

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

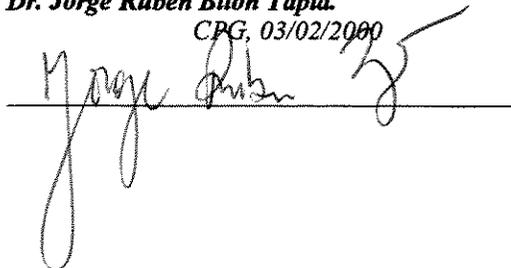
POLÍTICAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO  
E SEUS IMPACTOS NO ASSOCIATIVISMO URBANO:  
estudo comparativo do caso de Belo Horizonte e Porto Alegre

Cláudio Roberto de Jesus

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Instituto de Economia da UNICAMP para  
obtenção do título de Mestre em Economia  
Social e do Trabalho, sob a orientação do  
Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.

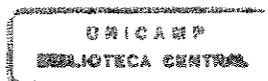
*Este exemplar corresponde ao original da  
dissertação defendida por Cláudio Roberto de  
Jesus em 03/02/2000 e orientada pelo Prof.  
Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.*

CPG, 03/02/2000



UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

Campinas, 2000



864600005

UNIVERSIDADE: BC  
CHAMADA: UNICAMP  
5499p  
CNPQ: 41660  
R\$: 278/00  
D  X  
R\$: 11,00  
TA: 25-07-00  
CPD:

CM-00143115-1

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

**J499p**

**Jesus, Cláudio Roberto de.**  
Políticas de orçamento participativo e seus impactos no associativismo urbano : estudo comparativo do caso de Belo Horizonte e Porto Alegre / Cláudio Roberto de Jesus. – Campinas, SP : [s.n.], 2000.

**Orientador: Jorge Ruben Biton Tapia.**  
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Urbanismo - Brasil. 2. Associações comunitárias - Belo Horizonte (MG). 3. Associações comunitárias – Porto Alegre (RS). 4. Políticas públicas. I. Tapia, Jorge Ruben Biton. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Para meus pais Tarcizo de Jesus e Maria do Carmo  
pelo carinho e compreensão.  
Para meus irmãos Ana Beatriz, Sérgio e Rodolfo (in memória)  
pelo incentivo e constante apoio.  
Para minhas sobrinhas Isabella e Bárbara  
que sempre me fazem sorrir.

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

\*\*\*

A felicidade bestializa: só o sofrimento humaniza as pessoas.

M. Quintana

## Agradecimentos

A realização deste trabalho contou com a ajuda de diversas pessoas e entidades. Antes mesmo de entrar no ônibus que me levaria à cidade de Campinas, percebi que algumas pessoas tiveram papel importante na minha escolha. Sou extremamente grato ao grande número de amigos e colegas de Belo Horizonte que me incentivaram e apoiaram nos momentos de saudade da belíssima capital mineira. Queria agradecer também aos novos amigos e colegas que me receberam e ajudaram a adaptar-me em Campinas. Também queria agradecer às pessoas que tiveram influência direta sobre o meu trabalho, professores, associações de bairro e funcionários das prefeituras de Belo Horizonte e Porto Alegre. Corro o risco de esquecer de citar alguém e é impossível traduzir em palavras a importância que cada um teve. Desde já peço desculpas se deixei de lembrar alguém.

Em primeiro lugar agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Jorge Ruben Biton Tapia as observações pertinentes que permitiram a formatação final deste trabalho.

A Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, FAPESP, que tornou possível este trabalho concedendo-me Bolsa de Mestrado.

À Solange Simões, que orientou meu trabalho de monografia sobre o OP e que me incentivou a partir para Campinas.

Às minhas tias e tios, primas e primos e demais “agregados”, pelo respeito ao meu trabalho e pela ajuda sincera.

Aos grandes amigos de Belo Horizonte, Ana Valéria, Charles, Marcelo, Frank, Marcos, Marina, Rackel e Róccio, sempre disponíveis nas horas de aperto e dispostos a conversar nos momentos de saudade. Os agradecimentos são extensivos aos outros tantos amigos, já que dificilmente lembraria de todos para citar aqui.

À turma do curso de Economia Social e do Trabalho, Adriana, André, Alessandro, Débora, Edi, Elcileni, Erick, Marcelo, Márcia, Nanda, Reginaldo, Rinaldo, Rosimery e Valéria pelo companheirismo e solidariedade. Ao longo dos anos compartilhamos angústias e momentos de trabalho intenso, no entanto, as minhas lembranças sempre recaem nos momentos de alegria compartilhada. Gostaria de fazer um agradecimento especial a Reginaldo por ter-me abrigado em sua casa no começo do curso e auxiliado a trilhar caminhos antes desconhecidos.

Aos amigos Maria Clara e Pedrinho; Ricardo Ojima, Bovo, Vítor, Afonso, Érika, Anderson, Zé Guilherme, Ana Paula, Bernardo, Marcão, Renato, Rosângela, Marina, Lauro, Zuza, Amilton, Simone, Paula; Regina (IFCH); Cris, Inês e Caju; e tantos outros, que fizeram da minha passagem por Campinas uma experiência repleta de boas surpresas.

À Paula pelo carinho, consideração e por ter sido porto seguro nos momentos mais difíceis. Agradeço a todos os seus familiares pelo respeito e amizade.

Aos funcionários da Estação Santa Fé pelo momentos de lazer e descontração, principalmente no futebol.

Aos professores do Instituto de Economia, em especial do curso de Economia Social e do Trabalho, pela qualidade do conhecimento passado.

À professora Evelina Dagnino (IFCH) e ao professor Leonardo Avritzer (UFMG), que têm procurado debater a mesma temática, enriquecendo meus conhecimentos.

Aos professores Geraldo Di Giovanni e Fernando Lourenço pelas importantes observações na qualificação.

À Adriana pela amizade e inestimável ajuda no trabalho de revisão final.

Aos representantes das associações de bairro, Dalila, Feliciano, Sílvia, Paulo Lott, José Ferreira, Altamiro, Maria Madalena, João Batista, Cláudio Justin, Alzira, Amauri, Antônio, Miguel Rangel, Airtom. Mais do que informações a respeito das associações e do OP, mostraram-me a riqueza dos movimentos populares.

Aos representantes da Administração Municipal que dedicaram parte do seu valioso tempo para conceder entrevista. Agradeço ao ex-prefeito de Belo Horizonte, Patrus Ananias, a Wieland ex-Secretário Adjunto de Planejamento/PBH, André Xavier, responsável pelo OP na Regional Barreiro, Wagner coordenador da Regional Centro Sul e Luciano Brunet coordenador do CRC/POA.

Aos funcionários da Prefeitura de Belo Horizonte e Porto Alegre, em especial Angelita e Josiane de BH e funcionários do CRC/POA.

Aos colegas do xerox, Daniel, Conceição e Zé pela presteza dos serviços.

Aos funcionários do Instituto de Economia, em especial, Alberto, Cida e Licério, pela dedicação ao trabalho, sempre eficientes e educados.

Por fim, gostaria de agradecer à Lourdinha, minha madrinha de academia. Grande amiga, sempre presente; incentivando e colaborando para minha formação pessoal e acadêmica.

## Sumário

<b>Introdução</b>	<b>3</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>8</b>
<b>Movimentos Populares, Democracia e Orçamento Participativo</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 2</b>	<b>24</b>
<b>O PT na Prefeitura de Belo Horizonte e o Orçamento Participativo</b>	<b>24</b>
<b>2.1 - Estrutura de Funcionamento</b>	<b>27</b>
<b>2.2 - As Arenas Decisórias</b>	<b>33</b>
2.2.1 - Espaço de definição de demandas (instância de informação)	33
2.2.2 - Espaço de agregação de demandas (instância pré-decisória)	35
2.2.3 - Instância de decisão	37
<b>2.3 - Situação Atual do OPBH</b>	<b>40</b>
2.3.1 - Situação Física (1993 a 1998)	42
2.3.2 - Distribuição de recursos por setor	47
<b>Capítulo 3</b>	<b>51</b>
<b>O Orçamento Participativo de Porto Alegre</b>	<b>51</b>
<b>3.1 - Breve histórico</b>	<b>51</b>
<b>3.2 - Estrutura e modo de funcionamento</b>	<b>56</b>
<b>3.3 - As Arenas Decisórias</b>	<b>63</b>
3.3.1 - Espaço de definição e agregação de demandas (instância de informação/pré-decisória)	63
3.3.2 - Instância de decisão	65
<b>Capítulo 4</b>	<b>67</b>
<b>Associações de Bairro de Belo Horizonte e Porto Alegre: diferenças regionais.</b>	<b>67</b>
<b>4.1 - Regionais Centro Sul e Barreiro</b>	<b>69</b>
4.1.1 - Centro Sul	72
4.1.2 - Descrição das principais características das associações da Centro Sul	75
4.1.3 - Associação Comunitária Barragem Santa Lúcia	75
4.1.4 - Associação Comunitária N. Sra de Fátima	78
4.1.5 - Associação Provida – Vila Estrela	79
4.1.6 - Associação do Bairro Santa Lúcia	80
4.1.7 - Regional Barreiro	83
4.1.8 - Descrição das principais características das associações do Barreiro	86
4.1.9 - Associação dos Moradores do Bairro Tirol - AMOBAT -	86
4.1.10 - Associação Comunitária Piratininga, Itaipu e Regiões	88
4.1.11 - Associação do Bairro Lindéia	90
4.1.12 - Associação Feminina da Vila Bernadete	92
4.1.13 Problemas de participação nas associações em Belo Horizonte	94
<b>4.2 - Região Centro e Restinga</b>	<b>96</b>
4.2.1 - Região Centro	97
4.2.2 - Descrição das Principais Características das Associações da Região Centro	100

4.2.3 - Associação dos Amigos e Moradores do Menino Deus	100
4.2.4 - Associação da Vila Jardim Planetário	102
4.2.5 - Região Restinga	106
4.2.6 - Descrição das Principais Características das Associações da Restinga	107
4.2.7 - Associação Esperança	107
4.2.8 - Vila Pitinga	108
4.2.9 - Associação Cecílio Monza	109
4.2.10 - Associação Chácara do Banco	110
<b>4.3 - Influência do OP nas associações de bairro</b>	<b>114</b>
<b>4.4 - A tradição associativa e sua influência na consolidação do OP</b>	<b>121</b>
<b>4.5 Associações de Bairro e Capital Social</b>	<b>124</b>
<b>Capítulo 5</b>	<b>129</b>
<b><i>Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre – uma visão comparada</i></b>	<b>129</b>
5.1 - Trajetória dos movimentos populares em Belo Horizonte e Porto Alegre - contexto político	129
5.2 - Implantação do OP – semelhanças e diferenças na estrutura de funcionamento	138
5.3 - Ruptura versus continuidade – a participação em BH x POA	141
5.4 - Impacto nas associações BH e POA	145
5.5 - Mudanças no OPBH	149
<b>Capítulo 6</b>	<b>152</b>
<b><i>Considerações Finais</i></b>	<b>152</b>
<b><i>Bibliografia</i></b>	<b>158</b>
<b><i>Relação dos documentos</i></b>	<b>161</b>

## Introdução

Este trabalho procura aprofundar as principais questões levantadas a partir de um estudo preliminar<sup>1</sup> da experiência de “Orçamento Participativo” executada pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Através de um estudo exploratório (que se consistiu de análise de documentos, entrevistas com lideranças comunitárias e acompanhamento do Orçamento Participativo) foi possível perceber que o modo em que está estruturado o Orçamento Participativo, assim como a dinâmica de sua execução, abre a possibilidade de uma nova forma de participação da comunidade junto aos órgãos públicos, além de uma possível revitalização do associativismo urbano.

Atualmente, as políticas de Orçamento Participativo têm se multiplicado pelo país, deixando de ser exclusividade de administrações do Partido dos Trabalhadores. Além disso, as propostas de orçamento participativo estão deixando de se situar apenas na esfera municipal, em alguns estados, como Rio Grande do Sul, já está sendo implantado o OP. Diversos autores têm se dedicado ao estudo de caso em cidades que implantaram o Orçamento Participativo, destacando os aspectos positivos e limitações desse tipo de política pública. Este trabalho pretende não só explicitar os limites e possibilidades do OP, mas também

---

<sup>1</sup> Associativismo Urbano em Belo Horizonte - estudo da influência do Orçamento Participativo nas associações de bairro. Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como pré-requisito para a obtenção de Grau de Bacharel em Ciências Sociais (ênfase em Sociologia), orientada pela professora Solange de Deus Simões.

mostrar que a sua implantação tem impactos diferenciados em cada cidade. Nesse sentido, foi escolhida para estudo de caso a cidade de Belo Horizonte, onde o OP teve início no ano de 1993. A capital de Minas foi escolhida por apresentar uma diversidade de atores, o que possibilita observar como o OP vai ter impactos diferenciados nas diferentes regiões da cidade. Além disso, o Orçamento Participativo teve continuidade, apesar da troca de partido na Prefeitura. Para servir de contraponto, foi escolhida a cidade de Porto Alegre, uma das experiências mais antigas (1989) que serviu como um dos modelos para BH. Mesmo porque, a capital do Rio Grande do Sul possui semelhanças com BH no que diz respeito à diversidade regional e pluralidade de atores.

Partindo da hipótese de que o desempenho do Orçamento Participativo é fortemente condicionado pela combinação de uma tradição associativista e certas características institucionais da estrutura de funcionamento do OP, procurou-se fazer um estudo comparativo dos orçamentos participativos implantados pelas prefeituras de Belo Horizonte e Porto Alegre, ressaltando um dos aspectos dessa experiência: as relações internas ao processo; qual seja, o papel dos movimentos populares e os impactos que a implantação do OP tem tido sobre eles.

O objetivo do Capítulo 1 é abordar os principais autores que tratam da trajetória dos movimentos sociais urbanos a partir do começo dos anos setenta até meados da década de noventa, destacando as principais correntes de

interpretação e os novos focos de análise que tratam da relação entre movimentos sociais e Estado. Além disso, procurou-se relacionar os trabalhos que tratam do Orçamento Participativo com as questões mais gerais do projeto de dissertação.

O Capítulo 2 tem como objetivo fazer uma descrição exaustiva do funcionamento do Orçamento Participativo implantado pela prefeitura de Belo Horizonte a partir do ano de 1993 até 1997. Este capítulo também tem por finalidade descrever os atores sociais, sua dinâmica de representação e negociação e as instâncias decisórias do processo de Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte foi implantado já no primeiro ano da gestão do ex-prefeito Patrus Ananias, em 1993, tendo como objetivo principal inverter prioridades de governo, criando assim um canal onde a população de baixa renda, supostamente excluída das decisões e dos benefícios do Poder Público, pudesse decidir ou influenciar as decisões relativas a alocação de parte dos recursos municipais. Além disso, havia a pretensão de, através do Orçamento Participativo, promover o exercício ativo da cidadania, dando condições aos cidadãos de conhecerem o orçamento municipal, participarem de discussões sobre alocação de recursos e decidirem as prioridades de cada comunidade.

Para que se possa ter uma idéia geral do impacto do Orçamento Participativo na forma de atuação dos Órgãos Públicos e na comunidade em geral,

torna-se necessário esse levantamento preliminar do modo de funcionamento e como foi a sua evolução nos quatro anos de funcionamento. Além disso, foi feito o levantamento da participação popular e da situação física do OPBH nos seis anos de seu funcionamento; ou seja, o estágio em que as obras se encontram, em execução, licitação, concluídas ou interrompidas.

O Capítulo 3 é dedicado a descrição do modo de funcionamento do Orçamento Participativo em Porto Alegre, ressaltando algumas semelhanças e diferenças em relação ao OPBH para que possam ser melhor analisadas posteriormente. O OPPOA foi uma das experiências que contribuiu para a formulação do processo em Belo Horizonte, além disso, é uma das experiências mais bem sucedidas no contexto nacional tendo em vista a crescente participação popular, dentre outros fatores.

O Capítulo 4 procura enfatizar a pesquisa de campo através da caracterização das regiões escolhidas para o trabalho de campo, tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre. Foi feita a descrição das associações estudadas, pequeno histórico e principais características. Procurou-se avaliar os possíveis impactos que o OP tem tido na estrutura interna das associações e como é o relacionamento entre elas e a Administração Municipal. Para tanto foram escolhidas as regionais Centro Sul e Barreiro em Belo Horizonte, e região Centro e Restinga em Porto Alegre.

No quinto Capítulo procurou-se fazer uma comparação mais detalhada das duas experiências, enfatizando o caso de Belo Horizonte. A partir das diferenças assinaladas, foi feito um esforço em estabelecer de que modo elas interferem induzindo ou não a participação popular e a renovação de lideranças.

## Capítulo 1

### Movimentos Populares, Democracia e Orçamento Participativo

O tema “movimentos sociais” foi, e ainda é, objeto de diversos trabalhos acadêmicos na América Latina e no Brasil, especialmente nas décadas de 70 e 80, procurou-se compreender a efervescência dos movimentos sociais urbanos de formas variadas, suas características, especificidades, formas de organização, tipos de reivindicação e duração. Ruth Cardoso (1994), ao fazer um balanço da bibliografia referente ao tema, procurou delimitar historicamente o modo como os movimentos foram interpretados, distinguindo duas fases:

a) a fase de emergência dos movimentos, marcada pela ascensão dos movimentos sociais urbanos (associações de bairro, clube de mães e outros), basicamente na década de 70 até início dos anos 80. Os trabalhos dessa época procuraram fundamentalmente interpretar os movimentos ressaltando o que havia de “novo”: caráter revolucionário, espontaneísmo, um novo modo de fazer política, fora dos partidos e sindicatos. Todas essas características eram ressaltadas tendo em vista as condições políticas específicas do período, marcado pela ditadura militar. Para Ruth Cardoso:

“a grande contribuição dos movimentos sociais seria trazer uma mudança na cultura política. Mudança que vinha exatamente do fato de a autonomia dos movimentos quebrar com as relações clientelísticas,

com o modo de atuação do sistema político tradicional.” (CARDOSO, 1994)

b) a fase de institucionalização, a partir dos primeiros anos da década de 80, na qual há uma nova dinâmica na atuação desses movimentos, embora em alguns casos esse momento foi interpretado como refluxo frente ao dinamismo da década de 70. O novo contexto político que estes movimentos vão deparar-se proporciona um novo modo de atuação, há um processo de democratização em curso, a relação com os órgãos administrativos assume outras nuances, o que foi considerado por muitos autores como cooptação.

A autora destaca então um ponto fundamental, ignorado na maioria das vezes nos estudos a respeito dos novos movimentos sociais urbanos: a relação dos movimentos sociais com o Estado. Na verdade, os estudos até então tinham dado muita ênfase ao caráter autônomo, democrático e de resistência dos movimentos frente às estruturas de dominação, deixando esquecida a relação destes atores com os novos órgãos públicos criados a partir da década de 80 com a finalidade de atender as demandas da população.

Ana Maria Doimo (1995) chama a atenção para uma terceira matriz interpretativa conhecida como “enfoque institucional”, que procura fugir ao pêndulo autonomia/institucionalização, ressaltando que:

“a natureza dessas novas formas de participação reside menos nas relações de classe do que no crescimento e ampliação das funções do Estado sobre a sociedade, esses autores remaram contra a maré e concluíram pela sua inexorável fragmentação interna, razão pela qual seu alcance estaria circunscrito à ampliação dos direitos de cidadania, em vez das radicais mudanças estruturais das relações capitalistas, como até então se imaginara.” (DOIMO, 1995).

Portanto, mais que o surgimento de novos atores sociais, o que se presenciou foi um processo intenso de reivindicações reprimidas, paralelamente a abertura e ampliação das estruturas burocráticas do Estado, que se intensifica no fim da década de 80 com o processo de democratização e descentralização administrativa. A partir de então ampliou-se o número de propostas que procuravam estimular a participação que, em maior ou menor grau, tende a conformar o modo de organização e participação dos movimentos sociais. Há de se destacar que, se por um lado ocorre uma ampliação dos mecanismo de participação popular dentro do Estado, este passa por uma profunda crise estrutural. Esta situação de crescente dificuldade econômica implica em uma disputa por recursos escassos. Portanto é importante desde já destacar a relevância dos mecanismos de distribuição/participação e o poder de organização dos grupos num contexto de disputa por recursos escassos.

Se nos anos 80 a institucionalização dos conflitos era interpretada como cooptação, nos noventa, diante da proliferação de formas participativas e de

co-gestão, novos olhares se lançam sobre os movimentos sociais. Ana Maria Doimo procura resgatar o conceito de ação-direta de modo a:

“forjar um novo arranjo conceitual que permita, num primeiro momento, situar o novo e virtual espaço de conflitos de ação-direta da sociedade contemporânea e, num segundo momento, explicar o modo como esses conflitos podem traduzir-se em determinadas conjunturas particulares.”  
(DOIMO, 1995, p. 52)

Outro tipo de análise procura ver os movimentos sociais sob a ótica de grupos de pressão/interesses, estes já não mais concebidos como transformadores da realidade social. No entanto, percebe-se que, se por um lado não transformam a estrutura social, há uma mudança em curso que diz respeito ao cotidiano dos indivíduos. Como destaca Calderón (1995) durante o ciclo de vida de um movimento - surgimento, ascensão, auge da mobilização, declínio, desmobilização e fim - há um processo de aprendizagem de como reivindicar, que faz parte da luta pela conquista da cidadania.

“Nesse sentido, estas experiências de participação foram formas de socialização que contribuíram, de alguma forma, para se estabelecer uma nova forma de conceber a política. Os movimentos sociais urbanos - MSU constituíram-se não em “germes da revolução”, mas sim em germes de irradiação de uma nova cultura político-democrática, que emerge como resultado de novas formas de relacionamento político.”  
(CALDERÓN, 1995).

Vera Telles (1994) procura chamar a atenção para as modificações rápidas e constantes da sociedade brasileira, que cada vez mais se complexifica, aonde se desfazem identidades tradicionais que são substituídas por várias

outras. Essas transformações desestabilizaram a estrutura social, tornando-a estratificada e excludente; ao mesmo tempo “as organizações estatais não dão conta das exigências cidadãs” (TELLES, 1994). A questão principal que a autora levanta é como tornar possível a convivência com essa heterogeneidade e como criar canais institucionais que possam promover o espaço para discussão das diferenças.

As análises sobre as formas de participação popular junto aos órgãos públicos nos anos 90 procuram, de uma forma ou de outra, ressaltar mudanças (ou não): a) na cultura política; b) nas práticas sociais; c) nas formas de ação coletiva. Alguns autores (CALDERÓN, 1995; DOIMO, 1995) procuram chamar atenção para o fato de que nos anos noventa, os movimentos sociais tem tido um papel relevante para a consolidação do processo democrático brasileiro.

Dessa forma, se por um lado não dá para negar que a consolidação do processo de democratização teve grande influência da pressão dos movimentos sociais, é preciso destacar também que as políticas pautadas na participação popular contribuem significativamente no sentido de moldarem novas formas de relacionamento entre movimentos sociais e órgãos públicos, dentro da própria organização interna dos movimentos. Dessa forma cabe entender não só quais são e como se dão essas influências mas também procurar saber por que algumas experiências obtiveram êxito.

Nesse sentido é exemplar o trabalho de Robert Putnan (1996) que acompanhou por quase 20 anos a instalação (que teve início em 1970) e consolidação dos Conselhos dos Governos regionais, parte da reforma de descentralização governamental da Itália. O autor procurou mostrar que a condição essencial para se ter instituições democráticas fortes e eficientes é a presença de uma comunidade cívica organizada. Porém, o objetivo principal do estudo não se resume em mostrar as condições necessárias para o desenvolvimento de instituições democráticas, mais do que isso, busca mostrar quais são estas condições e como elas surgem e se mantêm durante o tempo.

Seguindo o raciocínio de Putnan, é possível que se faça uma análise das experiências de “orçamento participativo”, implantadas originalmente por prefeituras do Partido dos Trabalhadores - PT, procurando ressaltar os elementos que possibilitaram um relativo êxito destas políticas em algumas cidades, destacando o caso de Belo Horizonte e Porto Alegre.

A hipótese central é de que o desempenho do Orçamento Participativo é fortemente condicionado pela combinação de uma tradição associativista e certas características institucionais da estrutura de funcionamento do OP. Sendo assim, torna-se necessário verificar: a) até que ponto a existência de uma tradição associativista, tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre, influenciou (e ainda influencia) na consolidação do OP; b) de que maneira o formato institucional do OP influi na maneira dos grupos se organizarem, nas

estratégias a serem adotadas, na relação entre os movimentos sociais e órgãos públicos; c) de que forma as diferenças sócio-econômicas conformam diferentes níveis de participação.

Os trabalhos que tratam do Orçamento Participativo procuram, na maioria dos casos, evidenciar o que há de novo neste tipo de política pública. Se por um lado houve uma preocupação em mostrar que as tentativas de inserção da participação popular na Administração Pública da década de 80 esbarraram em práticas enraizadas na política brasileira como o autoritarismo, clientelismo e favorecimento, e que contribuíram em grande parte para o retrocesso dessas experiências (COSTA, 1994), no período mais recente, os trabalhos que descrevem a experiência do OP, procurando mostrar que um dos principais objetivos dessa nova experiência é tentar romper com essas práticas.

Nesse sentido, apesar da experiência de São Paulo não ter sido muito bem sucedida, Paul Singer (1996) procura destacar que a principal novidade do OP foi a tentativa de esclarecer a população, de forma didática, como se processa a alocação dos recursos da Prefeitura. Para o autor, a compreensão e envolvimento da população na gestão do orçamento municipal é o germe da consolidação da democracia. No que diz respeito à Porto Alegre, Tarso Genro e Ubiratan de Souza (1997) consideram o OP/POA uma experiência nova, que tem induzido a criação de:

“um novo centro decisório que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo “espaço público”. Um espaço público não tradicional, que potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos.” (GENRO & SOUZA, 1997, p. 12)

Outro aspecto que os autores ressaltam é a possível formação de uma opinião pública independente, que foi alcançada através dos Conselhos Populares. Ao promover a democratização das decisões e informações relacionadas ao poder público o OP estaria, assim, contribuindo para o desenvolvimento de uma “consciência cidadã” nos seus participantes. Por fim, o OP poderia estar contribuindo para mudar o conceito de democracia na medida em que estaria gerando não só um modelo de controle sobre o Estado, mas também, uma nova participação política que não seja restringida ao ato de votar.

No entanto, é preciso estabelecer se essas mudanças estão efetivamente acontecendo e até que ponto o Orçamento Participativo está agindo como indutor desse processo. Os dados que mostram o aumento da participação da comunidade e maior envolvimento das associações também indicam que o OP tem conseguido consolidar ao longo dos anos esse novo modelo de participação popular. No entanto, as virtudes ressaltadas pelos autores carecem de uma análise mais detalhada.

O trabalho de Cláudia Faria ( 1996) procura mostrar de que forma o Orçamento Participativo contribui para o processo de democratização do poder local. A autora busca, através da concepção habermasiana de democracia, mostrar que o modelo realista (delegação de poderes através do voto) e o idealista (participação ativa dos cidadãos na gestão pública) não são incompatíveis. A autora conclui que a política de orçamento participativo implantada em Belo Horizonte tem contribuído para democratizar a relação entre os atores sociais e os órgãos públicos envolvidos no processo.

