

Departamento de Sociologia

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO AO NÍVEL LOCAL:  
O PODER POLÍTICO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO  
O caso de Belo Horizonte e Palmela**

Cristina Granado

Tese submetida como requisito para obtenção do grau de  
Doutora em sociologia

Especialidade: Sociologia das classes da estratificação e dos movimentos sociais

Orientadora:  
Doutora Isabel Guerra, Professora Catedrática  
ISCTE-IUL

Fevereiro, 2010

Departamento de Sociologia

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO AO NÍVEL LOCAL:  
O PODER POLÍTICO E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**  
O caso de Belo Horizonte e Palmela

Cristina Granado

Tese submetida como requisito para obtenção do grau de  
Doutora em sociologia

Especialidade: Sociologia das classes da estratificação e dos movimentos sociais

Orientadora:  
Doutora Isabel Guerra, Professora Catedrática  
ISCTE-IUL

Fevereiro, 2010

## Agradecimentos

Começa-se pelos agradecimentos, pois sem a colaboração de um conjunto de pessoas e instituições, não teria sido possível a realização de um trabalho com as características de uma investigação científica que implica dedicação e tempo para a concretizar. Durante esse tempo para além da satisfação pessoal de produzir um trabalho inovador, vivem-se situações de ansiedade e alguma angústia associada aos imprevistos do trabalho de campo e por vezes dúvidas em termos da estrutura e escrita do texto. Pelo apoio dado em vários momentos agradeço:

À professora Isabel Guerra, orientadora da tese, pela sua compreensão e pelas críticas e sugestões que deu ao longo do trabalho que permitiram melhorar a sua qualidade.

À Ana Teresa e Paula Ruas pela motivação para o desenvolvimento de uma investigação sobre o Orçamento Participativo de Palmela que abriu portas para esta tese. Mas sobretudo pela amizade e o carinho de longa data.

Ao Luís Guerreiro que acompanhou de perto o início da investigação com interesse e sugestões de bibliografia com quem tive oportunidade de colaborar no projecto “participação na governabilidade local: o impacto do OP na administração pública local – Ur-bal, 2006) e cujos debates permitiram clarificar muitos dos aspectos discutidos no trabalho. Este agradecimento estende-se à Comissão Técnica do Orçamento Participativo da Câmara Municipal de Palmela com cujos elementos pude sempre trocar ideias que ajudaram em vários momentos da redacção do texto.

Um agradecimento muito especial à amiga, Maria Auxiliadora Gomes, coordenadora da participação popular da Prefeitura de Belo Horizonte, sem o seu apoio não teria sido possível realizar o trabalho de campo sobre o Orçamento Participativo nesta cidade. Não há palavras para o carinho e amizade com que me recebeu em sua casa pelo que sou eternamente grata.

A todos os que trabalham no Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte pelo seu apoio nas várias fases do trabalho empírico em particular à Emília, Rosana, Paula, Lu, Inês, Júlio e Verónica, pelo carinho com que sempre me trataram. Muito obrigado ao Sr. Nelson pelas várias deslocações que fez pela cidade e pela sua simpatia e paciência. A todos os (as) amigos (as) que me receberam e com quem convivi no Brasil que muito contribuíram para a minha integração.

Ao João e Tiago que me acompanharam e realizaram as filmagens de vários dos momentos do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.

Agradeço especialmente a todos os eleitos/políticos, técnicos e lideranças comunitárias de Palmela e Belo Horizonte pela sua disponibilidade na cedência das entrevistas e pelo seu empenho na reflexão sobre as questões colocadas. Foi o seu resultado o grande contributo para a concretização da presente tese.

Institucionalmente, agradeço à Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) pela bolsa de doutoramento; à Câmara Municipal de Palmela e Prefeitura de Belo Horizonte pelo acolhimento e disponibilização de informação para a pesquisa.

Os apoios pessoais que me foram dados ao longo do trabalho de investigação por amigos e família indispensáveis no campo dos afectos.

À minha amiga Cristina Silva, sem palavras também para agradecer todo o apoio e motivação que me deu nas várias fases da investigação. Pelos vários debates e troca de ideias e pelas críticas construtivas que fez ao trabalho. Pelo carinho e amizade.

A Fernanda Granado pela paciência da revisão do texto e pelo interesse e carinho de sempre.

Ao Léo pelo seu amor.

E sempre e muito em especial às minhas filhas Susana e Joana por serem as eternas companheiras e amigas, pelo seu amor e ternura incondicionais e pela felicidade de todos os dias. A elas dedico este trabalho pelo tempo “roubado” ao nosso convívio.

## Resumo

A dissertação parte do debate teórico em torno da democracia, privilegiando neste debate as formas de participação nos processos de produção de uma legitimidade pública do poder político. Discute-se as políticas de participação ao nível municipal analisando o poder local como instrumento para re-problematizar o pensamento político, ensaiar novas experiências de desenvolvimento e novas responsabilidades de democratização. Faz-se o enquadramento histórico, político e conceptual do Orçamento Participativo, discutindo a sua contextualização política no debate sobre a democracia e participação.

O estudo empírico centra-se na experiência de aplicação do Orçamento Participativo em Portugal na autarquia de Palmela e no Brasil na autarquia de Belo Horizonte. Analisa-se o discurso sobre a participação no OP por parte de quem tem poder no desenvolvimento do processo: eleitos, técnicos e lideranças comunitárias; como decorre o processo participativo e quais os resultados que se obtêm.

Procura-se averiguar quais são os factores que levam o governo a desenvolver uma política de participação da sociedade civil na definição das prioridades de investimento municipal. E em que medida a participação do cidadão no contexto do Orçamento Participativo influencia o processo de tomada de decisão e contribui para o reforço da legitimidade do sistema democrático e eficácia da gestão pública local.

Palavras-chave: democracia, participação, democracia participativa, poder local, Orçamento Participativo.

## Abstract

The dissertation starts with theoretical debate about democracy, focusing in this debate on the forms of participation in the processes of producing a public legitimacy of political power. It discusses the politics of participation at the municipal level, analyzing local power as an instrument to re-examine the dialogue about political thought, and to teach new experiences of development and new responsibilities of democratization. It gives the historical, political and conceptual setting of the participatory budget, discussing its political contextualization in the debate about democracy and participation.

The empirical study centres on the experience of applying the participatory budget in Portugal in the autarchy of Pamela, and in Brazil in the autarchy of Belo Horizonte. It analyses the discourse about the participation in the participatory budget by those who have power in the development of the process, the elected, experts and community leaderships; how the participatory process happens and which ones of the results it obtains.

It seeks to investigate what are the factors which lead the government to develop a policy of participation by civil society in working out the priorities of municipal investment, and to what extent the participation by citizens in the context of participatory budget influences decision making and helps to re-enforce the legitimacy of the democratic system and the effectiveness of local public management.

Key words: democracy, participation, participatory democracy, local power, participatory budget

“Passava da meia-noite quando o escrutínio terminou. Os votos válidos não chegavam a vinte e cinco por cento. (...) Todos os outros, mais de setenta por cento da totalidade, estavam em branco. (...) Alguns dos manifestantes dos votos em branco diziam, Temos de organizar-nos, mas não sabiam como se fazia isso, nem com quem, nem para quê. Alguns sugeriam que fosse um grupo falar com o presidente da câmara municipal, oferecer leal colaboração, explicar que as intenções das pessoas que haviam votado em branco não era deitar abaixo o sistema e tomar o poder, que aliás nem saberiam que fazer depois com ele, que se haviam votado como votaram era porque estavam desiludidos e não encontravam outra maneira de que se percebesse de uma vez até onde a desilusão chegava, que poderiam ter feito uma revolução, mas concerteza iria morrer muita gente, e isso não queriam, que durante toda a vida pacientemente, tinham ido levar os seus votos às urnas e os resultados estavam à vista, Isto não é democracia nem é nada. (...) Houve quem fosse de opinião que deveriam ponderar melhor os factos, que seria preferível deixar à câmara municipal a responsabilidade de dizer a primeira palavra. (...) Outros, do tipo pessimista, apreensivo, achavam que não havia saída para a situação, que estavam condenados ao fracasso, isto vai ser como de costume, cada um por si e os mais que se lixem, a imperfeição moral do género humano, quantas vezes o temos dito, não é de hoje nem é de ontem, é histórica, agora parecerá que estamos solidários uns com os outros, mas amanhã começaremos às turras, e logo o passo a seguir será a guerra aberta, a discórdia, a confrontação.”

José Saramago, *Ensaio sobre a lucidez*, 2004 (pp.26, 103-104)

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.    Problemática e objectivos .....	14
2.    Objecto de estudo e dimensões de análise .....	17
3.    Estrutura da tese.....	19
<b>I – DEMOCRACIA, PODER E PARTICIPAÇÃO.....</b>	<b>23</b>
1.1.    Reflexão em torno da democracia .....	23
1.1.1. Perspectivas contemporâneas da sociedade: convergência para a democracia .....	23
1.1.2. A inevitabilidade da democracia representativa face aos limites da democracia directa .....	26
1.1.3. Os limites da representatividade e a perspectiva da democracia participativa .....	29
1.1.4. A participação em democracia: a complementaridade da democracia representativa com a democracia directa.....	33
1.2.    Poder político, legitimidade e participação .....	38
1.2.1. Poder político: a vertente ideológica na implementação de políticas de participação.....	38
1.2.2. Participação como factor de legitimidade.....	41
1.2.3. Da função representativa dos partidos ao seu papel procedural .....	43
1.2.4. A questão da proximidade ao nível das autarquias e maior possibilidade de “educação cívica” através da democracia directa .....	47
1.3.    A acção social: participação, conflito e consenso .....	51
1.3.1. A acção social padronizada como factor de eficácia da participação.....	51
1.3.2. Participação: integração e contributo para a ordem social .....	52
1.3.3. Conflito e consenso na interacção social .....	55
1.3.4. Cooperação e negociação como formas de solidariedade social .....	57
<b>II – MUNICÍPIOS: DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>61</b>
2.1. Estado, cidadania e “Poder local” .....	61
2.1.1. Estado e cidadania: a procura de uma maior justiça social .....	61
2.1.2. Os municípios e o Poder local.....	63
2.1.3. Descentralização e dependência das autarquias .....	65
2.1.4. A procura de novos espaços de poder: a evolução do “grau zero” .....	67
2.2. Administração Pública Local.....	70
2.2.1. Modelo de gestão da administração pública: o modelo burocrático .....	70
2.2.2. Modernização da administração pública: envolvimento do cidadão .....	71
2.2.3. Articulação das políticas públicas com a participação.....	73

2.3. A participação nas políticas públicas locais .....	74
2.3.1. Governo local mais propício à participação de vários actores .....	74
2.3.2. Influência e eficácia dos vários grupos sociais junto do poder .....	75
2.3.3. Legitimidade (s) no processo de tomada de decisão .....	78
2.3.4. Liderança e rede associativa como factores de mobilização.....	79
2.3.5. Qualidade de vida: a motivação para participar .....	81
<b>III – POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) .....</b>	<b>85</b>
3.1. Enquadramento histórico, político e conceptual do OP .....	85
3.1.1. Antecedentes históricos do OP: motivações para a sua implementação por parte do governo local .....	85
3.1.2. Contextualização política do OP .....	88
3.1.3. Factores que favoreceram a implementação e sucesso do Orçamento Participativo .....	90
3.1.4. Perspectivas teóricas em torno do conceito do OP .....	96
3.2. Poder político e participação no Orçamento Participativo .....	100
3.2.1. Poder Executivo e sociedade civil: partilha do poder de decisão nas políticas públicas? .....	100
3.2.2. O poder legislativo face ao OP.....	103
3.2.3. Debate em torno da institucionalização do OP .....	105
3.3. Processo de participação no Orçamento Participativo .....	107
3.3.1. Desenho Institucional do OP.....	107
3.3.2. Finalidades da participação .....	113
3.3.3. Conflitos e procura do consenso .....	117
3.4. O Orçamento Participativo na América latina e Europa .....	120
<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>128</b>
1. Esquema analítico da investigação .....	129
2. Pressupostos de investigação.....	130
3. Métodos e técnicas de investigação .....	130
<b>IV – ESTUDO DE CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE .....</b>	<b>136</b>
4.1. Administração local no Brasil .....	136
4.1.1. Contextualização histórica .....	136
4.1.2. O Poder Municipal e a participação no Brasil: contextualização legislativa .....	138
4.2. Caracterização geral do município de Belo Horizonte .....	139
4.3. Desenvolvimento do Orçamento Participativo em Belo Horizonte .....	141
4.3.1. Enquadramento histórico .....	141
4.3.2. Articulação do OP com o planeamento da cidade .....	142

4.3.3. O OP regional, OP habitação e OP digital .....	144
4.3.4. OP regional: dimensão territorial e financeira .....	145
4.3.5. OP regional: dimensão participativa e obras realizadas.....	149
4.4. Metodologia do Orçamento Participativo.....	154
4.4.1. Contextualização institucional .....	154
4.4.2. Processo de definição e execução das obras: rodadas, caravana e fórum regional .....	155
4.4.3. Execução das obras: fases de acompanhamento .....	162
4.5 Discurso sobre a participação no Orçamento Participativo.....	163
4.5.1. Definição do Orçamento Participativo.....	163
4.5.2. Motivos que levam o poder executivo a desenvolverem o Orçamento Participativo.....	169
4.5.3. Motivos que levam o cidadão a participar no Orçamento Participativo ...	175
4.5.4. Atitude dos técnicos em relação ao OP .....	179
4.5.5. Importância das lideranças no Orçamento Participativo.....	184
4.5.6. Relação entre morosidade e participação no Orçamento Participativo.....	189
4.5.7. Orçamento Participativo e limitação dos recursos .....	190
4.5.8. Responsabilidade social do Estado .....	192
4.6. Processo participativo no Orçamento Participativo.....	194
4.6.1. Assuntos colocados em discussão .....	194
4.6.2. Grupos sociais que participam no OP .....	196
4.6.3. Inversão de prioridades com o Orçamento participativo .....	199
4.6.4. Metodologia do Orçamento Participativo .....	205
4.6.5. Fiscalização das intervenções .....	210
4.6.6. Relação administração local - comunidade .....	212
4.6.7. Gestão dos conflitos e negociação no processo participativo do OP .....	214
4.7. Análise dos resultados do Orçamento Participativo de Belo Horizonte.....	220
4.7.1. Resultados da participação no Orçamento Participativo.....	220
4.7.2. Obras antes e depois da existência do Orçamento Participativo .....	225
4.7.3. Alteração da qualidade de Vida com o Orçamento Participativo .....	231
4.7.4. Factores de sucesso do Orçamento Participativo .....	232
4.7.5. Aspectos negativos do Orçamento Participativo.....	237
<b>V – ESTUDOS DE CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PALMELA.....</b>	<b>241</b>
5.1. Administração local em Portugal .....	241
5.1.1. Contextualização histórica da administração local em Portugal .....	241
5.1.2. O Poder Municipal e a participação em Portugal: contextualização legislativa.....	243
5.2. Caracterização geral do município de Palmela .....	244
5.3. Desenvolvimento do Orçamento Participativo em Palmela .....	245
5.3.1. Enquadramento histórico .....	245
5.3.2. Contextualização institucional .....	247

5.4. Metodologia do Orçamento Participativo.....	249
5.4.1. Processo anual do Orçamento Participativo.....	249
5.4.2. Dados sobre a participação do cidadão no OP .....	251
5.5. Discurso sobre participação no Orçamento Participativo.....	265
5.5.1. Definição de OP .....	265
5.5.2. Motivos que levam o poder executivo a desenvolver o OP .....	269
5.5.3. Motivos que levam o cidadão a participar .....	274
5.5.4. Atitude dos técnicos em relação ao OP .....	275
5.5.5. Importância das lideranças comunitárias no OP .....	276
5.5.6. Relação entre morosidade e participação .....	280
5.5.7. OP e limitação dos recursos .....	280
5.5.8. Responsabilidade social do Estado .....	281
5.6. Processo participativo no Orçamento Participativo.....	283
5.6.1. Assuntos colocados em discussão .....	283
5.6.2. Grupos sociais que participam .....	284
5.6.3. Inversão de prioridades .....	287
5.6.4. Metodologia: as referências dos entrevistados.....	289
5.6.5. Fiscalização das intervenções .....	290
5.6.6. Relação administração local/municípios .....	291
5.6.7. Gestão dos conflitos e processo de negociação.....	293
5.7. Análise dos resultados no OP .....	293
5.7.1. Resultados da participação do cidadão .....	293
5.7.2. Obras antes e depois da existência do OP .....	295
5.7.3. Qualidade de vida.....	296
5.7.4. Factores de sucesso e aspectos negativos do OP .....	297
<b>REFLEXÃO SOBRE OS FACTORES EXPLICATIVOS DA PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>301</b>
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>323</b>
<b>CONCLUSÕES FINAIS .....</b>	<b>330</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>340</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>353</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1- Número de experiências do OP no Brasil e em Portugal .....	120
Quadro 2 - Experiências documentadas do Orçamento Participativo .....	121
Quadro 3 - Diferenças das experiências na Europa e América Latina .....	124
Quadro 4 - Cidades que documentaram experiências de Orçamentos Participativos .....	125
Quadro 5 - Origem do processo do Orçamento Participativo .....	126
Quadro 6 - Grau de participação do cidadão.....	127
Quadro 7 - Finalidade da Participação .....	128
Quadro 8 – Problemáticas tratadas nas entrevistas .....	131
Quadro 9 – Entrevistas realizadas .....	132
Quadro 10 – Grelha de análise das actas das reuniões com os municíipes em 2002 e 2003. ....	134
Quadro 11 – Problemáticas analisadas da observação das filmagens das etapas do OP em Belo Horizonte .....	135
Quadro 12 - Dimensão territorial do OP de BH.....	146
Quadro 13 - Valor aprovado actualizado por OP 1994 ao OP 2009/2010 .....	147
Quadro 14 - Dimensão Participativa OP regional .....	149
Quadro 15 – Número de participantes no OP regional de BH .....	150
Quadro 16 - Áreas temáticas escolhidas através da participação no OP .....	152
Quadro 17 – Etapas do OP em Belo Horizonte.....	157
Quadro 18 - Participação por rodadas no Orçamento Participativo de 2003 a 2008 .....	158
Quadro 19 - Implicação dos actores de acordo com a temática das obras .....	195
Quadro 20 - Etapas do OP em Palmela .....	249
Quadro 21 – Reuniões locais do OP realizadas com os municíipes no concelho de Palmela.....	251
Quadro 22- Âmbito das intervenções dos municíipes nas reuniões do OP .....	253
Quadro 23- “Localização” das questões nas reuniões OP concelho de Palmela.....	257
Quadro 24- Prioridades de áreas de intervenção referidas nas reuniões OP concelho de Palmela.....	259
Quadro 25- Representatividade das intervenções dos municíipes nas reuniões OP .....	261
Quadro 26 – Grau de informação sobre os problemas da zona onde residem .....	261
Quadro 27 – Atitude do município nas reuniões do OP.....	262
Quadro 28 – Relação com o poder por parte do município nas reuniões do OP .....	262
Quadro 29 – Satisfação face às respostas do poder.....	263
Quadro 30 – Participação nas reuniões locais do OP e % de preenchimento do inquérito ..	264
Quadro 31 – Freguesia de residência dos inquiridos (%).....	265
Quadro 32 – Forma de conhecimento das reuniões do OP (%) .....	265
Quadro 33- Sexo dos participantes reuniões do OP (%) .....	285
Quadro 34 – Idade dos participantes reuniões OP (%) .....	285
Quadro 35 - Escolaridade dos participantes reuniões OP (%) .....	285
Quadro 36- Ramo de Actividade dos participantes reuniões OP (%).....	285
Quadro 37- Situação Profissional dos participantes reuniões do OP (%) .....	286
Quadro 38 – Pertença a associação/cooperativa dos participantes reuniões OP (%) .....	286
Quadro 39 – Tipo de Associação/Cooperativa (%).....	286
Quadro 40- Tempo de residência no concelho (%) .....	287
Quadro 41 – Evolução das três primeiras áreas prioritárias de intervenção municipal.....	288
Quadro 42 - Opinião global sobre o OP: pontos fortes e fracos/interrogações .....	<b>Erro! Marcador não definido.</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema analítico .....	129	
Figura 2: Foto 1 – Belo Horizonte .....	139	
Figura 3: Foto 2 – Zona Centro sul de Belo Horizonte .....	140	
Figura 4: Fotos 3 e 4 – Favelas da zona leste e vila pura de BH .....	140	
Figura 5 - Mil obras OP regional .....	151	
Figura 6: Fotos 5, 6, 7 – Exemplo de cartazes anunciando obras do OP .....	153	
Figura 7: Foto 7	Figura 8: Foto 8 – Exemplo obra OP.....	153
Figura 9: Fluxograma - Definição e execução das obras do OP .....	156	
Figura 10: Foto 9 – Primeira rodada do OP da regional de Venda Nova.....	158	
Figura 11: Foto 10 - Delegados eleitos da regional de Venda Nova participando da caravana das prioridades do OP .....	159	
Figura 12: Foto 11 - Visita a uma das possíveis obras a realizar no OP 2009/2010: problema esgoto a “céu aberto” .....	160	
Figura 13: Foto 12 - Fórum da Regional de Venda Nova de prioridades orçamentárias .....	161	
Figura 14 - Definições do Orçamento Participativo.....	163	
Figura 15 - Motivos OP: Poder executivo.....	170	
Figura 16 - Participação no OP: motivações do cidadão.....	175	
Figura 17 - Atitude dos técnicos em relação ao OP .....	179	
Figura 18 - Importância das lideranças comunitárias no OP.....	185	
Figura 19 - Inversão de prioridades com o OP.....	200	
Figura 20 - Metodologia do OP.....	205	
Figura 21 - Gestão dos conflitos e negociação.....	216	
Figura 22 - Resultados da participação no OP .....	220	
Figura 23 - Obras antes e depois do OP .....	225	
Figura 24 - Foto 13: Propaganda de candidato a Vereador .....	226	
Figura 25 - Principais factores sucesso OP .....	233	
Figura 26 - Aspectos negativos do OP .....	237	
Figura 27 - Foto 14: Palmela.....	244	
Figura 28 - Foto 15: Reunião do OP em Palmela .....	251	
Figura 29 - Definições do Orçamento Participativo.....	265	
Figura 30 - Motivos OP: Poder executivo.....	269	
Figura 31 - Participação no OP: motivações do cidadão.....	274	
Figura 32 - Importância da Comissão de Acompanhamento do OP .....	276	
Figura 33 - Resultados da participação no OP .....	293	
Figura 34 - Factores de sucesso e aspectos negativos do OP .....	297	

“Uns governam o mundo, outros são o mundo”  
(Fernando Pessoa)

## INTRODUÇÃO

### 1. Problemática e objectivos

O texto de José Saramago com que se inicia a tese retrata a insatisfação do cidadão com a democracia representativa mas ao mesmo tempo as dificuldades de organizar a participação e de mantê-la ao longo do tempo com a necessária gestão dos conflitos inerente à acção social.

Esta insatisfação acompanha a história da própria democracia, pois sendo vários os limites apontados à democracia representativa, também os limites da democracia participativa nunca a conseguiram impor como alternativa sendo incontornável o papel da representatividade na sociedade democrática e nos processos participativos.

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

A frase acima em epígrafe transmite a ideia da separação entre os que governam o mundo da grande maioria que são esse mundo. Noção distante do ideal clássico da democracia<sup>1</sup> que perspectivava um governo do povo por meio da máxima participação do povo. Se em períodos de luta e conquista da democracia assistimos a

---

<sup>1</sup> Rousseau que a propósito da democracia refere que a soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. Os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente os seus agentes. Toda a lei que o povo não rectificou é nula. O povo acredita ser livre. Na verdade está fortemente enganado; ele apenas é livre no dia das eleições dos seus representantes. Assim que os representantes são eleitos, o povo está novamente escravizado

uma ampla participação das populações, esta tem tendência com o passar do tempo a diminuir. Gradualmente assiste-se também ao enfraquecimento dos partidos e das organizações que compõem o movimento associativo. Esta evolução acompanha a história da própria democracia e os problemas de consolidação democrática são idênticos nas várias sociedades que adoptam este regime político.

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

Tem sido frequentemente referenciado, como um dos problemas actuais da democracia, a existência de um défice democrático decorrente de uma menor apetência pelos mecanismos tradicionalmente consagrados para a participação dos cidadãos. Este declínio manifesta-se no aumento da abstenção eleitoral e alheamento dos cidadãos face à política em geral (Stock, 2000). Cria-se deste modo um debate em torno da representatividade democrática e da sua necessidade de legitimação, a qual só se efectivará através de uma maior integração política dos cidadãos.

Neste contexto pode-se encontrar dois aspectos em debate e que são fundamentais em qualquer regime democrático, a sua legitimidade (ou seja, em que medida os governantes expressam as aspirações e o mandato da população, não se restringindo esta legitimidade apenas ao facto dos governos serem eleitos) e a sua eficácia (a capacidade que têm os governos de usarem de maneira efectiva e competente os recursos que recebem) (Fedozzi, 2001).

O que se discute é se as formas clássicas de organização da representação da sociedade num regime democrático são adequadas ou estão ultrapassadas, e precisariam de ser substituídas por outros sistemas mais directos de participação e representação.

Parece ser no contexto desta necessidade, que surge a experiência do Orçamento Participativo (Avritzer, 2003). Desenvolveu-se como uma política de participação que visa contribuir para o reforço da democracia com recurso a práticas de democracia directa: os cidadãos participam na escolha dos investimentos municipais e tem sido reconhecido como uma experiência bem sucedida de participação civil e de governabilidade de gestão pública (Santos, 2002).

Pretende-se enquadrar o Orçamento Participativo no debate contemporâneo sobre a democracia, que opõe as concepções “realistas” às “idealistas” (Alexander, 1993; Held, 1996; Sartori, 1994) e por outro lado, incluir no debate a perspectiva de

democracia de Habermas (1995), cujo modelo discursivo trabalha com a ideia de soberania popular que nem a torna difusa “no anonimato do poder constitucional” nem se concentra exclusivamente no povo.

As primeiras (“realistas”) restringem a participação ao acto eleitoral para escolha das lideranças políticas. Partem do diagnóstico Weberiano da modernidade, a burocratização das sociedades complexas torna-se incompatível com a soberania popular, exigindo a atenção de especialistas no que diz respeito às decisões públicas. As segundas (“idealistas”) enfatizam o carácter pedagógico e transformador da participação política para o reforço da democracia como uma prática contínua e não pontual (Dagnino, 1994).

Os municípios surgem com mais facilidade como promotores da participação dos cidadãos pela sua menor dimensão face ao Estado central e por uma maior proximidade com os problemas da população (Sintomer; 2003).

O poder local aparece muitas vezes como um órgão de dispersão das contradições, gerada pela complexidade crescente das funções do aparelho do Estado central do que como um poder real, efectivo (Guerra, 1986).

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

Define-se como objectivo genérico caracterizar e interpretar sociologicamente as novas formas de participação na sociedade democrática. Pretende-se compreender as formas de participação que nascem por iniciativa do governo local, em particular a opção política de discussão pública com a população do orçamento municipal e definição das prioridades de investimento. Trata-se, de descobrir as razões, os problemas e os resultados que estão subjacentes à sua utilização e os efeitos sociais que daí decorrem face à democracia local.

Os **objectivos centrais** da presente investigação estruturam-se em torno de:

- Analisar qual tem sido o discurso dos eleitos e detentores do poder executivo ao nível autárquico em relação à participação política dos cidadãos, tentando detectar as motivações para accionar políticas de participação e os seus objectivos.

- Verificar qual o papel dos eleitos/políticos, técnicos e lideranças comunitárias nos processos de participação: discurso sobre a participação; processo participativo e análise dos resultados do Orçamento Participativo.
- Comparar as representações dos actores envolvidos no OP sobre o papel do cidadão na democracia local: porque deve o cidadão participar e que formas e assuntos deve comportar essa participação.
- Verificar se existe uma maior legitimidade e eficácia do poder político e identificar os factores que permitem ao Estado local abrir caminhos para mobilizar a população e que poder é conferido a cada actor no processo de participação.

O enquadramento conceptual desta pesquisa interroga o significado da democracia, as formas de regulação social que advêm do apelo a novos mecanismos de participação e o sentido e impacto que essas novas formas de participação têm na legitimidade do poder local.

## **2. Objecto de estudo e dimensões de análise**

Tendo como objecto de estudo o Orçamento Participativo e ao tomar como tema central de pesquisa a participação que nasce por iniciativa do governo local pretende-se responder a duas grandes interrogações. Quais os factores que levam o governo a desenvolver uma política de participação da sociedade civil na definição das prioridades de investimento municipal? E em que medida a participação do cidadão no contexto do OP influencia o processo de tomada de decisão e contribui para o reforço da legitimidade do sistema democrático e eficácia da gestão pública local?

O nosso objecto empírico centra-se na experiência de aplicação do Orçamento Participativo em Portugal na autarquia de Palmela cuja liderança partidária é da CDU (Coligação Democrática Unitária) e no Brasil na autarquia de Belo Horizonte onde a liderança pertence ao PT (Partido dos Trabalhadores).

A definição da abrangência e finalidade da participação, e em que amplitude é desejada, acaba por ser diferente de acordo com os projectos políticos, a ideologia dos partidos no governo e o perfil dos governantes. Por outro lado, para que a

participação não seja apenas um discurso e se torne numa prática é essencial a capacidade de mobilização de vários actores e a constituição de um conjunto de normas, regras e directrizes que sustentem a participação ao longo do tempo e garantam a ordem social e gestão dos conflitos.

Para além da mobilização da população é necessária a emergência de lideranças comunitárias que acompanhem e desenvolvam uma dinâmica de participação eficaz ao longo do tempo. Ao mesmo tempo a máquina administrativa da autarquia deve-se adequar ao acompanhamento desta nova dinâmica, sendo os técnicos fundamentais para acompanhar e liderar as intervenções da autarquia com a participação dos municíipes.

Identificar como cada um destes actores está envolvido no desenvolvimento do Orçamento Participativo requer um estudo aprofundado. Tendo em consideração os objectivos da investigação privilegiou-se o recurso à análise do discurso e práticas dos agentes que têm poder ao longo do desenvolvimento do OP: poder político; os técnicos das autarquias e as lideranças comunitárias. O estudo aprofundado requer uma análise predominantemente qualitativa apoiada essencialmente na técnica da entrevista. Recorre-se, igualmente à observação directa das reuniões e outros momentos de desenvolvimento do Orçamento Participativo e à análise documental.

Na construção das dimensões de análise definem-se dois conceitos centrais:

Ao nível do conceito de **democracia** evidencia-se a inevitabilidade da democracia representativa. Considera-se o conceito de democracia participativa como uma proposta que visa contornar os limites da representatividade e discute-se a conjugação destes dois modelos de democracia.

A **participação** é um conceito que aparece como factor de legitimidade do poder político. Esta significa a possibilidade do cidadão participar no processo de tomada de decisão no sentido de ser mais representado nas políticas do Estado, principalmente no caso dos grupos sociais mais desfavorecidos e com uma maior distância em relação ao poder.

Ao nível do poder local tem sido tema recorrente de debate por parte de vários actores a necessidade de reforçar a democracia através de políticas que valorizem a participação dos cidadãos em várias áreas da vida social e em particular naquelas áreas que exigem o poder de decisão do Estado local como políticas e obras

de interesse colectivo. Não sendo este debate recente, as efectivas políticas que visam cumprir este objectivo têm sido pouco efectivas, estando ainda pouco desenvolvidas experiências de construção de medidas e instrumentos que possibilitem uma real participação do cidadão.

A participação cidadã aparece mais como um discurso que acompanha as “crises de legitimidade” do próprio Estado. Neste contexto encontra-se uma união de distintos sectores sociais com projectos políticos diferenciados, num discurso aparentemente unânime que valoriza a cidadania, a participação da sociedade nos seus interesses comuns e o controle social sobre o Estado.

Apesar dessas diferenças nota-se, ainda que de forma muito ténue, a partir dos anos 90, uma apropriação e generalização por parte do Estado de propostas de gestão participativa. Os canais institucionais de participação popular são vistos, nesta perspectiva, como iniciativa predominantemente estatal, na procura de recuperar uma legitimidade que o Estado e a política têm perdido (Santos, 2002).

No entanto, questiona-se se os discursos da participação não terão tendência a sobrevalorizar a forma em detrimento do conteúdo. Ou seja, se não será um discurso que esvazia a análise dos conflitos e se centra numa “democracia funcional” empobrecida e acrítica, que sobrevaloriza a eficácia técnica e a despolitização dos contextos locais (Guerra, 2006).

Considerando, então, que a participação em democracia é um conceito dado a várias interpretações e que acompanha a actualidade do discurso de vários agentes políticos, interessa perceber o que está por “detrás” da implementação de políticas de participação, em particular, com as características do Orçamento Participativo cujas dimensões de análise são referidas no quadro analítico apresentado na metodologia.

### **3. Estrutura da tese**

A tese estrutura-se em torno de cinco capítulos. Os três primeiros são de natureza teórica e os dois últimos de carácter empírico.

No **capítulo I** discute-se o significado da participação em democracia. Para assegurar a sua legitimidade o poder eleito depende da participação do cidadão, as formas e intensidade dessa participação é que variam de acordo com as perspectivas

adoptadas pelos governos. Pelos limites apontados quer à democracia representativa quer à democracia participativa defende-se a complementaridade destas duas formas.

Discute-se, igualmente, que um dos factores que explica a adopção e as diferenças nas políticas de participação e nos seus resultados se deve às diferenças ideológicas dos partidos.

Analisa-se a organização da participação com normas e regras que assegurem a sua eficácia, discutindo-se os conceitos de padronização e gestão do conflito na acção social e o seu contributo para a ordem social.

No **capítulo II** é abordada a relação entre o Estado e a sociedade civil como sendo mais fácil de desenvolver ao nível local pela maior proximidade e menor dimensão.

Dado que o OP é definido como uma política de participação que tem como objectivo inverter prioridades de investimento a favor dos mais desfavorecidos, ele permite incluir o debate sobre o Estado-Providência. As desigualdades sociais são um factor de inibição dos ideais democráticos porque os grupos sociais com maiores recursos económicos e culturais, apesar de minoritários, são os que têm uma maior representação junto do poder político. Defende-se que as políticas que incluem os mais desfavorecidos no processo de tomada de decisão permitem uma maior representatividade de interesses destes sectores maioritários, mas com menos recursos, e possibilitam um aumento da sua qualidade de vida.

A participação é um dos factores que vai permitir aumentar a legitimidade dos investimentos públicos, indo ao encontro da defesa da adopção de vários critérios para assegurar uma maior eficácia e justiça social no processo de tomada de decisão.

O conceito de modernização da administração pública inclui um maior envolvimento do cidadão, defendendo-se a adopção de políticas públicas que recorram à participação. Reconhece-se as lideranças e associações como essenciais ao desenvolvimento eficaz dos processos participativos uma vez que operam como intermediárias entre o Estado e o indivíduo.

O **capítulo III** procura fazer o enquadramento histórico, político e conceptual do Orçamento Participativo, discutindo a sua contextualização política no debate sobre a democracia e participação identificado no primeiro capítulo. Analisa os factores que contribuem para o desenvolvimento do OP em particular a vontade

política do governo, a existência de um movimento associativo forte, a organização administrativa e o desenho institucional que permite organizar a participação e mantê-la ao longo do tempo. Discute-se se existe de facto partilha de poder no OP entre o poder executivo e a sociedade civil e como o poder legislativo se situa no debate e aprovação do Orçamento. Aborda-se a natureza dos conflitos que surgem em todo o processo de desenvolvimento do OP e como são negociados e geridos esses conflitos.

Sistematiza-se, num esquema analítico as problemáticas discutidas nos capítulos anteriores, fazendo desta forma a relação entre os factores explicativos da participação e as dimensões de análise utilizadas para a discussão do OP nos dois territórios objecto de estudo. Apresenta-se, os pressupostos iniciais da pesquisa que representam as pistas que permitem conduzir com maior rigor a investigação científica e os métodos e técnicas utilizados na observação empírica.

Nos **capítulos IV e V** apresentam-se os estudos de caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e de Palmela.

Começa-se, em cada um dos capítulos por fazer referência ao funcionamento da administração local no Brasil e em Portugal para poder concluir de que forma estas podem afectar o processo participativo do OP. Faz-se, ainda, uma caracterização geral de cada um dos municípios com o objectivo de perceber como as características territoriais, sociais e económicas podem ser factores de mobilização para a participação.

Na análise do OP em cada um dos estudos de caso, segue-se a mesma lógica de análise, no sentido de facilitar a sua comparação, apesar de se adaptar esta análise às particularidades de desenvolvimento de cada um dos casos. Aborda-se o desenvolvimento do OP em Belo Horizonte e Palmela e a metodologia utilizada por cada autarquia. Analisa-se o discurso sobre a participação no OP por parte de quem tem poder no desenvolvimento do processo: poder político, técnicos e lideranças comunitárias; como decorre o processo participativo e quais os resultados que se obtêm.

No final da análise dos dois estudos de caso realiza-se uma reflexão em torno dos factores que explicam o incentivo da participação e ao mesmo tempo que permitem que esta funcione de uma forma organizada. Encontram-se divididos em quatro dimensões de análise: democracia; acção social; Estado local e democracia

participativa. Considera-se aqui a perspectiva dos agentes sociais entrevistados que têm protagonismo político ao nível do poder local.

Nas **conclusões**, responde-se à questão de partida da investigação e faz-se igualmente uma análise comparativa dos principais resultados do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e de Palmela.

As **conclusões finais** pretendem problematizar os resultados considerando cada um dos pressupostos de investigação.

Ou seja, a legitimidade do poder político saí reforçada pelos resultados obtidos no OP; o cidadão tem a possibilidade de aceder a novos campos de poder e protagonismo político através da sua participação no OP; não sendo a participação no OP espontânea é necessário o recurso a metodologias que motivem o cidadão a participar e um conjunto de normas e regras que dêem sustentabilidade ao processo; nos processos participativos emergem novas lideranças que são fundamentais para gerir a acção social daí decorrente e a possibilidade de melhorar a qualidade de vida é um factor de motivação para as comunidades locais participarem.

## I – DEMOCRACIA, PODER E PARTICIPAÇÃO

### 1.1. Reflexão em torno da democracia

#### 1.1.1. Perspectivas contemporâneas da sociedade: convergência para a democracia

A maior parte das nações e dos povos compreenderam que a democracia é o melhor sistema político que a humanidade conseguiu face às experiências históricas vividas. O fascismo não deixou boas memórias, o comunismo não existiu da forma como era idealizado e um governo militar não é alternativa para governar. Assim, a democracia liberal impôs-se como sistema político associada ao capitalismo na esfera económica.

Apesar das limitações apontadas à democracia<sup>2</sup> não podemos esquecer os aspectos positivos deste regime que fizeram com que se impusesse na história recente como a solução mais próxima da esperança da humanidade de justiça, liberdade e igualdade social.

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

“Mesmo os que têm dúvidas, como alguns autores neoliberais, sobre a eficácia das instituições democráticas formais converteram-se em advogados da

---

<sup>2</sup> Marx, considerava impossível conciliar a sociedade capitalista com os ideais de igualdade da democracia. Recentemente, José Saramago questionava a efectividade da democracia em que vivemos. Referia, que se é verdade que podemos votar, que podemos escolher os nossos representantes no parlamento e que da votação da maioria sairá um governo. Também é verdade que a possibilidade de acção democrática começa e acaba aí. O cidadão não tem força sobre quem realmente governa o mundo, o poder económico que nada tem a ver com o bem comum a que a democracia aspira. Não podemos “falar” de democracia como se fosse algo vivo e actuante, quando dela pouco mais nos resta que um conjunto de formas ritualizadas (Saramago, (2002) *Este mundo da injustiça globalizada*, ceberfil literatura digital).

democratização. Segundo eles, o mercado democratiza onde a prática democrática não o consegue. Por outro lado, o entusiasmo universal pela democracia não está confinado ao plano teórico. Desde início dos anos 90 que, em muitos países espalhados pelo mundo, se têm gerado movimentos, numa tentativa de substituição de governos autoritários ou de regimes de partido único por regimes pluripartidários” (Giddens, 1997:91).

Acresce à realidade das dificuldades culturais e institucionais da participação do cidadão, as desigualdades sociais tanto económicas como educativas, factores limitadores da participação política e distância em relação ao poder. Trata-se das relações efectivas entre o exercício da cidadania democrática e a equidade do sistema de oportunidades e recompensas socioeconómicas, que os modernos sistemas políticos representativos devem assegurar e do qual deriva parte da sua legitimidade (Cabral, 1997).

A democracia como sistema político não sendo um sistema novo e tendo sido profusamente estudado, criticado e louvado não se pode dizer que tenha tido uma grande evolução na última década no que diz respeito às formas de exercício do poder.

Como refere Boaventura de Sousa Santos (2002) o século XX foi um século de intensa reflexão em torno da questão democrática. Envolveu dois debates principais: na primeira metade do século o debate centrou-se em torno do louvor a este tipo de regime (Weber, 1919; Schmitt, 1926; Kelson, 1929; Michels, 1949; Schumpeter, 1942). Se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor do desejo da democracia como forma de governo, por outro lado, a proposta que se tornou preponderante no final das duas grandes guerras mundiais implicou o restringir as formas de participação e soberania ampliadas a favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governo.

Um segundo debate, centrou a discussão em torno da democracia no pós-segunda guerra mundial: trata-se do debate acerca de questões estruturais da democracia (Moore, 1966; O'Donnell, 1973; Przeworski, 1989, citados por Boaventura, 2002), que foi também um debate sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo. Este debate, como de resto quase todos os outros sobre a democracia, tinha sido antecipado por Rousseau quando afirmava no contrato social que só poderia ser democrática a sociedade onde não houvesse ninguém tão pobre que tivesse necessidade de se vender e ninguém tão

rico que pudesse comprar alguém. Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria ganhos distributivos para os sectores sociais desfavorecidos.

As correntes marxistas entendiam que essa relação exigia a descaracterização total da democracia, uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental em que assenta a relação na desigualdade entre o capital e o trabalho. Acresce a este debate a distinção entre desigualdade e exclusão.

Se o grande teorizador da desigualdade foi Karl Marx, o grande teorizador da exclusão é Foucault (1977). Se a desigualdade é um fenómeno socioeconómico, a exclusão é sobretudo um fenómeno cultural e social. Daí que, no âmbito desse debate, se discutissem modelos de democracia alternativos ao modelo liberal: a democracia participativa, a democracia popular nos países da Europa de leste e se tenham configurado diversos partidos políticos.

A partir da década de oitenta, com a crise do Estado-Providência e com os cortes das políticas sociais redistributivas tornam-se mais frágeis as análises que se centravam nos efeitos distributivos da democracia. À medida que o debate sobre o significado estrutural da democracia muda, uma segunda questão se coloca: o problema da forma da democracia e da sua variação. Os principais elementos dessa análise centram-se na tão apontada contradição entre mobilização e institucionalização (Huntington, 1964); ou mesmo na valorização positiva da apatia política (Dows, 1957), uma ideia muito salientada por Schumpeter (1942), para quem o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes aos quais caberia tomar as decisões. Acrescente-se outras temáticas complementares e não menos importantes como a concepção do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias (Lijphart, 1984); o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre as elites (Dahl, 1981) e a solução minimalista para o problema da participação pela via da discussão das escalas e da complexidade (Bobbio, 1988; Dahl, 1981).

Todos estes debates não colocavam em causa a democracia eram em certo sentido conservadores. Outrora, como hoje, o problema da reflexão em torno da democracia não é tanto em termos de questioná-la como sistema político, já que é mais consensual, face aos regimes autocráticos e ditatoriais mas das interrogações cada vez mais frequentes sobre as insuficiências na aplicação prática dos seus ideais e princípios. De facto, a democracia política não tem conseguido ultrapassar a

continuidade do domínio de uma minoria sobre a maioria nem evitar a sub-representação de interesses mais frágeis e uma ausência de participação do cidadão na vida quotidiana. No plano económico e cultural resta provar se a democracia moderna conseguiu atenuar as grandes diferenças sociais e, no âmbito do Estado, a especialização crescente do aparelho e a complexidade das administrações não parece oferecer transparência suficiente e a perda de legitimidade dos eleitos é crescente.

Apesar de qualquer governo democrático procurar basear o seu exercício efectivo em princípios de equidade e justiça social, estes princípios básicos têm diferentes leituras que estão na base da organização partidária, libertar a humanidade e substituir as injustiças por um novo regime pleno de justiça. A democracia é sempre muito rica em palavras nem sempre concretizadas na prática dos governantes.

### **1.1.2. A inevitabilidade da democracia representativa face aos limites da democracia directa**

O facto da democracia em que vivemos ser essencialmente um sistema de representação deve-se aos limites da democracia directa. Como se verá mais à frente, mesmo no caso do Orçamento Participativo que é uma política de participação ao nível local, o recurso à representatividade é essencial para organizar e tornar eficaz a participação.

Já no início do séc. XX, Michels (1989) e Max Weber (1919), concluíam que a democracia directa estava confrontada com limitações e barreiras que se erguem dentro de si. Apontavam duas importantes limitações.

A primeira limitação é a impossibilidade real do governo ser exercido por um número tão vasto de cidadãos. “A impotência da democracia directa – tanto quanto a força da democracia indirecta – resulta antes de mais do número” (Michels, 1989:59).

O ideal da soberania directa através de assembleias populares com poderes legislativos e de decisão geral em todos os assuntos não oferece garantias quanto à continuidade de funcionamento e quanto à rapidez das decisões, uma vez que qualquer confronto pode interromper os trabalhos. Por outro lado, trata-se de uma forma de governação que só se adapta a conjuntos pequenos de relações sociais. E mesmo a comunidade territorial mais estrita não consegue funcionar sem que haja um conjunto de elementos que estabeleçam quais os assuntos gerais que devem ser

discutidos. Ou seja, pressupõe a existência de uma autoridade. Significa isto que mesmo nos casos em que se desenvolve a democracia directa ela funciona com recurso à representação.

Nasce assim a necessidade de delegados, com a incumbência de representar a massa e de facilitar a execução da respectiva vontade. Mesmo nos agrupamentos inspirados por um espírito democrático, os assuntos correntes, a preparação e a condução das acções, têm de ser entregues a indivíduos.

A segunda dessas limitações seria o exercício da democracia através dos aparelhos organizados da administração. O diagnóstico Weberiano da modernidade acentua a limitação da organização da administração acrescentando o problema da burocratização das sociedades que se torna incompatível com a soberania popular, exigido cada vez mais a atenção de especialistas no que diz respeito às decisões públicas. Diante desta realidade a democracia significaria somente igualdade formal dos direitos políticos (Weber, 1919; Michels, 1989; Held, 1996).

Nesta linha de pensamento, Mozzicafreddo (1997:176/77) refere a inevitabilidade da figura da representação face aos limites da democracia directa: “O papel do poder político do Estado, o carácter social das relações de poder e as expectativas de participação nos vários domínios do social, por parte das populações, indicam a necessidade, no intuito de uma legitimação alargada do poder, de articular ao sistema de representação institucional uma representação com base na acção social. De facto, não se trata de contrapor uma forma representativa a uma forma interactiva, melhor dizendo, funcional, pois ambas são representativas. Aliás, as supostas formas de democracia directa são irrelevantes para a discussão porque, por um lado, a complexidade das sociedades e as diferenciações de funções sociais e políticas implicam a figura de representação e, por outro, os alcances históricos – sociais e políticos – da democracia estão baseados na figura da representação.”

Desenvolvendo os motivos pelo qual o processo de desapropriação do controle dos indivíduos sobre a coisa pública ocorreu foi a enorme expansão e complexidade das questões que se tornaram políticas (saúde, educação, providência social, etc.). De acordo com a perspectiva weberiana uma burocracia especializada estaria mais preparada do que o indivíduo comum para lidar com essas questões. Decisões complexas requerem que os seus autores tenham conhecimento prévio acerca das questões com as quais lidam e sejam capazes de procurar alcançar os objectivos de uma forma sistemática. Para Weber somente uma burocracia

especializada poderia lidar com essa dimensão da política moderna. Esse motivo é a primeira fonte de limitação do conceito de soberania nas democracias modernas.

Joseph Schumpeter, no seu livro clássico *Capitalismo, socialismo e democracia*, acrescenta um novo argumento partindo de uma questão já colocada por Weber, como é possível que o povo governe? A resposta dele para esta questão é que se nós entendermos a soberania popular num sentido mais amplo como a formação e a determinação da vontade geral é impossível que o povo governe. Schumpeter referia que para tornar o conceito de democracia útil é necessário separá-lo da procura da ideia de bem comum e transformá-lo num processo de escolha dos corpos governantes: “A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, ela é incapaz de converter-se num fim em si mesma” (Schumpeter, 1942:242, citado por Avritzer, 2003).

Igualmente Durkheim rejeitou a teoria da democracia directa, segundo a qual a massa da população “participava” no exercício do governo. Para este autor, esta era uma situação apenas possível numa sociedade que, segundo a sua própria definição, não fosse uma sociedade “política”. Isso seria o mesmo que afirmar que a democracia é uma sociedade política sem Estado. Na realidade o Estado não representa nada se não for um organismo distinto do resto da sociedade. Se o Estado está em todo o lado não está em lado nenhum. O Estado forma-se através de um processo de concentração que destaca um certo número de indivíduos da massa colectiva. De facto, se todos governarem, isso significa, que não existe governo (Durkheim, citado por Giddens, 1998:88).

Democracia, por conseguinte, deveria referir-se ao relacionamento entre a agência política diferenciada ou o Estado e as outras estruturas institucionais da sociedade: mais concretamente implicava a questão de saber até que ponto existia uma interacção de comunicação entre o Estado e a sociedade. A ordem democrática era existente se os cidadãos fossem regularmente informados acerca das actividades do Estado e onde o Estado tomasse consciência dos sentimentos e desejos de todos os sectores da população. Um sistema democrático pressupunha, pois, um equilíbrio entre duas tendências opostas: por um lado, aquela em que o Estado reflectia directamente a “vontade geral” e, por outro, aquela em que o Estado absolutista “se fechava sobre si próprio”, estando desligado do povo. (Giddens, 1998:89)

As críticas dirigidas actualmente contra o sistema representativo são particularmente ilustrativas de um Estado que não satisfaz todos os sectores da população, muito particularmente os mais desfavorecidos, acabando por ser bastante “absolutista”. Estamos numa situação em que a vida política a todo o momento ganha formas mais complexas, fazendo com que se torne cada vez mais irracional a ideia de querer “representar” uma massa de cidadãos socialmente complexa em toda a enorme multiplicidade de problemas políticos e económicos altamente diferenciados. Estas críticas, apesar de actuais, eram referidas no início do século XX, por Michels (1989):

“As poderosíssimas relações de dependência económico-social da nossa sociedade tornam impossível, nas actuais circunstâncias, a existência de uma *democracia ideal* na esfera do Estado. (...) Mas há uma questão mais ampla que se pode colocar, qual seja, a de saber se e em que medida, dentro da ordenação social que hoje temos, entre os elementos que agem no sentido da respectiva destruição e que planificam a construção de uma nova ordenação, não existirão já embrionariamente forças que se aproximam da *democracia ideal* e que nela desaguarião ou que, inclusive, para ela necessariamente impelem” (Michels, 1989: 38).

Independentemente da forma como está organizada, a democracia representativa significa o poder exercido por grupos afastados do eleitor comum e é muitas vezes dominada por interesses político-partidários mesquinhos (Giddens, 1997).

Touraine (1992:392) reforça a ideia da necessidade de uma “verdadeira” representatividade quando afirma: “a democracia só pode existir se for *representativa* e, portanto, se a escolha entre vários governantes corresponder à defesa de interesses e de opiniões diferentes. Para que a democracia seja representativa, é necessário que a eleição dos governantes seja livre, mas é também necessário que os interesses sociais sejam representáveis, que tenham uma certa prioridade em relação às escolhas políticas.”

### **1.1.3. Os limites da representatividade e a perspectiva da democracia participativa**

Um dos principais limites apontados à representatividade é a redução do espaço de participação ao processo eleitoral. Como refere Michels (1989) o conceito de representação popular, como transferência livre e voluntária da soberania dos

eleitores (maioria) para os eleitos (minoria), assenta no pressuposto inteiramente irracional de que a minoria está ligada à vontade da maioria por laços muito fortes. De facto, o que acontece é que o poder da massa dos eleitores sobre os seus delegados termina no preciso momento em que o acto eleitoral chega ao fim. Se entre as massas existirem indivíduos que ainda possuam alguma influência sobre os representantes populares serão pessoas que, pela sua posição social, fazem parte das oligarquias dominantes dentro dessa classe.

Uma das explicações apontadas para os limites da representatividade é a questão da mecânica da organização. Ao criar uma estrutura sólida a organização produz importantes alterações nas interacções e relações de poder, da qual a mais significativa e sempre citada é a inversão da relação entre o chefe e as massas. Há uma minoria que dirige e uma maioria que é dirigida, problema que poderia ser ultrapassado se a maioria tivesse condições de controlar essa minoria “administrativa” que assume um vasto poder decisório com fortes impactos na vida do cidadão.

Quando a massa delega a sua soberania, ou seja, quando a entrega a uma minoria dos seus membros abdicou dessa mesma soberania; e isto porque a vontade popular não é transmissível, como aliás nem sequer a vontade de um indivíduo o pode ser. O acto eleitoral é em simultâneo expressão e aniquilamento da soberania das massas (Michels, 1989).

Citando a perspectiva de Proudhon, Michels (1989), realça a ideia de que os representantes do povo, mal chegam ao poder, começam de imediato a desenvolver e a reforçar esse mesmo poder, a rodear-se de medidas defensivas, até que possam sentir-se livres do mandato popular. O curso normal do desenvolvimento de todo e qualquer poder que tendo saído do povo se eleva acima dele.

“A função de representação, quando se prolonga, torna-se inevitavelmente, seja em que circunstância for, *uma dominação dos representantes sobre os representados*” (Michels, 1989:175).

Também Marx, criticava a democracia da sua época, porque a considerava um logro, na medida em que não satisfazia as pretensões de universalidade que defendia. Considerava que numa sociedade capitalista era impossível conseguir uma plena generalização das prerrogativas democráticas. Os representantes que apelam constantemente para a opinião pública dão-lhe o direito de se expressar através de petições. O regime parlamentar deixa tudo à decisão da maioria, porque não hão-de então as grandes maiorias, fora do parlamento, querer decidir? (Giddens, 1997).

Como já se referiu, outro dos limites da representatividade da democracia é a desigualdade social. Perante as desigualdades de facto, o apelo à igualdade só pode apoiar-se em bases ao mesmo tempo morais e políticas. Para uns, todos os seres humanos são iguais na medida em que todos eles são seres dotados de razão; para outros a igualdade nasce da possibilidade da participação (Touraine, 1996).

No entanto, esta possibilidade de participar e de se fazer representar acaba por não ser igual para todos os cidadãos, sendo igualmente apontado por Bourdieu (1989) como um dos limites da representatividade da democracia. Este autor salienta os efeitos do despojamento económico e cultural: a concentração do capital político nas mãos de um pequeno número é tanto menos contrariada e portanto tanto mais provável, quanto mais desapossados de instrumentos materiais e culturais necessários à participação activa na política estão os simples aderentes – sobretudo, o *tempo livre* e o *capital cultural*. O silêncio acerca das condições que colocam os cidadãos – e de um modo mais evidente quanto mais desfavorecidos são económica e culturalmente – perante a alternativa da demissão pela abstenção ou do desapossamento pela delegação, não deve naturalizar os mecanismos sociais que produzem e reproduzem a separação entre os “agentes politicamente activos” e os “agentes politicamente passivos”.

Assim, a igualdade de acesso ao poder é diferente e assimétrica segundo os grupos políticos e interesses sociais particulares, ou seja, o efectivo exercício do poder não é directamente deduzido da igualdade legal de oportunidades (Mozzicafreddo, 2000).

De facto, o problema da democracia não é simplesmente o das formas e mecanismos de acesso e participação, mas é o dos recursos efectivos que os indivíduos dispõem para fazer uso destas formas e acessos em determinados contextos históricos.

Existem dois problemas fundamentais na área da análise política da democracia.

Um é o da redução dos custos da participação política efectiva que tem a ver com temas como a descentralização administrativa, delegação de poderes, organização e redução de custos do sistema judiciário, etc. O outro, bastante clássico, refere-se ao aumento dos recursos dos cidadãos para fazerem uso efectivo dos mecanismos disponíveis de participação política (Santos, 2002).

Este último aspecto retoma o tema dos limites e insuficiências do sistema representativo e a importância de retomar o debate sobre como construir a democracia participativa, diminuindo as instâncias de delegação e a burocratização que se consolidam com os sistemas simplesmente representativos.

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

Diferente da democracia representativa que confere ao sufrágio universal a legitimidade para a autoridade do exercício do poder, a democracia participativa propõe que as decisões sejam fruto de discussões colectivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efectivo dessa autoridade colectiva (Held, 1996; Pateman, 1992).

Boaventura de Sousa Santos (2002) aponta três teses para o fortalecimento da democracia participativa.

1<sup>a</sup> Tese: *Fortalecimento da diversidade*. Implica reconhecer que não existe nenhum motivo para a democracia assumir apenas a vertente representativa. Pelo contrário, o multiculturalismo e as experiências recentes de participação apontam no sentido da deliberação pública ampliada e do aumento da participação. O primeiro elemento importante da democracia participativa seria o aprofundamento dos casos nos quais o sistema político abre mão da exclusividade do poder de decisão em favor de instâncias participativas.

2<sup>a</sup> Tese: *Fortalecimento da articulação contra-hegemónica entre o local e o global*. Novas experiências democráticas precisam do apoio de actores democráticos transnacionais nos casos onde a democracia é fraca, como ficou patente no caso Colombiano. Ao mesmo tempo experiências alternativas bem sucedidas como a de Porto Alegre e a dos Panshayats na Índia precisam ser expandidas para que se apresentem como alternativas ao modelo hegemónico. Portanto a passagem do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa.

3<sup>a</sup> Tese: *Ampliação do experimentalismo democrático*. É possível perceber que as novas experiências bem sucedidas originaram novas formas sociais nas quais o formato da participação foi-se adquirindo experimentalmente.

Segundo Castoriadis (1992) é politicamente pobre o cidadão que se entrega ao Estado e dele aguarda a sua defesa de modo acomodado; que se encolhe diante do poder económico que o agride; que não se organiza, para cuidar da sua defesa de maneira democrática e competente.

É assim importante evoluir no pensamento sobre as formas de exercício da democracia e investigar as suas causas e consequências no desenvolvimento das sociedades e, sobretudo, identificar inovações potenciais que enriquecem os sistemas democráticos aproximando eleitos e eleitores e aumentando os espaços de poder destes últimos sobre as suas próprias vidas, nomeadamente através da atenção às novas tentativas de aprofundar a democracia através da participação directa do cidadão.

E é precisamente na reflexão sobre estas formas de participação que se pode aprofundar o estudo da democracia. As liberdades, os direitos consagrados, a participação começam por estar ao alcance de apenas alguns. Quanto mais as liberdades, os direitos e a participação se estenderem gradualmente a um número maior de pessoas mais se entra na era da democracia (Michels, 1910). Um regime é tanto mais democrático quanto maior for o número de pessoas a participar directamente na tomada de decisão (Touraine, 1994).

Se o regime democrático é considerado pela maior parte dos países como o melhor sistema político que historicamente se conheceu e é relativamente unânime considerar a democracia em que vivemos como um sistema de representação, o que se discute são as insuficiências na aplicação prática dos seus ideais e princípios, em particular o papel mais activo do cidadão, abrindo-se o debate em torno de complementar a democracia representativa com uma democracia participativa, face aos limites de cada uma delas.

Como refere Santos (2002:7), em muitos países as expectativas postas nos novos regimes democráticos foram em boa parte frustradas, sobretudo as respeitantes à redistribuição da riqueza, à protecção social e à transparência do poder político.

#### **1.1.4. A participação em democracia: a complementaridade da democracia representativa com a democracia directa**

Apontados limites à representatividade e participação defende-se a complementaridade das duas formas de democracia de que falava Habermas (1995), quando referia que a soberania popular não se deve concentrar exclusivamente no

povo nem se pode tornar difusa no “anonimato do poder constitucional”. A soberania popular faz-se sentir como um poder comunicativamente gerado. Este poder decorre da interacção entre a formação da vontade juridicamente institucionalizada e dos públicos culturalmente mobilizados que encontram a sua base nas associações da sociedade civil distintas do Estado e da economia.

Nesta sequência, é apontada a necessidade de construir políticas e metodologias que potenciem essa participação. Reconhece-se o nível do território local como um espaço facilitador da interacção entre governo e sociedade civil e a possibilidade de uma maior transparência sobretudo ao nível das finanças locais.

O que se evidencia no debate actual sobre a democracia é a necessidade de aumentar os canais de participação do cidadão. Mozzicafreddo (2000) refere que não é só o problema da democracia que se debate na sociedade, mas também as formas de participação dos cidadãos nos processos de produção de uma legitimidade pública do poder político.

Como nos diz Teixeira (2001) podemos encontrar no debate teórico em torno da participação várias perspectivas. A democracia dialógica (Giddens, 1994); Acção comunicativa (Habermas, 1997); *Empowerment* (Fridmann, 1996). São formas diferenciadas de expressão e acção colectiva, com ou sem conteúdo político explícito, que dependem dos seus objectivos e contextos.

A perspectiva da democracia dialógica que incentiva a democratização da democracia dentro da esfera do regime representativo. Um ponto de partida para a análise destas questões é proposto pela recentemente designada “democracia deliberativa”, que alguns contrapõem à democracia liberal (Giddens, 1997).

A democracia deliberativa constitui um meio de chegar a acordo sobre programas de acção no campo político. Segundo esta concepção, a democracia não é definida pelo facto de todos participarem ou não nela, mas pela deliberação pública sobre questões de política. Num sistema representativo seria possível satisfazer os requisitos da democracia deliberativa, desde que se assegurasse a visibilidade daquilo que os representantes eleitos fazem.

Esta necessidade surge porque os indivíduos são também livres de ignorar a política quando assim entendam, e a legitimidade política não é mantida pelo simples facto de ninguém se preocupar grandemente com o que se passa nos bastidores, tendo todo o tipo de clientelismo e corrupção a possibilidade de sobreviver. Os impostos e os outros recursos utilizados pelo aparelho governamental ou estatal, podem ser

aplicados sem que a população saiba qual o seu efectivo destino. O grau de abertura a uma “inspecção” pública é muito reduzido (Giddens, 1997).

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

O conceito de *empowerment* (Fridmann) defende a evolução nas concepções de autonomia e responsabilidade dos indivíduos, e de uma maior consciência dos mecanismos de discriminação e exclusão que se geram na sociedade. É realçada a necessidade de participação das pessoas mais desfavorecidas que se traduza num acréscimo de poder – psicológico, sociocultural, político e económico que permita a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania.

Uma outra perspectiva de participação assente na liberdade do sujeito é dada por Alain Touraine.

Touraine (1994) refere que a democracia seria uma palavra bem pobre se não fosse definida pelos campos de batalha onde tantos homens e mulheres combateram por ela. Para este autor não basta a ideia de uma democracia de participação nem uma democracia de deliberação mas sim uma democracia de libertação. Ou seja, a acção democrática tem como objectivo principal libertar os indivíduos e os grupos dos constrangimentos que pesam sobre eles:

“O regime democrático é a forma de vida política que dá a maior liberdade ao maior número, que protege e reconhece a maior diversidade possível. (...) A grande dificuldade para a democracia passa a ser defender e produzir a diversidade numa cultura de massas” (Touraine, 1994:23).

Touraine, no contexto da participação, defende acima de tudo a liberdade do sujeito. Considera o sujeito como a construção do indivíduo (ou grupo) como actor, pela associação da sua liberdade afirmada e da sua experiência de vida, assumida e reinterpretada. O sujeito é o esforço de transformação de uma situação vivida em acção livre; ela introduz a liberdade naquilo que aparece primeiro como determinantes sociais e como uma herança cultural.

Ao discutir a participação em democracia um outro enfoque de análise é o das dificuldades da participação política na sociedade globalizada. A mundialização vai trazer profundas alterações às formas de exercício do poder para eleitos e eletores. Quer do ponto de vista da estruturação das formas de decisão quer do ponto de vista das formas de contestação, a mundialização interroga a relação entre os vários níveis de exercício do poder: internacionais, nacionais, locais.

O problema da participação política dos indivíduos na globalização aparece na análise do processo de influência das instituições sociais e revela-se nas dificuldades do uso da liberdade política numa dimensão de anonimato e determinismo económico que o global transporta.

Ao indivíduo aparece uma globalização de padrões de consumo, de métodos e estilos que neutralizam de formas diferentes a vida de cada um. A universalização dos meios de comunicação levou à aldeia global informatizada. As próprias ideias transfiguram-se na magia da electrónica. O indivíduo tem dificuldade em encontrar o ponto de referência da reflexividade política, já que uma pergunta dá a volta ao mundo em segundos, diminuindo o tempo para reflectir.

A globalização criou as condições de uma nova e moderna visão do mundo, porém não conseguiu evitar ser igualmente uma fonte reveladora das imensas desigualdades sociais, das diversidades locais, nacionais e regionais que assim como interagem chocam-se nos limites da aldeia global.

A discussão sobre a participação política é revitalizada num contexto globalizado para que o indivíduo supere as barreiras impostas pela globalização e consiga desenvolver acções de cidadania dentro da própria sociedade global. Neste sentido é necessário encurtar o distanciamento entre as formas institucionais existentes, sejam jurídicas ou políticas, e a real possibilidade de reconhecer nas leis, nas instituições, as suas próprias leis e o seu próprio poder.

Há que considerar que o autoritarismo social, a hierarquização das relações sociais, revelado pelo tratamento desigual que a sociedade dispensa a ricos e pobres, instruídos e não instruídos, brancos e pretos, homens e mulheres é percebido “como um sério obstáculo à construção democrática” e que o aumento da racionalidade do homem moderno exige uma posição mais activa do que ser governado.

Neste sentido colocam-se desafios à prática participativa, como a qualificação técnica e política dos actores envolvidos, tanto do governo como da sociedade, assim

como a consolidação de uma cultura democrática e a sua tradução em métodos e procedimentos concretos que tornem possível a gestão compartilhada da sociedade.

O importante é que o desequilíbrio das instâncias negociadoras do bem-estar social desregulamenta a sociedade e põe em risco o regime democrático. A capacidade de cada cidadão encontrar espaços de poder no bairro, na fábrica, na escola, etc, faz parte de uma necessidade crescente de níveis de afirmação responsável sobre os seus próprios destinos e geram espaços de “*empowerment*” que não podem ser recusados. E não podem ser recusados não apenas por razões de ordem ética e política onde se considera que cada um tem direito a decidir sobre o seu destino mas também por razões que se podem apelidar de “funcionais” onde se considera que não há “eleito”, por mais bem informado que seja, que possa estar próximo do conhecimento da miríade de situações e da multiculturalidade das respostas que cada um pode dar.

Assim a democracia, em espaços de poder quotidianos, é um imperativo da própria complexidade e multiculturalidade de situações e de opções possíveis.

A participação envolve uma relação de poder entre actores diferenciados pelas suas identidades, interesses e valores. Claro que a democratização da democracia depende também do fomento de uma profunda cultura cívica. Cada vez mais se critica a omnipresença das grandes instituições que marcam as decisões da modernidade. Temos de pensar que a sociedade não é composta apenas por dois sectores: o Estado e o mercado, ou o sector público e o sector privado. Entre os dois encontra-se a área da sociedade civil, que inclui os indivíduos, as famílias e outras instituições de natureza não económica. A sociedade civil é o fórum onde as atitudes democráticas, incluindo a tolerância, têm sido cultivadas. A componente civil pode ser estimulada pelos governos para, por seu turno, se tornar a base onde eles se apoiam.

Não é por acaso que o apelo a novas formas de “governança” se traduzam exactamente na partilha de poder entre o público e o privado, em nome da eficácia e da justiça social.

“A modernidade tem vindo a ser caracterizada pelos processos de mundialização da economia assistindo-se, simultaneamente, a profundas mutações sociais. Acompanha a globalização da economia uma profunda alteração do Estado-Providência que tem vindo a interrogar a democracia e os processos de exercício da cidadania na sociedade moderna e, muito especialmente, a função da esfera pública

ao nível do que tradicionalmente foi o seu papel nos mecanismos de regulação social” (Guerra, 2000: 92)

## **1.2. Poder político, legitimidade e participação**

### **1.2.1. Poder político: a vertente ideológica na implementação de políticas de participação**

O Orçamento Participativo como política de participação cuja iniciativa é do governo está dependente da posição ideológica dos governantes e partidos políticos que representam sobre a vontade de o implementar.

A política pode ser definida como a direcção ou a influência sobre a direcção de um Estado. Ela está relacionada com o esforço de pessoas ou grupos para participar no poder (Weber, 2005). Neste sentido, uma decisão política depende directamente da vertente ideológica, dos interesses de distribuição, de conservação ou de transferência do poder que os governantes, normalmente vinculados a partidos políticos, têm.

Seguindo a linha de pensamento de Weber, define-se o poder do Estado como a relação particular de poder de homens sobre homens, sendo este poder um meio de violência legítima, que para subsistir necessita que os governados acatem a autoridade dos que governam.

Weber, propõe a tripartição do poder (poder “tradicional”; poder “legal” e o poder “carismático”) que, em cada uma das suas formas, exibe ou impõe diferentes justificações internas e fundamentos de legitimidade e suscita, nos súbditos, uma aceitação baseada em motivos de temor e de esperança.

Neste sentido, e nas relações governantes e governados, o poder relaciona-se com o conceito de legitimidade. Atendendo a que democracia significa em si: que não existe nenhuma desigualdade formal dos direitos políticos entre as classes singulares da população. Esta igualdade formal não anula as desigualdades sociais e o acesso ao poder do Estado não é igual para todos os cidadãos. Tanto na teoria de Marx como de Weber podemos concluir sobre esta exclusão apesar de os indicadores serem diferentes. Na teoria de Marx, o Estado é o instrumento através do qual a classe dirigente domina as outras classes, as classes oprimidas (Olson, 1998). Para Weber a questão económica não é preponderante no exercício do poder através do Estado, mas sim a “capacidade” que os eleitos têm para governar.

Em 1895, Weber escrevia que “o que está em causa não é a posição económica dos governados, mas antes as qualificações políticas das classes governantes em ascensão, uma questão básica do poder político e social” (Giddens, 1998:19). O que estava em discussão era a necessidade da existência de uma consciência política para governar.

Weber rejeitava a concepção da democracia “directa”, na qual o povo participaria na tomada de decisão; isto poderia ser possível em pequenas comunidades, mas era desadequado para a governação de uma nação. Nos Estados modernos a liderança deveria ser prerrogativa de uma minoria. A ideia de que qualquer forma de democracia poderia destruir a “dominação do homem pelo homem” era uma utopia. O desenvolvimento do governo democrático dependia do desenvolvimento da organização burocrática.

Segundo Weber a relação entre democracia e burocracia dera origem a uma das tensões mais profundas na moderna ordem social. O crescimento das disposições legais à implementação de procedimentos democráticos dependia da criação de uma nova forma de monopólio (o controlo crescente do oficialismo burocrático). Este facto implicava a subordinação da população a um aparelho de Estado burocratizado. A existência de partidos em grande escala, eles próprios “máquinas” burocráticas, era uma das características da moderna ordem democrática. Mas se estes partidos fossem dirigidos por líderes com perícia e iniciativa, a dominação da burocracia podia ser evitada. A maior ameaça era a possibilidade de uma “dominação burocrática incontrolável”. O principal meio através do qual isto poderia ser evitado implicava o desenvolvimento da democracia representativa: “é uma questão de escolha: democracia de liderança com a “máquina”, ou a democracia sem liderança – isto é, dominação dos “políticos profissionais” sem vocação e sem as qualidades carismáticas que, por si só, definem o líder” (Weber, 2005:13).

Durkheim, na mesma linha de Weber, tinha como preocupação não a “ordem” em sentido genérico, mas a questão da forma de autoridade apropriada ao desenvolvimento do Estado moderno.

Parsons avançou a ideia segundo a qual o poder podia ser “criado” pelo sistema social da mesma forma que a riqueza era gerada pela actividade produtiva da economia. O poder tinha relativamente ao governo (subsistema da consecução de objectivos), uma função correspondente à que o dinheiro tinha na economia

(subsistema adaptável). O “valor” do dinheiro em si advém do facto de ser reconhecido e aceite por todos como um meio padronizado de troca.

Parsons considerava que o poder era um “meio de circulação” gerado, em primeiro lugar, no subsistema político à semelhança do que acontecia com o dinheiro na economia. O poder define-se então como a “capacidade generalizada de conseguir que as unidades pertencentes a um sistema de organização colectiva cumpram as suas obrigações quando estas são legitimadas pelo seu contributo para fins colectivos” (Giddens, 1998:175). Para Parsons o poder derivava, então, directamente da autoridade: a autoridade era a legitimação institucionalizada que fundamentava o poder e era definida como o direito institucionalizado que os líderes têm em esperar o apoio dos membros da colectividade.

Giddens (1998) aponta como crítica à concepção de poder de Parsons o facto de este o tratar apenas como poder legítimo, partindo do pressuposto que existe algum consenso entre os detentores de poder e aqueles a ele subordinados, ignorando o carácter hierárquico do poder e as divisões de interesses originadas em sua consequência.

Se o uso do poder assenta no “crédito” ou “confiança”, como Parsons sublinhou, também assenta com frequência no engano e na hipocrisia. Na realidade, isto aplica-se a toda a vida social; toda a acção social estável, exceptuando uma situação de guerra total, depende da “confiança” provisória – o que torna possível a existência de muitos tipos de rejeição dessa “confiança”. O “engano” e a “desconfiança” apenas têm significado quando contrapostos ao “crédito” e à “confiança”: as primeiras como as últimas estão presentes em toda a vida social dado que as pessoas têm desejos ou valores exclusivos a cada um e existem “recursos insuficientes”, quaisquer que eles sejam. Ter poder é, potencialmente, ter acesso a recursos escassos e, por conseguinte, o poder em si torna-se um recurso raro (Giddens, 1998).

“Parsons evitou lidar com tais problemas em grande parte devido a um artifício de definição, ao considerar unicamente como “poder” o uso de decisões autoritárias para alcançar “objectivos colectivos”. Dois factos óbvios foram escamoteados: o primeiro, que as decisões autoritárias servem muitas vezes interesses sectoriais; e, o segundo, que os conflitos mais profundos da sociedade provêm de lutas pelo poder – ou, pelo menos, como fenómenos relacionados com o “poder” (Giddens, 1998:181).

Na perspectiva de Giddens, Parsons ignorou que as “metas” colectivas, ou mesmo os valores a elas inerentes, pudessem resultar de uma “ordem negociada”, assente em conflitos entre as partes que exibem poderes diferenciais, uma vez que o “poder” de Parsons assumia a existência prévia de objectivos colectivos.

### **1.2.2. Participação como factor de legitimidade**

A participação política surge muito ligada à ideia de legitimidade. Alguns autores referem que a democracia exige um sistema de valores que no plano ideal possibilite a participação dos indivíduos na tomada de decisões colectivas (Martins, 2004). O distanciamento do cidadão em relação ao Estado potencia maior controlo por sectores mais favorecidos económica e culturalmente, ou seja, uma perspectiva que contraria claramente os ideais da democracia. Tendo um acesso mais directo ao poder o cidadão acaba por ser mais representado por parte do Estado nas suas efectivas necessidades.

Noutra perspectiva, o papel das elites permite distinguir entre participação baseada na acção por elas orientada e/ou dirigida e participação baseada em reacções que suscitem uma intervenção autónoma. Esta segunda vertente verifica-se sempre que as elites incentivam os cidadãos a desempenharem um papel determinante na tomada de decisões.

Na interpretação de Lipset, citado por Martins (2004), a participação política constitui um valor associado à legitimação das transformações estruturais introduzidas pelos governantes, as quais, em função do grau dessas transformações, tendem a desejar e a requerer, de forma controlada ou não, elevados níveis de intervenção dos cidadãos. A exclusão de largos sectores da população da arena política constitui um factor de significativa instabilidade das democracias, enquanto o envolvimento regular dos cidadãos em actividades que lhes transmitam um sentimento de participação nas decisões que os afectam contribui para o reforço da legitimidade do sistema político e consequentemente de quem governa.

Dahl (1981) considera que um dos critérios que define o processo democrático é o da participação efectiva dos cidadãos na vida política, seja pela possibilidade de manifestação das suas preferências quanto à tomada de decisões políticas, seja pela oportunidade de expressar opções eleitorais.

Parece pacífica a ideia de que a noção de regime democrático inclui, como condição mínima, a necessidade de providenciar oportunidades de participação política dos cidadãos. Embora se considere desejável o alargamento das formas de participação, para alguns autores a oportunidade de votar periodicamente em eleições competitivas é a condição mínima que um sistema democrático deve ter.

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

De qualquer forma, é conveniente notar que a expansão da participação política, apesar de ser associada à legitimidade das democracias, bem como à sua estabilidade e desenvolvimento, parece depender do valor que lhe é atribuído pelos governantes. Como salienta Huntington, citado por Martins (2004), o alheamento de valores democráticos por parte dos governantes, associado a uma cultura anti-democrática, podem impedir a expansão das normas democráticas e negar a legitimidade das instituições.

As diversas formas de participação para além de cumprirem a função de legitimação dos sistemas políticos e da acção dos governantes também contribuem para a realização do indivíduo na comunidade em que se insere. Neste âmbito, a democracia, embora estabeleça uma variedade de processos competitivos que determinam as formas consentidas de conquista e exercício do poder, deve ainda garantir canais de expressão da participação através dos quais os cidadãos possam agir voluntariamente na tomada de decisões colectivas, seja pela via individual seja pela via institucional.

Como aponta Touraine (1994), a verdadeira legitimidade democrática implica que os governados escolham livremente os governantes e participem em grande número na criação e na transformação das instituições sociais.

As posições referidas reforçam, de uma forma clara, a ideia do empenhamento dos cidadãos na construção da democracia, argumento que se baseia no entendimento de que a acção dos governantes assenta na eleição e de que o empenhamento activo no processo político por parte dos primeiros é essencial para controlar a acção dos segundos, bem como para influenciar as decisões políticas.

O que opõe um pensamento autoritário a um pensamento democrático está em que o primeiro insiste na formalidade das regras jurídicas, ao passo que o pensamento democrático procura descobrir, por detrás da formalidade do direito e da linguagem do poder, escolhas e conflitos sociais de que é feita a participação social.

### **1.2.3. Da função representativa dos partidos ao seu papel procedural**

O desenvolvimento de políticas de participação está dependente da vontade governamental de a concretizar. Como o poder dos eleitos está bastante condicionado, mesmo ao nível local, por programas dos partidos políticos é importante reflectir sobre o papel dos partidos políticos e a sua evolução recente ao nível do protagonismo que têm na sociedade.

A análise actual sobre os partidos políticos tende a considerar que estes têm um papel mais procedural e governativo do que representativo, isto é, tendem a tornar-se mais distantes da sociedade, mas aproximam-se do mundo do governo e do Estado, privilegiando na sua actuação a obtenção de cargos públicos. É evidenciada a realidade de que no passado recente havia um grande debate ideológico que foi sendo desvalorizado a favor de uma luta eleitoral pelo acesso ao poder. Neste sentido, a preocupação com o recrutamento de líderes políticos á cada vez mais importante nas estratégias partidárias (Mair, 1994).

A lei sociológica fundamental a que estão submetidos os partidos políticos: a organização é a mãe da dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatados sobre os que lhes conferem o mandato, dos delegados sobre os que neles delegam. Toda e qualquer organização partidária produz assim uma poderosa oligarquia, assente sobre um pedestal democrático. A todos os níveis, eleitores e eleitos. Mas a todos os níveis, igualmente poder da direcção eleita sobre a massa dos eleitores (Michels, 1989).

Este modelo autocrático de organização partidária que resiste à partilha do poder de decisão poderá ser um obstáculo ao desenvolvimento de modelos que apelem à participação do cidadão, mesmo ao nível das autarquias.

É considerado um dos factores de crise da democracia representativa o próprio declínio do papel representativo dos partidos políticos. De facto, para que a democracia representativa funcione seria necessários que se agregassem escolhas particulares, para que os cidadãos possam escolher governantes com uma ideia tão

clara quanto possível das implicações e das consequências desta escolha para os principais domínios da vida colectiva.

“Estamos habituados a pensar que os partidos políticos são instrumentos indispensáveis à agregação das exigências sociais e formulação das opções políticas gerais. Contudo, o seu espaço é estreito, entre a manipulação dos *lobbies*, por um lado e o esmagamento das exigências sociais pelas ideologias e pelos aparelhos políticos, por outro. (...) Quanto mais um partido se considera portador de um modelo de sociedade, ao invés de ser um instrumento de formulação das escolhas políticas, mais fraca é a democracia e mais os cidadãos são subordinados aos dirigentes dos partidos.” (Touraine, 1992:394).

Apesar de considerados necessários à manutenção do governo representativo e importantes para o funcionamento da moderna democracia de massas, os partidos políticos sendo no geral dominados por uma classe política dedicada aos seus próprios interesses, são hoje descritos como organizações que dificultam a renovação democrática, operando-se alterações significativas no seu papel. Sendo uma das alterações mais importante o facto de que ao mesmo tempo que assistimos ao fracasso das organizações partidárias, os partidos enquanto tais não estão a fracassar já que eles desempenham um papel de gestão da democracia.

Nos regimes democráticos os partidos políticos detêm o monopólio dos diversos Estados nacionais. São no entanto, vários os autores que defendem que os partidos estão em crise (Michels 1910; Farelo Lopes, 2004).

São três argumentos que sustentam a tese do declínio dos partidos. Primeiro o declínio dos partidos como organizações relaciona-se com o seu número de membros que tem decrescido. O segundo declínio tem a ver com a diminuição do activismo partidário, cada vez menos os militantes cedem parte do seu tempo ao partido. O terceiro declínio relaciona-se com a diminuição da participação eleitoral.

Apesar deste declínio dos partidos verifica-se uma importante tendência paralela: os partidos tornaram-se mais distantes da sociedade em geral, mas aproximaram-se mais do mundo do governo e do Estado. Sobretudo fortalecem a sua ligação ao Estado ao conferirem crescente prioridade ao seu papel enquanto detentores de cargos públicos. Sendo a obtenção de cargos a conquista de um lugar no governo. A identidade partidária tende a evaporar-se. É neste contexto que os partidos se reduzem cada vez mais aos seus líderes que ocupam cargos públicos e que os líderes partidários se tornam o mais importante stock de capital disponível dos

partidos. Na gradual transformação dos partidos, eles deixam de fazer parte da sociedade para se tornarem parte do Estado. Os partidos têm uma base organizacional cada vez mais fraca, mas uma fase pública cada vez mais forte e mais eficazmente mantida.

A primeira função dos partidos de massas era uma função principalmente representativa, envolvendo a integração e mobilização dos cidadãos no regime político dentro do qual os partidos competem.

A segunda função associada aos partidos era ainda na vertente representativa o envolvimento e articulação dos interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade em geral. No entanto, actualmente esta função é partilhada com associações e movimentos não partidários, bem como os meios de comunicação.

A terceira função envolve a formulação de políticas públicas. Mas mesmo neste domínio os partidos tendem cada vez mais a confiar no julgamento de peritos ou de corpos aparentemente não políticos na determinação de políticas públicas. Ou seja, a formulação dos partidos torna-se cada vez mais despolitizada.

A quarta função é mais procedural e diz respeito ao recrutamento de líderes políticos e de funcionários para os cargos públicos.

A quinta função envolve o papel atribuído aos partidos na organização do parlamento e do governo.

Nos sistemas de governo parlamentar a necessidade de partidos políticos é evidente por si mesma. Há que formar governo e distribuir responsabilidades. Nada disto parece possível sem a autoridade e as capacidades organizativas dos partidos políticos. Os partidos têm um papel igualmente importante para a organização dos procedimentos legislativos.

Há então a salientar o declínio dos partidos no que se refere à sua dimensão, penetração social e relevância; a sua projecção alterou-se na mudança da sociedade para o Estado e de funções representativas para uma acção principalmente governativa.

O conceito de política enquanto conflito social, no qual os partidos eram entendidos como representantes dos interesses políticos de forças sociais opostas é hoje cada vez menos relevante. Se actualmente todos os eleitores são mais ou menos acessíveis a todos os partidos, também todos os partidos estão mais ou menos disponíveis para todos os eleitores no sentido em que a noção de política como conflito ideológico também está em declínio. Por outro lado, a perca de identidade

estratégica partidária é um dos aspectos mais significativos já que todos os partidos das democracias ocidentais são hoje partidos governamentais, no sentido em que cada um deles tem uma expectativa realista de usufruir de poder (Mair, 1994).

Torna-se cada vez mais difícil aos eleitores encontrarem diferenças significativas em termos de ideologia ou de objectivos entre os diferentes partidos ou entenderem essas diferenças como particularmente relevantes para as suas necessidades e problemas, tendo cada vez mais dificuldades em entendê-los como representantes dos seus interesses e preocupações.

Pode-se referir duas importantes implicações destas mudanças. Os partidos tornam-se cada vez mais despolitizados. Já os estudos de Lijphart (1984) e Dahl (1981) previram este fenómeno. Antevendo com precisão o desenvolvimento de um mundo político que se tornaria demasiado remoto e burocratizado, demasiado dependente de negociações e compromissos utilizando como instrumento elites políticas e tecnocratas. A despolitização é também intensificada pela transferência de algumas responsabilidades políticas para organismos regulamentares independentes e as chamadas comissões de peritos e o recurso cada vez mais frequente às autoridades judiciais e mesmo aos referendos populares para contornar a necessidade de uma tomada de decisão ao nível do próprio governo.

Assiste-se a uma tendência para os cidadãos se tornarem indiferentes aos partidos. Esta indiferença poderá converter-se também em indiferença perante a própria democracia. Neste contexto, qual o futuro dos partidos?

1º Parecem existir poucas perspectivas de reconstrução de fortes raízes partidárias na sociedade. O eleitorado e a sociedade, no seu todo, tornam-se cada vez mais individualizados.

2º Parecem existir poucas perspectivas para que os partidos desenvolvam uma identidade partidária suficientemente forte para garantir, por si só, legitimidade. A época dos fortes projectos também já passou.

3º É cada vez mais difícil conceber de que modo os partidos poderão fortalecer de forma significativa o reduzido papel representativo que desempenham actualmente (Andeweg, 1996).

Pode concluir-se que o papel mais significativo que poderá restar aos partidos, no futuro próximo, será de carácter procedural. É o aspecto democrático da “democracia representativa”, mais do que o aspecto representativo, que caberá aos partidos.

Farelo Lopes (2004) reforça a ideia do carácter comum do papel dos partidos pelo facto de nas democracias as principais circunstâncias (sociais, económicas e governativas) serem também comuns. Ou seja, as circunstâncias estão cada vez mais estandardizadas (disponibilidade de recursos tecnológicos, impacto da globalização, processo de individualização e comunicação de massa). Por outro lado, os partidos ocupam governos que estão sujeitos a constrangimentos políticos idênticos, o que os obriga a perseguir estratégias políticas/eleitorais semelhantes. Assim, a distinção de Duverger (1951) entre “partidos de quadros” e “partidos de massas” vem sendo ultrapassada por este carácter comum dos partidos.

#### **1.2.4. A questão da proximidade ao nível das autarquias e maior possibilidade de “educação cívica” através da democracia directa**

Mecanismos de participação política mais directa podem ser estabelecidos ao nível municipal já que continuam a ter grande dificuldade de se estabelecer ao nível do Estado central por factores já apontados. Face às dificuldades acrescidas de exercício da cidadania na sociedade global tem-se acentuado o debate sobre o papel dos municípios como promotores do desenvolvimento local, da participação dos cidadãos e da democratização dos poderes locais. Pode-se encontrar um conjunto de experiências inovadoras de participação dos cidadãos tendentes para a democratização do poder local e a participação e envolvimento de sectores diversos na gestão do desenvolvimento local.

A participação dos cidadãos emerge assim com força crescente respondendo a este distanciamento entre o poder político eleitoralmente legitimado e os interesses quotidianos que o cidadão comum manifesta. O nível local, pela proximidade que tem com esses espaços da vida quotidiana, é aquele onde a problemática da participação mais emerge como uma problemática contemporânea.

Lembra-se a perspectiva pedagógica de Rousseau que postulava a superioridade da democracia directa como forma educativa e exclusiva da legitimidade do Estado, na qual todos os cidadãos pudessem participar, directa e continuamente, na configuração da vida da sua comunidade e nas decisões relativas aos seus interesses.

A concepção de Rousseau parece servir de apoio às propostas suscitadas pela corrente da “nova esquerda”, que nos anos 60 e 70, ajudou a concretizar a moderna ideia de democracia participativa que recupera as virtudes da sociedade participativa

assente na necessidade do poder ser exercido ao mínimo nível possível. Um dos aspectos exemplificativos dessa influência expressa-se nas teses que advogam a manutenção do ideal da possibilidade de cada cidadão ser capaz de realizar os seus interesses, decidindo sobre os mesmos pela via da descentralização, da responsabilização e da promoção de novos espaços de participação (Martins, 2004).

Estas propostas de incremento da participação requerem a dinamização de grupos primários e das pequenas comunidades, alargam a esfera de acção política a áreas sociais e reclamam uma intervenção dos cidadãos nos processos de discussão, planeamento, implementação e controlo das decisões que os afectam, ao nível local, regional e nacional. A crença na “democracia de pequena escala” assenta no facto de se reconhecer que por esta via se aumenta a eficácia, a qualidade e a legitimidade da democracia, tornando os governantes mais responsáveis perante os cidadãos e estes mais empenhados nos assuntos públicos. Isto porque o nível de conhecimentos dos problemas é maior, como também é maior a possibilidade de influenciar a agenda política pelo facto de o cidadão se integrar numa série de organizações que o ajudam a participar no exercício, influência e fiscalização do poder.

A importância atribuída ao valor da proximidade parece variar com a concepção de representação política adoptada, bem como a natureza do mandato representativo cuja discussão se pode resumir à seguinte interrogação:

“Os representantes devem consultar frequentemente os representados ou pelo, contrário, devem manter uma relação distante e desapaixonada, assente no reconhecimento da superioridade dos primeiros e na aceitação que actuarão na defesa dos interesses dos representados?” (Martins, 2004:120)

Temos duas concepções de representação:

1 – Concepção descritiva, a qual se centra na natureza das assembleias representativas e no modo de acção dos representantes. As instituições representativas distinguem-se pela exacta correspondência com o que representam, pelo que a verdadeira representação requer que, por exemplo, os parlamentos sejam seleccionados de tal forma que a sua composição corresponda, à composição da Nação, ou da opinião pública que reflecte a Nação; que reproduzam o estado da consciência pública ou exprimam os movimentos das forças económicas e sociais.

2 – Concepção microscópica da representação, que destaca não tanto o método de selecção dos representantes mas antes a sua aproximação aos grupos que representam. Nestes termos o governo representativo constitui um microcosmos da

sociedade, contendo elementos que representam todas as secções e grupos nelas existentes, pelo que a representatividade tende a ser aferida pelo grau de proporcionalidade da sua composição.

A ideia de proximidade remete para a natureza sociológica da representação política. Segundo Duverger, citado por Martins (2004), a concepção microscópica corresponde à relação de semelhança entre as opiniões dos cidadãos e dos governos.

De facto, as características sociais e económicas dos representantes influenciam fortemente o seu comportamento e, muitas vezes, a explicação para o falhanço na governação se encontra no facto de os governantes raramente representarem a população no sentido microscópico. Os representantes devem estar próximo dos representados, dado que funcionam como comissários, sem autonomia de acção.

Este modelo de representação baseia-se na crença de que o bem comum é melhor protegido quando cada pessoa decide, por si, todas as matérias relacionadas com o seu bem-estar, concepção que é suportada pela teoria do mandato popular que acentua a ideia do representante como delegado, ou seja, como pessoa escolhida para agir de acordo com as instruções de outrem.

Por outro lado, temos a concepção que se centra na confiança no representante. Aqui o representante é entendido como o curador que dispõe de autoridade atribuída pela Nação para agir no interesse da mesma e exercer, com autonomia, um poder soberano embora circunscrito a uma espécie de depósito de confiança creditado pelos representados. Neste caso, o representante é um agente livre e distante dos representados. O reconhecimento da autonomia dos representantes e a consequente distância do corpo eleitoral assenta na ideia de que as massas não conseguem discernir os seus melhores interesses e são incapazes de agir de forma autónoma, seja porque não dispõem de capacidades para avaliar o bem comum, seja porque a acção política, dada a sua natureza e complexidade, requer um corpo especial de representantes que de forma consciente e madura actua na correcta prossecução do interesse geral.

Na maior ou menor autonomia dos representantes, em termos da relação de proximidade, parece variar consoante o entendimento que se tiver sobre as características exigidas aos representantes, sobre a natureza das decisões políticas e sobre o tipo de interesses em causa.

Na síntese de Pitkin, citado por Martins (2004), quanto mais os representantes forem vistos como elementos da elite superior, em termos de sabedoria e razão, menos se lhes exige uma relação próxima com os representados, como também não se requer que os consultem ou mesmo que respondam aos seus desejos, pelo que não se devem subordinar às suas opiniões. Inversamente, a concepção que os representantes se assemelham aos representados em capacidades e conhecimentos, pressupõe uma dependência dos primeiros e exige que as opiniões dos representados sejam tidas em conta na acção.

Em todo o caso, a autonomia é menor quando o representante está condicionado a interesses parcelares ou locais.

O autor chama a atenção para a necessidade de se abordar a representação do ponto de vista da praxis política, remetendo para a análise de factores que a influenciam, em particular: as pressões a que estão sujeitos os governantes; o conflito entre a realização do interesse colectivo e a realização de interesses parcelares; o desinteresse dos cidadãos por assuntos públicos; a profissionalização da actividade política; a dependência dos representantes dos partidos e o facto de os representantes não agirem isoladamente. “Os representantes estão obrigados a manter uma relação de proximidade em favor dos mais desfavorecidos, decorrente de um valor moral” (Martins, 2004: 127).

Nas eleições modernas constata-se uma tendência crescente para a personalização do poder. Trata-se de uma noção que é fortemente influenciada pelas formas de intervenção política baseadas na comunicação social. Os candidatos com sucesso podem já não ser os notáveis, mas as figuras mediáticas que dominam melhor as técnicas de comunicação política.

É certo que as políticas de hoje não são um reflexo do resto da população e que o governo representativo permanece aquilo que foi desde a sua fundação, ou seja, um governo de elites distintas da massa dos cidadãos, em status, modo de vida e educação. Ao que hoje assistimos, não é nada mais do que a ascendência de novas elites e à queda de outras, porquanto a substituição de notáveis por actividades e burocratas partidários constitui um passo na direcção de uma maior identificação (real ou imaginária) entre governantes e governados.

O sentimento de crise não parece ser tanto provocado pela substituição de uma elite por outra, mas pelo sentimento da persistência e até agravamento do distanciamento entre governantes e governados. Talvez o problema da proximidade e

da confiança como valores associados à participação política se coloque entre a manutenção do ideal que sustenta a necessidade de garantir uma permanente relação de contacto entre governantes e governados e as possibilidades reais do exercício da actividade política que remetem para a eficácia da governação.

Trata-se de um desafio contínuo, no sentido da construção das instituições políticas e públicas e da formação dos cidadãos, tendo em vista o seu envolvimento na prossecução dos interesses públicos.

Conclui-se para a necessidade de se manter uma perspectiva constante pelo aperfeiçoamento da democracia e pela realização do seu ideal da participação.

### **1.3. A acção social: participação, conflito e consenso**

#### **1.3.1. A acção social padronizada como factor de eficácia da participação**

No caso de políticas de participação onde é conferido poder a diversos actores com diferentes protagonismos, como é o caso do Orçamento Participativo, torna-se necessário para tornar a participação eficaz ao nível dos resultados, criar um conjunto de normas e regras que orientem os processos.

Defense-se a padronização da acção social como factor de eficácia da participação já que a padronização da acção significa um ambiente de participação ordenado para além dos efeitos imediatos dos actos de cada actor (Guerra, 2006:58). A eficácia refere-se aos resultados da acção por referência à concretização dos objectivos do sujeito participante.

A importância das normas e regras nos processos participativos explica-se pelo facto dos meios sociais em que existimos serem estruturados. Há regularidades subjacentes na forma como as pessoas se comportam e nas relações que mantém umas com as outras e que possibilitam manter a ordem social. O que significa que os sistemas sociais são formados por acções e relações humanas – o que lhes confere características padronizadas é a sua repetição ao longo de períodos de tempo e de distância no espaço. “As nossas acções são influenciadas pelas características estruturais das sociedades em que somos criados e em que vivemos, características essas que ao mesmo tempo recriamos (e até certo ponto alteramos) com as nossas próprias acções” (Giddens1997:32).

Na sequência de Alexander e Giddens, Rui Pires (2007) propõe que os espaços de conceptualização (da acção e de estrutura) se devem basear num critério

comum que seria o do contributo das teorias da acção e da estrutura para a explicação da ordem social. Esta proposta é justificada em dois planos, pelo autor.

Primeiro plano, justifica-se por a explicação da ordem social constituir um dos objectivos nucleares da sociologia<sup>3</sup>.

Como refere Alexander (1987:12), citado por Pires (2003) “é a interdependência do indivíduo que torna a ordem problemática e é a problematização da ordem que torna possível a sociologia”. A “independência do indivíduo” só é visível se os actos desse indivíduo tiverem consequências antecipáveis e controláveis, o que requer um ambiente da acção padronizado, isto é, ordenado para além do âmbito dos efeitos imediatos dos actos de cada actor”.

Segundo plano, porque é possível argumentar que, na história da sociologia, as teorias da estrutura social e as teorias da acção social constituem duas tradições teóricas rivais de explicação da ordem social. A teoria da estrutura, tende a explicar a ordem social como o resultado da existência de forças sociais emergentes que constrangem, externamente, o potencial de autonomia individual; para a teoria da acção social, a ordem social é resultado da existência de condições de eficácia da acção que limitam, internamente, a viabilidade desta, pelo que o resultado agregado dos actos individuais tende a ser padronizado e accionado por várias estratégias.

### **1.3.2. Participação: integração e contributo para a ordem social**

A participação do cidadão na definição das políticas públicas contribui para a integração social pela possibilidade de incluir nestas políticas as diferentes propostas dos vários actores envolvidos. Considera-se as dimensões do conceito de *estratégia* como variável explicativa dessas diferenças de propostas.

---

<sup>3</sup> Exemplo, a preocupação de Augusto Conte (1798-1857) com a “anarquia” e a “desordem” que caracterizavam a sua época histórica. Segundo ele a sociedade encontrava-se num verdadeiro estado de caos social. Para haver coesão e equilíbrio na sociedade, seria necessário restabelecer a ordem nas ideias e nos conhecimentos, criando um conjunto de crenças comuns a todos os homens. Relacionava a reconciliação da “ordem” com o “progresso”. Para Durkheim (1858-1917) a questão da ordem social seria uma preocupação constante. Para este autor, os laços de solidariedade são necessários para o estabelecimento da ordem social. São conhecidos, os conceitos de solidariedade mecânica (solidariedade por semelhança, a sociedade é coerente porque os indivíduos ainda não se diferenciaram) e solidariedade orgânica (será uma forma de solidariedade oposta, o consenso resulta ou é expressão da diferenciação). As sociedades podem ser consideradas como complexos integrais de factos sociais. A sociedade tem uma “consciência colectiva” que crê em valores e os impõe aos indivíduos como ideais imperativos (Martindale, 1979:103).

A *capacidade estratégica* dos actores que é diferenciada segundo a relação entre as suas posições sociais e as possibilidades de acesso à informação necessária para a definição dos objectivos e a antecipação das consequências da acção. O desempenho *estratégico* que depende da possibilidade de mobilizar os recursos necessários ao accionamento dos meios seleccionados para atingir os objectivos definidos. E, por último, a *eficácia do desempenho estratégico* que depende da capacidade dos actores para controlarem tanto quanto possível o carácter mutável das dinâmicas sociais durante o longo prazo, isto é, da capacidade para estabilizarem os contextos da acção (Pires, 2003).

Na acção colectiva, a ordem social, ou seja, os vários factores que norteiam as condutas humanas, sejam normas, valores, moralidade, viabilizam as interacções sociais sem constantes choques, mesmo com os interesses divergentes dos vários actores. Nos processos de participação, o conflito de interesses tem tendência para procurar formas de cooperação com vista à negociação e consenso.

A acção social é um processo que supõe a participação dos actores que, por definição, têm interesses divergentes, não tendo assim aparentemente nenhuma razão para ter o mesmo discurso ou os mesmos objectivos. O aprofundamento das motivações para a acção colectiva poderá renovar o pensamento sobre as políticas públicas e ultrapassar a análise das relações entre o Estado e as colectividades em termos de dependência e autonomia, introduzindo as noções de processos de cooperação e negociação (Guerra, 2006).

Considera-se o acto colectivo não como dado da realidade social, um resultado mecânico do funcionamento da democracia que pressupõe a participação, mas como uma construção social que necessita de ser explicada, ou seja, são problematizados os processos de participação: porque há poderes eleitos que accionam políticas de participação? Quais os resultados obtidos através da participação? Porque há poderes que conferem poder de decisão às populações e outros não? Porque alguns grupos sociais se mobilizam mais do que outros e em que políticas de participação?

Por outro lado, quem participa e como? Quais são os interesses? Quais os consensos e os conflitos? (Guerra, 2006).

Estas são algumas questões que se abrem quando abordamos os processos de participação como acção colectiva. Estes processos dependem de acções de organização e mobilização colectivas que pressupõem intencionalidade em gerar

participação. Neste sentido, podemos referir que não existe aqui “espontaneidade” mas uma certa “artificialidade” da participação que para ter sucesso requer uma competência política específica.

Como refere Bourdieu, “Com efeito, nada é menos natural do que o modo de pensamento e de acção que é exigido pela participação no campo político: como o habitus religioso, artístico ou científico, o habitus do político supõe uma preparação especial. É, em primeiro lugar, toda a aprendizagem necessária para adquirir o corpus de saberes específicos (...) produzidos e acumulados pelo trabalho político dos profissionais do presente e do passado ou das capacidades mais gerais tais como o domínio de uma certa linguagem e de uma certa retórica política, a do tribuno, indispensável nas relações com os profanos, ou a do debater, necessária nas relações entre profissionais” (Bourdieu, 1989:169).

Considera-se que a acção colectiva não é resultado da mera vontade nem fruto mecânico das determinações da estrutura social, mas sim resultado de processos complexos em que intencionalidade e condicionalismos se articulam de forma variável de acordo com cada situação empírica particular. Nesta trajectória, por um lado, estruturam-se os condicionalismos objectivos (sociais, económicos, institucionais) da construção da acção colectiva, os quais definem um determinado campo de possibilidades para esta construção e estabelecem limites objectivos à intencionalidade dos agentes. Por outro lado, na trajectória sócio-histórica estruturam-se também os condicionalismos subjectivos da construção da acção colectiva, que definem as possibilidades e limites em termos de discursos e representações aos quais os agentes têm acesso e que podem ser incorporados no processo de construção.

A ideia de uma ordem legítima é necessária para explicar os modelos de relação social de carácter amplo. As bases de legitimidade de uma ordem radicam na tradição; na crença racional, na segurança emocional e do estabelecimento de um modelo jurídico. A acção, que implica relações sociais pode estar orientada pelos sujeitos em relação a uma crença na existência de uma “ordem legítima”. A probabilidade de que a acção está assim orientada é a “validade” da ordem em questão.

Nas teorias da acção social a dominação é um dos elementos mais importantes. É claro que nem todas as formas de acção social revelam uma estrutura de dominação, mas em muitos tipos de acção social a dominação desempenha um

papel considerável, mesmo quando não é óbvio à primeira vista. Todas as esferas de acção social, sem excepção, são profundamente influenciadas por estruturas de dominação (Weber, citado por Parkin, Frank, 2000: 53). Isto significa, que a ameaça do uso da força nunca está completamente ausente quando a ordem e a harmonia prevalecem aparentemente. Na perspectiva de Weber, a característica mais notável do Estado é o facto de este poder reivindicar com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência.

Se bem que a realidade de manter a ordem através da dominação continue a ser uma condicionante da acção social (Frank, 2000) pode afirmar-se que a inovação deste início do século é a interacção e a cooperação programadas com vista a atingir objectivos concertados com a perspectiva de governar com a participação de diversos actores (governança) (Guerra, 2006).

A ideia que a autora transmite, ao relacionar a governança com a acção colectiva, é a da preocupação que observa ao nível das relações políticas que visam a introdução de intercâmbio de informações e negociações que pelo confronto e a mediação de interesses, produzem decisões onde anteriormente funcionavam mecanismos autoritários de normas e poder. As políticas públicas são entendidas como “sistemas de cooperação” em matéria de acção pública. De facto, a participação dos actores sociais e económicos advém de uma concepção da gestão pública que apela à participação dos actores e ao reconhecimento de uma mais-valia dessa participação.

No contexto destas dinâmicas, o objectivo de uma sociologia interaccionista que defende que os indivíduos não são simples reflexo dos factos sociais, antes os produzindo pelas respectivas interacções, deverá elucidar as formas de construção da acção colectiva, clarificando os papéis dos diferentes actores e muito particularmente do agente público. Esta perspectiva sociológica pretende entender como se processam os conflitos e os consensos em termos das relações de poder que atravessam uma sociedade ou uma situação concreta (Guerra, 2006).

### **1.3.3. Conflito e consenso na interacção social**

Uma política de participação que visa a distribuição social de recursos escassos implica a cooperação de diversos actores que devem encontrar mecanismos

de gestão de conflitos, que possibilitem manter a ordem social através do consenso e negociação das várias propostas.

O conflito é imputável, antes de mais, nas sociedades ocidentais, à própria prática democrática. Deriva da afirmação do direito à diferença, como elemento constitutivo da democraticidade. A democracia não se identifica com a homogeneização e o igualitarismo. Permite e fomenta, ao contrário, as vozes e as práticas da diferença. Este direito é gerador de maior ou menor conflitualidade. Não há actividade colectiva sem mudança, do mesmo modo que não existe vida social sem antagonismos. O conflito tende a gerar mudança e esta pode produzir o conflito. Estes são os termos de uma relação quase sempre dialéctica, que anima as sociedades no seu processo de produção e de reprodução (Fernandes, 1998).

Karl Marx e Max Weber fizeram do conflito e da luta de classes conceitos fundamentais em sociologia. No entanto, Weber atribuí ao actor social a capacidade de agir, maximizando os seus interesses, enquanto Marx, apela mais para a estrutura da sociedade e para os actores colectivos.

Analisa-se o conflito não na perspectiva marxista e revolucionária que em vez de definir o conflito social como susceptível de soluções ou de reformas políticas, afirma a existência de contradições políticas insuperáveis e a necessidade de vencer e eliminar o adversário.

O conflito social será analisado numa perspectiva de procura de consenso onde os vários agentes envolvidos devem encontrar soluções para as suas divergências. “Não há conflito social sem referência cultural comum aos dois adversários, sem historicidade partilhada. O debate democrático combina sempre, portanto, três dimensões: o consenso, que é a referência às orientações culturais comuns, o conflito, que opõe os adversários, o compromisso, que combina este conflito com o respeito por um quadro social – em particular jurídico – que o limita” (Touraine, 1992:400).

Nesta perspectiva, e partindo do princípio de que a actividade humana é, em grande parte, governada por regras e sistemas de regras socialmente definidos, Burns (2000) propõe a teoria do sistema de regras. Para analisar o conflito e consenso parte-se do princípio desta teoria, ou seja, do princípio de que a acção social é condicionada por regras sociais.

As regras e os sistemas de regras manifestam-se nas actividades sociais da vida quotidiana, interacções essas que oferecem aos envolvidos a oportunidade de

alterarem ou transformarem as regras. Estes processos podem originar trocas, conflitos entre os agentes envolvidos para os quais será necessário encontrar soluções.

O consenso e o conflito, a estabilidade e a mudança são binómios de qualquer processo social (Giddens, 1979, citado por Burns e Flam, 2000:97). Em termos analíticos, o desafio é mostrar – investigando a estruturação da acção social e o papel dos sistemas de regras sociais nessa estruturação – as formas concretas através das quais a integração e a diferenciação social, a cooperação e o conflito social se combinam em diferentes níveis e nas diversas fases da actividade social.

A teoria dos sistemas de regras refere que os conflitos sociais podem ocorrer sempre que os agentes lutem entre si, mobilizando recursos de poder e sanções de modo a dar precedência a um interesse, crença, decisão ou acção sobre outra; ou para dar prioridade a um sistema de regras sobre outro (Burns, Flam, 2000). O conflito poderá ser definido de modo amplo como uma percepção de incompatibilidade entre dois ou mais actores e a amplitude de comportamento associado com tais percepções (Bercovitch, 1984, citado por Cunha, 2001). Numa definição mais restrita, o conflito constituirá uma percebida divergência de interesse, ou a crença de que as actuais aspirações das partes não podem ser alcançadas simultaneamente (Pruitt et Rubin, 1986, citado por Cunha, 2001).

Do ponto de vista analítico, e atendendo ao nosso objecto de estudo, centrado no apelo por parte dos eleitos à participação do cidadão no âmbito das políticas públicas, pensa-se nos conflitos que surgem neste âmbito mais restrito e em contextos organizacionais e comunitários locais, onde os vários agentes sociais interagem, abrindo espaço para a existência de acordos através de processos negociais que levam à criação de consensos.

#### **1.3.4. Cooperação e negociação como formas de solidariedade social**

Nos processos de negociação do conflito é preciso encontrar formas de cooperação que permitam encontrar acordos, em particular, quando estão em causa projectos que visam melhorar as condições de vida das populações envolvidas. Neste contexto, como se verá no caso do OP, é necessária a solidariedade dos que possuem mais recursos a favor dos que ainda não têm satisfeitas as necessidades sociais mais urgentes.

Como refere Cunha (2001) os estudos actuais sobre conflito tendem a relacioná-lo com a negociação, sendo diversas as razões. A principal razão relaciona-se com o facto de em todos os níveis da vida social se abrir uma perspectiva de abordagem dos conflitos que passa pelo diálogo, a procura de acordos, a exploração de objectivos comuns, ou seja, solucionar construtivamente os conflitos. Neste contexto, a negociação tem vindo a ser considerada uma forma de prática social.

Desde a negociação informal, em que os indivíduos negoceiam quase intuitivamente, até outras mais formalizadas, desde a negociação entre as partes em disputa até à mediação, à conciliação ou à arbitragem. A negociação significa, antes de tudo, a compreensão de que o importante é resolver a contraposição de interesses, de que a cooperação pode ser mais benéfica que o confronto.

No entanto, convém referir que a negociação não pode ser vista como o remédio para todos os males. Seja porque a negociação se pode manipular sobretudo por quem tem mais poder e não ser utilizada para aquilo que se proclama; seja porque existem conflitos que não podem negociar-se.

Para Crozier e Fridberg (1995) o poder surge como uma relação de força e não como um atributo dos indivíduos, não se podendo desenvolver senão através da troca (cujos termos são mais favoráveis a uma das partes em presença) entre os actores envolvidos numa determinada relação.

Para estes autores, o poder reside na margem de liberdade que dispõe cada uma das partes envolvidas numa relação de poder, ou seja, na sua maior ou menor possibilidade de recusar o que a outra parte lhe propõe (constata-se que o que se troca durante uma relação de poder não são tanto as forças ou o poder das partes, mas mais as suas possibilidades de acção). O poder é também função da amplitude da zona de incerteza que a imprevisibilidade do comportamento de um dado actor lhe permite controlar face aos seus oponentes, sendo relevante aqui que a mesma seja pertinente em relação ao problema em disputa e aos interesses das partes.

Entre os fenómenos básicos que surgem na maioria dos conflitos, podem-se referir:

- A existência de certas condições antecedentes que são desencadeadoras do próprio conflito. É o que se designa por “raiz objectiva” do conflito.

A análise desta dimensão exige, não só uma perspectiva motivacional, mas também perceptiva, já que todo o conflito é portador de uma prévia história particular

de estereótipos, preconceitos, visões etnocêntricas, percepções enviesadas do “outro adversário” que condicionam essa suposta impossibilidade de acordo.

- A activação emocional que desperta nas partes, expressa por um sentimento que se pode classificar como “hostilidade”. Radica aqui um dos elementos que maiores dificuldades coloca ao tratamento “racional” do conflito.

A razão da negociação radica em ser capaz de dar uma resposta ao mútuo direito de divergir, na medida em que este é considerado nas democracias um direito fundamental. O conceito de negociação refere-se ao processo de interacção comunicativa em que duas ou mais partes tentam resolver um conflito de interesses, utilizando o diálogo e a discussão.

De uma forma geral, a negociação revela-se uma forma mais eficaz de resolver conflitos do que a imposição nas suas múltiplas modalidades. A negociação é uma forma de colocar os meios de resolução de um problema de forma dialogante, eficaz e civilizada (Serrano, 1996, citado por Cunha, 2001).

A relação existente entre negociação e conflito é sustentada pelo facto de a primeira só existir porque o segundo existe previamente sendo por isso considerada um procedimento – para além da arbitragem, mediação e acção independente – de lidar com o conflito social. A negociação procura resolver o conflito de tal modo que a solução se torne satisfatória para ambas as partes implicadas. Consiste num processo de resolução de um conflito entre duas ou mais partes opostas através do qual ambas ou todas as partes modificam as suas exigências até alcançarem um compromisso aceitável.

A negociação é uma decisão colectiva baseada nas interacções, orientada para um resultado, implicando um movimento sobre o outro, voltada para a complementaridade ou para a transformação de valores e centrada na procura de um acordo resultante da interdependência. O processo central é o da troca da informação, a transformação de valores fixos em valores variáveis e a utilização do poder.

Os elementos que fazem parte desta definição são essencialmente, os seguintes:

- Uma interacção entre os protagonistas, que toma frequentemente a forma de um face a face, implica uma forma de comunicação directa ou indirecta.

- As divergências que podem ir de simples interpretações ou percepções distintas, aos interesses opostos e aos conflitos de valores declarados.

- Os interesses comuns, por constatação de uma interdependência: cada actor não pode agir senão pela procura de uma solução fundada nessa interdependência.

- O reconhecimento de que a solução encontrada (o acordo) seja mutuamente aceitável para as partes.

Em suma, a negociação constitui um processo de tomada de decisão no qual duas ou mais partes tomam conjuntamente decisões para resolver os problemas em conflito no que respeita à distribuição de recursos escassos. As partes verbalizam primeiro as suas exigências contraditórias, movendo-se posteriormente para um acordo através de um processo de realização de concessões ou procura de novas alternativas.

A questão do poder não pode ser negligenciada aquando da definição dos eixos estruturais da negociação. Nessa ordem de ideias, Bacharach e Lawler (1984), citados por Cunha (2001) são de opinião que “o poder é a essência da negociação”. Há que ponderar tanto no poder objectivo, como no poder subjectivo, ou seja, como é que o poder é percebido e interpretado. No âmbito da negociação, o relevante situa-se no modo como as partes percebem e como interpretam os sinais da realidade do poder.

A questão da confiança e das relações positivas ou negativas entre os indivíduos constituem dois aspectos relevantes a aprofundar no processo de negociação, para além da análise da relevância do poder. Quanto à confiança (a expectativa de cooperação da outra parte) parece encorajar a solução de problemas na negociação, sendo a cooperação difícil de se obter na sua ausência.

## II – MUNICÍPIOS: DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

### 2.1. Estado, cidadania e “Poder local”

#### 2.1.1. Estado e cidadania: a procura de uma maior justiça social

A vida política e o poder giram directa ou indirectamente em torno do Estado<sup>4</sup>. Uma das discussões centrais em torno do Estado democrático é o cumprimento da sua função social em particular a responsabilidade de apoiar os grupos sociais mais desfavorecidos. O modelo político do Estado-Providência pretendia cumprir este objectivo. Em resumo, este modelo de Estado visava fomentar a solidariedade colectiva (em especial para os indivíduos/grupos mais desfavorecidos) através do fornecimento de serviços sociais básicos: saúde, segurança social, educação e habitação (Giddens, 1997).

Portas (1988) descreve as competências atribuídas ao poder local considerando duas grandes esferas da função do Estado moderno ou Estado-Providência: as que se dirigem à “reprodução” e as que se dirigem à “produção”. O primeiro bloco de competências, atribuídas aos municípios, terá correspondido à transferência de segmentos menos significativos para a política central da esfera da “reprodução social”.

É o caso dos equipamentos – nas áreas da educação, da saúde, da cultura e desporto, da valorização do património e da habitação. É o caso da gestão do espaço público e privado; da política dos solos; das redes de saneamento e circulação; da segurança dos cidadãos. Na esfera da “produção” a função estatal de fomento da actividade económica que pode caber aos municípios não deriva de atribuições formais nem tem correspondência com os recursos transferidos, podendo considerar-se muito indirecta.

---

<sup>4</sup> Dois autores, marcaram a análise do Estado no séc. XIX: Marx e Max Weber. Para Marx o Estado não passa do poder da classe dominante que é utilizada não em benefício da ordem ou interesse geral mas para “governar” (submeter, oprimir e explorar) a classe dominada, recorrendo para tal a um aparelho de coerção que funciona de forma sistemática. Realiza, certas tarefas de administração, do interesse comum de toda a sociedade, sem que isso altere o seu papel e a sua natureza (Sá, 1986).

Na teoria marxista, o Estado é visto como detentor de uma função de controlo social interno; a violência que contém é desencadeada por uma classe sobre outra, sendo parte integrante do processo geral de exploração do capitalismo. Max Weber, definia o Estado como “aquela comunidade humana que, dentro de um determinado território (o “território” é um elemento distinto), reclama (com êxito) para si o monopólio da violência física legítima.” (Weber, 2005:64). Apesar de colocar o Estado como uma relação de poder de homens sobre homens, Weber não o fazia em termos de luta de classes como Marx mas a sua preocupação era que o Estado usasse o seu poder para proteger as fronteiras da nação, para proteger o território (Parkin, 2000). Weber justificava o uso da “violência física” como monopólio do Estado dado que este possui legitimidade para exercer o poder.

A situação intermédia de Estado local de que fazem parte as autarquias imprime-lhe complexidade e características cujas especificidades interessa analisar com vista à compreensão das possibilidades da sua contribuição para uma maior cidadania e justiça social. “Por ser Estado, ordena o tecido social, mas por ser local, essa ordenação torna-se mais flexível, aberta a uma multiplicidade de novos actores e susceptível de co-ordenação. Por ser Estado, actua no sentido de uma mediação reguladora de conflitos, mas por ser local, mais facilmente esses conflitos poderão ascender ao seu interior (ou por ele serem abafados). Por ser Estado e local, um estado mais localizado, o mecanismo de dispersão das contradições que constitui é, todavia, simultaneamente contraditório e susceptível de se apresentar como uma nova plataforma de agentes e actuações, atravessada por novos tipos de consensos e conflitos” (Ruivo, 1988:19).

Como Estado o poder local é uma instituição política do conjunto social, institucionalizando processos de representatividade e concretizando diferentes representações simbólicas do poder. “As características conflituais do poder do Estado exigem que a sua acção seja analisada, simultaneamente, como agente e como obstáculo às transformações sociais, na medida em que ele próprio institucionaliza e desenvolve funções e processos contraditórios (...). O poder do Estado, na sua dimensão política e institucional, é um processo dinâmico e conflitual de representação da unidade social” (Mozzicafreddo e al.:86).

Ao contribuir para uma maior integração social o Estado local amplia o conceito de cidadania alargando os direitos sociais quando acciona políticas que visam privilegiar os grupos mais desfavorecidos. Pode-se considerar a cidadania como o conteúdo da pertença igualitária a uma comunidade política e afere-se pelos direitos e deveres que o constituem e pelas instituições a que dá azo para ser social e politicamente eficaz (Santos, 1999).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, e em Portugal a lei Constitucional de 1997 valorizaram o poder de decisão dos Municípios, o que proporcionou uma melhoria considerável na prestação de serviços básicos como a saúde, educação, transporte e saneamento na esfera local. No sentido de institucionalizar o poder popular, a soberania como única forma de poder legítimo, em certa medida as leis orgânicas dos Municípios também se firmam como expoente para a efectividade dos valores e princípios que constituem o conceito de cidadania.

Os direitos sociais não se configuram como um direito ao exercício do poder, mas fundamentalmente como um direito à participação e à distribuição dos recursos materiais e das condições sociais que possibilitam a realização de um melhor nível de vida e propiciam a integração social. O elemento social da cidadania não se refere à capacidade de executar os direitos de cidadania, mas sim às possibilidades de atribuição de recursos e capacidades necessárias ao exercício desses direitos, que possibilitam o exercício político da cidadania por parte de indivíduos considerados estatutariamente iguais, mas que são, portadores de desiguais condições materiais e simbólicas (Mozzicafreddo, 2000).

### **2.1.2. Os municípios e o Poder local**

Do que referimos no ponto anterior fica claro que a cidadania necessita da criação de mecanismos que de facto garantam os princípios da justiça social e da igualdade, assegurando a proteção dos direitos civis, políticos e sociais. Cabe ao Estado democrático, e em particular ao Estado local, suscitar a participação de novos actores nas políticas públicas, no sentido em que fortalecendo a cidadania se fortalece a democracia e a inclusão social. As autarquias não são meras organizações de prestação de serviços, são antes de tudo instituições de governos dos municípios caracterizados pela sua capacidade de criar normas e de fazer a sua liderança social.

O associativismo local constitui um importante meio de intervenção social e política a nível municipal. Ele está na origem da participação organizada dos interesses sociais na gestão local e constitui um dos mais importantes meios de diálogo e concertação das câmaras municipais com os cidadãos. No actual contexto da vida democrática, marcado pelo debate e confronto político quotidiano, pela multipolaridade dos centros de decisão administrativa e pela emergência de novos poderes no espaço local, é ilusório pensar que o sufrágio popular é suficiente para conferir e, sobretudo, manter ao longo do mandato a legitimidade política dos eleitos locais. Esta legitimidade sofre desde o primeiro dia do mandato um processo de erosão tanto mais forte quanto mais intenso for o processo político local. É imprescindível que a legitimidade política dos eleitos locais seja permanentemente renovada com vista à credibilização da gestão municipal e ao reforço da confiança dos cidadãos nos líderes locais. É nesta medida que a relação da organização municipal com as associações é uma componente fundamental do processo político

local, uma vez que elas asseguram a contínua ligação dos políticos ao tecido social e económico da autarquia e, por essa via, promovem a renovação da sua legitimidade.

A polémica em torno do poder local tem sido profundamente ideológica e não tem sido consensual. Se há uma aceitação de que a origem do poder local resulta da própria crise do Estado e da debilidade das organizações políticas, já existem divergências no que se refere às bases em que assenta o poder político, a função e a natureza do poder local.

Para alguns, o poder local é mais um órgão de dispersão das contradições, recriando uma nova forma de divisão do trabalho político gerada pela complexidade crescente das funções do aparelho de Estado central do que um poder real, efectivo. Seria assim um mero eixo transmissor, dependente em tudo – do conteúdo de competências até à sobrevivência financeira - do Estado central. Para outros, ele é um instrumento importante para problematizar o pensamento político, ensaiando novas experiências de desenvolvimento e novas responsabilidades de democratização. No entanto, há um consenso em considerar o campo político local com valor estratégico de intervenção (Guerra, 1987). O poder local pode ser identificado como o espaço abstracto onde se desenvolvem as mais diversas relações sociais, sejam elas de cooperação, competição ou conflito (Moás, 2002).

O poder local, estando preso a um sistema complexo de poderes, só conquistará a posição de sujeito se construir a sua própria coerência que o autonomize como poder activo por meio da sua actuação política. A conquista de uma identidade sociopolítica que tente encontrar a sua força assenta em dois fundamentos básicos: a especificidade territorial das necessidades, aspirações e identidades e a organização de uma base de apoio das “classes sociais locais”.

“As especificidades territoriais locais, sobretudo num país como Portugal marcado por profundas assimetrias, encontra rapidamente um eco simbólico e/ou real nas reivindicações quotidianamente conhecidas através dos mass media. Ultrapassado a coloração político-partidária, todo o município se sente defraudado nas suas expectativas locais, face a um Estado uniformizado, homogéneo, com respostas estereotipadas e com uma distribuição hierárquica de investimentos, pensada em termos de uma lógica e estratégia global, nunca coincidente com a forma como os interesses locais são expressos ou hierarquizados” (Guerra, 1987:61).

Poderão as novas formas de participação serem lidas no âmbito desta procura de nova legitimidade? Na recriação das “classes do poder” ao nível local? Será essa

procura de legitimidade e reforço da base local uma estratégia de manipulação ou de alargamento da base representativa? Como definem as formas jurídicas que prevêem a participação dos cidadãos, expressa na constituição e na legislação, nas suas formas de predomínio individual e social?

Nos últimos anos, tem-se acentuado o debate sobre o papel dos municípios como promotores do desenvolvimento local (Larrea, 1988), da participação dos cidadãos e da democratização dos poderes locais. Alguns sistemas nacionais de governos locais tiveram ocasião de testemunhar as tentativas de socialismo municipal o que incentivou a procurar no local a emergência de alternativa ao centralismo do Estado nacional (Ruivo, 2000).

A questão do poder local emerge para se tornar uma das questões fundamentais da nossa organização como sociedade. O poder local está no centro do conjunto de transformações que envolvem a descentralização, a desburocratização e a participação.

A ideia que se desenvolve é a seguinte: quando as decisões se tomam muito longe do cidadão correspondem pouco às suas necessidades. Assim, a centralização do poder político e económico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade pode levar a um divórcio profundo entre as necessidades da maioria da população e o conteúdo das decisões sobre o desenvolvimento económico e social.

Reconhece-se que a revitalização do poder local e a descentralização política e administrativa em muito contribuíram para aumentar o compromisso dos governantes com a questão social (Moás, 2002), diminuindo a distância em relação ao poder político.

### **2.1.3. Descentralização e dependência das autarquias**

A descentralização basicamente caracteriza-se por permitir uma repartição do poder por outras pessoas ou grupos. As políticas de participação estão muito associadas a este discurso o que não significa que exista sempre esta descentralização.

A descentralização, ou melhor a célere tomada de decisão, passou a ser considerada como um factor importante de desenvolvimento por se considerar a descentralização relacionada com o crescimento económico e social. A descentralização estimula o crescimento económico e para a sua implementação

basta repartir melhor o poder, proporcionando uma maior participação de todas as partes estatais. A descentralização é essencial para o aumento dos indicadores sociais que proporcionam uma melhoria da qualidade de vida da população menos favorecida.

“A descentralização passou a ser proposta a partir do momento em que se verificou que a maior parte dos países desenvolvidos que haviam adoptado a democracia como regime político, com esferas descentralizadas de poder, eram economicamente activos e ainda possuíam um alto grau de promoção social (Moás, 2002:46)

Em países em vias de desenvolvimento, como o Brasil, ainda que a democracia fosse suficiente para ocasionar o crescimento económico e social, deve ser destacada a fragilidade e instabilidade do próprio sistema, tornando-os sempre mais susceptíveis ao retorno do autoritarismo, com políticas populistas e clientelistas que ameaçam as condições necessárias para o desenvolvimento da cidadania. Mesmo os direitos posicionados e garantidos pelas Constituições são exercidos de forma precária (Moás, 2002).

Em Portugal são apontadas duas limitações no processo de descentralização do poder local. A primeira reside no grande número de competências imperfeitas ou burocraticamente tuteladas em que se movem. A segunda limitação provém do facto do poder local se ter institucionalizado em plena “crise fiscal” do Estado e da descentralização de competências ter constituído, portanto, uma descentralização da crise (Portas, 1988).

Ao reflectir sobre o poder local uma interrogação central se coloca que é a de entender a articulação entre os diferentes aparelhos de Estado, os municípios e a sua base social, as instituições locais e as populações de forma a vislumbrar as capacidades em definir “projectos alternativos locais”.

A legitimização democrática do poder local, fundamento de uma representatividade invocada pelos seus principais actores, constitui o dado essencial para a compreensão das exigências de protagonismo político administrativo e intervencionismo territorial que o município evidenciou nas últimas décadas.

Esta legitimização supõe duas ordens de valores. Por um lado, a sua constitucionalidade, que define os municípios como os prosseguidores dos interesses próprios das populações respectivas legitimados por processo eleitorais. Por outro

lado, a aura normativa que decorre do poder local ser conscientemente um dos sustentáculos do regime democrático nascente (Montalvo, 2003).

Nuno Portas (1988) refere que o chamado poder local ou o processo de descentralização pela proximidade da administração e dos administrados permite uma democracia participada a uma alta percentagem de cidadãos; que a reduzida complexidade dos aparelhos administrativos locais permite integrar as acções sectoriais – físicas, sociais ou culturais – aumentando a rentabilidade do investimento e a rapidez dos seus efeitos; que o carácter básico e local das necessidades a que respondem as competências descentralizadas permitia o consenso social e partidário sendo frequente a unanimidade das decisões; que a resolução dos problemas ao nível local permite exercer o papel mediador dos interesses com maior realismo e maior consenso; que o local é o lugar esperado da reabilitação do planeamento relacionando o momento do plano com o processo de gestão.

A descentralização que o poder local permite tem igualmente uma dimensão administrativa concreta, a dimensão da racionalidade no uso dos recursos disponíveis e da economia dos esforços. Neste sentido, aproximar o poder de decisão e de controlo das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e que estão portanto directamente interessados nos resultados, pode constituir uma boa política administrativa.

#### **2.1.4. A procura de novos espaços de poder: a evolução do “grau zero”**

Estamos habituados a que a intervenção do cidadão sobre a transformação social se faça através de dois eixos fundamentais: o político-partidário e o sindical-trabalhista. Penetrou ainda pouco na nossa consciência a importância de um terceiro eixo que tem como instrumento a organização comunitária, e como espaço de acção os territórios locais.

A participação da comunidade implica uma transformação da cultura administrativa e um processo sistemático e trabalhoso. Os municípios como sistemas organizados de consensos da sociedade civil num espaço limitado implicam alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto da comunidade como da própria máquina administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo. Nos estudos de caso do OP de Belo Horizonte e Palmela

desenvolvemos este aspecto do esforço e capacidade organizativa necessários para organizar todo o processo participativo.

De uma forma gradual, a autarquia vai-se impondo como agente privilegiado de desenvolvimento local. Neste sentido, procura-se afirmar por dois critérios de reconhecimento: os resultados eleitorais e a satisfação das necessidades das populações (Mozzicafreddo, 1993).

Ao poder local eram diagnosticadas três contextos distintos de acção. Um primeiro, onde predomina a resposta a solicitações prementes das populações, é constituído por programas de acção centrados na criação de infra-estruturas básicas (Sousa, 1992), numa óptica de assistencialismo municipal face a carências primárias. Seguidamente, as energias centram-se na realização de obras de infra-estruturas que permitam a “fixação de iniciativas e capitais” (Portas, 1988). Apesar desta evolução, tanto no Brasil como em Portugal, ainda se encontra a necessidade de investimento em infra-estruturas básicas.

Continuando a configurar o essencial dos planos de investimento das autarquias, a criação de condições para o desenvolvimento económico passa a coexistir, já numa terceira fase, com preocupações de índole cultural. Decorrentes das exigências das condições de vida das populações. Uma nova área de intervenção autárquica se perfila no horizonte das políticas locais: o desenvolvimento da qualidade (Lopes, 1990).

No entanto, a falta de recursos técnicos e financeiros coloca muitas vezes em causa a viabilidade de concretização de todos estes contextos de acção.

“Numa situação de crise em que têm vindo a ser aplicadas políticas económicas e financeiras restritivas, tem sido prática corrente “empurrar” para o poder local os encargos com a “reprodução da força de trabalho” (habitação, infra-estruturas, equipamentos sociais) sem lhes fornecer os necessários meios, designadamente financeiros para o exercício dessas actividades” (Sá, 1989:5).

“A percepção de que o poder local deve ultrapassar o estádio do quantitativo (ou das obras) para visar objectivos mais qualitativos (sociais e culturais), não significa que a infra-estrutura e equipamentos do território estejam substancialmente resolvidos. Se os progressos globais foram grandes – e não o teriam sido sem a descentralização – os défices são ainda enormes e muito desiguais nas diferentes regiões” (Portas, 1988:71)

Ao nível da gestão local, pode-se encontrar três formas distintas de exercer o poder. A primeira pode ser denominada de municipalismo tradicional que repete práticas antigas que se afastam do ideal democrático, caracterizando-se pela personificação do poder e utilização da máquina pública para o atendimento de interesses particulares em detrimento da população local. A segunda pode ser apontada como um modelo neoliberal, em que predomina a privatização, com a transferência dos serviços públicos para o sector privado. Já a terceira forma de exercer a gestão local, é aquela mais apta à realização da cidadania, pela possibilidade de uma maior participação na esfera pública através da utilização de vários instrumentos que garantem a intervenção da sociedade no Estado (Moás, 2002).

Através da análise de gestão democrática de algumas cidades, percebe-se a necessidade de intervenção no processo de crescimento e desenvolvimento das mesmas, apostando na intervenção da população para apontar as necessidades mais prioritárias, proporcionando não só uma maior inclusão social como também a melhoria da qualidade de vida.

No Brasil, quer através dos Concelhos Municipais quer por políticas de participação das quais se destaca o Orçamento Participativo em vários municípios, como Belém, Recife, Belo Horizonte, Porto Alegre, Vitória, etc, se verifica o atendimento das principais reivindicações populares, desde a escola até o posto de saúde, restauração e conservação de praças, parques, jardins. Por exemplo, em Porto Alegre, “foi lançado o projecto Cidade Constituinte, com a finalidade de fazer com que as lideranças começassem a pensar a cidade como um todo, em substituição à visão geográfico-corporativa, que tende a abordar a cidade de um modo completamente fragmentado (Moás, 2002:70)

Em Portugal, o poder local e os movimentos cívicos urbanos têm vindo a demonstrar um crescente interesse na gestão municipal participativa, estando a emergir em várias cidades embriões de democracia, quer por iniciativa dos movimentos (o Concelho de Cidade de Coimbra, por exemplo), quer pela iniciativa das autarquias, como é o caso do Orçamento Participativo (Palmela, Setúbal, Lisboa, S. Brás de Alportel, Alcochete, Grândola, entre outras). O que vier a consolidar-se neste domínio entre nós testemunhará certamente a impossibilidade de adoptar mecanicamente modelos de participação vigentes noutras lugares e contextos (Santos, Boaventura, 2002).

## **2.2. Administração Pública Local**

### **2.2.1. Modelo de gestão da administração pública: o modelo burocrático**

O termo burocracia tem uma acepção pejorativa ao nível da sociedade em geral dado que há a percepção que esta assenta em regras e mais regras que paralisam a administração (Sá, 2000: 100).

De acordo com a perspectiva tradicional da reforma administrativa, a burocracia é o modelo de organização da administração pública. Reconhece-se neste modelo algumas vantagens: a unidade de comando, uma maior coordenação das actividades administrativas, a uniformidade e o controlo legal. Acima de tudo este modelo, idealizado por Max Weber (1846-1920), é uma forma de organização que corresponde a um tipo de legitimidade no qual o domínio, o poder ou a autoridade se impõem sobre os sujeitos em virtude da sua legalidade racionalmente estabelecida e não de uma legalidade de tipo tradicional ou carismática. Este tipo de organização caracteriza-se, essencialmente, por funcionar segundo regras gerais, formais e impessoais, não atendendo ao caso particular; por uma hierarquia de funções claramente estabelecida; e pela definição rigorosa dos postos de trabalho, correspondendo à especialização das funções e das competências do indivíduo que as preenche.

Importa sublinhar que é através da regra que se procura eliminar os favoritismos, os subjectivismos, os actos discriminatórios ou as pressões pessoais, assegurando, assim, um tratamento imparcial para todos os cidadãos. Por outro lado, as regras permitem organizar o trabalho.

De facto, “o modelo racional, burocrático e normativo que caracteriza a administração pública é, apesar das enormes deficiências de funcionamento, um modelo adequado a uma sociedade democrática e de regulação institucional das relações sociais” (Mozzicafreddo, 2000:8).

Todavia, a partir do momento em que as condições externas passaram a ser mais complexas, instáveis e imprevisíveis, o modelo burocrático deixou, em muitas situações, de constituir uma resposta adequada.

Assim, o termo burocracia adquiriu, na linguagem comum, uma conotação negativa que pode ser explicada porque há a tendência para confundir o sistema burocrático em si mesmo com as disfunções burocráticas, isto é, com os erros e defeitos do sistema burocrático.

De entre um conjunto mais ou menos vasto de disfunções burocráticas, que se apresentam como obstáculos ao processo de mudança da administração, pode-se destacar: o excesso de formalismo e a falta de flexibilidade de gestão; a impessoalidade das relações internas e externas à organização; a centralização da autoridade e da tomada de decisões e o consequente bloqueio da autonomia, responsabilidade, iniciativa dos funcionários, e da participação dos cidadãos; a crescente especialização do trabalho e excessiva departamentalização; a pobreza e lentidão das comunicações; o descaso pelas necessidades específicas dos cidadãos; e a sobrevalorização das regras e procedimentos e do controlo *a priori*, em detrimento dos objectivos e da avaliação *a posteriori*.

A desburocratização implica a transparência dos procedimentos administrativos, a participação, o direito à informação, a humanização das relações com os utentes, a definição clara dos objectivos, a fundamentação dos actos administrativos, a simplificação da linguagem, a capacidade cooperante dos funcionários, a iniciativa e espírito de responsabilidade, a descentralização e a adopção de novas tecnologias são alguns dos traços fundamentais a ter em conta. (Sá, 2000:100).

### **2.2.2. Modernização da administração pública: envolvimento do cidadão**

A modernização da administração assenta muito no maior envolvimento do cidadão, estruturas menos centralizadas e transparentes (Mozzicafreddo, 2001).

Apesar de ser consensual que o objectivo da reforma administrativa é melhorar o funcionamento da administração pública, o conceito de reforma administrativa tem mudado de acordo com a ênfase inerente a cada abordagem tornando difícil estabelecer uma definição universalmente aceite. A reforma integra simultaneamente os processos políticos, técnicos e comportamental e inclui o conjunto de acções especificamente projectadas para induzir mudanças fundamentais no sistema administrativo” (Araújo, 2002).

O conceito de modernização pode ser alvo de diferentes interpretações. Pode-se ver a modernização, simplesmente, como uma resposta programada ao conjunto dos constrangimentos que atingem os países europeus ou podemos ver na modernização uma construção política motivada pela procura de soluções alternativas ao Estado-Providência. Esta segunda interpretação define, pois, o conceito de modernização como o processo de

procura de um novo modelo de funcionamento da administração e de um outro Estado. A modernização não revela pois uma política conjuntural, banal ou rotineira. Ela transcende, pelo contrário, a clivagem direita/esquerda e constitui o coração de uma dupla procura, a de um novo modelo de funcionamento da administração e um outro Estado.

Em consequência, pode fazer-se uma distinção entre a modernização do Estado como mudança na sua relação com os cidadãos, por um lado, e uma modernização num sentido mais estrito, por outro, a qual se ocupa principalmente das estruturas internas do sistema administrativo.

Modernizar é, enfim, adoptar comportamentos modernos, o mesmo será dizer considerados inovadores relativamente aos precedentes. É, hoje em dia, reorganizar a administração do Estado a partir do objectivo de melhorar a acção pública e não mais apenas em vista da aplicação conforme das leis, decretos e regulamentos; é desconcentrar a decisão pública para melhor adaptar as modalidades aos problemas concretos com que se deparam os cidadãos; é aumentar com este fim a autonomia de decisão e de gestão dos serviços; é rever em consequência o espírito e a estrutura que enquadram e organizam as missões do serviço público.

As diversas iniciativas de modernização da administração pública no que se refere a um maior envolvimento do cidadão assentam, no essencial, nas seguintes razões estruturais:

- 1) A alteração das expectativas, necessidades e exigências dos direitos dos cidadãos, preocupados agora com a participação também na esfera da administração;
- 2) As novas tendências de transformação da estrutura do Estado que acompanham as transformações na administração pública tanto no sentido de as dotar de uma estrutura menos centralizada e mais equitativa, como na tentativa de estabelecer formas de governação mais flexível e transparente (Mozzicafreddo, 2001).

A ideia de uma administração ao serviço dos cidadãos recobre, igualmente, além das exigências da desburocratização, as expectativas de participação na gestão e nas decisões de âmbito colectivo. A ideia de proximidade com os cidadãos e a preocupação com a qualidade dos serviços, iniciativas que assentam no conceito de participação dos cidadãos, enquanto modelo de reforma da administração é difundida como uma forma de tornar a administração mais próxima e transparente para as pessoas.

### **2.2.3. Articulação das políticas públicas com a participação**

As possibilidades de melhoria do funcionamento da administração pública e da possível participação dos cidadãos assentam fundamentalmente na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos. As reformas na estrutura de participação dos cidadãos na administração pública podem igualmente introduzir melhorias no funcionamento da organização. Com efeito, as reformas podem envolver mais os agentes no funcionamento e nas decisões das suas organizações, aproveitando, assim, o conhecimento que os agentes têm do seu trabalho, factor positivo de alargamento da participação na modernização da administração. Este aumento de participação nas reformas da estrutura organizativa e nos processos decisórios potencia uma acrescida motivação e comprometimento dos mesmos agentes no processo.

O comportamento de desconfiança e de alheamento do cidadão em relação à administração pode vir a ser limitado desde que se potenciem espaços adequados à utilização das experiências e das singularidades que os cidadãos carregam em si pelo facto de serem sujeitos privilegiados dos actos administrativos (Mozzicafreddo, 2001).

São destacados por este autor, dois níveis de actuação que devem funcionar como condições básicas para conseguir um aumento da relação do cidadão com a administração pública:

“O primeiro nível refere-se à necessidade de investir na qualificação dos recursos humanos e nos sistemas de motivação e de recompensas pelo desempenho (...). Por outro lado, a orientação da administração para os valores da cidadania exige, em primeiro lugar, uma alteração dos comportamentos dos agentes, nomeadamente dos seus quadros superiores e dirigentes: preparar a administração para o diálogo com os cidadãos exige formar previamente os seus agentes e, ao mesmo tempo, investir na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos (...). Num segundo nível, considera-se que a melhoria da relação cidadão-administração depende fortemente da orientação para a cidadania das políticas públicas” (Mozzicafreddo, 2001:155).

Em suma, as melhorias e as reformas do funcionamento da administração ao serviço do cidadão e ao serviço do estado democrático estão condicionadas e dependentes da definição política – e da vontade política – da democratização da sociedade e do sistema político e administrativo.

. O Orçamento Participativo é um claro exemplo de vontade política de democratização do sistema político e administrativo, dado ser uma política de iniciativa do executivo municipal, baseada na participação da população e na elaboração e execução do orçamento público. Muitos autores têm reconhecido o OP como uma experiência bem sucedida de participação pública e governabilidade da gestão pública (Santos, Boaventura, 2002).

### **2.3. A participação nas políticas públicas locais**

#### **2.3.1. Governo local mais propício à participação de vários actores**

É o planeamento participativo que defende a combinação do planeamento das acções do executivo com a participação do público interessado como procedimento inovador para a democratização das decisões públicas ao nível municipal (Faria, 1996).

De facto, uma das resistências de execução dos princípios constitucionais ao nível da participação do cidadão, para além da morosidade das decisões já referida, deve-se à complexidade dos problemas do Estado, à sua dimensão e centralização que dificulta o exercício efectivo da participação da sociedade civil.

Os municípios aparecem com mais facilidade como promotores do desenvolvimento local e da participação dos cidadãos pela sua menor dimensão e por uma maior proximidade com os problemas da população. Possibilitam igualmente a implementação de novos modelos de gestão por parte dos eleitos autárquicos, dado estes terem uma maior autonomia e liberdade em relação aos partidos políticos<sup>5</sup>.

Por outro lado, e como salienta Manuel Martins (2004), o facto de cidadãos eleitores se puderem candidatar ao nível local a órgãos de poder político, incentiva mais os cidadãos a intervirem na vida política. Reforçam-se, assim, os mecanismos do sistema político que têm a ver com os princípios da democracia. Ou seja, potenciam uma relação mais eficaz e mais próxima entre eleitos e eleitores, aspecto que reforça a possibilidade de uma maior representação de interesses.

---

<sup>5</sup> Luís Sá (1997) refere que, no fenómeno de Estado de partidos, verifica-se empiricamente, que os eleitos autárquicos, mesmo do partido que emana do governo, têm revelado bem maior autonomia em relação a esse governo do que os deputados, não hesitando em certas ocasiões em organizar-se em conjunto com os eleitos autárquicos de outros partidos e em funcionar como grupo de pressão, em particular em questões sensíveis para o poder local.

Noutro plano, na linha de Putman<sup>6</sup>, retomam-se as teses dos defensores do incremento da participação política pela via da descentralização do poder que reconhecem no governo local o espaço mais propício à consolidação e à vitalidade democrática, porquanto garante de melhores condições para a intensificação da competência política dos cidadãos, levando-os a um maior envolvimento no processo de tomada de decisões relacionadas com a comunidade em que se inserem e na dedicação desinteressada à resolução dos problemas reais das pequenas localidades.

O desejo de participar e actuar directamente na vida pública, mesmo sem uma militância política determinada, é mais fácil de acontecer ao nível local já que os problemas que se colocam para além de terem uma dimensão menor relacionam-se com a qualidade de vida dos indivíduos. É necessário ampliar significativamente os espaços de participação directa e autónoma dos cidadãos, na tomada de decisão, diminuindo as tradicionais relações corporativas para elevar o nível de vida individual e colectivo. Esta prática, além de significar um avanço na conquista da democracia e estimular a modificação na gestão política e económica da cidade, altera também a cultura e a vida quotidiana.

O poder local ao permitir uma descentralização política e administrativa, constitui um espaço privilegiado para aumentar o compromisso dos eleitos com as populações e potenciar o desenvolvimento da democracia participativa para construir parcerias com entidades locais, para procurar novas formas de organizar a administração de modo mais eficaz e eficiente.

### **2.3.2. Influência e eficácia dos vários grupos sociais junto do poder**

Na perspectiva de Huntington, citado por Martins (2004), a influência refere-se às actividades levadas a cabo pelos cidadãos, de forma autónoma ou dependente, com ou sem sucesso, orientadas especificamente para influenciar a tomada de decisões governamentais. A argumentação deste autor baseia-se no seguinte: se a decisão última e legítima no processo de atribuição autoritária de valores sociais cabe às autoridades governamentais, é natural que estas se configurem automaticamente como o alvo exclusivo da influência exercida pelos cidadãos. A noção central de

---

<sup>6</sup> Citado por Martins, Manuel (2004) Participação político e democracia: o caso português 1976-2000, Lisboa, ISCSP, p.630

participação refere-se a actividades que envolvem influência, com recurso à persuasão ou pressão sobre as autoridades.

Referida a influência dos processos participativos nas decisões que os eleitos tomam questiona-se sobre a sua efectiva eficácia.

As teses da democracia participativa colocam o acento na eficácia da intervenção dos cidadãos com vista à concretização dos objectivos do sujeito participante. A primeira contribuição destes será transformar o conteúdo social da gestão pública, e a sua “eficácia” é inseparável desta mudança (Sintomer e Gret, 2003).

Martins (2004) reforça a distinção entre participação efectiva e pseudo-participação, considerando que só a intervenção efectiva no processo de tomada de decisões define a essência da participação política, pelo que a detenção de capacidades de influência é condição necessária para a acção política. Pode-se aqui questionar qual é a influência da participação nas políticas governamentais?

Alguns autores, entre eles Lipset, destacam o facto de a participação dos indivíduos na vida política não ser uma condição suficiente nem necessária para influenciar as políticas governamentais, uma vez que a influência pode associar-se quer a altos quer a baixos níveis de participação.

Admite-se que os cidadãos, enquanto participantes, podem não realizar os objectivos pretendidos e até nem possuírem as capacidades necessárias para influenciar as decisões governamentais relativas a esses objectivos, facto que por si só obriga a distinguir os conceitos de poder e de influência.

Do ponto de vista da influência, a avaliação do sucesso da intervenção dos cidadãos tem por base o grau em que estes conseguem determinar, de forma efectiva, as decisões governamentais, ao passo que a aferição do ponto de vista do poder tem em linha de conta o número e o alcance das decisões que resultam da influência efectiva dos cidadãos.

Fica aqui evidente o problema do grau de participação. Embora sejam atribuídas aos cidadãos um conjunto de oportunidades para participar na vida política, controlar os governantes, influenciar outros cidadãos, isso está longe de significar que todos os cidadãos possuem capacidades idênticas de influência.

Como se relacionam a distribuição do poder e da influência entre os cidadãos?

A influência constitui uma variável dependente da distribuição de recursos políticos. