

PRESENÇA DO LAZER NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REGIONAL DE BELO HORIZONTE - 1994 A 2013/2014¹

Recebido em: 10/02/2017

Aceito em: 05/11/2017

Juliana Cristina de Abreu Teixeira
Luciano Pereira da Silva
Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte – MG – Brasil

Márcia Pereira da Silva
Universidade Estadual Paulista
Franca – SP – Brasil

RESUMO: No processo de definições públicas relacionadas ao lazer, é indispensável a participação popular para a garantia de ações condizentes com a demanda do público alvo que se deseja beneficiar. Em Belo Horizonte (BH) o Orçamento Participativo (OP) é percebido como uma ferramenta consolidada e de referência para a participação da população. Assim, este trabalhou pretendeu identificar a presença do lazer no OP de BH, problematizando a presença das demandas de lazer no OP, desde a sua criação até a edição de 2013/2014 através da busca por indícios de concentração de demandas. Os dados analisados nesta pesquisa direcionam ao entendimento de que a representatividade das demandas de lazer frente às outras tem crescido a cada edição. Este fato pode ser proveniente da já aquisição de outras necessidades, consideradas básicas, ou da característica intersetorial e interdisciplinar conferida ao lazer.

PALAVRAS CHAVE: Atividades de Lazer. Orçamentos. Políticas Públicas.

PRESENCE OF LEISURE IN THE REGIONAL PARTICIPATORY BUDGET OF BELO HORIZONTE - 1994 TO 2013/2014

ABSTRACT: In the process of public leisure-related settings, popular participation is essential to guarantee consistent actions for the demand of the target audience. In Belo Horizonte (BH) the Participatory Budget (PB) is perceived as a consolidated and reference tool for population's participation. Thus, this paper intended to identify the leisure's presence in BH's PB, questioning the presence of leisure demand in the PB, since its creation until 2013/2014 edition through search for indication of demands concentration. The analyzed data in this research lead to the understanding that the representativeness of leisure demands compared to others has grown with each edition. This fact may have come from the acquisition of other necessities, considered basic, or of the intersectorial and interdisciplinary characteristic conferred to leisure.

¹Este estudo foi realizado e desenvolvido no âmbito do Mestrado do Programa de Pós Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer da Universidade Federal de Minas Gerais

KEYWORDS: Leisure Activities. Budgets. Public Policies.

Introdução

No processo de definições públicas relacionadas ao lazer, é indispensável a participação popular para a garantia de ações condizentes com a demanda do público alvo que se deseja beneficiar. Para atingir essa meta, segundo Zingoni (2003), existem princípios básicos para a gestão participativa do lazer: descentralização, territorialização, foco na comunidade local, gestão comunitária em rede. Porém, o que se observa é uma cultura burocrática, cristalizada nas administrações públicas do lazer e que apresenta características comuns, como o discurso puramente técnico, o estilo centralizador de governar e a sobreposição da condição econômica à social.

Para Amaral (2006), para o estabelecimento de políticas públicas de lazer num modelo participativo deverá ocorrer uma mudança conceitual e prática, liberando essas de estarem vinculadas, majoritariamente, a um único interesse e a uma perspectiva política assistencialista. Entretanto, um modelo participativo exige mecanismos de participação eficientes e, considerando as políticas voltadas para o lazer, é necessário ainda eliminar o distanciamento entre as reais demandas da sociedade e as percepções e decisões dos responsáveis pela formulação de políticas públicas de lazer, quando não há mecanismos de participação ou estes são insuficientes.

A partir do entendimento do orçamento participativo como uma ferramenta consolidada e de referência para a participação da população de Belo Horizonte e da necessidade de instâncias participativas para a formulação de políticas públicas de lazer, objetivou-se, nesta pesquisa, analisar o OP Regional como possibilidade de instrumento para solução das demandas de lazer provenientes da população participante.

Com o intuito de entender como se configura o debate acadêmico sobre questões que envolvem orçamento participativo e lazer, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em diversas plataformas que reúnem produções acadêmicas.

De maneira geral, os trabalhos encontrados abordam questões sobre o funcionamento do OP, democracia, participação, representação, orçamentos públicos, direitos políticos e sociais, aprendizado político, poder local, cultura política e associativismo. Estas temáticas foram consideradas de extrema importância para o estudo sobre o Orçamento Participativo.

As discussões sobre as interfaces entre lazer e OP aparecem com pouca expressividade, se comparadas aos demais debates provocados pelo tema, totalizando seis trabalhos encontrados. Somente um trabalho foi encontrado na Revista Licere e os demais achados por meio de uma busca incessante no Google Acadêmico. As outras plataformas não possuíam trabalhos que relacionavam lazer e orçamento participativo.

Paralelo a estas pesquisas, foram encontradas duas dissertações² do curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em Lazer da UFMG e um artigo, apresentado no Seminário Lazer em Debate, em 2013³, que frente ao problema estudado abordaram o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Soma-se aos trabalhos relativos ao OP e ao lazer uma produção que data de 1996, um capítulo escrito por Rodrigues e Guterres que é parte do livro “Políticas Públicas Setoriais de Lazer: O papel das Prefeituras”, de Marcellino (1996)⁴.

De acordo com Sampaio, Maia e Marques (2010), nas últimas décadas, há uma discussão crescente a respeito de formas de democracia que privilegiem a soberania popular. Busca-se superar a ideia de que o cidadão ordinário, não organizado, é apático ou que não tem capacidade de intervir de maneira qualificada no sistema político,

² Lages (2014); Frois (2015).

