

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Curso de Pós-Graduação em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas  
Urbanas

Sandra Cristina Pessoa

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REGIONAL DE BELO HORIZONTE:  
uma avaliação da gestão compartilhada e da participação dos delegados na perspectiva  
da Comforça Regional Barreiro 2011- 2012**

Belo Horizonte  
2013

Sandra Cristina Pessoa

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO REGIONAL DE BELO HORIZONTE:  
uma avaliação da gestão compartilhada e da participação dos delegados na perspectiva  
da Comforça Regional Barreiro 2011- 2012**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Elaboração, Gestão e Avaliação de Projetos Sociais em Áreas Urbanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista.

Orientador: Eliéser de Freitas Ribeiro.

Belo Horizonte  
2013

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>06</b>
<b>2 A TEORIA DEMOCRÁTICA.....</b>	<b>09</b>
2.1 A democracia moderna.....	09
2.2 A democracia contemporânea e a teoria participativa.....	12
2.3 A redemocratização do Brasil e os novos mecanismos de partilha do poder.....	18
2.4 O orçamento participativo no Brasil.....	22
<b>3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE.....</b>	<b>30</b>
3.1 O orçamento participativo regional.....	30
3.2 A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização das Obras - Comforça .....	32
3.3 A participação dos delegados na Comforça.....	33
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>50</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>53</b>

*Se mudou a forma de governar, eu não sei não...  
Mas, que pra nossa população foi uma coisa muito,  
muito boa, isso aí foi...  
Antes as coisas eram muito mais demoradas...  
Eu acho que... eu acho que valeu a pena...*

(Delegada da Comforça, sobre o orçamento participativo).

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema *a democracia participativa* e enfatiza os novos arranjos institucionais de partilha do poder entre Estado e sociedade civil que surgiram no Brasil no período da pós-redemocratização, mais especificamente o orçamento participativo. O objetivo foi compreender como se dá a participação dos delegados da Comforça no Orçamento Participativo Regional na perspectiva de alguns delegados da comissão da regional do Barreiro gestão 2011/2012. A pesquisa foi realizada de forma descritiva e explicativa tendo natureza qualitativa. Os procedimentos empregados foram: a revisão bibliográfica da teoria democrática moderna e das inovações institucionais recentes; a análise de documentos disponíveis no site do Portal do Orçamento Participativo; e a realização de entrevistas com participantes da Comforça da regional Barreiro. O estudo está dividido em duas partes. A primeira se refere a breves apontamentos sobre a teoria democrática moderna e contemporânea, sendo abordados o surgimento e o desenvolvimento dos orçamentos participativos no Brasil. A segunda parte trata do orçamento participativo em Belo Horizonte e da participação dos delegados na Comissão de Fiscalização e Acompanhamento das Obras da Regional do Barreiro em Belo Horizonte - Comforça. Os dados da pesquisa indicaram alguns aspectos do funcionamento do orçamento participativo na região do Barreiro que podem comprometer a qualidade da participação dos delegados como: pouca frequência das reuniões; desconhecimento de alguns delegados quanto aos recursos envolvidos no programa; assimetria de recursos quanto à autonomia e ao acesso a determinadas informações; desequilíbrio no processo decisório; atraso nas obras, e, falta de institucionalização do orçamento participativo. Por outro lado, notou-se que os delegados se percebem cada dia mais capacitados e com maior nível de conhecimento frente às experiências vividas da participação no orçamento participativo.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Orçamento Participativo.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema *a democracia participativa* e enfatiza os novos arranjos institucionais de partilha do poder entre Estado e sociedade civil que surgiram no Brasil no período da pós-redemocratização. São exemplos destes arranjos, os conselhos de políticas públicas, consultivos ou deliberativos, e também os orçamentos participativos. Este modelo contemporâneo de democracia participativa aponta na história do desenvolvimento da democracia moderna como um dos exemplos alternativos ao modelo hegemônico representativo liberal. Nestes arranjos mesclam-se os dois modelos, o representativo e o participativo. Nisso, a sociedade civil participa de deliberações públicas juntamente com os governos, o que teoricamente aprimora os mecanismos de controle da sociedade sobre seus representantes.

Desse modo, este estudo pretende aprofundar o conhecimento acerca de um destes mecanismos de partilha do poder, o orçamento participativo. Este mecanismo de participação da sociedade civil na gestão do orçamento público é uma iniciativa que surgiu de alguns governos municipais, nisso o Estado chama a sociedade civil a se organizar para decidir sobre qual intervenção pública deverá ser realizada numa determinada região. Este tipo de participação é qualificado por alguns autores como pedagógico – JACOBI & TEIXEIRA (2006), SOUZA (2001), FERNANDES (2005), GOULART (2006), etc, - porque um dos objetivos é fortalecer os espaços de participação da cidade. Com isso, o cidadão passa a discutir questões que não dizem respeito exclusivamente à sua vida privada, ele lida com assuntos que não necessariamente se referem à sua rua ou bairro, mas de uma região inteira.

Sendo assim, o objeto deste estudo foi o orçamento participativo regional de Belo Horizonte, mais especificamente, os delegados da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo – Comforça / Regional Barreiro. Sendo entrevistados 05 delegados desta comissão, que é composta por 46 delegados eleitos por moradores da região do Barreiro, nas assembleias do orçamento participativo 2011-2012, as quais aconteceram durante o ano de 2010. Este objeto de estudo foi escolhido porque a região do Barreiro é uma das mais carentes em termos de qualidade de vida, medido pelo Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU, o que teoricamente aumenta a importância do orçamento participativo para os moradores desta regional.

O que se questiona é se a participação dos delegados da Comforça regional do Barreiro no Orçamento Participativo Regional 2011-2012 possui características participativas segundo a percepção dos delegados. Este problema se faz pertinente, na medida em que,

alguns estudos - CARVALHO (1998), FEDOZZI E MARTINS (2012), etc. - observaram assimetrias e contradições na prática da participação destes mecanismos de co-gestão do Estado com a sociedade civil. Em muitos casos, a sociedade civil foi sub-representada e/ou a qualidade de sua participação estava comprometida. Isto será mais bem explicado no segundo capítulo deste estudo.

Quanto aos objetivos deste trabalho, os mesmos foram estabelecidos de acordo com o problema que esta pesquisa buscou responder tendo em vista os objetivos expressos no Plano Regional de Empreendimentos do Orçamento Participativo 2011/2012. Neste documento são enunciados alguns trechos que indicam os fins que o orçamento participativo almeja:

O Orçamento Participativo é uma forma democrática de governar a cidade, abrindo espaços institucionalizados para a participação dos cidadãos na definição de prioridades para a aplicação dos recursos públicos. A gestão compartilhada é uma das marcas da cidade de Belo Horizonte.

Mantendo o compromisso de gestão com a participação popular, a Prefeitura de Belo Horizonte tem buscado ampliar os canais de comunicação entre o poder público e a sociedade organizada.

Todas estas ações constituem um importante passo para atingir o principal objetivo: fortalecer os espaços de participação na cidade. (Plano Regional de Empreendimentos Orçamento Participativo 2011/2012, p.9-10).

As Comissões de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo - COMFORÇA - têm um papel, já bastante assegurado nesses 13 anos, no sentido de acompanhar e controlar a execução das obras aprovadas através do OP no que diz respeito ao cumprimento dos prazos, dos escopos definidos e dos recursos envolvidos. (Manual Metodológico - Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo URBAL 2006 R9-A6-04 p. 11).

Dessa forma, o objetivo principal foi compreender como se dá a participação dos delegados da Comforça no Orçamento Participativo Regional na perspectiva de alguns delegados da comissão da regional do Barreiro, por meio de entrevistas semiestruturadas.

Os objetivos específicos foram: Verificar a percepção dos delegados da Comforça regional Barreiro quanto à participação dos mesmos neste processo; analisar as respostas dos delegados frente aos objetivos do orçamento participativo, tomados neste trabalho como sendo: “*gestão com a participação popular*”, e, “*fortalecer os espaços de participação na cidade*”, preconizados no Plano Regional de Empreendimentos do Orçamento Participativo 2011/2012, p.9-10.

Quanto à metodologia, a pesquisa foi realizada de forma descritiva e explicativa tendo natureza qualitativa. Os procedimentos empregados foram: a revisão bibliográfica; a análise documental e a pesquisa de campo.

A revisão bibliográfica foi sobre o estado da arte das recentes inovações institucionais, em especial sobre o orçamento participativo; a análise documental examinou alguns documentos disponíveis no site da prefeitura de Belo Horizonte que se referem ao orçamento participativo; as entrevistas foram realizadas com 05 delegados titulares da Comforça regional Barreiro.

As dimensões analisadas neste estudo foram: o orçamento; o poder decisório; a institucionalização do OP; os recursos (informacionais, técnicos, autonomia); as obras; o papel da comforça; e, o processo educativo. Quanto às variáveis foram analisadas as seguintes: acesso dos delegados à informação; publicidade dos atos do governo; poder de decisão dos delegados; transparência do poder público; percepção dos delegados quanto à linguagem dos técnicos e dos documentos das reuniões; ligação dos delegados com os representados; satisfação dos delegados com a própria participação na Comforça.

É importante ressaltar que todas estas variáveis foram analisadas sob o ponto de vista da percepção dos delegados, ou seja, a partir da perspectiva destes é que se fez uma análise da participação dos delegados no orçamento participativo.

Por fim, este trabalho justifica-se, na medida em que os recentes mecanismos institucionais de participação, instituídos no Brasil pós-redemocratização, são inovações que de acordo com a literatura pertinente, contribuíram bastante para o aperfeiçoamento da democracia, no entanto, estes arranjos possuem limites e desafios quanto às assimetrias de poder e quanto aos elementos efetivamente participativos, ou seja, quanto à qualidade dessa participação.

Desse modo, este estudo busca desenvolver uma maior compreensão acerca desta questão, para contribuir com seu possível aperfeiçoamento.

Sendo assim, o estudo mais aprofundado sobre a participação da sociedade civil no orçamento participativo se faz relevante tendo em vista a recente implantação deste mecanismo (em Belo Horizonte o orçamento participativo fará 20 anos em 2013) no contexto de uma cultura política nacional que caminha em busca de superar um passado marcado por traços pouco democráticos.

No próximo capítulo são feitos breves apontamentos sobre o desenvolvimento da teoria democrática até alcançar as recentes inovações democráticas no Brasil.



## 2 A TEORIA DEMOCRÁTICA

*“O orçamento participativo é o melhor equipamento público pra capacitar liderança, então, você entrando no OP, querendo ou não você acaba participando de uma série de coisas, e vai se envolvendo em outras e aí você acaba se capacitando, vai vendo oportunidades de com a participação popular conseguir mais coisas...” (Delegado 1).*

Nos tópicos seguintes, são feitos alguns breves apontamentos que situam pontos importantes do desenvolvimento da democracia no ocidente, assim como, são destacados alguns dos principais teóricos que contribuíram com seus trabalhos para o entendimento deste tema.

### 2.1 A Democracia Moderna

A democracia como forma de governo tem sua origem na cidade-estado Atenas na Grécia Antiga. Essa forma de governo atualmente pressupõe que a participação seja direta ou indireta, implica que o povo tome parte, ainda que minimamente, das decisões do Estado. No *Dicionário de Política* verifica-se que:

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação (BOBBIO, MATTEUCCI E PASQUINO 2007, p 889).

Desse modo, ao longo do presente trabalho, procurou-se dar ênfase nas várias formas de participações políticas democráticas existentes. Para caracterizarmos um governo democrático, cabe definirmos a distinção básica que comumente se faz entre liberalismo e democracia. Bobbio, assim a expõe:

Por ‘liberalismo’ entende-se uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social; por ‘democracia’ entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia. (BOBBIO 1994, p.7).

Sendo assim, neste trabalho toma-se como essencialmente democrático aquilo que tem por princípio a distribuição de poder *para todos ou pelo menos para a maior parte* e também

que a participação dos cidadãos tenha como qualidades o saber *informado*, *interessado* e *crítico* como indicou Bobbio nas duas citações mencionadas acima.

Para entendermos melhor a origem destes princípios democráticos cabe aqui introduzirmos as origens daquilo que chamamos a moderna democracia ocidental.

Assim, a derrubada das monarquias absolutistas, a instituição dos Estados Modernos e as revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, são o pano de fundo das teorias democráticas contemporâneas. Sobre isso Vilani & Marques (1993) afirmam que o Estado Liberal tem origem na erosão do Absolutismo, em um tempo de ruptura revolucionária na Inglaterra, França e Estados Unidos. Neste contexto a democracia “*consolidou-se como uma forma de governo em que a participação política era restrita às elites econômicas*” (VILANI & MARQUES, 1993 p. 7).

No século XVII alguns dos principais precursores da democracia moderna foram os federalistas. Na obra *O Federalista*, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, contribuíram para a confirmação dos princípios da Constituição de 1781 dos Estados Unidos. Conforme Limongi (2004), o que se pretendia com a referida obra, era contestar as teorias tradicionais, segundo as quais, haveria incompatibilidade entre governos populares e os tempos modernos: “*tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares e, tampouco, estes dependiam exclusivamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios*” como na democracia dos antigos (LIMONGI 2004, p. 247). Rompia-se assim, com a tradição democrática da antiguidade, no sentido de que as complexas sociedades modernas poderiam ser governadas democraticamente pelo sistema da representação. Madison foi uma das figuras mais importantes na defesa da democracia moderna por sua discussão relativa ao “mal das facções”. Madison contestava Montesquieu e Rousseau quanto à concepção de que era necessário, para a manutenção das democracias, a virtude dos cidadãos, amparada numa igualdade social. Para ele, seriam naturais as diversidades sociais, culturais e econômicas encontradas no seio das sociedades. Nas sociedades modernas e complexas, era inevitável a formação de diferentes facções, o que para Madison não impediria a constituição de governos democráticos. Assim, as facções derivadas dessa diversidade não deveriam ser eliminadas, mas, através da multiplicação das facções com a emergência de uma pluralidade de interesses, dificultar-se-ia a formação de facções majoritárias, ocorrendo desse modo, uma “neutralização recíproca”. Para mais, um governo republicano representativo coordenaria através de uma legislação moderna os diferentes interesses das facções, tendo em vista a justiça e o bem comum. Dessa maneira, Madison defendia o princípio da representação e

também, como um liberal, apoiava os direitos individuais, entre eles o da propriedade que para ele era a fonte duradoura das facções. (LIMONGI 2004).

Nesse contexto a democracia moderna se desenvolveu tendo como base o ideário liberal, que no início não contemplava plenamente os direitos democráticos mais abrangentes como o sufrágio universal. Assim, os direitos dos cidadãos estavam fortemente relacionados ao seu poder sobre a propriedade.

Desse modo, o liberalismo político como afirma Châtelet (1985), é a filosofia dominante na constituição do Estado- Nação no século XIX. O autor distingue dois tipos de soluções teóricas encontradas pelos liberais da época para resolver o problema das relações entre o indivíduo e o Estado. A questão a ser resolvida era qual a melhor maneira de proteger o indivíduo tanto contra o Estado quanto contra as massas, simultaneamente. A primeira resposta tem Benjamin Constant como exemplo dos pensadores que defendiam uma legislação que evitasse o despotismo do Estado e ao mesmo tempo impedisse o advento da democracia de massa e com ela da tirania da maioria. Para este autor, a classe trabalhadora não tinha aptidões necessárias para usufruírem dos direitos políticos, pois estavam condenados a um cotidiano de indigência e dependência que os mantinham pouco esclarecidos e interessados sobre a política, o que poderia ser uma espécie de corrupção para estes e uma desordem para o Estado.