Um outro enfoque sobre o Orçamento Participativo pode ser encontrado no trabalho de Sérgio Baierle (BAIERLE, 1992). O autor procura traçar a história dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre na década de 80, investigando se estaria ocorrendo a introdução de um novo princípio ético-político nesses movimentos. Segundo o autor, "o mal-estar existente nos movimentos populares urbanos no final dos anos 80, interpretado aqui como crise estratégica, expressava uma profunda frustração com os rumos tomados pela transição democrática." (BAIERLE, 1992, p.372). Baierle destaca três momentos que marcaram os movimentos populares nesse período: a gestão do PDT em Porto Alegre (86 – 88) quando houve a proposta de criação dos Conselhos Municipais; a gestão do PMDB no governo do Estado (87 – 90) que procurava executar políticas públicas com participação dos movimentos; e o governo da Frente Popular na Prefeitura (89 – 92).

O estudo da trajetória dos movimentos populares em Porto Alegre apontou a emergência de um novo princípio ético e político do qual estava imbuído a maioria desses movimentos. O autor mostra que no primeiro momento analisado, prevaleceu “um viés organicista de atrelamento dos movimentos ao Estado (Poder Público Municipal) e neste sentido o papel atribuído aos movimentos foi o de fornecer suporte eleitoral e apoio, subordinando-se aos programas do partido no governo.” (BAIERLE, 1992, p.377) O segundo momento é marcado pela discriminação de certos setores (principalmente moradores da periferia) e um intenso processo de reconstrução de estratégias dos movimentos em relação ao Poder Público. O Orçamento Participativo, que representa o terceiro momento, possibilitou a explicitação da inexperiência e contradições do governo, porém, propiciou também, “uma série de espaços públicos abertos para a participação na própria formulação das políticas públicas...” (BAIERLE, 1992, p.378)

Heloisa M. M. Manso procura enfatizar a análise dos movimentos populares, especialmente as associações de bairro e a sua inserção no processo de Orçamento Participativo de Belo Horizonte (MANSO, 1996). A autora tem como objetivo estabelecer como se dá a dinâmica interna das associações de bairro, a relação entre lideranças e população, captação de demandas, atividades e conquistas. Procura também, explicitar a sua dinâmica externa, a relação com os partidos políticos, os políticos e o Estado.

A partir do discurso de lideranças e de levantamento dos projetos enfatizados e apoiados por oito associações de bairro, no início da década de 90, a autora faz uma caracterização das associações tendo em vista a sua dinâmica interna e externa. No que se refere à dinâmica externa, a autora considera

“que nesta década de 90, o que caracteriza a luta das Associações em termos de projeto político/social, refere-se à consolidação e à melhoria dos canais participativos. (...) O Orçamento Participativo, os Conselhos Tutelares, de Saúde e os Colegiados de Escolas são valorizados como forma de participação popular no processo decisório dos órgãos públicos e como forma de ampliação dos direitos sociais básicos, apesar de todas as dificuldades e limitações vivenciadas pelas lideranças comunitárias nestas instâncias participativas” (MANSO, 1996, p. 176)

Esses dois trabalhos procuram analisar, cada qual com um enfoque, a trajetória dos movimentos populares e o impacto do Orçamento Participativo. Uma outra análise do OP é a de Maria R. S. dos Santos. Porém, o objetivo da autora é discutir o papel dos municípios no processo de democratização tomando como ponto de partida a Constituição de 1988. O estudo procura analisar as experiências de Porto Alegre nos anos de 1989 a 1992 e de 1993 a 1996, e de Belo Horizonte no período de 1993 a 1996.

A autora procurou identificar, comparativamente, elementos que estariam contribuindo ou dificultando a institucionalização do OP nas duas cidades. Partindo da análise do atual processo de descentralização do Estado

brasileiro, a autora considera que o município passou a ser um espaço privilegiado de exercício da cidadania, pois esse processo propiciou o “surgimento de gestões democrático-participativas e com isso assegurando a ampliação de direitos a setores geralmente excluídos da sociedade.” (SANTOS, 1996, p. 151)

Em sua análise a respeito da experiência de Orçamento Participativo de Porto Alegre e Belo Horizonte, a autora chama a atenção para o fato de que há uma diferença fundamental entre o OP e as experiências de gestões participativas da década de 80. A participação popular no OP não é apenas consultiva, o caráter deliberativo e a discussão de políticas mais gerais para o município em outros espaços de participação, fazem do OP um

“espaço político autônomo de decisões públicas. Sob este aspecto, o OP institui uma política transparente que inviabiliza a prática clientelista entre órgãos executivos e legislativos (no caso dos vereadores), bem como entre a administração municipal e as organizações populares, e entre estas e os vereadores. (SANTOS, 1996, p. 152)

Por fim, a autora entende que as experiências de participação direta, na escolha de obras e definição de políticas sociais, podem estar contribuir para a consolidação da democracia do Estado e da sociedade brasileira.

Os estudos que tratam do Orçamento Participativo reforçam a hipótese geral deste trabalho. Se por um lado, alguns autores (SINGER, 1996,

GENRO & SOUZA, 1997) consideram que as experiências de “orçamento participativo” têm contribuído para a criação de espaços democráticos na sociedade brasileira, outras análises mais abrangentes (BAIERLE, 1992; MANSO, 1996; e SANTOS, 1996) destacam o processo de democratização do Estado e a trajetória dos movimentos populares. Os estudos procuram mostrar que os movimentos populares encontram um espaço de revitalização no OP e que o processo de democratização em curso tende a se consolidar através desses canais de participação.

As análises a respeito do Orçamento Participativo, de um modo geral, tem ressaltado que ele tem oferecido uma possibilidade maior de desenvolvimento e consolidação do associativismo urbano. O OP é apresentado como um espaço institucionalizado, onde grupos de interesses comunitários discutem, deliberam e encaminham ao Estado suas demandas. Porém, a estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo por si só não garante a satisfação dos anseios destes grupos, sendo assim, é preciso levar em conta as respostas que são dadas a estas demandas, ou seja, como os conflitos “potenciais”, decorrentes da multiplicidade de reivindicações, são resolvidos pelos agentes públicos.

A proposta de Orçamento Participativo pode ser interpretada como sendo um tipo de política que procura maximizar o desempenho institucional;

captando as demandas dos diversos grupos e racionalizando os limitados recursos, tudo isto com o respaldo da participação - de caráter deliberativo - da população interessada. Segundo Putnam (1996), nas ciências sociais desenvolveram-se três correntes de interpretação do desempenho institucional: (a) na primeira enfatiza-se o projeto institucional; (b) na segunda os fatores sócio-econômicos; (c) e na terceira os fatores sócio-culturais. Tendo como base estas três matrizes a proposta deste trabalho é fazer uma análise do Orçamento Participativo que procure articular os mecanismos de participação (projeto institucional) e os movimentos sociais (fatores sócio-culturais), tendo como referência as comunidades de duas Sub Prefeituras Regionais da cidade (fatores sócio-demográficos).

Dessa forma, pretende-se mostrar que há uma tradição de associativismo urbano que tem contribuído de maneira fundamental para a implementação de políticas públicas de caráter participativo. Ao mesmo tempo, o processo de Orçamento Participativo tende a conformar uma nova dinâmica no associativismo na medida em que, estabelece uma nova forma de participação em relação às experiências anteriores (caráter deliberativo, critérios de participação para escolha de representantes, dentre outras). Se por um lado algumas análises privilegiam o estudo dos movimentos populares (BAIERLE, 1992; MANSO, 1996; e SANTOS, 1996), enquanto outras (SINGER, 1996, GENRO & SOUZA, 1997) dão maior importância ao arranjo institucional, a intenção deste trabalho é mostrar como se dá a interação dessas duas esferas.

Através da pesquisa de campo, pretende-se mostrar que há uma diferença quantitativa e qualitativa da participação popular no Orçamento Participativo. A idéia é de que as associações de bairro que já tinham uma tradição de reivindicação junto aos órgãos públicos se adaptaram rapidamente ao processo com conquistas expressivas de demandas, enquanto que os bairros que não possuíam associações, ou que eram pouco representativas não obtiveram ganhos. Para o trabalho de campo foram escolhidas dois conjuntos de bairros que se localizam na Sub Região Barreiro e na Sub Região Centro-Sul (Regional Barreiro e Centro-Sul). A Regional Barreiro caracteriza-se por ter vários bairros com tradição associativa, é considerada uma região de bairros operários, onde grande parte das lideranças comunitárias tem ligação, ou esteve ligada, com o movimento sindical. A Regional Barreiro sempre teve, ao longo dos anos, altos índices de participação popular no OP e as obras aprovadas são prioritariamente de infra-estrutura. Já a Regional Centro-Sul tem como característica principal o contraste entre bairros de classe alta e média e ao redor desses bairros um grande número de vilas e favelas. A participação no OP é prioritariamente das vilas e favelas, as associações dos bairros geralmente encontram dificuldade para aprovar obras. As demandas da Centro-Sul concentram-se na área de urbanização de vilas e favelas.

O que interessa neste estudo é saber qual a importância do Orçamento Participativo para a população. Por que a participação da população

se dá de forma diferenciada de acordo com as sub-regiões e bairros? No que difere esta participação? Por que a participação de setores da classe média é tão baixo? A resposta às reivindicações são satisfatórias? Até que ponto o Orçamento Participativo é flexível a mudanças? Quais as possíveis mudanças que estariam ocorrendo nos órgãos públicos e nas comunidades?

O objetivo geral da pesquisa é fazer um estudo do Orçamento Participativo implantado pela prefeitura de Belo Horizonte, tendo como referência a experiência de Porto Alegre, ressaltando os fatores que explicam seu desempenho tanto do ponto de vista da sua estrutura de funcionamento como do processo de implementação e interação com os movimentos populares. Assim sendo, meu objetivo principal é investigar quais os fatores que têm efetivamente afetado os resultados do OP. Em outras palavras, trata-se de privilegiar na análise dimensões como: o modo como foi estruturado o Orçamento Participativo, a tradição das associações de bairro, capacidade de processamento de demandas, o grau de representatividade e nível de participação dos movimentos e grupos sociais presentes no processo de consolidação do OP.

## Capítulo 2

### O PT na Prefeitura de Belo Horizonte e o Orçamento Participativo

Em 1993 a Frente BH Popular (PV, PCB, PC do B, PSB e PT) assumiu a Administração Municipal de Belo Horizonte com a promessa de transformar a cidade. Pretendia-se fazer uma inversão de prioridades no sentido de atender interesses das classes menos favorecidas:

“Com atenção permanente aos interesses da maioria, vamos enfrentar os grupos privilegiados. E, em linha direta com o povo, debater em profundidade os graves problemas da cidade e a situação do país, mostrando alternativas a tudo isso que está aí. Vamos ao encontro da população nos bairros, favelas, sindicatos, associações, fábricas, lojas, bancos, escolas; os intelectuais, os profissionais liberais, os proprietários insatisfeitos, as donas-de-casa, os jovens. Em nome da vida, da dignidade. Para fazer de nossa Belo Horizonte um espaço de justiça social, do bem comum. Com trabalho e alegria, que dias melhores virão.” (panfleto de campanha)

Dessa forma, o Orçamento Participativo foi escolhido pela Administração de Patrus Ananias como o principal instrumento de participação popular moldado nos princípios de transparência administrativa e inversão de prioridades. Pretendeu-se assim colocar em prática a principal meta de campanha que era a elaborar o orçamento municipal de forma participativa e regionalizada, sobretudo com participação popular. Além da inserção das camadas populares na

definição de prioridades a intenção era de que as pessoas se interessassem do funcionamento do orçamento municipal.

A intenção da nova Prefeitura era, através do Orçamento Participativo, promover uma melhor distribuição do orçamento municipal, tentando quebrar com o clientelismo tão comum nas administrações anteriores, onde vereadores e representantes do poder público eram ligados a determinadas obras e conquistas sociais. O OP poderia assim oferecer um canal direto entre a população e a Prefeitura sendo as obras determinadas através de critérios democráticos mais transparentes.

De acordo com os mentores do OP/BH os objetivos eram:

**“A longo prazo objetiva-se:**

- garantir o exercício ativo da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas;
- garantir o redirecionamento do governo municipal para o atendimento das necessidades sociais básicas, através de procedimentos democráticos.

**Os objetivos de médio prazo são:**

- garantir o direito à informação ampla sobre a Administração Pública, concebido como um direito social básico;
- capacitar os cidadãos para formularem e expressarem opiniões sobre as prioridades orçamentárias do governo municipal;
- incentivar a organização da população em entidades coletivas capazes de agregar interesses e opiniões, fortalecendo assim a sociedade civil.

**A curto prazo objetivamos:**

- valorizar e envolver as entidades organizadas já existentes na cidade, incorporando associações de moradores, sindicatos, grupos culturais,

grupos de jovens, comissões e conselhos setoriais (saúde, educação, meio ambiente), etc;

- envolver o maior número possível de pessoas, de forma direta e indireta, na discussão sobre as prioridades de investimentos para a cidade;

- democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da PBH, especialmente as relações entre receitas e despesas;

- definir as prioridades de investimentos nas regionais compatibilizando-as com as diretrizes setoriais” (relatório Participação Popular na Elaboração do Orçamento Municipal de Belo Horizonte - Secretaria de Planejamento/Secretaria Municipal de Governo, 18/06/93)

As experiências de participação popular em Administrações Municipais tiveram impulso a partir da década de 70. Diversos programas procuraram, de diferentes formas, fazer a ligação entre órgãos públicos e população, principalmente via associação de bairro, entidades sindicais e outras entidades comunitárias.

A experiência de participação popular na elaboração do orçamento público municipal no Brasil tem uma história um tanto quanto recente, somente acontece em Diadema (SP - a partir de 1982) e posteriormente em Vila Velha (ES), Porto Alegre (RS), Ipatinga (MG), Icapuí (CE), São Paulo (SP), dentre outras cidades. Portanto a proposta de Orçamento Participativo de Belo Horizonte teve, mesmo que incipientes, um certo número de experiências para se basear, no entanto a estrutura de funcionamento do OP/BH possui características singulares.

## 2.1 - Estrutura de Funcionamento

A estrutura, as regras e o funcionamento do Orçamento Participativo foram resultado de reuniões e discussões entre diversos representantes da administração direta e indireta municipal. Constituiu-se então um fórum para discutir e preparar o OP/BH. Decidiu-se então que a participação popular teria carácter deliberativo de acordo com as prioridades orçamentárias escolhidas em cada regional. Em relação aos recursos a serem aplicados foi definido um valor de 5% (15 milhões de dólares em 1994) da receita (50% da capacidade de investimento da Prefeitura em 1994, a outra parte seria para obras estruturantes da cidade). Metade dos recursos seria distribuído de forma equitativa entre as regionais, a outra metade seria dividida baseada em um Índice de Qualidade de Vida Provisório<sup>2</sup>.

Tabela 1  
**ÍNDICE PROVISÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS  
 PARA INVESTIMENTOS**

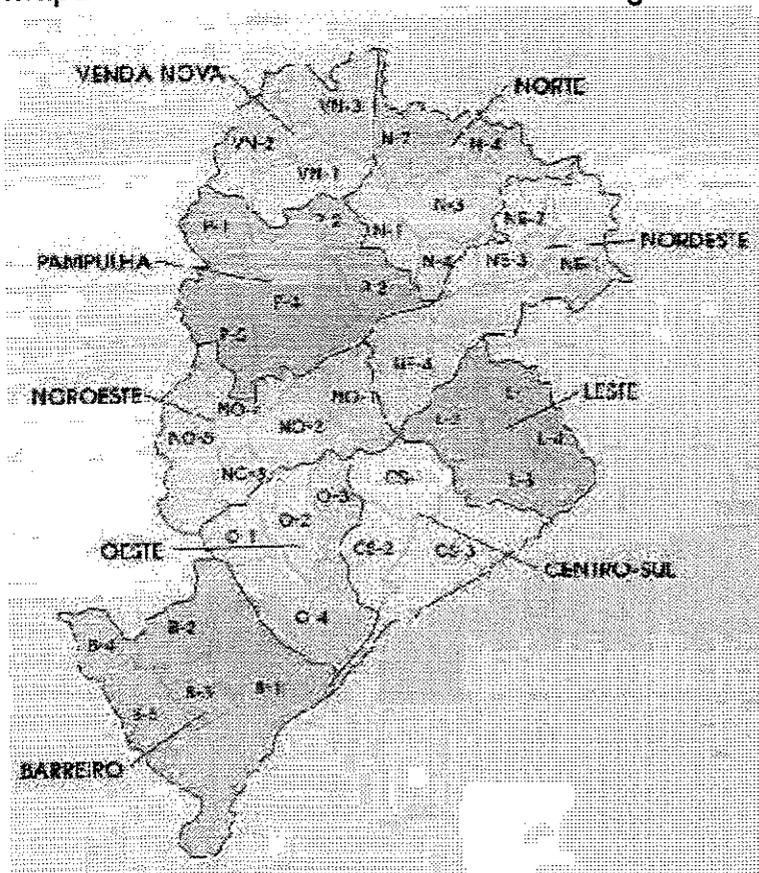
REGIONAL	POPULAÇÃO (HAB)	RENDA MÉDIA (S.M.)	COTA DE RECURSOS (%)
BARREIRO	219.873	4,30	12,95
CENTRO SUL	249.862	14,70	7,24
LESTE	251.118	6,70	12,48
NORDESTE	248.406	5,80	13,24
NOROESTE	338.753	6,50	17,17
NORTE	147.000	4,10	8,75
OESTE	249.059	7,50	11,77
PAMPULHA	106.330	9,50	4,24
VENDA NOVA	198.475	3,70	12,17

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento/PBH  
 Censo Demográfico IBGE 1991

<sup>2</sup> Basicamente os critérios para compor o índice foram: população e renda média de cada região. Este índice deve ser substituído no Orçamento Participativo/99 pelo Índice de Qualidade de Vida Urbana - IQVU.

Em relação a cada região definiu-se que em cada uma delas a população escolheria os membros das Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo - COMFORÇAs. Além disso, foram criadas subdivisões em cada regional no intuito de promover um maior acesso da população no processo de orçamento participativo, estas subdivisões levaram em conta densidade populacional e proximidades geográficas (vide mapa abaixo).

**Mapa 1 – Cidade de Belo Horizonte: Regionais e subregiões do OP**



Durante os anos de 1993 a 1997 a estrutura de funcionamento do processo de Orçamento Participativo não sofreu grandes mudanças. O processo acontece em três rodadas. Na primeira, que é para toda a Regional, é apresentado um resumo do que vem a ser o Orçamento Participativo, a situação financeira da Prefeitura, os projetos em andamento e o cronograma das reuniões. A segunda rodada acontece separadamente para cada sub-região, definidas a partir de critérios de homogeneidade. As discussões são a nível da Regional, quando é apresentada a situação econômica-social e o montante de recursos através de vídeos e informativos. Há ainda a entrega dos formulários para que se possa fazer o levantamento de prioridades. Portanto, nas duas primeiras rodadas procura-se mostrar o que é orçamento, a situação financeira da Prefeitura, a realidade social da região e discussão das prioridades.

A discussão das prioridades pode ser considerada como uma das fases mais importantes do Orçamento Participativo porque deveria ser o momento em que a comunidade discutiria internamente os problemas do bairro. A definição das prioridades acontece de forma diferenciada de acordo com cada regional, no caso das regionais Centro Sul e Barreiro a diferença básica é que no caso da primeira há um acompanhamento por parte da regional nas discussões de bairro, já no caso da regional Barreiro a comunidade organiza os encontros e define as prioridades por conta própria.

A terceira rodada, a nível da Regional, é para receber os formulários, que são preenchidos em reunião que acontece em cada bairro geralmente promovida pela associação com os moradores locais. Em alguns casos há um intercâmbio entre bairros vizinhos, e o representante de cada pedido faz uma explanação sobre a sua importância. Logo após essa rodada é feita a eleição dos delegados que irão compor o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias onde acontece a definição das obras que serão executadas.

Os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, onde serão definidas as obras a serem executadas são formados por:

- \* 50 cidadãos eleitos nas Assembléias Populares (3ª rodada), distribuídos de acordo com o peso relativo da população total da região;*
- \* para cada 50 presentes na 3ª rodada, a Região terá direito a mais um representante, comprovados através de lista de presença;*
- \* um representante de associação de morador de cada bairro e vila da região, escolhido na terceira rodada das Assembléias Populares por subregião;*
- \* um representante de cada entidade organizada, de caráter regional (grupos de jovens, de mulheres, culturais, comissões locais de saúde, conselho de escolas, etc) até no máximo de 20 representantes, indicados pelas próprias entidades, em reunião para discussão específica deste ponto, caso tenha mais de 20 entidades na região.*

*Compete aos Fóruns:*

- \* discutir as prioridades de investimento levantadas nas subregiões;*

*\* aprovar 9 prioridades de investimento que beneficiem os moradores da região;*

*\* escolher 3 representantes para participar do Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias;*

*\* acompanhar e fiscalizar a execução do Orçamento Municipal a nível da Administração Regional. Para isso, deve-se eleger uma Comissão Regional de Fiscalização da Execução do Orçamento; (Como será o processo de participação popular na elaboração do Orçamento Municipal - ofício de circulação interna)*

Porém, antes do Fórum acontece a Caravana de Prioridades. É o momento em que os delegados fazem visitas aos locais onde estão sendo requisitadas as obras. A intenção das Caravanas é a de conhecer os problemas da cidade, informando as pessoas para que possam votar as prioridades de maneira mais consciente. Durante o Fórum são eleitos representantes para participar do Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias onde entregam os Planos de Obras Regionais ao Prefeito.

<b>ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO OP</b>	
<b>1ª Rodada - Geral</b>	
- apresentação das regras do OP - balanço financeiro; - projetos em andamento; - cronograma das reuniões;	Caráter da reunião: - informativo; - educativo;
<b>2ª Rodada - Em cada subregião</b>	
- apresentação da situação econômica da Prefeitura e recursos disponíveis; - entrega de formulários para levantamento de prioridades;	Caráter da reunião: - informativo; - preparatório;
<b>3ª Rodada - Por Regional</b>	
- recepção dos formulários; - discurso de lideranças em defesa da prioridade solicitada; - eleição dos delegados para o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias;	Caráter da reunião: - preparatório; - discussões preliminares;
<b>Caravana de Prioridades</b>	
- excursão ao local das obras solicitadas;	Caráter da reunião: -
<b>Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias - Geral</b>	
- escolha das prioridades;	Caráter da reunião: - deliberativo;

## **2.2 - As Arenas Decisórias**

A partir da descrição do modo de funcionamento do OP/BH, é possível destacar três momentos distintos na sua execução: a captação de demandas, a agregação de demandas, e a definição das demandas a serem atendidas. Estes três momentos ocorrem em espaços ou arenas distintos:

### **2.2.1 - Espaço de definição de demandas (instância de informação)**

Neste espaço são identificadas as principais demandas da população do bairro e o grau de prioridade de cada uma delas. É levado em consideração a compatibilidade da demanda com a verba destinada ao OP. Os principais articuladores deste processo são as lideranças comunitárias via associação de bairro. Nesta etapa do processo a associação de bairro tem um papel fundamental, é necessária uma grande capacidade de mobilização dos moradores para que participem das discussões das prioridades, desta forma, procura-se garantir não só que se faça uma reivindicação que seja prioritária para o bairro, mas também que as pessoas se interessem em participar das outras etapas do OP. Neste espaço pode-se observar o grau de representatividade das associações, qual o nível de envolvimento das lideranças e da comunidade com o Orçamento Participativo e seu nível de independência em relação ao poder público.

Funcionários da Administração Municipal e políticos locais também têm o costume de atuar nesta arena. Na Regional Centro-sul, por exemplo, funcionários encarregados da execução do OP organizam reuniões por bairros/regiões e ajudam a escolher as prioridades a serem apresentadas. Dessa forma, interferem não só na definição das prioridades, mas também na mediação de conflitos entre associações e lideranças. Já na Regional Barreiro há uma maior autonomia das associações, que fazem suas reuniões sem a participação de funcionários da Prefeitura. No entanto, há uma certa influência de alguns funcionários nas tomadas de decisões na medida em que: a) atuam como mediadores de conflitos; b) alguns funcionários que trabalham diretamente com o OP atuavam junto à comunidade como lideranças. Por outro lado, há uma tensão constante entre os funcionários da Prefeitura e as lideranças, principalmente no que se refere ao andamento das obras. O atraso de obras e a falta de verbas são os principais fatores de conflitos. Muitas lideranças reclamam também da relação com os técnicos que executam os projetos que nem sempre estão dispostos a discutir o projeto e possíveis alterações.

Alguns vereadores também procuram atuar nesta arena, mobilizando e participando junto a comunidade das discussões de prioridades. Em alguns casos, como no bairro Serra Verde (Regional Venda Nova), a mobilização da comunidade é feita através de uma vereadora que coloca vários ônibus à disposição da comunidade. Como eram eleitos muitos delegados do bairro, eles conseguiam aprovar quase todas as suas reivindicações. Este tipo de atuação

acaba por criar distorções na medida em que outros bairros deixavam de ter as suas reivindicações atendidas. Em outros casos alguns vereadores tentaram associar as conquistas do OP ao seu nome, inclusive com a colocação de faixas com seus nomes. Este tipo de atitude, na maioria dos casos, foi rejeitada pela comunidade. De acordo com os responsáveis pelo OP nas Regionais Centro Sul e Barreiro a atuação dos vereadores ainda é muito tímida no Orçamento Participativo, mesmo os vereadores ligados à Administração Municipal.

### **2.2.2 - Espaço de agregação de demandas (instância pré-decisória)**

Na terceira rodada do Orçamento Participativo, como foi dito, ocorre a entrega dos formulários, a defesa das prioridades e a eleição dos delegados para o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. No Fórum, basicamente, três fatores tendem a definir a escolha de uma prioridade: em primeiro lugar o número de delegados eleitos por determinada comunidade, em segundo a natureza da obra solicitada e em terceiro a argumentação discursiva. É na terceira rodada que se inicia a construção desses fatores. Além disso, é nesta etapa onde ocorrem as primeiras negociações entre lideranças de regiões diferentes.

Nesta etapa são apresentadas as prioridades de cada subregião e as lideranças fazem a defesa da sua solicitação através de argumentos. Procuram mostrar por que tal obra foi solicitada e o impacto da sua realização para a comunidade. Funcionários da Administração Municipal incentivam as discussões e

as alianças entre grupos com menor representação. A arena de agregação de demandas é onde os atores medem suas forças e procuram formar alianças.

As comunidades que têm maior tradição associativa tendem a ter participação mais autônoma no OP e muitas vezes conseguem aprovar as suas reivindicações. Na Regional Barreiro, por exemplo, existe uma associação que surgiu junto com o movimento operário da década de 70, como é o caso da Associação Comunitária do Bairro Lindéia, por outro lado a Associação de Moradores do Bairro Tirol - AMOBAT, foi fundada em março de 1994 e trabalha em conjunto com outras duas (Associação Comunitária Túnel de Ibirité e Associação Comunitária Itaipú). Em alguns casos, no entanto, as comunidades com maior carência em infra-estrutura, conseguem mobilizar grande número de pessoas a participar do OP, porém, em alguns casos assim que a reivindicação é atendida há um refluxo na participação.