³ Couto e Frois (2013).

⁴ Rodrigues e Guterres (1996).

esperando que o consentimento da população seja o principal meio para a legitimação do governo.

Amaral destaca que

[...] na década de 1980, o cenário nacional concedeu espaço para duas conquistas em relação à participação: constituiu-se um campo democrático no interior da sociedade civil formado, sobretudo, pelos movimentos populares e pelos movimentos sociais pluriclassistas, o qual desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta para encaminhar suas demandas. A outra conquista foi a abertura de canais de participação da população em assuntos que dizem respeito à administração pública (AMARAL, 2006, p. 159).

Assim, a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos mais aclamados por agências nacionais e internacionais, institucionalizando-se a consulta à “sociedade civil organizada” no processo de formação de políticas públicas. Segundo Milani, "fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto) considerada progressista". (MILANI, 2008, p.552)

De acordo com Milani (2008), vários governos utilizam a ferramenta de gestão participativa, através da promoção de práticas, códigos e leis de participação social: por exemplo, as Filipinas, com o Código do Governo Local; a Bolívia, com a Lei de Participação Popular; a Cidade do México, com a Lei de Participação Cidadã; ou ainda o estado de Kerala, na Índia, com o *People's Planning Campaign*. Já o Brasil, é palco de um dos experimentos participativos mais citados na literatura, o Orçamento Participativo, que atou como elemento central nos processos de reforma democrática do Estado, desde a Constituição de 1988.

Para entender um pouco melhor o caso de Belo Horizonte, este trabalho se propôs a procurar quais seriam, grosso modo, as estratégias, ditas participativas, para a formulação de políticas. A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria

Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (BELO HORIZONTE, 2014a), lista os principais meios de participação cidadã, são eles: Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Conselhos Distritais e Comissões Temáticas, Conferências da Cidade e Conferências Setoriais, Conferência Municipal de Política Urbana, Plano Diretor, Colegiados, Planejamento Participativo Regionalizado e Orçamento Participativo.

Dentre estas ferramentas pode-se destacar o Orçamento Participativo, responsável por render prêmios à cidade de Belo Horizonte, como o prêmio II Distinção de Boas Práticas do Observatório Internacional da Democracia Participativa (2007), de reconhecimento às experiências inovadoras, com o Orçamento Participativo Digital; o prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (2004), que destaca iniciativas e práticas que contribuem para a melhoria do serviço público; a semifinal na disputa pelo prêmio no Ciclo de Premiação 2005, do Programa Gestão Pública e Cidadania com experiência inovadora; e o segundo lugar no prêmio Vitalizando a Democracia através da Participação Reinhard MohnPrize 2011. Além disso, conforme considera Pires; Martins e Mônico (2012), o Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte tem sido considerado um dos casos mais relevantes de OP no Brasil, tendo como referência sua longevidade e atenção acadêmica.

Este trabalho pretendeu identificar a presença do lazer no Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte. Assim, problematiza a presença das demandas de lazer no OP, desde a sua criação até a edição de 2013/2014, buscando indícios de concentração de demandas, sejam regionais, anuais ou de reivindicações.

A Prefeitura de Belo Horizonte, através do site da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, apresenta alguns dados sistematizados referentes ao Orçamento Participativo, tais como: Situação dos empreendimentos, divisão de empreendimentos por temática, por rodada, por regional, dentre outros. Esta poderia ter

sido uma fonte para este trabalho, assim como foi para o trabalho de Couto e Frois (2013), em que os autores selecionaram os empreendimentos considerados pela PBH como pertencentes às temáticas de Esporte e Lazer, Cultura e Meio Ambiente para perceber o lazer no OP.

Porém, devido às possibilidades empíricas deste trabalho, as análises que se seguem partem de fontes primárias, os cadernos de empreendimentos do Orçamento Participativo de cada edição do OP Regional de 1994 a 2013/2014 e a tabela de empreendimentos do OP, gerada em novembro de 2015. Estes documentos possibilitam o acesso ao escopo das demandas aprovadas e facilitam uma classificação mais próxima da realidade do problema enunciado em cada demanda. Como exemplo, demandas de lazer que tenham sido classificadas pela PBH como demandas por infraestrutura serão consideradas neste trabalho. Pretendendo assim ampliar análises já anunciadas das interfaces entre o OP de Belo Horizonte e o Lazer.

Referencial Teórico

Não há um consenso entre aqueles que estudam o orçamento participativo (OP) quanto a sua definição. Porém, é unânime que o OP seja um processo que pressupõe a participação de cidadãos não eleitos em decisões políticas relativas à alocação de recursos.

A cidade precursora da implantação do Orçamento Participativo foi Porto Alegre, no ano de 1989. O contexto em que a cidade se encontrava divergia de várias outras cidades e propriamente de Porto Alegre, em anos anteriores. Entretanto, o pioneirismo desta experiência é questionado por Souza (2000), que destaca outras experiências que ocorreram em 1970, mas que, pelas condições do contexto político do momento, tiveram pouca visibilidade.

Nos anos da década de 80, o Brasil apresentava uma grande disparidade de distribuição de renda e, como apresentado anteriormente, esta época foi marcada pela transição da ditadura para uma dada democracia. Esperava-se que, com a Carta Magna de 1988, fossem ampliados os direitos e a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Os municípios brasileiros se encontravam num contexto em que ocorria o fervilhar da participação direta das organizações sociais representativas. Tratava-se do momento da “reconquista da autonomia municipal, institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, a elevação das receitas e a descentralização político-administrativa” (AZEVEDO; GUIA, 2005, p. 77).