O outro tipo de solução, ao qual se refere Châtelet, defendido por liberais como Aléxis de Tocqueville, para tal dilema, era o que considerava o advento da democracia inevitável e para tanto recomendava métodos que buscassem não impedir, mas evitar o excesso de despotismo, por parte das massas, que porventura esse advento corre o risco de provocar. Assim, para Tocqueville era necessário o estabelecimento de instituições democráticas e a difusão de ideias e sentimentos que preparassem o cidadão para a liberdade e para o seu uso.

Desse modo, o pensamento liberal foi gradualmente se incorporando à concepção democrática, mesmo não sendo a democracia “desejável”, aos poucos os liberais a consideraram necessária, seja para a manutenção da ordem e para evitar a tirania da maioria (Tocqueville) e do Estado, já que o receituário liberal impôs limites constitucionais à atuação deste; seja para fins utilitários (Benthan e Mill). Estes últimos são considerados os primeiros defensores da democracia liberal. Estes pensadores liberais apoiavam a propriedade privada sem limites, acreditavam que a sociedade de mercado era “o melhor dos mundos”, e que, competia aos governos zelar pela segurança dos cidadãos e de suas propriedades. Para eles, *“o melhor sistema social é aquele que protege os homens contra governos opressores e, para isso, a solução política é a instauração das franquias democráticas: voto secreto, eleições*

*periódicas e liberdade de imprensa*” (VILANI, 2002 p. 51). No entanto, esta participação era restrita, uma vez que para àqueles, nem todos deveriam votar: mulheres e pobres estavam à margem desses direitos políticos e o voto dos menos instruídos teria um peso menor em relação aos mais educados de acordo com a proposta de Mill.

Para Stuart Mill, “*o único governo que pode satisfazer plenamente todas as exigências do Estado social é aquele no qual todo o povo participa*”, no entanto, nas comunidades de grande extensão “*é impossível a participação pessoal de todos, a não ser numa parcela muito pequena dos negócios públicos*” (MILL, 1981, p.38).

Sendo assim, o ideal liberal foi de acordo com seu contexto histórico, pouco a pouco congregando elementos democráticos na sua teoria. Desse encontro entre liberalismo e democracia, Bobbio assim o descreve:

Ideais liberais e método democrático vieram gradualmente se combinando num modo tal que, se é verdade que os direitos de liberdade foram desde o início a condição necessária para a direta aplicação das regras do jogo democrático, é igualmente verdadeiro que, em seguida, o desenvolvimento da democracia se tornou o principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade. Hoje apenas os Estados nascidos das revoluções liberais são democráticos e apenas os Estados democráticos protegem os direitos do homem: todos os Estados autoritários do mundo são ao mesmo tempo antiliberais e antidemocráticos. (BOBBIO 1994, p.44).

Por fim, podemos ressaltar que, durante o desenvolvimento gradual da democracia moderna, simultaneamente, as massas foram conquistando e pressionando pela ampliação dos seus direitos civis e políticos, “*na medida em que o espaço da política se alargou, dando entrada aos ‘de baixo’, que passaram a reivindicar, a um só tempo, a distribuição e o controle do poder público*” (VILANI & MARQUES 1993, p. 7).

## **2.2 A Democracia Contemporânea e a Teoria Participativa**

A questão principal que norteia a teoria da democracia contemporânea centra-se, segundo Lima Júnior (1997), “*na democracia como meio ou como fim, nas atribuições e responsabilidades do Estado, na natureza do estado e da própria sociedade e nas relações entre Estado e sociedade*” p. 29. Disso derivaria, conforme o autor, numa polarização entre as diferentes concepções democráticas. De um lado, estariam aqueles que acentuam a perspectiva de que a democracia é, e deve ser, apenas um método para se constituir governos (esta teoria tem como precursor Shumpeter). Nessa concepção, entende-se que a democracia é o método mais adequado à sociedade contemporânea, sendo superior a qualquer outro, seu

objetivo seria o de permitir a reprodução e a mudança com base nas forças sociais. Em referência a David Held (1987) em sua obra *Modelos de Democracia*, Júnior destaca um dos modelos analisados pelo autor que ilustra essa concepção de democracia como um método. O autor se refere à “*democracia legal*”, preconizada pela “*Nova Direita*”, “*cujos princípios de justificação se baseiam no princípio majoritário como método decisório capaz de proteger o indivíduo da ação governamental arbitrária, aliado à liberdade e iniciativa individuais no mercado*” (LIMA JÚNIOR, 1997 p. 29). Do outro lado, se encontram-se aqueles que, compreendendo o mérito superior da democracia dentre as outras formas de governo, postulam a modificação do próprio Estado e da sociedade, tendo como base a democracia real. Sobre essa concepção, aludindo a Held, Lima Júnior a descreve da seguinte forma:

Já a “*democracia participativa*”, apregoada pela esquerda, fundamenta-se no ideal clássico do direito de todos ao desenvolvimento e propõe uma sociedade participativa em que haja preocupação com os problemas coletivos. A sociedade deve possibilitar o aperfeiçoamento do homem para que ele possa contribuir para o progresso governamental. Prescreve-se a democratização da sociedade mediante a participação direta dos indivíduos na regulação das instituições sociais, sobretudo nos locais de trabalho e nas comunidades, e a democratização das instituições políticas, inclusive propondo um sistema institucional, digamos, aberto, para possibilitar o experimentalismo institucional (LIMA JÚNIOR, 1997 p.29).

Já em sua análise sobre o poder político dos cidadãos nas democracias contemporâneas, Vilani (2008), confronta as distinções entre as concepções de mercado político e de sociedade civil, cada qual vinculada a paradigmas diferentes da democracia. A autora traça um paralelo entre representação e participação a partir de três abordagens específicas: o elitismo competitivo, o pluralismo democrático e a democracia participativa. Segundo a mesma, autores que seguem a linha de Max Weber (1864-1920) e também a de Schumpeter (1883-1946), defendem a redução da participação popular, limitando-a ao exercício do voto, (há controvérsias de alguns autores quanto a classificar Weber como adepto dessa teoria, Anastasia (2002), por exemplo, o classifica como realista). Nessa corrente denominada elitismo competitivo, os estudiosos argumentam que as decisões políticas devem restringir-se às elites governamentais. Já para os adeptos do “*pluralismo democrático*”, estes aconselham a ampliação da participação como medida para um maior controle e direcionamento da ação dos governantes. Para os mesmos a questão central é “*como equacionar o problema da participação ampliada*” (VILANI, 2008 p.230). Ainda, remetendo ao tema da democracia participativa, a autora explica que, das características que identificam a sociedade civil como a “*interatividade*”, o “*livre associativismo*” e a “*dimensão jurídico-normativa da democracia*”; esta última é de suma relevância nas democracias participativas,

uma vez que, nelas os cidadãos são vistos como atores principais de sua Constituição e co-autores de suas próprias leis.

Tendo-nos referido a democracia participativa, exporemos brevemente, ideias de autores considerados ícones do pensamento democrático participativo.

Para Pateman (1992), a obra de Rousseau pode ser considerada referência para os estudos sobre participação. Nesta obra estariam as “hipóteses básicas” quanto à função da participação num Estado democrático. Rousseau considerava que as leis e não os homens deveriam governar, e que essas leis deveriam ser elaboradas com a participação de todos. Dessa maneira, a participação para Rousseau tinha, de modo geral, algumas funções identificadas pela autora: a da igualdade, uma vez que os homens exerceriam sua liberdade participando amplamente das decisões políticas que lhes diziam respeito, sendo igualmente sujeitos às leis; a da integração, porquanto a participação forneceria ao indivíduo a sensação de pertencimento à comunidade da qual fazia parte; e, a de que as decisões coletivas seriam mais facilmente aceitas por todos, pelo fato terem sido elaboradas por aqueles que deveriam cumpri-las. No entanto, para a autora, a mais importante função do processo participatório na teoria rousseaiana é a educativa. Assim, para Rousseau:

Uma vez estabelecido o sistema participativo (e este é um ponto da maior importância), ele se torna auto-sustentável porque as qualidades exigidas de cada cidadão para que o sistema seja bem-sucedido são aquelas que o próprio processo de participação desenvolve e estimula; quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo (PATEMAN 1992, p. 39).

Mais tarde com J. S. Mill, a teoria da democracia participativa de Rousseau é retirada de um contexto menor de pequenas comunidades, as chamadas cidades-Estado, para o cenário ampliado das grandes sociedades complexas modernas. Mill, como já citado acima, diverge de Rousseau quanto à necessidade de igualdade política, mas, quanto à função educativa da participação, ele a confirma e ainda sugere que o lugar ideal da participação é no contexto local. *“É nesse nível que ele (cidadão) aprende a se autogovernar e aprende sobre a democracia”* (GOHN 2007, p.23). Mill considera certo que o único governo capaz de proporcionar ao estado social aquilo que este exige *“é aquele do qual participou o povo inteiro”*, pondera que toda participação ainda que pequena possui sua utilidade, pois *“não se pode desejar nada menor do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do Estado”*, no entanto, avalia a impossibilidade de todos participarem ativamente do Estado

naquelas comunidades de proporções territoriais e populacionais maiores, assim, observa que “*o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo*” (MILL 1981, p.38).

Quanto ao pensamento de G. D. H. Cole, a indústria era o local onde o cidadão teria mais oportunidade de aprender a participar, uma vez que, neste lugar ele passaria boa parte de sua vida trabalhando e se envolvendo em relações de hierarquia. Sua teoria era inovadora, Gohn relata que o mesmo sugeriu, já em sua época, a criação de instrumentos de participação no nível local, como: “*cooperativas de consumidores, conselhos de utilidades (para o abastecimento de gás, por exemplo), guildas cívicas para cuidar da educação, saúde, etc*” (GOHN 2007, p. 24).

Assim, os autores aqui citados são considerados os pensadores clássicos da teoria da participação, mas além destes, muitos teóricos se debruçaram sobre o tema, alguns que mais se destacaram a partir do século XIX são, conforme Gohn nos informa, os:

(...) socialistas utópicos (em especial Owen e Fourier), os socialistas libertários (principalmente Proudhon e Kropotkin). Marx e Engels deram origem a uma tradição analítica que gerou um paradigma. No século XX, o leque de autores que seguiram esta última corrente amplia-se enormemente, mas temos que, necessariamente, destacar Trotsky, Lênin e Rosa de Luxemburgo, ao teorizarem sobre a participação das massas; Gramsci, ao analisar os conselhos de fábrica na Itália; e Mão Tse-tung, ao empreender a grande marcha. Após 1950, Gorz, Mandel, Poulantzas e outros dão continuidade àquele paradigma. Outros teóricos contemporâneos que seguiram outros eixos paradigmáticos, mas que também destacaram o tema da participação foram: Verba, Pizzorno, Hirschman, Darendorf etc. (GOHN, 2007 p. 22).

Mais autores da teoria participativa são lembrados na análise de Pereira (2007). Este estabelece uma divisão entre dois grandes grupos de correntes teóricas da democracia contemporânea, os quais se diferem na interpretação das decisões coletivas. As duas correntes seriam a agregativa e a deliberativa. A primeira seria caracterizada por centrar-se no voto. Um exemplo dado pelo autor é o modelo representativo liberal, o qual afirma ter tornado-se hegemônico ao longo do século XX. Esta corrente tem como elementos principais a restrição da participação política dos cidadãos ao voto eleitoral periódico, e, também a defesa da ideia de que a base para o processo de tomada de decisões acontece através das preferências individuais dadas, fixas. De modo diverso, o segundo grupo analisado pelo autor (as correntes teóricas deliberativas) se distingue por preconizar o desenvolvimento do processo de formação de vontades por meio do diálogo, o qual precederia a ação de votar, são teorias centradas no diálogo. As teorias participativas, segundo o autor, se subdividiriam entre as agregativas e as deliberativas, elas, no entanto, partilhariam da ideia de ampliação dos espaços participativos. Sobre as análises destas correntes, Pereira explica que:

A corrente contemporânea de teóricos da democracia participativa se desenvolve em um primeiro momento nas décadas de 1970 e 1980 com autores do Norte, como Carole Pateman (1970), C.B. Macpherson (1978) e Benjamim Barber (1984). Estes autores foram fundamentais para desenvolver as idéias básicas do modelo participativo em contextos contemporâneos, apesar de estarem pensando basicamente as democracias em países desenvolvidos. Atualmente, o modelo participativo tem sido objeto de avanços teóricos relevantes a partir das análises das experiências democráticas desenvolvidas em um conjunto de países com democracias recentes, fundamentalmente do Sul (Santos; Avritzer, 2003; Avritzer 2002, 2003; Santos, 2002; Dagnino, 2002, 2006). (PEREIRA, 2007, p.426).

Mais recentemente, ao tentar reconstruir o debate democrático da segunda metade do século XX, Santos & Avritzer (2002) expõem, que a discussão sobre o modelo de democracia participativa surge como um dos modelos de democracia alternativos, pensados em relação ao modelo liberal, juntamente com os modelos de democracia popular (nos países do leste europeu) e de democracia desenvolvimentista (nos países recém-chegados a independência).

Estes autores afirmam que, no período entre as duas grandes guerras mundiais, após as mesmas e ao longo do período da guerra fria, o debate em torno da questão democrática se intensificou. Várias teorias se posicionaram a respeito da desejabilidade da democracia, mas divergiam sobre questões como a *“restrição das formas de participação e soberania ampliadas”*; *“as condições estruturais da democracia”*; e *“as virtualidades redistributivas da democracia”* (SANTOS&AVRITZER 2002, p.2). Os mesmos observam ainda que estes debates tornaram-se desatualizados com o fim da guerra fria e a consequente extensão do modelo hegemônico, liberal, para o Sul e Leste europeu e na América Latina, isto teria demonstrado, dentre outras questões, que a democracia era sim compatível com as complexas sociedades capitalistas modernas. No entanto, apontam para as deficiências da democracia liberal que não consegue dar respostas relativas à degradação das práticas democráticas a despeito de sua crescente expansão. Eles citam a grave crise da democracia nos países centrais:

“uma crise que ficou conhecida como a dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato dos cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS & AVRITZER 2002, p.5).

Como alternativa a esse modelo hegemônico formal de participação, Santos & Avritzer defendem variações na forma democrática que permitam a recuperação de tradições participativas, visto que, paradoxalmente, o atual processo de globalização suscitaria uma nova ênfase na democracia local, como observado por estes autores nos recentes processos de redemocratização de alguns países como, Brasil, Índia, Moçambique e África do Sul. Os



mesmos salientam, no entanto, que o atual modelo hegemônico de democracia tem sido hostil à concreta participação ativa dos cidadãos no campo político, e quando a aceitam, frequentemente a restringem ao nível local. Portanto, para estes, a democracia participativa é considerada uma das formas no campo social e político, relevantes para se reinventar a emancipação social. As inovações democráticas como o orçamento participativo, e os conselhos gestores, seriam exemplos de canais dessa emancipação social. No entanto, de acordo com Pereira (2007), a teoria participativa de Santos é limitada, na medida em que não aprofunda nos processos de definição de preferências. Para Pereira, Santos avançou muito em relação ao modelo representativo liberal, mas sua teoria ainda se encontraria dentro do modelo agregativo, o qual dá ênfase a um aumento *quantitativo* da participação dos cidadãos nas esferas decisórias e também no aumento da quantidade destas mesmas, porém considera as preferências dos cidadãos como dadas. Já o modelo deliberativo, que possui como um dos seus principais teóricos Dagnino (2002), tem enfatizado como elemento principal o processo de formação de vontades que produziria as decisões coletivas; para os teóricos dessa corrente *“tal processo se constrói a partir da livre deliberação entre indivíduos que serão governados pelas decisões que tomarem. É necessário, portanto, que os cidadãos ofereçam argumentos racionais para os seus pares de forma a justificarem suas decisões”* (PEREIRA, 2007, p.439). Nessa abordagem, conforme Pereira relata, a participação política se dá por meio do diálogo entre indivíduos nos espaços públicos, onde ali serão expressadas as opiniões, os pontos de vista de cada um, e serão reconhecidas as identidades ou as divergências entre as posições em debate, até que, através dos pontos em comum se chegue às decisões coletivas. Sobre as críticas feitas a esse modelo, Pereira afirma que *“apesar dos avanços do modelo deliberativo em relação aos modelos participativo-agregativos e liberais representativos (...) este modelo sofre críticas por estar demasiadamente preso ao processo discursivo racional”* (PEREIRA 2007, p. 443). Desse modo, alguns autores tecem críticas quanto às desigualdades no processo de deliberação, sejam elas, relativas às diferenças étnicas, de gênero, de classe social, de ideais distintos, ou ainda, quanto à própria forma como é organizada a interação no interior das instituições deliberativas.

