório. Esse Índice tem como referência de cálculo a renda *per capita* média em cada região da cidade.
- c) A população escolhe os representantes, por região, para compor as Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – COMFORÇAS.

As regiões administrativas do município de Belo Horizonte são assim divididas: 1) Venda Nova; 2) Norte; 3) Pampulha; 4) Nordeste; 5) Noroeste; 6) Leste; 7) Oeste; 8) Centro-Sul; 9) Barreiro. Para efeito de identificação das obras, essas regionais foram subdivididas de acordo com os seguintes critérios: a) cada regional contém de três a seis

sub-regiões; b) a população de cada sub-região deve ser aproximadamente igual; c) o comparecimento da população de cada região às assembleias do OP deve ser facilitado.

II – Regras relativas à promoção da cidadania e da inversão de prioridades.

- a) Criação de estímulos para promover a participação dos governados nas decisões relativas à alocação de recursos públicos.
- b) Compromisso do governo municipal com a inversão de prioridades, ou seja, com o atendimento de necessidades mais urgentes das populações menos favorecidas da cidade.
- c) Estímulo à participação de entidades organizadas de Belo Horizonte, como sindicatos, associações de bairros, grupos culturais, religiosos e de jovens, comissões e conselhos setoriais (Saúde, Educação e Meio Ambiente), entre outros, nas decisões públicas do OP.
- d) Divulgação de informações sobre a situação financeira e administrativa da Prefeitura Municipal, principalmente no que se refere a receitas e despesas do município, tornando-as referência para os debates sobre prioridades de obras a serem financiadas.

#### **2.4. A estrutura operacional do OP/BH**

Atualmente, a dinâmica do Orçamento Participativo Regional consiste em realizar, a cada dois anos, plenárias com a população nas nove regionais da cidade, para a definição de empreendimentos a serem executados pela Prefeitura de Belo Horizonte. Essa regra alterou o princípio de rodadas anuais do OP. Antes de o processo ser iniciado, a prefeitura torna públicas as diretrizes do OP. Esse documento visa uniformizar procedimentos e trazer orientações e definições para cada política setorial, bem como informar sobre a metodologia que define as regras de funcionamento de cada etapa do processo.

Para viabilizar a dinâmica do OP, foi necessário o envolvimento de diferentes órgãos públicos municipais:

**Órgãos envolvidos:** a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão é a executora do OP. Para seu encaminhamento, essa Secretaria conta com a parceria da Gerência do Orçamento Participativo (GEOP), da Gerência do Orçamento Participativo Regional (GEROP), da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), responsável pela execução das obras nas Zonas Especiais de Interesse Social, e da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), responsável pela execução de obras nos demais zoneamentos da cidade, conforme definidos no Plano Diretor da cidade. Também participam deste grupo todas as Secretarias Regionais, Empresas Públicas, Autarquias e Fundações Municipais.

**Monitoramento:** o monitoramento do Orçamento Participativo é feito pelas Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização do OP (COMFORÇAS) e pelo Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GGOP), composto por representantes da prefeitura. O objetivo é monitorar a execução das obras, informar sobre seu andamento e encaminhar a solução de eventuais problemas.

Fazem parte do GGPO: a) a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação (SMPL) e sua Secretaria Adjunta de Planejamento; b) a Secretaria de Política Urbana (SMURBE) com as suas adjuntas e suas empresas e/ou autarquias municipais: Meio Ambiente, Regulação Urbana, Habitação, Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), Fundação de Parques Municipais (FPM), Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL); c) a Secretaria de Política Social e suas adjuntas (Assistência Social e Esportes); d) a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e a Secretaria Municipal de Saúde (SMS); e) a (FMC) e as nove Secretarias Municipais de Administração Regional.

A Coordenação Geral do OP é exercida pelos Secretários de Governo e Planejamento, cabendo-lhes estabelecer as diretrizes gerais de cada rodada do OP. A Coordenação Executiva do OP é exercida conjuntamente pelo Gabinete do Prefeito, Coordenadores de Administrações Regionais e Departamento de Orçamento. Compete a essa coordenação organizar e executar o calendário de atividades, convocar a plenária de Coordenadores de Participação Popular e Administradores Regionais para discutir a execução do OP e avaliar os resultados das decisões tomadas.

Para encaminhamento das etapas do OP, a Coordenação Executiva (CE) conta com coordenações específicas. A etapa de levantamento e priorização de investimentos fica a cargo da Coordenação do Plano de Obras (CPO), composta por membros da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL) e do Departamento de Ação Regional (DARGO). A etapa de discussão do Plano Diretor fica a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento (SMP). A etapa de levantamento e priorização de projetos e atividades setoriais de trabalho fica a cargo da Coordenação Executiva (CE), acrescida de um representante das Secretarias de Educação, Saúde e Meio Ambiente.

As COMFORÇAS e o GGOP têm como atribuição: a) reunir-se periodicamente para discutir, com base nas informações prestadas pela Prefeitura, o andamento da execução orçamentária e a prestação de contas do cumprimento das prioridades estabelecidas; b) junto com a Prefeitura, discutir e acompanhar a preparação da participação no orçamento municipal do exercício seguinte; c) acompanhar e fiscalizar as obras, os gastos e a prestação de contas; d) explicar, prestar informações e ouvir a comunidade, sempre que for necessário; e) solicitar esclarecimento e informações à Prefeitura, sempre que necessário; f) designar pelo menos dois de seus membros efetivos para acompanhar os processos de licitação de projetos das obras aprovadas.

A solenidade de abertura de cada orçamento participativo conta com a presença do prefeito municipal, de representantes das secretarias envolvidas com o OP, de gestores municipais, de membros das COMFORÇAS e da população em geral. Nessa abertura, são apresentadas aos cidadãos as diretrizes e metodologias do OP, assim como seu calendário anual ou bianual, que contém a agenda das etapas a cumprir para o ano em exercício.

A partir daí, seguindo o cronograma estipulado e divulgado pela Prefeitura, são realizadas as rodadas do OP/BH, assim definidas:

1ª rodada – assembleia sub-regional, considerada de **participação direta**, para prestação de contas do exercício anterior e apresentação dos critérios para o próximo exercício;

2ª rodada – assembleia sub-regional, considerada de **participação direta**, para levantamento das propostas; reuniões nos bairros, com **participação direta**, para a definição de qual empreendimento será reivindicado;

3ª rodada- assembleias sub-regionais, com **participação direta**, para a pré-seleção dos empreendimentos apresentados pelas comunidades e eleição dos representantes das sub-regiões para o Fórum Regional.

Após a 3ª rodada, realizam-se:

- a) caravana das prioridades, com **participação indireta**, que se realiza por meio de visita aos locais com solicitação de obras;
- b) estimativa dos custos, com **participação indireta**, que reúne pessoas para realizar vistoria e propor estimativa dos custos.

Finalizando o processo do OP, acontecem:

- a) o Fórum Regional, com **participação indireta**, (delegados) para discussão e aprovação das obras para o Plano Regional de Obras e para eleição da COMFORÇA;
- b) Fórum Municipal, com **participação indireta**, (delegados) para entrega ao Prefeito do plano de obras do OP para o ano em curso (ver organograma das etapas do OP no ANEXO B).

Com as regras já estabelecidas, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte lançou, em 1994, o primeiro OP Regional de Belo Horizonte com o slogan “**Agora sua voz tem vez na cidade**”.

## **2.5 Regras de funcionamento das rodadas do OP/BH**

A pauta das rodadas do orçamento participativo é preparada pela Coordenação Geral do OP em discussão com os Administradores Regionais e com os Coordenadores de Participação Popular.

A primeira rodada do OP começa em março, com as assembleias sub-regionais abertas à participação popular. Esta etapa é coordenada pelos Administradores Regionais e por equipes da PBH. Nesta primeira assembleia, a Prefeitura presta esclarecimento sobre o orçamento municipal, apresenta a situação econômico-financeira do município, presta conta dos projetos em andamento, fornece aos participantes informações gerais das etapas do OP, tira dúvidas, divulga o Calendário de Atividades do OP e instrui sobre o correto preenchimento dos formulários de solicitação de obras.

Embora esta primeira rodada seja considerada de participação direta, fica claro o inteiro domínio dos representantes do governo na condução das etapas, na fixação das regras e procedimentos do OP, restando aos cidadãos participantes apenas conhecê-las. Assim sendo, a participação dos cidadãos, na primeira assembleia do OP, resume-se ao conhecimento de regras e calendário das atividades, não sendo possível a eles modificar a formatação dessa prática, já definida pelas autoridades municipais.

A segunda rodada de assembleia tem como participantes os Administradores Regionais, equipes da PBH e os moradores das sub-regionais. Esta assembleia também é considerada de participação direta. Nesta rodada, ainda é forte a interferência da equipe da PBH e dos Administradores Regionais nas discussões que deliberam sobre os recursos disponíveis para investimento, sobre a realidade social e física de cada região e sobre a escolha de obras prioritárias. Estas, segundo a Prefeitura, devem ser selecionadas com base em critérios de interesse social, como a saúde, a educação, a habitação, o transporte e a infraestrutura viária.

A Coordenação Geral do OP define a quantidade de recursos para cada região, usando como critério o Índice de Qualidade de Vida Provisório, que leva em consideração a população e a renda *per capita* média da região, elaborado a partir de dados do IBGE. Essa condição, de acordo com Wampler e Avritzer (2004), garante melhor distribuição dos recursos entre as regiões, embora não determine a forma como esses recursos devam ser utilizados. As informações sobre a realidade social das regiões ficam a cargo dos Administradores Regionais que, de posse desses dados, buscam influenciar as discussões com os moradores.

No entanto é nessa etapa do OP que a população local começa a ter voz. Segundo Wampler e Avritzer (2004), é intensa a disputa política entre os participantes nessas assembleias, visando a garantir maior acesso aos recursos. Segundo esses autores, é nesse momento que a participação atinge o seu ápice, quando os participantes buscam mobilizar o maior número possível de pessoas para aumentar a chance de uma determinada obra ser a escolhida entre as demais, pois nenhum grupo é grande o suficiente para ter o seu projeto garantidamente escolhido. Tal situação estimula a negociação entre as regionais no que se refere à definição de prioridades. Essa movimentação proporciona aos envolvidos no OP o exercício político de cidadania e democracia, conforme se propõe na concepção desse processo participativo.

Após essa assembleia, acontecem as reuniões nos bairros para a definição dos empreendimentos a serem reivindicados. Nesta etapa, a Prefeitura não está presente, e os Administradores Regionais comparecem apenas quando solicitados. Portanto, nesse momento, a população e os representantes das Associações Comunitárias estão em pleno processo de participação e de deliberação. São eles os atores desse ato, ou seja, cabe aos moradores de cada região a decisão de escolher as obras a serem reivindicadas. Nesse caso, a participação é, de fato, direta, sem intermediários.

Na terceira assembleia, a equipe da PBH e os administradores regionais estão presentes. Nesta ocasião, os moradores entregam à equipe da Prefeitura os formulários com a relação das obras escolhidas para apreciação. Também nessa assembleia é realizada a eleição para os representantes, que são os delegados da sub-região, aos quais caberá representar os cidadãos no Fórum Regional das Prioridades Orçamentárias. Esta etapa é a última em que o cidadão participa diretamente das deliberações. A partir daí, os delegados decidirão em nome da população que os elegeu.

Entre a terceira rodada e o Fórum Regional, os delegados eleitos, os administradores regionais e as equipes da Prefeitura visitam os locais indicados como obras prioritárias de cada regional. Este evento é chamado de **Caravana das Prioridades**. Ao mesmo tempo, técnicos da URBEL e da SUDECAP fazem a vistoria e a estimativa de custo das obras indicadas. Nesta etapa, os moradores da região estão fora do processo decisório.

O Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias é composto pelas equipes da PBH, pelos administradores regionais e delegados eleitos na terceira assembleia. O Fórum Regional tem regimento próprio, definido pela coordenação geral do OP. O regimento estabelece a sequência dos trabalhos e as regras gerais que orientam as discussões e aprovação das obras e a eleição da Comissão de Acompanhamento e fiscalização do OP (COMFORÇA).

A COMFORÇA tem um importante papel no OP, uma vez que lhe cabe direcionar a discussão das prioridades locais, acompanhar e fiscalizar as obras, prestar contas dos investimentos e deliberar sobre a escolha das obras que serão encaminhadas à Prefeitura para execução. Portanto essa Comissão funciona como um arranjo institucional do poder público para assegurar a representação dos interesses populares, acompanhando, fiscalizando e definindo, junto aos cidadãos e aos representantes do

Executivo, as prioridades locais, o que faz da COMFORÇA uma mediadora entre o governo e os cidadãos moradores em cada região.

O Regimento do Fórum Regional estabelece três regras para a votação de escolha das obras, a saber: a) a discussão dos subgrupos, combinada com uma votação numa assembleia geral que homologa os acordos; b) a aplicação da regra da maioria na assembleia final; c) a combinação da regra da maioria com a votação secreta.

Azevedo (2003) conclui que, entre as três regras de votação para a escolha das obras admitidas no Regimento dos Fóruns Regionais, a mais condizente com o caráter participativo é a primeira, ou seja, aquela que permite a discussão dos subgrupos combinada com uma votação numa assembleia geral. No entanto ela não é a opção que prevaleceu nas regionais nas várias edições do OP/BH. Segundo essa autora, a variação da regra numa etapa decisória do OP é preocupante, uma vez que a aplicação de diferentes regras pode gerar diferentes resultados e, também, afetar a confiança do cidadão, o que tem consequências na sua motivação para participar do processo.

A última etapa do OP é o Fórum Municipal, que tem a presença do Prefeito Municipal, das equipes de governo e de representantes da população que participaram das etapas anteriores. Esta cerimônia de encerramento tem um caráter político. Nela, oficializa-se a entrega do Plano Regional de Obras ao Prefeito Municipal e fica, assim, firmado um compromisso político.

## **2.6 Alguns critérios específicos do OP/BH**

### *2.6.1 Critérios para a alocação de cota de recursos*

Para que uma sub-região tenha pelo menos uma obra aprovada, dentro de sua cota de recursos, é exigida uma taxa mínima de presença dos moradores, definida em 0,5 % da sua população, calculada conforme dados do último censo realizado no país. O comparecimento abaixo da quota mínima leva a uma redução proporcional dos recursos ou até à redistribuição dos recursos para as demais sub-regiões.

### *2.6.2 Critérios para a escolha dos delegados*

Os delegados são escolhidos da seguinte forma:

- 1 delegado(a) representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida;
- 1 delegado(a) para cada 10 presentes, até o limite de 200 moradores presentes;
- mais um delegado(a) para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes;
- mais um delegado(a) para cada 20 presentes, acima de 400 presentes.
- Para cada delegado(a) escolhido(a), é eleito(a) um suplente.

### *2.6.3 Critérios para a eleição da COMFORÇA*

A COMFORÇA deve ser composta de acordo com as seguintes faixas de delegados presentes na plenária:

- até 180 delegados presentes – 20% dos delegados presentes;
- de 181 a 270 delegados presentes – 15% dos delegados presentes;
- de 271 a 360 delegados presentes – 12 % dos delegados presentes;
- acima de 360 delegados – 10% de delegados presentes.

Esse conjunto de procedimentos e de regras de planejamento e gestão sofreu modificações, ao longo do tempo, para atender a crescentes demandas populares, assim como para superar problemas políticos, operacionais, administrativos e orçamentários do município. Tais alterações ficaram claras em cada chamada do OP, quando a Prefeitura Municipal propôs diferentes metodologias e diretrizes de execução do processo. No entanto, mesmo diante dos ajustes e de diferentes regras em cada chamada do OP/BH, é possível verificar que a participação popular tem sido efetiva nesta prática de condução do debate e de deliberação relativa à alocação dos recursos públicos em políticas que são benéficas para as classes sociais menos favorecidas da cidade.

Na introdução desta dissertação, o estudo proposto foi justificado pela importância alcançada pelo OP na gestão pública da cidade de Belo Horizonte. Mas este estudo também se justifica por ser o OP uma experiência de participação popular inovadora no Brasil, que possibilitou a aproximação entre governantes e governados,

que, juntos, deliberam sobre políticas públicas municipais em prol da minimização das desigualdades sociais existentes na cidade.

Para dar sequência à análise desta experiência, serão apresentadas, no próximo capítulo, as principais mudanças ocorridas nas regras organizadoras do OP/BH, desde sua implantação, em 1994, até 2012, quando novas modalidades já estavam em operação. O objetivo, ao navegar por esse percurso, é identificar as mudanças nas regras da participação e seus impactos na dinâmica e nos resultados do processo deliberativo.

## **CAPÍTULO 3 - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE: DA ORIGEM AO “DESTINO”**

Neste capítulo, são apresentadas as principais mudanças nas regras de funcionamento do OP/BH que influenciaram a forma de participação dos cidadãos nos processos decisórios próprios desta modalidade de definição da alocação de recursos orçamentários municipais.

### **3.1 A memória da origem**

Pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas (2007) revelam que o Brasil possui uma elevada e contínua desigualdade na distribuição de renda e da riqueza. Segundo essas pesquisas, em 2005, a renda *per capita* dos 10% mais ricos era 50 vezes maior do que a renda *per capita* dos 10% mais pobres.

Esses dados mostram a urgência de se construírem, no país, formas de redistribuição da riqueza que possam reverter tamanha desigualdade. “Uma questão fundamental para as esquerdas e para o movimento popular é como reduzir as enormes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira” (MARQUETTI; CAMPOS, 2008, p. 13).