A eleição dos delegados define as chances de cada reivindicação ser aprovada. Alguns acordos entre associações são definidos anteriormente, já nas primeiras reuniões de bairro, em outros casos associações se unem para ter maior chance de conseguir que uma reivindicação seja aprovada. Neste caso, fazem um acordo em que uma associação retira a sua reivindicação em apoio a outra e no próximo ano é apoiada. Há ainda, reivindicações que são comuns a dois bairros que acabam se unindo.

Do ponto de vista analítico pode-se considerar que esta rodada do OP é fundamental dentro do processo na medida em que:

- a) são definidos os delegados que vão participar do Fórum;
- b) é feita a avaliação da força das associações;
- c) são feitas alianças e negociações entre as associações;

Assim sendo, a aprovação ou não de uma demanda tem grande peso das avaliações e decisões tomadas nesta arena.

### **2.2.3 - Instância de decisão**

No Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias são definidas as obras que irão ser executadas a partir do próximo ano e os membros das Comissões Regionais de Fiscalização do Orçamento - COMFORÇAs. Essas comissões têm como objetivo fiscalizar e discutir o andamento das obras. Como foi dito no Capítulo 2, antes do Fórum os delegados participam da Caravana de Prioridades que tem como objetivo oferecer uma visão geral dos problemas da região e sensibilizar as pessoas para problemas de maior .

Durante o Fórum as lideranças tentam as últimas alianças até a votação das prioridades. É necessário ressaltar que a importância da participação da associação não se resume na figura de suas lideranças e/ou presidentes. Este

ponto é fundamental já que, diferentemente das tentativas em administrações anteriores de uma gestão participativa, torna-se necessário o envolvimento dos moradores no processo de escolha de prioridades e no próprio processo do Orçamento Participativo, seja nas primeiras rodadas ou no Fórum de Prioridades. Uma vez que também são eleitos cidadãos comuns.

Nesta hora é importante o critério da proporcionalidade adotado como forma de garantir aos bairros com maior número de representantes um maior número de delegados, conseqüentemente maiores possibilidades de se aprovar uma reivindicação. A estrutura de funcionamento do OP abre possibilidade de participação de qualquer cidadão comum. Se um grupo de moradores se reúne e leva uma determinada reivindicação ao OP, independente da associação do bairro, ela concorre igualmente com as outras prioridades apontadas. O número de delegados que esse grupo conseguir eleger vai influenciar bastante na aprovação, ou não, da prioridade indicada.

A estrutura de funcionamento do OP oferece a possibilidade de se observar a reprodução do jogo partidário no plano associativo. Em primeiro lugar, a decisão final de quais obras serão realizadas cabe aos delegados, que são eleitos em assembléias, ou seja, as pessoas que participam do OP deliberam em primeira instância quais as prioridades a serem apresentadas porém, a decisão final do que vai ser realizado fica a cargo dos seus representantes eleitos.

Outro aspecto que chama a atenção diz respeito às alianças e negociações que são feitas entre as associações e os delegados. Tal qual no plano político/partidário é preciso fazer uma avaliação de forças para se estabelecer as alianças. Nem sempre é vantajoso uma associação que tem grande número de delegados se aliar a outra equivalente pois, nem sempre os recursos são suficientes para satisfazer as necessidades das duas. Dessa forma, algumas lideranças dessas associações procuram o apoio de associações que têm número menor de delegados e que a demanda da comunidade seja por obras de pequeno porte. Assim, o apoio mútuo garante a aprovação das duas reivindicações.

### **2.3 - Situação Atual do OPBH**

O objetivo deste capítulo é fazer um levantamento da participação popular e da situação física do OPBH nos seis anos de seu funcionamento. Além disso, será feita uma avaliação da participação e das obras aprovadas nas Regionais Centro-Sul e Barreiro. Esta avaliação procurará relacionar os dados atuais com os objetivos iniciais do OP, descritos no Capítulo 2.

Em relação à participação observa-se que houve um envolvimento crescente da população, associações e entidades diversas. Desde o OP94 houve um sensível aumento da participação popular até o OP96, porém, a partir do OP97 a participação começa a declinar intensamente (vide tabela abaixo). Essa queda na participação pode ser explicada em parte pelo fato de que a medida que uma comunidade consegue aprovar as obras prioritárias do seu bairro, as pessoas participam menos. Existe também, muita reclamação por parte dos presidentes de associação de bairro em relação à demora na execução de algumas obras. A queda na participação do OPBH será discutida mais detalhadamente no último capítulo.

**Tabela 2**  
**Número de pessoas envolvidas nas 2º etapa do OP 94, 95, 96, 97, 98 e 99**

	OP94	OP95	OP96	OP97	OP98	OP99/2000
Rodada*	2ª	2ª	2ª	2ª	2ª	2ª
Total de pessoas	4215	5323	11796	9586	3081	2905

Foi privilegiada a segunda rodada para evitar a dupla contagem e por ser a rodada em que são eleitos os delegados.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento/PBH - 1998

Em relação à distribuição dos recursos, houve um crescimento gradual dos valores, com exceção ao OP98 (vide tabela abaixo). De acordo com a Prefeitura a diminuição do valor destinado às obras, fez parte de um ajuste de caixa pois muitas obras dos OP's anteriores demandaram mais dinheiro para serem concluídas, desta forma diminuiu-se a verba para novas obras para que se pudesse terminar as anteriores. A partir de 1995 (OP96) os recursos destinados a habitação foram concentrados no OPH.

Tabela 3

**Distribuição de Cotas de Recursos Regionais e para Habitação no  
Orçamento Participativo 94/95/96/97/98/99\***

	OP94 (US\$)	OP95 (US\$)	OP96 (US\$)	OP97 (US\$)	OP98 (US\$)	OP99 (US\$)
Barreiro	3.358.538	1490750	3124939	2895953	1.951.200	7.264.700
Centro-Sul	2.565.992	1138964	2387160	2212236	1.389.486	5.547.700
Leste	3.304.604	1466810	3074724	2849417	1.840.000	6.852.000
Nordeste	3.394.880	1506883	3158738	2927275	1.891.200	7.200.000
Noroeste	3.946.829	1751873	3672480	3403371	2.225.000	8.352.000
Norte	2.834.560	1258173	2637271	2444019	1.694.300	6.231.200
Oeste	3.198.458	1419695	2975259	2757240	1.795.900	6.656.900
Pampulha	2.168.547	962550,4	2018271	1870377	1.286.000	4.914.000
Venda Nova	3.250.951	1442996	3024509	2802881	1.901.100	7.190.100
Sub-total	28.023.358	12438695	26073351	24162769	15.974.186	60.208.600
Habitação	-	-	5794078	6264422		
Total	28.023.358	12438695	31867429	30427191	15.974.186	60.208.600

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento - 1998

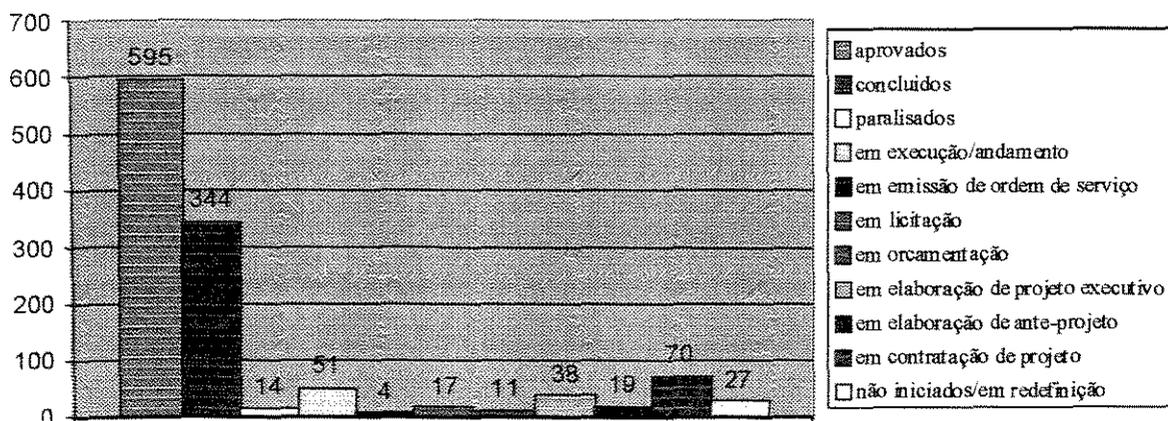
OBS: Os recursos destinados pela PBH para as regionais diferem um pouco dos aprovados nos Fóruns Regionais uma vez que a somatória dos custos estimados nem sempre coincide com o valor total previsto.

\*Os valores foram padronizados através do fator de correção da revista Indicadores DIESP, nº 68, set/out.1998. Foi usado o IGP do mês base JUL-98 e transformado em US\$ de julho de 1998.

### 2.3.1 - Situação Física (1993 a 1998)

Durante os cinco primeiros anos de funcionamento (1993 a 1997) foram aprovadas 595 obras (vide gráfico abaixo), sendo que, a maioria (344) já foi concluída. Outras 70 estão em contratação de projeto e 51 em execução/andamento. As obras paralisadas e não iniciadas/em redefinição somam 41. Pode-se dizer que no total desse período, o OP apresenta uma situação física satisfatória, principalmente se for observa essa situação ao longo dos anos.

### OP situação física

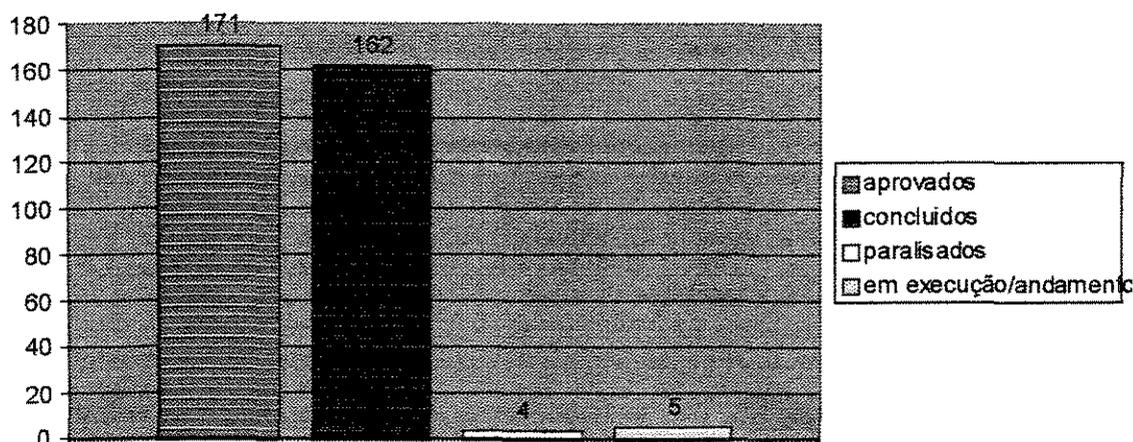


Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

No primeiro ano de funcionamento o OPBH apresentou algumas dificuldades no que diz respeito a execução das obras. Algumas ainda estão em andamento e outras foram paralisadas. Para o OP94<sup>3</sup> foram aprovadas muitas obras de pequeno porte, que nem sempre eram possíveis de serem executadas por problemas técnicos (por exemplo, era aprovada uma abertura de via, só que a execução do projeto envolvia desapropriação, ou obras complementares), além disso, algumas avaliações de custos foram sub estimadas e foram demandados recursos além dos aprovados.

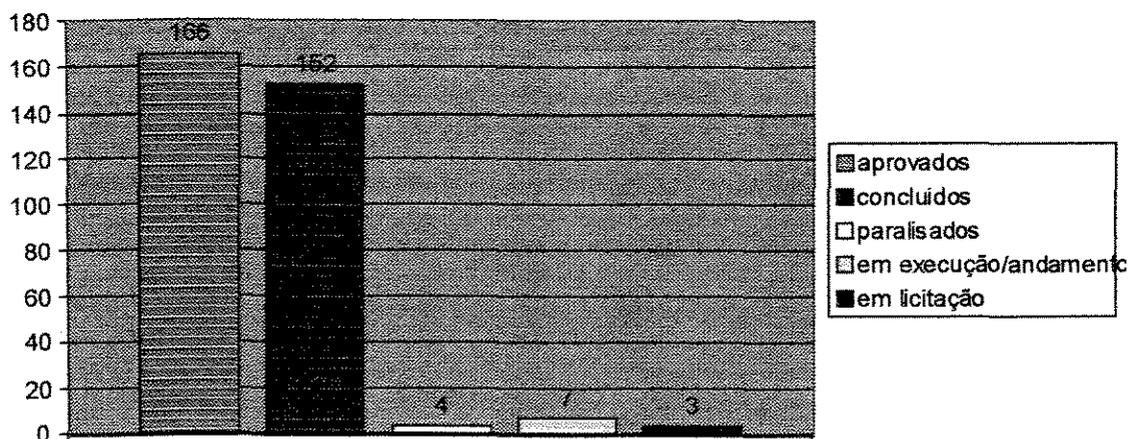
<sup>3</sup> O Orçamento Participativo de Belo Horizonte começou no ano de 1993, quando foram escolhidas as prioridades para o ano de 1994. Sendo assim, o OP94 foi realizado no ano de 1993, a mesma regra valendo para os outros casos.

### OP94 situação física



Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

### OP95 situação física



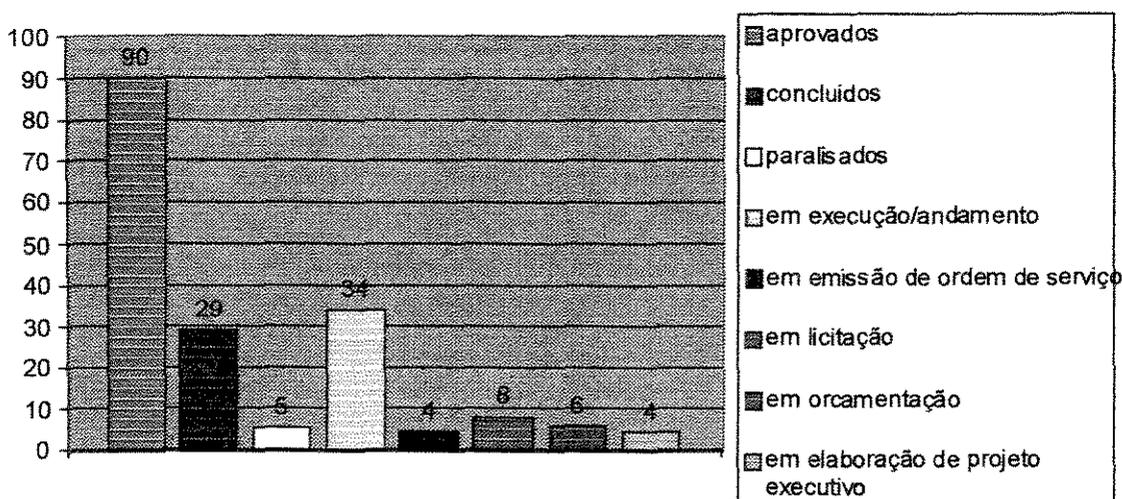
Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

Para o OP96 foram feitas algumas mudanças, dentre as principais destaca-se a introdução do Fórum da Habitação em 1995. Essa temática foi tomada em separado devido aos inúmeros problemas na Região Metropolitana de Belo Horizonte e ao forte movimento dos "Sem Casa" que de diversas formas

pressionavam a Prefeitura. Outra mudança, que deu maior agilidade ao processo de implementação das obras escolhidas, foi a diminuição do número de prioridades a serem atendidas por regional. Procurou-se evitar dessa forma uma das grandes falhas apontadas no Orçamento Participativo que era a demora na execução das obras.

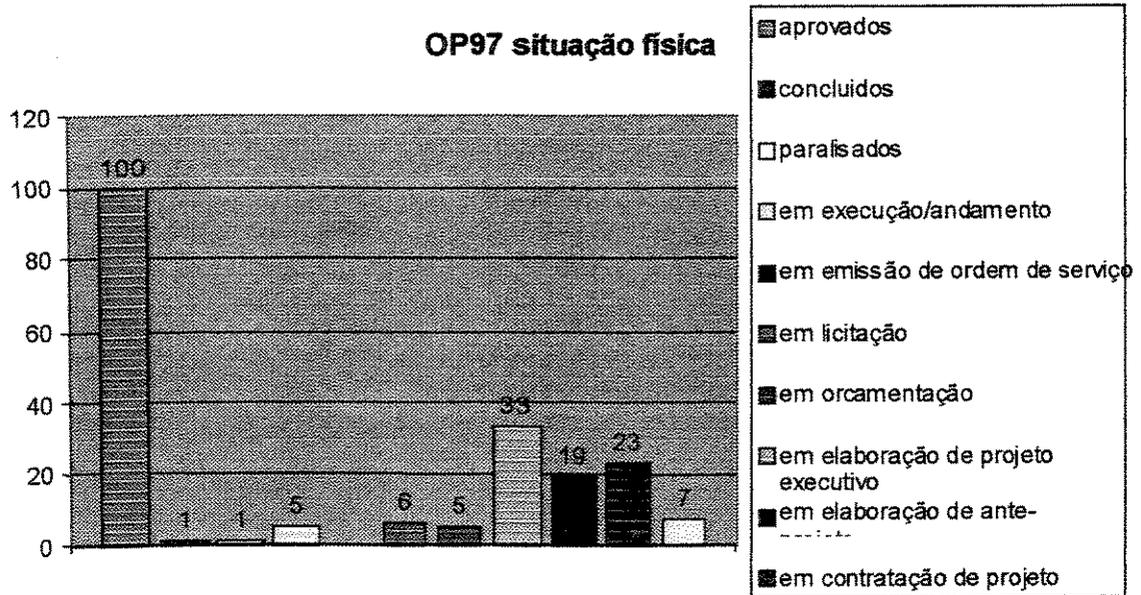
Essas mudanças contribuíram para que as pessoas ampliassem as discussões de prioridades para além de problemas muito específicos. Dessa forma, as pessoas foram levadas a discutir prioridades que tivessem maior impacto no bairro.

#### OP96 situação física



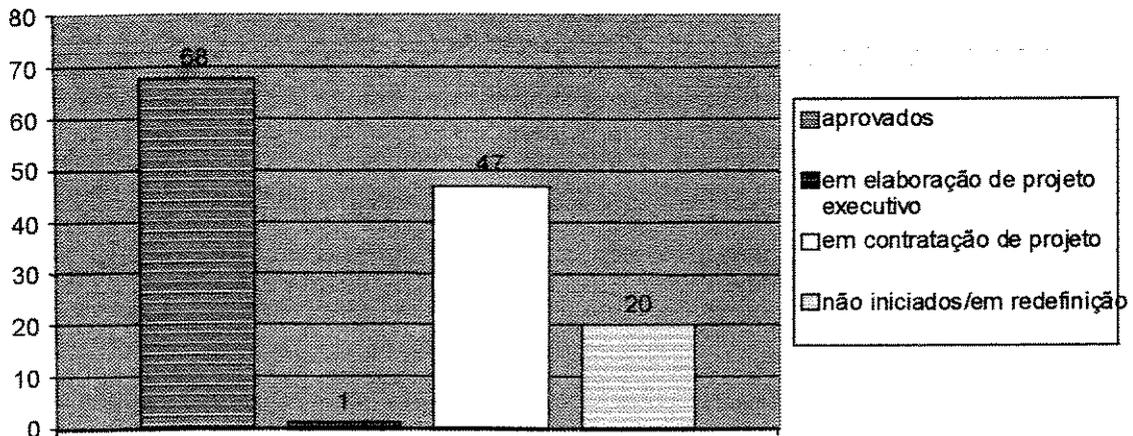
Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

**OP97 situação física**



Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

**OP98 situação física**



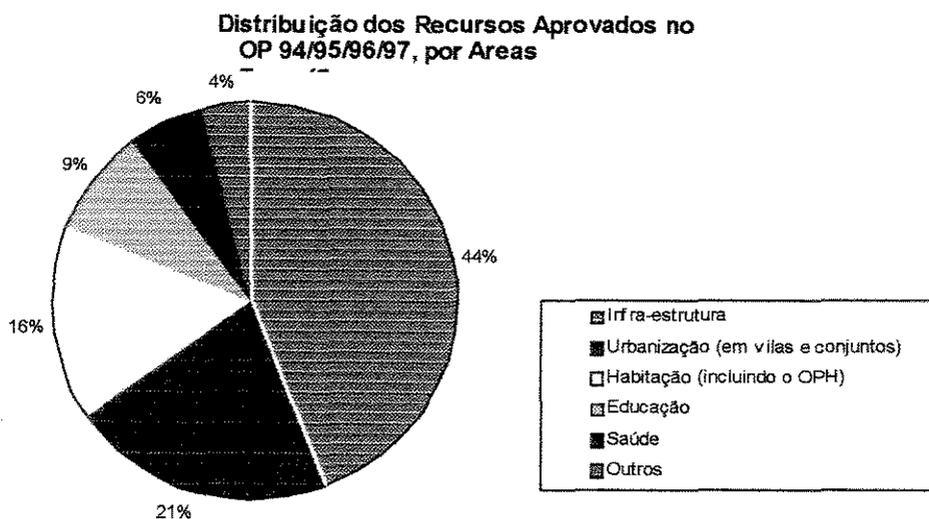
Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

As mudanças promovidas para o OP96 procuravam dar conta do problema de demora de execução das obras. A idéia era de que o grande número

de obras pontuais estaria contribuindo para a demora na execução das mesmas, isto porque envolvia um lento processo burocrático de elaboração do projeto e licitação. No entanto, apesar das mudanças há um grande problema em relação ao tempo de execução das obras como pode ser observados nos gráficos acima (OP96/97/98).

### 2.3.2 - Distribuição de recursos por setor

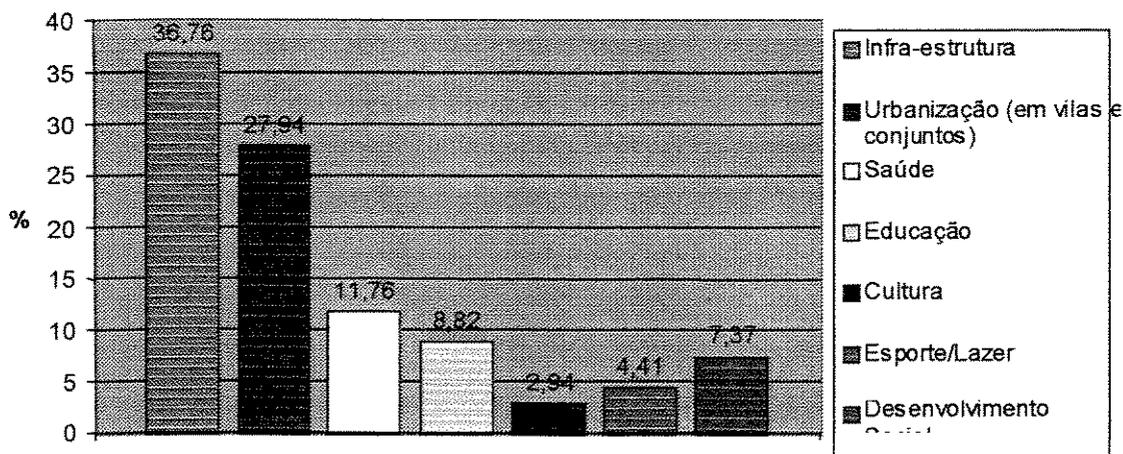
Em relação a distribuição dos recursos por setor, verifica-se que a grande maioria concentrou-se nas áreas de infra-estrutura e urbanização de vilas e favelas. Este dado parece indicar que o OP vem conseguindo atender prioritariamente a população de baixa renda e áreas carentes.



Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

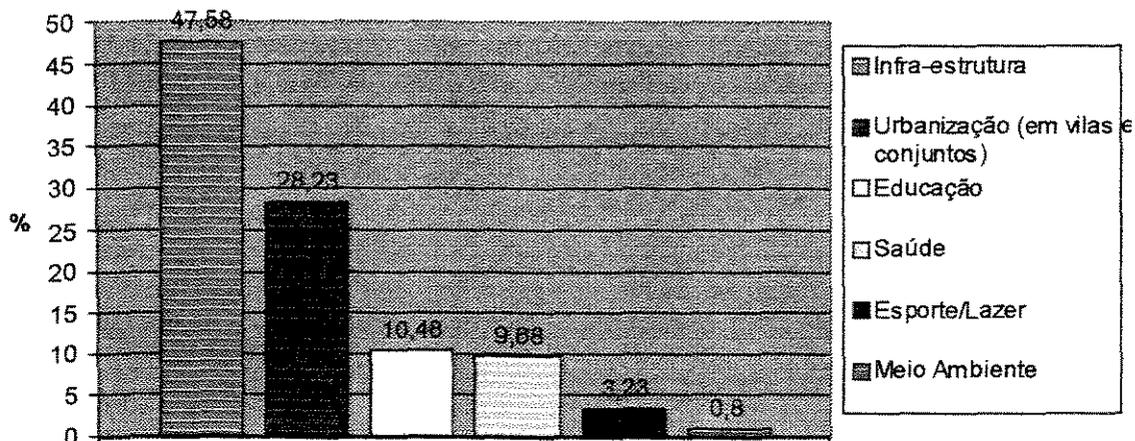
No entanto, nos anos de 1997 e 98 o peso das obras de infraestrutura e urbanização de vilas e favelas continuou (vide gráficos abaixo) predominando, o que mostra que estes problemas estão longe de serem resolvidos. Por outro lado, uma das críticas que se faz ao OP é de que ele teria um caráter exclusivamente “obreiro”, ou seja, o OP seria simplesmente um espaço para se aprovar obras, não cumprindo assim os objetivos iniciais do projeto. Este ponto será discutido nos próximos capítulos.

#### OP98 obras e empreendimentos por setor



Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

### OP99 obras e empreendimentos por setor



Fonte: PBH – Secretaria de Planejamento

Reivindicações referentes a área social, esporte e meio ambiente sempre estiveram presentes no OP, no entanto a aprovação desse tipo de demanda é difícil visto que a maioria das reivindicações são de obras de infraestrutura, em muitos casos, obras em áreas de risco. No entanto, são eleitas algumas prioridades que acabam sendo aprovadas.

É preciso destacar que a inversão de prioridades não é só um dos objetivos do OP, mas faz parte do programa de governo do Partido dos Trabalhadores. Nesse sentido, o grande número de obras de infraestrutura aprovadas é um dos indicadores de que está sendo seguida essa política. No

entanto, a quantidade de recursos destinada ao OP e o modo como o processo está estruturado faz com que as comunidades que têm os problemas de infraestrutura resolvidos deixem de indicar outras prioridades, seja por ser uma obra de custo elevado ou por ser menos urgente. Estes aspectos serão melhor discutidos nos próximos capítulos.



## Capítulo 3

### O Orçamento Participativo de Porto Alegre

#### 3.1 - Breve histórico

O Orçamento Participativo de Porto Alegre, embora tenha sido uma das principais referências para o OP/BH, difere bastante no que diz respeito à sua estrutura e no modo de participação popular. Pode-se dizer que, a grande influência da experiência de Porto Alegre na experiência de Belo Horizonte diz respeito aos princípios e objetivos que nortearam a proposta original. Em primeiro lugar, parte-se da idéia da inversão de prioridades, ou seja, dar maior atenção à população de baixa renda. Em segundo lugar, que se caracteriza como a *novidade*, trata-se da inserção da participação popular organizada, de forma direta, nas decisões da Administração Municipal, mais especificamente, em parte do orçamento.