A propósito da influência que as instituições podem exercer sobre as deliberações públicas, existe uma outra abordagem teórica que trata das inovações institucionais que vão além dos períodos eleitorais, ou seja, que operam como um processo decisório contínuo e institucionalizado, principalmente nos períodos entre as eleições, é o chamado “novo institucionalismo”. Essa abordagem enfatiza, segundo Anastasia (2002), o papel e a relevância das regras inerentes ao funcionamento das instituições na produção da estabilidade,

da previsibilidade e da cooperação entre os atores públicos. O que essa perspectiva procura demonstrar “*é que as regras de tomada de decisão são endógenas ao processo político e incidem sobre seus resultados*” (ANASTASIA 2002, p.34). A autora defende, de modo geral, que no atual contexto das democracias contemporâneas, a representação é condição inerente ao funcionamento das mesmas, no entanto, o desafio atual seria “*aquele relativo à institucionalização de novas formas de participação política que venham acoplar-se aos mecanismos clássicos da representação e não substituí-los*” (ANASTASIA 2002, p.36), sendo ainda que, estas novas instituições devem permitir o exercício do controle público dos governantes pelos governados, *accountability* vertical. Esta abordagem de Anastasia é sobre uma das vertentes do novo institucionalismo que é o da escolha racional. Ainda tem-se as vertentes sociológica e histórica. Esta última vertente se distingue por considerar que as preferências individuais não são pré-determinadas, mas intensamente contingenciadas por trajetórias históricas das instituições (GERSCHMAN e SANTOS 2006).

Sobre o aspecto enfatizado por Anastásia (2002) de articular democracia representativa e participativa, Santos (2009) é favorável desde que não se restrinja ao nível local. O autor observa que, no Brasil, experiências como os conselhos de gestão de políticas públicas são muito fortes no momento e se começa a observar uma complementaridade entre as duas democracias, ainda que limitada, pois para ele, é necessário expandi-las a nível nacional e global.

Portanto, tendo remetido-se a esses autores que contribuíram para formar os conceitos que hoje são referência quando se trata do termo *participação*, define-se como participação democrática neste trabalho, aquela que pressupõe igualdade de participação para todos (ou oportunidades semelhantes) (Lüchmann, 2002), seja no que se refere aos recursos financeiros, educacionais, organizacionais e informacionais (Tatagiba e Teixeira, 2006), seja no que diz respeito à efetividade da cidadania, (Przeworski 1999) e ainda, à sua autonomia (Gerschman, 2004).

A respeito dessas experiências participativas no Brasil, iniciaremos agora um tópico tratando do contexto histórico recente em que as mesmas emergiram.

### **2.3 A redemocratização do Brasil e os novos mecanismos de partilha do poder**

Pode-se dizer que, a luta pela redemocratização do Brasil nos anos setenta, foi a fonte geradora das práticas participativas que atualmente fazem parte da institucionalidade jurídica e política de nosso país (LYRA, 1998). No entanto, a luta dos movimentos sociais pela

redemocratização e pela garantia dos direitos dos cidadãos no Brasil, não teve as mesmas características nos períodos das décadas de 70, 80 e 90.

No período que antecedeu os anos finais da década de 70, denominado de “modernização brasileira”, o Brasil foi marcado por uma tradição política dominante em que tempos de populismo e autoritarismo alternavam-se no poder (AVRITZER 1994). Nessa época, como afirma o autor, não existia no país uma sociedade civil propriamente dita. A participação dos cidadãos era muito restrita e não se dava de forma autônoma. O Estado brasileiro era quem decidia quem seriam os beneficiados pelo processo de modernização econômica, davam-se preferências para os que detinham a carteira de trabalho, para os trabalhadores formais.

Na década de 80, várias conquistas são atribuídas à luta dos movimentos sociais. Na análise de Gohn, são destacadas duas muito importantes: “*a constituição de um campo democrático no seio da sociedade civil (...) e, a conquista de canais de participação da população em assuntos que diziam respeito à coisa pública*” (GOHN 2007, p. 52). A primeira caracterizava-se pela diversidade de movimentos sociais organizados, lideranças, partidos oposicionistas, entidades e organizações não governamentais; e, a segunda, diz respeito aos novos canais de interação entre a sociedade civil e o Estado.

Mas, na medida em que esse modelo participativo vai sendo implementado, surgem muitas dificuldades. Cardoso tece críticas aos próprios movimentos sociais, quanto a sua capacidade de organização e de eleger representantes (CARDOSO 1994, p. 89). Já na visão de Gohn, os “*arcabouços institucionais existentes, velhos e carcomidos pelos longos anos de práticas populistas, seguida pelas tortuosas e penosas décadas da ditadura militar*” (GOHN 2007, p. 53), são uns dos principais fatores que dificultavam a implementação de práticas participativas. Junte-se a eles, segundo a mesma, a cultura política nacional, impregnada de elementos como o clientelismo, o paternalismo, o particularismo, o machismo, o corporativismo negativo, a naturalização da corrupção e o costume do brasileiro de querer sempre levar vantagem em tudo. Nisso, no final da década de 80, temos a elaboração da Constituição Federal promulgada em 1988, que logo no seu 1º artigo estabelece que: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”. Seguindo esse princípio, são criados vários canais institucionalizados de participação da sociedade civil na cogestão da coisa pública. Destacam-se dentre estes os mecanismos de referendo, plebiscito, iniciativa popular e os conselhos gestores.

Nesse contexto, a década de 90 é marcada pela difusão de um conjunto de inovações institucionais que denotam uma nova forma de sociabilidade entre Estado e sociedade civil. Avritzer e Pereira ao definir esse processo, afirmam que:

O Brasil dos anos 90 é marcado por um conjunto de formas ampliadas de participação política, entre as quais poderíamos destacar as diferentes formas de orçamento participativo, os conselhos, além de um conjunto de formas consultivas e deliberativas de participação da população no processo de tomada de decisão acerca da distribuição de bens públicos, das políticas públicas e da deliberação sobre prioridades orçamentárias. A maior parte dessas formas podem ser denominadas de híbridas, no sentido de que elas envolvem um partilhamento de processos deliberativos entre atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil (AVRITZER e PEREIRA 2005, p. 17).

Desse modo, é inaugurada uma grande diversidade de espaços públicos que conjugados, configuraram um cenário no qual a democracia participativa teve suas bases estabelecidas no Brasil. Nessa caminhada, Labra identifica três processos surgidos a partir dos direitos constitucionais da Carta de 1988:

(...) Primeiro a criação de uma densa rede nacional de conselhos gestores de políticas públicas, (...) segundo, o fortalecimento dos institutos controladores ou de *accountability* do Estado, dos quais se destaca o Ministério Público, (...) terceiro, a ‘jucialização’ da política, denotada pela massa de cidadãos que, coletiva ou individualmente, vêm demandando na Justiça o cumprimento das leis e a proteção de seus direitos (LABRA 2007, p.7).

A autora ainda afirma que, diante dessas inovações institucionais pode-se afirmar uma configuração efetiva de um sistema de *accountability* social no Brasil. No entanto, a mesma ressalta que o avanço da democracia participativa no Brasil, caminha a passos muito lentos e o principal obstáculo a esse avanço é a dificuldade que o Estado de Direito e a Justiça têm em “*estender o manto da igualdade a todos os cidadãos*” (LABRA 2007, p. 6). Essa desigualdade de condições na sociedade, seja ela referente à cultura, ao social, ao político ou ao econômico é notada quase como endêmica no Brasil. O “período autoritário” (se é que esse período não começou em 1500) das ditaduras, e, logo após nos anos 90 com a intensificação da globalização econômica excludente e desigual, fomentaram uma cultura política brasileira repleta de limites e contradições. Sobre esse aspecto, Gerschman e Vianna afirmam:

A década de 90 no Brasil poderia se caracterizar pelo desafio de consolidar a democracia após um longo período de autoritarismo e uma transição à democracia quase tão extensa, no tempo, como o regime que a antecedeu. Mas a consolidação da democracia tornou-se uma tarefa árdua e complexa, de um lado porque o regime autoritário deixou marcas profundas ao conformar uma cultura política e institucional distante da participação e intervenção cidadã. De outro, o processo de globalização adquiriu um explícito viés economicista (...), restringindo consideravelmente as condições para o aprofundamento da democracia. (GERSCHMAN e VIANNA, 1997 p.11).

Assim, se as relações entre Estado e sociedade no Brasil já têm a marca de “*uma enorme assimetria de recursos – organizacionais, informacionais, financeiros, educacionais, dentre outros*”, com os efeitos negativos da globalização economicista no ambiente social, nota-se que “*onde as carências urbanas são agravadas pelo desemprego e pela violência, onde as possibilidades de associar-se são cada vez mais restritas, os atores sociais entram no jogo político em condições marcadamente subalternas*” (TATAGIBA e TEIXEIRA 2006, p.223). Nesse contexto delineia-se um campo em que se propagam princípios que obstaculizam a efetivação da participação cidadã no país.

A respeito dessa desigualdade que afeta as relações entre cidadão e Estado, Przeworski (1999) observa que, nos países onde há uma maior desigualdade de renda, nos quais, a diferença de renda da parcela mais rica e da mais pobre da população é maior, há uma diminuição no total dos rendimentos do governo, também uma redução nos rendimentos dos impostos, bem como, nos gastos de consumo do governo. O que isso quer dizer é que, quando o Estado deveria taxar mais a parcela mais rica, e por sua vez, gastar mais em serviços para a parcela mais pobre, este não o faz. Assim, “*ou os ricos têm mais poder sobre o governo nas sociedades mais desiguais, ou os pobres são menos capazes de usar seus direitos democráticos*”. Desse modo, a democracia nesses países, contribui para a reprodução de um “círculo vicioso” de injustiça social, em que a parcela mais rica exerce influência nas ações do governo, enquanto que os pobres “politicamente inefetivos” não exercem efetivamente sua cidadania:

Hoje, os direitos políticos são universais em todas as democracias. Porém, em muitas delas, as massas de pessoas não estão em condições de exercê-los. Consequentemente testemunhamos um novo monstro: democracia sem cidadania efetiva (PRZEWORSKI 1999, p.354).

Sobre este aspecto, de conciliar democracia com seu contexto social, Chauí expõe que: “*Ora, no caso do Brasil, a estrutura autoritária da sociedade não permite o surgimento das instituições democráticas. Essa impossibilidade possui base material, isto é, articula-se à maneira como se realiza a divisão social das classes*” (CHAUI 1994, p. 28). Nisso, há sempre que se levar em conta o contexto socioeconômico e cultural dos atores envolvidos nos processos de participação sociopolítica.

Tendo abordado algumas das principais ideias e pensamentos dos autores sobre a redemocratização do Brasil e os novos mecanismos de partilha do poder, iniciaremos agora um tópico que aborda um destes mecanismos, o orçamento participativo.

## 2.4 O orçamento participativo no Brasil

O período em que surge o orçamento participativo no Brasil é o final dos anos 80 e início dos anos 90, no entanto, SOUZA (2001) relata que alguns fatores anteriores a esse período propiciaram o surgimento dos orçamentos participativos. Um dos fatores foi a existência de experiências participativas semelhantes ao OP que antecederam o período da redemocratização. A autora cita mecanismos de participação popular em cidades de São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais e Ceará, sendo a primeira iniciada desde 1977. Outra causa relacionada ao surgimento do modelo do orçamento participativo, segundo a autora, é o aumento nos recursos dos municípios, resultantes do processo de redemocratização e da decisão de muitos governos locais de ajustar suas finanças públicas. Por fim, a autora aponta o aumento de partidos considerados de esquerda nos municípios, como mais um fator que teria provocado o surgimento dos orçamentos participativos.

Outro autor que trata das prováveis causas do surgimento dos orçamentos participativos é Avritzer (2003). Este autor relata que, o surgimento do processo de deliberação sobre o orçamento está relacionado à ação de diversos atores e a superposição de dois fatos. Um deles é a ocorrência de novos elementos culturais no âmbito das comunidades locais, como por exemplo, em Porto Alegre, que desenvolveu um forte movimento comunitário. O outro fator que colaborou no surgimento dos orçamentos participativos foi a capacidade da sociedade civil do Brasil de resgatar a ideia da cidadania e incorporá-la na Constituição de 1988, por meio da participação de atores comunitários e associações na dinâmica de decisões referentes às questões locais.

Assim, a primeira experiência de orçamento participativo, propriamente dita, surgiu em Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul (AVRITZER 2003) em 1989. O mesmo autor define o orçamento participativo da seguinte maneira:

O orçamento participativo é uma política participativa ao nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro, e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação dividido em duas etapas: uma primeira etapa na qual a participação dos interessados é direta e uma segunda etapa na qual a participação corre através da constituição de um conselho de delegados (AVRITZER 2003, p. 479).

Desse modo, podemos afirmar que, o orçamento participativo é um mecanismo de participação da sociedade civil nas políticas públicas que mescla dois modos de democracia: a democracia participativa e a representativa, através da participação direta da comunidade e da eleição de delegados que representem a mesma.

No entanto, por ser um mecanismo recente de participação e também por fazer parte de um contexto histórico de uma democracia ainda não efetivamente consolidada no Brasil, o orçamento participativo possui alguns dilemas e obstáculos que muitas vezes contradizem seus mais nobres objetivos e práticas. Assim, citaremos alguns destes, mas, tendo em vista, uma importante advertência de Souza (2001): a de que *“a busca de lógica única no terreno da ação coletiva é inútil, em razão da multiplicidade de fatores que se articulam para chegar a determinado resultado de política pública”* (SOUZA 2001, p. 93). Com isso, temos que ter cuidado ao generalizar experiências, sejam individuais ou coletivas, pois estas podem sofrer influências de muitas variáveis, conforme as circunstâncias do ambiente onde estão inseridas. Mas, é possível identificar certas características que se repetem em algumas experiências de ação coletiva.

Quanto às experiências do orçamento participativo, um dos dilemas frequentes é que ao orçamento participativo, de maneira geral, é destinada uma porcentagem bastante pequena do orçamento municipal. Nisso, Fedozzi (2012) observa que, os percentuais orçamentários destinados a participação e deliberação da sociedade civil, são em sua grande maioria relativamente baixos, apesar de haver variações entre os municípios. O autor tenta explicar este fato citando duas razões que contribuiriam para sua ocorrência: a primeira seria a *“vontade política dos dirigentes em realmente compartilhar o poder de decisão”*; e a segunda razão seria, *“a existência de legislação que pré-define o destino da aplicação dos recursos (tais como educação, saúde, pagamento dos servidores etc)”* (FEDOZZI 2012 p. 7).