Para os estudiosos da desigualdade social, um caminho possível para diminuí-la é a construção de instituições democráticas capazes de alcançar a população mais pobre, abrindo espaço para que essa população possa participar diretamente da definição de políticas públicas que as beneficie.

No Brasil, esse caminho foi aberto com a redemocratização do país que se concretizou nos anos de 1980. Desde então, ampliou-se o debate sobre políticas públicas, democracia, cidadania e participação popular nas decisões públicas. A abertura democrática possibilitou a implantação de inúmeras inovações institucionais que buscam associar interesses do Estado e da sociedade civil. Uma dessas inovações foi, como já se afirmou antes, o Orçamento Participativo.

O OP tornou-se um programa participativo de grande reconhecimento no Brasil e fora dele. No final de 1990, atravessou fronteiras e despertou o interesse de diferentes agências de cooperação internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU),

o Banco Mundial, a Comissão Europeia. Atualmente, esta experiência participativa está espalhada por alguns países da América Latina e da Europa.

No entanto, apesar de esta experiência participativa já estar incorporada na política orçamentária municipal de Belo Horizonte há mais de 18 anos, o OP ainda necessita da boa vontade política do Prefeito Municipal para acontecer. Essa condição pode colocar em risco a participação dos cidadãos em decisões municipais sobre a alocação e distribuição de obras na cidade.

Depois de 20 anos de participação de cidadãos, líderes governamentais e ativistas políticos nos espaços participativos no Brasil, ainda existe uma considerável incerteza sobre como esses programas têm transformado o governo e a sociedade (WAMPLER, 2010, p. 394).

Sob esse prisma, é possível identificar uma constante tensão entre a participação como concessão do governante e a participação como direito do cidadão. Por um lado, existe a pressão da sociedade civil por uma política social mais participativa e distributiva, voltada para as camadas menos favorecidas. Por outro lado, observa-se a dificuldade de o Executivo ceder parte do poder a ele concedido legitimamente, através do voto, por meio das eleições. O OP insere-se nessa tensão.

No OP, a sociedade civil tem a oportunidade de participar do processo de escolha de obras públicas a serem executadas pela Prefeitura Municipal. No entanto é bom lembrar que cabe ao Prefeito Municipal a decisão de propor o orçamento municipal à Câmara de Vereadores, que deve aprová-lo. Nas negociações entre os poderes, coloca-se o montante a ser reservado ao OP.

Aparentemente, essa tensão não compromete os resultados do OP em cidades como Porto Alegre, Pelotas, São Bernardo do Campo, Santos e Belo Horizonte, entre outras, que, segundo estudiosos, apresentam resultados participativos e distributivos positivos. Entre essas cidades, Belo Horizonte tem uma das mais expressivas experiências do OP, sendo por isto vencedora de importantes prêmios de boa governança, como os da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Ford e ONU/Habitat.

No entanto essa tensão merece ser avaliada com um pouco mais de cuidado. Sabe-se que o OP é o resultado de um contexto de significativa mobilização popular em favor da democracia e de novas formas de gestão pública. Esta proposta de ampliação da democracia por meio do estímulo à participação, como é o caso do OP, baseou-se em um conjunto de regras e procedimentos operacionais definidos e controlados pelos

gestores municipais. Disso decorre a importância de compreender como as regras e procedimentos definem e controlam a participação e os seus resultados.

### **3.2 A evolução das regras de organização das etapas do OP/BH**

Como mencionado acima, a implantação do Orçamento Participativo de Belo Horizonte concretizou-se através de um conjunto de regras e procedimentos operacionais definidos e controlados pelo Executivo Municipal. Nesses termos, uma parte do orçamento municipal seria aplicada de acordo com prioridades definidas pela população, que passaria a discutir e a deliberar sobre obras públicas a ser executadas na cidade pela Prefeitura Municipal.

Essa experiência participativa veio a se concretizar por meio de assembleias populares com a participação direta dos cidadãos na escolha de obras prioritárias em cada regional e nos Fóruns Regionais deliberativos, conforme apresentação feita no item 1.5 desta dissertação.

Esta articulação política entre atores representantes do Poder Executivo e atores representantes da sociedade civil, vinculados em momentos de participação direta e indireta, define o que chamamos de desenho institucional do OP/BH. Na concepção de Avritzer (2003), o OP possibilita a compatibilização entre elementos da democracia participativa ao lado de regras que caracterizam o modelo da democracia representativa. Para esse autor, parece estar claro que, quando se fala em debate democrático no OP, trata-se de procurar uma forma de articulação entre representação e participação. Em outras palavras, há etapas que permitem maior presença da sociedade civil no processo participativo e etapas que envolvem maior controle do poder público no processo. Para Azevedo (2003), a experiência do orçamento participativo remete a discussões fundamentais em pauta no debate democrático contemporâneo, referindo-se à relação entre Estado e sociedade civil e à conexão entre democracia representativa e democracia direta, assim como a discussões em torno da eficiência, eficácia e *accountability* na gestão pública contemporânea.

### **3.3 A trajetória do Orçamento Participativo de Belo Horizonte: mudanças de regras e impactos nos resultados de processos deliberativos**

#### *3.3.1 Orçamento participativo 1994, 1995, 1996 e 2007: regras utilizadas*

Na avaliação da Secretaria Municipal de Planejamento (1997), veiculada no documento *Diretrizes para o aprimoramento do orçamento participativo*, a implementação do OP/BH promoveu uma profunda mudança política na cidade. Para a população, significou a inauguração de um canal direto e transparente de interlocução entre o Governo e diferentes segmentos sociais com reivindicações próprias; para a Prefeitura, significou um intenso questionamento e remanejamento de seus métodos de planejamento e execução de investimentos públicos.

Para os organizadores desta experiência participativa, o desafio das regras a ser seguidas passa pela combinação das premissas expressas na concepção original do OP, principalmente no que se refere ao caráter decisório das discussões e do amplo processo de participação popular que prevê a escolha, pela população, de um conjunto de intervenções na cidade. O processo implica, também, o aprimoramento de diretrizes de governo, levando em conta o custo que esta prática impõe ao orçamento municipal.

Segundo o documento, *Diretrizes para o aprimoramento do orçamento participativo (2007)*, o OP de 1994 encontrou a Prefeitura despreparada para atuar de forma eficaz, o que gerou alguns problemas na sua execução. Foram destacados os seguintes problemas: primeiro, o desconhecimento do processo por parte dos participantes; segundo, um grande número de obras foi aprovado sem uma orientação técnica e financeira adequada, o que provocou um desequilíbrio entre execução e custos para a Prefeitura. O resultado foi o desencadeamento de conflitos entre as demandas populares e os limites da administração pública para atender a essas demandas.

Esse impasse entre demanda e execução alertou a Prefeitura de que a legitimidade do OP estava diretamente ligada ao compromisso governamental de efetuar as obras deliberadas no Fórum Regional. Do contrário, a inovação perderia credibilidade e, conseqüentemente, diminuiria o interesse pela participação. A partir dessa avaliação, no OP de 1995, a Prefeitura buscou determinar, com rigor, o volume

dos recursos disponíveis e sua compatibilidade com os custos das obras já escolhidas. Essa medida garantiu confiança nas relações entre as partes e maior espaço para a negociação das demandas seguintes.

Na primeira assembleia popular do OP de 1995, a Prefeitura foi minuciosa nos esclarecimentos sobre as etapas do processo participativo, sobre a situação econômico-financeira da Prefeitura e sobre os recursos disponíveis para o ano corrente. Na segunda assembleia, a Prefeitura distribuiu os formulários para a indicação de obras e recomendou que a escolha delas fosse feita de acordo com critérios técnicos implantados no OP daquele ano.

### *3.3.2 A introdução da análise das prioridades por meio de critérios técnicos*

Para solucionar os problemas decorrentes do primeiro OP, a Prefeitura criou a Coordenação do Plano de Obras do Orçamento Participativo, composta pela Coordenação Geral do OP (Secretaria de Planejamento e Governo), pelas Administrações Regionais, pela URBEL e pela SUDECAP. Esta ficou responsável por superar os problemas de execução e agilizar a conclusão de obras aprovadas, visando a evitar um retrocesso na experiência participativa do OP.

A aplicação de critérios técnicos no segundo ano do OP gerou muito desconforto e confusão entre os participantes, ainda em fase de adaptação ao processo participativo. Tal situação levantou duas questões importantes: primeiro, a interferência da Prefeitura em decisões que deveriam caber aos cidadãos em um processo deliberativo que, em princípio, pretende ser difusor da participação direta; segundo, a necessidade visualizada pela equipe da Prefeitura de planejar melhor ações e gastos vinculados ao OP.

Paralelamente ao OP Regional de 1995, a Prefeitura, com a intenção de compatibilizar diferentes políticas públicas, realizou cinco Fóruns Setoriais focalizando as áreas da saúde, educação, desenvolvimento social, meio ambiente e administração. A expectativa era orientar as decisões, de modo que fossem aprovadas apenas as obras tecnicamente viáveis e condizentes com a capacidade orçamentária da Prefeitura.

Ainda em 1995, segundo divulgação do Portal do OP de Belo Horizonte (2011), agravou-se na cidade o problema da política habitacional para a população de baixa renda, o que motivou a Prefeitura Municipal a propor a discussão de uma nova

modalidade do OP, a saber, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH). Essa nova modalidade visava a planejar a oferta de moradias para as famílias de baixa renda sem casa própria ou morando em situação precária.

No OP de 1996, segundo o *Relatório de Avaliação da Operacionalidade do Orçamento Participativo de Belo Horizonte*, houve um avanço no sentido de compatibilizar a execução de obras com as condições operacionais e financeiras da Prefeitura, apesar das dificuldades de harmonizar as diversas visões técnicas dos diferentes órgãos executores do OP. Nesse ano, os Fóruns Setoriais foram suspensos, e as demandas dos setores de Saúde, Educação e Meio Ambiente passaram a fazer parte do preenchimento do formulário de reivindicação de obras. Também as primeiras rodadas do OP foram unificadas, contando com a presença do Prefeito Municipal, membros do secretariado e representantes da Câmara Municipal, num esforço de consolidar o OP e aproximar os vereadores do processo participativo.

Em 1996, a Prefeitura lançou, então, a nova modalidade de OP – o OP Habitação, sob a coordenação da URBEL. O OP Habitação foi implantado com as mesmas características do OP Regional, ou seja, uma experiência participativa em que associações de bairros e núcleos de sem casa pudessem deliberar sobre o planejamento de novos assentamentos. O OP Habitação contribuiu para consolidar o recém-criado Sistema Municipal de Habitação, composto pelo Conselho Municipal de Habitação, pelo Fundo Municipal de Habitação e pela URBEL. Segundos dados da publicação da Prefeitura Municipal (2008), *Orçamento participativo de Belo Horizonte: 15 anos*, Belo Horizonte contabilizou 6.668 unidades habitacionais aprovadas pelo OPH, sendo que, dessas, 3.211 já estão prontas e o restante em fase de execução.

O OP de 1997 seguiu a mesma metodologia dos anteriores. Nele, buscou-se aperfeiçoar a fiscalização e o monitoramento das obras do OP, através do Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GGOP), composto pelas Secretarias do Planejamento, de Governo e de Fazenda; pelo Gabinete do Prefeito; pela Procuradoria Geral do Município; pelas Administrações Regionais; pela SUDECAP, URBEL e SLU. Mas, a partir de 2007, os gestores públicos começaram a incorporar ao OP regras e critérios técnicos mais rigorosos para a escolha de obras, com o objetivo de alinhar demanda e recursos, assim como de sistematizar o planejamento urbano por meio da consolidação de informações dos diversos órgãos envolvidos no OP, de modo a definir metas, prioridades e resultados desejados para a cidade.

### *3.3.3 Avaliando os quatro primeiros OPs de Belo Horizonte (1994, 1995, 1996 e 1997)*

Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento (2007), o OP/BH fixou-se, nestes quatro anos (de 1994 a 1997), na priorização de investimentos regionais, o que teve um efeito mobilizador imediato da população, devido à relevância social das obras aprovadas e executadas.

Problemas de diferentes ordens e magnitudes foram diagnosticados pelos gestores do OP, no decorrer desses primeiros anos, desde dificuldades decorrentes da condução dos processos deliberativos a problemas administrativos, financeiros, estruturais e técnicos da PBH. Houve, também, problemas no cumprimento da legislação vigente referente à contratação de serviços, licitação de projetos, execução de obras, entre outros. Em razão dessas condições, a Prefeitura tratou de adequar suas rotinas e práticas criando um modelo de gestão gerencial integrado dos diferentes órgãos com responsabilidades no OP como condição essencial para a continuidade desta prática. Isso levou à alteração de alguns procedimentos na realização do OP, como a decisão de realizá-lo a cada dois anos, e não mais anualmente, período considerado pela Prefeitura como adequado para a execução de obras aprovadas, para a realização dos Fóruns Setoriais e para a implantação do OP Habitacional.

A implantação do OP Habitacional não deixou de receber críticas, pois restringia a participação da população no debate de temas específicos das políticas públicas, vinculando-a a um tema específico, a questão habitacional. A Prefeitura rebateu as críticas, justificando ser essa diretiva favorável à continuidade do OP. Este não ficava restringido, tendo em vista a complexidade desta prática para equacionar a discussão simultânea de todo o espectro das intervenções públicas consideradas necessárias pela população e os custos financeiros para a Prefeitura.

Outra questão relevante, no que se refere à mudança nas regras de participação, ocorreu no OP de 1997, em relação ao OP de 1996. Enquanto neste a participação popular atingiu o número de 52.900 participantes, naquele, somente 39.599 cidadãos participaram do processo deliberativo. Portanto houve uma queda significativa na participação de 1996 para 1997. Segundo a publicação “Memória do Orçamento Participativo 94 a 97”, tal declínio pode ser explicado por dois fatores principais: primeiro, pelo fato de a população já ter identificado o momento deliberativo do

processo participativo no OP, ou seja, só não houve diminuição da participação na 3ª rodada do OP, momento em que os participantes elegem os delegados e indicam as obras que serão definidas nos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias; segundo, a manifesta insegurança da população quanto à continuidade do OP em 1997, diante das eleições municipais no ano de 1996.

Também a partir de 1997, segundo Pires (2008, p. 55), a metodologia e o desenho institucional do OP/BH foram revisados, isto é,

a Prefeitura incorporou gradativamente, no OP, um número crescente de regras e critérios técnicos capazes de induzir a alocação distributiva dos seus recursos [...] O objetivo dos gestores públicos era associar a participação popular via OP com a implementação de instrumentos de planejamento e gestão urbana do município, como o Plano Diretor e os planos específicos para vilas e favelas.

Para esse autor, a associação criada entre o OP e o planejamento urbano se deu devido a dois principais fatores: a) a necessidade de integrar as demandas aos recursos disponíveis; b) a tentativa de redefinir o OP como um instrumento-chave para o desenvolvimento urbano. Dessa forma, as demandas populares do OP passariam a ser inseridas no planejamento urbano global da cidade. Segundo os gestores públicos, essa iniciativa possibilitaria melhor distribuição dos recursos em ações concretas que beneficiariam a todos com uma melhoria na qualidade de vida urbana. (PIRES, 2008, p. 67).

Portanto, segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, divulgados no documento, *Diretrizes para o aprimoramento do orçamento participativo* (2007, p. 3), embora com resultados positivos de participação, na avaliação dos diferentes atores envolvidos no processo participativo do OP/BH, nos quatro primeiros anos dessa prática, “a escolha de obras prevaleceu relativamente descontextualizada de uma avaliação global dos problemas da cidade” e da própria realidade de cada região da cidade. Esse tipo de análise levou a Prefeitura a elaborar e aprovar, em 1997, o Plano Diretor, que sintetiza as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano da cidade de Belo Horizonte como um todo.

### **3.4 Implementando o OP de 1998 – um novo formato**

O OP de 1998 foi o primeiro do novo governo municipal – gestão 1997 a 2000. Suas regras básicas aparentemente continuaram as mesmas do ano anterior, mas a Prefeitura Municipal, diante dos resultados da avaliação do Fórum do Orçamento Participativo sobre os OPs anteriores, promoveu uma série de modificações e ajustes relevantes nas suas diretrizes, o que acabou por lhe dar um novo formato. A intenção foi a de equacionar problemas acumulados nos anos anteriores, sobretudo no que se refere ao déficit orçamentário e à execução das obras já aprovadas em andamento e ainda por executar.

O Fórum do Orçamento Participativo que avaliou os OPs de 1994 a 1997 apontou uma série de problemas na condução deles. Entre tais problemas, foram destacados: a) formulários de indicação de obras preenchidos de forma confusa e imprecisa; b) período de vistoria das obras insuficiente; c) ausência de participação da comunidade nas vistorias; d) ausência de uma orientação técnica satisfatória da Prefeitura na execução de obras, e) priorização de obras nem sempre escolhidas pela comunidade; f) atrasos recorrentes na execução das obras; g) falta de rigor e critério nos contratos, projetos e serviços prestados por empresas contratadas; h) falta de integração entre a SUDECAP, URBEL e Administrações Regionais, dando origem a informações desencontradas e a relações de conflito entre técnicos, fiscais e a população local; i) falta de definição de políticas gerais prioritárias para as regiões.