A intenção era promover um novo espaço público em que a participação popular não se restringisse apenas em fazer reivindicações, mas que se pudesse determinar onde seria alocado o dinheiro público. Almejava-se assim, que se proporcionasse condições para o desenvolvimento de conquista da cidadania da população excluída. Há ainda, um terceiro objetivo geral que é a

tentativa de tornar transparente as decisões da Administração Municipal, criando assim um novo mecanismo de formação de opinião pública.

Porém, a história da implantação do OP/POA, durante a gestão do prefeito Olívio Dutra, mostrou que estes objetivos, para serem alcançados, iriam demandar tempo e uma constante reestruturação no modo de funcionamento do OP. Já no primeiro ano de funcionamento houve uma mobilização expressiva dos movimentos sociais organizados e da população (vide tabela 1), principalmente através das associações de bairro, que se preocuparam prioritariamente em reivindicar obras através do Plano de Obras, contrariando assim, a expectativa de uma discussão mais ampla que envolvesse não só a alocação dos investimentos, mas também a receita e despesas da Prefeitura. No lado dos movimentos populares a frustração ocorreu pelo fato de que houve um grande número de reivindicações que não foram atendidas.

No que se refere à participação popular, de acordo com a Tabela 1, pode-se perceber que esta vem crescendo ao longo dos anos. No começo a participação foi pequena tendo em vista os problemas já citados como o desconhecimento do modo de funcionamento e os poucos recursos disponíveis para obras, dentre outros.

Tabela 4

**DEMONSTRATIVO NÚMERO DE PARTICIPANTES NAS REUNIÕES DO  
ORÇAMENTO**

REGIOES	1990	1991	1992	1993	1994	1994	1995*-*-*	1996	1997	1998	1999	
	1ª	1ª	1ª	1ª	1ª	1ª	c	1º	1º	1º	1º	
Ilhas	14	33	32	148	58	58	Ilhas/Humaitá/Naveg.	195	131	246	271	347
Noroeste	5	15	37	68	112	112	Noroeste	273	215	476	498	499
Leste	52	90	125	235	166	166	Leste	243	214	204	591	610
Lomba	24	44	55	207	124	124	Lomba do Pinheiro	823	676	792	1298	1885
Norte	34	47	90	208	209	209	Norte	240	175	339	538	359
Nordeste	5*		55	604	323	323	Nordeste	485	396	530	696	1424
Partenon	22	74	174	210	270	270	Partenon	595	638	500	465	768
Restinga	0**		66	144	196	196	Restinga	404	589	834	922	1409
Glória	10	55	104	127	164	164	Glória	299	321	251	234	439
Cruzeiro	91	101	62	293	59	59	Cruzeiro	283	426	430	399	402
Cristal	6***		80	107	157	157	Cristal	195	240	278	251	452
Centro sul	49	44	89	320	156	156	Centro-Sul	1081	1159	1571	1162	1190
Extremo sul	16	64	118	485	238	238	Extremo-Sul	380	403	542	749	611
Eixo Baltazar	0	23	97	304	127	127	Eixo da Baltazar	376	352	287	528	487
Sul	14****		85	119	219	219	Sul	654	492	553	282	326
Centro	6	18	173	181	60	60	Centro	329	147	350	669	528
<b>TOTAIS RODADAS</b>	<b>348</b>	<b>608</b>	<b>1442</b>	<b>3760</b>	<b>2638</b>	<b>2638</b>		<b>6855</b>	<b>6574</b>	<b>8183</b>	<b>9553</b>	<b>11736</b>

\* Em 1993, a 2ª rodada foi apresentação do projeto cidade constituinte.

\*\* Em 1995 a região Ilhas foi agrupada à Humaitá/Navegantes e a região Eixo da Baltazar foi desmembrada, surgindo a região Noroeste

Fonte: Coordenação De Relações Com A Comunidade

A primeira experiência de Orçamento Participativo em Porto Alegre mostrou que era necessária uma reformulação do processo de participação para que a discussão não se restringisse à aprovação de obras. Sendo assim, era necessário criar mecanismos que incorporasse os grupos organizados e a população em geral num processo de discussão mais geral do orçamento e alocação dos recursos do Município. Outro problema, de ordem prática, dizia respeito à verba destinada às obras. Os recursos destinados ao OP eram

insuficientes diante do grande número de demandas. Tarso Genro exprime bem as dificuldades desta época:

“O governo, porém, não tinha recursos nem projetos. Era preciso, antes fazer uma profunda reforma tributária, gerar uma poupança local (por meio dos próprios impostos locais) e assim potencializar o governo da cidade para responder às demandas e criar um nível mínimo de credibilidade. Era necessário dialogar com a cidade, criar condições políticas para que os cidadãos acreditassem nos novos métodos de governar, os quais, pela primeira vez na história da cidade, incluiriam os cidadãos comuns.” (GENRO & SOUZA, 1997)

A prefeitura iniciou então um processo de negociação com a Câmara de Vereadores para que se fizesse uma reforma tributária, elevando a capacidade de arrecadação do Município. Os delegados e representantes do OP participaram destas negociações.

**Tabela 5**  
**Composição da Receita da Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1989 - 92**

RECEITA	1989	1990	1991	1992
Própria	47.9	53.1	53.5	59.1
Tributária	36.9	36.2	39.9	35.7
IPTU	8.9	5.8	13.1	13.8
ISSQN	22.0	22.5	19.7	15.9
Taxas	0.1	1.5	0.6	0.5
Patrimonial	7.3	12.7	8.6	18.8
Transferências	52.1	46.9	46.1	40.9
ICMS	37.3	33.2	30.1	27.3

FONTE: Prefeitura Municipal de Porto Alegre: Secretaria Municipal da Fazenda  
In SANTOS, 1996.

A reforma tributária, como destaca Maria R. Santos (SANTOS, 1996), foi importante tanto do ponto de vista quantitativo, com o aumento da arrecadação própria, como do ponto qualitativo. A autora mostra que a introdução de progressividade para a arrecadação do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU (principal fonte de receitas da Prefeitura) combinada com elevação da arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e a atualização da taxa de coleta de lixo fez com que aumentasse a arrecadação da Prefeitura ao mesmo tempo em que se diminuiu a dependência das transferências de recursos da União e do Estado.

### 3.2 - Estrutura e modo de funcionamento

Ao contrário de Belo Horizonte, onde já havia ocorrido anteriormente a divisão da cidade em subregiões, a Prefeitura de Porto Alegre, em 1989, discutiu com o movimento comunitário a divisão do município em regiões, seguindo critérios de afinidade política, cultural e territorial, sendo definidas 16 regiões:



- 1 Ilhas/humaitá/nagev.
- 2 Noroeste
- 3 Leste
- 4 Lom bra do Pinheiro
- 5 Norte
- 6 Nordeste
- 7 Partenon
- 8 Restinga
- 9 Glória
- 10 Cruzeiro
- 11 Cristal
- 12 Centro-Sul
- 13 Extremo-Sul
- 14 Eixo da Baltazar
- 15 Sul
- 16 Centro

Fonte: CRC/POA

Foram definidas também oito prioridades temáticas: saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação, organização da cidade. Posteriormente foram incluídas área de lazer, esporte e lazer, desenvolvimento econômico e

cultura. As discussões são feitas em cada região, que vão escolher quatro prioridades temáticas, isto tomando como base as prioridades levantadas pela comunidade dos bairros, vilas e favelas.

Com o objetivo de envolver a população e entidades organizadas de outros setores (sindicatos, movimento cultural, movimento estudantil, ecológico e outros) numa discussão dos problemas estruturantes da cidade e das políticas e gastos de serviços, foram criadas as plenárias temáticas. A discussão é baseada em temas e não por região. São discutidas as prioridades, projetos e diretrizes nas áreas de transporte e circulação; saúde e assistência social; educação; cultura e lazer; desenvolvimento econômico e tributação; e organização da cidade e desenvolvimento urbano (este dividido em saneamento e meio ambiente, habitação e urbanismo).

O OPBH apresenta uma semelhança em relação às rodadas de reuniões que ocorrem nas regiões de POA. São três rodadas, sendo que na primeira é feita a prestação de contas do Plano de Investimentos do ano vigente, tem como no caso de Belo Horizonte, um caráter didático onde se procura explicar como funciona o orçamento e são apresentados os critérios para elaboração do Plano do próximo ano; procurando assim, cumprir o objetivo de transparência do orçamento municipal.

**Quadro I**  
**Critério de Proporcionalidade de Delegados Segundo a Participação**

Nº de participantes na reunião	Proporção de delegados por participantes	Nº de delegados eleitos
Até 100	01 por 10	10
101 a 250	01 por 20	8
251 a 400	01 por 30	5
401 a 550	01 por 40	4
551 a 700	01 por 50	3
701 a 850	01 por 60	3
851 a 1.000	01 por 70	2
mais de 1000	01 por 80	proporcional

Fonte: GENRO & SOUZA, 1997

Após esta etapa, são realizadas rodadas intermediárias onde é feita a escolha das demandas e temas prioritários nas regiões. Funcionários da Administração Municipal participam com o objetivo de instruir a discussão da comunidade e apresentam suas propostas. São escolhidos novos delegados na reunião de maior participação seguindo os critérios já citados. Também é criada a comissão de acompanhamento e fiscalização das obras. Por fim, o Conselho do Orçamento Participativo – COP discute e vota a Lei de Diretrizes Orçamentárias para que seja encaminhada à Câmara Municipal.

Na segunda rodada a Prefeitura anuncia a estimativa de receita para o próximo ano e as despesas com pessoal, consumo, serviços de terceiros e

investimentos. É feita a escolha, de maneira direta, de dois conselheiros e dois suplentes por região e plenárias temáticas, para compor o Conselho do Orçamento Participativo, portanto, são eleitos 32 conselheiros titulares das 16 regiões e 10 conselheiros nas cinco plenárias temáticas. A função do Conselho é definir o Plano de Investimentos baseando-se na estimativa de receita feita pela Secretaria Municipal de Fazenda. São realizadas reuniões dos conselheiros com o prefeito para que se possa esclarecer em que situação se encontram as receitas públicas e como são feitas as projeções orçamentárias futuras. As reuniões são abertas ao público cabendo aos conselheiros direito a palavra e voto. Há ainda, a participação do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA, União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA, cada qual com um representante e mais dois representantes da Administração Municipal.

A distribuição dos recursos para cada região foi discutido e aprovado pelo Conselho do Orçamento Participativo e leva em conta a carência do serviço ou infra-estrutura urbana da região; população total da região; e prioridades temáticas escolhidas pela região. Esta distribuição vai ser feita, pelo menos até o ano de 1998, de modo bem distinto no OP de Belo Horizonte.

A cada critério são atribuídos pesos, distribuídos da seguinte forma:

#### CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA - PESO 4

de 0,01% a 20,99 %- nota 1

de 21% a 40,99 % - nota 2

de 41% a 60,99 % - nota 3

de 61% a 79,99 % - nota 4

de 80 % em diante - nota 5

#### POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO - PESO 2

até 30.999 habitantes - nota 1

de 31.000 à 60.999 habitantes - nota 2

de 61.000 à 119.999 habitantes - nota 3

acima de 120.000 habitantes - nota 4

Obs.: Fonte de dados do IBGE

#### PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO - PESO 4

Quinta prioridade nota 1

Quarta prioridade nota 2

Terceira prioridade nota 3

Segunda prioridade nota 4

Primeira prioridade nota 5

Somando-se as notas de todas prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

(Fonte: Site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Orçamento Participativo)

Dessa forma, chega-se a um indicador de planejamento para distribuição dos recursos em obras e serviços. Outros dois indicadores irão complementar a matriz orçamentária que irá ser enviada aos órgãos da prefeitura: a análise dos documentos apresentados pelas cinco plenárias temáticas (considerando-se os projetos e obras estruturantes que não se limitam a um ano); e a estimativa de gastos da Administração Municipal com os serviços prestados à comunidade.

<b>ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO OP PORTO ALEGRE</b>	
<b>Fevereiro</b>	<b>COP entra em recesso</b>
<b>Março</b>	<b>Preparativos da 1ª rodada</b> <i>.mobilização da comunidade pelos conselheiros e delegados</i>
<b>Março/Abril</b>	<b>1ª rodada – plenárias regionais e temáticas</b> <i>.prestação de contas feita pela Prefeitura</i> <i>.apresentação dos métodos e critérios do OP</i> <i>.avaliação da comunidade do Plano de Investimento do ano anterior</i> <i>.eleição de delegados</i>
<b>Março/Junho</b>	<b>Reuniões e plenárias intermediárias – regiões e temáticas</b> <i>.escolha de demandas e temas prioritários nas regiões e temática</i> <i>.eleição de delegados</i> <i>.a Prefeitura procura informar e instruir a comunidade sobre suas propostas</i> <i>.criação de comissões de fiscalização de obras</i> <i>.reativação dos fóruns de serviços nas regiões</i> <i>.votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias pelo COP</i>
<b>Junho/Julho</b>	<b>2ª rodada – plenárias regionais e temáticas</b> <i>.apresentação da despesa e estimativa de receita pela Prefeitura</i> <i>.entregas das prioridades das regiões e temáticas</i> <i>.eleição dos conselheiros titulares e suplentes por região e temática</i>
<b>Julho/Agosto</b>	<i>.posse do novo COP</i> <i>.definição do calendário de discussões</i> <i>.seminários sobre o OPPOA para conselheiros e delegados</i>
<b>Agosto</b>	<i>.elaboração da proposta orçamentária feita pelo GAPLAN</i> <i>.análise da proposta pelos órgãos da Prefeitura</i>
<b>Agosto/Setembro</b>	<b>Conselho discute e vota proposta orçamentária. Discussão no COP sobre critérios para distribuição de recursos</b>
<b>Outubro/Dezembro</b>	<b>Conselho reúne com Secretarias para discutir o Plano de Investimento</b>
<b>Novembro</b>	<b>Votação da proposta orçamentária feita pela Câmara e acompanhada pelos conselheiros</b>
<b>Dezembro a Julho do Ano Seguinte</b>	<b>Reuniões do Conselho para discussão de temas extraordinários e específicos</b>

### **3.3 - As Arenas Decisórias**

Como no caso de Belo Horizonte é possível identificar os principais momentos decisórios no Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porém, existem algumas diferenças que são relevantes para a comparação entre as duas experiências. Pode-se dizer que no caso de Porto Alegre as arenas decisórias não coincidem muito com as rodadas do OP, algumas demandas começam a ser avaliadas já na primeira rodada e só serão definidas com a elaboração da proposta orçamentária feita pelo GAPLAN. Portanto, é necessário enfatizar a interrelação e o caráter permeável das arenas decisórias do OPPOA.

#### **3.3.1 - Espaço de definição e agregação de demandas (instância de informação/pré-decisória)**

Como no Orçamento Participativo de Belo Horizonte, neste espaço vão ser discutidas e definidas as demandas de cada bairro e/ou vila. A primeira diferença em relação ao OPBH é que, como já foi dito, na reunião de maior quórum elege-se delegados. Portanto, é necessário que as lideranças iniciem o trabalho de mobilização da comunidade já na primeira rodada (março/abril), onde também são eleitos delegados e que esse trabalho de mobilização continue durante o período das rodadas intermediárias (março a junho). Além do trabalho de mobilização, as lideranças comunitárias também precisam levantar junto a população as principais demandas e a viabilidade de cada uma.

Essa articulação da comunidade nem sempre ocorre via associação de bairro. Em alguns casos, onde há discordância entre alguns moradores e a associação, ou mesmo por causa da não participação da associação no OP por motivos partidários/ideológicos, moradores de determinada rua ou parte do bairro se unem a partir de um problema comum e encaminham suas demandas. Às vezes ocorre, como na Vila Chácara do Banco, a não participação da associação do bairro no processo de orçamento participativo isso faz com que os moradores se reúnam e indiquem prioridades sem a participação da associação. Posteriormente, lançaram chapa para concorrer a presidência da associação, saíram vitoriosos e hoje as novas lideranças e a comunidade de um modo geral atuam no OP reivindicando obras, participando dos Conselhos e plenárias temáticas.

A atuação de funcionários da Administração Municipal visa dar legitimidade ao processo e esclarecer às lideranças e a comunidade a forma de encaminhamento e viabilidade das demandas.

Este espaço tem também um caráter pré-decisório na medida em que vão ser definidas não só as prioridades de cada bairro, mas também da região. É feita a hierarquização das obras e serviços e são escolhidas as prioridades temáticas. As negociações entre lideranças para definir a hierarquia das obras e prioridades da região são feitas principalmente durante esse período.

### **3.3.2 - Instância de decisão**

A instância de decisão no caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre difere bastante do OPBH. Na verdade, a decisão das obras e serviços que deverão ser executados no ano seguinte começa nas rodadas intermediárias quando há a hierarquização das obras e é eleita a prioridade da região.

A partir de então, os conselheiros irão ter um papel fundamental na elaboração da proposta orçamentária. As discussões em relação às prioridades e a destinação de verbas no Conselho Municipal terão que levar em conta não só a argumentação discursiva, mas também os critérios técnicos já citados e as demandas encaminhadas pelos órgãos da Prefeitura.

Nesse sentido é que se pode dizer que a instância de decisão não se limita a um momento específico do processo de Orçamento Participativo. A simples hierarquização das demandas não significa necessariamente que todas serão atendidas, ou mesmo, que as primeiras já têm garantia de execução. É preciso levar em conta a somatória dos pontos de acordo com os critérios pré-estabelecidos.

O trabalho desenvolvido pelas lideranças, mais especificamente dos conselheiros, tem que levar em conta toda a complexidade do OPPOA, de modo

que as demandas da região não sejam inviáveis e se adequem à previsão de receitas. Dessa forma, pode-se dizer que os ganhos no OPPOA vão depender de:

- lideranças com forte representatividade e capacidade de mobilização da comunidade;
- lideranças que tenham um bom conhecimento do modo de funcionamento do OPPOA;
- capacidade de renovação de lideranças, uma vez que o mandato do conselheiro é de um ano só podendo se reeleger uma vez, além disso uma pessoa não pode participar de mais de um conselho.

Esses aspectos serão melhor discutidos no próximo capítulo onde serão avaliadas as experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre comparativamente.

## Capítulo 4

### **Associações de Bairro de Belo Horizonte e Porto Alegre: diferenças regionais.**

Esta parte do trabalho tem como objetivo traçar o perfil das Regionais Barreiro e Centro-Sul, em Belo Horizonte, e regiões Centro e Restinga em Porto Alegre, ressaltando as suas diferenças e similaridades. Procurará enfatizar as associações de bairro, sua história, a relação com o poder público, a forma como se inserem no processo do OP e possíveis mudanças que estão ocorrendo. Serão apresentados, também, os dados sobre participação popular e caracterização das demandas apresentadas.

Neste capítulo será dada prioridade às informações obtidas através de entrevistas com as lideranças comunitárias, na maioria dos casos presidentes de associações de bairro. O primeiro recorte foi feito entre região mobilizada versus menos mobilizada. No caso, a Regional Centro-Sul, que possui muitos bairros de classe média que têm baixa participação no OP, em confronto com a Regional Barreiro, que tem uma tradição operária e de associativismo.

Na Regional Centro-Sul foram escolhidas quatro associações de acordo com os seguintes critérios: a) bairro de classe média (Associação do Bairro Santa Lúcia); b) vila com baixa mobilização (Associação da Vila Estrela); c) vila com associação tradicional e grande mobilização (Associação da Vila Nossa Sr<sup>a</sup>.

de Fátima); bairro em que há renovação de lideranças (Associação da Barragem Santa Lúcia).

Na Regional Barreiro também foram escolhidas quatro associações procurando seguir critérios que se adequasse à realidade da região: a) bairro com baixa mobilização (AMOBAT – Bairro Tirol); b) bairro com associação tradicional, mas com diminuição na participação (Associação do Bairro Lindéia); c) bairro com associação tradicional que tem mantido o número de participantes (Associação do Bairro Itaipu); d) bairro em que há renovação de lideranças (Associação Feminina da Vila Bernadete).

No caso de Porto Alegre, procurou-se seguir o mesmo recorte. Na Região Centro foram escolhidas dois bairros: a) bairro de classe média (Associação do Bairro Menino Deus); b) vila com alta participação no OP (Vila Jardim Planetário). Na Região Restinga foram escolhidos quatro bairros: a) bairro com associação tradicional (Associação Esperança); b) vila com baixa participação (Vila Pitinga); c) vila que criou associação em função do OP (Associação Cecílio Monza); d) vila com renovação de liderança (Associação Chácara do Banco).

#### **4.1 - Regionais Centro Sul e Barreiro**

No aspecto mais geral as regionais Centro-Sul e Barreiro apresentam grandes diferenças sócio-culturais, econômicas e geográficas. A regional Centro-Sul é marcada por grandes disparidades sociais com bairros de classe média/alta e bem como inúmeras favelas e população de rua, é dividida em três sub-regiões e a participação popular não é tão grande. Já na regional Barreiro existe uma tradição operária e associativista, uma alta participação popular e é dividida em cinco sub-regiões.

Apesar dessas diferenças básicas existem também similaridades, principalmente ao comparar as diferentes sub-regiões. Na Centro-Sul a sub-região I (CS-I) é composta de bairros dentro da Av. do Contorno: Centro, Floresta, Santa Efigênia, Funcionários, Savassi, Lourdes, Santo Agostinho e Barro Preto. Essa sub-região é considerada atípica devido a baixíssima participação. Durante as primeiras rodadas do OP97 houve a presença de apenas uma presidente de associação comunitária, a do Centro que não saiu como delegada por não comparecer na terceira rodada, e 10 representantes de entidades. Sendo assim o debate e as reivindicações feitas, em muitos casos, denotaram um caráter mais específico a uma categoria ou grupo. Há que se destacar que nesta região quase não há problemas de infra-estrutura básica e os bairros são bem dotados de equipamentos urbanos. Das quatro propostas de obras três tinham caráter mais

específico: a Casa do Artesão, o aluguel de um local para instalar uma creche no Centro para os catadores de papel e a reforma do teatro Marília. A outra obra, proposta pela Associação de Moradores do Centro, foi a reforma de uma praça.

Nesta sub-região a participação mais eficiente em termos de ganhos é a da Associação dos Catadores de Papel, que tem o apoio da Associação de Lavadores de Carros e da Pastoral de Rua. A tradição destes grupos em movimentos sociais garante uma boa participação dentro do Orçamento Participativo. Algumas associações de bairro de Belo Horizonte têm ligação com a igreja, como no caso do bairro Lindéia (R. Barreiro). Em alguns casos membros da igreja ligados à Teologia da Libertação influenciaram diretamente o movimento popular. Porém, no caso da região central da Cidade há uma grande incidência de moradores de rua. A Pastoral de Rua procura agir não só incentivando a organização dessa comunidade, mas também atuando no OP e junto a Órgãos Públicos no intuito de conseguir melhorias para essa população.

Ao contrário da CS-I, a sub-região IV do Barreiro (B-IV) caracteriza-se pela grande tradição em experiências associativas bem sucedidas. Formada pelos bairros Tirol, Conj. Túnel de Ibirité, Jatobá, Lindéia, Itaipú e Vila Piratininga, onde desde a década de 60 já existiam movimentos coletivos que reivindicavam melhorias para a região, como é caso do bairro Lindéia. A participação da população é alta, no entanto há indícios de um declínio da participação de

moradores de bairros como o Lindéia uma vez que os problemas principais de infra-estrutura básica foram resolvidos via Orçamento Participativo.

As outras duas sub-regiões apresentam vários traços em comum. A sub-região II (SC-II) da Centro-Sul é composta pelos bairros: Cidade Jardim, Santo Antônio, São Pedro, Coração de Jesus, Vila Paris, Luxemburgo, Santa Lúcia, São Bento, Vila São José (Morro do Querosene), Vila Estrela, Vila Santa Rita de Cássia (Morro do Papagaio), Barragem Santa Lúcia, Vila Bandeirantes e Conjunto Santa Maria. Apesar da presença de bairros de classe média/alta, prevalece a grande participação dos moradores de Vilas e Favelas. A sub-região Barreiro V (B-V) é composta dos bairros Santa Cecília, Vale do Jatobá, Petrópolis, Vilas Pinho, Castanheira, Santa Rita, Jatobá IV e Formosa.

Nestas duas sub-regiões há uma grande participação dos moradores, principalmente das Vilas e Favelas. Há uma grande disputa interna em algumas associações de moradores, como no Vale do Jatobá. A situação de precariedade destas Vilas muitas vezes sensibiliza os delegados durante a Caravana de Prioridades.

#### 4.1.1 - Centro Sul

A região Centro Sul foi dividida em três sub-regiões:

**Sub I:** Centro, Floresta, Santa Efigênia, Funcionários, Savassi, Lourdes, Santo Agostinho, e Barro Preto.

**Sub II:** Cidade Jardim, Santo Antônio, São Pedro, Coração de Jesus, Vila Paris, Luxemburgo, Santa Lúcia, São Bento, Vila São José (Morro do Querosene), Vila Estrela, Vila Santa Rita de Cássia (Morro do Papagaio), Barragem Santa Lúcia, Vila Bandeirantes e Conjunto Santa Maria.

**Sub III:** Carmo, Sion, Belvedere, Mangabeiras, Anchieta, Cruzeiro, Serra, São Lucas (parte), e Vilas Aparecida, Conceição, Cafezal, Fátima, Marçola, Novo São Lucas, Acaba Mundo, Santa Isabel/Pindura Saia/ FUMEC, Mala e Cuia.

