

## Capítulo 5

# PARTICIPAÇÃO POPULAR E O APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM BELO HORIZONTE

---

Maria de Fátima Abreu  
Elza Machado de Melo  
Andréa Maria Silveira

## Introdução

Este texto tem como temática a promoção da cidadania e a participação social na gestão pública e o pressuposto de que a participação social tem um grande potencial de aprimorar as políticas públicas e, dessa forma, afetar positivamente os determinantes sociais e ambientais da saúde. Sua reflexão se dedica à história recente do município de Belo Horizonte-MG.

A Política Nacional de Promoção da Saúde, de 2006, reconhece a participação social como um dos fatores de promoção da saúde:

*A saúde, como produção social de determinação múltipla e complexa, exige a participação ativa de todos os sujeitos envolvidos em sua produção [...] na análise e na formulação de ações que visem à melhoria da qualidade de vida. O paradigma promocional vem colocar a necessidade de que o processo de produção do conhecimento e das práticas no campo da saúde e, mais ainda, no campo das políticas públicas faça-se por meio da construção e da gestão compartilhadas<sup>1</sup>.*

Para a OMS, produzir saúde remete a uma questão política mais ampla e engloba o engajamento significativo do público e da sociedade civil no desenvolvimento, implemen-

tação e monitoramento da saúde em todas as políticas<sup>2</sup>. A relação da saúde com a boa formulação e execução de todas as políticas públicas já havia sido destacada pela OMS:

*As iniquidades em saúde são causadas pelas condições sociais em que as pessoas nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem, as quais recebem a denominação de determinantes sociais da saúde. Esses determinantes incluem as experiências do indivíduo em seus primeiros anos de vida, educação, situação econômica, emprego e trabalho decente, habitação e meio ambiente, além de sistemas eficientes para a prevenção e o tratamento de doenças. Estamos convencidos de que as intervenções sobre esses determinantes — para os grupos vulneráveis e a população como um todo — são essenciais para que as sociedades sejam inclusivas, equitativas, economicamente produtivas e saudáveis<sup>3</sup>.*

Melo<sup>4</sup>, coerente com esse entendimento, afirma que “[...] saúde como direito só é possível se for um produto da autonomia de todos os envolvidos, exigindo, portanto, o estabelecimento de uma relação indissociável com a democracia”. No processo de redemocratização do Brasil, no final da década de 1970 e início da década de 1980, vários setores da sociedade pressionaram o Estado, buscando efetivar sua participação nos espaços de decisão política. Foi uma imensa mobilização social determinante para que a Constituição Federal de 1988, também denominada “Constituição Cidadã”, incorporasse uma orientação marcada pelos direitos humanos e de cidadania, incluindo a participação social na gestão pública e criando mecanismos que possibilitam o exercício da democracia participativa<sup>5</sup>.

É marcante, nesse período, a luta pela descentralização do sistema de saúde, pela constituição de um sistema de saúde inclusivo e pela implantação de políticas sociais que defendessem e cuidassem da vida. Em 1986, a 8ª Conferência Nacional de Saúde tinha como tema “democracia é saúde” e constituiu-se em fórum dessa luta. Assim, na base do processo de criação do SUS encontra-se, além do conceito ampliado de saúde, o imperativo da participação social na construção do sistema e das políticas de saúde<sup>6</sup>.

A participação política no Brasil tem crescido desde então, com significativo aumento de canais de diálogo nos últimos anos. No entanto, ainda há problemas na implementação e transformação das diferentes formas de participação em espaços de efetivo desenvolvimento de cidadania ou cultura política<sup>7</sup>. Para Pires<sup>8</sup> há grande heterogeneidade entre as formas de participação e descoordenação entre os variados processos participativos.

No que diz respeito à participação no planejamento urbano, Fedozzi<sup>9</sup> analisa a sua relação com os orçamentos participativos (OPs) no Brasil e seus impactos na redução das desigualdades. E considera que os OPs têm o potencial de promover a equidade social no acesso à cidade e à cidadania. Mas ele observa que, para isso, nos tempos

da hegemonia do “empresariamento urbano”<sup>10</sup>, o projeto precisa ter influência sobre as decisões estruturais que configuram os “projetos de cidade” em disputa. Para esse autor, a criação dos OPs, ao incorporar novas forças políticas oriundas de movimentos contra a espoliação urbana, gerou tensões e rupturas com o modelo de planejamento urbano “técnico-burocrático, centralizador e autoritário” então vigente. Por outro lado, os OPs não dão conta do conjunto do planejamento urbano, pelo seu caráter imediato e de curto prazo. Ressalva, entretanto, que as demandas endereçadas aos OPs, apesar de pontuais, representam direitos à cidade negados pela espoliação urbana<sup>9</sup>.