Nas eleições de 1988, foram eleitos em vários municípios muitos partidos considerados de esquerda, portadores de projetos que anunciavam a ampliação dos direitos sociais. Este foi o caso de Porto Alegre, em que a chamada Frente Popular assumiu o poder, representada pelo então Prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesta cidade os movimentos sociais estavam entre os mais importantes do Brasil.

Neste contexto, o Partido dos Trabalhadores percebeu no Orçamento Participativo uma oportunidade de mostrar o diferencial do seu estilo de governo aos demais partidos. Sintomer; Herzbert e Röcke (2010) afirmam que o movimento que culminou na criação do OP em Porto Alegre se deu tanto através de um direcionamento dos gestores do topo da administração para a base, quanto da base em direção à hierarquia administrativa, resultado de iniciativas específicas da sociedade civil, ao exigir mais capacidade compartilhada de decisão.

No início, a adoção do orçamento participativo estava intimamente ligada ao PT. Segundo Wampler, “100% dos governos do PT em grandes municípios adotaram o OP

entre 1989 e 2004”, porém, “por volta de 2001, praticamente dois terços das novas adoções do OP ocorriam em cidades que não eram administradas pelo PT” (WAMPLER, 2008, p. 67).

Segundo Sintomer; Herzbert e Röcke (2012, p. 78), “a ideia básica [do orçamento participativo] era associar o cidadão comum à alocação de dinheiro público, com poder direto de decisão no nível local, poder de co-decisão em nível municipal e capacidade de controle em todos os níveis”.

Numa pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2013) foi constatado que no Brasil 353 municípios têm experiência ou programa de orçamento participativo. A pesquisa aponta ainda que as principais potencialidades desta ferramenta, destacadas em suas diferentes execuções são: capacidade de promover discussões intersetoriais dentro do governo e da sociedade civil, capacidade de promover o diálogo entre a gestão pública e a sociedade civil e de ser um canal permanente de contato entre elas. Já as principais limitações encontradas são: dificuldades financeiras e operacionais para o cumprimento dos compromissos; visões fragmentadas da cidade, gerando demandas pontuais e localizadas; incompreensão da sociedade quanto à importância deste canal de participação; cooptação de lideranças; descontinuidade da política pública devido à rotatividade dos segmentos públicos administrativos; formato político assistencialista; demorado processo de conscientização e divisão da sociedade em variadas frentes de luta, dificultando a construção do consenso.

Para Avritzer (2002a), as potencialidades do OP são mais amplas do que as expostas anteriormente. O autor considera que o OP é uma política responsável por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras e propicia maior controle pela população das deliberações e investimento públicos, inclusive durante a

execução dos mesmos, característica incomum em outros mecanismos participativos. Além disso, o OP atua na tentativa de reduzir irregularidades e fazer com que os órgãos administrativos se adaptem à participação da população, inclusive nas questões técnicas. Outro traço característico dos Orçamentos Participativos se dá na possível formação de uma cultura política. Carlos (2006) aponta que, ainda que esta não seja uma relação direta, por depender dos arranjos políticos, histórico políticos e associativistas dos envolvidos, entre outros, esta é uma potencialidade dessa ferramenta.

O Orçamento Participativo passa então a ser visto pela administração como elemento crucial na transformação das relações Estado-sociedade: a participação da população organizada no processo de planejamento do investimento municipal permitiria maior transparência à ação governamental, ao mesmo tempo em que contribuiria para a constituição de novos sujeitos políticos. Dessa forma, seria possível superar a consciência clientelística vigente nos dois polos da relação Estado-sociedade (LARANJEIRA, 1996, p. 131).

Rodrigues considera que O OP “é altamente positivo para a valorização do ‘poder local’ e que aponta para uma forma participativa de gestão das políticas públicas e de criação de um novo tipo de Estado” (RODRIGUES, 2011, p. 80).

Em Belo Horizonte, as tentativas de gestão participativa também tiveram marco inicial nos anos 1990, mais especificamente no governo de Patrus Ananias (1992-1996), prefeito que ficou conhecido por seus traços de governo popular. A partir de então, puderam ser reconhecidas algumas políticas do governo assumidamente responsáveis por proporcionar a participação cidadã. Segundo a administração de Belo Horizonte (2014a), “há quase duas décadas, o Orçamento Participativo, as Conferências, os Fóruns, as Audiências Públicas, os Conselhos de Escolas, as Assembleias e outros canais têm contribuído para melhorar a vida das pessoas”.

Para isso, o governo conta com segmentos administrativos responsáveis por proporcionar o que eles chamam de participação cidadã. O principal deles é a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC), que compõe a Secretaria

Municipal de Governo. Os principais mecanismos, ou instâncias participativas desta secretaria, são o Planejamento Participativo Regionalizado, os Colegiados, a Mobilização Social, o Plano Diretor e o Orçamento Participativo. A criação destas instâncias, ditas participativas, podem contribuir para a aproximação do ideal de exercício de democracia previsto por Bobbio (1987), ou seja, aquele em que os cidadãos têm muitas possibilidades de participar das decisões, tanto macro quanto micro, das comunidades em que vive.