Número de participantes no processo do Orçamento Participativo por sub-região:

Tabela 6  
**Orçamento Participativo 94**

Sub-região	1ª rodada	2ª rodada	3ª rodada
I	27	18	26
II	176	132	239
III	169	98	278
Total	372	248	543
Total Geral	1.163		

Fonte: Regional Centro Sul/PBH

Tabela 7  
**Orçamento Participativo 95**

Subregião	1ª rodada	2ª rodada	3ª rodada
I	17	unificada	20
II	48	unificada	121
III	155	unificada	234
Total	260	220	375
Total Geral	855		

Fonte: Regional Centro Sul/PBH

Tabela 8  
Orçamento Participativo 96

Sub-região	1ª rodada	2ª rodada	Reunião de bairro/agrupamento	3ª rodada
I	unificada	36	68	113
II	unificada	263	268	237
III	unificada	440	667	721
<b>Total</b>	381	739	1003	1071
<b>Total Geral</b>	3.198			

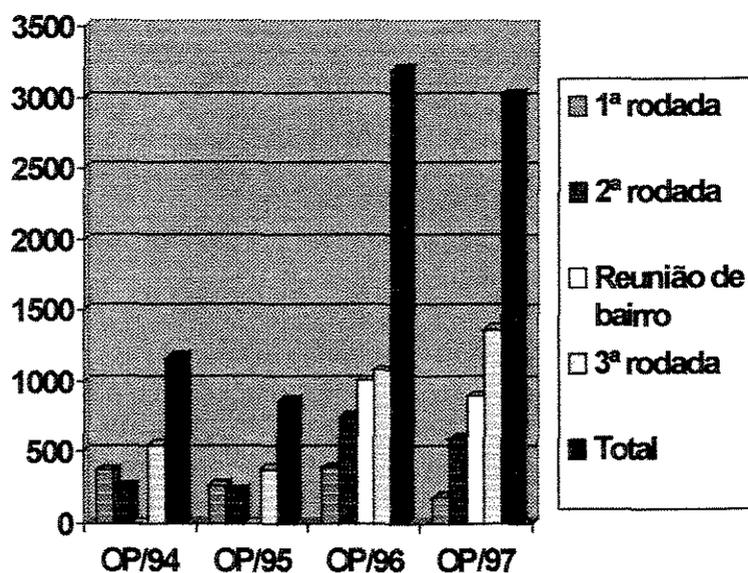
Fonte: Regional Centro Sul/PBH

Tabela 9  
Orçamento Participativo 97

Sub-região	1ª rodada	2ª rodada	Reunião de bairro/agrupamento	3ª rodada
I	unificada	18	56	56
II	unificada	206	239	580
III	unificada	368	597	726
<b>Total</b>	179	592	892	1362
<b>Total Geral</b>	3.025			

Fonte: Regional Centro Sul/PBH

### Número de Participantes



Fonte: Regional Centro Sul/PBH

**Tabela 10**  
**Investimentos do Orçamento Participativo aplicados por setor\***

<b>OP/94</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Vilas e Favelas	2718498,00
Área Social	261693,80
<b>Total</b>	<b>2979003,00</b>
<b>OP/95</b>	
Vilas e Favelas	1748930,00
Área de Saúde	99676,05
Bairros de Classe Média	204958,90
<b>Total</b>	<b>2053565,00</b>
<b>OP/96</b>	
Vilas e Favelas	2328263,00
Área Social	60284,88
Área de Saúde	384309,10
<b>Total</b>	<b>2772857,00</b>
<b>OP/97</b>	
Vilas e Favelas	2269285,00
Área Social	95624,16
Área Cultural	204760,40
<b>Total</b>	<b>2569669,00</b>
Vilas e Favelas	9064975,00
Área Social	417602,80
Área de Saúde	483985,20
Bairro de Classe Média	204958,90
Área Cultural	204760,40
<b>Total de Investimentos</b>	<b>10376282,00</b>

Fonte: Regional Centro Sul/PBH

\*Os valores foram padronizados através do fator de correção da revista Indicadores DIESP, nº 68, set/out.1998. Foi usado o IGP do mês base JUL-98.

Os gastos designados como Área Social são referentes a pensão pública para população de rua (OP94), aluguel e equipamentos para a Casa de Convivência (OP96), Creche dos Catadores de Papel, Casa do Artesão (OP97). Vilas e Favelas designam gastos com urbanização parcial, canalização de córrego, regularização fundiária e outros tipos de obras em vilas e favelas. Os gastos na Área de Saúde dizem respeito a reforma e aquisição de equipamentos (OP95) e construção(OP96) de posto de saúde.

#### **4.1.2 - Descrição das principais características das associações da Centro Sul**

#### **4.1.3 - Associação Comunitária Barragem Santa Lúcia**

A Associação Comunitária da Barragem Santa Lúcia, fundada em 1976, surgiu da mobilização das pessoas da comunidade que reivindicavam a solução de problemas básicos de infra-estrutura: água, luz, etc. Atualmente a Associação passa por um processo de renovação dos seus membros, houve eleição e a chapa ganhadora pretende mudar a estrutura interna da associação. A intenção é criar representação por área, por exemplo, esporte, saúde, educação e outras. Além disso, a figura do presidente e secretários ainda existe, só que formalmente. Na prática essa estrutura tradicional foi substituída por uma comissão de treze diretores. De acordo com a entrevistada, Sílvia - Diretora de Educação e Direitos Humanos, essas mudanças têm por objetivo desvincular as conquistas da Associação da pessoa que ocupa o cargo de presidente.

Segundo a entrevistada, havia uma relação paternalista entre as pessoas da Associação e alguns políticos. Antes, a Associação recebia uma verba da Prefeitura e os presidentes é que determinavam quais eram as prioridades e as obras que iriam ocorrer na comunidade. Nem sempre as obras eram relevantes para toda a região, apenas um grupo de moradores era beneficiado. Para ela, o Orçamento Participativo propiciou uma nova relação entre a Associação, políticos e a comunidade. Depois da implantação do OP, a Associação teve que consultar a população para definir as prioridades da região e as discussões internas

propiciaram uma visão mais global dos problemas da vila. No que diz respeito aos políticos, eles continuam atuando junto a comunidade, porém, participando de eventos sociais, como promoção de campeonatos de futebol, etc. É interessante notar que não há uma participação junto ao OP, os políticos que tradicionalmente atuam na região não procuram estimular a participação e discussão das prioridades do bairro.

Há dois tipos de reuniões na Associação: 1. A reunião da diretoria para planejarem algumas ações, para definirem as estratégias de mobilização; 2. As reuniões das assembléias, que acontecem mensalmente definida de acordo com o assunto e é aberta à comunidade, participando cerca de 50 pessoas. As pessoas são convocadas através de uma rádio comunitária, na igreja, através de cartazes e panfletos e boca a boca.

Além das obras conquistadas através do OP, a Associação desenvolve um trabalho com empresas, interessadas em financiar projetos sociais. Depois de feito o levantamento das necessidades da comunidade a empresa escolhe aquilo que é de seu interesse, procurando o marketing social.

No que diz respeito à formação de novas lideranças, a entrevistada considera que não foi possível formar novas lideranças, para realizar a mediação entre o poder público e a população e trazer a população para a participação. Para ela as pessoas de modo geral ainda desconhecem o OP, acha que ainda não é

uma idéia bem disseminada na comunidade além do que existe uma apatia das pessoas com as reuniões.

Ainda em relação aos impactos do OP na comunidade, a entrevistada acha que o OP influenciou as pessoas pois possibilitou a ampliação da participação, acabando com a idéia anterior de que a população não quer participar. Antes, a diretoria das Associações podiam retirar dinheiro a título de ajuda de custo e hoje em dia isto não ocorre. O que faz com que as pessoas participem é o interesse direto nas questões, com isso elas passam a ter uma imagem mais ligada a uma atuação, desinteressada nas realizações.

O OP possibilitou uma integração maior entre as associações dos bairros e entre as pessoas de um modo geral. A conscientização das pessoas dos problemas existentes em outros locais possibilita uma maior interação entre as pessoas (as caravanas de prioridades), um intercâmbio. Contribui para saber quem são as outras pessoas e como elas trabalham. Contribui também para saber que a situação de um local não é um fato isolado. Cria uma sensibilidade entre as pessoas e elas decidem de acordo com a real necessidade das obras, mesmo que seja com poucos indivíduos que isso ocorra. A visão da política pública, de que você tem outros canais de reivindicação e não apenas um, não é clara para as pessoas, e se estas pessoas perdem na votação no OP, ficam desanimados param de participar. Tem também pessoas que assim que conseguem um benefício param de participar, isto porque a participação das pessoas nunca foi

trabalhada, acaba havendo a mobilização das pessoas em torno de um assunto local apenas.

Uma desilusão com o OP é a demora na realização das obras. Uma dos problemas que isto causa é a noção de que a participação não é eficaz. Uma obra que é aprovada em um ano e que só será realizada 2 anos depois cria a ilusão de que uma gestão da associação não trabalhou, não conquistou nenhuma grande obra, ficando o reconhecimento para a gestão na qual a obra será realizada.

#### **4.1.4 - Associação Comunitária N. Sra de Fátima**

A Associação Comunitária N. Sra de Fátima foi fundada em 1993 e tem como presidente D. Dalila, que está no terceiro mandato. A associação surgiu por causa do problema de falta de água na região. Para as famílias poderem pedir rede de água junto à Copasa devia ter um abaixo assinado dos moradores assinado pelo presidente de uma associação comunitária. A vila só conseguiu mudar a situação quando o número de moradores chegou a mil pessoas.

No início, a Associação contava com a ajuda de vereadores para fazer as suas demandas, eles auxiliavam na elaboração das demandas em reuniões com a comunidade e também ajudavam no encaminhamento junto aos Órgãos Municipais. Porém, de acordo com a entrevistada, depois que a Associação começou a participar do OP essa relação já não mais existe. Para ela

o OP "foi a melhor coisa que teve para as Vilas e favelas". Antes estas dependiam de políticos fortes para conseguirem algum benefício. O OP melhorou muito a situação das pessoas, mas ela acha que ainda falta muito o que fazer, falta ainda recursos para a realização das melhorias.

As reuniões da associação eram mensais, depois a população deixou de participar, devido a demora no atendimento das reivindicações e porque o povo é acomodado. A falta de dinheiro para realizar as obras também é um dos motivos. Apesar de existir muita carência na área de infra-estrutura na Vila, D. Dalila diz que muitas pessoas que têm as suas reivindicações imediatas atendidas deixam de participar do OP. A convocação para as assembléias é difícil (de porta em porta). Ela é feita pela diretoria da Associação. As reuniões são trimestrais e em situações de emergência. O trabalho da associação é reconhecido apenas pelos que participam diretamente.

Há uma parte da Vila (cerca de 700 pessoas) que ainda não tem energia elétrica, água encanada e infra estrutura em geral. De acordo com a entrevistada, as pessoas desta parte da Vila participam pouco na Associação e quando participaram do OP pela primeira vez e não conseguiram aprovar suas demandas ficaram frustrados e deixaram de participar.

#### **4.1.5 - Associação Provida – Vila Estrela**

A Associação foi fundada em 1984 para reivindicar escolas, creche, postos de saúde, mas não conseguiram nada. O seu vice presidente, Sr. Feliciano, é quem participa do OP porém, não é considerado delegado nato, o atual presidente não tem atuado na Associação. As reuniões deixaram de acontecer há algum tempo, acontecem apenas as reuniões dos membros da CONFORÇA que discutem as obras que estão em andamento. O entrevistado conta que há tentativas de mobilização das pessoas, mas sem sucesso.

A Associação só conseguiu ter atendidas algumas das suas reivindicações depois do aparecimento do OP. Foram obras de abertura de becos, rede de esgoto e asfaltamento. Segundo o entrevistado antes o presidente é que escolhia o que iria ser reivindicado, com o OP os moradores começaram a apresentar propostas. Porém, atualmente há dificuldade em aprovar outras obras devido a baixa participação. Sendo assim, a Associação procura levar as reivindicações da Vila diretamente na Regional.

De acordo com o entrevistado, uma das razões para a diminuição da participação da comunidade é que as lideranças monopolizavam as atenções da comunidade. Elas agiam segundo um interesse próprio. Dessa forma, acabam por cair em descrédito.

#### **4.1.6 - Associação do Bairro Santa Lúcia**

Associação do Bairro Santa Lúcia, surgiu em 1993 – no primeiro dia da administração do Patrus. Depois de uma chuva que estragou uma das ruas principais do bairro – a partir daí a associação entrou em contato com a prefeitura, Copasa e DNER para solucionar o problema e conseguiu que as três instituições mencionadas trabalhassem juntas com a Associação para a reconstrução da rua e do esgoto. Segundo o seu presidente, Sr. Paulo Lott, foi a primeira experiência em BH que funcionou bem.

A associação, depois desta obra concluída, arrefeceu, não tendo mais problemas senão os comuns de todos os bairros (violência, transporte, segurança, lixo). A associação cuida destes problemas.

A participação no Orçamento Participativo se deu logo no começo, quando a associação levou os problemas e fez uma lista dos que podiam ser resolvidos através do OP. Na primeira reunião foram levados os problemas do Bairro, mas eles em comparação com os problemas das vilas mais pobres, não eram tão prioritários como as demandas nos bairros mais pobres. As obras a serem apresentadas para serem feitas no Bairro consumiriam todo o orçamento da Regional e então a Associação resolveu retirar as reivindicações "deste Bairro de Classe Média" como o próprio entrevistado afirmou.

No ano seguinte a Associação conseguiu o apoio dos bairros mais pobres que foram beneficiados no primeiro ano e foi aprovado o asfaltamento de

uma rua depois, no sexto ano, que conseguiram o asfaltamento de outra uma rua. As pessoas da comunidade assumiram um compromisso de só conseguirem as obras através do OP, sem procurar outros meios.

A participação ao longo do tempo declinou devido ao desânimo dos associados, pois consideravam difícil conseguirem uma obra por serem de classe média. De acordo com o entrevistado, no OP, quando existem bairros pobres e de classe média lutando pelos mesmos recursos, a tendência é de que os pobres se unam e votem apenas nas obras deles e os bairros de classe média fiquem sem ter as suas obras atendidas. A classe média se afasta porque não consegue ter as suas necessidades atendidas.

#### 4.1.7 - Regional Barreiro

A Regional Barreiro foi dividida em cinco sub-regiões:

Sub I: Barreiro de Cima, Flávio Marques Lisboa, Mannesman, Milionários; Olhos D'Água, Vila CEMIG e Zona Rural

Sub II: Bairro das Indústrias; Barreiro de Baixo, Olaria, Santa Helena e Teixeira Dias

Sub III: Cardoso, Pongelupe, Santa Cruz e Teixeira Dias

Sub IV: Tirol, Conj. Túnel de Ibirité, Jatobá, Lindéia, Itaipú e Vila Piratininga

Sub V: Santa Cecília, Vale do Jatobá, Petrópolis; Vilas Pinho, Castanheira, Santa Rita, Jatobá IV e Formosa

Tabela 11  
Bairros, População e Participação Popular por Subregião/OP94

Sub região	Bairros	População	Total de part.	Membros de entidades
I	Barreiro de Cima, Flávio Marques Lisboa, Mannesman, Milionários, Olhos D'Água, Vila CEMIG e Zona Rural	45.176	104	20
II	Bairro das Indústrias, Barreiro de Baixo, Olaria, Snata Helena e Teixeira Dias	50.433	79	9
III	Cardoso, Pongelupe, Santa Cruz e Teixeira Dias	26.955	88	10
IV	Tirol, Conj. Túnel de Ibirité, Jatobá, Lindéia, Itaipú e Vila Piratininga	45.905	60	10
V	Santa Cecília, Vale do Jatobá, Petrópolis, Vilas Pinho, Castanheira, Santa Rita, Jatobá IV e Formosa	51.404	108	26
	<b>TOTAL</b>	<b>219.873</b>	<b>439</b>	<b>75</b>

Fonte: Regional Barreiro

Tabela 12  
**Bairros, População e Participação Popular por Subregião/OP96**

Sub região	Bairros	Pop.	Total de part	Membros de entidades
I	Barreiro de Cima, Flávio Marques Lisboa, Mannesman, Milionários, Olhos D'Água, Vila CEMIG e Zona Rural	45.176	323	23
II	Bairro das Indústrias, Barreiro de Baixo, Olaria, Snata Helena e Teixeira Dias	50.433	128	14
III	Cardoso, Pongelupe, Santa Cruz e Teixeira Dias	26.955	376	27
IV	Tirol, Conj. Túnel de Ibirité, Jatobá, Lindéia, Itaipú e Vila Piratininga	45.905	480	22
V	Santa Cecília, Vale do Jatobá, Petrópolis, Vilas Pinho, Castanheira, Santa Rita, Jatobá IV e Formosa	51.404	488	28
	<b>TOTAL</b>	<b>219.873</b>	<b>1795</b>	<b>114</b>

Fonte: Regional Barreiro

Tabela 13  
**PLANO DE OBRAS APROVADAS DA REGIONAL CENTRO SUL OP/94\***

Nome da obra	Especificação	US\$*	Órgão executor
Vila Cafezal rua Serenata/Binário/Acidental/Seresta /Sol Nascente	urbanização parcial	274120,6	URBEL
Vila Marçola Becos Chafariz/ Alair Martins/Severino/Bié/ Caraça/ rua Alair Martins c/ Bandonion	urbanização parcial	367980,4	URBEL
Vila Fátima rua Pedra Verde/ Flor de Maio	urbanização parcial	451894,4	URBEL
Vila Conceição Beco Fayal a/ Baixinho	urbanização parcial	154154	URBEL
Vila Novo São Lucas	muro e creche	155397,5	URBEL/ ARCS
Vila Bandeirantes rua Seis	urbanização parcial	43200,5	URBEL
Vila Estrela rua Brasília	urbanização parcial	133021,1	URBEL
Vila Santa Rita de Cássia rua Raimundo Tinti	urbanização parcial	176530,4	URBEL
Vila Barragem Santa Lúcia Ravina São José	urbanização parcial	343788,9	URBEL
Vila Aparecida Ravina I	urbanização parcial	125866,9	URBEL
Vila Acaba Mundo rua dos Carvalhos	canalização do córrego	398656,4	SUDECA P
Vila São José	regularização fundiária	93886,92	URBEL
População de rua	pensão pública	261748,4	ARCS

Fonte: Regional Centro Sul/PBH

\*Os valores foram padronizados através do fator de correção da revista Indicadores DIESP, nº 68, set/out.1998. Foi usado o IGP do mês base JUL-98.

#### **4.1.8 - Descrição das principais características das associações do Barreiro**

#### **4.1.9 - Associação dos Moradores do Bairro Tirol - AMOBAT -**

A Associação surgiu da demanda pela regularização do bairro. O entrevistado é atualmente o presidente, eleito por aclamação em chapa única. A Associação está desativada, pois o bairro se encontra urbanizado e regularizado, porém, com alguns problemas, que estão sendo discutidos diretamente com a prefeitura. A Associação está fazendo parcerias com outras Associações dentro do OP. As reuniões regulares com a população deixaram de ser feitas, elas ocorrem somente em caso de emergência. Existe outra Associação no bairro que é procurada pela população. O contato com a outra Associação, foi realizado depois que o entrevistado viu a necessidade de fortalecimento das Associação.

As principais conquistas da Associação com o OP foram: a) Policlínica 24 horas; b) ampliação da escola Antônio Carlos Barbosa. A Associação ajudou outros bairros a conseguirem aprovar as reivindicações. As outras reivindicações apresentadas pela Associação que foram feitas no OP não foram aprovadas. Uma obra que havia passado no OP (canalização do rio) foi retirada da proposta por ser muito cara, em benefício de outras 8 obras.

De acordo com o entrevistado, é necessário que haja uma maior divulgação por parte da prefeitura para que a participação das pessoas do bairro

aconteça, pois muitos ainda não acreditam no OP, apesar de terem duas obras realizadas no Bairro através deste sistema. Há um trabalho de conscientização para melhorar a participação. O último OP teve uma grande participação, apesar de ter acontecido no final da reunião, quando não se podia mais apresentar projetos. O entrevistado considera que quanto menor a infra estrutura maior a participação, pois a necessidade de solução de problemas faz com que as pessoas procurem alguma solução, porém os estudos de caso mostraram que essa associação não pode ser feita sem algumas ressalvas.

Existe a separação do Tirol em classe A, B e C. Há uma classificação (informal) assim formada que serve inclusive como forma de discriminação. A participação ocorre mais na parte "pobre" das pessoas do bairro. O entrevistado mora na região "rica" e é sempre indagado pelas pessoas o porquê da sua participação sendo que ele vive numa área favorecida – ele mostra o quanto é importante a participação e que sempre participou.

De acordo com o entrevistado, a participação da camada mais "rica" da população no OP acontece em dois aspectos: educação e saúde. Estes dois problemas são os únicos que interessariam aos "ricos", isto por experiência em reuniões, onde eles aparecem mais para discutir esses problemas, pois são os únicos que eles têm – eles não possuem problemas de infra-estrutura.

#### 4.1.10 - Associação Comunitária Piratininga, Itaipu e Regiões

. A Associação foi fundada em 1986 e tem 13 associados. A Presidente Maria Madalena Felipe é presidente há 3 anos. Existe outra Associação no bairro. Há um trabalho de parceria com a outra Associação. A Associação surgiu devido a necessidade de reivindicação de asfalto, saneamento básico, luz (infra-estrutura). Há reuniões mensais abertas ao público e tem uma estrutura bem definida. Existe uma boa relação entre a Associação e a população com mais ou menos 50 pessoas participantes. As reuniões acontecem todos os segundos domingos do mês. Os delegados chamam as pessoas de boca em boca. Há a participação de pessoas de outras regiões.

De acordo com a entrevistada, as principais reivindicações antes do OP aconteciam às vezes através de políticos, que faziam um trabalho assistencialista. Após o OP continuou o acesso através do vereador, mas como a obra só sai através do OP isso foi mudando. Principais obras realizadas: a) Asfaltamento de rua principal; b) canalização de córregos; c) Obras de contenção de águas pluviais. Esta obra última, a obra mais cara da região, não está sendo realizada. Há um descontentamento em relação a não realização da obra, fazendo com que a população fique revoltada com o prefeito.

Segundo a presidente, a comunidade acha o OP um "saco", pois há a necessidade de uma grande mobilização para a conquista de obras. Existe uma

articulação para poder deslocar as pessoas até as reuniões do OP, o que é difícil para as Associações.

Para a entrevistada, se houvesse maior destinação de verbas para o OP poderiam ser resolvidos os problemas com atraso na execução das primeiras obras aprovadas. Uma das obras foi votada duas vezes por causa da subestimação do seu valor. Porém, considera que hoje em dia não há necessidade de se procurar o OP para complementar o valor de obras. A não realização da obra de imediato, tendo que ser votada duas vezes, não diminuiu o interesse pela participação das pessoas, mas atrasou o andamento e a reivindicação de outras obras que poderiam estar concluídas.

Para a entrevistada, o OP serve como meio de união entre as associações pois são feitas articulações entre as Associações para a aprovação de projetos de áreas vizinhas. Há uma união de delegados para a aprovação de projetos. As articulações são feitas na hora, de acordo com o número de delegados. Existem conflitos na hora da votação por causa da representação e por causa do número de delegados. As Associações que não conseguem representantes estão muito descontentes com o OP, porém, considera que não existe uma mobilização em algumas comunidades vizinhas.

Como acontece em outros bairros, a participação no OP, assim como da população na Associação, acontece apenas quando é de interesse. A

entrevistada declarou que depois de satisfeitas as necessidades, depois de concluídas as obras algumas pessoas desaparecem.

#### **4.1.11 - Associação do Bairro Lindéia**

A Associação do Bairro Lindéia, fundada na década de 70, tem como coordenador desde 1998 o Sr. José Ferreira. É uma das Associações de maior tradição na região, surgiu em função de problemas de infra-estrutura e transporte urbano. No auge da participação ocorriam reuniões quinzenais abertas à população e reuniões extras entre os coordenadores. Hoje em dia são feitas reuniões abertas à população todo segundo domingo do mês. A participação da comunidade na Associação diminuiu depois que foram resolvidos os principais problemas do bairro.

Segundo o entrevistado, nos últimos anos não há uma aumento na participação das pessoas na Associação. Para conseguirem fazer uma eleição são feitas trocas das pessoas no quadro administrativo. A estrutura continua a mesma desde a fundação.

Já em relação ao OP a participação tem diminuído pois a conquista de reivindicações faz com que a pessoa passe a se dar por satisfeita e se desinteresse pela participação. No bairro quase todas as melhorias já foram realizadas. As principais melhorias, e mais caras, já foram quase concluídas. Há

algum atraso das obras por causa das verbas – atraso da canalização do córrego. A comunidade sempre tem conseguido a realização de obras através do OP, desde 1993.

De acordo com o entrevistado, não há interesse em reivindicar projetos em outras áreas, como cultura, etc; apenas a da conservação de praças, apesar de não ter uma área de lazer no local. A população continua levando demandas para as reuniões da Associação, mas não participam se não há o interesse direto na realização da obra.

A mobilização das pessoas para a participação é feita em igrejas, no boca a boca. O Lindéia leva cerca de 200 pessoas para as reuniões, escolhendo 13 ou 14 delegados para o OP. A articulação com outros delegados é feita na hora. Muitos locais na Regional Barreiro acreditam que o político da região consegue realizar obras. Geralmente a articulação dos delegados é feita com as regiões que tem um número maior de delegados. Quando são definidos os delegados começa a negociação entre o presidente e os delegados para acertarem a forma de atuação destes delegados.

Para o entrevistado os moradores do bairro ainda não sabem direito o que é realmente o OP. Eles acreditam mais que foi o prefeito ou os vereadores é que realizam as obras. Para ele o orçamento participativo não é suficiente para a

realização de todas as obras, é preciso que se tenha maior integração com outros Órgãos Estaduais, por exemplo.

Para o entrevistado o grande problema da Associação é que não há uma renovação na participação das pessoas, existe uma continuidade na participação dentro da Associação, no número de pessoas que efetivamente participam.

#### **4.1.12 - Associação Feminina da Vila Bernadete**

A Associação Feminina da Vila Bernadete foi fundada em 1988, a presidente é D. Maria Júlia, porém, foi entrevistado o Sr. João Batista que é representante do movimento ecológico. A Associação surgiu como forma de combater uma outra associação da Vila que não estava regularizada, não tinha uma representação e não queria participar do OP.

A D. Maria Júlia fundou então uma outra associação para que a Vila tivesse representação no OP. Apesar do OP estar aberto a participação de qualquer cidadão é preciso lembrar que o presidente de associação é considerado delegado nato. Segundo o entrevistado, no início a Associação acompanhou o trabalho de outras e teve ajuda delas. Eles iniciaram um intercâmbio com outras associações próximas à Vila, para participar do OP, conseguindo articular as pessoas e os delegados, o que tem facilitado a conquista de obras. O entrevistado

disse que, no início, a população achava que o OP era fantasia, porém, a situação tem se modificado depois da conquista das primeiras obras.

A reunião da Associação acontece mensalmente, com a participação da população. As pessoas são convocadas para as reuniões boca a boca. A Associação tem como principais reivindicações o asfaltamento de ruas na Vila. As obras aprovadas estão ainda por serem começadas.

Para o entrevistado, antes do OP, a comunicação entre a prefeitura e o bairro era deficitária. No entanto, com a criação da Associação e através do OP, a Vila tem conseguido a realização de grandes obras de maneira mais eficiente do que antes do OP. Ele considera que agora a comunidade não depende mais do favor de vereadores e outros políticos para conseguir as obras.

De acordo com o entrevistado, a participação da população está crescendo em várias associações, não apenas localmente. Tem aparecido novas pessoas que realizam atividades como representantes da Associação, como representante da CONFORÇA. Depois de criada a Associação, aumentou a participação das pessoas. A participação das pessoas de outros bairros no OP às vezes é inexistente, mas há um trabalho da CONFORÇA no sentido de aumentar esta participação.

#### 4.1.13 Problemas de participação nas associações em Belo Horizonte

O problema de maior recorrência citado pelos entrevistados diz respeito à mobilização e continuidade da participação popular. Se por um lado, na década de 80 os movimentos populares começaram a perder a vitalidade da década anterior, nos anos 90 diversas políticas participativas de cunho local procuraram inserir novamente esses atores no cenário público. O primeiro problema das lideranças comunitárias foi então mobilizar as pessoas, no caso do OP, além do trabalho de mobilização foi preciso também esclarecer o modo de funcionamento, que nem sempre estava claro para as próprias lideranças.

O que chama a atenção, em primeiro lugar, é que a maioria das associações já não têm grande participação da comunidade. Na maioria dos casos houve diminuição das reuniões abertas, pouca renovação nos quadros dirigentes e dificuldades para atrair pessoas para as reuniões, com exceção das reuniões do OP. Mesmo nas associações que têm procurado incentivar a participação há um certo distanciamento da comunidade. A reclamação das lideranças é recorrente, eles se sentem sobrecarregados com as atividades da associação e com as constantes cobranças. Porém, não conseguem identificar os principais motivos da apatia das pessoas, acabam por ampliar esse distanciamento ao afirmar que as pessoas são acomodadas ou que não participam porque não querem.