Para os atores municipais envolvidos com o OP, essa avaliação do Fórum do Orçamento Participativo não só apontou problemas em sua condução geral, como também evidenciou os limites operacionais da Prefeitura, os entraves da estrutura burocrática e a limitação dos recursos destinados ao OP. Tais problemas estavam afetando diretamente a participação, os resultados dela e a própria continuidade desta experiência.

Para superar esses problemas, evidencia-se, por parte da Prefeitura Municipal, um esforço no sentido de reestruturar a gestão do OP na expectativa de fortalecer esta prática participativa na cidade.

Para isto, foram propostas modificações nas suas regras. Dentre as mudanças introduzidas em 1998, destaca-se a instituição da Comissão Municipal de Orçamento

Participativo (CMOP), composta por 30 representantes da população (três representantes de cada COMFORÇA) e 25 representantes do Governo Municipal, ficando essa Comissão encarregada de aprovar os procedimentos para o OP de 1998, apreciar a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, emitir parecer sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG - 1998-2001, assim como promover ajustes na execução de obras em casos não resolvidos pela COMFORÇA. A CMOP passou, então, a deliberar sobre as iniciativas e inovações do OP, que, desde 1994, estavam a cargo da Coordenação Geral. Para sanar o déficit orçamentário e o atraso das obras aprovadas nos anos anteriores, a Prefeitura e os representantes da população, através da CMOP, acordaram que parte dos recursos do OP de 1998 seria destinada à execução dos empreendimentos atrasados. Outra mudança relevante foi a implementação do Projeto Condomínio BH, integrado pela Secretaria de Planejamento, SUDECAP, URBEL e BHTRANS. Passou a caber a esse grupo o desenvolvimento de projetos específicos globais, no âmbito do OP, para atender a intervenções pontuais, como as de micro e macrodrenagem, urbanização de favelas, vilas e áreas de risco, entre outras.

Outra mudança significativa ocorrida em 1998 foi a implantação do OP Setorial. No documento da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, *Diretrizes para um novo formato do orçamento participativo em BH (1998)*, é clara a mudança de posição do Executivo no que diz respeito ao planejamento orçamentário e urbano. Com a implantação do OP Setorial, o governo ampliou os limites dele, ou seja, os investimentos antes destinados a obras pontuais regionais foram estendidos ao conjunto das ações a serem implementadas em toda a cidade. Ainda segundo este documento, caberia aos representantes populares aprimorar o formato do Plano Plurianual, de forma a torná-lo expressão real de suas prioridades.

Com essas medidas, a PBH lançou o Planejamento Estratégico Urbano, expressão que vem sendo utilizada para designar os processos de desenvolvimento programado e integrado de cidades. Segundo esse mesmo documento, o planejamento estratégico diferencia-se do tradicional por conferir maior importância ao processo de negociação entre os agentes urbanos e às formas de financiamento da cidade. Esse planejamento é definido como “um processo de participação no qual os principais agentes econômicos e sociais desenham como querem que seja sua cidade no futuro em todos os campos”. (DIRETRIZES PARA UM NOVO FORMATO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BH, 1998, p. 2). O planejamento estratégico surgiu com a

necessidade de programar investimentos de médio e longo prazo para solucionar os problemas das cidades, em um momento complexo de expansão econômica gerada pela globalização. Esta experiência, já vivenciada em outros países, trouxe a reflexão sobre três condições essenciais para o alcance de tais objetivos: a) a condução de uma política ampla e participativa de planejamento; b) a importância da liderança do poder público na condução desse processo, possibilitando que todos os agentes possam realizar suas reais potencialidades; c) a exigência de se definir objetivamente as fontes de financiamento para viabilizar os objetivos colocados como prioritários.

Com essas novas diretrizes, a Prefeitura esperava sanar o déficit orçamentário herdado dos anos anteriores, aprimorar a estrutura burocrática, democratizar o processo decisório e assegurar a continuidade do OP no município.

#### *3.4.1 Orçamento participativo/BH - 1999-2000*

Inovações importantes foram introduzidas no OP/BH de 1999, resultantes de discussões, avaliações e decisões aprovadas pela Comissão Geral do Orçamento Participativo (CMOP) e pela Coordenação do Orçamento Participativo (COP), iniciadas um ano antes. São elas: a) a bianualidade do OP, isto é, sua realização de dois em dois anos, visando a melhorar a capacidade de resposta da Prefeitura Municipal na execução das obras; b) a introdução de novas regras para a aprovação de empreendimentos. Uma das etapas de deliberação foi eliminada. Com isso, as questões discutidas anteriormente na segunda etapa passaram para a primeira, e as discutidas na terceira passaram para a segunda etapa; 2) as reuniões nos bairros para a escolha de obras passaram a acontecer entre a primeira e a segunda rodada; 3) foram adotados novos critérios para a distribuição mais justa de recursos entre as regiões, a saber: **a abrangência social** – medida pelo número de moradores beneficiados com as obras reivindicadas e **a relevância social** – expressa no número de vezes que uma obra foi encaminhada ao Fórum das Prioridades Regionais anteriores para aprovação; 4) o período de vistoria foi ampliado; 5) foram adotados novos critérios para a eleição de representantes: de 1 a 200 participantes, 1 representante para cada 10 participantes; de 201 a 410, 1 representante para cada 15 participantes; acima de 400, 1 representante para cada 20 participantes, acrescido de 1 representante para cada associação comunitária legalmente constituída no

OP e até 20 representantes distribuídos por sub-regiões, para as demais entidades regionais existentes.

Essas mudanças possibilitaram à Prefeitura Municipal introduzir a discussão de um conjunto de políticas públicas do município no âmbito do OP. O novo contexto levou a Prefeitura a realizar, em dezembro de 1998, a Pré-Conferência Municipal de Prioridades Orçamentárias, dando início às atividades de implantação do Orçamento Participativo da Cidade (OP Cidade), que segundo o documento, *Memória do Orçamento Participativo: 8 anos de história, 2000*, tem a finalidade básica de deliberar sobre as políticas sociais e urbanas da PBH.

Fizeram parte dessa Conferência representantes dos diversos segmentos integrantes da administração pública, com a presença de delegados dos setores de saúde, educação, desenvolvimento social, habitação e cultura, sendo 181 representantes institucionais e 171 delegados de associações comunitárias e civis. Essa Pré-Conferência definiu a instalação da Comissão da Cidade, que ficou encarregada das normas para o OP de 1999 e para a Conferência da Cidade, realizada em setembro de 1999.

A intenção era estimular a discussão em torno de questões relevantes no planejamento urbano, que possibilitasse diagnosticar e promover o desenvolvimento global da cidade de Belo Horizonte, ou seja, uma política diferente do OP Regional, originalmente voltado para demandas locais. Segundo a *Revista Planejar BH nº 2 - Fevereiro/1999*, o OP Cidade trazia como proposta a gestão estratégica de participação popular centrada na negociação, na transparência e na eficácia dos gastos da PBH com programas sociais e obras estruturantes que beneficiariam toda a cidade.

Esse formato de gestão leva a refletir sobre a vulnerabilidade do OP como experiência participativa, controlado como sempre foi pela administração municipal. Mas, ao mesmo tempo, diante do exposto até agora, há que reconhecer a necessidade de intervenção da Prefeitura Municipal no processo deliberativo, a fim de assegurar sua continuidade e eficiência.

Em 2000, a Prefeitura Municipal passou a utilizar no OP/BH o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Esse Índice expressa o acesso da população a determinados serviços urbanos, como abastecimento, assistência social, educação, cultura, habitação, lazer, infraestrutura, saúde, meio ambiente, segurança e serviços urbanos. Considerando essas variáveis, o Índice serviu como instrumento para auxiliar a

distribuição dos recursos disponíveis em cada uma das 81 UPs de Belo Horizonte, com vistas a fortalecer a inversão de prioridades, ou seja, alocar mais recursos para as regiões mais carentes. Com essa medida, quanto mais populosa e carente for a região, mais recursos ela passará a receber.

Segundo a Prefeitura, o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) é um dos instrumentos de planejamento de políticas para a cidade, sendo utilizado como critério de referência para distribuição dos recursos do Orçamento Participativo. O IQVU é um índice multidimensional intraurbano, composto por indicadores que quantificam a desigualdade espacial no interior do tecido urbano da cidade em termos do acesso e disponibilidade dos bens e serviços. Esse índice identifica as áreas vulneráveis que necessitam de maior investimento público e expressa, em números, a complexidade de fatores que interferem na qualidade de vida dos diversos espaços da cidade. Ainda segundo a Prefeitura, o IQVU possui três características básicas: i) avalia a quantidade e a qualidade da oferta de bens e serviços públicos e privados no espaço intraurbano; ii) é composto por indicadores passíveis de atualização em um curto intervalo de tempo (anuais ou bienais); e iii) é calculado a partir de informações provenientes dos próprios órgãos municipais e dos prestadores de serviços públicos. Segundo Pires (2008), até 1999, a distribuição dos recursos destinados ao OP/BH era feita considerando-se o número de habitantes e a renda da população. Porém, a partir de 2000, com a introdução do IQVU no OP, passou-se a mensurar a oferta de serviços e recursos urbanos em cada uma das unidades de planejamento (UPs). Assim, a partir desse índice, passaram a valer novos critérios para a distribuição dos recursos do OP/BH entre as UPs. Aquelas com maior população e inseridas nas classes de menor IQVU, ou seja, aquelas com menor coeficiente no IQVU recebem maior quantidade de recursos. Segundo esse autor, as UPs classificadas com menor índice de qualidade de vida urbana “têm recebido de quatro a dez vezes mais investimentos”, o que, para ele, representa resultados distributivos mais eficientes no OP/BH. (PIRES, 2008, p. 69-70).

### *3.4.2 Orçamento participativo/BH – 2001-2002*

Esta edição do OP faz parte da administração de um novo governo municipal eleito - gestão 2001/2004. Nela, foram consolidadas novas regras do processo decisório, discutidas e deliberadas pelo Conselho da Cidade. De acordo com elas: a) a cidade foi

reorganizada em uma nova regionalização, composta por 81 áreas denominadas de Unidades de Planejamento (UP); b) passou a ser exigida a presença mínima de 10 moradores nas reuniões nos bairros e a presença mínima de 0,5 % da população das sub-regiões na segunda rodada. Se esta quota mínima não fosse atingida, haveria uma diminuição proporcional dos recursos destinados àquela sub-região, devendo a sobra ser repassada para as demais sub-regiões que houvessem atingido a quota mínima. No caso de todas as sub-regiões não atingirem a quota mínima de presença, os recursos não seriam liberados pela Prefeitura; c) para participar da pré-seleção de obras, o morador da região deveria ter no mínimo 16 anos e comprovar a sua residência, d) passou a ser obrigatório o comparecimento de um representante da comunidade (delegado) nas reuniões; e) foi estipulada a aprovação de um empreendimento por bairro ou vila; f) no Fórum Regional, cada representante receberia uma cédula de votação, podendo votar em até duas obras por sub-região.

A introdução dessas regras no OP/BH reorganizou o processo participativo e a tomada de decisão. A partir dessa edição adotou-se o voto secreto nos Fóruns Regionais. Considerando que cada representante regional pode votar nos empreendimentos de todas as sub-regiões, o processo decisório final do OP/BH torna-se menos claro e, provavelmente, mais aberto a negociações de bastidores. Ou seja, com a votação secreta, os arranjos vinculados a interesses passaram a poder ser tecidos sem o conhecimento daqueles que são representados.

### *3.4.3 Orçamento participativo/BH – 2003-2004*

No Orçamento Participativo 2003/2004, foi introduzido mais um critério técnico com forte influência sobre a determinação das demandas e das prioridades, a saber, o critério das áreas prioritárias para inclusão social. Esse novo critério técnico induziu as seguintes mudanças: a) a Prefeitura, por meio do OP Regional e do Programa BH Cidadania, definiu áreas prioritárias para a inclusão social, nas quais as condições de pobreza estão concentradas. Essas áreas passaram a receber peso diferenciado na segunda rodada do OP. A meta da Prefeitura é oferecer programas de qualificação sócio-profissional e oportunidades de geração de trabalho e renda para essa população; b) o Plano Regional de Desenvolvimento deve conter pelo menos uma obra nas áreas prioritárias para a inclusão social; c) foi criada uma sub-região especial, denominada

DRENURBS-PAMPULHA, com o objetivo de intervir no aspecto sanitário-ambiental da bacia da Pampulha, considerada de grande importância para a cidade.

Segundo Pires (2008), a introdução do critério de áreas urbanas prioritárias para a inclusão social teve impacto importante nas decisões sobre a alocação de recursos no OP. De acordo com esse autor, “em algumas regiões carentes, como Barreiro e Noroeste, a introdução desse critério chegou a determinar, respectivamente, 71% e 92% dos projetos escolhidos nas assembleias participativas do OP” (PIRES 2008, p. 72).

Na visão de Pires (2008), no caso de Belo Horizonte, a introdução desses critérios no OP não ocorreu por meio de decisões populares, o que frustra e limita a autonomia dos participantes no processo decisório. No entanto o autor chama a atenção para o fato de que as mudanças de critérios não podem ser analisadas apenas pelo lado da participação, mas devem, também, ser analisadas sob outros aspectos, como o desenvolvimento e a continuidade da sustentabilidade política, do que resultou redistribuição de recursos ao longo de vários anos.

Na visão da Prefeitura Municipal, as mudanças de critérios na dinâmica do OP 2003/2004 buscaram aprimorar e consolidar, cada vez mais, esta prática participativa. Esse ponto é destacado nesta dissertação que, como já foi esclarecido, tem o objetivo de analisar as mudanças ocorridas na trajetória do OP/BH que afetaram a participação e a deliberação dos cidadãos nesta experiência. A análise proposta parte do pressuposto de que mudanças constantes de regras e critérios fazem parte de uma estratégia do governo municipal visando a ter maior controle sobre o processo participativo e deliberativo do OP e sobre o planejamento e alocação dos recursos municipais reservados a obras públicas, o que afeta o modo de participação dos cidadãos.

#### *3.4.4 Orçamento participativo/BH – 2005-2006*

Nesta edição, a Prefeitura Municipal implanta uma nova modalidade do OP em Belo Horizonte, o OP Digital. Através do OP Digital, a PBH procurou, mais uma vez, ampliar a participação e envolver todos os segmentos da sociedade no processo de escolha de obras a ser executadas na cidade. Nessa modalidade, todos os cidadãos de Belo Horizonte cadastrados no TRE-MG podem participar da votação para escolher as obras que serão realizadas na cidade. Com uma proposta inovadora, o OP Digital,

através da Internet, amplia significativamente a oportunidade de participação dos cidadãos de Belo Horizonte no processo decisório das políticas públicas na cidade.

O OP Digital foi balizado por regras, de forma que: a) a definição das obras apresentadas aos cidadãos via Internet ficou a cargo da Prefeitura Municipal; b) a Prefeitura apresenta quatro obras por região da cidade, sendo que apenas uma será realizada; c) os cidadãos podem votar na escolha de uma obra para cada Regional Administrativa, isto é, num total de até nove obras; d) as nove obras mais votadas têm sua execução encaminhada para o biênio seguinte.

De acordo com o documento *Plano Regional de Empreendimentos – OP 2007/2008*, ao usar essa metodologia, a Prefeitura cria uma forma alternativa de participação dos cidadãos na deliberação dos recursos públicos, que se dá via Internet, o que amplia substancialmente o número de participantes do processo deliberativo. Tal aumento foi comprovado com a marca de 503.266 votantes no primeiro OP Digital.

No entanto, vale lembrar que, no OP Digital, o processo participativo difere completamente do processo participativo do OP Regional, no qual os cidadãos interagem em assembleias discutindo e selecionando as obras a ser executadas pela Prefeitura e deliberando sobre elas. No processo digital, o cidadão recebe pronta a lista de obras escolhidas pela Prefeitura, sem contar o fato de lhe ser facultada a possibilidade de votar em obras de todas as regiões, sem necessariamente ter o prévio conhecimento de sua realidade e de suas necessidades. Se, por um lado, esse método possibilita a participação de um grande número de pessoas no processo de seleção de obras, por outro, induz os indivíduos a decidir sobre uma realidade que, na maioria das vezes, eles desconhecem. Ao reduzir o espaço da discussão e da negociação como acontece no OP Regional através das assembleias populares e reuniões nos bairros, o OP Digital, ao que tudo indica, compromete a participação direta dos cidadãos no processo decisório, cerceando aspectos fundamentais que caracterizam a democracia participativa direta que estão sendo considerados neste trabalho.

#### *3.4.5 Orçamento participativo/BH – 2007-2008*

O OP Regional de Belo Horizonte completou 15 anos em 2008. Para os seus coordenadores e participantes, o OP é motivo de orgulho e a realização de um sonho, uma conquista democrática que inaugurou uma nova forma de governar com a

participação de todos. Essa conquista atingiu a marca de 1.000 obras realizadas, com investimento de cerca de R\$870 milhões de reais no OP de 2008. Como parte das comemorações, a Prefeitura Municipal lançou, naquele ano, a publicação *Orçamento Participativo de Belo Horizonte: 15 anos*, que trouxe um resumo das principais atividades, conquistas e resultados da experiência.

Também em 2008, o OP Digital apresentou novidades, a saber: a) os recursos destinados a esta opção foram acrescidos em mais de 100%, o que correspondeu a R\$50 milhões de reais de investimentos; b) cinco grandes obras viárias foram selecionadas para votação, sendo que apenas uma seria executada; c) além da votação via Internet, foi possível votar por telefone, por meio do serviço gratuito (0800).