Nesse sentido, NEZ (2009) relata que em Belo Horizonte apenas cerca de 23% dos recursos em investimentos e 3% do orçamento total do município é colocado para ser debatido e votado pela população. Também Costa (2010) observou esta mesma proporção, nisso a autora relata que, do período de sua implantação até o ano de 2004, a média de investimentos do orçamento municipal em Belo Horizonte foi de 8,37% enquanto que a média desse montante destinado para discussão no orçamento participativo foi de 37%, ou seja, 3,09% do orçamento total. Nesse sentido, aquilo que é discutido, escolhido e votado com a participação da comunidade é muito pouco comparado ao montante de recursos. Interessante observar que, no primeiro ano de implantação deste programa em Belo Horizonte, o volume de recursos chegava à metade do montante em investimentos (BOSCHI 1999), ou seja, além

de serem baixos, no geral, os recursos diminuíram em relação ao percentual inicial dos investimentos em Belo Horizonte. Sobre este aspecto, outro autor que critica o montante dos recursos envolvidos neste programa é Sílvio Caccia -Bava, para o mesmo:

No caso dos orçamentos participativos, por exemplo, embora sejam mecanismos criados para que os cidadãos possam participar do processo de definição de prioridades e aproveitamento dos recursos públicos, o que se verifica é apenas o empenho residual de pequenas verbas públicas, sem mudanças de prioridades no conjunto dos gastos públicos. Isto se dá sob a alegação de que o restante já está comprometido com manutenção e pagamento de pessoal. Não chega a se concretizar a participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas no município (CACCIA-BAVA, 2001, p. 13).

Apesar desta grande limitação de recursos, não se pode negar o avanço democrático deste mecanismo de participação, tendo em vista a trajetória brasileira de características oligárquicas e autoritárias na produção de políticas públicas.

Para SOUZA (2001), ainda que os recursos destinados ao orçamento participativo sejam reduzidos, tendo em vista os demais itens do orçamento, esta experiência tem demonstrado que: *“em um país como o Brasil, onde o acesso ao processo decisório é altamente desigual, o OP é uma das poucas alternativas capazes de transformar os investimentos públicos de favores em direitos e diminuir o desequilíbrio do poder decisório”* (SOUZA 2001, p. 85). No entanto, este desequilíbrio do poder decisório de que trata a autora é relativamente comum nestes mecanismos de participação da sociedade civil. A parte mais “fraca” tem algumas vezes que medir forças para garantir minimamente seus direitos dependendo da conjuntura política do momento. Mesmo em cidades com maior tempo de atuação do orçamento participativo, como é o caso de Porto Alegre, isso pode ocorrer dependendo das circunstâncias políticas da época. Baierle (2007) relata este tipo de conflito na referida cidade na gestão do então prefeito José Fogaça:

Nas reuniões do OP, é dito que o governo quer fortalecer os conselheiros, lhes dando “total autonomia”. Somente após os cortes de programas e a ausência de respostas em muitas áreas demandadas pelas organizações comunitárias é que vai ficando claro para estes setores o que significa de fato esta autonomia. Trata-se de uma forma de “duplipensar” (Orwell, 1984): Salve-se quem puder é autonomia! Isto gerou um movimento de articulação entre os conselheiros como forma de garantir a continuidade da responsabilidade pública pela manutenção dos serviços e políticas sociais, bem como o respeito às instâncias participativas (BAIERLE 2007, p. 86).

Este trecho, retirado do livro de Sergio Baierle, explicita um ponto importante no desequilíbrio entre forças sociais, em que algumas vezes a luta é velada, passa despercebida



por aqueles que a estão vivendo. No caso acima, o que pode parecer um ganho de “autonomia” na verdade se torna descaso e falta de compromisso por parte do Estado. Pois, a sociedade civil precisa da presença e orientação do corpo técnico dos governos, quanto a alguns assuntos dos quais não tem domínio, principalmente se for questões do âmbito interno do poder público ou de conhecimento técnico.

Outro impasse dos orçamentos participativos é sua “dependência” dos governos que os criaram ou mantiveram. Pois, seu surgimento está ligado à vontade política de alguns governos de esquerda; mais tarde é que outros partidos foram aderindo ao modelo. Para Cunha (2004) a autonomia desse mecanismo de participação está ligada a atuação de uma sociedade civil bastante forte e organizada com recursos de poder significativos para influir no sistema político, ou seja, como nem sempre a sociedade civil possui estes requisitos, a autonomia fica comprometida. Nesse contexto, para esta autora, além do poder Executivo ser aquele que, na maioria dos municípios, tem tomado a iniciativa de compartilhar o processo decisório sobre o orçamento público, parece também ser essencial o papel deste na organização desse processo e na manutenção da infraestrutura necessária ao seu funcionamento. Assim, esta política de compartilhar o orçamento público frequentemente tem como seu principal indutor o poder de “cima” pra “baixo”, seja na sua criação, seja na sua manutenção. Sobre este aspecto, Rennó & Souza (2012) observaram em Porto Alegre, nas diferentes gestões dos governos que atuaram no período de funcionamento do OP, que houve *“grande sensibilidade do programa à agenda política do partido no governo. Juntando-se esse achado à literatura comparada sobre o OP, fica claro que o programa peca por uma baixa institucionalização”* (RENNÓ & SOUZA 2012, p.248). Este dado é importante, na medida em que trata-se de uma experiência já relativamente consolidada e que foi bastante difundida e tomada como modelo em outros municípios brasileiros, e que no entanto, ainda mostra sinais de fragilidade quanto à sua autonomia institucional.

Nisso, estas experiências, por não serem institucionalmente formalizadas, têm suas regras e procedimentos construídos em sua maioria independentemente de legislação específica. Para Navarro (2000), ao analisar o desenvolvimento do orçamento participativo em Porto Alegre após 12 anos, deveria ser o tempo de uma inversão política essencial, ou seja, transferir todo o controle do processo aos cidadãos, dando-lhes completa autonomia em relação à ação governamental no que tange a estrutura de decisões do processo. Este autor defende a institucionalização do orçamento participativo e a subordinação da ação governamental às decisões tomadas neste mecanismo de participação dos cidadãos. Também para Cunha (2004), a formalização legal do orçamento participativo, tendo em vista a

experiência dos conselhos, pode ser um fator importante para sua continuidade, uma vez que, atualmente sua existência esteja dependente de um contexto político favorável, o que para esta autora, geraria uma permanente ansiedade entre seus participantes. Na mesma linha de argumentação, Goulart (2006), aponta as consequências derivadas da não institucionalização do orçamento participativo nas cidades de Piracicaba e Santa Bárbara D' Oeste, ambas do interior do Estado de São Paulo. O autor relata que os governos destas cidades, durante o período de atuação de seus respectivos orçamentos participativos, funcionaram como centro político decisório. Assim, tinham em mãos, maior acesso às informações, domínio da técnica, controle da burocracia estatal, e ainda, não abriam mão da autoridade política adquirida no sistema representativo. Nisso, o autor argumenta que, a falta de regulamentação institucional do orçamento participativo, influenciou decisivamente no favorecimento da liberdade de ação política dos governos. Desse modo, as ações eram pactuadas unicamente sob o critério da dinâmica política influenciada pela respectiva vontade dos governantes. Nesse contexto, *“sem o correspondente amparo jurídico-legal, a desproporção de recursos de poder seria gritante entre governantes e governados, com evidente vantagem dos primeiros”* (GOULART 2006, p. 72). Sobre esta característica de funcionamento “informal” dos orçamentos participativos Lúchmann e Borba (2007) ressaltam seus pontos positivos e negativos:

No caso dos OPs, esta ausência de amarras jurídicas se por um lado lhes confere maior flexibilidade institucional, bem como a possibilidade de se constituírem em espaços co-gestionários em que as regras são definidas a partir da interação entre os atores participantes, por outro, os tornam reféns da vontade política do governo de plantão, bem como dos mecanismos de manipulação pela ausência de regramento institucional (LÜCHMANN E BORBA 2007, p. 19-20).

Assim, à longo prazo, com mudanças nos governos e nos seus respectivos perfis, podem ocorrer influências “não desejadas” neste mecanismo de participação, o qual se encontra muitas vezes vulnerável, dentre outros efeitos, quanto à sua autonomia legal.

Mais uma dificuldade encontrada no desenvolvimento desse mecanismo de participação é a assimetria de recursos entre os atores envolvidos no processo, o que também contribui para a baixa autonomia relatada acima. Assim, essa assimetria pode se referir aos recursos financeiros, políticos, técnicos, informacionais ou culturais. Para Cunha (2004) ainda há um certo distanciamento entre como foram constituídos estes espaços e sua concretude, o que para a autora, indica uma série de desafios a serem superados, dentre eles, *“a assimetria entre a participação de membros do governo e da sociedade civil, seja quanto ao acesso, à influência nas deliberações, à manutenção da autonomia, dentre outros”* (CUNHA 2004, p.

13). Essa assimetria entre os atores ganha maiores proporções quando se trata do orçamento público que para Fedozzi (2012) *“é uma peça de alta complexidade técnica tornando-se acessível apenas para aqueles que detêm o saber-poder da linguagem especializada. Não por outra razão, ele é conhecido como espécie de 'caixa preta' (...)”* (FEDOZZI 2012 p.7).

Também ao tratar da participação da sociedade civil no orçamento público, Cunha (2004) enfatiza que, nos OP's a proporção dos atores da sociedade civil é centenas de vezes maior que do Estado ou membros do governo. Estes últimos têm um número de votantes inexpressivo, ou ainda, inexistente. Porém, a autora argumenta que, isto não diminui a influência do governo, pois este além de ter seu próprio interesse quanto ao orçamento, *“organiza o processo, convoca as reuniões e assembleias e as co-coordenam, prepara a peça orçamentária que inclui os planos de investimentos e detém informações relevantes que os demais participantes não têm, sejam elas de cunho técnico, financeiro ou político”* (Cunha 2004, p. 9).

Então, se há um ambiente de correlação de forças assimétrico e a matéria a ser discutida não é, de maneira geral, acessível a todos, temos aí uma desigual participação, o que compromete sua qualidade em termos de deliberação e emancipação dos atores envolvidos. Essa qualidade encontra-se comprometida na pesquisa que Fedozzi e Martins (2012) realizaram sobre o orçamento participativo de Porto Alegre e o processo de elitização da representação dos delegados:

Para além das desigualdades do perfil socioeconômico dos representantes e dos representados, importa mais a verificação das mudanças nesta relação: diminuição da intensidade e da qualidade da accountability; diminuição da taxa de renovação dos representantes (conselheiros); alteração nas regras do jogo em benefício dos representantes (reeleição sem limites), adotada sem autorização dos representados e contrária à opinião majoritária dos mesmos; grande desigualdade de acesso a informações e ao conhecimento das regras do jogo quanto ao funcionamento do modelo participativo, constituindo condições propensas a uma relação heterônoma dos representados comparativamente aos representantes (FEDOZZI & MARTINS 2012, p. 29).

Esse processo de elitização de que trata o autor se constituiu na repetição dos delegados nas eleições do OP, em mudanças nas regras de eleição dos mesmos, e na diminuição da accountability e da transparência nesse processo; o que segundo o autor, estaria provocando um distanciamento entre representantes e representados. Estas afirmações são também observadas por Carvalho (1998), para a qual, a superação das assimetrias de poder e saber, nos orçamentos participativos, pode ser considerado um desafio de aprendizado, tanto para os governos como para a sociedade civil.

Mais uma dificuldade do orçamento participativo é a demora na conclusão das obras. Algumas obras enfrentam diversos obstáculos para se concretizarem nas diferentes fases de sua realização, seja pelo processo burocrático das licitações, desapropriações, projetos, contratações etc; seja pela dependência de uma administração pública capaz de ser ágil e eficiente, o que muitas vezes não o é, ou ainda, a dependência da boa vontade política dos gestores. Nesse aspecto, Rennó e Souza (2012) observaram que, em Porto Alegre existiram grandes diferenças entre as gestões petistas e peemedebistas em diversos âmbitos, inclusive na capacidade de conclusão das obras. Para estes autores a demora ou a não conclusão das obras, pode ocasionar uma diminuição no número dos participantes do orçamento participativo, sendo assim, *“a participação, tão vital para o programa, tem de ser nutrida com bons resultados, realizados por meio da conclusão de obras e, dessa forma, do fortalecimento das percepções de empowerment”* (RENNÓ & SOUZA 2012, p. 249).

Mas, há também benefícios e virtudes do OP que são ressaltados pelos autores. O principal deles é o processo educativo, a aprendizagem contínua dos participantes no dia-a-dia das reuniões e plenárias. Assim, o orçamento participativo seria para Goulart (2006) uma forma de aprimoramento da democracia através da aprendizagem dos seus participantes:

O Orçamento Participativo insere-se nessa perspectiva de aprimoramento democrático exatamente porque inclui novos atores – e em boa medida recoloca a centralidade do debate sobre a sociedade civil –, permitindo-lhes uma compreensão mais abrangente da complexidade governativa ao partilhar informações sobre a origem e os destinos do erário. Nessas condições, não se resume ao atendimento de reivindicações específicas e adquire caráter educativo ao impor escolhas partilhadas e negociadas (...) (GOULART 2006, p. 71).

Do mesmo modo, Souza (2001) ressalta que, o mérito do OP talvez não esteja necessariamente nos ganhos materiais para a fração mais pobre, mas na ampliação da participação e do poder de decisão da mesma, antes excluída do processo decisório. Ainda sobre o processo de aprendizagem dentro do orçamento participativo, Avritzer (2003) verifica que, tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte, ainda que a população destas cidades soubesse muito pouco acerca do processo administrativo nas mesmas, *“ao fim de dois anos de participação em instituições de monitoramento esse conhecimento foi significativamente ampliado”* (AVRITZER 2003, p.20). Assim, este autor considera como instituição de monitoramento em Belo Horizonte, as Comforças; dentro das quais a participação ampliaria consideravelmente o nível de conhecimento dos participantes sobre questões referentes ao OP, ao passo destes servirem de intermédio entre o Estado e os demais cidadãos na transmissão de informações mais especializadas. Para Avritzer (2003) o desenho do

orçamento participativo é capaz de substituir as tradicionais práticas das elites e o particularismo delas decorrente por formas ampliadas de discussão e de tomada de decisão, e ainda introduzindo regras que levam à limitação do particularismo.

Outra autora que salienta as virtudes do orçamento participativo é Cunha (2004). Para esta, o formato do OP possibilita que indivíduos com motivações distintas participem de algumas ou de todas as fases do processo, tendo desse modo, a participação, intensidade e custos variáveis. Nisso, a autora observa que *“a decisão sobre questões mais próximas do cotidiano tem um forte apelo à mobilização e participação, atraindo ao OP pessoas que não têm nenhuma trajetória de participação”* (Cunha 2004, p. 7). Isto contribui para ampliar a abrangência do programa aumentando seu potencial de inclusão social. A autora nota também que os OP’s detêm a regulação de quase todas as suas regras, as quais são formuladas e definidas pelos próprios participantes, ou seja, o governo juntamente com a sociedade civil, somente tendo que se submeter aos prazos e regras da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual normatiza o processo de elaboração do orçamento público. Ainda, ao comparar os orçamentos participativos com os conselhos gestores, a autora argumenta que:

A maior pluralidade na composição, a menor presença governamental, a maior inserção das classes populares e de segmentos diversos da população, o envolvimento de um número muito significativo de pessoas num mesmo processo, a possibilidade de participação com intensidades variadas, o maior poder de autorregulação, a efetiva homologação das decisões, o maior número de elementos de hibridismo e a decisão tomada pelos próprios participantes que se autorepresentam indicam que os OP’s têm maior possibilidade de alterar as relações de poder do que os conselhos (CUNHA 2004, p. 13).