Em segundo lugar, se por um lado o Orçamento Participativo teve como mérito revigorar a participação em algumas associações durante a época da escolha das prioridades, por outro há o problema da continuidade dessa participação. No caso de Belo Horizonte, existe uma série de fatores que têm contribuído para que se tenha uma sensível diminuição da participação popular que ocorre a partir de 1997, esses aspectos serão melhor discutidos no item 5.3 do Capítulo 5.

#### **4.2 - Região Centro e Restinga**

Em Porto Alegre procurou-se estudar duas Regiões que tivessem características similares às que foram escolhidas em Belo Horizonte. A Região Centro é um caso típico de vilas mobilizadas *versus* bairros de classe média pouco mobilizados. Foram escolhidos apenas uma vila e um bairro desta região devido ao pouco tempo para realização do trabalho de campo e a incompatibilidade de horário das lideranças que foram procuradas. No entanto, foram escolhidos dois casos que retratam bem a situação da Região. A Jardim Planetário teve uma forte mobilização da comunidade no início do OP que reivindicava a regularização dos terrenos, após a regularização a atuação das lideranças e da população continuou intensa e atualmente lutam por melhorias em infra estrutura. O bairro Menino Deus é um dos pouquíssimos bairros de classe média que participa do OP. A associação tem uma forte atuação na área cultural e procura encaminhar no OP problemas pontuais e atuar conjuntamente com associações de vilas vizinhas.

Já a Restinga, apesar de ser uma região mais homogênea, apresenta uma grande diversidade de demandas, as associações têm uma história inicial similar, nasceram em função de demandas, porém a forma de atuar de suas lideranças junto ao OP e com a comunidade é bastante variável. A história pessoal das lideranças também é heterogênea. Por isso, foram escolhidas

quatro associações. A Associação da Chácara do Bosque não participava do OP porque o seu presidente era contrário, tendo em vista motivos políticos, houve mobilização da comunidade que começou a participar de forma independente ganhando obras e renovando lideranças. A Associação Esperança, que apesar de ser relativamente recente (1992) tem forte participação. Já na Associação da Vila Pitinga há uma baixa participação, apesar de haver problemas graves na região. A Associação Cecílio Monza foi criada recentemente para ficar mais fácil conseguir encaminhar suas reivindicações junto ao OP, procurando assim, sair da dependência de vereadores.

#### **4.2.1 - Região Centro**

A Região Centro é composta pelos bairros: Centro, Praia de Belas, Floresta (limite com a região Humaitá-Navegantes/ Ilhas-rua Cândio Gomes, rua São Carlos, rua Almirante Barroso, Av. Cristóvão Colombo), Petrópolis, Bela Vista, Mont'Serrat, Auxiliadora, Moinhos de Vento, Rio Branco, Independência, Bom Fim, Farroupilha, Santana (limite com a região Partenon-Av. Princesa Isabel, rua São Francisco, rua Visconde do Rio Grande, rua São Manoel, Av. Princesa Isabel), Azenha (limite com a região Partenon-Av. Princesa Isabel, Av. Azenha, Av. Oscar Pereira), Cidade Baixa, Menino Deus, Santa Cecília, Santa Tereza (limite com a região Cruzeiro-rua Taquari esquina Av. Padre Cacique, seguindo em linha reta até a rua "TVS", Av. Correa Lima até a altura da rua Miguel Couto), Jardim Botânico Medianeira (limite com a região Glória- da Av. Prof. Oscar Pereira, Av.

Porto Alegre, até a Av. Teresina). Limite com a região Cruzeiro-Av. Dr. Carlos Barbosa, rua Oscar Schneider, rua Dr. Aurélio Py, Av. Cascatinha, rua Cel. Gastão H. Mozeron, Av. José de Alencar).

As Vilas da Região são: Zero Hora, Luis Guaragna, Renascença I, Renascença II, Lupicínio Rodrigues, Menino Deus, Planetário, Placas, Juliano Moreira, Florianópolis, Casas Tigre, Terminal Azenha ( Partenon, mas reúne Centro).

Na Região Centro<sup>4</sup> vivem aproximadamente 275.300 pessoas, o que representa 22% do total da população de Porto Alegre. A média salarial varia em torno de 10,5 S. M., enquanto que a média da cidade é de 6.4%. Apenas 1.5% da população com 10 ou mais anos são analfabetos, sendo que a média da cidade é de 5%. Na Região existem 22 equipamentos culturais culturais da Administração do Estado e 7 Municipais. Em relação a equipamentos esportivos e de recreação existem duas praças, seis parques e um ginásio de esportes, todos administrados pela Prefeitura.

---

<sup>4</sup> Dados da Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC, baseado no Censo do IBGE/1991.

Tabela 14  
**Participação na Primeira Rodada do OP – Região Centro**

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pess.	6	18	173	181	60	329	147	350	669	528

Fonte: CRC/POA

Em relação a participação (vide tabela acima) percebe-se que na Região há uma inconstância. De um modo geral a participação tem aumentado, porém com acentuada queda nos anos de 1994, 96 e 99.

#### **4.2.2 - Descrição das Principais Características das Associações da Região Centro**

#### **4.2.3 - Associação dos Amigos e Moradores do Menino Deus**

A Associação dos Amigos e Moradores do Menino Deus - ASSAMED surgiu em 1975. Foi fundada com a intenção de resolver problemas relacionados a obras no bairro. Atualmente a Associação tem uma forte ligação com outras entidades culturais, procura atuar dentro do OP para resolver problemas localizados no bairro e também problemas relacionados às Vilas vizinhas. A atual presidente é D. Alzira

Para a presidente da Associação os "vileiros" só vão ao OP para exigir pedaço de terra no centro da cidade, e isto é errado. O OP, segundo a presidente, não deve ser da maneira como é feito, sem o esclarecimento da população (cita o caso das casas que são concedidas à população durante 30 anos, e as pessoas acham que a casa são delas). A entrevistada acha que ainda há muitos interesses pessoais envolvidos no OP.

Ela acha importante o debate nas reuniões, mas acha errado o termo OP. Na sua opinião o Orçamento Participativo deveria ser mais consultivo e menos deliberativo, ela considera que o poder executivo e os técnicos dos Órgãos Municipais deveriam ter maior liberdade para definir as prioridades da cidade.

Na Região Centro, a única associação realmente ativa dos bairros é a Assamed. Os bairros centrais possuem associações que não participam ou não

possuem associações que representam o bairro todo, são associações por ruas. Existem associações comerciais. Não existe um bairro de classe média com uma associação que participa do OP. De acordo com a entrevistada, algumas das reivindicações da Associação não são apresentados no OP, mas encaminhadas diretamente à prefeitura.

As conquistas do bairro no OP foram dois parques e uma praça. Os moradores do Bairro participam da Associação entregando as demandas à diretora e que encaminha para o OP. As reuniões na Associação são feitas todas as segunda-feiras, quando são apresentados os problemas para a diretoria e são encaminhados ao OP e a prefeitura.

Para a entrevistada, o número de representantes do bairro, apesar de pequeno – um ou dois delegados –, é o suficiente. Quando os outros bairros entram em contato são eleitos delegados para outras associações e bairros. Há uma boa relação entre a Associação e as pessoas do bairro. O OP tem contribuído para o diálogo entre as pessoas.

Uma crítica que a entrevistada faz ao OP é que as pessoas que vão decidir o destino das verbas não têm capacidade de analisar as obras que estão sendo votadas. Então, a prefeitura seria o órgão responsável pela escolha das prioridades e o OP serviria como um local de divulgação, de apresentação das

prioridades. Não cabe às pessoas "administrar" as obras, o orçamento do município.

#### **4.2.4 - Associação da Vila Jardim Planetário**

A Associação da Vila Jardim Planetário foi fundada em decorrência de problema de legalização das moradias. A criação da Associação foi estimulada pela União de Associações Municipais de Porto Alegre – UAMPA, a entidade sugeriu que a melhor maneira de reivindicar as obras de aterramento e construção de habitações, seria através de uma associação, pois isto faria com que as pessoas fossem realmente representadas. Foi entrevistado o Sr. Amauri, que também faz parte do Conselho do Orçamento Participativo.

De acordo com o entrevistado, não se tinha acesso à participação ou canais de comunicação com a prefeitura antes do governo Olívio Dutra em Porto Alegre. O OP é que possibilitou a participação das Associações. O que existia era um grande assistencialismo antes do OP.

Na região centro existem poucas vilas, mas possuem os mesmos problemas, com exceção das vilas que ainda não foram contempladas com as casas. No ano de 1998 foram liberados 100 mil reais para a vila, não dando solução aos problemas de habitação nas vilas no centro de POA. Segundo o entrevistado, na região central existem 17 vilas, 16 delas registradas em cartório com Associações, com exceção de uma vila que é considerada "nobre".

Segundo o entrevistado, a Associação tem ajudado às pessoas a se mobilizar, mesmo em outros bairros e vilas. Existe ainda a idéia de que nada mudou com o OP. Para ele, só depois de um trabalho efetivo para a articulação das pessoas é que elas passam a encarar de outra forma o OP.

Na Associação as reuniões tem pauta já estipulada antecipadamente e é aberto ao público, que é convocado através de panfletos distribuídos de casa em casa. São estipulados o tempo para a realização dos eventos que ocorrem nas reuniões. O elo de ligação entre as associações e as Secretarias é feito através dos delegados, se existe alguma demanda urgente, ou algum problema em relação às obras do OP os delegados vão à Secretaria responsável. No entanto, o entrevistado considera que o processo de contato com as Secretarias é problemático na medida em que ainda há uma relação conflituosa entre a comunidade e alguns funcionários do corpo técnico.

As principais conquistas da Vila J. Planetário e de outras da Região Centro tem sido as habitações. As regras de utilização das casas construídas pela prefeitura através do OP são estipuladas por normas de concessão. O entrevistado ressalta que o OP possibilitou um melhor entendimento dos processos que envolvem a construção da obra.

Em relação à participação da comunidade, o entrevistado considera que a mobilização para a escolha dos delegados é a que atrai maior número de

peças. A participação às vezes se restringe apenas às eleições dos delegados. As pessoas que tiveram seus pedidos atendidos acabam por não participar mais. Para ele o acompanhamento do OP no ano inteiro é difícil, somente aqueles que são muito interessados na política e interessados em saber como funciona a Administração é que conseguem acompanhar todo o processo. Na sua opinião a maioria das pessoas mudaram a sua conduta depois do aparecimento do OP. Há um comparecimento em massa da população em algumas reuniões e isto é impressionante. O entrevistado diz que uma forma de saber que o OP funciona é o fato de estar a três Administrações consecutivas.

O entrevistado acha que OP tem como principal qualidade é o fato de ser tudo discutido, debatido, passo-a-passo as obras escolhidas no plenário do OP devem ser executadas e as secretarias devem responder sobre a execução das obras. O ponto negativo do OP é que há secretarias agindo arbitrariamente.

O entrevistado diz existir uma tentativa de trazer as pessoas de classe média para participar das reuniões. Considera que uma das características que devem ser apresentadas pelos delegados devem aceitar as críticas e as pessoas de classe média não aceitam isto. No entanto, as pessoas de classe média geralmente reivindicam as obras diretamente à prefeitura. A prefeitura também apresenta obras a serem executadas, são colocadas em votação e às vezes conseguem.

A reunião dentro das Associação acontece todo quinto dia útil do mês, e são colocados todos os problemas pelas pessoas que participam. Pessoas de outros locais do bairro aparecem para apresentar as reivindicações. Os delegados levam os problemas para a reunião dentro do Fórum dos Delegados da Região. Depois são votadas as prioridades e surge assim um ranking de obras segundo suas prioridades. As obras são assim apresentadas às secretarias municipais, de acordo com as áreas que envolvem. Depois disto é feita uma nova reunião entre os delegados para definir a prioridade número um da região. Há um grande confronto entre os delegados, que têm um tempo marcado para apresentar sua defesa. Existe uma articulação entre os delegados para a aprovação de obras. Geralmente as cinco primeiras prioridades são atendidas em cada secretaria. As secretarias é que definem a prioridade número um da cidade.

De acordo com o entrevistado a participação tem aumentado, nas primeiras reuniões eram apenas de cinco pessoas. No começo não havia uma conscientização do papel das Comissões, como as pessoas deveriam proceder. Porém, o OP fez com que as pessoas se interessem mais por política do que antes, o que era considerado um assunto "chato". As pessoas acabam por se envolver mais com os assuntos que envolvem a política, acabam por "monitorar" os políticos e a exigir mais dos políticos. Eles acabam por se envolver mais nestes assuntos.

#### 4.2.5 - Região Restinga

A Região Restinga é composta pelo bairro Restinga e as Vilas - Cabriúva, Castelo, Figueira, Chácara do Banco, Núcleo Esperança I, Núcleo Esperança II, Santa Rita, Barro Vermelho, Boa Vista, Restinga Nova, Restinga Velha, Flor da Restinga e Costa Gama.

Na Região<sup>5</sup> vivem perto de 39.000 pessoas o que representa 3.11% do total da população de Porto Alegre. A renda média dos Chefes de Domicílio é na faixa de 2.5 S. M., enquanto que a média de Porto Alegre é de 6.4 S. M. Em relação a escolaridade, 10% das pessoas com 10 ou mais anos é analfabeta, enquanto que a média da cidade é de 5%. Não existe nenhum equipamento cultural da Administração Municipal ou Estadual, além disso, a Região só dispõe de uma praça e um parque para fins recreativos.

Tabela 15

#### Participação na Primeira Rodada do OP – Região Restinga

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pess.	0	-	66	144	196	404	589	834	922	1409

Fonte: CRC/POA

Em relação a participação da comunidade percebe-se, de acordo com a tabela acima, que a comunidade começou a participar efetivamente do OP a partir do ano de 1993. Daí por diante a participação cresceu acentuadamente, sendo que a Restinga está atualmente entre as Regiões em que a população mais participa do processo.

#### **4.2.6 - Descrição das Principais Características das Associações da Restinga**

##### **4.2.7 - Associação Esperança**

Em 1992 o grupo Esperança se estabeleceu na Região Restinga. Viram que a organização de uma Associação facilitaria as conquistas de obras para o bairro. O representante da Associação entrevistado foi Miguel Rangel que atua há 21 anos no movimento comunitário e é representante do Conselho do Orçamento Participativo.

As reuniões no núcleo Esperança eram semanais para a diretoria e mensais para toda a população, possuem um informativo que circula mensalmente. Na associação Esperança, as reuniões são convocadas via panfleto e carro de som. O problema que mais incomoda é a situação dos terrenos irregulares em várias áreas locais.

De acordo com o entrevistado, toda a população da Restinga veio para a periferia despejados, removidos de terrenos do centro de POA, com o lema "Remover para Promover". Isto continua acontecendo ainda em POA.

No caso da Associação Esperança, as conquistas para o bairro só ocorreram depois do OP: saneamento básico, pavimentação escola e sede nova.

---

<sup>5</sup> Dados da Fundação de Educação Social e Comunitária – FESC, baseado no Censo do IBGE/1991.

No entanto, o entrevistado considera que o executivo através dos seus técnicos e da burocracia acabam tentando implementar a obra aprovada conforme as suas vontades, ou mesmo não realizar as obras. Na sua opinião outro problema do OP é que ele só consegue resolver os problemas locais, não as políticas públicas, os problemas mais gerais da cidade que envolve o Poder Estadual e Federal.

#### **4.2.8 - Vila Pitinga**

O presidente é o Sr Antônio Montes de Souza, Vila Pitinga, possuem cerca de 80 associados. Morador recente na Vila, já é presidente da Associação e Conselheiro do Orçamento. Para o Sr. Antônio os principais problemas da sua região são: falta de escola e saneamento básico.

Um dos problemas em relação à conquista de obras para a Vila é que para conseguir aprovar prioridades no OP é necessária a regularização dos imóveis na Vila, o que na época da entrevista estava sendo providenciado. As lideranças passavam de porta em porta recolhendo os documentos necessários, mesmo assim com grande dificuldade. Há uma baixa participação da população. Para o seu Antônio as principais conquistas da Vila foram água e o posto médico, mas nenhuma reivindicação foi conseguida através do OP.

O entrevistado considera que o problema do OP é a distância que ainda existe entre o executivo e a população e a verba destinada às obras que as vezes não são concluídas por falta de dinheiro. Porém, considera que OP é aperfeiçoado ano a ano.

Na Vila as prioridades são definidas através de uma plenária. Quando acontece uma divergência na plenária, esta é dividida em duas para se respeitar as opiniões.

#### **4.2.9 - Associação Cecílio Monza**

O Airton representa uma Associação Beco Cecílio Monza que está começando sua atuação. O OP foi quem impulsionou a organização e o surgimento da Associação. As reuniões acontecem todas as quarta-feiras, para todos. É uma reunião de várias cooperativas e associações, sendo que a Associação está dividida em duas partes segundo os interesses das associações que a compõem. O Airton declara o OP como o "órgão de participação direta da comunidade", onde é proposto o investimento público, onde quem se organiza acaba tendo resultados.

Na Vila Monza as reivindicações (as conquistas foram a luz residencial, iluminação pública) foram atendidas junto com o OP e com o Demae e tiveram ainda a participação do vereador Isaac Aynhós, que tem ajudado no

encaminhamento das demandas. Ele considera que formação da Associação foi fundamental para conseguirem as reivindicações pois através dela há uma legitimação das lideranças que conseguem mobilizar as pessoas, dessa forma eles não precisam mais procurar os vereadores para conseguir as obras.

Para o Airton, neste ano foi modificado o jeito de se recolher as reivindicações. O Conselho procura as demandas junto aos vários movimentos que existem, mesmo os contrários à Administração, e recolhe as demandas destes movimentos e das associações para apresentá-las à assembléia (plenária).

Segundo o entrevistado, a organização era o único meio para regularizar a situação. Ele é suplente conselheiro e vê que a comunidade está se acomodando, não está mais tão interessada na participação, está delegando a responsabilidade para o conselheiro. Depois que passou a crise eles se acomodaram. "Os que mais precisam são os que mais participam". A participação depende do trabalho de articulação dos membros da associação.

#### **4.2.10 - Associação Chácara do Banco**

A Associação foi criada para resolver os problemas da comunidade de infra-estrutura e o loteamento irregular. A comunidade teria assim, mais força para atuar e reivindicar as mudanças.

Cláudio Justim Ferreira é o atual Presidente da Associação Chácara do Banco, fundada em 1983, com 540 associados, representando 2.000 habitantes. Está na presidência há 4 anos, trabalha na Associação há 5 anos. Não existem outras Associações.

Segundo o entrevistado, os principais problemas atualmente são a habitação e o saneamento básico. As reuniões da Associação são abertas a população, mesmo as reuniões da diretoria. As reuniões são feitas mensalmente. Há a participação da população e esta depende da pauta. Quando a pauta é o OP a participação é quase que total. Durante as reuniões mensais participa uma parcela bem menor da população local.

Foram várias as conquistas durante a atividade da Associação: ônibus, luz elétrica, pavimentação e saneamento básico. Até 4 anos atrás a Associação não participava do OP, as reivindicações eram feitas através de políticos (vereadores e deputados estaduais). A partir de 1994 é que a Associação começou a participar do OP. O entrevistado começou em 1994 a mobilizar a população para esta participar do OP. O antigo presidente não queria participar do OP por motivo partidário. O atual presidente é que colocou em pauta a participação da comunidade no OP. Quando a Associação entrou no OP ela não tinha conhecimento dos processos. A Associação foi ajudada por uma outra organização.

De acordo com o entrevistado, a população recebeu bem o OP devido a divulgação feita e a noção de que o OP é fundamental. A própria estrutura da Associação foi modificada, aumentou a participação da comunidade. As reuniões são comunicadas através de panfletos distribuídos de casa em casa.

O entrevistado considera que a própria cidade é um exemplo do que mudou depois do estabelecimento do OP. Antes do OP a situação da cidade eram um caos. Hoje a participação popular possibilitou uma mudança drástica na situação da cidade. Porém, a relação entre os conselheiros e a secretaria de habitação é problemática, pois há muito o que ser resolvido, principalmente na destinação de verbas, dos recursos.

Para o entrevistado, a participação das pessoas ao longo dos anos mudou muito pois, elas começaram a ter conhecimento dos processos do OP. Elas estão participando mais e escolhendo as obras de acordo com a importância das obras. A escolha das demandas já estão sendo feitas mais claramente.

Diz ainda que há um movimento no sentido de buscar uma união entre as associações, foi formado um conselho de desenvolvimento da restinga que busca um maior entendimento entre as associações da restinga.

No início, por não haver um conhecimento do processo do OP, a associação perdeu todas as reivindicações, mas foram ajudados pelas outras

associações. O atual presidente conseguiu ganhar a eleição depois de apoiar o OP e a população aprovar a inserção da associação no OP. Ele foi eleito por 580 votos em uma eleição com cerca de 700 pessoas votando. Foi uma votação expressiva (a maior votação anterior da assoc. foi de 140 pessoas). Para a construção da sede da Associação foi feito um convênio com a prefeitura e ela construiu um posto de saúde junto à Associação, sendo que esta é responsável pelo pagamento dos funcionários do posto.

### **4.3 - Influência do OP nas associações de bairro**

A análise das entrevistas das diferentes associações de Belo Horizonte e Porto Alegre revelam alguns traços comum. Em primeiro lugar é preciso destacar o caráter cíclico da participação da comunidade. Em todas as entrevistas as lideranças declaram que parte das pessoas que tem suas reivindicações atendidas deixam de participar do OP, mesmo nos bairros e vilas em que a participação tem aumentado.

Se por um lado a implantação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre contribuiu significativamente para a revitalização dos movimentos populares nas respectivas cidades (JESUS, 1996; GENRO & SOUZA, 1997; BAIERLE, 1992), por outro, o movimento cíclico da participação ainda é forte, principalmente no caso de Belo Horizonte. Alguns fatores foram apontados como principais desmotivadores da participação popular. No caso de Belo Horizonte os principais foram: a) o atraso nas obras b) pouca verba para ser discutida no OP. Há ainda um terceiro fator importante que é falta de interesse das pessoas em participar de reuniões e de assuntos relacionados à política. Este último é frequentemente apontado pelas lideranças, tanto em BH quanto em POA.

O atraso das obras em Belo Horizonte é decorrente de dois fatores. Em primeiro lugar o modo como o OPBH está estruturado, uma vez que as obras

foram aprovadas é um compromisso da Prefeitura realizá-las, e nem sempre é possível realizar todas as obras em tempo hábil. Em segundo lugar, havia uma dificuldade dos técnicos responsáveis pela elaboração da estimativa de custo das obras em fazer uma previsão com baixa margem de erro. As obras dos primeiros anos do OP às vezes ultrapassavam o seu valor em mais de cem por cento, além das dificuldades técnicas de execução de um determinado projeto que não tinham sido apontadas no início e só na hora da execução é que eram percebidas. Esses problemas em grande parte foram resolvidos, porém o grande número de obras atrasadas influenciou negativamente a participação. Já o valor limitado de recursos destinado ao OP tem desestimulado a participação em bairros como o Lindéia, que teve o principal problema resolvido através do OP e as outras possíveis reivindicações têm valor muito elevado para o OP. Já na Vila N. Sr<sup>a</sup>. de Fátima uma parte da vila que não teve suas reivindicações atendidas deixaram de participar do processo, o que mostra que a disputa por recursos escassos desestimula não só os bairros de classe média.

No entanto, a estrutura de funcionamento do OP, tanto em Belo Horizonte, quanto em Porto Alegre tem contribuído de certa forma para amenizar a fase de queda da participação das pessoas. No caso de Porto Alegre a participação popular tem aumentado a cada ano desde quando foi implantado o OP em 1989. A discussão de todo o montante de recursos destinados aos investimentos na cidade é um dos principais estimuladores da participação. O caso da Vila Chácara do Bosque e Vila Cecílio Monza são exemplares. No

primeiro caso, a decisão de não participar do OP pelo antigo presidente da Associação fez com que a população se organizasse de forma independente para participar do processo. A comunidade percebeu que de outra forma não haveria como obter melhorias para a vila, além disso era possível perceber os ganhos que as vilas vizinhas estavam obtendo através do OP. No caso da Associação Cecílio Monza as pessoas perceberam que a participação via associação era mais vantajosa, apesar de poderem participar do OP enquanto cidadãos comuns. Em Belo Horizonte, mesmo nos bairros em que a participação tem declinado, como no bairro Lindéia, as pessoas que continuam a participar do OP procuram atuar em conjunto com outros bairros, como os entrevistados procuraram destacar, o OP tem possibilitado aos poucos uma visão mais ampla dos problemas da região. As pessoas que continuam a atuar no OP após terem suas demandas atendidas têm se preocupado com problemas que envolvem o entorno do seu bairro e/ou vila.

Quando Calderón (1995) cita o caráter cíclico dos movimentos, dá destaque para as novas formas de relacionamento político que nascem da interação entre movimentos e o Estado. No caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e Porto Alegre algumas lideranças entrevistadas procuraram ressaltar que, apesar de grande parte considerar o processo do OP desgastante, as pessoas que se dedicam mais a conhecer o processo passam a se interessar cada vez mais. O envolvimento da população com a CONFORÇA e com os Conselhos do Orçamento Participativo têm possibilitado a formação de cidadãos

capacitados para discutir e interferir na alocação de recursos e execução de obras. No caso de Belo Horizonte, Cláudia Faria (1996) procurou mostrar que

“os membros das CONFORÇAS apresentam um conhecimento maior sobre os processos de execução e construção das obras. Termos como licitação, editais, carta-convite passaram a fazer parte do seus vocabulários, constituindo, assim, uma nova gramática discursiva. Este processo de aprendizado amplia a capacidade desses atores de intervir nos problemas que eles enfrentam cotidianamente.” (FARIA, 1996)

Esse processo de aprendizado também é visível no caso de Porto Alegre, os membros do Conselho do OP além de enfatizar o quanto passaram a conhecer mais sobre a administração dos recursos chamam a atenção para o fato de que eles passam a aprender a negociar as obras da sua comunidade.

Por outro lado, essas pessoas que atuam nessas Comissões passam a ser cobradas pela comunidade. São elas que fazem o elo de ligação entre a Administração Municipal e a população. Os Conselheiros são cobrados em relação a quando a obra aprovada vai começar a ser executada, qual vai ser o impacto direto da obra para as famílias envolvidas, tempo de execução, etc. É principalmente nas Comissões que há o surgimento de novas lideranças, o papel de interlocutor entre comunidade e Prefeitura põe em prova a capacidade de liderança de alguns presidentes de associações e dá oportunidade para pessoas com novas propostas, como no caso da Associação Chácara do Banco.

Além de proporcionar uma revitalização do associativismo urbano, estimulando as associações a dialogar e mobilizar a comunidade, abrindo espaço para o surgimento de novas lideranças, o Orçamento Participativo tem proporcionado, também, uma reestruturação na organização interna das associações.

Em Belo Horizonte o caso mais exemplar é da Associação Comunitária Barragem Santa Lúcia. Apesar de formalmente a Associação continuar com a mesma estrutura hierarquizada, na prática a composição da nova Chapa eleita é dividida em diretorias eliminando a figura centralizadora do presidente. Antes da implantação do OP a população vinculava as conquistas da Vila à figura do presidente da Associação e ao político que fazia a intermediação. O envolvimento da população com o OP abriu espaço para se discutir não só os problemas mais gerais da Vila mas também as ações e a representatividade da Associação. Mais que isso, o envolvimento da população nessas discussões abriu a possibilidade de divulgação de novas idéias e a sua efetivação.