#### *3.4.6 Orçamento participativo/BH – 2009-2010*

Segundo a publicação da Prefeitura, *Balanço dos empreendimentos do OP 1994 a 2009/2010*, ao longo desses 17 anos, foram registrados 373.806 cidadãos participantes e 1.303 empreendimentos aprovados. Desse total, 1.049 já foram finalizados e entregues à população, o que representa 80,5% de obras concluídas na cidade, com investimentos de mais de 1,2 bilhões de reais.

Ainda segundo essa publicação, em 2009, a Prefeitura Municipal procurou ampliar os canais de comunicação entre o poder público e os cidadãos, implantando ações que potencializaram a transparência de informações e uma gestão compartilhada. Entre elas destacam-se: a) cursos de capacitação para as lideranças comunitárias; b) elaboração do Jornal do OP, com periodicidade bimestral, que é um instrumento de comunicação com a comunidade; apresenta informações gerais do OP, monitoramento das obras e a opinião dos cidadãos envolvidos no processo participativo; c) publicação do Portal do OP no sítio da Prefeitura; d) criação de sistema informatizado de gestão, com o objetivo de diagnosticar, coordenar e apoiar estratégias que fortaleçam a gestão participativa em Belo Horizonte. Para consolidar ainda mais o OP na cidade, a Prefeitura disponibilizou informações no Portal de Informações e Serviços da Prefeitura, na Central de Atendimento Telefônico - 156 e na Central de Atendimento Presencial – BH Resolve.

Também em 1999, a Prefeitura criou estruturas de apoio ao OP. São elas: a) a COMFORÇA Municipal, composta por representantes das COMFORÇAS Regionais e

da COMFORÇA da Habitação, uma reivindicação das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização das Obras; b) o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GGOP), sob a coordenação da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, Políticas Urbanas e do Programa BH Metas e Resultados, cuja tarefa é discutir as questões referentes às obras do OP, procurando solucionar os problemas apresentados pelas COMFORÇAS Regionais.

Com essas medidas, a Prefeitura tem procurado solucionar as dificuldades de acompanhamento e fiscalização das obras do OP/BH, o qual, desde sua implantação em 1994, apresenta problemas diversos, tais como: atraso na execução, orçamento inadequado, contratação de serviços fora das normas estabelecidas, qualidade ruim de materiais, entre outros.

#### *3.4.7 Orçamento participativo/BH – 2011-2012*

Novos critérios de funcionamento foram acrescidos no OP 2011/2012. São eles: a) o empreendimento solicitado não pode ser cedido para uso de terceiros; b) os terrenos solicitados devem ser vinculados a um empreendimento aprovado; c) não é permitida parceria informal para a construção das obras; d) o local das obras escolhidas deve obedecer às normas do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, do Código de Posturas e dos Planos Globais Específicos (PGE).

Esses critérios destacam-se pela exigência de obediência às normas e leis vigentes, que são mais amplas que o OP e devem ser seguidas no processo de aprovação de cada empreendimento demandado.

Azevedo (2012, p. 194) destaca que, “no momento atual (biênio 2010-2012), o OP é apresentado como um dos projetos que constituem o novo modelo de gestão da Prefeitura, a Gestão Compartilhada.” Segundo essa autora, a proposta da Gestão Compartilhada está estruturada em 40 projetos que contemplam ações nas áreas de saúde, educação, segurança, transporte, cultura, habitação, cidadania, meio ambiente, segurança e geração de empregos.

O OP faria parte de um dos projetos sustentadores com o objetivo de ampliar a participação da sociedade na gestão da cidade, incorporando novos segmentos e incrementando os investimentos em mobilização e capacitação da “representação social” (AZEVEDO, 2012, p. 194).

Ainda segundo ela, persiste a proposta de ampliar a participação. Porém, “o OP deixa de ser considerado como o elemento central de um formato de gestão e passa a ser um projeto, entre vários outros, de uma nova proposta do governo municipal”. (AZEVEDO, 2012, p. 194).

Essa autora destaca ainda que, além do novo enfoque de gestão, o OP tem sido confrontado com atrasos na execução de obras e com a diminuição dos investimentos, fatos que sugerem que o OP perdeu a centralidade que tinha nas gestões anteriores.

No próximo capítulo, propõe-se uma análise do sentido político e estratégico das mudanças impostas ao processo de organização e execução do OP em Belo Horizonte. O objetivo dessa análise é fundamentar a conclusão de que o aumento gradual de controle governamental sobre o processo alterou significativamente a natureza da participação dos governados. Tal alteração deve ser considerada a partir da comparação das regras do OP regional e do OP digital.

## **CAPÍTULO 4 - O PROTAGONISMO DO PODER PÚBLICO NA DIREÇÃO DAS DIFERENTES MODALIDADES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Neste capítulo, discute-se o protagonismo do poder público na configuração das diversas modalidades do OP/BH implantadas. O objetivo desta discussão é mostrar que, na evolução do OP-BH, foi aumentando o controle governamental sobre a participação e a esfera de deliberação dos cidadãos, o que alterou o ideal inicial desta prática participativa, que era o de promover um governo popular, voltado para a superação de desigualdades sociais, por meio do qual os cidadãos pudessem, junto com os governantes, definir a alocação de recursos em obras públicas de interesse público localizado, beneficiando estratos mais pobres da população da cidade.

### **4.1 As modalidades do OP de Belo Horizonte**

#### *4.1.1 O OP Regional*

A primeira experiência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte foi implantada em 1993 e se intitulou OP Regional. Por meio desta modalidade, pela primeira vez na história de Belo Horizonte, os cidadãos comuns puderam se reunir, através das assembleias regionais, para discutir e escolher obras a ser executadas pela Prefeitura Municipal, para suprir as necessidades e carências locais. Marquetti (2008) afirma que o OP é uma forma de democracia participativa na qual, em princípio, todos os cidadãos podem participar da elaboração do orçamento municipal na definição das políticas públicas.

Wampler e Avritzer (2004, p. 221) descrevem as regras do jogo do orçamento participativo: “O OP oferece um novo formato deliberativo, que incorpora atores sociais em um processo através do qual as decisões são baseadas em negociações e deliberações no que diz respeito à distribuição dos bens públicos”. Ainda segundo esses autores, “o OP é um novo tipo de sistema decisório no qual os cidadãos têm autoridade para votar e deliberar sobre a destinação de receitas gerais e sobre áreas/temas de políticas específicas” (WAMPLER e AVRITZER, 2004, p. 221). No entendimento

desses autores, o OP tem outro papel relevante que é o de ampliar a *accountability*, combater a corrupção e dar fim à alocação arbitrária de recursos públicos.

Desde a sua implantação, o OP Regional compreende etapas como as assembleias de participação popular, as reuniões de levantamento de propostas nos bairros, as vistorias para estimativa de preços, as caravanas de prioridades e os Fóruns Regionais. Para operacionalizar esse processo, o OP Regional foi estruturado a partir do espaço territorial constituído por nove Regionais Administrativas, subdivididas em 81 unidades de planejamentos (UPs). Os recursos para investimentos são distribuídos de forma diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Esse Índice mede a carência da população de cada uma das 81 UPs no que se refere a saneamento básico, infraestrutura, educação, saúde, lazer, entre outros. O objetivo da aplicação desse Índice é cumprir uma das determinações do OP Regional, que é a inversão de prioridades, ou seja, distribuir mais recursos para aqueles grupos mais vulneráveis, isto é, para aqueles grupos que têm pouco ou quase nenhum acesso aos bens materiais e simbólicos no espaço público, nas palavras de Marquetti (2008). Segundo esse autor, “o *design* do OP teve como objetivo atrair setores sociais que não tinham voz na política dos municípios” (MARQUETTI, 2008, p. 22-23).

#### 4.1.2 O OP Habitação

O OP Habitacional foi implantado em Belo Horizonte em 1996, por meio de uma dotação orçamentária específica. Esta modalidade do OP possibilitou a participação popular na decisão de distribuição de recursos destinados à construção de moradias.

Segundo a publicação *Orçamento Participativo de Belo Horizonte: 15 anos*, da Prefeitura Municipal (2008), a implantação do OP Habitação em Belo Horizonte visou a garantir mais participação e a suprir as reivindicações das famílias sem casa. Diferentes grupos de moradores tomaram conhecimento do OP/Regional e passaram a apresentar nele suas necessidades e demandas, aumentando, assim, significativamente a lista de obras requeridas. Segundo essa publicação, um desses grupos ganhou força no OP/Regional, a saber, o Movimento dos Sem Casa que, unido ao Conselho Municipal da Habitação, reivindicou assentamentos e moradias para as famílias sem casa. Sua

mobilização e a necessidade de aumentar a participação no OP/BH motivaram a Prefeitura Municipal a criar o OP Habitação. Com essa iniciativa, a participação cresceu consideravelmente, saltando de 15.216 participantes no OP/BH de 1994, para 26.823 mil, no OP/BH de 1995.

As regras do Orçamento Participativo da Habitação foram definidas por meio de uma parceria entre o Conselho Municipal de Habitação e a Prefeitura de Belo Horizonte. Pela primeira vez, foram discutidos com a população os recursos orçamentários do município destinados à produção de unidades habitacionais para beneficiar as famílias organizadas no movimento popular de luta por moradia.

Esta modalidade do OP contribuiu para ampliar a participação e os recursos destinados ao OP em 1996, na ordem dos R\$27 milhões, sendo que, desse total, R\$6 milhões foram destinados ao OP Habitação. Segundo a PBH, no ano de 2008, a cidade de Belo Horizonte já havia contabilizado a aprovação da construção de 6.668 unidades habitacionais através do OP Habitação, sendo que, dessas, 3.211 já haviam sido entregues, conforme informação da Secretaria Municipal Adjunta de Habitação.

No entanto, ao analisar o OP Habitacional de Belo Horizonte, Ribeiro (2005) concluiu que, apesar dos efeitos positivos do Movimento dos Sem Casa em mobilizar pessoas em condições sociais precárias e as reais conquistas alcançadas, tal movimento ajudou a demonstrar que a participação popular não é imune a práticas clientelistas. Tal conclusão foi tirada a partir da comprovação do fato de que algumas lideranças do Movimento dos Sem Casa utilizaram sua participação no processo deliberativo para beneficiar parentes e pessoas de nível socioeconômico fora dos critérios estabelecidos.

#### *4.1.3 O OP Cidade*

O OP Cidade trouxe uma nova proposta de concepção de gestão da cidade. A intenção da Prefeitura Municipal foi a de desenvolver um planejamento urbano integrado. Trata-se de proposta diferente do OP Regional. Enquanto este foi direcionado para promover políticas públicas locais, voltadas para a população carente, aquele foi idealizado para promover a discussão em torno de questões consideradas como relevantes nas políticas públicas, que possibilitasse diagnosticar e promover o desenvolvimento de Belo Horizonte como um todo. Ou seja, tornou-se instrumento de uma política voltada para o planejamento global da cidade.

Segundo publicação da Prefeitura, o OP Cidade tinha como proposta “um modelo de gestão estratégica” visando a “promover a integração intersetorial de políticas públicas, ultrapassando o espírito corporativista que impera no setor público” (REVISTA PLANEJAR BH, 1999, p. 47).

Para a PBH, o OP Cidade foi proposto como um novo modelo estratégico de planejamento urbano fundamental para uma gestão administrativa mais eficiente. Este modelo pressupõe: a) negociação, transparência e eficácia dos gastos da PBH com programas sociais e obras estruturantes para atender a toda a cidade; b) o compromisso da Prefeitura era buscar eficiência e eficácia no setor público; c) a realização de um diagnóstico dos problemas setoriais da cidade; d) a ampliação do processo participativo e decisório das políticas públicas, envolvendo não só as classes menos favorecidas, mas, também, a classe média, no planejamento urbano, em nome da eficiência e eficácia dos gastos públicos.

Ainda segundo esta publicação, a Pré-Conferência do OP Cidade contou com a participação de 358 delegados, sendo 181 representantes institucionais e 177 representantes populares regionais e dos setores de saúde, educação, desenvolvimento social, habitação, cultura, esportes e políticas urbanas. Os representantes regionais foram escolhidos na proporção de 50% dos integrantes das nove COMFORÇAS. A Pré-Conferência da Cidade elegeu a Comissão da Cidade, que realizou a primeira Conferência da Cidade em 1999. Esta definiu as prioridades das políticas públicas para o biênio 2000/2001 e elegeu o primeiro Conselho da Cidade.

Segundo Azevedo (2009), a segunda Conferência da Cidade, realizada em 2002, orientou-se por essas novas definições ao promover a elaboração de diagnósticos setoriais das políticas públicas de competência do município por meio de discussões e deliberações de ações integradas. No entanto, segundo essa autora, esse espaço de discussão integrada das políticas municipais não se consolidou, pois o OP Cidade não teve continuidade depois da segunda Conferência da Cidade.

Mas, ainda segundo a autora, outras iniciativas foram implantadas em Belo Horizonte a partir de 2001, visando à integração das políticas e ações municipais. Entre elas destacam-se: a) o Programa BH Cidadania - realizado em todas as Secretarias de Coordenação Regional, tem como meta criar uma articulação entre as políticas públicas da Prefeitura visando à inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade; b) o

Plano Global Específico - tem como objetivo orientar as ações setoriais em intervenções de vilas e favelas, visando à regulamentação e à urbanização dessas áreas.

#### 4.1.4 O OP Digital

O OP Digital de Belo Horizonte foi implantado, em caráter pioneiro no país, em 2006. Foi o primeiro programa participativo a oferecer ao cidadão, com título de eleitor domiciliado na cidade de Belo Horizonte, a oportunidade de votar num total de 36 obras distribuídas entre as nove regiões da cidade, sendo 04 obras para cada regional. Tal iniciativa foi premiada pelas Nações Unidas com o prêmio “Distinção de Boas Práticas do Observatório Internacional de Democracia Participativa”.

Segundo Azevedo (2009, p. 71),

a implementação do OP Digital em Belo Horizonte ampliou a alocação de recursos em obras de maior abrangência e custo na cidade, assim como promoveu a ampliação da participação, incorporando a classe média, através da votação via Internet.

Para viabilizar o OP Digital, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte dividiu o programa em duas etapas. Na primeira, a Prefeitura tratou de esclarecer a população sobre o novo programa e o processo de votação digital, assim como delegou a cada regional a função de fomentar fóruns de discussão para a escolha das obras a ser votadas. A segunda etapa tratou da votação digital propriamente dita.

Para envolver toda a população no OP Digital, a Prefeitura disponibilizou 160 pontos de votação na cidade em locais públicos de fácil acesso, como escolas, creches, postos de saúde, entre outros. Também disponibilizou em cada um dos 160 pontos de votação um monitor credenciado para esclarecer a população, em caso de dúvida, sobre o processo da votação digital. Toda a cidade foi convidada a participar do OP Digital, por meio da mídia escrita e falada e por vários outros meios de comunicação, como panfletos, cartazes, propaganda nos ônibus e *outdoors*.

Tal esforço da Prefeitura Municipal estimulou a participação de quinhentas mil pessoas no primeiro OP Digital, ou seja, 65% dos eleitores de Belo Horizonte. Se for levada em conta a não obrigatoriedade dessa votação, pode-se concluir que ela alcançou a maioria dos cidadãos. Nesse sentido, tomando-se como referência apenas a

participação, conclui-se que ela superou em muito o OP Regional, consagrando um modelo alternativo de escolha de obras públicas na cidade.

Parece não restar dúvidas de que a participação popular no primeiro OP Digital de BH foi um sucesso. Um número expressivo de cidadãos votou nas obras apresentadas pela Prefeitura. No entanto, tal participação difere completamente da participação no OP Regional. Enquanto neste a participação tem sua origem nas assembleias regionais populares, nas quais os cidadãos discutem e escolhem as obras que irão beneficiá-los diretamente, no OP Digital a população se limita a votar em obras que foram previamente escolhidas por gestores municipais. Em outras palavras, enquanto a participação no OP Regional permite que a população se envolva diretamente no processo decisório sobre a escolha de obras prioritárias locais, no OP Digital a participação é direcionada. Nesse caso, o governo passa a controlar a demanda e a participação através de seu conceito próprio de planejamento.

O objetivo deste capítulo é mostrar que, na evolução do OP-BH, foi aumentando o controle governamental sobre a participação e a deliberação dos cidadãos no OP, o que alterou o ideal inicial desta experiência participativa. Este, como já se afirmou antes, era o de promover um governo popular, voltado para a superação de desigualdades sociais, por meio do qual os cidadãos pudessem, junto com os governantes, definir a alocação de recursos reservados para obras públicas segundo necessidades de estratos mais carentes da população.

Para ajudar a esclarecer como o aumento do controle governamental foi se instituindo na evolução do OP/BH, tomou-se como referência analítica o artigo de Wampler (2010), intitulado *Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas*. A análise se refere às mudanças políticas, administrativas e participativas no OP/BH, ocorridas desde a implantação dele em 1993, pelo prefeito Patrus Ananias, até o final da administração do prefeito Fernando Pimentel, em 2008.

Segundo Wampler (2010), a coligação política (PT-PSB), que controlou a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte de 1993 a 2008, foi capaz de reformar o Estado local para conciliar as demandas populares com os interesses administrativos, políticos, sociais e ideológicos do governo. O objetivo de Patrus Ananias, primeiro prefeito eleito por essa coligação, era ampliar a justiça social e a participação popular na gestão pública municipal. Para implantar tal diretiva, a estrutura administrativa do município

foi alterada, por meio de legislação formal, decretos do executivo e mudanças administrativas internas.