Em Belo Horizonte, conforme Kingeski (2014), o surgimento do Orçamento Participativo ocorreu com base em movimentos sociais e a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores à gestão municipal, sob o governo de Patrus Ananias, em 1993. Hoje, governada pelo Partido Social Brasileiro, representado pelo Prefeito Márcio Lacerda, a cidade continua a desenvolver o OP como uma das ferramentas de gestão, mesmo não sendo este partido responsável pela sua introdução na história da gestão da cidade.

O OP em BH tem por objetivo propiciar uma forma de administrar o município, ao envolver os cidadãos na definição das obras e investimentos a serem realizados na cidade. De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte (2014b), ele é dividido em Orçamento Participativo Regional, da Habitação e Digital.

O Orçamento Participativo Regional destina-se à definição dos investimentos em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. A cada dois anos, os moradores se reúnem nos bairros e em assembleias regionais para escolherem, através do voto, as obras que estão diretamente relacionadas aos seus interesses e que deverão ser executadas pela Prefeitura. O Orçamento Participativo da Habitação possibilita à população decidir como devem ser aplicados os recursos destinados à construção de

moradias. O OP Digital foi criado em 2006, para que os cidadãos pudessem escolher, também pela internet, obras a serem executadas na cidade.

Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte (2014b), o Orçamento Participativo possui três diretrizes básicas: a participação cidadã, que prevê maior poder de decisão aos cidadãos; a política setorial, cuja finalidade é priorizar o interesse social e a política territorial, voltada para priorizar os bairros e vilas mais carentes de infraestrutura.

Metodologia

A partir das considerações trazidas por Alves-Mazzotti e Gewandsnajder (1999), a pesquisa pode ser classificada como qualitativa, por ter o ambiente natural como sua fonte de dados, por ter uma preocupação maior com o processo do que com o produto e por considerar importante o significado que as pessoas dão às coisas. Em outras palavras, os autores defendem que a pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação pesquisada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em investigar a perspectiva dos participantes.

Uma vez concebida como qualitativa, a pesquisa classifica-se ainda como estudo de caso, considerando o estudo singular do Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte. O estudo foi realizado tendo em vista os processos e os produtos centrados no sujeito, através de análise documental e da interação desse instrumento com a produção existente sobre esta temática.

A análise de documentos

[...] constitui-se como fonte não-reativa, pois as informações neles contidas permanecem as mesmas após longos períodos de tempo. Podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto (GODOY, 1995, p. 22).

Foram analisados os seguintes documentos:

- Planos de Empreendimentos Regionais do Orçamento Participativo (1994 a 2013/2014);
- Tabela de Empreendimentos do Orçamento Participativo (1994 a 2013/2014);

Devido à diversidade dos dados obtidos, optou-se pela categorização a partir da análise temática do conteúdo semântico. Isso significa dizer que, na medida em que os dados foram coletados, foram estabelecidas categorias, relações, tendências para a obtenção da conclusão final. Neste tipo de análise, o pesquisador procura

[...] identificar temas e relações, construindo interpretações e gerando novas questões e/ou aperfeiçoando as anteriores, o que por sua vez, leva a buscar novos dados, complementares ou mais específicos, que testem suas interpretações, num processo de ‘sintonia fina’ que vai até a análise final (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSNAJDER, 1999, p. 170).

A análise de conteúdo temática, segundo Bardin, consiste em “descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1979, p. 175). No tratamento dos dados, buscou-se assegurar que as categorias estabelecidas fossem exaustivas, exclusivas, concretas e adequadas, para alcançar uma categorização adaptada ao conteúdo e ao objetivo da pesquisa.

Resultados e Discussão

A partir da leitura prévia de todas as solicitações aprovadas pelo OP Regional referentes às rodadas de 1994 a 2013/2014, foram selecionadas as solicitações que tinham em seu escopo a palavra “lazer”, totalizando 18 solicitações. Acreditando que as demandas referentes a campo do lazer não se restringiam às poucas já selecionadas, foram também consideradas aquelas que, partindo da construção do conceito de lazer

desenvolvida, apresentavam-se como potenciais para desenvolvimento do lazer, sendo escolhidas 186 solicitações aprovadas no período escolhido. Foi possível verificar, conforme já apontado por Pereira; Silva e Nascimento, que as demandas de lazer em Belo Horizonte diferem das apontadas em Montes Claros, em que estas demandas apresentam “espaço pouco prioritário nas demandas populares, bem como uma centralização dos interesses físicos do lazer” (PEREIRA; SILVA e NASCIMENTO, 2011. p.279).

É válido ressaltar que todas as demandas que tinham a palavra “lazer” no escopo também se enquadraram na concepção abordada para a seleção das 186 solicitações, que representam 12% das 1497 demandas aprovadas neste período.

Retomando a discussão sobre a sistematização feita pela PBH, percebemos que sua classificação por área temática não conseguiria abranger os critérios selecionados nesta pesquisa para a classificação das demandas. A Tabela 1 mostra a presença das demandas de lazer nas diferentes temáticas preestabelecidas pela Prefeitura.

Tabela 1 - Demanda de lazer por temática (1994 a 2013/2014)

Área Temática	Quantidade de demandas
Esporte	48
Educação	30
Social	29
Meio Ambiente	26
Cultura	18
Saúde	16
Infraestrutura	15
Urbanização de Vila	4
Total Geral	186

Fonte: Elaborada pelos autores

Observou-se, também, que os escopos das demandas que se enquadravam em temáticas diferentes, por vezes, eram semelhantes. Como é o caso de escopos relacionados à construção ou reforma de quadras, campos e ginásios poliesportivos; 28

das solicitações com este escopo foram classificadas pela PBH como Educação e 30 foram enquadradas na temática Esporte.