Outro ponto enfatizado por Cunha (2004) é que nesses espaços são manifestados demandas e conflitos antes não reconhecidos ou mesmo camuflados pelo poder público. No entanto, como demonstrado por Rennó & Souza (2012), na análise sobre OP de Porto Alegre, a resposta a essas demandas e conflitos, pode variar conforme o governo vigente.

Neste tópico apontamos os problemas e virtudes mais recorrentes do orçamento participativo assinalados por alguns dos principais autores que tratam desse tema. Obviamente, nem todos estes elementos, positivos ou negativos, acontecem em todos os OP’s, e ainda, quando ocorrem, não incidem todos num mesmo caso específico. Assim, cada experiência de orçamento participativo possui suas especificidades. Mesmo dentro de um orçamento participativo, como o de Belo Horizonte, por exemplo, existem certas particularidades entre as diferentes regiões administrativas da cidade na administração do OP.

No próximo capítulo abordamos o surgimento e o funcionamento atual do orçamento participativo de Belo Horizonte.

### 3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

*“Então tem bem ‘opêzinho’ atrasado tá... (risos). A promessa é pra esse ano, vamos ver se Deus abençoa que cumpra...” (Delegada 2).*

Em Belo Horizonte, o orçamento participativo surgiu dentro de um contexto político que vinha-se configurando no município desde os fins da década de 70, como resultado de um processo de mudança institucional, que se desenvolveu mais no final dos anos 80. Um dos fatores que desencadearam seu surgimento foi a inclusão, na Lei Orgânica do Município, de um princípio em que a administração da cidade se daria englobando “instâncias de participação popular”. O relator desta ideia foi o então vereador Patrus Ananias, o qual mais tarde, quando candidato a prefeito, afirmou enfaticamente em seu programa a proposta de gestão democrática no município, dando a participação popular presença efetiva na definição do orçamento público (BOSCHI 1999).

Esta experiência completa agora 20 anos em 2013. Nessa caminhada, o OP se desenvolveu, mudou algumas regras e adaptou sua metodologia.

Atualmente o orçamento participativo é dividido em três modalidades. O orçamento participativo regional, o digital e o habitacional.

A modalidade digital foi implantada em 2006, na qual a votação das obras é realizada por meio da internet, sendo que, para aqueles que não possuem acesso à internet, a prefeitura disponibiliza os telecentros e postos de internet com computadores para os cidadãos votarem. Além disso, é possível votar por telefone com o serviço do 0800 da prefeitura.

Já o orçamento participativo da Habitação, foi criado pela prefeitura de Belo Horizonte em 1995, com o objetivo de construir casas para famílias de baixa renda.

No tópico seguinte trataremos do orçamento participativo na modalidade regional, pois este é o objeto de estudo deste trabalho.

#### 3.1 O orçamento participativo regional

Esta modalidade é a mais comum e antiga e teve seu início no período de criação do OP em Belo Horizonte. Neste formato, a população escolhe as obras por meio de votação nas plenárias e assembleias que acontecem a cada dois anos. Os recursos das obras são divididos pelas nove regiões administrativas da cidade que se subdividem em 79 Unidades de Planejamento - UPA's- abrangidas pelo programa. Também existem as sub-regiões que correspondem a uma ou mais Unidades de Planejamento num total de 42 sub-regiões. Estes

recursos são distribuídos pelas UPA's, de acordo com o Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU, e conforme o número de habitantes em cada uma. “Assim, quanto menor a qualidade de vida (medida pelo IQVU) e quanto maior a população em determinada Unidade de Planejamento, maior o volume de recursos destinados” (CADERNO DE METODOLOGIA E DIRETRIZES 2013/2014, p. 13). Também faz parte da metodologia de distribuição de recursos o Plano Global Específico- PGE, que se constitui em um estudo aprofundado da realidade de cada UPA. Também são disponibilizados pela Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte – URBEL, dois estudos que norteiam a definição de áreas prioritárias para intervenção do orçamento participativo: o de Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano e Social e de Hierarquização de Vilas e Favelas. Assim, algumas áreas recebem “peso” maior quando vão para votação, para aumentar a chance das áreas prioritárias serem escolhidas e beneficiar as comunidades mais carentes. Nesse sentido, busca-se atingir o objetivo da *inversão de prioridades*, ou seja, beneficiar os que mais precisam em detrimento daqueles que precisam menos. O orçamento participativo regional, segundo o Caderno de Metodologias e Diretrizes 2011/2012, possui algumas etapas de discussões até chegar às deliberações.

A primeira etapa, também chamada de primeira rodada, é o momento em que a prefeitura informa a população sobre o montante dos recursos disponíveis para cada regional, expõe as diretrizes e normas gerais que nortearão o processo, e por fim, entrega os formulários que serão preenchidos com as obras solicitadas por cada bairro ou vila. Neste período as comunidades se reúnem e escolhem as obras de sua preferência; depois estas obras escolhidas passam por uma triagem pelos técnicos da prefeitura, que verificam se estão de acordo com as diretrizes técnicas; ao final dessa etapa, se alguma obra escolhida estiver em desacordo legal e tecnicamente, a comunidade preenche novamente o formulário substituindo a obra escolhida por outra.

Na segunda etapa, acontecem as assembleias em cada sub-região para a pré-seleção das 25 obras solicitadas por cada regional. Depois disso, os locais das obras são vistoriados pelos técnicos da prefeitura para estimação do custo das mesmas. Também nesta etapa, são escolhidos os delegados que participarão da Caravana de Prioridades e do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. A Caravana se constitui na visita dos delegados as 25 obras selecionadas pela regional. No Fórum Regional são debatidas e aprovadas 14 obras por regional que irão compor o Plano de Empreendimentos do orçamento participativo, sendo eleitos os delegados da Comforça de cada regional.

Por fim, no Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, é entregue ao prefeito, pela comunidade, o Plano de Empreendimentos do Orçamento Participativo. Além disso, no Caderno de Metodologias e Diretrizes, estão especificados os critérios para a eleição de prioridades em cada regional, os requisitos para escolha dos delegados, e os critérios para eleição da Comforça.

Outro ponto importante é que os recursos destinados a uma determinada regional só prevalecerão se aquela regional conseguir levar para as plenárias e assembleias o número de delegados estipulado no caderno de diretrizes metodológicas, sendo este número estipulado de maneira proporcional a população residente naquela região.

Mais uma questão é que no orçamento participativo de Belo Horizonte 2011/2012, está previsto que, as obras devem se restringir a determinadas áreas e critérios, quais sejam:

Além das solicitações de demandas previstas no PPAG e de acordo com os Projetos Sustentadores, podem ser contempladas:

**Área da Saúde:** ampliação ou reforma dos Centros de Saúde, localizados em sede própria, ou construção de sede para substituição de prédios alugados.

**Área da Educação:** ampliação ou reforma de Escolas Municipais e Umeis, localizadas em sede própria.

**Área da Cultura e de Políticas Sociais:** reforma dos Centros Culturais e espaços BH Cidadania, localizados em sede própria.

**Obras de Infraestrutura:** solicitação de urbanização de vias (passarela, rotatórias, drenagem, pavimentação, abertura de via, etc.) e reforma de praças. (CADERNO DE METODOLOGIA E DIRETRIZES 2011/2012, p. 13).

Assim, áreas como as de esporte e lazer não são contempladas pelo orçamento participativo de Belo Horizonte nesta gestão. Em gestões anteriores elas eram contempladas.

No tópico seguinte abordaremos a constituição e o funcionamento da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – Comforça, em especial a da regional do Barreiro.

### **3.2 A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização - Comforça**

A Comforça, segundo o Caderno de Metodologia e Diretrizes (2011/2012) da prefeitura de Belo Horizonte, é a comissão formada por integrantes da comunidade eleitos no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. Esta comissão é criada para fazer o acompanhamento e a fiscalização do *“cronograma de obras aprovadas, a execução orçamentária, os gastos e a prestação de contas, relacionados às definições do Fórum”* (CADERNO DE METODOLOGIA E DIRETRIZES 2011/2012, p. 15).



Além disso, a Comforça deve ser composta proporcionalmente de acordo com o número de delegados presentes no Fórum Regional. Um dos critérios para a composição dos delegados da Comforça é ter idade acima de 16 anos. Também de acordo com a presença nas plenárias são eleitos: um delegado membro de associação comunitária que esteja funcionando legalmente; 20% dos delegados presentes a cada 180 delegados presentes; 15 dos delegados presentes a cada 181 a 270 delegados presentes; 12% dos delegados presentes a cada 261 a 360 delegados presentes; e 10 dos delegados presentes se houver mais de 360 delegados presentes. Outro critério é que, cada sub-região deve estar representada na Comforça eleita, ou seja, não podem existir sub-regiões que não estejam representadas na Comforça.

### **3.3 A participação dos delegados na Comforça**

Como citado na introdução deste trabalho, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas com membros titulares da Comforça da Regional do Barreiro em Belo Horizonte. Os entrevistados são identificados neste trabalho como: delegado 1, delegado 2, delegado 3, delegada 1 e delegada 2. Sendo as dimensões analisadas: o orçamento; o poder decisório; a institucionalização do OP; recursos (informacionais, técnicos, de autonomia); obras; papel da comforça; e, o processo educativo.

Começaremos descrevendo as características dos entrevistados, para depois analisarmos as respostas dos mesmos dentro das categorias propostas.

Os entrevistados então têm o seguinte perfil: três homens e duas mulheres; todos têm mais de 50 e menos de 65 anos de idade; todos moram em diferentes bairros da região do Barreiro; dois entrevistados estudaram até a 4ª série, mais dois completaram o 2º grau, e, um possui ensino superior incompleto; três são aposentados, um é comerciante e o outro é trabalhador autônomo.

Quanto ao associativismo, todos participam de uma ou mais entidades como, associações de bairro, núcleos de defesa civil, núcleos de ação social, conselhos gestores, e comissões de moradores. Quatro são filiados ao Partido dos Trabalhadores-PT e um é simpatizante deste partido, participa das reuniões do partido, mas não é filiado. Quatro participavam de uma ou mais entidade antes de ingressarem no orçamento participativo, somente um começou a participar de uma ou mais entidade depois do OP.

Quanto ao tempo de atuação no orçamento participativo, o entrevistado mais novo no OP tem 06 anos de atuação, enquanto que o mais velho possui 20 anos, sendo a média entre todos de 15 anos de atuação dentro do programa.

Deste breve perfil dos entrevistados, pode-se observar que é um grupo relativamente heterogêneo tendo como pontos em comum; o fato de terem participado de outras entidades antes de ingressarem no OP, com exceção de um delegado; e também o fato de serem simpatizantes e/ou filiados ao PT. Poderia este último ponto em comum ser interpretado como um viés, uma vez que, ao fazerem parte de um partido que faz atualmente oposição ao governo da situação, suas respostas poderiam se revelar tendenciosas. No entanto, como veremos mais adiante, muitas respostas foram de elogio ou de até compreensão e tolerância com o governo atual. Este dado ameniza o fato dos entrevistados serem simpatizantes do PT, o que não impediu que esta pesquisa estivesse sempre atenta a esta especificidade.

Quanto à forma de entrada no programa, três responderam que, já tendo participado de outra entidade, viram no OP uma forma mais efetiva de conseguirem benefícios para o bairro. Um respondeu que foi “*junto*”, ou seja, na mesma época em que começou a participar do OP também iniciou sua participação em outra entidade. Outro respondeu que, mesmo não tendo participado de outra entidade antes, viu no programa “*um meio que você tem de conseguir a melhoria (...) porque fora do orçamento (participativo) não tinha meio de você conseguir uma obra grande, uma estrutura né, boa, não tem condições. Se for lá (na prefeitura) só pedir você não ganha, tem que participar*” (Delegada 2). Outras falas também enfatizam os interesses dos participantes no momento da entrada no orçamento participativo: “*Fui convidado pelo presidente da associação de bairro. Porque era o jeito de conseguir alguma coisa para o bairro né...*” (Delegado 2). Outro delegado citou as dificuldades encontradas por ele no período da ditadura no Brasil, em que a liberdade de expressão, dentre outros direitos, era bastante reprimida, o que o motivou a entrar no OP para “*mudar esta realidade*” (Delegado 1). Nestas descrições de como foi o ingresso dos delegados no orçamento participativo, observamos que, como nos mostra a literatura, na implantação do orçamento participativo um dos fatores que propiciaram seu surgimento foi a existência de experiências participativas semelhantes (SOUZA 2001), além da ocorrência de novos elementos culturais associados a um forte movimento comunitário (AVRITZER 2003). Desse modo, um maior ou menor grau de associativismo, é um dos aspectos que ajudam a explicar o surgimento e também o desempenho deste mecanismo de participação. Assim, vimos que quase todos os entrevistados já tinham retrospecto de participação em outras entidades. Também fica explícito nas falas que a motivação para a participação no orçamento participativo está mais ligada aos ganhos materiais imediatos, como lembra Lüchmann (2007), “*por tratar de questões que afetam de forma mais direta a população – e notadamente os setores mais carentes e dependentes dos serviços estatais – o OP apresenta um importante potencial de*

*motivação à participação*” p. 160. Também Lüchmann & Borba (2008) observaram que, diferentemente dos conselhos gestores, os orçamentos participativos são um tipo de participação mobilizada, ou seja, instruída por outros e motivada dentre outros fatores, pelos estímulos materiais.

A partir deste ponto introduzimos as categorias de análise, e começamos pelo **processo educativo** no orçamento participativo, este aspecto muito enfatizado pelos autores.

A fala de um dos entrevistados enfatizou o caráter abrangente do OP desde a sua criação, no que se refere a não se restringir somente a um bairro, mas a toda uma região ou cidade:

Aí nós começamos a trabalhar na organização, e começamos aqui no bairro e do bairro nós fomos espalhando pelo Barreiro, e depois nós descobrimos que não adianta só você ficar querendo pro bairro, que você tem que trabalhar o orçamento participativo como um todo numa região (Delegado 3).

Esta descrição mostra como que o processo de participação no OP induz os atores a uma gradual aprendizagem no que se refere a um maior engajamento no plano de uma região ou cidade e não somente no nível da rua ou do bairro. Os atores, para conseguirem adesão na aprovação das obras, têm que se articular com outras lideranças comunitárias de outros bairros para somarem votos. Nisso, vão aprendendo que suas demandas são tão ou mais prioritárias que as das outras regiões. Azevedo (2003) também considera o orçamento participativo um processo educativo. O autor também destaca seu formato institucional, o qual possibilita que se superem as demandas particularistas e locais, por meio de um processo de filtragem e de sucessivas negociações, as quais possibilitam o debate de temas mais amplos da cidade. Assim, os participantes gradativamente começam a ter uma perspectiva mais ampliada *“da cidade, dos problemas urbanos e das limitações governamentais, e a defender, portanto, uma pauta viável. Em suma, ocorre um aprendizado da política como arena de alianças, negociações, conflitos e barganhas”* (AZEVEDO 2003 p. 4). Na fala de um dos delegados fica expresso o caráter pedagógico do programa e do quanto isso é valorizado pelo mesmo: *“O orçamento participativo é o melhor equipamento público pra capacitar liderança. Então, você entrando no OP, querendo ou não você acaba participando de uma série de coisas, e vai se envolvendo em outras e aí você acaba se capacitando”* (Delegado 1).

Assim, a respeito do nível de conhecimento dos delegados sobre o programa; no que se referem aos recursos financeiros, regras, obras, e, conteúdo das reuniões; os delegados consideraram, de maneira geral, que possuem um bom conhecimento sobre o orçamento participativo:

O conteúdo das reuniões, eles são bem explicativo, dá pra entender... Quanto aos recursos, isso é muito relativo (...) no que a gente pega as diretrizes, a gente já lê ela bem, e relê pra poder decorar aquela situação, pra como diz, na hora não ter falha, porque é um processo bem complicado né... então a gente tem que estar bem atento, com bem conhecimento, pra na hora você não ter falha (Delegada 2).