Wampler (2010) destaca a importância do OP Regional de Belo Horizonte na administração de Patrus Ananias. Segundo ele, esse governo criou e garantiu condições de aplicação de parte dos investimentos públicos para os cidadãos menos favorecidos da sociedade, através da aplicação de um sofisticado índice de medição da Qualidade de Vida Urbana (IQVU). Esse Índice garantiu que os recursos públicos destinados ao OP Regional fossem distribuídos de acordo com os resultados aferidos por ele, isto é, quanto mais baixo o IQVU da região, mais investimentos lhe seriam destinados, cumprindo uma das metas originárias do OP Regional, que era a inversão de prioridades, ou seja, o atendimento prioritário das camadas desfavorecidas da população. Outra preocupação do prefeito Patrus Ananias foi a de garantir a participação direta dos cidadãos no processo decisório de obras municipais, o que se caracterizou no OP Regional com as assembleias populares, durante as quais eram feitas as escolhas de obras locais.

No entanto, Wampler (2010) afirma que, embora essa coligação política tenha controlado o governo municipal por dezesseis anos consecutivos, seu impulso original, orientado para a justiça social e para a gestão participativa, se deslocou, ao longo do tempo, para diferentes focos políticos e administrativos.

Nos governos de Patrus Ananias e de Célio de Castro (primeiro mandato), a concepção original se manteve, com a implantação de diferentes programas e práticas sociais participativas focadas na justiça social e na gestão participativa, sendo o OP Regional uma dessas práticas consagradas pela população. No entanto, a partir do segundo mandato do prefeito Célio de Castro, cujo vice foi Fernando Pimentel, percebe-se que o foco das políticas públicas se deslocou de sua concepção original, centrada na justiça social e na gestão participativa local, e se dirigiu para a visão do planejamento estratégico e global da cidade. Este focalizou, principalmente, grandes obras de infraestrutura, como a construção de viadutos, a ampliação do sistema de transporte e mobilidade urbana, entre outros, cuja orientação se pautou pela eficiência, eficácia e *accountability* do serviço público. O OP Digital veio consolidar e incrementar essa nova concepção de gestão política. A recuperação da Praça Raul Soares, no centro de Belo Horizonte, foi a primeira obra escolhida por votação digital, entregue à população de Belo Horizonte, a um custo de R\$2,6 milhões de reais. Na sequência, já na gestão do

prefeito Márcio Lacerda, a partir de 2009, o foco passou a ser “Metas e Resultados”, que distanciou o OP ainda mais da proposta original idealizada pelo prefeito Patrus Ananias.

Na concepção de Wampler (2010), as mudanças ocorridas na condução da gestão municipal a partir do segundo mandato do prefeito Célio de Castro (2001-2004) e, posteriormente, no mandato do prefeito Fernando Pimentel (2004 a 2008) foram o resultado de uma administração fortemente centralizada e focada em projetos de infraestrutura urbana de grande porte. Entre estas mudanças, o autor destaca: a) a criação da Supersecretaria de Política Urbana (habitação e saneamento) e a criação da Supersecretaria de Políticas Sociais (educação, saúde, direitos humanos) que concentraram a autoridade decisória no alto escalão do governo; b) a criação da Câmara Intersetorial de Políticas Sociais, um espaço de encontro semanal entre chefes de diferentes áreas do governo para discutir os problemas trazidos pelos administradores regionais, o que proporcionou um fluxo contínuo de informações, para o governo, das necessidades e demandas dos cidadãos; c) a criação de um órgão de coordenação financeira composto pelos secretários da Fazenda, Planejamento e das Supersecretarias que passaram a indicar quais projetos políticos seriam implementados; d) a implantação do Índice de Vulnerabilidade em Saúde (IVS), que mede as condições sociais em uma escala menor que o IQVU, o que tornou possível identificar a presença de pequenas vilas muito pobres dentro de bairros de baixa renda *per capita*. Por um lado, essas mudanças possibilitaram ao gestor público diagnosticar com maior refinamento os problemas e as demandas provenientes da sociedade civil; por outro, concentrou a autoridade e o poder decisório na mão dos grupos governantes.

Na análise de Wampler (2010),

a intenção era filtrar as demandas dos cidadãos [...] o que emerge, então, é um processo de formulação de políticas verticalmente integradas [...] O governo de Fernando Pimentel procurou manter a participação popular como um mecanismo de filtragem, enquanto, simultaneamente, concentrava a autoridade nos níveis mais elevados do governo, a fim de simplificar os processos de decisão política (WAMPLER, 2010, p. 408-410).

Para esse autor, o governo de Fernando Pimentel afastou-se da gestão participativa nos moldes do OP Regional implantado por Patrus Ananias. No entanto este afastamento não se concretizou totalmente, devido à força das associações comunitárias já consolidadas em torno da gestão participativa no OP Regional. Assim, o

OP Digital foi implantado como uma nova forma de participação que, ao mesmo tempo, pudesse atender à sociedade civil, por meio da participação, e à Prefeitura Municipal, através da inclusão de grandes projetos urbanos no orçamento municipal, através do OP/BH, cuja popularidade continuava em alta. Segundo essa interpretação, o OP Digital foi o meio pelo qual a Prefeitura Municipal pôde dar continuidade à sua gestão focada nos grandes projetos de infraestrutura e no planejamento urbano global da cidade, sem custos políticos e sociais significativos. Com esta nova modalidade, a Prefeitura não só atingiu o objetivo de permitir que os cidadãos votem nas grandes obras por ela escolhidas, como também incluiu com esse novo formato de participação, um número crescente de participantes oriundos da classe média no processo decisório do orçamento municipal.

Wampler afirma que

o OP Digital busca legitimidade, por meio de referências à participação popular, mas também visa a limitar a participação direta dos cidadãos na tomada de decisão [...] o OP Digital não se destina a produzir cidadãos ativos por meio da participação direta, e nem tem foco na justiça social (WAMPLER, 2010, p. 412).

Nessa perspectiva, pode-se concluir que as instituições e as experiências participativas são flexíveis e, ao mesmo tempo, adaptáveis ao jogo político. Em outras palavras, a estrutura organizacional da participação é moldada no contexto de diferentes desafios que caracterizam a sociedade contemporânea, pautada pela pluralidade de interesses e pela multiplicidade de demandas. Nas democracias, as respostas devem ser política e socialmente articuladas, observando-se a lógica da inclusão e da equidade social, que prevalece como referência ética de governos que se autodenominam populares.

No caso do OP/BH, a normatização da participação e a criação de diferentes modalidades, ao longo do tempo, mostram como as regras do jogo político se modificam e se estruturam de acordo com as necessidades políticas, sociais e orçamentárias de cada momento, tal como visualizadas pelos governantes, e não pelos governados.

## **CAPÍTULO 5 - O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA**

Para desenvolver o que foi proposto, na Introdução deste estudo, mostrou-se que o OP/BH originou-se de um movimento histórico de mudanças em favor da democracia e da cidadania, o que resultou em diferentes experiências participativas e na oportunidade de maior interação política entre governantes e governados.

Buscou-se, em seguida, compreender a importância da participação dos cidadãos nos processos deliberativos de distribuição dos recursos municipais em obras públicas. Sabe-se que, no caso do orçamento participativo de Belo Horizonte, os cidadãos, por meio das assembleias regionais, apresentam suas demandas, conhecem as demandas dos outros, debatem e, através da produção de consensos, escolhem as obras prioritárias locais.

A capacidade que tem o OP de aproximar governantes e governados e a de permitir ao cidadão participar das decisões nos processos deliberativos de distribuição de parte dos recursos municipais é reconhecida nacional e internacionalmente como uma experiência inovadora de participação. Ressalta-se que sua orientação é promover políticas públicas distributivas mais justas e democráticas para todos na cidade.

No caso do OP implantado em Belo Horizonte, o cidadão tem direito a voz e voto nas assembleias que o compõem. Essa possibilidade de voz e voto (participação e deliberação) no orçamento participativo é considerada por diferentes autores que tratam desse tema como uma de suas principais características. Para Genro (1999), o orçamento participativo é uma instituição democrática participativa que estende a todos os cidadãos os direitos civis, políticos e sociais. Na mesma direção está a opinião de Wampler (2003):

[...] conceituar o OP como “transformador social” é reconhecer que ele é parte de uma trajetória histórica de mudança social e política ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes [...] O OP pode ser considerado como uma “escola” na qual os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos. Setores excluídos da população, frequentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre seus direitos políticos e civis, ganham a oportunidade de transformarem seus futuros. A participação dos cidadãos comuns nas

decisões cotidianas de seus governos locais é um momento ímpar, um divisor de águas, na política brasileira. Desta forma, nós podemos conceituar o OP como uma instituição que tem potencial de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental (WAMPLER, 2003, p. 56-57).

Seguindo a lógica da apresentação do argumento, no segundo capítulo descreve-se o desenho institucional do OP em Belo Horizonte, com suas regras, propostas e procedimentos. Através dessas regras e procedimentos, pode-se observar a concepção preconizada para a participação e deliberação dos cidadãos em cada etapa do processo. Há participação direta ou através da representação exercida por delegados e pela COMFORÇA, eleitos nas assembleias.

No terceiro capítulo, verificou-se haver uma constante tensão entre a participação como concessão do governante e a participação como direito do cidadão. Ou seja, por um lado, existe a pressão de grupos organizados da sociedade civil por uma política social mais participativa e distributiva, mas, por outro, observa-se a dificuldade do Executivo em ceder, para a sociedade civil, parte do poder concedido a seus ocupantes por meio das eleições. A organização e o funcionamento do OP inserem-se nessa tensão.

Na apresentação do argumento, essa tensão foi identificada nas iniciativas dos governantes, que promovem constantes intervenções de controle e direcionamento da participação no OP, assim como introduzem diferentes áreas e formas de distribuição dos recursos, como o OP Habitação e o OP Digital. Tais modalidades alteram a dinâmica da participação dos cidadãos, não obstante serem sempre justificadas como formas de fortalecê-la e de melhor realização da justiça social.

É importante destacar justamente esse ponto, isto é, essas diferentes modalidades do OP trouxeram novas formas de participação e deliberação dos cidadãos no processo decisório do OP. No caso do OP Digital, as regras que definem a participação e o processo decisório diferem significativamente das regras propostas inicialmente no OP Regional. Neste, os cidadãos são convidados a participar das assembleias, nas quais suas propostas são apresentadas, discutidas, avaliadas e colocadas em votação. Naquele, os cidadãos são convidados a participar do processo decisório, por meio da Internet, portanto, sem a interação e a dinâmica dos encontros, das discussões e das negociações que ocorrem nas assembleias populares, realizadas nos bairros e nos fóruns regionais, em torno das prioridades locais. No OP Digital, qualquer um, isoladamente, pode,

através da Internet ou através do telefone, escolher uma das obras pré-selecionadas anteriormente pelos gestores públicos.

Nesta modalidade, participar significa escolher em uma etapa em que um conjunto de obras já foi previamente selecionado. Não há, nesse processo, o calor das discussões, o confronto das ideias, a criação de consenso entre os participantes. Nessa perspectiva, o OP Digital se distancia do ideal mencionado por Wampler (2003), quando conceitua o OP como sendo uma experiência potencializadora e transformadora da vida dos cidadãos.

No quarto capítulo, discute-se com maior profundidade as diferentes formas de participação e de deliberação nas diferentes modalidades do OP e os resultados que cada uma delas proporciona à cidade e aos cidadãos. Essa discussão teve dois propósitos principais: a) mostrar que as mudanças alteraram significativamente a concepção ideológica inicial do OP, voltada para a justiça social, para a inversão de prioridades e para o estímulo à participação popular nas deliberações sobre a alocação de recursos públicos em obras para a cidade; b) mostrar que o fato de o governo municipal ter implantado o OP, possibilitando ao cidadão participar e deliberar sobre a destinação de parte do orçamento municipal, não permite concluir que o governo perde as suas prerrogativas de intervenção e de controle sobre o orçamento municipal e as formas de distribuir os recursos disponíveis segundo suas próprias prioridades.

## **5.1 Resultados dos objetivos propostos**

Os objetivos propostos nesta dissertação referem-se a temas recorrentes na literatura que trata do OP/BH e que foram abordados no desenvolvimento da pesquisa. São eles: a) identificar a associação entre democracia representativa e democracia participativa no OP; b) descrever a evolução do componente tecnocrático da participação no OP; c) avaliar a relevância social da experiência participativa para a gestão da cidade; d) identificar os efeitos distributivos desta experiência em Belo Horizonte. Cada questão será sistematizada a seguir.

### **a) A associação entre democracia representativa e democracia participativa no OP**

É recorrente na literatura que trata do orçamento participativo a discussão sobre a associação existente entre a democracia representativa e a democracia participativa. Na visão de Wampler (2003), essa relação representa uma característica importante desta experiência. Segundo ele, “o OP mistura democracia direta com democracia representativa. Os cidadãos participam diretamente dos processos de tomada de decisão, mas eles também delegam autoridade aos seus representantes eleitos” (WAMPLER, 2003, p. 83).

Essa afirmação é reiterada por Azevedo (2003). Segundo essa autora, tal complementaridade ocorre não só no interior do OP, como descrito por Wampler (2003), mas também por meio dos representantes constituídos pela via eleitoral que põem em prática essa forma de gestão no âmbito municipal.

Na mesma linha de análise está Avritzer (2002). Segundo esse autor, o OP caracteriza-se como uma experiência de participação que combina elementos da democracia representativa e da democracia participativa, processo este que acontece através da intenção da administração municipal em articular o mandato representativo com formas efetivas de participação e deliberação em âmbito local. Ou seja, para viabilizar a participação, o foco passa a ser a articulação possível entre governantes e governados através da transferência de prerrogativas decisórias do Executivo Municipal para grupos organizados de cidadãos. Esse novo formato de gestão faz da participação popular o princípio fundamental do orçamento participativo (AVRITZER, 2002, p. 65).

Portanto a associação entre democracia representativa e democracia participativa em experiências de deliberação, como é o caso do OP, só é possível quando há uma concessão das prerrogativas decisórias dos governantes para os governados. No OP/BH essa concessão foi normatizada e controlada pelos gestores municipais.

#### **b) A evolução do componente tecnocrático da participação no OP/BH**

Com o passar dos anos, diferentes regras e critérios técnicos foram introduzidos no OP. A justificativa apresentada era a de que visavam a garantir melhor desempenho e eficiência na gestão da cidade. Segundo Pires (2008), a partir de 2007, a metodologia e o desenho institucional do OP/BH foram revistos para que novas regras e critérios técnicos pudessem ser incorporados. O objetivo era associar a participação popular à implementação de instrumentos de planejamento e gestão urbana previstos no Plano

Diretor da cidade, nos Planos Globais Específicos para vilas e favelas e na Lei do Uso e Ocupação do Solo.

Na visão dos gestores municipais, a associação do OP com os instrumentos de planejamento e gestão urbana surgiu da necessidade de integrar as demandas por ele veiculadas a um planejamento de médio e longo prazo, visando a evitar que os recursos municipais fossem pulverizados no atendimento de demandas pontuais, sem dar lugar ao planejamento urbano integrado. Ou seja, o objetivo era redefinir o OP como um instrumento-chave do planejamento global da cidade. Segundo Pires (2008), para alcançar esse objetivo,

os gestores do OP, gradualmente, implantaram um sistema de critérios orientadores da escolha e da priorização de empreendimentos nas discussões populares do orçamento e um sistema de indicadores para organizar a distribuição de recursos públicos entre as regiões da cidade (PIRES, 2008, p. 67-68).

A partir dessas alterações, as demandas que não fossem congruentes com as diretrizes do planejamento global não deveriam fazer parte das propostas discutidas nas assembleias regionais. O pressuposto de tal mudança, segundo Pires (2008), é o de que “os instrumentos do planejamento possuem capacidade de orientar os empreendimentos a serem realizados, na medida em que diagnosticam as principais necessidades e indicam ações estratégicas para solucionar os problemas” (PIRES, 2008, p. 69).

Na visão da maioria dos entrevistados esta prerrogativa parece legítima, no entanto, ela não exime a importância da participação dos cidadãos nos processos deliberativos que dizem respeito à alocação e distribuição de parte dos recursos municipais em obras públicas na cidade.

Essas intervenções alteraram a forma de participação dos cidadãos no OP na medida em que se passou a exigir que as obras escolhidas fossem orientadas pelas novas normas, técnicas e critérios introduzidos como referências para sua seleção. Na opinião do Professor Avritzer, assim como do ex-prefeito Patrus Ananias, tais intervenções aumentaram o poder de controle do gestor público e diminuíram o âmbito de escolha dos cidadãos.

### c) A relevância social da experiência participativa para a gestão da cidade

Segundo a publicação *Revista Planejar BH (2000)*, os **critérios de abrangência social e de relevância social** foram incorporados à metodologia do OP em 1998. Para a implantação desses critérios, foram necessárias inúmeras negociações com todos os participantes que se sentiam ameaçados de perder o controle político do processo participativo.

O critério de abrangência social leva em consideração uma estimativa do número de pessoas que podem ser beneficiadas por uma determinada obra. O critério de relevância social qualifica uma determinada proposta a partir do número de vezes que ela foi apresentada como demanda em fóruns do OP.

Na junção desses critérios, verifica-se que as obras que atingem maior população e as que foram apresentadas um número maior de vezes recebem pontuação diferenciada e, conseqüentemente, têm maior chance de aprovação.