Com o intuito de nos aproximar dos reais conteúdos das solicitações, cada demanda foi enquadrada em uma nova classificação, que condiz com o escopo da solicitação e que teve, como resultado final, a seguinte configuração:

Tabela 2 - Demanda por classificação de escopo

Escopo da demanda	Quantidade de demandas
Quadra/Ginásio/Campo	70
Outras demandas de esporte	25
Centro Social/CRAS/BH	21
Cidadania	
Parque	18
Centro Cultural	17
Academia da Cidade	15
Praça	14
Centro de Convivência do Idoso	3
Teatro	3
Total Geral	186

Fonte: Elaborada pelos autores

A reclassificação proposta teve o intuito de aproximar os leitores das reais demandas. Para facilitar o entendimento e esclarecer os parâmetros que colaboraram na constituição de cada escopo, seguem as definições dos mesmos para este trabalho:

- Quadra/Ginásio/Campo: Demandas que propuseram a construção, reforma e ampliação de espaços esportivos como quadra, ginásio e campos. Esta classificação pode ser enquadrada em praticamente todas as áreas temáticas definidas pela PBH, exceto na temática cultura.

- Outras demandas de esporte: Compreendem demandas desta classificação aquelas que foram nomeadas como tal e aquelas que em seu escopo apresentavam as mesmas características. Em geral, são demandas para construção ou reforma de espaços esportivos diferentes de quadras, ginásio e campos, como: pista de skate, pista de caminhada, ciclovia, mesas para jogos, playgrounds, dentre outros. A pouca representatividade das demandas por esses espaços isoladamente e o fato de, por vezes,

serem solicitados juntos num mesmo escopo, fizeram com que as mesmas fossem agrupadas, para facilitar a análise.

- Centro Social/CRAS/BH Cidadania: As demandas agrupadas nesta classificação são aquelas que se referem à centros sociais de apoio à comunidade, como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e BH Cidadania. As políticas e programas desenvolvidos nesses espaços são semelhantes, como o desenvolvimento de atividades com grupos de idosos, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, visando o atendimento de seus direitos sociais, como o lazer. Porém, por se tratar de uma análise temporal, estes espaços ganharam nomenclaturas diferentes, por, em determinados momentos, se enquadrarem em políticas diferentes.

- Parque: Pertencem a esta classificação todas as solicitações referentes à construção e reforma de parques. Acreditamos que nestes locais a população pode se apropriar do lazer de diferentes maneiras, com intervenção ou não de agentes da PBH.

- Centro Cultural: Demandas por locais em que são desenvolvidas oficinas culturais, como de circo, de leitura, de teatro, fotografia, dentre outras manifestações culturais e que, por isso, foram considerados potenciais para o desenvolvimento do lazer.

- Academia da Cidade: Apesar de ser um programa da Secretaria Municipal de Saúde, é possível, e recorrente, que nesses locais sejam desenvolvidas atividades de lazer. Este programa conta com o apoio do governo federal, por meio do programa Academia da Saúde, e tem como objetivo principal “contribuir para promoção da saúde, com a criação de infraestrutura, equipamentos e quadro de pessoal qualificado para a orientação de práticas corporais, de atividade física e de lazer” (BRASIL, 2013).

- Praça: Escopos que englobam revitalização de praças, principalmente aqueles que preveem estruturas para facilitar os momentos de lazer, como bancos, mesas de jogos e outros.
- Teatro: Demandas por espaços para o desenvolvimento de espetáculos teatrais, com abertura ao público e para escolas de teatro.
- Centro de Convivência do Idoso: Foram agrupadas nesta classificação solicitações diretamente vinculadas à construção ou reforma de espaços que desenvolvem políticas e programas e que tem como exclusividade de público os idosos, visando ao atendimento de seus direitos sociais, como o lazer.

As solicitações selecionadas apresentam uma divisão semelhante entre as regionais de Belo Horizonte, ainda que regionais como Pampulha e Centro Sul sejam consideradas territórios com mais opções e adesões às práticas de lazer.

A regional Barreiro se destoa das demais, com a aprovação de 29 demandas de lazer, enquanto a média de demandas de lazer aprovadas é de 20 por regional. Nesta regional foram contempladas 07 das 09 classificações do escopo, sendo que as demandas enquadradas na classificação de Quadra/Ginásio/Campo são maioria, com 10 solicitações aprovadas.

Tabela 3 - Demanda de lazer por regional

Regional	Demandas de lazer aprovadas
Barreiro	29
Noroeste	26
Norte	23
Leste	22
Pampulha	21
Nordeste	20
Centro-Sul	16
Oeste	16
Venda Nova	13
Total Geral	186

Fonte: Elaborada pelos autores

A média de aprovações de demandas de lazer para o período analisado neste trabalho foi de 14 por ano. Os dois primeiros anos obtiveram a menor aprovação de demandas de lazer, com 4 e 5 solicitações aprovadas, enquanto o OP 2013/2014 teve a maior aprovação, com 30 demandas de lazer. Nas primeiras seis edições do orçamento participativo, as demandas de lazer tiveram pouca representatividade, se comparadas com as demais, atingindo um máximo de oito demandas de lazer no OP 1998, obtendo uma média de 6,0 demandas por ano. Porém, a partir do OP 2001/2002, a quantidade de demandas de lazer aprovadas praticamente triplicou, gerando uma média, até 2013/2014, de 21 demandas de lazer por ano.

