

# O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO POLÍTICA DEMOCRÁTICA EM BELO HORIZONTE

CRISTINA MARGARIDA MARTINS SERRA GRANADO

## RESUMO

Pretende-se analisar no presente artigo o Orçamento Participativo (OP) como uma política de participação da iniciativa do poder executivo municipal procurando averiguar quais são os fatores que levam o governo a incentivar a participação da sociedade civil na definição das prioridades de investimento municipal e em que medida a participação do cidadão neste contexto influencia o processo de tomada de decisão e contribui para o reforço da legitimidade do sistema democrático e eficácia da gestão pública local.

Tem por base uma pesquisa centrada na aplicação do OP em Belo Horizonte, considerando o discurso sobre a participação por parte de quem tem poder

no desenvolvimento do processo: eleitos, técnicos e lideranças comunitárias; como decorre o processo participativo e quais os resultados obtidos.

Discute-se ao longo do texto nove aspetos que acompanham a implementação e desenvolvimento do OP: 1) os motivos para a sua implementação; 2) os motivos que levam o cidadão a participar; 3) o processo participativo: assuntos colocados em discussão; 4) a relação da administração local com a comunidade; 5) a gestão dos conflitos e negociação no processo participativo; 6) resultados da participação; 7) obras antes e depois do OP e 8) os fatores do seu sucesso.

## PALAVRAS-CHAVE

Democracia, participação, política pública, orçamento participativo.

## INTRODUÇÃO

A reflexão apresentada neste artigo é consequência de uma investigação para doutoramento em sociologia sobre o Orçamento Participativo. A motivação para estudar uma política de participação cuja iniciativa é do poder político eleito localmente, como é o caso do OP, prende-se com a curiosidade de perceber o que motiva o poder a acionar uma política que visa incluir o cidadão na escolha das prioridades de investimento, como é organizada e mantida ao longo do tempo a participação e quais os resultados obtidos. O estudo do OP torna-se mais pertinente quando a atual imagem da democracia representativa apresenta um poder eleito cada vez mais afastado dos representados de quem esperam apenas um carácter meramente formal de participação através do voto de quatro em quatro anos, sendo depois no geral, excluídos de qualquer processo de tomada de decisão sobre políticas públicas.

Pretende-se, ao discutir as políticas de participação municipal, contribuir com a análise do poder local como instrumento para problematizar o pensamento político, ensaiar novas experiências de desenvolvimento e novas responsabilidades de democratização.

Pretende-se, também, caracterizar e interpretar sociologicamente as novas formas de participação na sociedade democrática, tendo como objetivos: analisar qual tem sido o discurso dos eleitos e detentores do poder autárquico em relação à participação política dos cidadãos, tentando detetar as motivações para acionar políticas de participação; verificar qual o papel dos eleitos/políticos, técnicos e lideranças comunitárias nos processos de participação: discurso sobre a participação; processo participativo e análise dos resultados do OP; comparar as representações dos atores envolvidos sobre o papel do cidadão na democracia local: por que deve o cidadão participar e que formas e assuntos essa participação deve comportar; verificar se existe maior legitimação e eficácia do poder político e identificar quais fatores permitem ao Estado local abrir caminhos para mobilizar a população e que poder é conferido a cada ator no processo de participação.

A metodologia utilizada teve como principal técnica a entrevista semi-diretiva realizada com os diversos agentes intervenientes no OP de Belo Horizonte: poder político, técnicos e lideranças locais. A seleção dos entrevistados teve como critério o de serem os principais agentes políticos nos processos de decisão (poder político) e o protagonismo assumido na implementação do OP (técnicos e lideranças locais). Foram realizadas um total de vinte e nove entrevistas (seis ao poder executivo; sete ao poder legislativo; nove a técnicos autárquicos e sete a lideranças locais). Para a análise dos resultados recorreu-se a uma análise de conteúdo categorial de cada uma das dimensões, identificando as variáveis que definem os discursos dos entrevistados. Recorreu-se igualmente a extratos das entrevistas que contribuem para validar a análise efetuada.

A problemática teórica da investigação inscreve-se no domínio da democracia, privilegiando neste debate as formas de participação nos processos de produção de uma legitimidade pública do poder político.

No início do séc. XX, o sociólogo Michels (1989) referia como um dos aspetos positivos da democracia o princípio que nega o direito do nascimento (monarquia) para, através dessa via, o indivíduo adquirir poder sobre os outros, colocando deste modo todos os cidadãos em pé de igualdade perante à lei, concedendo assim a cada um a possibilidade de ascender aos degraus mais altos da escala social. O princípio básico é que, em democracia, a totalidade do povo é responsável pelos que exercem o poder e que estão na dependência desse mesmo povo. A era da democracia liquidou as formas mais antigas e mais rígidas da aristocracia, pelo menos em aspetos importantes da vida constitucional e mesmo o pensamento conservador e totalitário comporta-se democraticamente no Estado moderno, onde todos os agentes da vida pública falam e combatem em nome do povo, em nome da totalidade.

O problema da reflexão em torno da democracia não é tanto em termos de questioná-la como sistema político, já que é mais consensual, face aos regimes autocráticos e ditatoriais mas das interrogações cada vez mais frequentes sobre as insuficiências na aplicação prática dos seus ideais e princípios. De fato, a democracia política não tem conseguido ultrapassar a continuidade do domínio de uma minoria sobre a maioria, nem evitar a sub-representação de interesses mais frágeis e uma ausência de participação do cidadão na vida quotidiana.

As críticas dirigidas contra o sistema representativo são particularmente ilustrativas de um Estado que não satisfaz a todos os setores da população, muito particularmente aos mais desfavorecidos, acabando por ser bastante “absolutista”. Estamos numa situação em que a vida política a todo o momento ganha formas mais complexas, fazendo com que se torne cada vez mais irracional a ideia de querer “representar” uma massa de cidadãos socialmente complexa em toda a enorme multiplicidade de problemas políticos e económicos altamente diferenciados.

Retomando os teóricos clássicos como Rousseau e Mill, a democracia participativa surge como um modelo que se caracteriza por pressupostos teóricos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Baseia-se na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais.

Diferente da democracia representativa que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder, a democracia participativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões coletivas e públicas que se expressam em institui-

ções desenhadas para o exercício efetivo dessa autoridade coletiva (Held 1996; Putnam 1996).

A deliberação é um estímulo à participação. A concepção da democracia deliberativa prevê formas participativas mais institucionalizadas, tendo em vista não apenas a discussão pública de um sujeito plural, como também o poder de decisão, à luz do estabelecimento — público e coletivo — de ideias ou princípios vinculados à promoção do bem comum (Cohen 1975). O que distingue a democracia participativa da democracia deliberativa é precisamente o poder de decisão conferido nos processos participativos. A democratização deliberativa implicaria uma maior transparência em muitas áreas do governo em particular na gestão dos recursos financeiros.

O Orçamento Participativo surge como uma proposta democracia participativa e pode definir-se como uma política pública que intervém na regulação da economia pelo social moldando a política social pública, pela ativa intervenção cidadã nas prioridades de investimento. A vontade do cidadão é considerada nas decisões que dizem respeito a obras em comunidades locais. Através da prática da deliberação o OP reforça grandemente a participação, além de restaurar a confiança na política como atividade popular e como autoconstrução cidadã (Oliveira 1993).

Sintomer e Gret (2003) referem que a justificação para avançar com o OP no Brasil, foi essencialmente política. Mais especificamente, defendia-se a necessidade de uma participação direta dos cidadãos na decisão política, justificada para dar resposta a um triplo contexto.

O primeiro contexto refere-se ao plano da separação estrutural entre representantes e representados que caracteriza o governo representativo. Pretendia-se contrariar esta relação diminuindo a delegação do poder aumentando a soberania do povo. A prática do OP visava, em articulação com as instituições desta, fazer emergir formas mais exigentes e sistemáticas de participação, não apenas na escolha dos decisores, mas de influência direta sobre o conteúdo das decisões. No segundo contexto, defende-se a política da “inversão de prioridades”. Esta política consiste em afirmar os interesses das classes populares, invertendo a tendência de apropriação de largas fatias de recursos públicos empreendida por círculos da sociedade civil mais influentes junto do poder. O terceiro contexto é o da relação com o Estado. O OP compreende igualmente uma crítica à burocracia estatal, marcada pelo clientelismo estrutural e pela opacidade das razões de Estado. Defende-se igualmente que a dinâmica da participação é um meio de afirmar o seu poder contra o “tecnocratismo” das camadas médias intelectuais, saídas das universidades, que pensam frequentemente, com toda a sua boa fé, que a gestão urbana é, antes de mais, um assunto de competências técnicas e que estas são social e politicamente neutras. O OP visa valorizar as capacidades de gestão dos cidadãos: a primeira contribuição destes será transformar o conteúdo social da gestão pública, e a sua “eficácia” é inseparável desta mudança (Sintomer & Gret 2003: 36).

O OP é um processo de construção de políticas que modifica as práticas anteriores de planejamento e de elaboração orçamentária. Como uma instituição de elaboração de políticas públicas, o OP tem o potencial de tornar mais eficiente o uso dos recursos escassos em função da criação das comissões que capacitam os cidadãos a monitorar a qualidade das obras e o gasto específico de cada projeto.

A vontade e compromisso político do governo para implementar o OP é considerada fundamental como fator de sucesso, já que esta política de participação é historicamente associada à iniciativa dos eleitos a implementarem, como comprovam diversos estudos empíricos realizados.

Os processos de ação coletiva orientados para a participação na gestão pública encontram-se condicionados pela vontade política governamental, na medida em que esta é central na determinação da estrutura de oportunidades para o surgimento daqueles processos. Depende dos governos a efetivação daquilo que deriva dos processos de gestão participativa, sejam políticas públicas, investimentos ou serviços. Pode-se concluir que a eficácia dos processos de participação é fortemente condicionada pelo grau de comprometimento dos governos com tais processos e resultados (Silva 2001).

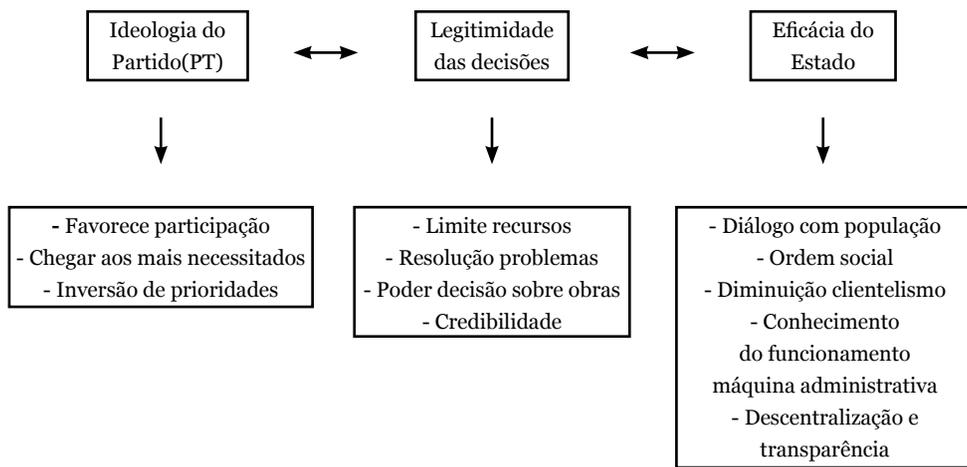
O apoio que a administração oferece para o OP é parte integral do seu sucesso. O compromisso político de um governo é condição necessária para um resultado bem sucedido. Isto porque a administração tem de iniciar e gerir uma nova experiência participativa que consome tempo e não necessariamente oferece benefícios públicos e eleitorais de curto prazo. A administração tem de estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem as suas reivindicações, o processo através do qual os burocratas tomam as decisões e o processo através do qual os representantes eleitos estão acostumados a apresentar as suas propostas ao sistema político. São apontados um conjunto de condições e variáveis para o sucesso do OP: a vontade e compromisso político do governo associada à presença de um partido; capacidade administrativa; a tradição associativa local; o formato institucional e a capacidade distributiva da autarquia (Avritzer 2000; Silva 2001; Luchmann 2002).

## MOTIVOS TRANSMITIDOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os motivos evidenciados para o poder executivo desenvolver o OP em Belo Horizonte transmitem uma preocupação central que é a do reforço da legitimidade das decisões. A verdadeira legitimidade democrática implica que os governados escolham livremente os governantes e participem em decisões das políticas públicas (Touraine 2004). A participação política constitui um valor associado à legitimação das transformações estruturais introduzidas pelos governantes, as quais, em função do

grau dessas transformações tendem a desejar e a requerer, de forma controlada ou não, elevados níveis de intervenção dos cidadãos. A exclusão de largos setores da população da arena política constitui um fator de significativa instabilidade das democracias, enquanto o envolvimento regular dos cidadãos em atividades que lhes transmitam um sentimento de participação nas decisões que os afetam contribui para o reforço da legitimidade do sistema político.

Figura 1 - Motivos OP



O que significa esta legitimidade? Para além do ato eleitoral, há a perspectiva que esta legitimidade se deve prolongar pelo período de gestão do governo o que implica representar os interesses dos vários grupos sociais. Sendo, necessário para isso, aproximar as pessoas da gestão pública:

O Partido dos Trabalhadores quando instala o OP era muito em função do compromisso filosófico partidário de realmente estar contando com a participação na gestão pública, se sentindo um representante do povo conferida pelas eleições mas querendo mais legitimidade na sua representação. Quando o OP começa aqui vem dentro dessa filosofia do partido de aumentar a participação não só na hora de eleger mas também durante o processo de gestão. (Técnico da Prefeitura)

Por outro lado, ela implica a definição dos objetivos da participação que, no caso do OP, são a inclusão das populações no processo de decisão das obras locais face à limitação dos recursos existentes e à necessidade de resolver inúmeros problemas. A credibilidade deste processo junto às comunidades constituiu um fator de credibilidade no governo reforçando a sua legitimidade:

Chegou-se à conclusão que a melhor maneira da participação popular efeti-

vamente era através das obras votadas pela população. Porquê? Porque a Prefeitura não tinha verba para fazer grandes obras, obras estruturantes, que talvez tivesse que fazer uma discussão com a cidade. Não havia grandes obras, a Prefeitura tinha poucos recursos de investimento e a maneira que se achou depois de muito debate foi o OP. O OP era a população votando nas obras que considerava prioritárias para a sua regional. (Poder executivo)

A legitimidade das decisões está associada à ideologia do partido que governa (PT) que defende a democracia participativa e o OP como uma das políticas de participação direta do cidadão, ou seja, há uma alteração na forma de governar.

A existência de canais diversificados de participação é entendida como um instrumento influente no incremento da predisposição para os cidadãos anuírem voluntariamente às regras e às determinações dos governantes. Isto porque se os cidadãos puderem intervir na seleção dos eleitos e expressar os seus pontos de vista sobre os assuntos públicos aceitarão com mais facilidade a legitimidade das decisões políticas, mesmo que não concordem com elas.

Daí que, no que se refere ao exercício do poder, o fator ideológico, muito associado aos valores de quem detém o poder, constitui um fator explicativo da implementação da participação direta do cidadão.

O reforço da legitimidade das decisões, para além da iniciativa do partido que detém o poder, relaciona-se com a eficácia do Estado através da participação. São evidenciadas questões como o diálogo e a importância da ordem social para governar (Alexander 1998). A ordem social, estabelece-se através de uma maior proximidade e cooperação entre o poder e o cidadão que contrarie a desconsideração e atitude crítica que este cada vez mais tem com o poder público e reforce valores como a dignidade e honestidade:

Foi para incentivar o diálogo entre o poder público e a população, e não só aproximar mas prestar um serviço de melhor qualidade atendendo à necessidade real. É mais fácil conversar com quem precisa e saber se eu posso fazer do que do meu gabinete eu tomar decisões que não sei qual será o impacto sobre a cidade” (Técnico da Prefeitura)

A diminuição do clientelismo, é outro aspeto evidenciado como tendo diminuído com o OP. Este clientelismo sustentava-se, em parte, pelo fato dos vereadores tentarem “conquistar” obras junto do prefeito. Essas obras seriam realizadas nas suas áreas de influência eleitoral e com isso visavam conquistar votos fazendo dessa conquista a “sua” obra. Com o OP esse papel intermediário deixa em muitos casos de fazer sentido o que originou uma perda de poder por parte dos vereadores:

Eu acho que foi para tirar aquela coisa de posse que aqueles vereadores tinham, que eram eles que alcançavam a obra que passava a ser de tal vereador. Com

o Orçamento acabou com aquele clientelismo: a comunidade precisa de uma rua arranjada, vai no político tal que ele vai resolver. Com o OP não precisa mais. Então esse político perdeu um pouco de poder, isto ao nível dos vereadores e deputados. Então, o cidadão não precisa mais de andar a “mendigar” aos políticos a obra, ele participa, ele mesmo dá o voto dele e não precisa de intercâmbio. (Liderança local).

Há fatores, já enunciados nos trabalhos de outros investigadores, que referem que a participação se reflete numa aprendizagem por parte de quem participa (Faria 1996; Silva 2001; Avritzer 2003).

Relacionam-se, com a interação e diálogo que permite à população ser ouvida sobre o destino dos recursos; a aprendizagem sobre a governação e o conhecimento do funcionamento da máquina administrativa.

A descentralização conduz a um maior crescimento económico e social (Portas 1998) e a transparência nos gastos públicos é fundamental para contrariar a desconfiança e alheamento do cidadão em relação à administração (Mozzicafreddo 2001). Estes dois aspetos, descentralização e transparência, na opinião dos entrevistados, influenciaram o governo a desenvolver o OP e a governar melhor:

Se há a centralização das atividades nas mãos de uma pessoa ela não tem condições operacionais de desenvolver um bom trabalho. Entretanto, se você capacita diversas instâncias com determinadas atribuições a promover o processo como o organismo público se propõe a desenvolver fica muito mais tranquilo, a parte orçamentária está descentralizada de acordo com as unidades de planeamento e cada um gere até um determinado nível. Porque se uma pessoa centraliza tudo como é que ela vai chegar na linha da frente e descobrir o “beco. (Técnico da Prefeitura)

Antes de passar para as motivações que levam as pessoas a participar no OP, pretende-se evidenciar um aspeto que foi referido pelo poder executivo e lideranças comunitárias e que é a pressão que o movimento associativo e comunitário teve junto do poder para desenvolver uma política de participação. Também (Villas-Boas 1994), salientava a pressão do movimento associativo para que direitos sociais fossem reconhecidos assim como a capacidade da sociedade civil interferir no Estado.

Apesar da iniciativa de implementar o OP ter sido do executivo, parece que a pressão do movimento associativo contribuiu para esta iniciativa e sobretudo facilitou o posterior desenvolvimento do OP:

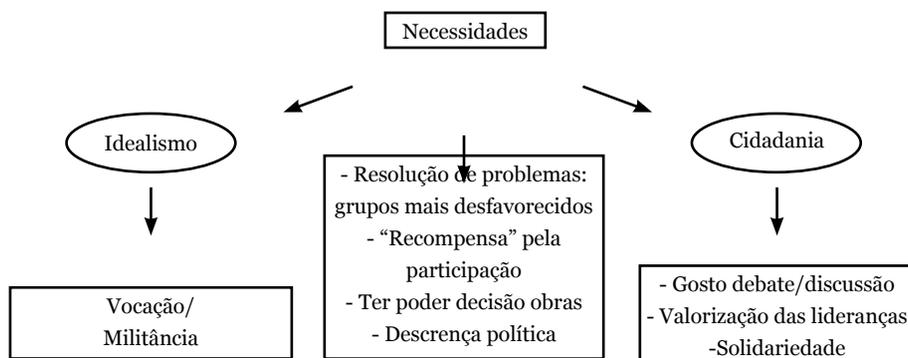
O OP tem um vínculo com a história política da cidade. Então, os espaços onde existiu uma luta popular, uma luta por conquistas, uma organização social, isso facilitou o surgimento do OP. No caso de Porto Alegre existia uma história política e associativa que se refletiu na organização do OP lá. Aqui em belo Horizonte também, não era só o PT que fazia essa discussão mas também a esquerda, os con-

selhos populares com essa ideia de democracia directa, ela confluía para isso. No momento em que surge um governo com essa orientação há uma unidade com os movimentos sociais que já tinham a sua própria organização. (Poder executivo)

## MOTIVOS QUE LEVAM O CIDADÃO A PARTICIPAR NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Como motivos que levam o cidadão a participar no OP, os diversos agentes consideram como fator central as necessidades, o que, por consequência, faz com que as pessoas mais carentes que participem mais. São estas que mobilizam as pessoas a participar dado que são “recompensadas” pela sua participação: quanto mais pessoas participam mais possibilidade têm de conseguir a concretização da obra para aquela localidade, por terem mais delegados a votar.

Figura 2 - Participação no OP: motivações do cidadão



Como o OP define obras (Velásquez 1999), apresenta um forte carácter motivador para a participação. Devido às desigualdades sociais o OP terá a tendência de mobilizar os sectores mais desfavorecidos da população:

É a necessidade de obras. Geralmente quem se interessa mais é a comunidade carente mesmo, tanto que você não vê gente da zona sul, quem entra mais com obras são pessoas da periferia, gente ligada a vilas e favelas. A classe média participa pouco, quase nem aparece no OP.” (Liderança local)

A “recompensa” pela participação é outro fator apontado para a mobilização. O fato da mobilização pelo número de participantes nas assembleias ter como consequência benefícios que compensam, levam as pessoas a participar (Luchmann 2002).

O cidadão sabe que depende da sua participação a possibilidade da conquista de obras, pelo número de delegados que a região onde está inserido consegue eleger. As comunidades mais organizadas têm mais possibilidade de fazer passar as suas demandas. Ao mesmo tempo têm poder para decidir as obras, ou seja, aqueles empreendimentos votados pela comunidade são os que a prefeitura vai de fato executar. O resultado dessa conquista de obras é um fator preponderante para a mobilização:

A participação da comunidade passa a ser fundamental porque se eu levo quinhentas pessoas eu vou lá ter um número maior de delegados, aí eu passo a ter vinte ou vinte e cinco delegados. A comunidade que leva dez pessoas não vai ter direito a nenhum delegado. É isso que leva as pessoas a participar. Porque se você não levar a comunidade não tem ninguém para te representar como delegado da Com força para defender a sua obra, defender a sua demanda. (Poder legislativo)

A descrença política pode igualmente mobilizar para participar, quando dessa atitude se resolvem problemas que de outra forma as pessoas não acreditam que tenham solução por falta de confiança nos dirigentes políticos.

O fato das comunidades e, muito em particular, as suas lideranças, se sentirem valorizadas pelo fato do poder político as ouvir, reconhecer o seu papel na participação das políticas públicas, lhes conferir poder de decisão na escolha de obras, mobiliza para participar. As lideranças são importantes no processo de mobilização. As comunidades sentem-se estimuladas por serem mobilizadas como agentes de envolvimento das localidades onde residem, e ao mesmo tempo criarem relações de vizinhança, conhecendo e apoiando os problemas dos outros. Cria-se com o tempo, pela interação dos vários grupos e conhecimento dos problemas uns dos outros, um espírito de solidariedade a favor dos que têm problemas mais graves. Existe um sentimento de pertença comunitária e vontade de contribuir:

As pessoas participam pensando em melhorias para elas próprias. Mas com o passar do tempo as pessoas que já tiveram obras começaram a participar para aquelas que ainda não tiveram pudessem ter, criou-se uma solidariedade para ajudar os outros. Esse é o grande espírito de solidariedade que se cria com o orçamento. (Liderança local)

Há quem faça uma distinção dos diversos tipos de participação, salientando aquelas pessoas que se mantêm ao longo do tempo no processo e que acabam por se tornar lideranças e os participantes ocasionais. Weber (2005), já distinguia os “participantes ativos” na política, que têm tendência a lutar pelo poder, e os “participantes ocasionais” que procuram influenciar a distribuição do poder. Este autor salientava que grande parte das pessoas em relação à atividade política limitam-se a intervir de forma irregular. Em

regra, as pessoas só são politicamente ativas em caso de necessidade.

Os participantes ocasionais no caso do OP aparecem para as plenárias, onde existe a necessidade de eleger delegados para a conquista da obra, e depois “desaparecem”:

Tem diversos tipos de participantes. Tem aquelas pessoas que ao longo do tempo a gente vive reencontrando que soa aqueles que têm no sangue, no coração, na alma esse desejo de fazer alguma coisa pela comunidade que são as lideranças e alguns agregados. E temos os participantes ocasionais. É necessário fazer uma determinada rua, as lideranças comunitárias mobilizam as pessoas, então eles aparecem às plenárias em grupos e depois desaparecem. (Poder executivo)

Sendo a motivação para participar no OP mais assente nas necessidades, encontra-se também uma motivação política sobretudo no que se refere às lideranças que visam conquistar algum protagonismo e poder junto da comunidade.

O executivo considera que o Estado tem a função de formar o cidadão, em particular as lideranças mais ativas neste processo para que estas possam estar mais preparadas para intervir. A prefeitura tende a investir nestas pessoas, capacitando-as com formação. Promove para o efeito diversos cursos:

Muitas vezes os bairros que são atendidos param de participar mas também muita gente que já foi atendida continua a participar porque já abriu um espaço de interação política nelas. Aí o processo de capacitação política é essencial, porque cria uma perspectiva de intervenção mais no âmbito da cidadania. O curso que promovemos agora para as lideranças comunitárias vimos a vontade de crescer que aquelas pessoas têm. Acho que o Estado também tem essa função de formação das pessoas, lideranças e comunidade em geral. (Poder executivo)

## PROCESSO PARTICIPATIVO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ASSUNTOS COLOCADOS EM DISCUSSÃO

Os assuntos colocados à discussão no âmbito do OP, prendem-se às obras de localidade; as obras estruturais não entram na discussão do OP regional. Na perspectiva do Partido dos Trabalhadores, o que interessa aos setores populares decidir é para onde vai o dinheiro público. Por isso estes setores devem decidir os investimentos em cada vila, bairro e cidade em geral (Silva 2001).

No OP, numa primeira fase discutem-se as obras a efetuar nas diversas regionais de acordo com as várias temáticas que fazem parte do planeamento e diretrizes da Prefeitura. Numa segunda, discutem-se os projetos de obra aprovadas para concretização. Os agentes envolvidos na discussão dos projetos são sobretudo os técnicos da prefeitura e as lideranças

da Comforça. Wampler (2007), chama a atenção para o fato de existir um formulário para organizar e limitar a manifestação das frequências escolhidas pelas comunidades e a escolha final é feita por representantes e não pelo conjunto da população.

Devido ao âmbito das obras e metodologia do OP, quem se mobiliza mais para participar são os grupos sociais mais desfavorecidos. Há que considerar que as classes média e alta utilizam muitos equipamentos privados, sobretudo na área da saúde e da educação. Pode-se sintetizar de acordo com o discurso dos entrevistados, no quadro seguinte, a implicação dos atores na mobilização de acordo com a temática das obras:

Quadro 1 - Implicação dos atores de acordo com a temática das obras

Mobilização Temática obras	Classe baixos recursos	Classe média	Classe alta
Infraestrutura e urbanização de favelas	Muita	Não mobiliza	Não mobiliza
Saúde	Muita	Média	Não mobiliza
Educação	Muita	Baixa	Não mobiliza
Desporto	Baixa	Baixa	Não mobiliza
Meio ambiente	Baixa	Baixa	Média fora OP
Cultura	Baixa	Baixa	Mobiliza fora OP
Rede viária	Não mobiliza	Mobiliza fora OP	Mobiliza fora OP
Comércio e segurança	Não mobiliza	Mobiliza fora OP	Mobiliza fora OP

A experiência do OP suscita um outro tema importante quando se aborda a participação, que é a distinção entre o que é “técnico-administrativo”, e o que deve estar sujeito à decisão comunitária. Fedozzi (2001) refere a este propósito que, em certa medida, a distinção entre o “técnico” e o “não-técnico” é, ela mesma uma distinção política, já que tal implica uma decisão de abrir ou não certas questões (e recursos) para a deliberação coletiva. O outro aspeto desta questão é que existem coisas efetivamente complexas no processo orçamentário que não podem ser traduzidas com simplicidade para o público em assembleias de participação. Não é sem sentido que (Weber, 2005) insistia tanto na burocracia e na profissionalização como elementos centrais dos regimes políticos democráticos.

No âmbito do trabalho relacionado com o OP o governo limita as questões a discutir em torno do planeamento das obras de localidade já elaborado pela Prefeitura. O processo é dividido pelas secretarias temáticas que para cada ciclo de OP criam diretrizes e os técnicos verificam se as propostas do OP estão depois de acordo com essas diretrizes. A população pode rejeitar propostas técnicas desde que argumentem e esse debate é realizado com frequência:

A Secretaria de Planejamento e as outras secretarias temáticas, de saúde, educação, cultura, etc. Cada secretaria, a cada OP, ele ocorre de dois em dois anos, ela apresenta no início do processo as diretrizes daquele órgão para o OP. Então é aprovado no OP aquilo que está em concordância com o plano de governo. Que é o plano plurianual de ações de governo. [...] O governo limita as questões a discutir, porquê? Você tem um plano de ação. Por exemplo, na educação você não vai aprovar uma escola ao lado de outra porque esvazia a outra, é dinheiro público jogado fora. (Técnico da Prefeitura)

Do ponto de vista administrativo é referida a importância de ter um plano porque ele serve de base às populações para discutirem as obras para as suas localidades. Com o decorrer do tempo a comunidade já conhece o processo e fica muito mais fácil implementar qualquer intervenção porque a população já está consciente e conhece os mecanismos de funcionamento da prefeitura e possibilita que as duas partes articulem.

## RELAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL COM A COMUNIDADE

A implementação de estruturas de inserção de cidadãos na administração pública podem introduzir melhorias no funcionamento da organização e uma motivação acrescida nos agentes envolvidos. Igualmente se pode limitar a desconfiança e alheamento do cidadão em relação à administração (Mozzicafreddo 2001).

Na relação entre a Prefeitura e a comunidade, o OP permitiu ao longo do tempo a abertura a um maior diálogo, sobretudo entre técnicos e comunidade, no que se refere às obras a executar e à construção conjunta de uma política pública. Sendo, no entanto, de considerar que a equipa do governo no OP se afirma como elemento central na disputa e conquista de adesão aos seus interesses e projetos.

No início deste processo é referida a existência de um preconceito de que seria difícil às comunidades entender as questões técnicas e que esse fator seria um entrave para o processo. No entanto, a prática demonstrou que com diálogo existe um entendimento e aprendizagem de ambas as partes:

Eu sou engenheiro e quando cheguei às comunidades vinha com um preconceito de me perguntar como seria possível convencer as pessoas de questões técnicas. Mas posso expor a seguinte condição, é uma questão de diálogo, é uma questão de saber como abordar as pessoas. Então, é possível sim obter a adesão a uma proposta, depende muito das estratégias de abordagem junto daquela comunidade e da vontade política de se promover. Só que na prática fui observando de que a coisa é possível, as pessoas no início chegavam junto de mim e reclamavam um monte de coisas que eu não tinha uma solução para oferecer. Mas à medida que as coisas

foram sendo discutidas e eu aprendi a me situar dentro do processo, então a coisa evoluiu. (Técnico da Prefeitura)

O fato de existir uma política de abertura da administração à população, trouxe melhoria na articulação dos equipamentos, porque são definidos aqueles que realmente são importantes para a comunidade. Há uma maior aproximação entre os munícipes e a Prefeitura pelo contato constante com os técnicos e nesse sentido é necessário planificar de acordo com essa realidade. Estabelecer diretrizes políticas e técnicas tendo em conta um processo participativo. É fundamental saber depois como monitorar o plano de ação estabelecido. Por último, fazer uma avaliação que permita ir corrigindo os aspetos menos conseguidos.

Na relação da Prefeitura com a comunidade, há dois aspetos que se pode incluir numa dinâmica social que são: a apropriação do processo de obras e os conflitos positivos. Estes conflitos manifestam-se precisamente porque a mobilização da população durante as obras permite acompanhar a evolução do processo o que por vezes encontra posições diferentes mas que ao serem manifestadas e discutidas acabam sendo resolvidos durante o processo e evita conflitos posteriores.

A apropriação também é importante, eles se sentem realmente como participantes do processo. Nós precisamos de ter uma mobilização constante da comunidade durante a obra sobretudo nas vilas e favelas. E também o OP criou esses canais de controlo social, tem o Comforça, tem esse canal que nós reforçamos aqui na Urbel com reuniões periódicas com a comunidade. Criamos o grupo de referência para fazer o acompanhamento da obra desde o começo até à entrega. (Técnico da Prefeitura)

## GESTÃO DOS CONFLITOS E NEGOCIAÇÃO NO PROCESSO PARTICIPATIVO DO OP

Um dos primeiros aspetos do conflito relacionado com o OP em Porto Alegre, foi o existente entre o poder executivo e o poder legislativo (Santos 2002). Na observação do caso do OP de Belo Horizonte verificou-se a existência do mesmo tipo de conflito. A participação do cidadão por vezes é questionada pelo poder legislativo, com o argumento que pode enfraquecer este nível do poder e diminuir a representatividade dos eleitos. Os principais argumentos para limitar a participação vão no sentido de que esta enfraquece o poder eleito no processo eleitoral representativo e não por via da democracia direta. Efetivamente, as lideranças locais tendem a reivindicar poder de decisão, dado terem sido eleitas nas assembleias do OP das comunidades que representam. Este processo traz alguma tensão à disputa pelo poder nas discussões do OP nas assembleias locais:

Essas lideranças trazem o trabalho do que ouviram das comunidades junto com os vereadores, então começa a haver uma disputa e um desgaste. Quem tem realmente esse poder legítimo de representar o povo? A liderança, o próprio conselho do Comforça ou os vereadores? Eu acho que hoje está acontecendo essa turbulência da democracia porque todo o mundo se quer eleger ou se intitular representante do povo (Poder legislativo)

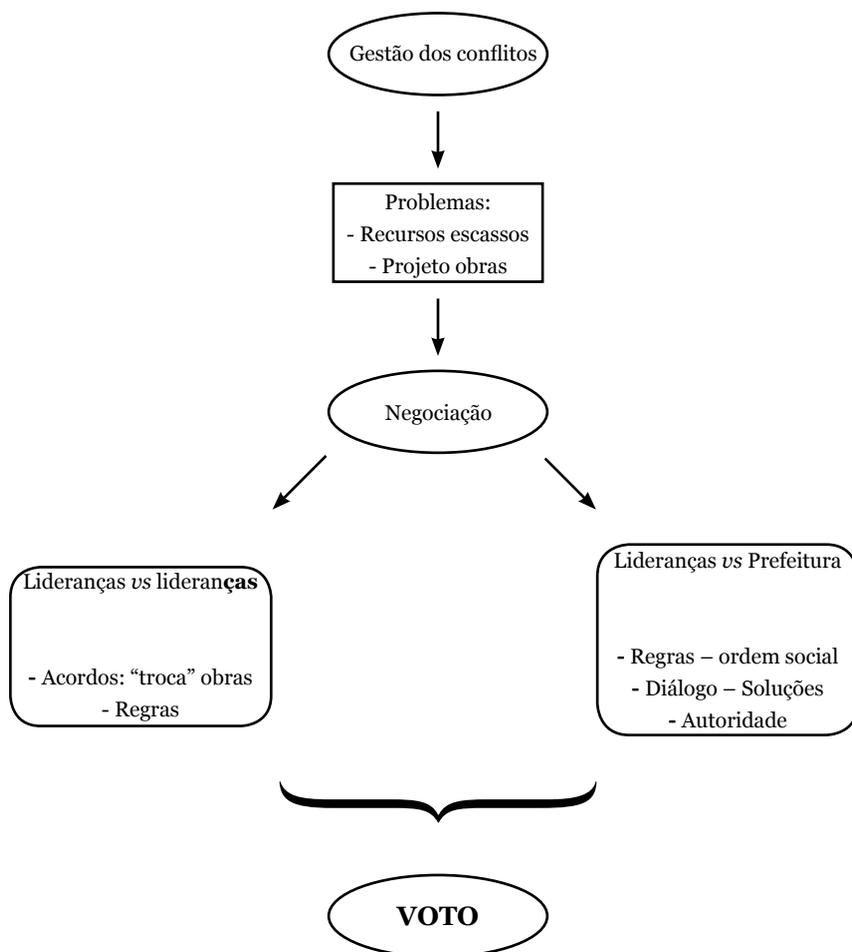
Com o tempo, os vereadores foram resolvendo a questão da sobreposição de poderes junto das comunidades em relação à escolha de obras, aliando-se às lideranças do OP e recuperam com isso o seu espaço eleitoral junto das comunidades.

Como a proposta do executivo é sancionada pelas instituições do OP torna-se para a câmara legislativa um fato consumado, tendo em conta os riscos políticos que os vereadores correriam se votassem contra a vontade das comunidades (Santos 2002).

Na experiência do OP de Belo Horizonte, para além dos conflitos apontados entre o poder executivo e legislativo, existem conflitos nas próprias lideranças e entre as lideranças e a Prefeitura.

O conflito de interesses no processo do OP advém sobretudo de dois problemas: os escassos recursos face às muitas necessidades e o desacordo na execução de alguns projetos de obra. O conflito é resolvido através da negociação. No caso dos conflitos entre as lideranças devido à necessidade de selecionar só algumas obras tendo de rejeitar outras, resolve-se através de acordos entre eles. Normalmente, estes acordos têm por base a “troca” de obras: “eu voto na obra da “tua” comunidade e “tu” votas na minha”. Quando não são possíveis acordos nesse ano, há um compromisso de apoiar as obras nos anos seguintes do OP. A Prefeitura intervém na gestão dos conflitos sobretudo para clarificar regras.

Figura 3 - Gestão dos conflitos e negociação



Na análise do conflito e consenso, associado ao processo de negociação, partimos da teoria do sistema de regras, ou seja, a ação social é condicionado por regras (Burns 2000). O processo de definição de regras vai permitir, no caso do OP, condicionar a ação social e ao mesmo tempo contribuir para manter a ordem social. De fato, os conflitos entre lideranças e Prefeitura são resolvidos em grande parte através das regras do OP. O diálogo entre os vários atores contribui para encontrar soluções para as divergências. Por vezes, os técnicos da Prefeitura chegam a reformular projetos, pelo debate que têm com as lideranças. A negociação revela-se uma forma mais eficaz de resolver os conflitos do que a imposição nas suas múltiplas modalidades. A negociação é uma forma de colocar os meios de resolução de um problema de forma dialogante, eficaz e civilizada (Serrano

1996, apud Cunha 2001).

No entanto, caso não exista acordo a autoridade é da Prefeitura: poder executivo ou técnicos. Estes atores intervêm na resolução dos conflitos pelo reconhecimento legítimo dessa autoridade por parte das comunidades e lideranças. Há conflitos que não podem negociar-se (Cunha op. cit.).

A utilização do voto é uma das regras fundamentais para solucionar conflitos e escolher obras e as soluções propostas pela maioria.

A abordagem do conflito pelo diálogo passa pela procura de acordos e exploração de objetivos comuns, ou seja, solucionar construtivamente os conflitos o que implica um grau de confiança entre os vários atores envolvidos. Encontram-se no OP processos de negociação mais informais, onde os indivíduos negociam intuitivamente e processos mais formalizados que envolvem a mediação:

O OP ao longo destes anos já criou uma certa forma de lidar com os conflitos entre a própria comunidade. A decisão de obras é precedida por uma discussão entre lideranças em que os acordos já foram feitos dentro do próprio OP, então isso é um processo, uma forma de lidar com o conflito que cria novas formas de poder entre a população, as lideranças são detentoras de poder político que antes estava muito concentrado no vereador, que antes estava no próprio executivo. (Poder executivo)

Um dos motivos que origina o conflito é o fato de existirem poucos recursos para muitas necessidades. Quando são as comunidades a decidir e sabem que não há recursos para todas as obras necessárias, cria-se um embate de interesses e muita discussão até se chegar a uma solução.

A Prefeitura só interfere em aspetos mais conflituosos. A estratégia de negociação passa por reunir com um grupo restrito, normalmente as principais lideranças, e negociar para depois chegar ao resto da comunidade. E o conflito que existe sendo mediado de maneira inteligente acaba por contribuir para o crescimento das interações entre os diversos atores. Neste processo, o poder executivo tem uma maior autoridade. Os processos de negociação por vezes são complicados e cansativos, contudo, mais interessantes pelo envolvimento da população.

Existe uma perspectiva de que a Prefeitura devia acompanhar mais as negociações que as lideranças fazem nos bairros no sentido de “controlar” se estão a representar as comunidades e não só a falar por si mesmas, dado que elas entendem ter um poder político, mas efetivamente ele é limitado se comparado com o poder executivo e legislativo eleito em sufrágio.

No caso deste poder que as lideranças do OP afirmam por vezes ter, acaba por ser um problema que se coloca à representatividade, os representantes com o poder que adquiram pela eleição “esquecem” as pessoas que representam:

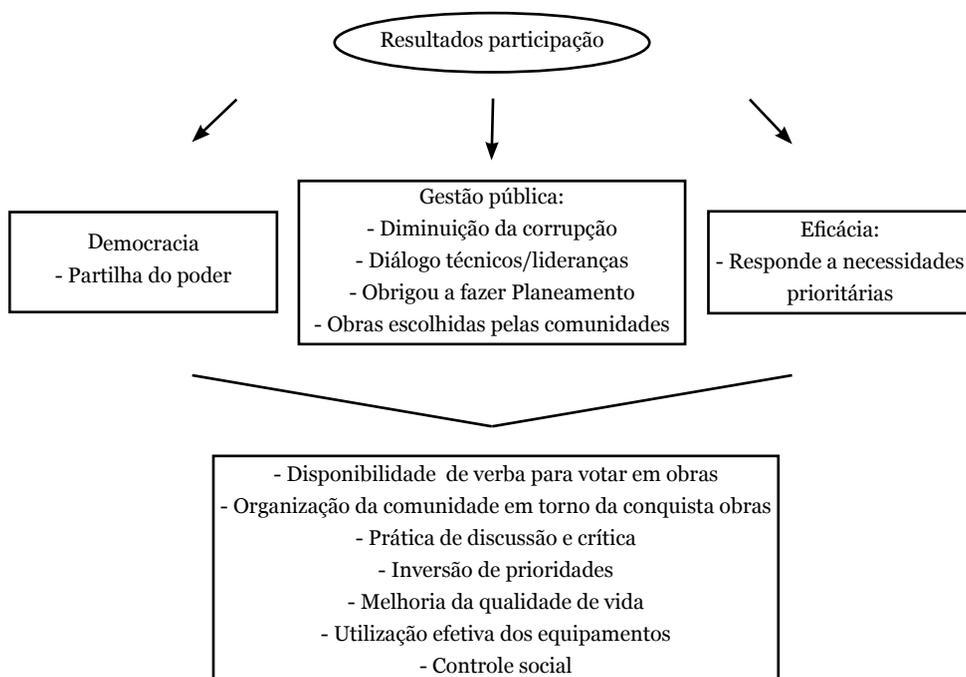
Quando são aspetos mais conflituosos é que reunimos com um grupo mais

restrito porque chegando nas principais lideranças consegue-se com mais facilidade negociar e chegar no resto da comunidade. Primeiro, vou eu mais os técnicos, se a coisa ainda está muito complicada, vai o secretário, eu e mais os técnicos porque aí vamos dando mais corpo no processo decisório. Nós avaliamos caso a caso, não existe modelo. (Poder executivo)

## RESULTADOS DA PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Evidencia-se três dimensões, como aquelas onde a participação da população no OP, incidiu com mais relevância: democracia; gestão pública e a eficácia.

Figura 4 - Resultados da participação no OP



Na dimensão democrática vê-se a existência de uma partilha do poder dos eleitos com o cidadão, o OP é considerado uma política pública em que os que têm o poder o cedem aos grupos mais desfavorecidos.

Esta partilha do poder pode ser evidenciada pelo fato de se elegerem delegados do OP que têm poder para decidir obras e acompanhá-las ao longo da sua execução.

Como existem um conjunto de etapas onde as pessoas participam, o OP tem ten-

dência para ser referenciado como uma escola de democracia direta. Para além da aprendizagem democrática, a cidadania mede-se pela participação nas políticas públicas e no poder de decisão que é dado ao cidadão:

O OP tem sido uma escola de democracia direta. Porque as pessoas reúnem, elegem os delegados. A participação popular trás de positivo o facto de ser uma outra voz que soma ao poder público um novo olhar sobre o que é necessário em termos de políticas públicas. (Poder executivo)

No que se refere à gestão pública, a diminuição da corrupção é apontada como uma das consequências da participação pelo fato de existir um acompanhamento das obras por parte da população, que “vigia” de perto o trabalho das empreiteiras e têm um contacto mais direto com o poder.

Outra das consequências da participação é o diálogo entre a comunidade e a Prefeitura. Este diálogo é mediado na maioria dos casos pela intervenção e orientação técnica, sobretudo no caso das obras. Consegue-se resolver mais problemas com mais consenso e mais pontos em comum entre os atores envolvidos, conforme se referiu em ponto anterior.

A participação do cidadão no OP trouxe ainda a obrigação de fazer planeamento, a realização de obras escolhidas pela comunidade que têm a ver com os problemas que enfrentam no dia-a-dia e esse conhecimento pode ser utilizado como informação para melhorar a qualidade do serviço público. Com a participação há maior eficácia pelo fato de responder a necessidades prioritárias.

A participação traz eficácia. Todas as vezes que eu observei a tendência para centralizar a coisa travou. Para ter eficácia é preciso distribuir mais o envolvimento e hierarquizar o grau de responsabilidade que cada um assume dentro do processo. (Técnico Prefeitura)

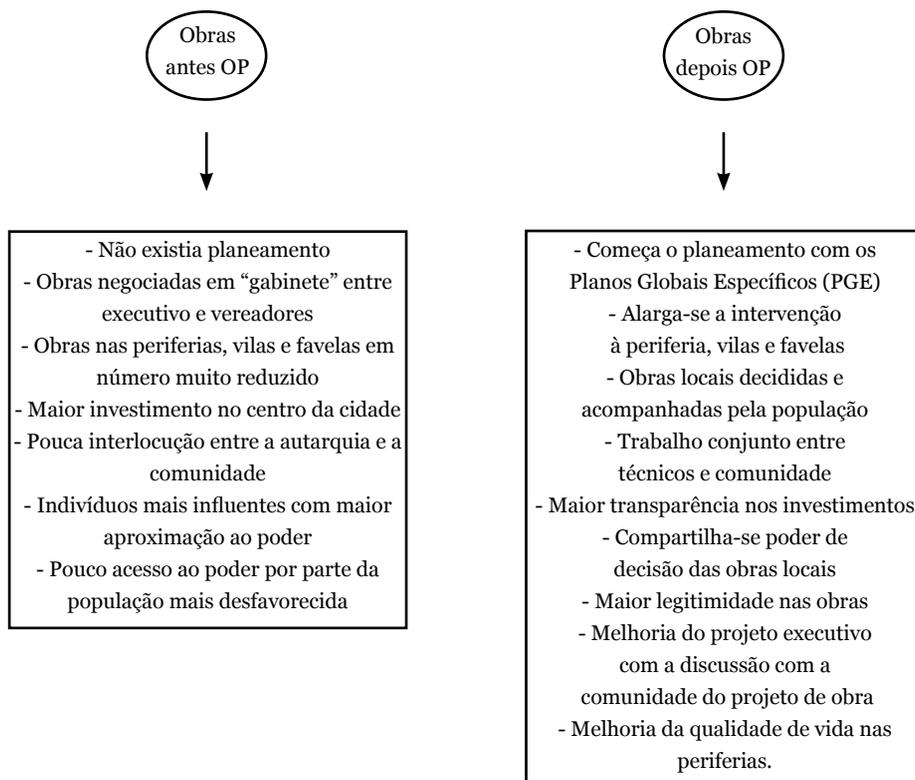
Pode-se salientar ainda alguns resultados da participação direta do cidadão no OP, que são evidenciados pelos entrevistados: disponibilidade de verba para votar em obras; o acompanhamento das obras; a utilização efetiva do equipamento; a inversão de prioridades; a melhoria da qualidade de vida; a organização da comunidade em torno da conquista de obras; a prática de discussão e crítica e o controlo social.

A disponibilidade de uma verba afeta ao OP é considerada essencial para o sucesso do processo dado que a população sabe que tem um valor quantitativo para discutir o que permite articular a obra com o valor. O fato de as pessoas acompanharem todo o processo contribui para se envolverem mais.

## OBRAS ANTES E DEPOIS DA EXISTÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A figura seguinte “retrata” a situação da realização e execução das obras antes e depois da existência do OP

Figura 5 - Obras antes e depois do OP



Antes do OP não existia planejamento em Belo Horizonte, foi a partir da implementação desta política que se começou a contratar os Planos Globais Específicos (PGE). As obras eram em grande parte negociadas em “gabinete” entre o executivo e os vereadores, o poder legislativo decidia com o perfeito obras para a comunidade.

Sobretudo nas favelas era pintada propaganda com indicação do candidato a vereador e obras que ia “conquistar” para aquela comunidade. Muitas dessas obras eram contra o esgoto, provocador de doenças, e um dos grandes problemas de BH.

Apesar de ainda continuar esta prática de solicitação das obras junto aos

vereadores, ela diminuiu muito com o OP. Pode-se concluir, que existiu uma mudança social que permite uma distribuição mais justa dos recursos escassos, uma nova forma de relacionamento entre o poder público local, as organizações populares e o resto da sociedade a fim de atender as solicitações dos segmentos mais pobres (Santos 1998):

O OP acaba com uma prática antiga que tinha que era a população pedir aos vereadores determinada obra. Na verdade ela não acabou, mas diminuiu muito essa prática. As obras eram feitas não para beneficiar um grande volume de pessoas mas determinadas pessoas que tinham acesso aos políticos. Ela democratizou isso aí. Você quer uma obra no OP, então vá lá votar. Isto substitui um certo clientelismo e favoritismo. O OP é poderoso, é. Porque dentro da prefeitura ele é prioritário sobre todas as coisas. Foi aprovado no OP tem que fazer; até tinha um carimbo dizendo: OP é prioritário. (Técnico da Prefeitura)

Por outro lado, é referido que antes do OP existia pouca interlocução entre a Prefeitura e a comunidade. As obras na periferia da cidade eram em número muito reduzido. Investia-se mais no centro da cidade e nas zonas onde o poder aquisitivo da população era maior. O OP surge precisamente com o objetivo de favorecer as zonas mais carentes onde a população mais precisa de obras.

Há opiniões que reforçam claramente o papel social do OP dado a anterior concentração das obras nas regiões da cidade onde o poder aquisitivo era maior. O investimento de obras em vilas e favelas era praticamente inexistente. É referenciado que a população residente nestes locais pouco acesso tinha ao poder que “vive” muito em gabinetes e eram sobretudo os indivíduos mais influentes que se conseguiam aproximar do poder e conseguir assim maiores benefícios:

“Não, não faziam obras antes do OP. Vilas e favelas eram exclusão social. Não davam qualquer justificação. Nós tínhamos uma associação mas não nos ligavam. Eram muito fechados nos gabinetes.” (Liderança local)

Com a implementação do OP inicia-se de uma forma mais constante o planejamento da cidade. Alarga-se a intervenção à periferia, às vilas e favelas, às populações com mais necessidades. São obras locais, mas que modificam muito a situação em diversas regiões da cidade. Uma grande parte dessas obras são decididas através da participação popular existindo assim uma maior transparência, compartilha-se o poder a esse nível de decisão da obra local e confere-se por isso maior legitimidade às obras:

Em termos de obras algumas são passíveis de serem realizadas dentro do OP, outras não, por conta do volume. Uma vila hoje dentro do OP, ela pode conquistar na melhor das hipóteses entre 750 a 1 milhão de reais, desde que ela se justifique bem consiga articular com os demais delegados para que seja votada a obra

dela, essa negociação dentro das diferentes intervenções eles consigam convencer os demais delegados que aquela intervenção é importante. Mas muitas vezes o Plano Global apresenta obras na ordem dos 3,4, 10 milhões. Então não é possível para o governo municipal abrir espaço para um investimento dessa magnitude. Daí a necessidade de captação de recursos junto de outras entidades, organismos nacionais ou internacionais. (Técnico da Prefeitura)

Na Prefeitura há um trabalho conjunto entre técnicos e comunidade. É unânime a afirmação de que sem o OP as obras seriam outras. Há uma melhoria do projeto executivo através da discussão do projeto de obra. A qualidade de vida, transparência e compartilhar o poder são três aspectos referenciados como os mais positivos do OP.

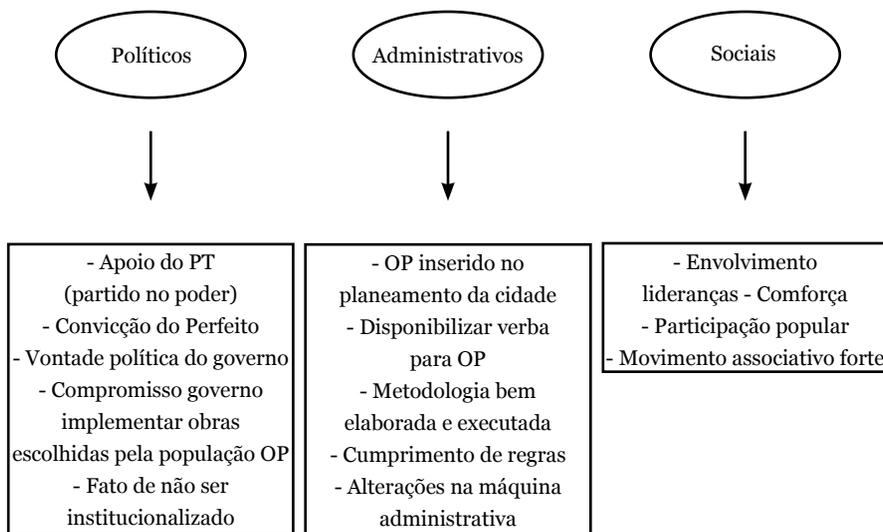
Do ponto de vista social, é referido por diversos entrevistados a melhoria da qualidade de vida nas periferias. É crescente o aumento das obras nas periferias, vilas e favelas onde vive uma parte significativa da população. A eleição de delegados nas comunidades que acompanham as obras também é considerada um fator importante que garante uma participação constante das comunidades, pelo menos através dos seus representantes. As comunidades que participam sentem-se “mais donas” das obras realizadas através do OP:

Se não existisse o OP muitas obras não se fariam porque o Prefeito gosta de fazer coisa barata e que aparece muito e às vezes tem uma obra cara e que aparece pouco. Mas ela é aprovada no OP e acaba sendo realizada. Melhorou para muita gente, não proporcional à carência da cidade, a cidade tem muito mais carência.” (Poder legislativo)

## FATORES DE SUCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Os fatores que contribuíram para o sucesso do OP em Belo Horizonte foram do ponto de vista político: o apoio do partido que está no poder; a vontade política do governo e a convicção do prefeito; compromisso do governo em implementar as obras escolhidas pela população no OP e o fato de não ser institucionalizado. No âmbito administrativo: o OP deve estar inserido no planejamento da cidade, a disponibilidade de uma verba para o OP, uma metodologia bem elaborada; o cumprimento das regras e alterações da máquina administrativa de forma a dar resposta a este novo método de trabalho. Em termos sociais: o envolvimento das lideranças e a constituição da Comforça, a participação social e a existência de um movimento associativo forte.

Figura 6 - Principais fatores sucesso OP



O apoio do partido político que está no governo com a sua ideologia que favorece a participação e o OP, é importante porque permite fazer as várias alterações necessárias e dar sustentabilidade ao processo. É necessária uma direção forte com normas e diretrizes. O Prefeito tem muito peso dentro do governo e a sua convicção em relação ao apoio a um projeto com as características do OP é fundamental:

É importante o apoio do partido político que esta no poder para ter força para fazer as alterações necessárias, senão seria muito difícil implementar um modelo destes. Porque o Prefeito tem uma força política e essa força tem de combinar com essa opinião, senão quem é que vai dar sustentabilidade? É a força e os aliados para dar sustentabilidade num programa dessa natureza para governar a cidade e deixar as coisas sem descambar, sem virar bagunça. É participar dentro de uma normativa, dentro de uma direção, dentro de uma diretriz. (Poder executivo)

A importância da vontade política sente-se internamente nas alterações a fazer na máquina administrativa e na motivação dos trabalhadores para trabalhar segundo a metodologia do OP. O desenho institucional do OP, ou seja, o modo de funcionamento concreto que organiza a participação é fundamental (Luchmann 2002).

É necessária uma secretaria de planejamento que promova o trabalho, uma secretaria urbana que trabalhe com a cidade formal e informal e as várias gerências do OP por regional. Por outro lado, é fundamental o compromisso de executar as obras escolhidas pela população.

A articulação interna insere o OP no planejamento da Prefeitura, o que se tem tornado um fator de sucesso. Existe uma estrutura, orientada para o OP, baseada em diretrizes políticas e todos os setores da Prefeitura envolvidos no OP se reúnem todos os meses. Fazem um balanço do trabalho dos diversos órgãos da Prefeitura e através do debate interno procuram encontrar soluções para os problemas que vão surgindo.

As alterações na máquina administrativa e as regras existentes são outros dois dos fatores apontados para o sucesso do OP, assim como o conjunto de instituições capazes de agregar as reivindicações da população (Avritzer 2002).

Criar um departamento na Prefeitura só para cuidar do OP foi importante porque os outros departamentos já participam, pensando tecnicamente nos projetos e debate com a população, mas não possuem a responsabilidade de organizar o processo. A existência, e ao mesmo tempo flexibilidade, da metodologia que permita melhorar e adaptar de acordo com os avanços e participação das pessoas.

A existência, também, do apoio administrativo que conduza o processo é fundamental para o sucesso do OP; no fundo é o seu braço operante. É preciso ter um conjunto de funcionários suficiente para que a comunidade possa ser acompanhada, ver a sua solicitação atendida. Caso contrário, há uma desqualificação do processo e desmobilização das pessoas. E sem participação o OP extingue-se.

No âmbito social, de fato, sem participação o OP deixa de fazer sentido. Um dos fatores considerados como motivador da participação é o fato de o OP ser deliberativo. As pessoas sabem que, da sua participação, vão ter benefícios que satisfarão algumas necessidades. Então, a participação da comunidade é um fator essencial. Os movimentos sociais e associações são organizações que têm um papel fundamental na mobilização das pessoas.

Para que exista participação é necessário mobilizar as pessoas, as lideranças e o movimento associativo, pois têm um papel fundamental. Sem eles, pode-se afirmar que o OP não ostentaria o sucesso que ora disfruta. Além disso, a existência da Comforça, que acompanha e fiscaliza a qualidade das obras, vem dar um incentivo maior:

O OP para mim só deu certo porque tem esse envolvimento social de lideranças locais, de população, e também envolvimento do movimento associativo. Você faz com que o cidadão converse um com o outro sobre os problemas da comunidade, você faz com que uma instituição converse com a outra, dialogue uma com a outra. Então, é essa junção que deu ao OP o sucesso que tem. (Técnico da Prefeitura)

## CONCLUSÃO

O que reforça da legitimidade através da participação está presente no discurso do poder de Belo Horizonte assente numa posição ideológica de dar prioridade a uma política que permita incluir as populações mais carentes no processo de tomada de decisão. Pode confirmar-se que este discurso acompanha a prática de desenvolvimento do OP. O desenho institucional assenta-se num processo deliberativo das obras de localidade e por meio de uma metodologia com rodadas de discussão, debates e uma caravana de prioridades que permitem o conhecimento dos vários problemas da região conferindo uma dinâmica coletiva ao processo. Aumenta a aprendizagem pedagógica adquirida na experiência dos vários processos e a solidariedade criada pela percepção da prioridade dos problemas dos “outros”.

Existiram alterações das obras realizadas antes e depois do OP: mais investimento nas periferias, vilas e favelas, traduzindo-se em maior investimento nas comunidades mais necessitadas. A constante interação entre a administração e os representantes das comunidades permite o diálogo, sobretudo com os técnicos, e a inclusão do conhecimento empírico de quem vive nas localidades dos projetos de intervenção.

Verificou-se que tendo acesso ao poder de decisão o cidadão responsabiliza-se pelos processos e construção coletiva das regras: elaboração, implementação e controle das ações. De fato, pode-se concluir que quando os representados conseguem influenciar a agenda política a ideia de participação deixa de ser mero instrumento de pressão dos governados para transformar-se em mecanismo de poder.

Concluiu-se, igualmente, que para que a participação seja efetiva ao longo do tempo é necessária a adoção de metodologias que motivem a população. Para além do carácter deliberativo constatou-se que o fato de a participação ser “premiada” funciona como uma motivação importante. Quanto maior a participação, mais possibilidade tem de conseguir fazer passar as obras reivindicadas.

As normas e regras são importantes para manter a ordem social e não desestabilizar uma participação vasta e com interesses divergentes dado que todas as comunidades querem ver aprovadas as “suas obras”. Ao mesmo tempo, são as normas e regras que contribuem para assegurar a transparência necessária e gerar confiança em todo o processo. As pessoas adquirem conhecimento através das diretrizes de quais obras são possíveis de propor na sua localidade, de acordo com o planeamento da autarquia. Igualmente, conhecem como está organizada a participação: as várias etapas de reuniões; a eleição dos delegados do OP; a caravana das prioridades, o número de obras a ser votado em cada localidade, a autoridade que tem cada um dos agentes envolvidos no processo, No final, o que é necessário para viabilizar a concretização dos investimentos.

Verificou-se que são as lideranças que mobilizam as comunidades a participar.

São elas que através de um trabalho de convencimento de que participar é importante; de que a participação é um meio eficaz de conseguir atingir interesses; de que o que se reivindica tem a legitimidade de um direito; de que a participação é um meio de transformação da realidade social. Muitas destas lideranças já vêm da rede associativa, tendo a confiança construída ao longo dos anos, na defesa dos interesses da “comunidade”, atuando no sentido da legitimação e da construção de credibilidade dos processos participativos.

As aprendizagens que se observaram nos processos participativos criados através do OP permitem em termos de comunicação, a elaboração de propostas, diálogo, negociação dos vários interesses que se apresentam, possibilita a emergência de atores com protagonismo na defesa de interesses coletivos.

O que motiva as pessoas a participar é essencialmente a possibilidade de conseguirem conquistar obras que vão permitir melhorar as suas condições de vida. São os grupos sociais mais carenciados que mais se mobilizam, pois são os mais necessitados sobretudo os das infraestruturas urbanas, habitação, saúde e educação.

Em particular demonstrou-se que o OP é uma prática de democracia participativa que possibilita:

- maior legitimidade nas decisões sobre investimento público desde que os processos participativos sejam deliberativos: “democracia implica ação e poder”;
- delegar poder a novos atores em particular setores mais desfavorecidos normalmente excluídos de poder e que possibilita o compromisso e a responsabilidade para resolver problemas coletivos: “todos ganham poder”;
- elaboração de normas e regras que organizem, sustentem e confirmam transparência aos processos participativos ao longo do tempo: “necessidade de ordem na ação social”;
- emergência de novas lideranças com protagonismo de mobilização das comunidades locais: “ação constrói o ator”;
- a mobilização dos grupos sociais mais desfavorecidos, permitindo através dos investimentos realizados a melhoria da sua qualidade de vida: “premiar a participação mobiliza”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, Jeffrey. Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, n. 37, pp. 5-31, 1998.
- AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In: INFORMAR ORGANIZADOR. Orçamento Participativo construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- \_\_\_\_\_. A moralidade da democracia. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática, São Paulo: Perspectivas. Belo Horizonte: UFMG,
- BURNS, Tom; FLAM, Helena. Sistemas de regras sociais. Oeiras: Celta, 2000.
- CABRAL, Villaverde. Cidadania política e equidade social em Portugal. Oeiras: Celta,
- COHEN, Carl. Democracia. Lisboa: Futura,
- CUNHA, Pedro. Conflito e negociação. Lisboa: Edições Asa,
- FARIA, Cláudia. Democratizando a relação entre o poder político municipal e a sociedade civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte. INFORMAR ANO DE DEFESA. NÚMERO DE FOLHAS. Dissertação. (Mestrado em Sociologia) FAFICH-UFMG Belo Horizonte:, 1996.
- FEDOZZI, Luciana. Orçamento Participativo, reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo,
- GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita. Oeiras: Celta, GUERRA, Isabel. Participação e ação coletiva interesses, conflitos e consensos. Cascais: Principia, 2006.
- HERD, David. Models of democracy. Cambridge: Polity Press,
- LEMOS, Maurício. Orçamento Participativo de Belo Horizonte e o planejamento da cidade. In: INFORMAR ORGANIZADOR. Orçamento Participativo construindo a democracia. Rio de Janeiro; Revan 2005.
- LUCHMANN, Lígia. Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. INFORMAR ANO DE DEFESA. INFORMAR NÚMERO DE FOLHAS. Campinas: Tese. (Doutorado em Sociologia) INFORMAR FACULDADE OU SETOR Universidade Estadual de Campinas.
- MARTINS, Manuel. Participação política e democracia: o caso português 1976-2000. Lisboa: ISCSP, .
- MELLUCI, Alberto. Challenging codes collective action in the information age. Cambridge: University Press, .
- MICHELS, Robert. Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna. Lisboa: Antígona.
- MOZZICAFREDDO, Juan; GOMES, João Salis. Administração e Política. In: \_\_\_\_\_.

- INFORMAR TÍTULO DA COLETÂNEA. Oeiras: Celta, 2001.
- PUTNAM, R.D. Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, FGV, 1996.
- PORTAS, Nuno. Sobre alguns problemas da descentralização. Revista Crítica das Ciências Sociais, Coimbra, INFORMAR ANO, VOLUME, n 25-26, pp 61-78, 1988.
- OLIVEIRA, Francisco. Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI. Rio de Janeiro: Fase, 1993.
- SANTOS, Boaventura. O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988). Porto: Afrontamento, 1998.
- SANTOS, Boaventura. Democratizar a democracia os caminhos da democracia participativa. Porto: Afrontamento, 2002.
- SILVA, Marcelo. Construção da participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre, RS. Rio INFORMAR ANO DE DEFESA. INFORMAR NÚMERO DE FOLHAS. Grande do Sul: Tese. (Doutorado em Sociologia) INFORMAR FACULDADE. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2001.
- SOMARRIBA, Mercês. Orçamento Participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. In: INFORMAR ORGANIZADORES. Orçamento Participativo construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- SINTOMER, Yves; MARION, Gret. Porto Alegre a esperança de uma outra democracia. Porto: Campo das Letras, 2002.
- SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, INFORMAR ANO, v. 15 n. 4, pp. 84-97, 2001.
- TOURAINÉ, Alain. O que é a democracia. Lisboa: Piaget, 1996.
- VELÁSQUEZ, Fabio. A Observadoria cidadã na Colômbia — em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: PEREIRA, B; CUNILL, N. (Orgs.). O público não-estatal na reforma do estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- VILLAS-BOAS, Renata. Participação popular nos governos locais. In: \_\_\_\_\_. (Org.). INFORMAR TÍTULO DA COLETÂNEA. São Paulo: Pólis, 1994.
- WAMPLER, Brian. Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, cooperation and accountability. INFORMAR CIDADE: Press State university, 2007.
- WEBER, Max. Três Tipos de Poder e outros escritos. Lisboa: Tribuna, 2005.

## ABSTRACT

The present article is intended to analyse the Participative Budgeting (PB) as a democratic politics of the initiative of the municipal executive. It is looked to inquire which are the factors that take the government to stimulate the participation of the civil society in the definition of the priorities of the municipal investment and in what measure the participation of the citizens in this context influences the process of decision taking and contributes for the reinforcement of the legitimacy of the democratic system and effectiveness of the local public administration.

It is based in a research focused in the application of the PB in Belo Horizonte considering the saying on the participation of those that are empowered

in the development of the process: the elected, the technicians and the community leaders; as the participative process elapses and which are the results they get.

It is argued throughout the text nine aspects that follow the implementation and the development of the PB: the reasons transmitted for its implementation; the reasons that take the citizens to participate; the participative process; matters placed in discussion; the relationship between the local administration and the community; the management of conflicts and the negotiation in the participative process; the results of the participation; workmanships before and after the PB and the factors of its success.

## KEYWORDS

Democracy, participation, public policy, participative budgeting.

## SUBMETIDO EM

Outubro de 2011

## APROVADO EM

Março de 2012

## CRISTINA MARGARIDA MARTINS SERRA GRANADO

Professora Assistente no Instituto Piaget de Almada – Portugal e doutorada em Sociologia - ISCTE.

Contato: [cristina\\_margarida\\_granado@hotmail.com](mailto:cristina_margarida_granado@hotmail.com)