A partir de 2000, o Índice de Qualidade de Vida Urbano (IQVU) foi associado aos critérios já empregados. Assim, novos critérios de distribuição dos recursos foram adotados. A partir desse índice, as Unidades de Planejamento (UPs) com maior população e menor nível de qualidade de vida passaram a receber maior volume de recursos. Segundo Pires (2008, p. 70), “a implantação do IQVU tornou a repartição do OP, entre as regiões da cidade, ainda mais distributiva”.

No OP de 2003/2004, sob a alegação da necessidade de investir em áreas de extrema pobreza, a Prefeitura introduziu mais um critério técnico na metodologia do OP, por meio da definição de **áreas prioritárias de inclusão urbano-social**. Para a implantação dessa diretiva, foi produzida uma base de dados para a identificação dessas áreas. Os dados agregados incluíam o índice de risco à saúde e o percentual de domicílios sem abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo. As demandas oriundas de localidades assim priorizadas também passaram a receber um peso diferenciado na aprovação de obras.

Segundo Pires (2008, p. 71-72),

a introdução do critério de áreas prioritárias teve impactos importantes nas decisões sobre a alocação de recursos tomada nas assembleias do OP [...] Em média, 56% de todos os empreendimentos aprovados para o OP 2003/2004 resultaram da influência desse critério [...] em regiões carentes, como Barreiro e Noroeste, a introdução desse critério chegou a determinar,

respectivamente, 71% e 92% dos projetos escolhidos nas assembleias participativas.

Se, por um lado, essas medidas alcançaram resultados positivos de distribuição e relevância social em regiões carentes, por outro, restringiram e direcionaram a participação dos cidadãos, “amarrados” a um aparato de regras, índices e critérios técnicos nas votações. No entanto há o reconhecimento de que, em Belo Horizonte, o orçamento participativo alcançou um conceito positivo de relevância social da experiência participativa para a gestão da cidade.

#### **d) Os efeitos distributivos desta experiência em Belo Horizonte**

O OP foi implantado em Belo Horizonte para estimular a participação dos setores de menor renda da população na tomada de decisão na aplicação de parte dos recursos orçamentários municipais em obras públicas. A análise da experiência de 18 anos revela que houve uma associação entre participação e redistribuição, como aponta Pires (2008). Segundo esse autor, a introdução de critérios técnicos como o IQVU e o relativo a áreas prioritárias de inclusão urbano-social no OP/BH contribui para aumentar o nível de eficiência distributiva no planejamento e investimento em obras públicas. Entre 1994 e 2004, foram realizadas 438 obras de infraestrutura em saneamento, pavimentação, contenção de encostas, entre outras, seguidas por 255 obras em urbanização de favelas. Esses números indicam o quanto a população, através do OP, tem alocado recursos públicos em projetos que beneficiam estratos sociais de baixa renda da cidade.

No artigo *Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza*, Avritzer e Pires (2005) afirmam que as decisões orçamentárias constituem decisões políticas fundamentais, uma vez que determinam a alocação de recursos, a implementação de políticas públicas e a distribuição/concentração de bens e serviços públicos. Para esses autores, a gestão orçamentária no Brasil, tradicionalmente, tem sido orientada por práticas clientelistas e patrimonialistas, o que tem gerado enormes desigualdades socioeconômicas e exclusão socioespacial. Segundo estes autores, essas práticas acabam por imunizar o orçamento público dos requisitos democráticos de transparência, participação e controle público. Avritzer e Pires (2005) concluem que, entre os instrumentos criados recentemente para combater tal exclusão, está o

orçamento participativo. Através do OP, os estratos sociais historicamente excluídos e marginalizados têm agora a oportunidade de participar da disputa orçamentária por uma distribuição mais justa dos bens públicos.

Segundo Avritzer e Pires (2005), a participação dos setores carentes e marginalizados da população no OP tem resultado no favorecimento de investimentos para as localidades com maior concentração de pobreza. Nesse sentido, o OP pode ser considerado uma inovação democrática com claro impacto redistributivo para as áreas mais carentes da cidade. Através dele, as demandas prioritárias de infraestrutura, saúde, educação e lazer da população carente da cidade de Belo Horizonte estão sendo atendidas.

Os estudos sobre o OP/BH bem como as entrevistas realizadas, adiante comentadas, mostram que o OP contribuiu significativamente para fortalecer critérios distributivos de recursos para a execução de obras nas diversas regiões e sub-regiões da cidade. Nesse processo, foram priorizadas demandas que alcançaram um maior número de beneficiários, principalmente aqueles residentes em áreas de maior vulnerabilidade social.

## **5.2 Aspectos limitadores e facilitadores da dinâmica do OP**

### *5.2.1 Aspectos limitadores*

Segundo Murta e Souki (2008), muito já se discutiu sobre as limitações para a implantação e a continuidade do orçamento participativo ao longo dos anos. As autoras identificaram as limitações mais citadas na literatura recente que trata do OP. São elas: “a) os recursos; b) as assimetrias entre poder decisório e informação; c) o acesso limitado da população às diferentes etapas dos processos de planejamento, gestão e tomada de decisão; d) a forte presença do Executivo nas decisões”. (MURTA; SOUKI, 2008, p. 102-103),

#### **a) Os recursos**

Geralmente, o volume de recursos destinados ao orçamento participativo é pequeno em relação ao custo para a realização das demandas da população. Grande

parte dos recursos orçamentários do município está comprometida com o pagamento de dívidas e com a folha de pagamento do pessoal. Mas, na opinião de Avritzer (2005) e de outros estudiosos do OP, a limitação de recursos destinados ao OP pode ser interpretada como uma manobra de políticos do Legislativo e do Executivo, que veem na ampliação dos processos participativos uma ameaça ao seu poder de decisão.

#### **b) As assimetrias entre poder decisório e informação**

Murta e Souki (2008) concluem que o Legislativo e o Executivo detêm o controle do poder decisório; o corpo técnico da administração municipal detém o conhecimento relativo ao orçamento participativo e o funcionamento da máquina pública, ficando para a população um espaço limitado de escolha e deliberação.

#### **c) Acesso limitado da população às diferentes etapas dos processos de planejamento, gestão e tomada de decisão.**

Diferentes dificuldades são destacadas neste item por estas autoras. Elas ressaltam a falta de tempo das pessoas para a participação, a falta de cultura participativa, a falta de informação, assim como o desconhecimento dos aspectos operacionais e técnicos envolvidos no orçamento participativo.

#### **d) A forte presença do Executivo nas decisões**

Murta e Souki (2008) consideram que o Executivo tem uma presença dominante no processo do OP, principalmente na pré-seleção dos empreendimentos, limitando assim a participação. Isso quer dizer que o cidadão tem seu campo de opções de escolha limitado por não deter informações necessárias e completas sobre os vários aspectos da decisão. Em tal contexto, os gestores públicos são os atores principais nos processos deliberativos, e não os cidadãos.

### 5.2.2 Aspectos facilitadores

Apesar das limitações, Murta e Souki (2008) reconhecem que o OP é, também, facilitador de aspectos importantes para o planejamento e execução de políticas públicas. Entre eles, foram destacados: a) o aumento da *accountability*; b) a redução das irregularidades nas licitações das obras; c) a melhoria nas condições do espaço urbano; d) a aproximação de governantes e governados; e) o fortalecimento da participação.

#### **a) O aumento da *accountability***

Tal aumento ocorre com a fiscalização da COMFORÇA e por meio da prestação de contas, que acontece na primeira rodada do orçamento participativo.

#### **b) A redução das irregularidades nas licitações das obras**

Murta e Souki (2008) concluem que, graças à fiscalização e acompanhamento das obras pela COMFORÇA e pelos cidadãos, reduzem-se as oportunidades para a ocorrência de práticas clientelistas e de corrupção.

#### **c) A melhoria nas condições do espaço urbano**

Para estas autoras, as obras aprovadas trouxeram melhoria de infraestrutura para as respectivas regiões, assim como espaços de lazer e convivência para os moradores.

#### **d) A aproximação de governantes e governados**

Segundo elas, a aproximação entre governantes e governados é percebida por alguns autores como um processo pedagógico, isto é, quando a população tem a opção de decidir pela alocação dos recursos públicos em determinada obra, acompanha e fiscaliza essa obra, os cidadãos se apropriam, gradualmente, de uma nova forma de relacionamento com a administração pública, mudando, inclusive, a forma de perceber e utilizar o espaço conquistado.

### e) O fortalecimento da participação

Para Murta e Souki (2008), à medida que esse novo relacionamento entre governantes e governados é conquistado, os cidadãos passam a acreditar que é possível, por meio da participação, influenciar na organização do espaço urbano.

### 5.3 Os resultados da participação e dos investimentos aplicados no OP Regional e no OP Digital, de 1994 a 2012

Segundo informações disponíveis no Portal do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, o OP Regional encontra-se em sua 12<sup>o</sup> edição na cidade. Até 2012, esta experiência já contabilizou a participação de **370.820** mil pessoas e a aprovação de **1.394** obras, sendo que **1.092**, ou seja, **78,34%** já foram concluídas. Os investimentos gastos nestas obras foram da ordem de **1.301.297.119,88** bilhões de reais.

O OP Digital encontra-se em sua 3<sup>a</sup> edição e, até 2008, contou com a participação de mais de **300 mil** pessoas. O OP Digital de 2006 aprovou **10 obras**, das quais **09** já foram concluídas, a um custo de **25 milhões de reais**.

O OP Digital de 2008 trouxe como proposta a viabilização e execução de uma grande obra viária para a cidade. Foram colocadas em votação cinco grandes obras viárias com custo estimado de **50 milhões** para a execução da eleita. A pré-seleção das obras foi baseada em estudos feitos pelo Programa de Estruturação Viária de Belo Horizonte (Viurbs), que prioriza as principais obras a serem implantadas para melhorar a circulação nas cidades, dando destaque ao transporte coletivo e ao pedestre. Os dois primeiros OPs na versão Digital aprovaram **11 obras**, a um custo estimado em **75 milhões de reais**. Os resultados do OP Digital de 2011, até o momento da conclusão desta pesquisa, ainda não estavam disponibilizados no Portal do OP/BH.

Esses números apontam para as diferentes características e os diferentes resultados alcançados pelo OP Regional e pelo OP Digital. Assim como o OP Habitação, conclui-se que o OP Regional e OP Digital também são experiências de participação independentes, isto é, cada um tem sua especificidade. O OP Habitação está direcionado para a questão da moradia, o OP Regional está voltado, principalmente, para as obras de infraestrutura e saneamento local, enquanto o OP Digital estruturou-se

para as obras urbanas de grande porte. Portanto um não exclui a importância ou a validade do outro como experiência participativa e de gestão para a cidade.

Do ponto de vista dos resultados alcançados, pode-se concluir que o OP/BH é uma experiência bem sucedida de incorporação da participação dos cidadãos ao processo de gestão da cidade.

O próximo capítulo apresenta visões e opiniões sobre o sentido político do orçamento participativo em Belo Horizonte, a partir do qual esta experiência participativa de quase vinte anos pode ser avaliada.

## **CAPÍTULO 6 - A AVALIAÇÃO DO OP/BH A PARTIR DE DIFERENTES OLHARES**

Neste capítulo, procurou-se avaliar o OP/BH a partir do olhar de pessoas que, de diferentes formas, participaram desta experiência ou a estudaram. A proposta é obter uma abordagem qualitativa do OP a partir de entrevistas concebidas como meios de apreender opiniões, percepções e interpretações que contribuíssem para o propósito mais geral desta dissertação, que é obter uma visão abrangente do OP/BH.

Os entrevistados foram escolhidos pela sua intensa vinculação com o orçamento participativo de Belo Horizonte, que, certamente, é diferenciada para cada um. São eles: o ex-prefeito Patrus Ananias, o cientista político Leonardo Avritzer, professor da Universidade Federal de Minas Gerais, a gerente geral do OP na Regional Norte, Senhora Mércia Adriana de Oliveira Cruz, e o Senhor Ildeu Pereira de Alvim, cidadão da Regional Leste, ativo participante do OP desde 2005.

A avaliação qualitativa das entrevistas será desenvolvida a partir de três questões que se acredita sintetizar as perguntas e respostas que orientaram e produziram as entrevistas. São elas: a) Qual o valor do OP como experiência de fortalecimento da cidadania? b) Qual o impacto do OP na melhoria da qualidade de vida na cidade? c) Qual o sentido da continuidade do OP na dinâmica da política municipal?

### **6.1. Qual o valor do OP como experiência de fortalecimento da cidadania?**

Na avaliação dos entrevistados, a cidadania ainda é uma conquista a ser alcançada para a maior parte dos brasileiros. Na opinião deles, o Brasil avançou muito na condução das políticas públicas, se comparado ao que era o governo há vinte anos. Mas, segundo eles, existe ainda um longo caminho a ser percorrido no processo de consolidação da cidadania e da democracia em nosso país.

Na visão do ex-prefeito Patrus Ananias e do professor Leonardo Avritzer, o Brasil acumulou, ao longo de sua história, uma dívida social muito alta, expressa nas grandes desigualdades nas condições de vida dos brasileiros. Eles alegam que um caminho possível para amenizar essa alta dívida social é a participação dos cidadãos nos processos deliberativos do governo. Para eles, o OP representa um marco, um divisor

de águas na história democrática brasileira. Após a redemocratização do país, o OP abriu a possibilidade para o cidadão participar e deliberar sobre a alocação de parte dos recursos municipais em obras públicas, deliberações que, antes dessa experiência, eram decididas nos gabinetes dos gestores públicos.

Segundo Patrus Ananias, a possibilidade de participação e deliberação do cidadão na alocação de parte dos recursos municipais em obras públicas assegura às pessoas os direitos fundamentais da cidadania expressos na Constituição. A seu ver, além de obras e políticas públicas, o Estado deve contribuir com o desenvolvimento das pessoas, garantindo a efetividade de seus direitos.

Patrus Ananias, em sua entrevista, afirma que

*“a democracia participativa ou a democracia deliberativa é o novo paradigma da cidadania. O paradigma do passado é o paradigma do súdito, manda quem pode. Até hoje, esse poder é muito forte no Brasil [...] os governantes não querem ser incomodados. É muito mais fácil manipular, enganar, do que apostar no crescimento das pessoas. O paradigma da democracia participativa e da cidadania implica uma nova divisão de poder. Esse paradigma é para quem acredita realmente que as pessoas devem crescer e se tornar mais iguais. Eu acredito nisso, e foi com esse espírito que nós implantamos o OP em Belo Horizonte.”*

Esta experiência participativa proporcionada pelo OP é, na visão da Senhora Mércia e do Senhor Ildeu, uma conquista democrática para a cidade e uma escola de cidadania, isto é, o OP conscientiza os cidadãos da importância de sua participação nas políticas públicas em prol de melhorias locais. Eles acreditam que nas assembleias do OP/BH as pessoas sentem que sua fala e opinião são valorizadas, sentem-se parte do processo, experimentam o sentimento de pertencimento comunitário.

Portanto, na visão dos quatro entrevistados, o OP é uma experiência participativa que contribui para o fortalecimento e a ampliação da cidadania. Através dela, as pessoas se veem integradas a acontecimentos importantes, sentem que contribuem para a melhoria da comunidade, assim como aprendem a debater e a negociar suas demandas. Aprendem, sobretudo, que é no encontro público e nos debates que se dão as negociações legítimas que levam à conciliação das diferenças e à harmonização dos interesses.

## **6.2. Qual o impacto do OP na melhoria da qualidade de vida na cidade?**

Na visão dos entrevistados, o OP trouxe muitos benefícios para Belo Horizonte, principalmente para as regiões mais carentes da cidade. Entre eles foram destacados: a) a realização das mais de mil obras de infraestrutura, saneamento e moradia; b) a participação popular como fundamental para o aprimoramento da democracia, da cidadania e como instrumento de melhor distribuição dos recursos municipais em obras públicas; c) o planejamento urbano ajustado às necessidades do município.

É unânime entre os entrevistados o reconhecimento de que o OP/BH realizou obras relevantes em diferentes regiões da cidade, assim como mobilizou milhares de pessoas em prol da participação e da inversão de prioridades, principalmente em regiões vulneráveis, antes pouco beneficiadas por investimentos em obras necessárias. Também é unânime o reconhecimento de que as obras executadas pelo OP favoreceram milhares de pessoas nas nove regiões administrativas da cidade, assim como o processo de deliberação de que resultaram possibilitou ao cidadão conhecer melhor os problemas da região e, junto com concidadãos, discutir e deliberar sobre as prioridades locais. O outro ponto destacado pelos entrevistados é o empenho da Prefeitura Municipal na implantação e na continuidade do OP. Segundo eles, o OP vem sendo uma experiência de aprendizado constante para todos os envolvidos no processo. Segundo Patrus Ananias, o OP foi um exercício de aprendizado diário para o gestor público que teve de se adaptar a um novo processo de gestão pública, no qual o cidadão é também participante. Para o OP acontecer, foram necessários ajustes na estrutura burocrática, administrativa e financeira do município. Isso exigiu, por exemplo, que o Gabinete do Prefeito, a Procuradoria Geral do Município, as Secretarias de Planejamento, de Governo e de Fazenda, as Administrações Regionais e Autarquias, a SUDECAP, a URBEL, a SLU, a CEMIG e a COPASA trabalhassem juntos com o objetivo de definir metas e prioridades operacionais, sistematizar informações sobre o cronograma financeiro de desembolsos, aperfeiçoar a fiscalização e o monitoramento das obras, como também articular as responsabilidades dos diferentes órgãos envolvidos no processo deliberativo.