Buscando entender o porquê do grande aumento de aprovações de lazer no OP Regional de Belo Horizonte, a partir de sua edição de 2001/2002, recorreremos à configuração metodológica que o mesmo apresentou. O ano 2000 foi, para o OP, um ano de grandes modificações estruturais. A distribuição dos recursos passou a ser orientada pelo IQVU e pela quantidade de pessoas da, também nova, Unidade de Planejamento de cada regional. Outra importante modificação foi a criação de diretrizes temáticas, um conjunto de regras para instrução que orientava a escolha das demandas.

Tabela 4 - Demandas de lazer por edição

Rodada do OP	Demandas	De lazer	%
1994	171	4	2%
1995	166	5	3%
1996	90	6	7%
1997	100	6	6%
1998	68	8	12%
1999/2000	124	7	6%
2001/2002	133	20	15%
2003/2004	114	15	13%
2005/2006	117	25	21%
2007/2008	98	23	23%
2009/2010	109	16	15%
2011/2012	102	21	21%
2013/2014	105	30	29%

Fonte: Elaborada pelos autores

Neste ano, o aumento significativo de aprovação de demandas de lazer esteve relacionado diretamente às classificações de educação e esporte. As demandas destas temáticas aumentaram a aprovação de 6, no OP 1999/2000, para 17, em 2001/2002. É possível que a clareza das possibilidades e das instruções encontradas nas diretrizes dessas temáticas tenha facilitado e, talvez, gerado a necessidade de colocação de determinados problemas de lazer na agenda pública. Porém, não é possível afirmar com certeza, pois as diretrizes do ano de 2001/2002 não estão mais disponíveis, não sendo possível analisá-las.

Outra explicação possível, conforme nos alerta Vasconcellos (2000), é que em 1999, ano seguinte do processo do OP 1999/2000 e ano precedente do processo do OP 2001/2002, ocorreu a primeira Conferência de Esportes (CONFES)⁵, que passou a integrar a Comissão da Cidade. Assim, provavelmente o aumento das aprovações das temáticas de lazer, principalmente as vinculadas ao esporte, podem ser produto das discussões elencadas nesta conferência. A Comissão da Cidade era, até então, composta pelos setores de saúde, educação, desenvolvimento social, habitação e cultura.

É possível ainda que, assim como afirmam Rodrigues e Gutterres (1996) sobre o OP de Porto Alegre, as regiões que haviam superado problemas básicos, como pavimentação e saneamento, tenham decidido priorizar investimentos na área de lazer. O mesmo pode ter ocorrido em alguma região de Belo Horizonte, porém esta pesquisa não se valeu de dados necessários para endossar esta conclusão, configurando-se apenas como um apontamento. Couto e Fróis, por sua vez, ao analisarem o OP de Belo Horizonte, afirmam que

⁵Em suma, o relatório da CONFES, realizado em 1999, identificou os seguintes problemas relacionados ao esporte em Belo Horizonte: falta de equipamentos esportivos; falta de capacitação de recursos humanos; recursos insuficientes; necessidade de apoio a projetos já em execução; necessidade de apoio e valorização das organizações não governamentais; ampliação de eventos esportivos; priorização do atendimento aqueles em situação de risco, baixa renda, idosos e pessoas deficientes; falta de uma política fiscal que favoreça o esporte; cogestão com a comunidade de equipamentos esportivos; falta de segurança nos equipamentos esportivos. Este relatório compôs, junto aos setores de educação, saúde, desenvolvimento social, cultura e URBEL, as propostas do Orçamento Participativo da Cidade.

[...] analisando os dados do O. P., fornecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte, identificamos que na medida em que as comunidades foram ganhando obras ligadas a infraestrutura urbana (40%), urbanização de vilas (28,2%), saúde (11,0%) e Educação (11,0%), percebemos aumento das demandas ligadas ao lazer e a cultura (COUTO; FRÓIS, 2013, p. 199).

Consoante a outros resultados obtidos através desta pesquisa, constataram-se relações entre as demandas aprovadas e as demandas concluídas e entregues à população. O processo do Orçamento Participativo Regional não se encerra na aprovação do plano de obras a ser cumprido.

Quando uma obra é aprovada no orçamento participativo ela passa por uma sequência de ações que culminam na sua execução, como descreve a figura anterior. Este processo é, por muitas vezes lento, devido a questões burocráticas e jurídicas. Porém, a demora na entrega nas obras tem influenciado a legitimação desta ferramenta.

Das 186 solicitações selecionadas, apenas 119 foram concluídas, as demais estão em execução.

Tabela 5 - Situação das obras em andamento

Situação das obras em andamento	67
Elaboração de projeto	23
Licitação de obra	21
Pendência judicial ou de escopo	9
Aguardando OS de projeto	8
Aguardando OS de obra	4
Execução de obra	2

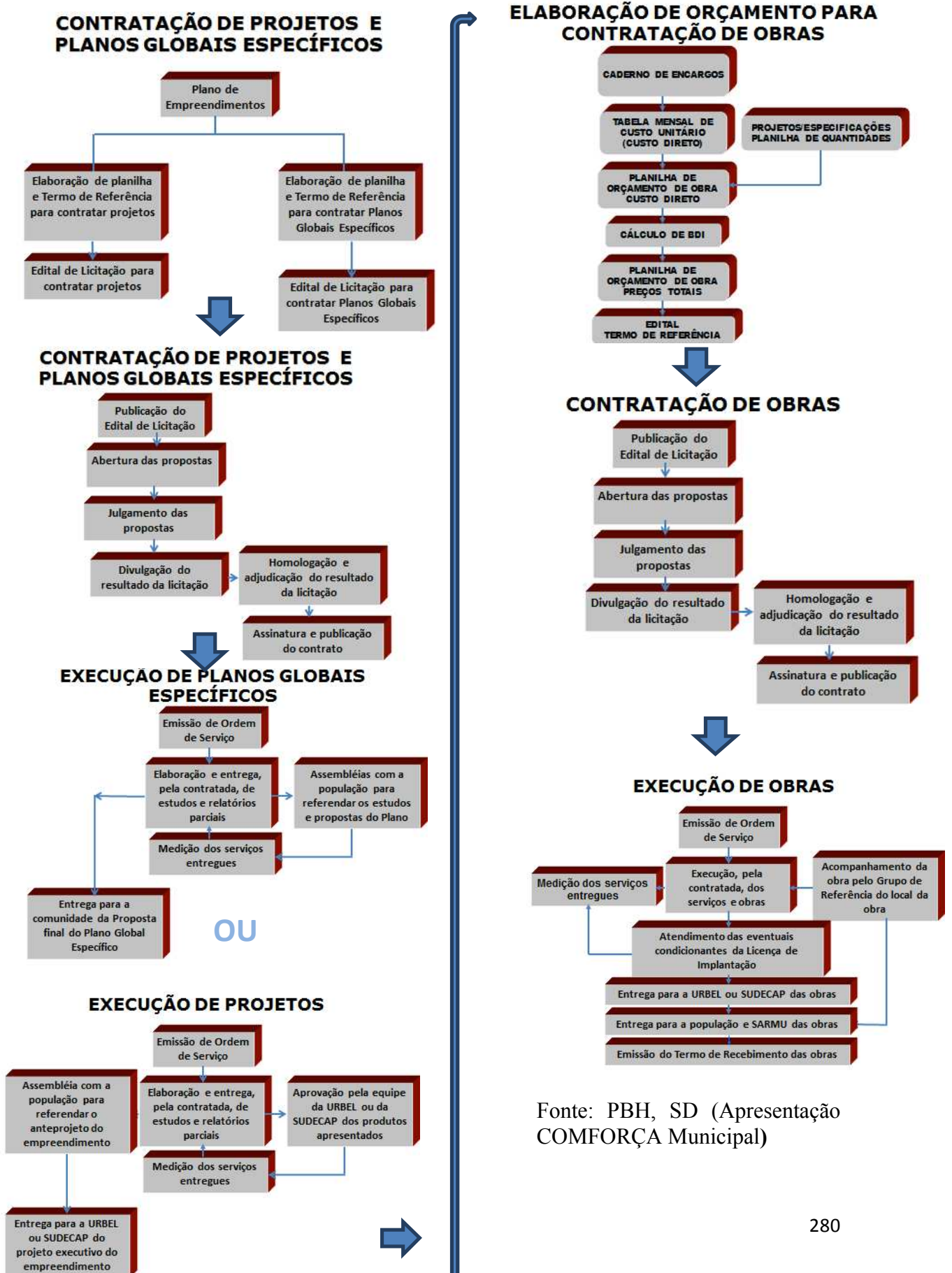
Fonte: Elaborada pelos autores

Todo o trâmite da execução da obra e, principalmente, sua conclusão dizem sobre a credibilidade desta ferramenta de gestão pública.

Das demandas não concluídas, 42% foram aprovadas no OP 2013/2014, o que significa que estaria a 03 anos em processo de execução. Já 29% dessas demandas foram solicitadas ainda no OP 2011/2012. Destas duas edições do OP, a maior parte das

demandas não concluídas encontra-se em fase de elaboração de projeto ou licitação de obra.

Figura 1: Fases de execução das demandas aprovada pelo OP Regional



Fonte: PBH, SD (Apresentação COMFORÇA Municipal)

Há 20% das demandas que ainda não foram concluídas, mesmo sendo aprovadas há mais de 10 anos. Estas demandas não foram entregues à população, pois seis estão com pendência judicial, três aguardam a ordem de serviço para obra, duas estão em processo de licitação e duas estão em execução de obra. Considerando a demora na entrega dessas obras, é possível que algumas tenham sido abandonadas. Especulações como esta influenciam negativamente o processo de legitimação do Orçamento Participativo, impactando, inclusive, na participação por parte da população.

Considerações Finais

Os dados analisados nesta pesquisa direcionam ao entendimento de que a representatividade das demandas de lazer frente às outras tem crescido a cada edição. Este fato pode ser proveniente da já aquisição de outras necessidades, consideradas básicas, ou da característica intersetorial e interdisciplinar conferida ao lazer. Assim, a associação desta temática a outras, como educação e saúde, agregam algum valor para que o mesmo tenha condições de se eleger, mesmo não sendo considerada prioridade frente a outras demandas.

Além disso, a pesquisa confirma de maneira prática que o lazer deve ser tratado como área interdisciplinar, uma vez que as demandas de lazer encontradas foram classificadas pela PBH como: esporte, educação, social, meio ambiente, cultura, saúde, infraestrutura e urbanização de vila. Assim, ainda que exista uma Secretaria Adjunta de Lazer em BH, as políticas públicas pensadas para essa temática não podem estar restritas às ações desta secretaria, mais do que isso, devem ser pensadas e planejadas por uma ação interdisciplinar dos setores que, em alguma medida, relacionam-se com o lazer.