Idealmente, deveria haver integração entre os OPs e as demais instituições participativas com os processos de planejamento urbano, ambiental e territorial. Mas Fedozzi<sup>9</sup> também considera que essa integração inexistente, da mesma forma que também não acontecem interações entre as diferentes instâncias participativas, reforçando a fragmentação existente na gestão das políticas públicas no Brasil.

## A Participação nos Processos de Planejamento

Pires *et al.*<sup>11</sup> observam que os processos de planejamento e participação social têm tido mais desencontros do que integração na experiência brasileira recente. Esses autores argumentam que, nos anos 1990, enquanto emergiam novos e variados mecanismos de participação e inclusão de atores sociais na produção de políticas públicas, sucumbia a atividade planejadora do Estado. Assim, os espaços institucionalizados de participação se voltaram mais para o controle social da gestão pública do que para a construção de visões compartilhadas de futuro. Dessa forma, os conselhos e outros mecanismos de participação social acumularam pouca experiência em processos de concertação, negociação e direcionamento estratégico das políticas governamentais.

Cardoso pondera que o modelo de planejamento, a partir da Constituição Federal de 1988, foi ancorado nos Planos Plurianuais (PPAs) de quatro anos e a função planejamento no Brasil, ao longo das duas últimas décadas do século XX, “foi sendo esvaziada de conteúdo político-estratégico e robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros”<sup>12</sup>. Na última década houve uma retomada da atividade planejadora para o desenvolvimento. Gimenez e Cardoso<sup>13</sup> constatarem que tem havido tentativa do planejamento setorial de romper com a precedência e a primazia do orçamento sobre o planejamento em sentido mais amplo e mais forte.

Na área de política urbana, com a aprovação, em 2001, do Estatuto da Cidade, foi regulamentado o capítulo da Constituição específico para este tema, com ênfase na inclusão territorial e na diminuição das desigualdades socioespaciais. Para Cymbalista,<sup>14</sup> a partir do Estatuto da Cidade, o plano diretor teria que deixar de ser um instrumento burocrático e tecnocrático, passando a ser fruto de um processo participativo, uma peça

política, democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais. Em estudo que avalia os planos diretores pós-Estatuto das Cidades, Santos Júnior e Montandon<sup>15</sup> salientam que foram promovidos processos participativos na elaboração e na revisão dos Planos Diretores, mas esses processos não resultaram, necessariamente, em planos que expressem a construção de um pacto social para o desenvolvimento urbano. Santos<sup>16</sup> entende que um “grave problema parece ter permeado o processo de elaboração dos planos: a manutenção da cisão entre uma visão técnica da cidade e uma visão comunitária/popular”. Entre algumas pistas para que se entendam os fracos resultados obtidos, Santos inclui o poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade, que não se altera somente com um chamamento à participação de todos os segmentos sociais. Assim, Santos Júnior e Montandon consideram que a prática do planejamento urbano nos municípios brasileiros “ainda requer uma mudança de cultura que supere o pragmatismo, o imediatismo e as práticas tecnocráticas na gestão urbana”<sup>15</sup>.

Ainda em relação à participação social nos processos de planejamento, Toni<sup>17</sup> defende que o planejamento no setor público tem “a marca genética da exclusão, da não participação e da ausência absoluta de controle social sobre seus meios e fins”. E que o planejamento no Brasil é “reduzido inatingível aos grupos organizados ou aos simples cidadãos”.

Cabe observar que a palavra participação, que *a priori* não deveria abarcar qualquer juízo de valor, está “normalmente associada a objetivos morais e desejáveis e, como tal, recebe uma conotação positiva. Raramente vem à mente que o ato de participar pode se aplicar a fins malignos ou maliciosos”. Já Hevia e Isunza<sup>19</sup>, analisando o contexto de ampliação das interfaces Estado-sociedade no México, enfatizam que os espaços de interação entre sociedade-civil e o Estado “funcionam principalmente como meios para legitimar a ação dos governantes e não como contrapartida efetiva ao poder governamental através de mecanismos autênticos de participação corresponsável”. O que ocorre, para esses autores, é a concretização de uma “participação decorativa” e não deliberativa e efetiva. Nessa linha, Toni<sup>17</sup> acrescenta que a crescente diversificação de formas participativas nem sempre repercute no sentido político ou politizante. Por sua vez, Nogueira<sup>20</sup> alerta para o risco de a participação ser “administrada” ou tutelada pelos governos, que impedem o acesso da sociedade civil às questões centrais do poder, em nome da “complexidade técnica”, talvez pelo temor da perda das prerrogativas de mando e poder.

A partir desses argumentos, Mouffe<sup>21</sup> sugere que a luta pela conquista de direitos e melhorias não deve seguir as vias institucionais. No entanto, negar a possibilidade de buscar o exercício do poder de decisão nos espaços institucionalizados pode negligenciar uma real oportunidade de fazer emergir outras legitimidades.

Demo<sup>22</sup>, p.24 reforça essa concepção:

*Muitas vezes se levanta a objeção clássica de que o Estado não pode propor a participação, porque neste caso já seria por definição ou cooptada ou inócua.*

*Esta objeção é importante e reconhece-se a tendência imensa que tem a Política Social do Estado de ser assistencialista, provocando no assistido um traço forte de dependência à manipulação. Mas isto não precisa ser assim (grifo nosso).*

Pires *et al.*<sup>11</sup> acreditam que houve avanços na última década no que diz respeito à aproximação entre formas de participação social no processo de elaboração dos PPAs (Planos Plurianuais), mas eles avaliam que há ainda significativas limitações na condução e na efetividade dos arranjos de planejamentos participativos instituídos. Assim, eles concluem que o estudo das novas experiências de planejamento participativo é importante para gerar acúmulo e aprendizado sobre erros e acertos, de forma a contribuir para o aprimoramento da atuação estatal.

Mujica<sup>23</sup> destaca que a participação desenvolve habilidades dos indivíduos e os obriga a expressar publicamente suas preferências privadas. E que essas são ideias básicas de Habermas e constituem o coração do argumento da democracia participativa. Para tanto, requerem-se consensos sobre certas bases mínimas de igualdade e de respeito de todos os integrantes concebidos em uma visão pluralista.

Em relação às bases mínimas de igualdade como condição para a democracia participativa, Costa<sup>24</sup> problematiza os limites da participação política em comunidades de alta vulnerabilidade social, a partir do conceito de subcidadania, cunhado por Jessé de Souza<sup>25</sup>. Costa considera que, para as pessoas em condições de alta vulnerabilidade social, é impossível participar da vida política de uma sociedade, do modo como ela é posta e proposta. Ele observa ainda que a situação de subcidadania à qual essas pessoas estão submetidas:

*[...] vai muito além da ausência ou da incapacidade de usufruto de determinados direitos em uma sociedade, mas implica a incapacidade de que esses indivíduos se reconheçam a si mesmos, perante as instituições básicas da modernidade, como sujeitos de direito*<sup>24, p.124</sup>.

Em estudo de comunidade em condições de alta vulnerabilidade social, Costa<sup>24</sup> detectou, na relação das pessoas da comunidade com técnicos municipais, total incapacidade de comunicação de parte a parte, simplesmente porque a forma como cada uma raciocinava era diferente. Nesse “não diálogo”, a racionalidade imposta era a dos técnicos. Para esse autor, a desigualdade gritante de condições de vida não pode ser solucionada com tentativas de “inclusão” dos mais vulneráveis no quadro institucional existente, mas parece tratar-se, antes, de uma necessidade de mudar as próprias instituições para possibilitar a participação das pessoas em condição de subcidadania. Para esse autor, a superação autônoma e não tutelada na condição de pobreza extrema em meios urbanos deve se dar a partir das mudanças nas condições políticas de vida nesses mesmos espaços.

Para Demo<sup>22</sup>, há necessidade de se incluir, nos processos participativos que envolvam comunidades em situação de alta vulnerabilidade, o caráter educativo, pedagógico que propicie “elementos que despertem e acionem o potencial associativo, cooperativo e solidário da população pobre, como oportunidade de trazer à percepção as condições reais de vida e seus problemas”. Esse autor complementa que, nessas condições, o processo educativo torna-se um instrumento de gestação da cultura participativa e comunitária. De modo semelhante, para Cascão Inácio<sup>26</sup> a mobilização social é o ato de movimentar, de estabelecer a “passagem de um estado de espírito para outro, de um nível de consciência para outro, de um tipo de comportamento para outro.” Para que haja mobilização social eficaz e processual, quatro componentes fundamentais devem estar presentes: comunicação, educação, cultura e organização.