Nas palavras de Patrus

*“a participação do cidadão no orçamento participativo possibilita o alargamento das relações sociais, da convivência, da solidariedade e da cooperação entre as pessoas, além de garantir maior eficácia, transparência, ética e qualidade no investimento em obras públicas.”*

Avritzer compartilha da mesma opinião de Patrus e acrescenta que

*“o esforço de planejamento, aliado à ampliação da participação, contribuiu para a democratização do poder público municipal em prol de uma gestão pública mais coordenada e mais sensível aos problemas e necessidades locais, principalmente nas áreas mais vulneráveis da cidade.”*

Na visão do Professor Avritzer, é possível identificar duas instâncias deliberativas no OP.

*“A primeira acontece nas Assembleias Regionais, quando a população discute, negocia e define as obras; a segunda acontece no Conselho do OP, instância em que o orçamento participativo se adapta ao próprio processo de planejamento da cidade. Tal dinâmica é relevante para consolidar a democracia e a cidadania, assim como para tornar mais justa a distribuição dos bens públicos.”*

Avritzer e Patrus enfatizam a relevância das mais de 1000 obras realizadas pelo OP na cidade, ressaltando o quanto esta experiência ajudou a identificar as regiões mais carentes da cidade, como ocorreu com a decisão de utilizar o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) para definir prioridades de obras. Tal decisão beneficiou as regiões mais pobres da cidade. .

Na visão da Senhora Mércia, o OP trouxe uma melhoria geral para a cidade de Belo Horizonte através das mais de mil obras de urbanização, pavimentação, drenagem, praças públicas, escolas, postos de saúde, espaços de convivência. Nas palavras da Senhora Márcia

*“quem conheceu a Regional Norte de Belo Horizonte antes do OP e a vê agora não pode deixar de reconhecer o quanto a região mudou para melhor. Por causa das obras do OP, a Regional Norte de Belo Horizonte não pode mais ser considerada como uma*

*região pobre. Muitas Regionais já não têm mais obras para reivindicar do OP. Esse é o caso da Regional Norte. Agora, nos esperamos a aprovação do OP para obras de maior porte, como a despoluição e a preservação dos córregos e nascentes da região.”*

Na contramão dessas opiniões, está o olhar atento do Senhor Ildeu, participante do OP na Regional Leste. Acostumado a participar das lutas dos movimentos sociais desde os anos de 1970, o senhor Ildeu foi direto e taxativo:

*“as obras realizadas pelo OP na Regional Leste de Belo Horizonte não foram suficientes para tirar a região da pobreza. A Regional Leste continua necessitada de obras e de assistência por parte da Prefeitura Municipal.”*

### **6.3. Qual o sentido da continuidade do OP na dinâmica da política municipal?**

Para a maioria dos entrevistados, o OP alcançou grande popularidade em Belo Horizonte e beneficiou, por meio da participação, milhares de pessoas, com obras prioritárias nas diferentes regiões da cidade, principalmente naquelas apontadas como mais carentes de bens públicos.

Contudo essa dinâmica do OP, privilegiando a inversão de prioridades, há muito deixou de ser o centro da política municipal na opinião de Avritzer. Segundo Avritzer, *“desde a primeira administração do prefeito Fernando Pimentel essa diretiva foi mudando, isto é, a Prefeitura optou por investir em grandes obras estruturantes ao invés de obras pontuais, sendo a implantação do OP Digital na cidade um dos resultados dessa diretiva. A implantação do OP Digital pode ser considerada um avanço. No entanto, no OP Digital, a participação popular na determinação das obras nunca ficou claramente definida. O OP Digital poderia estimular maior participação da população através de fóruns ou através da indução de debates sobre as obras, o que não acontece na dinâmica que o organiza.”*

Ainda segundo Avritzer, mesmo com a introdução de novas modalidades, como é o caso do OP Digital, o OP/BH não tem crescido muito e vem perdendo centralidade na política municipal. Ele alega que

*“hoje, o ideal é pensar o OP como uma das políticas participativas que podem ser introduzidas na gestão das cidades. Antes do OP, as decisões municipais sobre a*

*alocação de obras eram definidas tecnocraticamente dentro dos gabinetes e direcionadas em favor das elites. Com a multiplicação de instâncias de gestão do OP como política participativa de alocação e distribuição de obras na cidade, a tendência é que a Prefeitura volte a decidir, em suas esferas próprias, a destinação dos recursos.”*

Na avaliação de Avritzer, no presente momento, a prioridade dos gestores municipais está no investimento em grandes obras viárias, destinadas a melhorar a mobilidade urbana e a modernizar a cidade para a Copa do Mundo. Ele acrescenta que, na atual conjuntura política, é difícil pensar o OP como uma experiência voltada para a inversão de prioridades.

Apesar de um pouco mais reticente para falar sobre a atual política municipal em relação ao OP, a visão de Patrus Ananias tem muito em comum com a visão de Avritzer. Patrus reconhece que o OP de Belo Horizonte não avançou como idealizado por ele. A seu ver, em certas cidades do país, ele até retrocedeu. Para Patrus, seria necessário abrir o debate sobre como fortalecer e garantir, de forma mais eficaz e efetiva, a participação dos cidadãos no OP. A análise de Patrus mostra que o momento não é favorável ao estímulo a políticas participativas populares. Mas, ao mesmo tempo, vê-se que o ex-prefeito ainda tem esperança de que o OP e outras experiências de participação popular possam mudar os rumos da política e da sociedade, fortalecendo ideais de igualdade, de justiça e de cidadania plena. Nas palavras de Patrus, *“seria necessário levar a participação dos cidadãos para outras esferas do orçamento municipal, estadual e até nacional. A continuidade da participação do cidadão nas decisões públicas é fundamental para o aprofundamento da democracia, da cidadania e para o desenvolvimento das pessoas e da nação.”*

Na visão da Senhora Mércia, o OP se fortaleceu ao longo dos anos. Ela não vê o OP perdendo a centralidade nas deliberações sobre a alocação e distribuição de recursos para obras públicas na cidade. Para ela, as diferentes modalidades, regras e procedimentos introduzidos no OP, ao longo dos anos, só ajudaram a fortalecer essa experiência participativa na cidade.

Questionada sobre a diminuição da participação e dos recursos destinados ao OP, a Senhora Mércia argumenta que a maioria das Regionais de Belo Horizonte não

necessita mais do tipo de obras aprovadas por meio do OP. Por isso, a Prefeitura passou a investir em grandes obras viárias, interligando as Regionais. Para a Senhora Mércia “o OP está integrado à política municipal e vai continuar assim. Qualquer prefeito que tentar acabar com o OP não será reeleito, e o candidato a prefeito que não se comprometer com o OP também não será eleito.”

O Senhor Ildeu, ao contrário da Senhora Mércia, tem um olhar crítico sobre a atual administração da Prefeitura Municipal. Em sua entrevista, ele afirma:

*“Eles querem acabar com o OP, né? Esse negócio de votar pela Internet é acabar com o OP, né? Eles não querem a gente falando, debatendo e trocando ideia. Eles estão acabando com o OP. As assembleias do OP não têm mais o apoio da prefeitura como tinha antigamente. Com isso, as assembleias estão esvaziadas da própria comunidade. Sem a prefeitura não existe o OP.”*

Apesar de afirmar que o OP está acabando, o Senhor Ildeu tem a esperança de que o próximo prefeito dê continuidade a ele. Na sua visão, só a ativa participação dos cidadãos na política pode acabar com as desigualdades e obrigar que os políticos eleitos efetivamente se comprometam com a realização do bem coletivo.

As opiniões mostram a importância do OP na dinâmica da gestão municipal. As conquistas alcançadas por seu intermédio apontam para uma melhor distribuição dos recursos e de obras na cidade. No entanto indicam, também, que a política de inversão de prioridades em favor das classes menos favorecidas ficou no passado. Atualmente, na visão da maioria dos entrevistados, o planejamento urbano está voltado para obras estruturantes de grande porte e não mais para obras pontuais.

A visão dos entrevistados reflete a importância da experiência participativa popular como instrumento de aprimoramento da democracia e da cidadania, assim como para o aprimoramento da gestão municipal na alocação e distribuição dos recursos municipais em obras públicas. Reflete, ainda, a conclusão de que a participação dos cidadãos no OP/BH caminhou em direção oposta àquela inicialmente idealizada por Patrus Ananias, ou seja, a de promover um governo popular voltado para a inversão de prioridades.

Para a maioria deles, o OP/BH perdeu centralidade na política municipal. O ideal de Patrus Ananias, que buscou fortalecer o governo popular e a inversão de

prioridades, cedeu lugar à diretiva do planejamento global da cidade, que focaliza metas e resultados a partir de investimentos em grandes obras destinadas a modificar a rede viária e a reurbanizar a cidade.

O planejamento global da cidade ancora-se no planejamento estratégico próprio da visão gerencial da gestão pública, cujo objetivo é escolher as ações mais adequadas para alcançar as metas e os resultados desejados na perspectiva da boa governança urbana.

Aparentemente, nada impede que esse planejamento global da cidade também possa ser participativo. No entanto, a pesquisa que fundamentou esta dissertação indica que ele não é. No caso do OP/BH, a participação do cidadão no planejamento global da cidade está sendo direcionada pelos gestores públicos. No OP Regional, esse direcionamento está sendo feito através do controle da escolha das obras que devem seguir as normas, os critérios técnicos e os índices de referência de prioridades selecionados pelos gestores públicos. No OP Digital, o cidadão vota, pela Internet, em obras já pré-selecionadas pelos mesmos gestores públicos, sendo que nem sempre as obras eleitas fazem parte do cotidiano da maioria dos cidadãos que nelas votaram.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há como não reconhecer que o OP/BH alcançou considerável reconhecimento popular, das lideranças comunitárias, dos gestores públicos e até mesmo de agências internacionais que o consideram uma experiência inovadora e de relevância para o aperfeiçoamento da cidadania e da democracia brasileira. Também não há como não reconhecer a contribuição dessa experiência para a cidade de Belo Horizonte. Através dela, mais de mil obras foram realizadas, com a mobilização e a participação de milhares de pessoas ao longo dos processos deliberativos. Por seu intermédio, realizou-se o ideal de um governo popular, capaz de proporcionar ao cidadão a oportunidade de participar das decisões em favor de uma melhor distribuição de bens e serviços públicos para os estratos sociais mais necessitados da cidade.

Ao analisar o OP, o pesquisador depara-se com uma complexa estrutura organizacional e política, a partir da qual grande número de temas ligados à gestão pública democrática pode ser explorado. No caso desta dissertação, optou-se por dar maior ênfase à participação dos cidadãos, valorizada como evidência de que o indivíduo é capaz de tomar decisões sem ser direcionado pelo querer dos outros. O foco justificase, também, pela aceitação da premissa de que a participação é fundamental para a democracia, para o fortalecimento da cidadania e para o combate às desigualdades sociais no âmbito da cidade. Pateman (1999) afirma que, para o funcionamento da democracia, não basta a existência de instituições representativas. É necessário um treinamento social para a participação dos cidadãos na gestão das cidades, para que as “atitudes adequadas” sejam desenvolvidas nos indivíduos, entre elas as que levam à reivindicação de direitos, o que acompanha o cumprimento consciente dos deveres da cidadania.

A pesquisa apontou que o treinamento social para a participação política consciente, ressaltado por Pateman (1999) e Wampler (2003), além de destacado por Patrus Ananias em seu depoimento, de fato ocorre nas assembleias do OP. Nelas, os cidadãos se encontram para discutir as necessidades de suas comunidades e para criar consensos sobre as obras prioritárias.

Há que se reconhecer, também, que, no OP, a dinâmica própria da democracia representativa e da democracia participativa faculta o controle dos representados sobre as ações dos representantes, mesmo que precário. O OP é um arranjo institucional que depende do funcionamento das instituições políticas democráticas para existir. Essa experiência possibilita a mobilização dos cidadãos para a participação em processos deliberativos. Mas trata-se de instituição política que, para existir, depende de decisões governamentais. O governo é o provedor da política, dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e, principalmente, é o detentor das informações técnicas e operacionais que influenciam as decisões. Portanto a viabilidade do OP passa pela vontade política dos governantes. Além disso, defronta-se com entraves burocráticos próprios das instituições e órgãos públicos envolvidos em sua dinâmica, sendo também influenciado pela capacidade financeira do município. Portanto o governo local é o decisor final sobre o direcionamento das escolhas.

No caso do OP/BH, a participação popular idealizada por Patrus Ananias implicou o reconhecimento de que nem todos os indivíduos ou grupos se encontram em igual situação para participar de processos de negociação política. Uma forma de igualar os indivíduos e os grupos é favorecer a participação igualitária em processos deliberativos. Mas, nas entrevistas feitas, verificou-se que, na opinião de participantes do processo, nem sempre o ideal é o possível. No OP/BH, a participação dos cidadãos no processo decisório sobre a alocação e distribuição de recursos para obras públicas foi sendo cada vez mais direcionada, e as opções de escolha cada vez mais controladas pelos gestores municipais.

Pires (2008) conclui que as mudanças nas regras de funcionamento do OP/BH propiciaram clareza quanto ao modo de participação dos cidadãos nos processos deliberativos. No entanto, para esse autor,

a regulamentação da participação foi fundamental para uma melhor distribuição dos recursos e das obras entre a população mais carente da cidade. Por isso, o OP/BH tem uma avaliação positiva, entre outros OPs no país, por ter alcançado um elevado grau distributivo [...] de 1994 a 2004, o OP investiu em mais de 438 obras de infraestrutura, 255 obras urbanizadoras de favelas, 97 empreendimentos educacionais e 92 empreendimentos de saúde, entre outros, como lazer, esporte, habitação, meio ambiente e cultura. Por tudo isso, o OP também demonstra ser um mecanismo de desenvolvimento urbano (PIRES, 2008. p. 62-74).

Na visão de Azevedo (2012), o objetivo do novo modelo de gestão foi, certamente, o de ampliar a participação da sociedade na gestão da cidade, o que é corroborado por Avritzer em sua entrevista. Mas, gradualmente, “OP deixou de ser considerado como o elemento central de um formato de gestão que implica intersetorialidade e articulação entre participação e planejamento” (AZEVEDO, 2012, p. 220).

Na conclusão desta dissertação, pode-se afirmar que o OP, quando considerado como instrumento de gestão de recursos públicos, pode ser reforçado ou enfraquecido, de acordo com as diretrizes políticas dos governantes.

Quer como instrumento de gestão, quer como instituição participativa, o OP é desafiado a combinar múltiplos interesses e demandas de diferentes atores políticos e sociais envolvidos em processos de alocação de recursos orçamentários no âmbito municipal. No contexto de múltiplos interesses e demandas, os dirigentes públicos fazem suas escolhas visando, em princípio, a diminuir pressões que recaem sobre eles. No caso do OP/BH, a normatização da participação e a criação de diferentes modalidades, que configuraram mudanças de regras ao longo do tempo, mostram como a dinâmica do jogo político é flexível e que se estrutura de acordo com necessidades políticas e sociais de cada momento.

### **7.1. Sugestões para novos trabalhos**

Na introdução desta dissertação, mencionou-se que o orçamento participativo oferece ao pesquisador diferentes aspectos de pesquisa a partir de múltiplas perspectivas. Para a realização deste trabalho, optou-se por um recorte que privilegiou a participação. A proposta foi apresentar a trajetória do OP, ao longo dos 18 anos de sua existência, com o objetivo de avaliar as mudanças introduzidas na dinâmica do OP, pelo governo, e seus efeitos sobre a participação.

Para estudos posteriores, considera-se importante retomar o tema da efetividade orçamentária, distributiva e participativa do OP. No caso da participação, os documentos e os artigos analisados, assim como as entrevistas feitas, apontam para a relevância da participação popular no OP como um instrumento primordial para a realização da justiça social, o aprofundamento da democracia e da cidadania, a inversão de prioridades e a promoção de distribuição mais justa dos bens e serviços públicos na

cidade. No entanto, ao estudar o orçamento participativo de Belo Horizonte, depara-se com uma lacuna de dados qualitativos sobre a participação nesta experiência. Este é, certamente, um campo necessário de aprofundamento por meio de novas pesquisas.

## **7.2. Limitações do trabalho**

Por se tratar de um estudo de caso, este trabalho traz clara limitação analítica no que se refere a dados comparativos, relativos a experiências da mesma natureza, realizadas em outros municípios. No caso deste estudo, certamente a realização de entrevistas com mais participantes do processo – gestores públicos e cidadãos – poderia enriquecer os resultados ou até mesmo alterá-los.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico** – Inovação Democrática no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.50, 2000.

AVRITZER, Leonardo; PIRES, Roberto Rocha. Orçamento Participativo, efeito distributivo e combate à pobreza. **Revista Teoria & Sociedade** - Políticas sociais e democracia no Brasil. Belo Horizonte, 2005. Número Especial.

AZEVEDO, Neimar Duarte. **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre**. 2012, 240 páginas. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

AZEVEDO, Neimar Duarte. **Orçamento participativo de Belo Horizonte: elementos para uma leitura institucional**. 2003, 141 páginas. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

AZEVEDO, Neimar Duarte; GOMES, Maria Auxiliadora. Um balanço da literatura sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios. In: AZEVEDO, Sérgio; NABUCO, Ana Luiza (Org.). **Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, Ed. Leitura, 2009.