Este estudo, ao se valer do amplo recorte temporal de um fenômeno complexo, produziu apontamentos introdutórios sobre as discussões das interfaces entre lazer e Orçamento Participativo, devido, principalmente, à escassez de produções sobre esta temática. Para atingir dados mais esclarecedores e problematizados sobre cada aspecto que a presente pesquisa buscou abordar, são necessários e possíveis estudos mais verticais e aprofundados, que considerem cada aspecto separadamente. Um estudo relevante para o desenvolvimento da produção desta temática poderia, por exemplo, considerar as influências de políticas de diferentes administrações, com alterações de partidos e momentos econômicos, sobre o desenvolvimento do Orçamento Participativo, bem como sua interface com as políticas públicas de lazer.

REFERÊNCIAS

ALVES MAZZOTTI, Alda. Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999, p. 203.

AMARAL, Silvia Cristina Franco. Políticas públicas de lazer: existe possibilidade de uma gestão participativa? In. PADILHA J. (Org.) **Dialética do Lazer**. São Paulo: Cortez, 2006.p.156 a 172.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Sousa Boaventura (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-598, 2002a.

AZEVEDO, Sérgio de. GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p.71- 88.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BELO HORIZONTE. **Gestão compartilhada**. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <https://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>. Acesso em: 17 fev. 2014a.

_____. **Portal do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte MG. Disponível em: [https://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=portal doop](https://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=portal%20doop). Acesso em: 17 de fev. 2014b.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.681**, de 7 de novembro de 2013. Redefine o Programa Academia da Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. 2013.

CARLOS, Euzineia. Participação e cultura política no orçamento participativo. **Revista de Ciências Sociais Civitas**. Porto Alegre/ RS: PUC, 2006.

COUTO, Ana Cláudia Porfírio; FROIS, Rafael. As Cidades Modernas e a Centralização dos Equipamentos de Lazer e Cultura: o caso de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO LAZER EM DEBATE, 14. **Anais...** Unicamp, 2013.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas** [online] v. 35, n.3, p. 20-29, 1995.

KINGESKI, Juneia. **Características dos municípios brasileiros que adotaram o orçamento participativo entre 1997 e 2012**. Dissertação pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014. 61f.

LARANJEIRA, Sônia M. Guimarães. Gestão Pública e Participação a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, 1996.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais**: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. Rio de Janeiro: Scielo, 2008.

PEREIRA, Laurindo Mékie; SILVA, Márcia Pereira da; NASCIMENTO, Vinícius Amarante. O lazer no orçamento participativo. In: PEREIRA, Laurindo Mékie; SILVA, Luciano Pereira. (Org.) **Políticas e vivências de lazer na cidade**: o caso de Montes Claros. Montes Claros: Unimontes, 2011. p. 51-64.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus; MÔNICO, Diego V. G. Del. **Orçamento Participativo (OP) no Brasil**: identificação de casos relevantes do período 1989- 2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica. Publicado nos Anais do EnAPG, ANPAD, 2012.

RODRIGUES, Rejane Penna. **O lazer nas políticas públicas participativas de Porto Alegre**: estudo das gestões municipais de 1994 a 2004. Dissertação de mestrado Piracicaba, São Paulo 2011. Universidade Metodista de Piracicaba.

_____; GUTTERRES, Etel Soares. O Orçamento Participativo e a Questão do Lazer. O caso de Porto Alegre- R.S. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Políticas Públicas Setoriais de Lazer**: o papel das Prefeituras. São Paulo: Campinas, 1996.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rosiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p.446-477, Novembro, 2010.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 70-116, mai./ago. 2012

_____; _____. Orçamento Participativo na Europa: potencialidades e desafios. In: Eduardo Moreira da Silva e Eleonora Schettini Martins Cunha (organizadores). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. Coleção Pensando a Democracia Participativa, v.2.

SOUZA, Marcelo L. de. **O orçamento participativo e sua espacialidade**: uma agenda de pesquisa. São Paulo: Terra Livre, n. 15, 2000. p. 39-58.

VASCONCELLOS, Gustavo Adolfo de Castro. Introdução. **Revista Planejar BH**. Disponível em: [file:///C:/Users/Juliana/Downloads/revista_planejarbh_fevereiro_2000%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Juliana/Downloads/revista_planejarbh_fevereiro_2000%20(2).pdf). Acesso em: 15 mar. 2016.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**. Campinas, v.14, n.1, p.65-95, Junho, 2008.

ZINGONI, Patrícia. Descentralização e participação em gestões municipais de esporte e lazer. In: WERNECK, Christiane Luce Gomes; ISAYAMA, Hélder Ferreira. **Lazer, recreação e educação física**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 217-242.

Endereço dos Autores:

Juliana Cristina de Abreu Teixeira
Rua Itambacuri, 99 -206. Bairro Carlos Prates
Belo Horizonte – MG – 30.710-480
Endereço Eletrônico: jucristeixeira@yahoo.com.br

Luciano Pereira da Silva
Universidade Federal de Minas Gerais,
Escola de Educação Física.
Av. Pres. Antônio Carlos, 6627 - Pampulha,
Belo Horizonte – MG – 31.270-901
Endereço Eletrônico: lpereira45@hotmail.com

Márcia Pereira da Silva
Universidade Estadual Paulista – Campus Franca.
Av. Eufrásia Monteiro Petrágli, 900
Prolongamento Jardim Dr. Antônio Petraglia,
Franca – SP – 14.409-160
Endereço Eletrônico: lpereira45@hotmail.com