Um conhecimento bom né... Não vou falar que é ótimo, mas é um... hoje eu sou um articulador na regional do OP. (...) A gente vai praticando não tem jeito, vai praticando cê vai entendendo tudo, cê vai capacitando, cê vai entendendo... Porque muitas vezes (...) uma pessoa que nunca participou, ela não sabe como é que funciona... (...) que às vezes o cara que ‘passa’ (aprova) uma obra hoje, acha que a obra vai começar amanhã. Então, você passa a conhecer todo o funcionamento, como é que é o OP, tem todo um trâmite legal... Aí você começa a entender como que funciona tudo, como é que é uma licitação (...) o quê que é um aditivo, o quê que é uma medida de urgência... (Delegado 1).

Nestas falas é revelado como que o processo de aprendizado passa também pelo esforço individual de cada participante e como que existe um efeito “bola de neve”, ou seja, quanto mais se participa mais se capacita. Desse modo, o tempo de atuação no programa é um fator relevante na qualidade da prática dos delegados *“Olha eu pra ser sincero... pelo tempo que eu mexo aqui, eu posso dizer que... eu conheço bem o orçamento participativo (...) as regras... tudo que é necessário”* (Delegado 2). Este aumento de conhecimento via participação na Comforça é identificado por Avritzer (2003) tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte. Conforme o autor, a Comforça em Belo Horizonte funciona como uma instituição de monitoramento. Em seu estudo observou que no término de dois anos de participação, o conhecimento do participante foi significativamente ampliado.

Dessa capacitação baseada na experiência prática resulta, como vimos num aumento de conhecimento, mas, se este é suficiente e adequado é algo que deve ser observado na fala dos participantes do OP. Nisso, foi observado em algumas delas certo desconhecimento sobre os recursos envolvidos no programa:

É do dinheiro... (recursos do OP) a gente pode falar dele... assim... o que a gente consegue né?... como se diz... faz o que a gente escuta... (...) É... por exemplo, a obra X ficou em 10 milhões. Nós enquanto Comforça, a gente vai atrás, não atrás dos 10 milhões, mas atrás do que tá sendo feito, pra ver se tá realmente é... concluindo lá pelos 10 milhões. Agora, falar que a gente fica sabendo... é difícil né...(risos) eles podem colocar 05 e falar que pôs 10... não tem jeito né... **é uma coisa que fica na mão deles...** (...) Não tenho ideia não, do quanto é gasto no OP... (grifo nosso) (Delegada 1).

O total (do orçamento) eu não sei... ah o total do dinheiro da prefeitura eu não sei não (...) eu não sei qual é o tamanho do valor da arrecadação da prefeitura... (...) eu não sei qual o valor (percentual) que a prefeitura coloca não, eu só sei do dinheiro que chega até nós (...) (Delegado 2).

Assim, é sabido que o **orçamento** público não é assunto tão simples que possa ser facilmente compreendido por qualquer pessoa, ao menos no que se refere a um entendimento mais aprofundado do mesmo. Desse modo, conforme afirmado por Fedozzi (2012), as diferenças entre os atores ganha maiores proporções quando se trata do orçamento público por este ser *“uma peça de alta complexidade técnica tornando-se acessível apenas para aqueles que detêm o saber-poder da linguagem especializada. Não por outra razão, ele é conhecido como espécie de 'caixa preta' (...)”* (FEDOZZI 2012 p.7). Portanto, observamos que nas duas respostas citadas acima, os delegados desconhecem o montante total do orçamento da cidade e também qual percentual desse orçamento é destinado ao orçamento participativo. Também fica explícito a insegurança da delegada 1 quanto ao uso correto dos recursos do OP no que se refere ao gasto com as obras. Sendo assim, podemos concluir que, o processo de aprendizado através da experiência em participar do OP, é válido e desejável, mas, pode ocorrer do mesmo ser insuficiente frente às dificuldades de alguns participantes em conhecerem com segurança e profundidade alguns aspectos do OP.

A insegurança e o desconhecimento sobre certos aspectos do orçamento participativo advêm muitas vezes da **assimetria de recursos** entre os atores, seja ela relativa aos recursos **informacionais, técnicos, de autonomia**, dentre outros. Nisso observa Cunha (2004) que o governo além de ter seu próprio interesse quanto ao orçamento, *“organiza o processo, convoca as reuniões e assembleias e as co-coordenam, prepara a peça orçamentária que inclui os planos de investimentos e detém informações relevantes que os demais participantes não têm, sejam elas de cunho técnico, financeiro ou político”* (Cunha 2004, p. 9).

Sendo assim, no que se refere à autonomia, a assimetria entre os delegados e a prefeitura é notável no que diz respeito a quem elabora a pauta das reuniões, quem detém a estrutura para sua realização, e quem tem a iniciativa de promover sua realização. Nestes casos, a prefeitura é a protagonista. Esta é responsável por convidar os delegados para as reuniões, por disponibilizar toda sua infraestrutura para que as reuniões possam acontecer, é ela geralmente quem elabora a pauta e os informativos sobre o andamento das obras, e, principalmente, é ela quem marca/agenda as reuniões da Comforça. Desse modo, três delegados afirmaram que recebem com antecedência um convite com a pauta das reuniões em casa pelos correios. Um afirmou que a Regional entra em contato por telefone e ele vai. A Delegada 2 descreveu como se informa a respeito da pauta das reuniões:

Só quando chega lá, ou quando você vai lá né buscar essa informação correta. (...) Estão sempre disponíveis, do pessoal da regional Barreiro não tenho do que reclamar. (...) Se a gente quiser saber antes, eu, por exemplo, no meu caso eu não

tenho dificuldade de ir lá e cobrar como que tá o andamento da coisa. Eu chego lá e cobro dos representantes, principalmente do OP, e sou informada daquilo que eu preciso, não tenho dificuldade com isso não (Delegada 2).

Percebe-se nestas respostas, o que foi dito acima sobre quem toma a iniciativa de realizar as reuniões. Na fala da delegada 2 há uma discordância dos demais delegados, a mesma afirma que, quando precisa saber algo com antecedência a respeito das reuniões e das obras, precisa ir até a regional. Considerando que nem todos os 46 delegados tenham esta disponibilidade, é possível que muitos venham a participar das reuniões sem estarem efetivamente inteirados dos assuntos em discussão.

Ainda sobre a pauta, em relação à elaboração do conteúdo da mesma, os delegados responderam o seguinte: Dois alegaram que é a prefeitura quem elabora a pauta. Um afirmou que é a prefeitura juntamente com a Comforça Municipal quem prepara o conteúdo das reuniões. Um declarou que existe uma executiva, que é uma seleção de alguns delegados, a qual se reúne uma semana antes das reuniões para discutir a pauta. O mesmo ainda reiterou que *“nas reuniões discute-se uma série de problemas que praticamente se cria uma pauta para as próximas reuniões”* (Delegado 1). No entanto, outro delegado afirma que *“tinha uma executiva da Comforça né... Mas como a executiva não está funcionando a mais ou menos 04 anos...”* (Delegado 2). Disso, depreende-se certa dificuldade nas falas de relatar aquilo que de fato acontece e aquilo que deveria acontecer. Que a executiva de delegados deveria se reunir uma semana antes de cada reunião para ajudar a prefeitura a elaborar a pauta, é algo ideal, no entanto, se conforme relatado pelos mesmos entrevistados, mais adiante, as reuniões não estão acontecendo com a frequência que deveriam, então a executiva não está funcionando como se esperaria dela. Há aqui fortes indícios de que, quem de fato elabora a pauta das reuniões é a prefeitura, o que não é considerável nem um pouco transparente e democrático.

Quanto à linguagem dos **técnicos** da prefeitura nas reuniões da Comforça, todos os entrevistados consideram que entendem o conteúdo da fala dos mesmos:

Porque quando acontece de falar de uma forma que a gente não consegue entender, quando junta todos os engenheiros, por exemplo, começa a falar de uma forma que nós não entendemos, quê que a gente faz, *\_oh vão trocar isso aí por miúdos\_* (Delegada 1).

Eu já entendo muito bem porque eu já fiz muita capacitação (participou de Núcleo de Defesa Civil), então graças a Deus eu não tenho dificuldade não (...) como diz, eles falam o português rasgado pra que você entenda. Só se a pessoa for muito cabeça dura mesmo, (...) aí a pessoa tem alguma dificuldade, mas eu não tenho não (Delegada 2).

Perfeitamente. Os técnicos da prefeitura aqui no Barreiro, quando eles têm problema eles chamam a gente (...) porque nós já temos muitos anos de prática (Delegado 3).

Entendo. Quando tem dúvida eles explicam. Quando tentam omitir alguma coisa a gente acaba descobrindo. Porque a gente é muito articulado, com a experiência que a gente vai adquirindo durante o tempo, fica mais difícil a gente ser enrolado. Se o técnico dá uma resposta pra nós que não é satisfatória, a gente vai na Sudecap, a gente vai procura outros meios... (Delegado 1).

Quando eles querem falar nossa linguagem eles falam né... quando eles não querem, a gente dá um jeito de driblar eles, que a gente não é bobo não. A gente tá lá pra bater de frente com eles e fazer eles falar nossa linguagem. Não tem esse negócio não, tem que falar nossa linguagem se não eles nem voltam lá (Delegado 2).

Fica expressa, nas respostas, certa tranquilidade quanto ao conteúdo das falas dos técnicos da prefeitura nas reuniões, apesar de, os delegados também afirmarem que, há momentos que não compreendem determinado ponto, e questionam a forma como os técnicos se expressam. De qualquer forma, parece não ser um problema a linguagem dos técnicos para os delegados. Entretanto, essa “facilidade” na compreensão das falas, pode esconder de forma sutil outro problema: a falta de conteúdo mais aprofundado e detalhado sobre a gestão das obras. Afinal, como é revelado pelos mesmos delegados, a prefeitura repassa informações em forma de informativo resumido para os mesmos, os quais não têm acesso facilitado a documentos originais que informam sobre o andamento das obras. Se a fala dos técnicos segue essa lógica, pode-se depreender que seu conteúdo é superficial, ou insuficiente o bastante para gerar questionamentos.

Assim, com relação à linguagem dos “documentos” repassados nas reuniões, todos os entrevistados responderam que os compreendem. O Delegado 3 afirmou que “*sim, mas nem todos*” (compreendem). O Delegado 1 alegou que a prefeitura não usa uma linguagem muito técnica, mas que quando é preciso algumas pessoas da Comforça dizem para os técnicos: “*tem que falar português mais claro, porque tem gente que tá chegando agora e não entende*”. O Delegado 2 declarou que “*eles explicam pra gente lá, coloca lá pra gente se tá pronto o que tá acontecendo...*”. A Delegada 2 afirmou que é passado um informativo nas reuniões relatando o andamento das obras. Já a Delegada 1 revelou que os documentos não são repassados, mas sim, informativos e relatórios que mostram dentre outras coisas os valores das obras. De acordo com a mesma, é informado (pela prefeitura) onde os documentos ficam guardados, se na prefeitura ou na Sudecap e assim por diante. Então, ela reitera que tem acesso aos informativos. Portanto, como dito acima, é preciso atentar para o fato de que, informativos não necessariamente são documentos fiéis à realidade, ou ainda, quando fidedignos, podem não expressar sua totalidade. Aqui, a “facilidade” pode estar assentada na

superficialidade do conteúdo do discurso da prefeitura, e, não necessariamente, numa capacidade de compreensão bem **informada** dos delegados.

Esta assimetria de recursos entre os atores pode ter como consequência um desequilíbrio no **processo decisório**. Neste desequilíbrio, as decisões são tomadas sem que de fato sejam compartilhadas por todos. Vimos isso logo acima, quando discutidas as assimetrias entre os atores, agora veremos quanto ao processo de elaboração das metodologias e diretrizes do orçamento participativo. Segundo a Delegada 1, a respeito das metodologias e diretrizes, a prefeitura *“já chega com ela pronta... Tudo prontinho. Esse pessoal que trabalha é... no planejamento, eles ficam ali... eu acredito (...) ficam muito tempo, planejando, refazendo tudo...”* (Delegada 1). O Delegado 2 afirmou que as diretrizes já vêm prontas. A delegada 2 também confirmou que as diretrizes já vêm prontas, mas, que sua formulação foi realizada *“por grupos já bem antigos”* e que elas *“muda, mas muda muito pouca coisa que às vezes nem diferença faz”* (Delegada 2). O delegado 3 afirmou que

Na 1ª vez foi a prefeitura (quem elaborou as diretrizes), na segunda já é discutido com a Comforça, um pouco. Né, a Comforça não faz as diretrizes não. Ela é finalizada pela prefeitura mesmo, mas a Comforça acaba dando ‘pitaco’. Conforme a organização que a Comforça tá ela tem certa força pra organizar. De dois em dois anos (...) costuma mudar, costuma algumas coisas continuar. Que a prefeitura olha mais o lado dela e a gente olha o nosso (...). Já tá tudo definido pela prefeitura, muitas vezes, mesmo você não concordando não adianta... (Delegado 3).

Nestas falas fica claro que quem elabora as diretrizes e metodologias é a prefeitura com participação bem enfraquecida da Comforça. Nisso, o poder decisório tende a pender somente para um dos lados, neste caso, a prefeitura.

Quando perguntados sobre qual ator influencia mais nas reuniões da Comforça, os delegados, de maneira geral, destacaram o papel dos dois atores, mas, com predomínio da prefeitura no processo decisório, e em segundo plano, mas não em situação muito inferior, os próprios delegados.

Os delegados, além da prefeitura né, **porque é a prefeitura é que manda** (grifo nosso) (Delegado 3).

A prefeitura mesmo. Porque na verdade, a gente vai fiscaliza, toma conta... mas, quem bate o martelo é eles. **Eles é que vão falar pode ou não pode, dá ou não dá** (grifo nosso) (Delegada 1).

Isso é relativo né, porque costuma ser, dependendo do assunto, que a Comforça fica meio doida né, porque tem dia que o bicho pega (...) mas tem dia, **tem época que a gente é obrigado a aceitar, com diz, certas coisas, que a gente sabe que é difícil também** (...). É meio a meio se estendeu? Porque como diz... tem hora que a gente



tem que ceder também né? Nem tudo é do jeito que a gente quer e precisa (grifo nosso) (Delegada 2).

Na Comforça? Bom... os dois né? (...) Eu acho que os dois **têm que** falar a mesma linguagem né? (grifo nosso) (Delegado 2).

**A última palavra é sempre do governo né?** Mas quando a Comforça está atuante, a decisão ela chega num consenso. Então quando tem uma atuação boa há um consenso (grifo nosso) (Delegado 1).

Nestas falas é preponderante o papel da prefeitura no processo decisório, o que não impede os delegados de buscarem seu espaço nas discussões.

A propósito das opiniões, recomendações e solicitações dos delegados ao governo municipal, quatro entrevistados acreditam que estas são ouvidas, um declara que nem sempre são ouvidas, e três têm dúvidas quanto ao atendimento destas demandas:

Às vezes nós queremos uma coisa e eles querem outra (...): ‘\_ Ah, mas isso não é viável’; ‘\_ Faltava dinheiro’; nós temos que esperar... ‘\_ existe outra demanda’. A gente fica conciliando as coisas, mas, pra atender... não é bem assim não... (Delegada 1).

São. Eu acho que são. Tem muitas coisas que são aproveitadas sim (...) não vou falar com você que é todas não, porque não tem condições de atender todo mundo também. Mas tem muitas coisas que são ouvidas, as opiniões, as ideias e as reivindicações (Delegada 2).

Ouve sim, agora atender é outra estória né? A prefeitura ouve com atenção a gente, eles procuram fazer o máximo pra atender a gente... (...) então depende de várias pessoas né? Então é complicado (Delegado 2).

São (ouvidas/atendidas). Porque existe uma certa pressão quando não é atendida né... (...) Quando a gente acompanha projeto seria pra você poder questionar e às vezes mudar né? (...) Então às vezes, muitas vezes, o quê que a gente faz, é preferível ‘passar’ (aprovar o projeto) do que agarrar, (...) o quê que a gente diz: *há eu não vou questionar muito não, não vou criar muito problema não, porque aí a hora que começar a obra a gente mobiliza* (...) (Delegado 1).

O que são trazidas das plenárias da Comforça, elas são ouvidas (...) são questionadas, não sei se são cumpridas né... (Delegado 3).

Nas falas acima, é notório que a prefeitura houve as opiniões e reivindicações dos delegados, mas, se as põem em prática nem alguns dos mesmos sabem. Também nas falas é manifestada a fragilidade dos delegados em fazer valer suas decisões: *“a gente fica conciliando as coisas”*; *“não tem condições de atender todo mundo também”*; *“não vou questionar muito não, não vou criar muito problema não”*. Esta postura de “conciliação” ou de conformação pode levar a um comprometimento no papel de fiscalização dos delegados.

Quanto à atuação de cada delegado como membro da Comforça, todos os entrevistados responderam que suas atuações contribuem efetivamente para o controle e a

fiscalização das obras. Entretanto, ao serem perguntados sobre o **papel da Comforça** como um todo, na ação de controlar e fiscalizar a realização das obras, um delegado respondeu que cumpre, mas, três delegados responderam que a Comforça não está cumprindo efetivamente o seu papel:

Infelizmente não (...) tem uns (delegados) muito atuantes, tem uns que cobra, fiscaliza, mas já tem outros que não, eles é mais ausente. Em toda comunidade são assim, então a participação não é efetiva não... (Delegada 2).

Ela tá deixando a desejar um pouco (...) ela tá desmobilizada, a Comforça não tá, ela tá desmotivada, essa é a palavra certa. O governo tá... dando pouca importância pra Comforça (Delegado 1).

Não. Em 2011 nós tivemos duas ou três reuniões... Ano passado (2012) nós não tivemos reuniões da Comforça (Delegada 1).

Outro delegado afirma que a Comforça cumpre seu papel, porém este papel está enfraquecido:

A prefeitura é que não tá fazendo o papel dela né. (...) Nós tinha, força nós tinha, mas só que agora o que eles fizeram é... eles tá tentando minar a gente né... o que eles faz, não marca reunião. Porque não têm nada pra passar pra nós e sabia que na hora que chamar nós pra reunião eles vão entrar no 'pau' né... Pra ser sincero, tem mais de seis meses que não tem reunião né... (Delegado 2).

Pode-se verificar nas falas que, o papel da Comforça está bastante diminuído, seu principal palco de atuação está com seu funcionamento precário, as reuniões não estão acontecendo na frequência desejada, o que provoca desmotivação em parte da Comforça. Isso parece ser decorrente das assimetrias citadas anteriormente. A falta de autonomia torna a Comforça refém da vontade dos gestores da prefeitura. Se estes não marcarem, as reuniões não acontecem. Ainda, segundo os delegados e também conforme informações do sítio eletrônico: *Portal do Orçamento Participativo*, as reuniões da Comforça deveriam ocorrer todo mês, mas parece que a realidade é bem diferente disso. Também no referido site, a agenda das Comforças que informa a data e o horário das reuniões de todas as regionais não é atualizada desde 2011. Como veremos no último capítulo deste trabalho, existem indicativos que confirmam o que disseram os delegados a respeito das reuniões não terem acontecido.

Assim, com seu campo de atuação minado, era de se esperar as respostas dos delegados quanto ao papel da Comforça de fiscalizar o cumprimento dos prazos, das metas estabelecidas e da execução dos recursos financeiros, em que os mesmos foram unânimes em declarar que a Comforça não consegue ou não está conseguindo fazer cumprir o cronograma das **obras**, ou seja, é recorrente nas falas o problema do atraso nas obras:

Não (...) nós temos obras atrasadas em muitos lugares... Mesmo cobrando, a gente cobra. Eles falam assim: *\_ vai fazer, tá no projeto, tá não sei aonde...* e vai colocando nos lugar... que a gente não tem acesso... (risos) Pra não falar que é rolo, se falar que é rolo o pessoal fica bravo (Delegada 1).

(...) o cumprimento das metas (...) dos prazos, isso aí a prefeitura não consegue cumprir isso aí não... a gente ganha uma obra hoje pra ser feita daqui dois anos né? (...) Agora só vai fazer com quatro anos, cinco anos, então não consegue não, a prefeitura não consegue fazer... aliás não faz porque não quer né? Porque dinheiro pra fazer eles têm... (Delegado 2).

Teve muita obra que atrasou, tá atrasada, que não vai ser feito ainda não, vai ser feito lá pro ano que vem... A gente acompanha, a gente sabe dos atrasos. Mas é falado é discutido porque que tá atrasando. A prefeitura coloca os problemas pra gente discutir... (...) ele (o prefeito) sabe que o pessoal aperta, sempre sabe, mas pra ele isso é normal né... (Delegado 3).

A fala da delegada 2 expressa sua compreensão quanto à dinâmica do processo de realização das obras, seu contato com a prefeitura e seu conhecimento sobre os trâmites que envolvem a administração pública. O que não impede que exista “opêzinho” atrasado:

É foi mais difícil, dessa vez (no OP 2011/2012) foi mais difícil... (...) Infelizmente, inclusive eu tive problema aqui, por causa de uma meta (...) eu cobrei da Urbel a Urbel me enrolou, aí fui pra empresa, aí graças a Deus, que o (\*) da Regional Barreiro, ele é muito bom pra trabalhar com a gente, ele acionou a Urbel, aí a Urbel veio e deu esclarecimento, porquê que tinha atrasado, aquela coisa toda... Foi mais difícil. Agora eu espero esse ano, ter promessa de melhoras né... Inclusive essa obra minha aqui já era pra tá concluída... (Delegada 2). (\* funcionário Regional Barreiro).

(...) às vezes abre licitação, também não tem empresa pra fazer nem projeto e nem execução de obra, tem isso também. Porque às vezes a gente vai falar e se joga só em cima da prefeitura né? Às vezes, a responsabilidade não é só em cima da prefeitura, porque ao exemplo: foi aberto três licitação de obra, de projeto, pra rua (\*), as três licitação deu deserta, não apareceu ninguém... Porque aqui tudo ganha no OP, então tem bem ‘opêzinho’ atrasado tá... (risos). A promessa é pra esse ano, vamos ver se Deus abençoa que cumpra... (Delegada 2).

Como dito anteriormente, para Rennó & Souza (2012), a demora ou a não conclusão das obras, pode ocasionar uma redução no número dos participantes do orçamento participativo, sendo assim, *“a participação, tão vital para o programa, tem de ser nutrida com bons resultados, realizados por meio da conclusão de obras e, dessa forma, do fortalecimento das percepções de empowerment”* (RENNÓ & SOUZA 2012, p. 249). Isso fica expresso na fala do delegado 1 sobre o atraso das obras:

Pois bem, isso é um problema né... (...) tem algumas obras atrasadas, mas o papel da Comforça é cobrar, quando eu falo com você que ela tá um pouco desmotivada assim, aí é essa questão mesmo de estar com algumas obras que não tá andando como deve andar, que às vezes a liderança que ‘passou’ (conseguiu aprovação das obras) às vezes nem vai na reunião mais, pra ver como tá o andamento da obra... aí você vê que está existindo uma certa desmotivação dessa pessoa sabe? De participar (Delegado 1).

No que diz respeito à relação entre os delegados e a comunidade, ou seja, a ligação entre os representantes e os representados, se estes últimos solicitam ou não informações sobre o orçamento participativo aos primeiros, as respostas foram bem variadas:

Depende... É um trabalho que às vezes tem que mobilizar muito, é um trabalho que você consegue mobilizar toda a comunidade, mas, às vezes nem sempre... (...) Então é um trabalho muito árduo (Delegado 1).

Olha até que não. A gente chega e passa pra eles né, o que tá acontecendo (...) tem associação mas, eles não vão nem na associação não, às vezes a gente tá na rua e eles procuram saber como que tá e a gente passa pra eles (Delegado 2).

Muito pouco. Tem uns que solicita mais, que participa mais, são mais ativos. (Delegado 3).

Sim, solicita. Quando tá chegando o tempo... eles sabem que é de dois em dois anos né... (Delegada 1).

Não solicita não, eles cobra (risos). Eles não vai não (nas reuniões), mas eles acham que o trem funciona num estalo de dedos. Isso é o que eles mais sabe é cobrar, participar não, cobrar de mim (Delegada 2).

De forma geral, as falas mostram que não é fácil, para os delegados, a mobilização da comunidade; somente a Delegada 2 parece ter maior contato e ser mais cobrada por sua atuação pela comunidade. Na fala da Delegada 1 parece que somente de dois em dois anos as pessoas de seu bairro se preocupam com o orçamento participativo, deixando para os delegados a fiscalização do andamento das obras.

Em relação ao retorno dado aos representados pelos representantes, dois delegados responderam que repassam informações à comunidade de maneira informal, quando estão nas ruas geralmente. Dois entrevistados relataram que fazem reuniões na igreja ou na associação do bairro para divulgar informes sobre o orçamento participativo. Um delegado declarou que divulga informalmente as informações sobre o OP quando encontra as pessoas nas ruas ou quando é necessário reúne as pessoas na sua casa ou na escola do bairro. Assim, três delegados geralmente divulgam as informações do orçamento participativo nas ruas quando encontram as pessoas, o que parece ser insuficiente, pela quantidade de pessoas abrangidas pelo programa e pelo tempo necessário para bem informa-las.

Ainda, os delegados apontaram como pontos positivos no orçamento participativo, a satisfação com a própria participação, a conclusão das obras, o desenvolvimento do bairro, e o programa como um todo:

O primeiro (ponto positivo) é que é possível. Você vê que é possível né, que você faz parte do governo. Porque quando você consegue passar uma obra e essa obra é executada, você se sente participativo, você tá vendo que você também faz parte, tá

fazendo parte da gestão né, e isso é crescimento, não só pra gente individualmente, um crescimento pessoal, mas como um crescimento pra toda a comunidade. Eu acho que quando anda a população e o governo juntos a cidade só tem a melhorar (Delegado 1).

O ponto positivo do OP é que ele dá uma chance da gente conseguir umas obras, boa, uma obra de grande porte, de urbanização, de reassentamento... Sabe que se for pra chegar lá pra pedir a gente não ganha... e isso aí é uma coisa conquistada pela comunidade de cada local (Delegada 2).

O bairro só tem a ganhar né? Quando a gente ganha obra no OP quem ganha é o povo, o povo ganha (...). Só no orçamento participativo mesmo é que você consegue obra pra poder melhorar o bairro, porque a prefeitura não... não tinha interesse de melhorar isso aqui, pra quê? Pra quê? Melhorar isso aqui pra quê? Não tem motivo não. Então o orçamento participativo veio pra tentar suprir esta parte, esta falta de obra na periferia (Delegado 2).

Ponto positivo é o orçamento participativo como um todo (Delegado 3).

O positivo é a gente ver tudo acontecer, as obras prontas, ver a alegria da comunidade (...) se olha assim: *\_ Puxa vida eu participei desta obra* (Delegada 1).

Nas falas transparecem o orgulho e a satisfação de alguns delegados de poderem fazer parte do programa, e de se sentirem responsáveis pelas melhorias locais. Isso é, conforme Rennó & Souza (2012), o fortalecimento das percepções de emponderamento dos delegados em participarem do programa.

Quanto aos pontos negativos, três delegados destacaram como principal problema do orçamento participativo a demora nas obras, outro delegado citou a insuficiência dos atuais recursos destinados ao OP, e o delegado 1 citou as interferências que a prefeitura faz nas diretrizes sem uma maior discussão com a Comforça.

De negativo... muita coisa né (...) Por exemplo, nessa caminhada nossa da Comforça, nós conseguimos tirar da Comforça obras da educação e tem uma parcela resistente mas nós também estamos tentando tirar obra da saúde. Porque muitos recursos oriundos do tesouro quem leva mais? É a saúde e a educação. A educação ela tem 25% e a saúde também tem 25%. E aí a gente questiona: ela tem recursos suficientes pra poder fazer essas obras. (...) O ponto negativo do OP é que muitas vezes quando vem as diretrizes e a metodologia que vem pra te ensinar, isso não é discutido com a gente. (...) Igual por exemplo, a gente acha de suma importância construir equipamento esportivo. A gente sabe que equipamento esportivo é uma coisa que tira o jovem das drogas (...) arruma uma ocupação para os jovens. E ultimamente no OP você não pode entrar com isso (...) Quando você pega o livro lá com as diretrizes e a metodologia (...) ele alega que o equipamento esportivo depois que faz, ele gera muito gasto, gera uma deterioração maior... (Delegado 1).

Muitos destes pontos negativos citados pelos delegados poderiam ser ao menos minimizados se existisse uma legislação que estipulasse prazos, percentuais fixos dos recursos, e, regras que valessem para todos inclusive regras para a elaboração destas mesmas regras. Enfim, um aparato de leis objetivas e relativamente estáveis para impedir que a falta de

**institucionalização dos orçamentos participativos** os tornem *“refêns da vontade política do governo de plantão, bem como dos mecanismos de manipulação pela ausência de regramento institucional”* (LÜCHMANN E BORBA 2007, p. 19-20). Desse modo, os próprios delegados são favoráveis à formalização do orçamento participativo. Para a delegada 1 *“Quando o prefeito muda, muda tudo, queríamos que o OP fosse lei mas não pode...”*. Já o Delegado 3 considera que os recursos seriam maiores se houvesse um percentual definido por lei:

Nós gostaríamos que fosse votada a lei que fixa para o orçamento participativo (os recursos) e que indiferente do prefeito e do partido, do prefeito gostar ou não gostar, ele ser favorável ou não, o orçamento participativo se tornar lei obrigatória. Com um montante de dinheiro, uma porcentagem, e aquela porcentagem por lei também ser corrigida todo mês, todo ano (...). É que a gente não concorda muito da forma que é feito, porque a forma que é feito é de acordo com a vontade do prefeito, não tem lei nenhuma que obriga ele a fazer, a única coisa porque ele faz é porque um grande número da população (...) se ele falar que não vai fazer ele leva ferro (eleitoralmente) (...) (Delegado 3).

A falta de formalização propicia um ambiente em que são acentuadas as assimetrias de poder. Nesse contexto, *“sem o correspondente amparo jurídico-legal, a desproporção de recursos de poder seria gritante entre governantes e governados, com evidente vantagem dos primeiros”* (GOULART 2006, p. 72). Mas, parece ser interessante para os gestores independente de partido político, inclusive para o próprio PT, a manutenção dessa informalidade, como revela a fala do Delegado 3:

Porque nem o próprio vereador que é do PT ele tá defendendo isso, não defende (...) eu acho que não, porque se defendesse, por exemplo, o vereador ia entrar com projeto, o prefeito entrava com um projeto, não é isso? Não entra, fica a gosto, a gosto do prefeito, isso é uma coisa nossa só do PT, se fizer isso aí (formalizar), passa a ser uma coisa de toda a prefeitura, não tem partido (...) pois eu acho errado, tinha que ser indiferente de partido, não tinha que ser coisa do PT (Delegado 3).