AZEVEDO, Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento Participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p. 133-152.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

BOSCHI, Renato Raul. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: MELO, Marcus André (Org.). **Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil**. Recife. Editora Massagana, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L.C. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos Mare**, n.1. Brasília: MARE, 1997.

DAHL, Roberto A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

GENRO, Tarso. Orçamento Participativo e a Democracia. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo – Experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

GENRO, Tarso. **Porto da cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.

LEVI, Margaret. Uma lógica da mudança institucional. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro v. 34, n. 1, 1991.

MAINGUENEAU, D. **Novas tendências da Análise do Discurso**. Campinas: Pontes, 1989. 198 p. Tradução de: *Nouvelles tendances en analyse du discours*. Paris: Hachette, 1987.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 a 2004. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, G. Adriano; PIRES, Roberto. (Org.) **Democracia participativa e redistributiva: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, G. Adriano. Democracia e redistribuição: apontamentos iniciais. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, G. Adriano; PIRES, Roberto. (Org.) **Democracia participativa e redistributiva: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

MURTA, Anamaria; SOUKI, Léa. Apropriação do espaço urbano em obras do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio; NABUCO, Ana Luiza. (Org.). **Democracia Participativa – a experiência de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Leitura, 2009. p. 89.

PATERMAN, C. **Participation and Democratic Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e Discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. Campinas: Unicamp, 1995.

PIRES, Roberto. Regulamentação da Participação no OP de Belo Horizonte: Eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In: MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, G. Adriano; PIRES, Roberto. (Org.). **Democracia participativa e redistributiva: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

PLAMBEL. **O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte - 1897-1970**. Belo Horizonte, 1979.

PLAMBEL. **Orientações para uma política habitacional**. Belo Horizonte, 1974.

PLAMBEL. **Plano Diretor Metropolitano**. Diagnóstico de Habitação. Belo Horizonte, 1989.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Avaliação do processo de discussão dos OPs**. Belo Horizonte, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Avaliação do processo de discussão dos OPs**. Belo Horizonte, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Caderno de Diretrizes 2007/2008**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Caderno de Diretrizes 2009/2010**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Caderno de Metodologia 2009/2010**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Caderno de Metodologia e Diretrizes 2011/2012**.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Diretrizes para o aprimoramento do orçamento Participativo**. Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Diretrizes para um novo formato do orçamento participativo de Belo Horizonte**. Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **I Fórum Regional de participação popular**. Belo Horizonte, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Memória do Orçamento Participativo 94 a 97**. Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Norma de funcionamento do Fórum Regional do OP 2005/2006**. Belo Horizonte, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **OP 10 anos**. Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo de Belo Horizonte: 15 anos**. Belo Horizonte, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo para 1994**. “Agora sua voz tem vez na cidade”. Belo Horizonte, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo para 1995**. “Suas ideias vão dar o que fazer”. Belo Horizonte, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo para 1996**. “Consolidando uma nova forma de governar”. Belo Horizonte, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo para 1997**. “Veio para ficar”. Belo Horizonte, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Orçamento Participativo para 2011/2012**. “Transformar BH é uma escolha sua”. Belo Horizonte, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Plano Diretor de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Princípios organizativos do OP Cidade**. Belo Horizonte, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Proposta de subdivisão das regiões administrativas do município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Propostas de produtos e regras do OP Cidade**. Belo Horizonte, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Regimento da Conferência da Cidade**. Belo Horizonte, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Regimento de funcionamento do Fórum Regional de prioridades orçamentárias**. Belo Horizonte, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Regimento interno da comissão municipal do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório de Avaliação da Operacionalidade dos Orçamentos Participativos**. Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório de avaliação da operacionalização do orçamento Participativo, 1994, 1995, 1996**. Belo Horizonte, 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório de avaliação da operacionalidade do orçamento participativo, 1994, 1995 e 1996.** Belo Horizonte, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório parcial do OP 1999/2000.** Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Relatório parcial do OP 1999/2000.** Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Resultados do orçamento participativo digital 2006: análise intraurbana dos resultados.** Secretaria Municipal de Planejamento. Belo Horizonte, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Revista Planejar BH.** Belo Horizonte, 1999, p. 47.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. **Revista Planejar BH.** Belo Horizonte, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE: **Caderno de Metodologia 2007/2008.**

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE: **Participação popular: exercício de cidadania – OPs de 1994, 1995 e 1996.** Belo Horizonte, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE: **Portal do Orçamento Participativo.** Disponível em: <[www.pbh.gov.br/portaldoop](http://www.pbh.gov.br/portaldoop)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

RIBEIRO, Frank. **Cultura e participação popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.** Belo Horizonte, 2005, p. 144-145.

SANTOS, Boaventura Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO. **Diretrizes para um novo formato do orçamento participativo de BH.** Belo Horizonte, 1998.

SOMARRIBA, Mercês; DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil.** Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo.** Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 93, dez. 2001.

URBEL. **Programa de benefícios urbanos à população de baixa renda de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1989.

WAMPLER, Brian. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

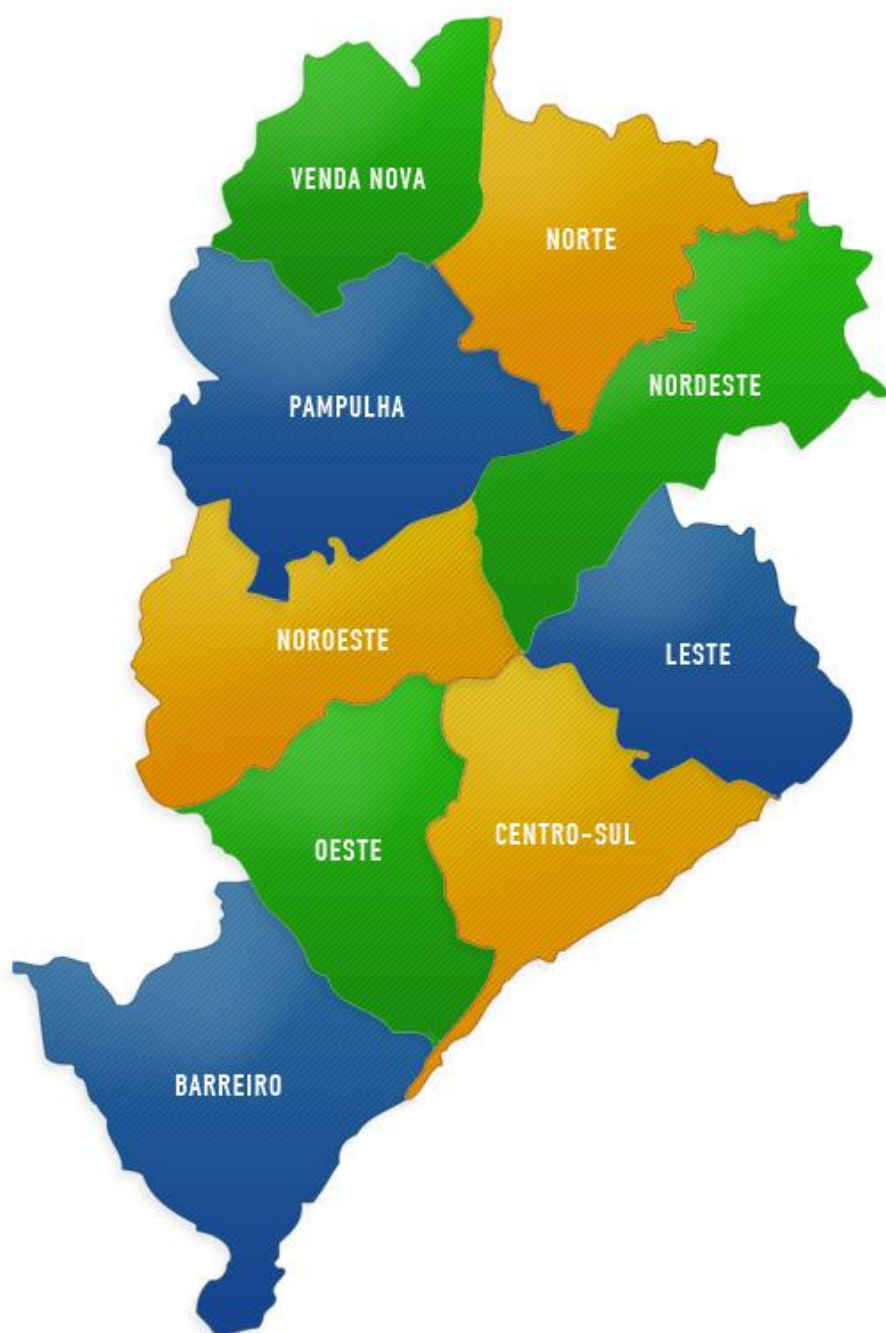
WAMPLER, Brian. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades, associativas e de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (Org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora UNB, 1999.

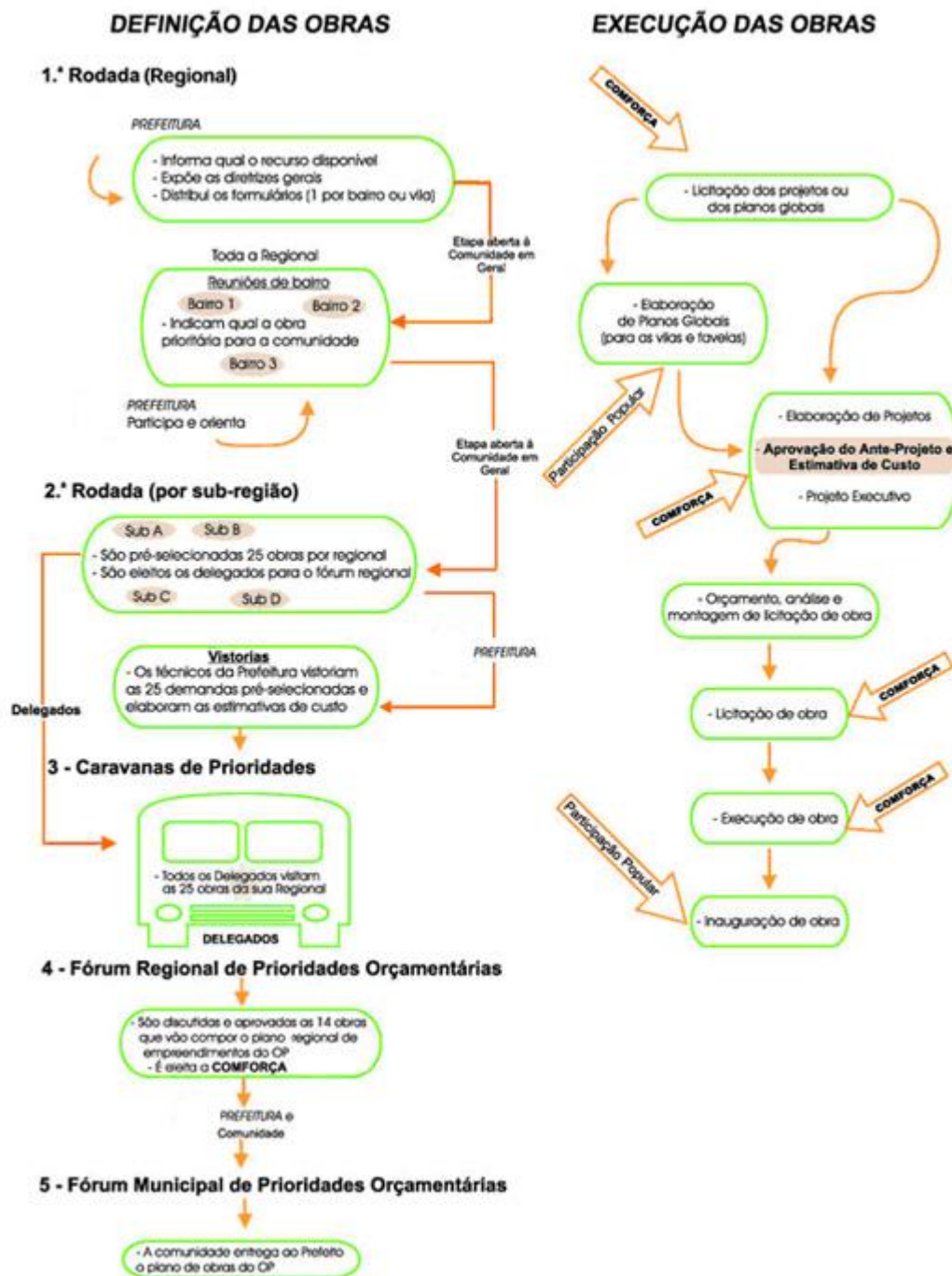
## ANEXOS

### ANEXO A – As nove Regionais Administrativas de Belo Horizonte



Fonte: <[www.pbh.gov.br/portaldoop](http://www.pbh.gov.br/portaldoop)>.

## ANEXO B – Organograma das etapas do OP/BH



Fonte: <[www.pbh.gov.br/portaldooop](http://www.pbh.gov.br/portaldooop)>.

## ANEXO C

TABELA 1  
Resultados da participação popular no OP/BH

Ano de OP	Tipo de OP		
	OP Regional	Plenárias OPH	OP Digital
1994	15.216	-	-
1995	26.823	-	-
1996	38.508	13.000	-
1997	33.695	6.000	-
1998	20.678	2.854	-
1999/2000	22.238	-	-
2001/2002	43.350	13.257	-
2003/2004	30.479	-	-
2005/2006	38.302	599	-
<b>OP Digital 2006</b>	-	-	<b>124.320</b>
2007/2008	34.693	5.173	-
<b>OP Digital 2008</b>	-	-	<b>172.938</b>
2009/2010	40.967	-	-
2011/2012	25.871	-	-
<b>OP Digital 2011</b>	-	-	<b>25.378</b>
<b>Total</b>	<b>370.820</b>	<b>40.883</b>	<b>322.636</b>

Fonte: MAPL/GEOP, 2012.

## ANEXO D

TABELA 2

Síntese geral do número de empreendimentos e gastos aprovados do OP/BH

OP	EMPREENDIMENTOS			VALOR APROVADO (Empreend. concluídos)		Empreendimentos Concluídos	%
	APROVADOS	CONCLUÍDOS	%	FÓRUM (R\$)	REAJUSTADO (R\$) JAN/12	VALOR GASTO REAJ. (R\$) JAN/12	vr. gasto reaj/ Vr. aprov. reaj.
OP/94	171	171	100,00	15.361.230,00	74.194.740,90	138.865.070,50	87,16%
OP/95	166	166	100,00	18.186.309,00	92.568.312,81	125.526.345,68	35,60%
OP/96	90	90	100,00	27.165.470,00	110.291.808,20	127.789.121,60	15,86%
OP/97	99	99	100,00	27.032.816,33	99.691.620,07	108.195.311,82	8,53%
OP/98	68	68	100,00	16.292.557,00	54.417.140,38	51.500.995,88	-5,36%
OP-99/2000	126	125	99,21	60.647.733,23	192.726.366,66	212.739.425,16	10,38%
OP-2001/2002	134	129	96,27	65.042.522,00	171.398.568,65	195.390.552,32	14,00%
OP-2003/2004	114	104	91,23	57.350.592,25	133.545.306,17	147.611.583,69	10,53%
OP-2005/2006	117	88	75,21	33.462.143,24	88.331.382,18	123.854.661,58	40,22%
OP-2007/2008	98	51	52,04	176.794,00	47.121.390,11	69.599.012,49	47,70%
OP-2009/2010	109	1	0,92	0,00	215.883,15	225.039,16	4,24%
OP-2011/2012	102	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>1.394</b>	<b>1.092</b>	<b>78,34</b>	<b>386.549.542,32</b>	<b>1.064.502.519,29</b>	<b>1.301.297.119,88</b>	<b>22,24%</b>

Fonte: SUDECAP, 2012.

## ANEXO E – Roteiro das entrevistas

### 1 – Perguntas feitas ao ex-prefeito Patrus Ananias.

- a) Qual foi o papel do OP para a realização de seu ideal de governo?
- b) Quais foram as dificuldades que o seu governo encontrou para realizar o OP, tal como o senhor o idealizou?
- c) Como o senhor vê o papel e a importância do OP na gestão de BH, na forma que ele agora tem, em resultado das mudanças nas regras de funcionamento e da introdução de novas modalidades?
- d) A partir do estudo sistemático da evolução das formas de organização do OP/BH, o que se pode prever para esta prática na política municipal?

### 2 – Perguntas feitas ao cientista político Leonardo Avritzer.

- a) Qual é o papel de práticas deliberativas no estilo do OP para a efetivação da democracia como forma de governo?
- b) Em sua opinião, qual é a importância da participação popular na gestão municipal?
- c) Como o senhor vê o papel e a importância do OP na gestão de BH, na forma que ele agora tem, em resultado das mudanças nas regras de funcionamento e da introdução de novas modalidades?
- d) A partir do estudo sistemático da evolução das formas de organização do OP/BH, o que se pode prever para esta prática na política municipal?

3 – Perguntas feitas aos cidadãos participante do OP/BH.

- a) Por que o senhor julgou importante participar do OP, ao longo dos anos?
- b) A seu ver, quais foram os benefícios que o OP trouxe para a cidade como um todo?
- c) Em sua opinião, qual é a importância da participação popular na gestão municipal?
- d) O senhor considera importantes as mudanças que foram sendo introduzidas no funcionamento do OP e a criação de novas modalidades do OP? Por quê?