*Sem linguagem sedutora não há mobilização, sem formação de consciência crítica a mobilização não se enraíza, sem tocar o coração das pessoas não há encantamento pela causa, sem grupos organizados a mobilização não se sustenta. [...] É na alquimia desses quatro campos do conhecimento que se produz uma combustão vigorosa, à luz de uma análise de conjuntura social e tonificada pelas particularidades de cada território e pelas virtuosidades de cada agrupamento histórico<sup>26</sup>, p.8.*

É evidente, nos processos de mobilização social, a importância de se recorrer às diversas linguagens da comunicação. Por sua vez, a educação para a participação tem o desafio de aliar o saber técnico/científico ao saber cotidiano/popular. “Se, depois de uma mobilização, as pessoas ficam do mesmo jeito que entraram, com o mesmo nível de consciência e compreensão, essa mobilização social está devendo [...] A mobilização social politizar!”.

Cascão toma como referência os ensinamentos de Paulo Freire<sup>27</sup> sobre a prudência da educação popular, que demanda a devida consideração da dimensão cultural: os técnicos devem respeitar a comunidade e sua cultura, o indivíduo e a sua história. A concepção freiriana de atuação social induz, assim, a uma leitura e imersão no contexto cultural como condição para ocorrer um processo emancipatório. Também se insere, no escopo da mobilização social, o fortalecimento das organizações da sociedade. Em contexto de mais vulnerabilidade, deve-se atuar no estímulo e apoio à organização comunitária. Nessas condições, em que as pessoas despendem toda sua energia para sobreviver por um triz, a capacidade organizativa é também muito limitada.

Para Cascão<sup>26</sup>, a mobilização social é, portanto, o motor da participação social. Para ele, “a relação entre a mobilização social e a participação social é uma relação visceral: uma é meio, outra é fim”. E as vivências participativas oriundas de processos de mobilização social dessa natureza provocam mudanças subjetivas, transformações pessoais de fundo, que colaboram para que a população seja mais crítica, mais consciente e organizada.

# A Participação Popular nas Políticas Públicas em Belo Horizonte

Belo Horizonte tem se destacado no cenário nacional pela sua gestão municipal participativa nos últimos 20 anos, principalmente pelo orçamento participativo (OP) e pela atuação dos conselhos de políticas públicas.

Inaugurada em 1897, traz a marca do planejamento desde sua origem. Uma das primeiras cidades brasileiras planejadas, projetada para ser a capital de Minas Gerais, foi “traçada com régua e esquadro como um tabuleiro de xadrez por sobre as montanhas mineiras”<sup>28</sup>. Planejada para 200 mil habitantes, em pouco mais de um século de história Belo Horizonte se tornou uma das principais capitais do país e chegou ao século XXI com 2,38 milhões de habitantes<sup>29</sup>. Inserida em uma região metropolitana que engloba cinco milhões de habitantes, possui grandes atrativos e oportunidades, mas também demanda urbana e social crescente e complexa, com imensos problemas e desafios característicos das metrópoles brasileiras.

O projeto urbano de Belo Horizonte, inspirado no modelo das mais modernas cidades do mundo, como Paris e Washington, desde o início apresentava caráter altamente excludente. Seus espaços estavam reservados somente aos funcionários do governo e aos que tinham posses para adquirir lotes. Os mais de seis mil operários que vieram construir a cidade, aglomerados em meio às obras, não tinham lugar para ficar e, juntamente com os antigos moradores do arraial, formaram favelas na periferia. A primeira favela surgiu, assim, já na construção da cidade<sup>28</sup>. A desigualdade social em Belo Horizonte remonta, portanto, à sua origem e ao seu histórico de planejamento. Como observa Le Vem<sup>30</sup>, “o planejamento não é neutro, nem obedece a uma racionalidade moral ou ética. A planta da cidade é altamente classista, nela existe a preocupação de destinar a cada fração da população o seu lugar”.

No início da década de 1990, Belo Horizonte era marcada pela pobreza e degradação, com 11% da sua população em situação de miséria absoluta e com 20% das crianças sofrendo desnutrição<sup>28</sup>. Em 1993, o município iniciou o processo de democratização com a implantação do OP e a criação dos vários conselhos de políticas públicas. De 1993 a 1996, houve valorização dos espaços urbanos e reforço da estrutura administrativa do município, com a aprovação da Lei Orgânica do Município e do Plano Diretor da cidade.

O OP regional teve sua primeira edição em 1993 e durante os cinco primeiros anos o processo aconteceu anualmente. A partir de 1999, passou a ser realizado de dois em dois anos. O segundo tipo, o OP da habitação (OPH), foi iniciado em 1996, para construção de unidades habitacionais para famílias sem moradia<sup>31</sup>. Já o terceiro tipo, o OP digital, que aconteceu em 2006, 2008, 2011 e 2013, realizado via internet e aberto

a todos os eleitores, busca viabilizar obras de maior abrangência e a incorporação de novos segmentos da população, principalmente a classe média e a juventude.

Em pouco mais de 20 anos, o OP possibilitou a realização de mais de mil obras de infraestrutura, urbanização, construção e reforma de equipamentos públicos nas diversas regiões da cidade, além de mais de três mil unidades habitacionais, com investimentos importantes, prioritariamente em vilas e favelas. Trouxe conquistas consideráveis, principalmente para as comunidades mais vulneráveis, com a requalificação dos espaços e de acessibilidade. Essas intervenções demonstram uma inversão de prioridades dos investimentos públicos em espaços urbanos de alto risco e vulnerabilidade social.

Azevedo e Gomes<sup>31</sup>, ao analisarem o OP em Belo Horizonte, percebem que a força do OP reside na participação dos cidadãos nas decisões sobre investimento público. Entretanto, consideram que se trata de uma força relativa em termos de democratização do poder local, de inibição de práticas clientelistas e de geração de capital social, com reduzido impacto sobre a cultura política, destacando-se a necessidade de permanente aperfeiçoamento institucional. Esses autores complementam que há sempre riscos de corrosão nos arranjos institucionais voltados para a democratização da gestão pública e para a ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório, que podem reproduzir a concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria. Ribeiro<sup>32</sup> identificou no OP habitação práticas predatórias de algumas lideranças na relação com agentes da Prefeitura de Belo Horizonte e a reprodução de “vínculos de tutela e favor entre os dirigentes e dirigidos, típicos do clientelismo”, com o benefício de parentes ou de pessoas de perfil socioeconômico fora dos critérios estabelecidos.

Além do OP, há, em Belo Horizonte, 24 conselhos municipais de políticas públicas com diferentes graus de maturação, diversidade de entendimentos, pluralidade de representação e distintas dinâmicas de funcionamento, além de diferenças quanto ao caráter deliberativo e/ou consultivo e à infraestrutura<sup>a</sup>. Em pesquisa realizada em 2010, pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP/UFMG)<sup>33</sup>, com 17 conselhos, 73,1% dos atores não governamentais e 62,3% dos atores governamentais afirmaram haver vários problemas de funcionamento dos conselhos. Foram destacados a falta de estrutura física administrativa e financeira, problemas relacionados às regras de funcionamento e organização das reuniões, a falta de poder decisório e de resolução dos problemas, além da limitação da capacidade dos conselheiros em participarem de forma igualitária, plural e pública, pela falta de informação adequada e pela necessidade de capacitação<sup>33</sup>. Há ainda, em Belo Horizonte, centenas de instâncias participativas regionalizadas ou temáticas como comissões, comitês, fóruns, grande variedade de espaços de participação social, além da realização de conferências temáticas e audiências públicas.

---

a PBH. Portal Gestão Compartilhada. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/participacao-cidada/colegiados>. Acesso em: 30/07/2015.

O histórico de participação social e de planejamento urbano em Belo Horizonte, a partir do início da década de 90, não foi suficiente para reverter a desigualdade social que remonta às suas origens. O município ainda é palco de desigualdades sociais significativas, como revela estudo do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. No documento “O Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido”, apresentado no 5º Fórum Urbano Mundial da ONU, no Rio de Janeiro, em 2010, Belo Horizonte foi uma das cinco cidades brasileiras incluídas entre as 20 mais desiguais do mundo, entre as 138 cidades de 63 países do estudo<sup>34</sup>.

De acordo com Pires<sup>9</sup>, as instituições participativas no Brasil já não são mais novidade, mas ainda não alcançaram o amadurecimento. Entre os vários desafios que comprometem a efetividade dos espaços de participação no Brasil, e isso inclui Belo Horizonte, destaca-se a falta de articulação e coordenação dos canais de diálogos, de forma a promover a complementaridade entre os tipos de interação. Sobre a descoordenação entre os processos participativos, Pires *et al.*<sup>11, p.123</sup> comentam:

*[...] não existe nenhum mecanismo participativo que promova discussões inter-setoriais ou transversais às diversas áreas de políticas públicas. [...] perde-se a perspectiva mais geral, na qual todas estas políticas específicas estão inseridas. A ausência de mecanismos e discussões intersetoriais e transversais poderia ser suprida por uma maior articulação entre conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas. Porém, isto também não ocorre. As informações produzidas em cada um desses processos raramente transbordam para os demais. Por isso, não são raras as ocasiões em que se produzem decisões contraditórias ou precariamente informadas.*

Em 2009, a Prefeitura elaborou planejamento estratégico para a gestão da cidade, procurando definir e estabelecer indicadores e objetivos para 2030. Para orientar as ações de curto e médio prazo, foram estruturados os projetos sustentadores no Programa BH Metas e Resultados para quatro anos (2009-2012)<sup>35</sup>. Em 2009, também foi elaborado o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) (2010-2013) do município. Em 2010, a Prefeitura revisou o seu Plano Diretor Municipal, a partir das contribuições advindas principalmente da 3ª Conferência Municipal de Políticas Urbanas ocorrida em 2009, estabelecendo as diretrizes para a ocupação da cidade. Em 2011, a Prefeitura deu início à elaboração dos planos diretores das nove regionais administrativas do município, com o objetivo de orientar o desenvolvimento local de forma menos desigual, para que os ônus e os benefícios da urbanização fossem mais bem distribuídos para as diversas áreas da cidade<sup>36</sup>. Para a elaboração desses planos foi contratada consultoria técnica especializada e prevista a participação das comunidades. Os trabalhos foram iniciados em 2011, mas suas proposições só foram objeto de discussão na 5ª Conferência Municipal de Política Urbana, realizada em 2014<sup>37</sup>. Três rodadas do OP foram

realizadas nesse período: em 2010 e em 2012, OP regional 2011/2012 e 2013/2014, respectivamente; em 2011, OP digital. Nesse contexto diversificado de ações de planejamento e participação social foi que se inseriu o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) de Belo Horizonte.

## O Planejamento Participativo Regionalizado (PPR)

Em fevereiro de 2011, a Prefeitura se propôs a fortalecer a gestão participativa em Belo Horizonte, ao criar a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMA-GC), vinculada à Secretaria Municipal de Governo, com o desafio de articular, dar unidade e potencializar a participação democrática no município. Foi definida como prioridade para ação da secretaria a estruturação de novo processo de diálogo do governo municipal com a sociedade, por demanda do prefeito, que queria ouvir diretamente as propostas das comunidades para o aprimoramento das políticas públicas em todas as regiões da cidade. Foi então empreendido, entre 2011 e 2012, o Planejamento Participativo Regionalizado (PPR), envolvendo grande diversidade de atores sociais, com cerca de 9.000 participações, que geraram 2.500 proposições para os 40 territórios do município<sup>36</sup>.

Experiência de inovação democrática em Belo Horizonte, o PPR teve por objetivo ampliar e qualificar a participação da sociedade na gestão municipal, com o seu envolvimento no planejamento regionalizado do município. Buscou identificar propostas mais adequadas para o desenvolvimento de cada região da cidade com a discussão de ações em todos os setores: habitação, saúde, educação, desenvolvimento social, transporte e trânsito, trabalho e renda, lazer, segurança, cultura, meio ambiente. Dessa forma, o PPR visou contrapor-se à tendência de compartimentação temática dos processos participativos, abrigando, num único processo, todas as questões trazidas pelos participantes, consideradas importantes para o desenvolvimento do seu território. Os cidadãos foram convidados a elaborar propostas relacionadas a qualquer aspecto que afetasse sua região de origem, que poderiam orientar as futuras ações públicas no município.

Não se tratava, portanto, de um arranjo participativo setorial, como são as conferências e conselhos. Ao contrário, o PPR configurou-se como uma estratégia inovadora de planejamento de longo prazo da cidade, com foco no território, diferenciando-se, assim, dos planejamentos setoriais e do OP, que tem o horizonte de curto prazo. Buscou mobilizar representantes da sociedade organizada, especialmente de âmbito local, solicitando que pensassem a cidade para 10 a 20 anos, com propostas de médio e longo prazo, num processo aberto, sem limite de recursos financeiros ou de temática. Pretendeu, portanto, ser uma plataforma de planejamento territorial participativo, visando orientar a elaboração das futuras ações públicas e balizar outros processos de planejamento como o próprio OP, os planos diretores regionais e os Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAGs).

Foram estabelecidos ciclos progressivos de oficinas públicas, antecedidos por uma articulação interna na Prefeitura e algumas reuniões preparatórias externas com segmentos considerados mais significativos. Num exercício permanente de construção e avaliação do PPR, foram sendo definidos os instrumentais demandados no percurso, como dinâmicas de condução dos encontros públicos, processos avaliativos, banco de dados e outros registros. A metodologia de trabalho no PPR foi, assim, bastante diversificada e construída, de forma incremental, a partir das especificidades das inúmeras reuniões e ciclos de oficinas empreendidos ao longo do processo. A principal dificuldade que a equipe enfrentou foi construir uma agenda participativa nos 40 territórios, que fosse compatível com o curto prazo estabelecido para articular a participação e organizar os eventos públicos, num contexto que antecedia as eleições municipais que, sabidamente, contaminaria o processo.

Outro desafio era a ausência de uma equipe técnica interdisciplinar para promover a mediação entre as propostas da sociedade e as políticas, programas e projetos municipais, das diferentes áreas temáticas da Prefeitura. Esse trabalho foi feito pela própria equipe de mobilização da Secretaria de Gestão Compartilhada, com o apoio dos técnicos dos vários órgãos e secretarias municipais.

Importante salientar que, além dos resultados relacionados à sistematização das propostas da população para o seu território (metas do planejamento propriamente dito), o PPR também pretendia criar uma cultura de planejamento de médio e longo prazo. Assim, foram estabelecidas também metas qualitativas, de caráter pedagógico, político e organizativo, na perspectiva de ampliação da cidadania.

Aspecto diferencial da metodologia do PPR foi a utilização, em todas as oficinas, de instrumentos de arte-mobilização, dentro da temática da reunião, com o uso de esquetes teatrais. Foi criado um repertório de quatro esquetes específicos para cada ciclo, por um grupo de teatro contratado especialmente para o processo. Em cada ciclo, o esquete era apresentado em momentos distintos, com boa repercussão e participação da plateia, criando uma atmosfera afetiva e reflexiva. A condução geral e o cerimonial das oficinas públicas também eram feitas de forma mais lúdica. Apesar da presença do prefeito e de secretários nos eventos, a postura do cerimonial era sempre informal, utilizando recursos da arte-mobilização, com o moderador trajando um vestuário gracioso, interagindo com a plateia, o que criava um ambiente descontraído e mais convidativo à participação popular.

Embora o PPR tenha sido um curtíssimo ensaio de planejamento territorial participativo, ficando, portanto, muito limitadas as lições que dele se podem extrair, considera-se que essa experiência traz inspirações técnicas e metodológicas importantes para possibilitar a ampliação da cidadania e o aprimoramento da participação social nas políticas públicas, de forma a impactar positivamente nos determinantes sociais e ambientais da saúde.

# Referências

1. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Política Nacional de Promoção da Saúde. *Portaria n° 687 MS/GM*, de 30 de março de 2006. Brasília: Ministério da Saúde; 2006. (Série B. Textos Básicos em Saúde)
2. OMS. *Declaração de Helsinque sobre Saúde em Todas as Políticas*. Helsinque, junho de 2013. [Acesso em 15/08/2015]. Disponível em: <http://dssbr.org/site/wp-content/uploads/2013/09/8ª-Conferência-Internacional-de-Promoção-da-Saúde.pdf>
3. OMS. *Declaração Política do Rio sobre Determinantes Sociais da Saúde*. 2011. [Acesso em: 24 abril 2014.] Disponível em: [http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio\\_political\\_declaration\\_portuguese.pdf](http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio_political_declaration_portuguese.pdf).
4. Melo EM. Ação comunicativa, democracia e saúde. *Ciência Saúde Coletiva*. 2005; 10:167-78.
5. Rocha EA Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In: Vaz F, Musse JS, Santos RF (Coord.) *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Associação nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – AnFIP. Brasília: ANFIP; 2008.
6. Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Política Nacional de Promoção da Saúde. *Portaria n° 687 MS/GM*, de 30 de março de 2006. Brasília: Ministério da Saúde; 2006. (Série B. Textos Básicos em Saúde)
7. Gohn MG. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: Santos Jr OA, Ribeiro LCQ, Azevedo S (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; 2004; p.57-94.
8. Pires RRC. Da sociedade para o estado: desafios da participação do Brasil. In: Marx V. (Org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV; 2014.
9. Fedozzi L. Avaliação das práticas de construção dos orçamentos participativos. In: Marx V. (Org.). *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo – CEGOV. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV; 2014.
10. Harvey D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*. 1996; 39:48-64.
11. Pires RRC et al. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: Cardoso Jr, JC, Garcia R (Orgs.). *Planejamento estratégico governamental em contexto democrático: lições da América Latina – 2013*. Brasília: ENAP Caderno EIAPP; 2014.
12. Cardoso JC. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI. In: Cardoso Jr JC, Coutinho R (Orgs.). *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina*. Brasília: ENAP; 2014.
13. Gimenez DM, Cardoso JC. *Planejamento e desenvolvimento: considerações à luz de documentos do governo brasileiro entre 2003 e 2010*. Texto para Discussão, no 1690. Brasília: Ipea; 2012.
14. Cymbalista R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. 2006 jul/dez; 111:29-45,.
15. Santos Junior OA, Montandon DT. Síntese, desafios e recomendações. In: Santos Junior OA,, Montandon DT. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ; 2011.
16. Santos MRM. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: Santos Junior OA,, Montandon DT. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ; 2011.

17. Toni J. *Planejamento participativo: possibilidades metodológicas alternativas*. II Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília; 2009.
18. Rahneema M. Participation. In: Sachs W. *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. London: Zed Books; 1992; p.127-144.
19. Hevia F, Isunza E. La perspectiva da interfaz aplicada a las relaciones sociedad Civil-Estado en México. In: Sanches JA. (Cord.). *La democratización frustrada*. Veracruz: CIESAS, 2010.
20. Nogueira MA. *Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez; 2004.
21. Mouffe C. Por um modelo agonístico de democracia. *Revista de Sociologia e Política*. 2005; 25:11-23.
22. Demo P. Planejamento participativo; elementos de uma discussão preliminar. In: Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *Subsídios ao planejamento participativo*. Brasília; 1980; p.15-26.
23. Mujica P. El concepto de participación ciudadana y su aplicación en las políticas públicas. In: Santander ML. *Manual de participación ciudadana*. Corporación Participa. Santiago de Chile; 2008; p.11-47
24. Costa P. Participação social e alta vulnerabilidade social: estudo de caso em Porto Alegre/RS. In: Max V. *Democracia participativa, sociedade civil e território*. Centro de Estudos Internacionais sobre Governo. Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014.
25. Souza J. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Rio de Janeiro: IUPERJ; 2003.
26. Cascão IRA, Abreu MF, Torres MA. *A experiência de planejamento participativo regionalizado em Belo Horizonte, Brasil*. CEPAL; 2013. (Mimeo)
27. Freire P. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1967.
28. PBH – Prefeitura de Belo Horizonte. *Cenas de um Belo Horizonte*. 2. ed. Belo Horizonte: PBH; 1996.
29. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2010*. [Acesso em: 06/09/2015]. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=310620>.
30. Le Ven MM. Polícia vigia reunião de operários. *De Fato*. 1977 dez; 3(12).
31. Azevedo ND, Gomes MA. Belo Horizonte: um balanço da literatura sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: avanços e desafios. In: Azevedo S, Nabuco AL. (Orgs.). *Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura; 2008.
32. Ribeiro F. Cultura e participação popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do orçamento participativo da habitação de Belo Horizonte. In: Azevedo S, Fernandes R. (Orgs.). *Orçamento participativo; construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revam, 2005; p. 133-152.
33. Avritzer L, Almeida DR, Silva KJO. Projeto democracia participativa – PRODEP / UFMG e Comitê Governamental de Gestão Participativa – PBH. *Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte: representação, capacitação e intersectorialidade*. Belo Horizonte; 2010
34. UN-Habitat. *State of the world's cities 2010/2011*. Bridging the urban divide. Londres: Earthscan; 2010.
35. Portal PBH. *Plano estratégico de Belo Horizonte 2030: A cidade que queremos*. Síntese. 2ª versão. Disponível em <https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br/sites/all/themes/metas/pdf/sintese.pdf>. Acessado em 16/07/2015.
36. Abreu MF, Garcia MMF, Poznanski F. *Planejamento participativo regionalizado (PPR) - Ampliando a participação em Belo Horizonte - MG*. Anais da 12 Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa. Porto Alegre: Observatório da Cidade de Porto Alegre; 2012. 11p.
37. Portal PBH. *Orçamento participativo 2015/2016: metodologia e diretrizes*. [Acesso em: 15/10/2016]. Disponível em: [http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pb-0032-14g\\_caderno\\_op\\_2015-21016\\_metodologias\\_e\\_diretrizes\\_los.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/pb-0032-14g_caderno_op_2015-21016_metodologias_e_diretrizes_los.pdf)