Com isso, a informalidade do orçamento participativo, parece servir aos interesses dos que o manipulam segundo a própria vontade, dando-lhes mais poder, e ainda, parece servir para os que pretendem fazê-lo “bandeira” de campanha eleitoral, com o argumento de que sua formalização iria prejudicar sua flexibilidade além de interferir na sua autonomia. Assim, segundo Cunha (2004), a experiência dos conselhos demonstra que a formalização pode ser um caminho para a continuidade do OP, uma vez que, atualmente este é dependente da permanência de um contexto político favorável à sua existência, o que para a autora, gera permanente ansiedade em seus participantes. Além disso, para a mesma, a informalidade do OP é um forte argumento político favorável às candidaturas do PT, partido identificado como sendo, aquele que propôs o modelo do orçamento participativo, e também como comprometido com sua permanência.

No próximo capítulo sintetizamos este estudo com as considerações finais.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Ela falou que vai ir ver no Planejamento se atas são documentos públicos...”*

(Chefe de gabinete da Regional do Barreiro)

Iniciamos as considerações finais já explicando a fala descrita acima, a qual é do chefe de gabinete da regional Barreiro, falando sobre a ida, da gerente regional do orçamento participativo do Barreiro, na Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte, para verificar se as atas das reuniões da Comforça são ou não documento público. Este dado nos dá uma pequena amostra do quanto a administração pública ainda precisa caminhar para ser de fato pública e de quanto os gestores precisam se conscientizar para separarem o público do privado. Este fato ocorreu porque esta pesquisa pretendia examinar as atas da Comforça e verificar se as reuniões estavam ou não acontecendo, como denunciado pelos delegados da Comforça. No entanto, não foi possível, até a conclusão deste trabalho, o acesso às atas das reuniões da Comforça; primeiro, porque a gerente do orçamento participativo parece não saber se as mesmas são documento público... ; segundo, porque após 20 dias, de pedido formal enviado à ouvidoria da prefeitura de Belo Horizonte, sob nº 31028/2013, que solicita vista das atas, não foi dada nenhuma resposta formal sobre o referido pedido, descumprindo a prefeitura deliberadamente o Decreto Nº 14.906, de 15 de maio de 2012, o qual trata do acesso à informação sobre documentos públicos no município de Belo Horizonte.

Como indica o fato anterior, o governo da prefeitura de Belo Horizonte, que proclama em seu site que a cidade é um *ícone da democracia participativa*, e que disponibiliza no mesmo site uma cartilha intitulada *Cartilha Lei de Acesso à Informação – PBH*, na qual em sua primeira página expressa o seguinte;

- 1\_ A publicidade é a regra geral e o sigilo a exceção;
- 2\_ As informações de interesse público devem ser divulgadas, independente de solicitação;
- 3\_ Os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação devem ser utilizados;
- 4\_ A cultura de transparência devem ser estimuladas na administração pública;
- 5\_ O controle social da administração pública deve ser estimulado (Portal PBH).

não demonstra através de sua prática (pelo menos em alguns pontos observados neste trabalho ) aquilo que apregoa em seu discurso.

Passemos a análise das dimensões deste estudo em que, primeiramente, observamos que o processo educativo de fato acontece no orçamento participativo, alguns entrevistados relataram como que com o passar do tempo aprenderam com suas experiências no programa, mas vimos também que algumas respostas demonstraram pouco conhecimento acerca do orçamento público.

Neste aspecto do orçamento público e dos recursos destinados ao orçamento participativo ficou claro na literatura analisada e nas falas dos delegados que os recursos são insuficientes, ainda na fala de alguns delegados, há dúvidas quanto à destinação correta destes recursos, quanto ao total do orçamento da prefeitura e também quanto aos percentuais deste montante destinados ao OP.

Quanto à assimetria de recursos entre os atores, foi verificado que, a autonomia da Comforça está comprometida no que se refere a quem elabora a pauta das reuniões, quem detém a estrutura para sua realização, e quem tem a iniciativa de promover sua realização, que segundo os delegados é a prefeitura. Também foi constatado que os delegados consideram de fácil entendimento a fala dos técnicos da prefeitura, bem como, dos documentos repassados nas reuniões, no entanto, nas falas dos delegados foi relatado que nas reuniões são passados informativos e não documentos originais sobre o andamento das obras. Assim, a facilidade de compreensão dos delegados pode estar ligada ao pouco detalhamento dos informativos.

Com relação ao processo decisório vimos que quem elabora as diretrizes e as metodologias é a prefeitura com a participação bem fraca da Comforça, ainda, foi observado que há um predomínio da prefeitura no que se refere a influenciar mais nas decisões da Comforça, e ainda, que as opiniões e reivindicações dos delegados são ouvidas pela prefeitura, porém os delegados não têm certeza se estas são ouvidas. Desse modo, processo decisório não está equilibrado, ele está inclinando-se para o lado da prefeitura.

Quanto ao papel da Comforça, foi verificado que os delegados consideram que a mesma não está cumprindo efetivamente o seu papel de fiscalizar e acompanhar o andamento das obras, isto principalmente, pela falta de reuniões que está desmotivando os delegados.

Nisso, observamos que na percepção dos delegados as obras estão atrasadas, porque a Comforça não está cumprindo seu papel por estar desmotivada, e porque a prefeitura não consegue cumprir os prazos e as metas.

Sendo assim, a solução para muitos destes impasses é apontada, na literatura e na fala de alguns delegados, como sendo a institucionalização do OP, que diminuiria a informalidade aumentando a responsabilidade e a estabilidade das ações do programa.



Por fim, tendo como referência dois dos objetivos, citados anteriormente, do orçamento participativo “*gestão com a participação popular*”, e, “*fortalecer os espaços de participação na cidade*”, vimos que as ações para o seu alcance estão deixando a desejar, no que tange à regional do Barreiro. Ainda que, a participação dos delegados no programa, aumente seu grau de conhecimento sobre o orçamento participativo, o que se observou é que, tendo em vista as dimensões analisadas, a qualidade dessa participação atualmente está comprometida pelas características enfraquecidas da Comforça do Barreiro gestão 2011/2012.

No mais, esta pesquisa se restringiu à análise da Comforça da regional do Barreiro na gestão 2011/2012, e também a determinados instrumentos de coletas de dados, no entanto; novos estudos poderão explorar outras regionais de Belo Horizonte, que podem por suas características próprias apresentarem novos dados; também podem ser utilizados outros instrumentos de coletas de dados como análise das atas das reuniões da Comforça e a observação participante de suas reuniões, a fim de, verificar como se dá a dinâmica de interação entre os atores nesse processo. O que poderia contribuir para a compreensão mais aprofundada deste mecanismo de participação da sociedade civil, com seus ganhos para a democracia e suas limitações efetivas.

## REFERÊNCIAS

- ANASTASIA, Fátima. **Teoria Democrática e o Novo Institucionalismo**. Cadernos de Ciências Sociais Puc-Minas, Belo Horizonte, v. 8, n. 11, p. 31-46, 2002.
- AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cidadania e Participação Democrática**. In: Movimentos Sociais, Participação e Democracia. Florianópolis: UFSC, 2007. p. 366 -378. Anais do II Seminário Nacional
- AVRITZER, Leonardo. **Modelos de Sociedade Civil: Uma Análise da Especificidade do Caso Brasileiro**. *IN*: AVRITZER, Leonardo. (org.). Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 269-303.
- AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. In: A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo e PEREIRA, Maria de Lourdes D. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**. *IN*: Teoria e Sociedade: Belo Horizonte: UFMG, número especial, maio de 2005, p. 16-41. (semestral).
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, p. 443-464.
- AVRITZER, L. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2003, p. 469-498.
- AZEVEDO, Sérgio de. **Considerações sobre a experiência do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos**. Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social: os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades modernas. Promoção FASE / Observatório (IPPUR/UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo, Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003.
- BAIERLE, Sérgio G. **Lutas urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo...** Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 100 p.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO. **Dicionário de Política**. Varriale, Carmem C. et al. (trad). Brasília: Universidade de Brasília, 13ª ed., v. 2, 2007.
- BOSCHI, Renato Raul. **Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador**. Rio de Janeiro. Rev. Dados, v.42, n.4, 1999.
- CACCIA-BAVA, Silvio. **Participação, representação e novas formas de diálogo**. São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 52p.
- CADERNO DE METODOLOGIA E DIRETRIZES. **Transformar BH é uma escolha sua. Orçamento Participativo 2011/2012**. Prefeitura de Belo Horizonte. Minas Gerais.
- CADERNO DE METODOLOGIA E DIRETRIZES. **Transformar BH é uma escolha sua. Orçamento Participativo 2013/2014**. Prefeitura de Belo Horizonte. Minas Gerais.
- CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. **A Trajetória dos Movimentos Sociais**. *IN*: DAGNINO, Evelina (org.). Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81-90.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; FELGUEIRAS, Débora. **Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André**. São Paulo: Pólis, 2000. 80p. (Publicações Pólis, 34)

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Cláudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês. **Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000**. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5)

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. **Participação Social no Brasil Hoje**. Pólis Papers – São Paulo-SP, n.2, 1998. 27p. (Paper).

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Raízes Teológicas do Populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados**. *IN*: DAGNINO, Evelina (org.). Anos 90: Política e Sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 19-30.

COSTA, Danielle Martins Duarte. **Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania / v. 15, n. 56 • São Paulo: 2010.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Participação política e o enfrentamento da questão social: o potencial dos conselhos de políticas e do orçamento participativo no Brasil**. VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais. Portugal / Coimbra, set. 2004.

DAGNINO, Evelina. **Os Movimentos Sociais e a Construção da Democracia no Brasil: Tendências recentes**. São Paulo: Unicamp *In*: JILAS Journal of Iberian and Latin American Studies, 7:1, July 2001, p. 75-104.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. *In*: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. **¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** *In*: Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004 pp. 95-110.

FEDOZZI, Luciano. **Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo**. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

FEDOZZI, Luciano. **Cultura política e Orçamento Participativo**. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 385-414, jul/dez 2009.

FEDOZZI, Luciano. **Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa instituição da democracia participativa**. XII Conferência do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP). Porto Alegre, jun., 2012.

GOHN, M. G. M. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 1a ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007. v.01. p. 120.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Transição Democrática: a difícil construção da cidadania**. Perspectivas, São Paulo, n. 22, p. 129-136, 1999.

LÜCHMANN, Lígia Helena. **Possibilidades e Limites da Democracia Deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos e desafios da participação**. Ciências Sociais Unisinos. São Leopoldo – RS, v.42, n.1, jan-abr, 2006, p. 19-26.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo**. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. **Participação, Desigualdades e Novas Institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina.** Ciências Sociais Unisinos. São Leopoldo – RS, v. 44, n.1, jan./abr. 2008, p. 49-68.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

LYRA, Rubens Pinto. **As vicissitudes da democracia participativa no Brasil.** Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Política Hoje, v. 8-9. Recife, p. 69-115, 1998.

MANUAL METODOLÓGICO - Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo. URBAL, 2006. R9-A6-04.

MILL, John Stuart. **Considerações Sobre o Governo Representativo.** Manuel Inocêncio de L. Santos Jr. (trad). Brasília: Universidade de Brasília, 1981.192 p. (Coleção Pensamento Político, 19).

NAVARRO, Zander. **Inventando o futuro das cidades: pequenas histórias do orçamento participativo em Porto Alegre.** In: HENRIQUE, Rattner (org.). Brasil no limiar do século XXI. São Paulo -SP:EdUSP, 2000, p. 211-229

NEZ, Heloíse. **Democracia participativa e inclusão sociopolítica: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brazil).** O&S – Salvador, v.16, n.49, p.325-350, abr./jun 2009.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. **Modelos Democráticos Deliberativos e Participativos – similitudes, diferenças e desafios.** In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (orgs.). Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos, 2007. 590 p.

PLANO REGIONAL DE EMPREENDIMENTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2011/2012. Prefeitura de Belo Horizonte. Minas Gerais.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Portal do Orçamento Participativo:** <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=portaldoop>. Acesso em 15 fev. 2013.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. PORTAL DA PREFEITURA-PBH. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=acessoinformacao> acesso em 23 fev. 2013.

PRZEWORSKI, Adam. **O Estado e o Cidadão.** In: Sociedade e Estado em Transformação. PEREIRA, L.C. Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999, p. 325 – 359.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Aílton. **A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre.** Rev. Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 235-252, fev. 2012.

SANTOS, Boa Ventura de S. e AVRITZER, Leonardo. **Introdução: Para ampliar o cânone democrático.** In: SANTOS, B. S. Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, Elielson Carneiro da. **A Democratização em Questão: a dinâmica e os resultados da participação no orçamento participativo de Araraquara.** Campinas, SP: UNICAMP, 2012. (Tese de doutorado).

SILVA, Glauco Peres da; CARVALHO, Carlos Eduardo. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo.** Nova Economia, Belo Horizonte, n.16 (3), p.423-451, set.dez. 2006.

SILVA, Tarcísio da. **Da participação que temos à que queremos: o processo do orçamento participativo na cidade do Recife.** In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). A inovação democrática no Brasil: orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 297-334.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de Instituições democráticas: papel do orçamento participativo.** São Paulo em Perspectiva, 15 (4) 2001.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Participação e Democracia: Velhos e Novos Desafios**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v.6, n.1, jan./jun; 2006.

WAMPLER, Brian. **Orçamento participativo: uma explicação para ampla variação nos resultados**. In: A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo. AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander (orgs). São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

## APÊNDICE

### Roteiro de Entrevista

Identificação do delegado (a):

Sexo: \_\_\_\_\_  
 Bairro: \_\_\_\_\_  
 Idade: \_\_\_\_\_  
 Grau de instrução: \_\_\_\_\_  
 Ocupação: \_\_\_\_\_

- 1) Além da Conforça você participa de alguma outra entidade como: associação, ONG, conselho, sindicato, etc.? Esta participação foi antes ou depois de entrar no orçamento participativo?
- 2) Você possui filiação partidária? Se sim, a qual partido você é filiado?
- 3) Há quanto tempo você participa do orçamento participativo?
- 4) Como foi que você começou a participar do Orçamento Participativo?
- 5) Como você se informa a respeito do conteúdo das reuniões da Conforça?
- 6) Como você avalia seu conhecimento sobre o orçamento participativo? Explique:
- 7) Você considera que sua atuação na Conforça contribuiu efetivamente para o controle e a fiscalização das obras realizadas pelo orçamento participativo? Explique:
- 8) Para você a Conforça 2011/2012 está cumprindo ou cumpriu o seu papel de controlar/fiscalizar a realização das obras do orçamento participativo na região do Barreiro? Explique:
- 9) O que você entende da fala dos técnicos da prefeitura nas reuniões?
- 10) O que você entende da linguagem dos documentos e relatórios sobre o orçamento participativo?
- 11) A respeito das diretrizes metodológicas do programa você participa de sua formulação?
- 12) Você avalia que a Conforça, nesta gestão, conseguiu acompanhar e fiscalizar o cumprimento dos prazos, das metas estabelecidas e da execução dos recursos financeiros referentes às obras do OP? Explique:
- 13) Você considera que as opiniões, recomendações e solicitações dos delegados da Conforça são ou foram ouvidas e atendidas pelo governo municipal? Explique:
- 14) As pessoas da comunidade solicitam-lhe informações sobre o OP? Com que frequência?

- 15) Como você repassa as informações sobre o OP para a população? Com que frequência?
- 16) Para você, quais atores conseguem influenciar mais nas decisões da Conforça? Explique:
- 17) Quais os pontos considerados por você como positivos e/ou negativos do orçamento participativo?