No caso da Chácara do Banco (POA) manteve-se a estrutura vigente da Associação e na Vila Bernadete (BH) criou-se uma nova. Nesses dois casos, apesar de não ter ocorrido mudanças na hierarquia da associação, a influência do OP é bem mais visível. A não participação dos presidentes dessas Associações no processo de Orçamento Participativo fez com que fosse questionada a sua

legitimidade de representante da comunidade. Tanto Cláudio Justin (POA) quanto Maria Júlia (BH) são pessoas da comunidade, sem experiência anterior com movimentos comunitários ou partidários, mas que sentiram a necessidade de contestar a atuação dos representantes das suas comunidades.

Nesse sentido, estes casos vão de encontro a uma das mudanças apontadas por Genro & Souza (1997) decorrentes da implantação do OP, qual seja, o desenvolvimento de uma opinião pública independente. O OP tem contribuído para que se estabeleça um debate no interior da comunidade (Barragem St<sup>a</sup> Lúcia) e também regionalmente (Chácara do Banco e Vila Bernadete). Foi a partir do questionamento das lideranças locais e da discussão e auxílio com outras lideranças vizinhas que foi possível a conquista de obras nos dois últimos casos. Para ambos, faltou experiência no primeiro ano que participaram do OP, não conseguiram aprovar demandas por falta de conhecimento do processo. Porém, as obras conquistadas no segundo ano que participaram deram maior legitimidade a essas novas lideranças.

Na fala dos entrevistados de associações que sofreram alterações nos últimos anos é recorrente a afirmação de que a implantação do OP pôs fim a práticas clientelísticas e paternalistas que vigoravam anteriormente na Associação. Muitas associações em Belo Horizonte nasceram atreladas ao Estado (Somarriba, 1991), outras tantas tradicionalmente dependiam de políticos para obterem melhorias no bairro. Essa relação impedia, de certa forma, um debate

maior em torno dos problemas da comunidade. No geral, o presidente e os políticos interessados é quem definiam o que era prioritário para a região e os critérios de escolha geralmente passam por critérios pessoais e eleitoreiros.

Mesmo associações em que não houve alteração no quadro de dirigentes mudaram, ou estão mudando, o modo de se relacionar com políticos. As Associações N. Sr<sup>a</sup>. de Fátima e Itaipú são exemplos de como suas lideranças passaram a não mais depender de vereadores e deputados para fazerem suas reivindicações. No caso de Porto Alegre essa relação foi profundamente alterada na medida em que todos os investimentos da cidade são discutidos no OP (GENRO & SOUZA, 1997).

Sendo assim, pode-se dizer que a estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo tem influenciado os movimentos populares: a) na sua estrutura interna; b) na relação entre lideranças e comunidade; c) na relação entre lideranças e Estado; d) na relação lideranças e políticos. É preciso ressaltar que essa influência do OP no associativismo urbano se dá de forma diferenciada em Belo Horizonte e Porto Alegre, uma vez que a estrutura de funcionamento difere em cada caso.

#### **4.4 - A tradição associativa e sua influência na consolidação do OP**

Se por um lado a estrutura de funcionamento do Orçamento Participativo tem influenciado os movimentos populares, em contrapartida esses movimentos tiveram papel importante para a consolidação desse tipo de política pública, tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre. Mais que isso, os movimentos populares têm influenciado uma reestruturação de certos Órgão Municipais e a relação entre funcionários, técnicos e a comunidade.

Em primeiro lugar é necessário destacar que Belo Horizonte e Porto Alegre têm uma forte tradição de associativismo urbano, sendo que as associações de bairro se destacam em quantidade. Mesmo tendo uma estrutura verticalizada, essas associações têm um poder de representação e mobilização que foi fundamental no início do OP. Os bairros que já tinham uma associação comunitária tradicional, representativa, obtiveram grandes ganhos no OP, como é o caso da Associação do Lindéia, Barragem Santa Lúcia, N. Sr.<sup>a</sup> de Fátima e Itaipú em Belo Horizonte, Esperança e Jardim Planetário, em Porto Alegre. Como já foi dito anteriormente, as associações novas, ou que tiveram que se reestruturar, tiveram dificuldades nos primeiros anos para conseguir obras. Já as associações que não eram tão representativas, onde a figura do presidente era excessivamente centralizadora e a comunidade era pouco mobilizada, ainda hoje enfrentam problemas para conseguir obras, é o caso da Associação Pitinga (POA)

e Vila Estrela (BH). A dificuldade das lideranças em promover a discussão dos problemas da comunidade tem forte influência na hora de mobilizar as pessoas para participar do OP. Nesses dois bairros os problemas de infra-estrutura são vários e estão longe de serem resolvidos, no entanto há um descaso da população em resolver conjuntamente esses problemas.

No caso dos bairros de classe média os fatores sócio-demográficos tendem a ter maior peso em relação à baixa participação. É necessário frisar que um dos objetivos do OP é inverter prioridades, no entanto, é aberta a participação de todos os segmentos sociais. A dificuldade dos bairros de classe média reside no fato de que os principais problemas de infra-estrutura estão resolvidos e são bem servidos de equipamentos públicos. Porém, a visão da classe média em relação ao OP é variável. No caso de Porto Alegre, a presidente da associação do bairro Menino Deus considera que o OP teria de ter um caráter mais consultivo e menos deliberativo, sendo que os técnicos teriam o papel de decisão. No caso de Belo Horizonte, o presidente da associação do bairro Santa Lúcia tem como proposta uma divisão dos recursos em cotas, uma porcentagem menor para bairros de classe média e o restante para os demais bairros. Se por um lado as lideranças de bairros de classe média não negam explicitamente a legitimidade do processo, eles tendem a contestar as regras.

Outra contribuição da tradição associativa para a consolidação do OP tem a ver com a participação das lideranças comunitárias na elaboração e

execução do processo. Em Porto Alegre o processo foi discutido com as lideranças comunitárias (GENRO & SOUZA, 1997) que ajudaram a montar a estrutura de funcionamento. Em Belo Horizonte quando foi implantado o OP houve reuniões constantes com as lideranças comunitárias para que entendessem o processo e passassem à população o que era o Orçamento Participativo.

Os movimentos populares desde o início também têm influenciado a estrutura de funcionamento do OP e da própria Administração Municipal. No caso de Belo Horizonte é exemplar a influência do Movimento dos Sem Casa dentro do OP. A pressão desse Movimento nos primeiros anos de funcionamento do Orçamento Participativo foi tão grande que para o OP96 foi criado à parte o Orçamento Participativo da Habitação.

No entanto, as principais mudanças ocorreram na Administração Municipal. Em Belo Horizonte a Superintendência de Desenvolvimento da Capital – SUDECAP, responsável pela execução da maioria das obras aprovadas no OP, tem passado por um processo de reestruturação interna devido aos constantes conflitos entre a comunidade e seus técnicos. Antes do Orçamento Participativo as obras a serem executadas eram definidas quase que exclusivamente nos gabinetes, entre os técnicos. Com a introdução do OP a comunidade além de definir as obras passou, através das CONFORÇAS, a acompanhar e fiscalizar o desde a licitação até a sua execução. A SUDECAP passou então a ser mais

transparente na sua prestação de contas e os seus técnicos estão tendo de mudar o relacionamento com a comunidade.

#### ***4.5 Associações de Bairro e Capital Social***

Ao se observar mais atentamente as associações de bairro, as suas relações internas e com demais associações vizinhas percebe-se a presença de relações de reciprocidade e desconfiança. A fala de muitas lideranças expressa de forma clara essas relações. Nesse sentido, a idéia de capital social desenvolvida por Putnam é de extremo valor: "(...) o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas." (PUTNAM, 1996, P177)

A idéia de capital social de Putnam, vista através do Orçamento Participativo permite compreender a maior ou menor interação das pessoas com as associações de bairro e a articulação dos delegados do OP na busca de definir as prioridades de cada região. Nesse sentido, é possível dizer que as associações de bairro em que o capital social é mais desenvolvido há uma maior possibilidade de: resolver satisfatoriamente os conflitos internos, criar lideranças mais representativas, participação ativa da comunidade; e aprovação de obras de interesse geral. A confiança entre os membros de uma comunidade propicia o

surgimento de lideranças mais representativas, facilita a disseminação de informações confiáveis e faz aumentar a solidariedade entre seus membros.

Por outro lado, as relações clientelistas e verticalizadas, que os estudiosos dos movimentos populares e os próprios entrevistados têm dado destaque, acabam por minar a confiança entre as pessoas de uma comunidade, diminuindo assim o seu capital social. De acordo com Putnam

“Dois clientes do mesmo patrono, sem vínculos diretos, nada têm que hipotecar um ao outro. Eles não têm interesse em precaver-se contra a deslealdade recíproca e nem motivo para temer o isolamento recíproco. Eles não têm oportunidade de estabelecer uma regra de reciprocidade nem experiência de colaboração mútua de que possam valer-se. Na relação vertical entre patrono e cliente, caracterizada pela dependência e não pela reciprocidade, é mais provável haver oportunismo, seja por parte do patrono (exploração), seja por parte do cliente (omissão).”  
(PUTNAM, 1996, P184)

A partir das experiências de Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre, é possível perceber o quanto o capital social tem sido importante para a dinâmica do processo. Dentre as associações observadas, nota-se que nas comunidades em que o associativismo, com participação ativa da comunidade, sempre foi o meio tradicional de se fazer reivindicações e obter conquistas, houve uma melhor adaptação ao processo do OP através da mobilização das pessoas e do entendimento das regras de funcionamento. Já as

associações onde prevaleciam relações verticalizadas a inserção e adaptação ao processo do OP foi mais difícil.

Pode-se estabelecer assim o seguinte agrupamento:



O Grupo I caracteriza-se por haver uma maior tradição reivindicativa, mesmo sendo a Associação Esperança relativamente nova, sua história tem origem na transferência da comunidade da região central para a Restinga. Tradicionalmente essas associações possuem lideranças que conseguem mobilizar a comunidade sempre que preciso. As associações do Grupo I têm conseguido aprovar as principais demandas da comunidade, no bairro Lindéia, por exemplo, as principais reivindicações já foram atendidas e atualmente há um trabalho conjunto com outras associações. Esse aspecto é comum também nas demais associações, as suas lideranças têm expressão não só na comunidade que representam mas, também na região.

O Grupo III é formado por associações de bairros onde há baixa participação popular, apesar dos graves problemas de infra-estrutura urbana e saneamento. O bairro Tirol tem uma característica diferente já que há uma parte do bairro que é de classe média e outra bastante carente. As demandas destas associações tradicionalmente eram conquistadas através da intervenção de algum político ligado ao seu presidente. Aqui vale lembrar que a grande maioria das associações entrevistadas, de uma forma ou de outras, tinham ou ainda tem alguma ligação com políticos. O que vai diferenciar uma associação de outra é o tipo de relacionamento que se estabelece com o político, se de cooperação ou dependência. Na Vila Estrela houve um início de mobilização, que resultou na conquista de obras no OP, no entanto, atualmente quem atua junto a comunidade na fiscalização das obras é o vice-presidente da associação e a participação das pessoas é muito pequena. A Vila Pitanga tem problema de saneamento básico que poderia ser resolvido através do OP, no entanto, é necessário que a maioria das residências estejam regularizadas junto a Prefeitura. Algumas lideranças passavam de casa em casa a fim de recolher a documentação necessária para a regulamentação, havia uma apatia grande, além dos problemas do bairro, as pessoas esperavam que alguém resolvesse os problemas de legalização de terreno.

O grupo intermediário possui características mais heterogêneas. No Grupo II os impactos da implantação do OP têm sido maior, algumas associações têm passado por reformulações (Chácara do Banco, Vila Bernadete, Barragem

Santa Lúcia) enquanto outras têm apresentado problemas para representar toda a comunidade (Vila NS Fátima) e há ainda as associações de bairros de classe média, onde as reivindicações, mobilização e modo de agir são diferenciados. Os bairros que estão passando por reformulações tinham experiências verticalizadas na estrutura da associação comunitária, no entanto, o surgimento de novas lideranças fez com que se resgatasse o capital social que vinha diminuindo gradualmente.

## Capítulo 5

### **Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre – uma visão comparada**

Este capítulo pretende mostrar as principais semelhanças e diferenças na estrutura de funcionamento dos Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Porto Alegre, bem como os impactos que cada um teve no associativismo de cada cidade. Será enfatizado ainda a questão da participação e as mudanças atuais no OPBH.

#### ***5.1 - Trajetória dos movimentos populares em Belo Horizonte e Porto Alegre - contexto político***

Belo Horizonte foi fundada em 1897 sob o signo da modernidade, representado pelos ideais positivista de ordem e progresso. Ao mesmo tempo em que a cidade, planejada para ser a Capital mineira, se impunha enquanto centro administrativo, surgiram os primeiros problemas de infra-estrutura urbana. A segregação social teve início quando da fundação da cidade na medida em que os operários que trabalharam na sua construção não tiveram condições de ocupar a área central, instalando-se na periferia.

A partir de então, movimentos populares procuraram de forma organizada reivindicar serviços e equipamentos urbanos (principalmente energia elétrica). Como destaca Mercês Somarriba (SOMARRIBA, 1984), em Belo Horizonte as organizações de base local praticamente nascem com a Cidade e suas carências e ao longo das décadas passa por ciclos de expansão e retração, tanto na quantidade de associações formais, quanto na sua ação reivindicativa. A autora mostra ainda que os ciclos de expansão do movimento reivindicativo em Belo Horizonte têm estreita relação com os períodos de abertura política, começando no período que vai da fundação da Capital até 1937, quando se implanta o Estado Novo. Durante os anos de 1948 a 1964, quando há uma combinação de abertura democrática e crescimento econômico, houve uma tentativa de incorporar os segmentos populares, que faziam suas reivindicações quase sempre através dos Comitês Pró-Melhoramentos (bairros de periferia) e das Uniões de Defesa Coletiva (vilas e favelas). Somente a partir de 1974 é que o associativismo urbano ressurgiu gradualmente na arena pública, assim como o movimento sindical e estudantil. A expansão urbana desordenada e a crescente exclusão social contribuiu para que as camadas sociais menos favorecidas se organizem em associações para reivindicar equipamentos e serviços.

Do ponto de vista institucional,

“o ano de 1979 pode ser considerado um marco importante no que diz respeito às articulações entre as organizações reivindicatórias urbanas,

por um lado, e o Estado e partidos políticos, por outro. Tem início, então, sob o governo do PDS, uma proposta de administração ou governo participativo, articulada em torno da criação do PRODECOM - Programa de Desenvolvimento de Comunidades – ligado à Secretaria de Planejamento e coordenação Geral e voltado, principalmente, para atividades de melhorias urbanas em favelas e bairros periféricos.” (SOMARRIBA, 1991, p. 52)

A partir de então, no âmbito municipal, inicia-se um processo de aproximação entre Administração e movimentos de base, sendo que em muitos casos houve estímulo a criação de associações. Estas novas associações já nasceram estreitamente ligadas ao Poder Público, personificadas na figura do presidente da associação. Além disso, a participação popular se restringia a projetos específicos em que se estabelecia a execução através de mutirões. Essa relação ambígua entre Administração Pública e movimentos populares prevalece até 1988, quando o PSDB assume a Prefeitura e assume uma nova postura em relação à participação popular com a criação de Conselhos Comunitários ligados às regionais. Ao mesmo tempo, a proposta de participação popular na administração municipal feita pelo Partido dos Trabalhadores ganhava força<sup>6</sup>.

Durante esse último período de abertura, é possível perceber que os movimentos populares em Belo Horizonte oscilaram em torno do maior ou menor grau de comprometimento da Administração Municipal com a proposta

---

<sup>6</sup> O Partido dos Trabalhadores teve, em 1985, 7,6% dos votos para Prefeito, em 1988 obteve 32,7% (SOMARRIBA, 1991)

participativa. Porém, os canais de participação abertos no início dos anos 80 proporcionaram uma reestruturação do movimento associativo que passou a demandar cada vez mais não só serviços e equipamentos, mas também abertura de canais de participação junto aos órgãos públicos.

Em Porto Alegre, como já foi citado no primeiro capítulo, os movimentos reivindicativos urbanos nos anos 80 passaram por um intenso processo de reestruturação na sua lógica interna e, principalmente, nas suas estratégias em relação ao poder público (BAIERLE, 1992). As oscilações em relação à expansão e retração do movimento se relacionam intimamente com a abertura ou não de canais de reivindicação/participação junto a Administração Municipal.

Cabe destacar que anteriormente à gestão do Partido dos Trabalhadores, houve uma intensa mobilização popular nas vilas e favelas que procurava reivindicar ou regularizar a propriedade e, também, melhorias na infraestrutura. Essa mobilização levou ao questionamento do papel de algumas lideranças de associações comunitárias, abrindo espaço para o surgimento de novas lideranças mais ligadas às suas bases.

Tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre, a década de 80 é marcada pela reestruturação do associativismo urbano. A eleição de prefeituras do Partido dos Trabalhadores nas duas cidades coincide com um momento de

expansão do associativismo urbano, o que vai ter reflexos positivos para a implantação do Orçamento Participativo nas respectivas cidades. A importância das associações na etapa inicial do OP é destacada pelas pessoas que estiveram envolvidas na elaboração e execução do OP:

A importância é fundamental, nós tivemos um trabalho permanente com as associações comunitárias, mas nós não restringimos o Orçamento Participativo, como ocorreu em algumas outras cidades aos movimentos e associações comunitárias. As associações comunitárias tinham uma participação, digamos, com maior peso nas assembleias, mas nós tivemos também o cuidado de possibilitar que qualquer pessoa, qualquer cidadão, querendo pudesse também participar do Orçamento Participativo. (entrevista: ex-prefeito de Belo Horizonte - Patrus Ananias)

Apesar da fala do então prefeito chamar a atenção para o fato de que qualquer cidadão comum pode participar do processo, no caso de Belo Horizonte a estrutura de funcionamento do OP privilegia as associações de bairro na medida em que os seus presidentes são considerados delegados natos. Uma das maiores contribuições das associações de bairro foi a capacidade de mobilização das lideranças:

As associações de bairro, elas são o coração do Orçamento Participativo, eu diria que, sem as associações de bairro, nós não conseguiríamos fazer o Orçamento Participativo, porque ainda que pesem críticas, inclusive corretas sobre a legitimidade dessas associações que é extremamente variável, não há dúvida de que elas

representam os interesses da comunidade belo horizontina e aí esse 'representa' ele tem que ser inclusive qualificado, eu acho que 'representa', tem uma capacidade hoje tem de demandar uma representação qualitativamente superior mais oxigenada, agora, as associações de bairro elas têm uma capacidade de mobilização, de influência, que, eu particularmente desconheço estudos que sabe, consigam traduzir (...) (entrevista: Wieland – Secretário Adjunto de Planejamento/PBH)

No caso de Porto Alegre, já foi destacado no terceiro capítulo a importância das associações quando da implantação do OP. Diferentemente de Belo Horizonte, os presidentes das associações não são considerados delegados natos, precisam portanto se legitimar durante o processo. O envolvimento das associações de bairro no início do OPPOA foi fundamental, tanto em relação à mobilização (vide tabela abaixo) da comunidade, quanto na discussão da estrutura de funcionamento do processo.

Tabela 16

**Meios de informação. Orçamento Participativo. Porto Alegre. 1995.**

Meios	(%)
Pela associação de moradores	48.23
Por delegado ou conselheiro do OP	12.38
Convidado por amigo, vizinho, parente	12.76
Carro de som	6.58
Representante da Prefeitura	6.43
Conselho Popular ou União de Vilas	6.43
Cartazes, jornais da Prefeitura	4.50
Por outra entidade	4.34
Por outros jornais, cartazes	2.57
Outros meios	2.05
Pelo rádio	1.61
Não Respondeu	9.65
Pergunta: Como foi informado sobre as reuniões do orçamento?	

Fonte: Orçamento Participativo – Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Luciano Fedozzi. 1995. P152.

As associações de bairro continuam a ter grande importância para o processo de orçamento participativo, tanto em Belo Horizonte, quanto Porto Alegre. Como pode ser observado na tabela abaixo, em Belo Horizonte as associações de bairro representam um terço das entidades que participam do OP.

Tabela 17  
Participação de Associações e Entidades no OPBH/1999

	N	(%)
Assoc. Comunitária	612	76.5
Grupo Lig. Religião	39	4.9
Assoc. Profissionais	3	0.4
Assoc. Lig. /Ativ/Educação	29	3.6
Assoc. lig / à Saúde	26	3.3
Assoc. Sindicais	4	0.5
Assoc. Recreativas/hobbies	18	2.3
Assoc. Ambientais	1	0.1
Assoc. Causas Femininas	6	0.8
Assoc. Direitos Humanos	1	0.1
Assoc. de Auto-ajuda	18	2.3
Assoc. de Causas Específicas	28	3.5
Assoc. Culturais	12	1.5
Assoc. Estudantis	1	0.1
Assoc. de Filosofias Pessoais	1	0.1
Cooperativas Sem Fins Lucrativos	1	0.1
Total	800	100

Fonte: Avritzer, L. (1999)

Em Porto Alegre também prevalece a participação das associações de bairro no total de entidades. Porém, há uma maior participação de outras entidades, com destaque para as associações ligadas à área da educação, a atividades culturais e entidades ligadas a órgãos públicos e afins.

Tabela 18  
**Participação de Associações e Entidades no OPPOA/1999**

Tipo de Associação	N	(%)
Assoc. Comunitária	2065	64.9
Grupo Lig. Relig/Ins	58	1.8
Assoc. Profissionais	37	1.2
Assoc. Lig. /Ativ/Educação	217	6.8
Assoc. lig / à Saúde	24	0.8
Assoc. Sindicais	33	1.0
Assoc. Esporte/ Recreação	68	2.1
Assoc. Ambientais	27	0.8
Assoc. Causas Femininas	41	1.3
Assoc. Direitos Humanos	18	0.6
Assoc. Étnicas	14	0.4
Assoc. de Auto-ajuda	87	2.7
Assoc. de Causas Específicas	29	0.9
Assoc. Culturais	155	4.9
Assoc. Estudantis	16	0.5
Assoc. de Filosofias Pessoais	2	0.1
Cooperativas Sem Fins Lucrativos	52	1.6
Assoc. Empresariais	10	0.3
.Órgãos Públicos e Afins	228	7.2
Total	3181	100

Fonte: Avritzer, L. (1999)

É preciso destacar também que em números absolutos, apesar de Porto Alegre ter menos habitantes que Belo Horizonte, a capital do Rio Grande do Sul possui um número bem maior e mais variado de associações e entidades participando do OP. Este dado indica que em Porto Alegre o associativismo é uma prática mais difundida na sociedade.

## **5.2 - Implantação do OP – semelhanças e diferenças na estrutura de funcionamento**

Como já foi dito no terceiro capítulo, as políticas de orçamento participativo de Belo Horizonte e Porto Alegre possuem grandes semelhanças nos princípios gerais que norteiam as duas experiências. No que diz respeito à estrutura de funcionamento existem grandes diferenças. Em primeiro lugar, o calendário do processo de OP é bem mais extenso em Porto Alegre. O ciclo do OPPOA se inicia em março e só termina em dezembro. Neste período os conselheiros participam ativamente, são reuniões semanais que envolvem os conselheiros, delegados e funcionários da prefeitura, reuniões do Conselho, atividades com a comunidade, etc. A população têm uma maior participação durante os meses de março a julho, também um período bem maior que no caso de Belo Horizonte.

As pessoas escolhidas para fazer parte da COMFORÇA também têm atividades durante todo o ano, porém, as reuniões geralmente não envolvem os demais delegados e há uma diferença fundamental em relação ao Conselho. Os membros da CONFORÇA assumem o papel de fiscalização das obras e mediação entre o poder público e comunidade. No caso dos conselheiros, eles vão participar também da definição das obras que serão executas. Em Belo Horizonte as obras são definidas pela população na última rodada do OP, é um compromisso que a

Prefeitura assume de executar o que foi definido. Em Porto Alegre as pessoas elegem e ordenam as prioridades da região, a definição das obras que vão ser efetivamente executadas depende da pontuação que receber. No caso de Belo Horizonte esse foi um dos principais fatores que contribuiu para que houvesse atraso nas obras, principalmente nos primeiros anos de funcionamento do OP.

O OPPOA tem uma estrutura de funcionamento mais complexa no que diz respeito à definição das prioridades, exigindo dos conselheiros maior capacitação uma vez que participam efetivamente na elaboração da peça orçamentária. Outra grande diferença é que no OPPOA o conselheiro é eleito para um mandato de um ano podendo se reeleger apenas uma vez. Além disso, não pode participar de mais de um Conselho. Já no OPBH não existem restrições, os membros da COMFORÇA podem participar de outras Comissões e se reelegerem todo ano. As implicações desta diferença será melhor tratada no decorrer deste capítulo.

Outra diferença marcante diz respeito a porcentagem dos recursos destinados ao Orçamento Participativo. Enquanto no OPBH é destinada uma porcentagem que gira em torno de 5% a 10% dos recursos da Prefeitura e que se destina a obras localizadas, ficando a decisão das obras estruturantes a cargo dos órgãos municipais, no caso de Porto Alegre se discute todo o montante de recursos nas áreas de investimento que tem variado entre 10% a 17%. Dessa forma, a Prefeitura e seus órgãos são considerados demandantes de recursos, ou

seja, as obras que os órgãos e técnicos consideram como estruturantes ou essenciais para a cidade como um todo também têm que ser aprovadas via OP.

Essa diferença vai influenciar as características da participação, como destaca Leonardo Avritzer.

“no caso de Porto Alegre existem incentivos para a participação na elaboração de políticas gerais, na medida em que a totalidade do investimento da prefeitura da cidade será feito através do OP. No caso de Belo Horizonte na medida em que o OP atende demandas mais pontuais a participação é motivada pela busca de incentivos materiais mais específicos.” (AVRITZER, 1999, p. 6)

Essa diferença tem influência relativa no nível de participação da população uma vez que, no caso de Belo Horizonte, há uma reclamação recorrente dos entrevistados que ao se conquistar determinada obra uma parte das pessoas deixam de participar do processo.

Do ponto de vista jurídico, tanto o OPBH quanto o OPPOA, não possuem legislação específica. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de cada município apenas possui um texto genérico, em que menciona que se deve ter uma distribuição equitativa dos recursos da Prefeitura. O Orçamento Participativo seria assim um dos instrumentos possíveis para se fazer essa distribuição. Dessa

forma, as prioridades que foram aprovadas no OP não necessariamente tem que ser executadas, na medida em que a decisão final fica à cargo do legislativo.

### ***5.3 - Ruptura versus continuidade – a participação em BH x POA***

De acordo com os números de participação popular é possível perceber que há uma diminuição clara na participação em BH a partir do OP98. Um dos motivos que tem influenciado a diminuição da participação popular em BH é que o formato do OP não permite uma ampliação das reivindicações. Em alguns casos, como no bairro Lindéia, quando se conquista as reivindicações de obras de infra-estrutura há uma diminuição na participação, não se parte para reivindicações em outras áreas pois como a verba discutida é pequena e as carências dos outros bairros são de maior prioridade, fica difícil a aprovação de outras demandas.

Além desse problema, existe uma grande parcela das pessoas que deixam de participar do OP por não conseguir aprovar as suas demandas e isso não acontece apenas com bairros de classe média, mas também nas vilas e favelas. Quando se consegue melhorar apenas uma parte da vila há um descontentamento que leva a conflitos internos, no próprio seio da comunidade e, em alguns casos, com o conseqüente abandono na participação do OP. O caso da Vila Fátima ilustra bem esta situação. Uma grande parte da vila carece de não só

de infra estrutura, mas prioritariamente de água, luz e melhoria de acesso à região. Esta parte do bairro ainda não conseguiu melhorias através do OP e há um grande descontentamento, como destaca a presidente da associação do bairro:

“Agora esses que ainda não alcançaram nada, igual esse lugar que não tem água, não tem luz, não tem nada pra eles ainda eles tão doído que acaba, se não tem nada pra eles. Eles não participam, eles tão revoltado, alguns já participaram e não participam mais, os que não conseguiram nada estão revoltado e não participam mais.” (D. Dalila, presidente da associação N. Srª de Fátima)

Outra reclamação recorrente é em relação ao atraso das obras. Em quase todas as entrevistas que foram feitas a reclamação em relação à demora na execução das obras, as lideranças reclamam que isso faz com que as pessoas deixem de participar.

Por último, o fator clássico de desmobilização da população: quando se conquista uma obra que resolve os problemas imediatos de uma parcela da população ocorre uma retração da participação. Em geral, uma parte da população beneficiada deixa de ir às reuniões da associação e do OP:

“os que foram beneficiado, metade deles não tão precisando de mais nada, então eles não participam, aqueles que só sabe olhar prá frente, agora aqueles que andam prá frente mas de vez enquanto olham prá traz, eles não abandonam a associação não, eles vê que chegaram aqui que sofreram, que o que eles têm foi através da associação, através da

Prefeitura, eles tão pronto a ingressar com a gente em qualquer jornada que for preciso.” (D. Dalila, presidente da Associação N. Srª de Fátima)

Nesse caso, cabe destacar o papel das lideranças que fazem um trabalho de conscientização das pessoas em busca de novas reivindicações ou apoio solidário a outras obras em outros bairros. Vale ressaltar que, no caso de Belo Horizonte, ocorre um problema na formação de novas lideranças através do processo de Orçamento Participativo, diferente do caso de Porto Alegre. Esse aspecto será melhor discutido mais adiante.

Se por uma lado as lideranças entrevistadas insistem em destacar o pouco interesse e a queda na participação das pessoas, os números da participação em Porto Alegre mostra um aumento significativo ao longo dos anos. Mesmo no caso de Belo Horizonte, durante os primeiros anos houve aumento da participação popular. A crescente participação no número de pessoas no OP pode ser explicado pela incorporação de novos bairros e vilas no processo, ao mesmo tempo, a participação tende a oscilar nas comunidades que já estão há mais tempo participando do processo. Aqui cabe retomar o conceito de capital social de Putnam à luz da realidade do associativismo urbano brasileiro.

Putnam (1996) destaca a confiança, normas e cadeias de relações sociais como sendo as principais características do capital social. Nas sociedades mais complexas, as “regras de reciprocidade e participação cívica” são as

principais fontes que mantêm a confiança social. No caso das associações de bairro investigadas, o dilema da participação tem a ver principalmente com a falta de confiança nas associações e instituições (Prefeitura e seus Órgãos). Por um lado, o Orçamento Participativo tem contribuído para que haja uma maior integração entre associações (Região Restinga – POA, Regional Barreiro – BH), mas a escassez de recursos e a falta de lideranças comprometidas com a comunidade geram conflitos e desconfianças, como no caso da Vila N. S<sup>a</sup> de Fátima e Vila Estrela.

Um outro fator que pode ter contribuído para a diminuição na participação das pessoas no OPBH tem a ver com a vitória do PSB na sucessão municipal. A eleição de 1996 para prefeitura de Belo Horizonte foi marcada pelo desmembramento da Frente BH Popular, o PSB teve como candidato o vice prefeito Célio de Castro, enquanto que o PT também resolveu lançar candidato próprio. O PSB tinha como proposta manter os principais programas da Frente BH Popular, inclusive o Orçamento Participativo. A candidatura e vitória de Célio de Castro significou uma reformulação das alianças partidárias. Apesar do PT continuar a participar do governo do PSB, houve a inclusão de novos partidos, como o PMDB, e conseqüente diminuição da sua atuação dentro da Prefeitura.

A diminuição na participação ocorre no OP98, que aconteceu no ano de 1997, primeiro ano de governo do PSB. Dessa forma, as mudanças no campo político partidário podem estar influenciando negativamente a participação popular

na medida em que se mudou o referencial de atuação política das lideranças comunitárias. As tabelas de Participação de Associações e Entidades no OPBH e OPPOA, mostram que prevalece a participação de associações comunitárias, no entanto, não se sabe quantas dessas associações têm algum tipo de ligação com o Partido dos Trabalhadores. Por mais que a maioria dos entrevistados tenha ressaltado que a associação não tem vinculação com partido político, a própria recusa de alguns presidentes em participar do OP mostra essa estreita ligação entre associação e partidos. Do mesmo modo, a participação de grande número de associações no OP pode estar ligada ao fato de que o Partido dos Trabalhadores tem grande número de lideranças no seio dos movimentos populares.

#### ***5.4 - Impacto nas associações BH e POA***

Como já foi destacado, quando o OP foi implantado em Porto Alegre e em Belo Horizonte, estava em curso um processo de revitalização do associativismo urbano, principalmente nas associações de bairro. Os impactos da implantação do OP nas respectivas cidades são diferenciados, porém é preciso destacar que nas duas cidades houve, no início, um impulso nesse processo de revitalização:

Em primeiro lugar, elas passam a ocupar um papel de muito maior importância nas suas respectivas regiões, elas têm a sua vida muito mais incrementada, é interessante que aí se filtram, as associações que têm uma tendência a serem associações burocráticas, de papel, presidencialista, baseada numa relação autoritária com sua base, ou no mínimo uma relação pouco democratizada, pouco participativa, elas tendem a ser atropeladas porque o sistema do Orçamento Participativo ele conta muito com as associações de moradores, se não são as associações de moradores desde o início do processo a convocar, a trazer as pessoas para as reuniões, dificilmente a gente teria essa massividade, essa, inclusive a capacidade de dialogar com essas populações, porque eles servem como interlocutores, embora não tenham assento, e justamente por não ter assento nato no Orçamento as que têm capacidade de mobilização que acabam se legitimando. Mas o veículo de mobilização sempre foram as associações de base.(Luciano Brunet – CRC/POA)

Em Porto Alegre há o caso da associação da Vila Chácara do Banco que é exemplar nesse sentido. Quando foi implantado o OP o presidente da associação optou em não participar do processo por motivos políticos. Ao perceber que as outras vilas da região Restinga estavam conseguindo melhorias através do OP, a comunidade se mobilizou sob incentivo de um morador e começaram a participar de forma independente. No segundo ano de participação a Vila já obteve ganho de obras no OP e o Sr. Cláudio Justin que começou a mobilizar a população foi eleito presidente da associação e atualmente é uma das principais lideranças da região Restinga. Fato semelhante ocorreu em Belo Horizonte na Vila Bernadete, na região do Barreiro. No entanto, as novas

lideranças que surgiram na comunidade tiveram que fundar uma nova associação para poder atuar formalmente na Vila.

Quando o OPBH começou a se consolidar havia uma expectativa de que houvesse não só uma revitalização do associativismo, mas também de surgimento de novas lideranças e uma reestruturação no interior das associações (JESUS, 1996). No que se refere às mudanças internas, é ainda tímido esse processo. Ainda prevalece, tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre, associações estruturadas verticalmente, prevalecendo a figura do presidente. Existem mudanças que são introduzidas aos poucos, como no caso da Vila Santa Lúcia. Os novos membros da associação que tomaram posse recentemente estão tentando mudar a estrutura da associação porém, esbarram no estatuto antigo que não permite muitas mudanças. Em Porto Alegre já existe associação que aboliu a estrutura tradicional, implantando colegiados.

Em relação ao surgimento de novas lideranças, a estrutura de funcionamento do OPPOA se mostra mais dinâmica, proporcionando um espaço maior para renovação de lideranças. Um dos principais fatores que contribui para essa renovação tem a ver com impossibilidade de uma pessoa ser eleita para participar de mais de um Conselho, além de que não pode ficar no cargo por mais de dois anos. Este critério é contestado por algumas lideranças, eles alegam que quando o representante da comunidade começa a se interar do processo de Orçamento Municipal, e portanto tem mais condição de controle, ela tem que dar

lugar para outra pessoa que, não domina bem o processo ou o desconhece completamente.

No caso de Belo Horizonte é muito comum, tanto na regional Centro Sul, como na Barreiro, pessoas que participam da CONFORÇA desde quando começou o OP. Geralmente são os presidentes das associações de bairro da região e que acabam integrando também os Conselhos. Em alguns casos, como o Sr. Altamiro do bairro Tirol, o presidente da associação participa da CONFORÇA e de mais de um Conselho. Na medida em que se fecha espaço para o surgimento de novas lideranças, (re) cria-se uma forma de personificação do cargo. As relações entre lideranças e poder público, em alguns casos, acaba transformando-se num perigoso jogo de troca de favores, principalmente em véspera de eleição.

Por outro lado, quando a Frente BH Popular assumiu a Administração Municipal incorporou ao seu quadro administrativo diversas lideranças comunitárias, que antes participavam ativamente através dos conselhos e até mesmo das associações, como o caso do Sr. Paulo Lott, presidente da Associação do Bairro Santa Lúcia e atualmente Secretário de Governo.

Pode-se dizer que, em ambos os casos houve uma revitalização do associativismo urbano, as lideranças que já existiam passaram a ter que manter maior contato com a comunidade procurando mobilizar as pessoas para participar do processo, passaram a ser mais cobradas em relação a conquista de obras e

também no seu andamento. Houve casos, ainda que em menor escala, de reestruturação da estrutura interna da associação e também renovação no quadro de lideranças. No entanto, é preciso ressaltar que o processo do OP precisa ser constantemente reformulado tendo em vista as novas demandas da comunidade e as novas relações que vão se estabelecendo entre lideranças e Administração Pública.

### ***5.5 - Mudanças no OPBH***

Atualmente o OPBH passa por um processo de intensa reformulação da sua estrutura de funcionamento. Na intenção de ampliar o Orçamento Participativo Regional, também chamado de OP de obras, foi criado o Orçamento Participativo Cidade – OPC. Dessa forma, os dois tipos de OP funcionarão alternadamente, no ano de 1998 foi realizado o POR onde foram definidas prioridades para 1999/2000. No ano de 1999 será realizado o OPC que tem como principal objetivo:

“a priorização de ações, a partir da identificação do conjunto de problemas e soluções possíveis em cada setor, levando em conta todas as ações setoriais da Prefeitura e suas disponibilidades. Para tanto, o processo envolverá a definição do Plano Plurianual, que deverá registrar o acordo entre a sociedade belorizontina e a Prefeitura sobre as ações setoriais prioritárias.” (Diretrizes para um Novo Formato do Orçamento

Participativo em BH – Secretaria Municipal de Planejamento –  
Coordenação do Orçamento Participativo)

A intenção da Prefeitura é ir além das discussões pontuais de obras. Pretende-se assim, proporcionar um espaço onde se discuta o planejamento estratégico<sup>7</sup> em áreas como saúde, educação, desenvolvimento social, cultura e meio ambiente. A proposta do OPC prevê ainda a instituição do Conselho Municipal da Cidade, onde representantes das CONFORÇAS, do OP Cidade, de outras entidades sociais e da Prefeitura deverão aprovar procedimentos para o OP, emitir parecer sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual de Ação Governamental. É preciso ressaltar que a implantação do OP Cidade representa um novo processo de aprendizado para os funcionários da Administração Municipal e movimentos organizados. O que se pôde perceber através das entrevistas com as lideranças comunitárias de Belo Horizonte é que o processo ainda é desconhecido da grande maioria.

O Orçamento Participativo Regional também sofreu uma série de transformações. Em primeiro lugar passou a ser bienal com recursos equivalentes a dois anos. Além disso, as obras passaram a ter uma pontuação, semelhante ao OPPOA, que irá influenciar na sua aprovação. Foram introduzidos três critérios para classificação das prioridades:

---

<sup>7</sup> O conceito de planejamento estratégico usado para elaboração do OPC tem como referência a experiência espanhola e é entendido como “um processo de participação no qual os principais agentes econômicos e sociais desenham como querem que seja sua cidade no futuro em todos os campos.” (Diretrizes para um Novo Formato do Orçamento Participativo em BH – Secretaria Municipal de Planejamento)

- a) Abrangência Social – Clientela atendida pela reivindicação, conforme sua repercussão geográfica: rua, bairro, sub região e regional - 1, 2, 4, e 6 pontos respectivamente.
- b) Relevância Social: número de vezes em que a reivindicação chegou a Fóruns regionais anteriores sem ter sido aprovada: uma, duas ou três vezes – 1, 2 e 3 pontos respectivamente.
- c) Integração Social: importância do empreendimento, sob o ponto de vista do seu caráter estruturante semi-regional.

As modificações que estão sendo implantadas no OP ainda são recentes, foi difícil apreender os impactos que terão no movimento popular nas entrevistas realizadas. No entanto, percebe-se que no caso do OP Regional, a mudança para bienal contribui para que se minimize o problema da demora na execução de obras, uma vez que parte das prioridades aprovadas exige tempo de conclusão maior que um ano.



## Capítulo 6

### Considerações Finais

Quando o Orçamento Participativo foi implantado em Porto Alegre, em 1989, mais dezenove municípios adotaram esse tipo de política. Durante os anos de 1993 a 96 já eram quarenta os municípios que tinham “Orçamento Participativo”, incluindo ai Belo Horizonte. Atualmente cerca de setenta municípios de diversos estados do Brasil adotam políticas de orçamento participativo<sup>8</sup>. Implantado originalmente no Brasil por prefeituras do Partido dos Trabalhadores, atualmente a idéia foi incorporada por outros partidos como PFL (Recife) e PMDB (Campina Grande). A preocupação deste trabalho é mostrar que o chamado Orçamento Participativo não é um modelo único, pronto para ser implantado em qualquer cidade. A intenção é mostrar que o modelo de Orçamento Participativo idealizado pelo PT não é uma fórmula pronta e acabada, a sua implantação tem a ver com as especificidades de cada município e a sua estrutura de funcionamento possui outras variantes. Além disso, os impactos de cada experiência na sociedade varia em função da estrutura do processo.

Os casos de Belo Horizonte e Porto Alegre são significativos na medida em que existem semelhanças entre as duas capitais, no entanto, o modo como foi estruturado o OP e os impactos na sociedade civil são diferenciados em

---

<sup>8</sup> Fonte: Folha de São Paulo, segunda feira, 1º de março de 1999 – 1/6 Brasil.

cada cidade. O presente trabalho procurou ressaltar essas diferenças e os fatores que tem contribuído para que o OPBH tenha características bem diferentes do OPPOA, apesar do segundo ter servido como modelo.

O primeiro ponto comum às duas cidades que chama a atenção, é a forte tradição associativa. Tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre os movimentos reivindicativos, em especial as associações de bairro, têm atuado junto ao Estado desde as primeiras décadas deste século. A literatura a respeito dos movimentos sociais tem procurado chamar a atenção para o ciclo de expansão e retração da atuação dos movimentos reivindicativos. No entanto, nas décadas mais recentes é crescente o número de associações de bairro e sua atuação junto ao poder público também tem passado por um processo de transformação.

Os diversos autores aqui abordados (DOIMO, 1995; CALDERÓN, 1995; TELLES, 1994) destacam não só as novas formas com que esses atores procuram se relacionar com o poder público, mas também os novos espaços públicos que têm surgido no atual processo de democratização brasileiro. Nesse sentido, o Orçamento Participativo implantado em Belo Horizonte e Porto Alegre tem se mostrado uma experiência nova na medida em que a participação não se restringe apenas a entidades formalmente organizadas e não tem caráter meramente consultivo.

De certa forma pode-se dizer que as duas experiências aqui estudadas tem se mostrado satisfatórias. No caso de Porto Alegre, o Orçamento Participativo está no décimo primeiro ano e a participação popular tem aumentado. Em Belo Horizonte, apesar de estar ocorrendo uma queda na participação popular, o OP está no sétimo ano, mesmo com a mudança de partido na Administração Municipal. Nos dois casos, a maioria das pessoas entrevistadas mostraram-se satisfeitas com o OP e o grande volume de recursos destinados às vilas e favelas em obras de infra-estrutura mostra que, na prática, o objetivo inicial de inversão de prioridades está sendo alcançado.

A partir dessa constatação, volta-se à pergunta central do trabalho: quais os fatores que estariam condicionando o desempenho do Orçamento Participativo? Por uma lado, pode-se dizer que a forte tradição associativa nas duas cidades teve grande contribuição para a consolidação do OP. Nos primeiros anos de funcionamento do OP as lideranças comunitárias tiveram importante papel na mobilização da comunidade e de esclarecimento das pessoas de como funcionava o processo.

O início do OP é marcado por vários problemas, em Porto Alegre foi preciso fazer uma reforma fiscal, a expectativa da população era maior que a quantidade de recursos disponíveis. A frustração das pessoas fez com houvesse um refluxo na participação. No entanto, com a pressão dos movimentos populares, foi possível a aprovação da reforma financeira e retomada da confiança da

população. Em Belo Horizonte, no início do OP, houve problemas em relação ao atraso na execução das obras aprovadas e na relação com o Órgão encarregado. Foi fundamental também a pressão dos movimentos populares no sentido de se estabelecer uma melhor relação entre funcionários e técnicos da SUDECAP e a comunidade. Além disso, as lideranças de várias comunidades têm conseguido manter as pessoas mobilizadas, principalmente na época do OP.

Uma constatação importante é de que os fatores sócio demográficos apresentam peso relativo em relação à participação popular. Por um lado os bairros de classe média têm baixa participação no OP devido a não existência de demandas urgentes e a dificuldade de conseguir aprovar suas demandas tendo em vista os problemas das vilas e favelas. Por outro, nem sempre as comunidades com maior carência de infra-estrutura e serviços são as que mais participam. Nesse ponto pesa a tradição associativa e a capacidade de mobilização das lideranças da comunidade.

Já em relação à influência do formato institucional do OP nos movimentos populares é possível perceber que este tipo de política pública tem tido grande impacto nas associações de bairro, tanto em Belo Horizonte quanto em Porto Alegre. Em primeiro lugar, a implantação do Orçamento Participativo possibilitou uma revitalização do associativismo urbano. A centralidade da participação popular no processo tem feito com que os presidentes de associação passem a convocar as pessoas e discutir as prioridades do bairro, do contrário,

corre-se o risco de não conseguir aprovar prioridades e o papel de liderança pode ser contestado pela comunidade. O caso das associações da Vila Bernadete (BH) e da Vila Chácara do Banco (POA) são exemplares nesse sentido. Outro impacto positivo do OP nas associações de bairro é que, a partir das discussões no seio da comunidade, abre-se espaço para o questionamento da estrutura hierarquizada que prevalece nas associações. Essa mudança ainda é pequena, porém, com grandes impactos na comunidade.

Para os movimentos populares o Orçamento Participativo tem se mostrado um espaço plural, onde interesses diversos são colocados e os conflitos explicitados. A relação das lideranças comunitárias com a Administração Municipal e os órgãos envolvidos com o OP tem se mostrado às vezes conflituosa (CONFORÇA e SUDECAP em BH, Conselho do OP e DEMAB em POA) e às vezes uma relação de cooperação (associações e regionais em BH e POA). As discussões das prioridades da região e a visita às diversas localidades que demandam obras tem feito com haja uma maior integração entre as associações.

Os autores que têm se dedicado ao estudo do OP (SINGER, 1996; GENRO & SOUZA, 1997; FARIA, 1996; BAIERLE, 1992; MANSO, 1996; SANTOS, 1996) procuram enfatizar os impactos positivos do OP. No entanto, este trabalho visa dar subsídios para futuros estudos que discutam os impactos diferenciados que o Orçamento Participativo tem em cada cidade. Mais que isso, é preciso discutir em que medida esses impactos se dão de forma diferenciada na

própria cidade. Dessa forma, é possível entender as virtudes e limites das políticas de orçamento participativo.

No caso de Porto Alegre, além de ser uma experiência mais antiga, a estrutura do OP tem possibilitado uma maior renovação de lideranças e aumento da participação popular. Ao contrário do OPBH Belo Horizonte, a estrutura do OPPOA não permite que uma pessoa participe de mais de um Conselho e o Conselheiro só pode se reeleger uma vez. Dessa forma, algumas pessoas que não tinham experiência com movimento popular passam a atuar no OP e na comunidade. Em relação à participação popular, uma das limitações do OPBH tem sido o atraso nas obras e quantidade de recursos que limita a demanda de obras de maior porte.

Por todas estas razões é que não pode considerar as políticas de orçamento participativos como sendo um único modelo a ser implantado em qualquer cidade. O OP tem a ver com uma combinação entre movimentos organizados da sociedade e a sua estrutura de funcionamento. É necessário que haja princípios e objetivos que norteiem a proposta de Orçamento Participativo. Mas, também é de vital importância que seja uma proposta maleável, sujeita a alterações oriundas de um constante diálogo com os movimentos populares.

## Bibliografia

- AFONSO, M.R. & SOMARRIBA, M. M. G. & VALADARES, M. G. *Lutas Urbanas em Belo Horizonte*. Belo Horizonte. Vozes: 1984, 130p.
- AVRITZER, L. *Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica às teorias para a transição democrática*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, (22): 1995.
- \_\_\_\_\_. Um Desenho Institucional Para o Novo Associativismo. In Lua Nova Revista de Cultura e Política. (39), 1997.
- \_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e Porto Alegre. *Mimeo*. 1999
- AZEVEDO, S & AVRITZER, L. *A política do Orçamento Participativo: nova forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil*. XVIII Encontro Nacional da AMPOC. Caxambu. MG. 1994.
- AZEVEDO, S. & PRATES, A.A.P. *Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva*. Belo Horizonte. Xerox.
- BAIERLE, S.G. *Um Novo Princípio Ético-Político: Prática Social e Sujeito nos Movimentos Populares Urbanos em Porto Alegre nos Anos 80*. Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP, 1992. 397p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).
- CALDERÓN, A. I. *Participação Popular uma abordagem na lógica da função governativa*. In São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação SEADE. V9 (4) out/dez, 1995.

- CARDOSO, R. C. L. A trajetória dos Movimentos Sociais. In Dagnino, E. (Org). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.
- COSTA, S. *Política para quem precisa de política: movimentos urbanos, participação e democracia*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1991. 231p. (Dissertação, Mestrado em Sociologia)
- DOIMO, A.M. *A Vez e a Voz do Popular* Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume Dumará: ANPOCS, 1995.
- DULCI, O. & SOMARRIBA, M.M. *A Democratização do Poder Local e Seus Dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte*. XIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu. 1995. 49p.
- DULCI, O & SOMARRIBA, Mercês. *Contribuições para a avaliação do OP95* Propostas para 96. Xerox.
- FEDOZZI, L. *Orçamento Participativo: Reflexões Sobre a Experiência de Porto Alegre*: Tomo Editorial, 1995. 244p.
- GENRO, T. & SOUZA, U. *Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997. 97p.
- JESUS, C.R. *Associativismo Urbano em Belo Horizonte: estudo da influência do Orçamento Participativo nas associações de bairro*. Belo Horizonte Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1996. 64p. (Monografia, Graduação em Ciências Sociais).

- MANSO, H.M.M. *Associações de Moradores: seus significados e suas armadilhas*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1996. 189p. (Dissertação, Mestrado em Sociologia).
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1996. 260p..
- SANTOS, M. R. S. *Caminhos Municipais da Cidadania: Mudança Institucional e Democratização no Brasil*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 165p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política)
- SINGER, Paul. *Um Governo de Esquerda Para Todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989/92)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.
- SOMARRIBA, M.M.G. Movimentos Urbanos e Estado. In POMPEMAYER, M.J. (org). *Movimentos Sociais em Minas Gerais: emergência e perspectiva*. Belo Horizonte. Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_. *Reivindicações Urbanas em Belo Horizonte e a Política*. Belo Horizonte. 117p
- TELLES, V.S. Sociedade Civil e a Construção de Espaços Públicos In Dagnino, E. (Org). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo. Editora Brasiliense, 1994. 172p.

## **Relação dos documentos**

### **Belo Horizonte**

- Plano Diretor de Belo Horizonte: Lei de Uso e Ocupação do Solo - Estudos Básicos.

#### **cartilha:**

- Orçamento Participativo, o poder de decisão nas mãos do cidadão .
- Plano de Obras e Planos Setoriais (1994, 95, 96).
- Memória do Orçamento Participativo Participativo 94 a 97.

#### **panfletos e informes:**

- Jornal Horizonte Aberto (N. 27).
- Orçamento Participativo Veio para Ficar (março/1996).

#### **relatórios e atas de reuniões de avaliação interna:**

- Participação Popular na Elaboração do Orçamento Municipal de Belo Horizonte
- Seminário Sobre o Orçamento Participativo.
- Proposta de Atividades do Orçamento Participativo para 1994 (versão 4 para discussão na Coordenação do Orçamento Participativo).
- Avaliação das Regionais; Relatório de Reunião Sobre Orçamento Participativo.
- Contribuições para Avaliação do OP95 - Propostas para Orçamento Participativo96.
- Orçamento Participativo para 1996, consolidando uma nova forma de governar.
- Avaliação da 1ª etapa de discussão popular do orçamento da prefeitura de Belo Horizonte para 1994.
- Avaliação da avaliação da 2ª rodada de assembléias populares do Orçamento Participativo.
- Diretrizes Para um Novo Formato do Orçamento Participativo em Belo Horizonte.
- Orçamento Participativo Cidade – resultados sociais com planejamento e participação – novembro/1998.

- Proposta para o aprimoramento do Orçamento Participativo – março/1997.
- Plano Regional de Empreendimentos OP 99/2000.
- Relatório Parcial do OP 99/2000 – julho 1998.

## **Porto Alegre**

- Plano de Investimentos 1997.
- Orçamento Participativo – Boletim nº 1 – junho/julho 1995.
- Orçamento Participativo – Boletim nº 3 – janeiro/fevereiro 1996.
- Orçamento Público – agosto 1996 .
- Orçamento Público – agosto 1997.
- Orçamento Participativo 2000 – bom para todo mundo (regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais).
- Orçamento Participativo (regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais) agosto, 1996.
- Democracia e Participação Popular na Esfera Pública – A Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (1989/1996).
- De Olho no Orçamento (Órgão de divulgação do CIDADE – Ano 3, n. 5, março/97, POA/RS).
- Conheça um Pouco Mais Sobre a Região 16 – Centro – junho 1998.
- Conheça um Pouco Mais Sobre a Região 8 - Restinga – junho 1998.
- Documento: (Re) Pensando a Discussão do Orçamento Municipal julho/1990.
- Documento: Uma Síntese das Questões Levantadas na Reunião Sobre “Participação Popular” – 14/01/89.
- Documento: Sobre o Processo de Discussão do Orçamento Municipal – 1989.
- Documento: Uma Avaliação Inicial do Processo de Discussão do Orçamento – 1989.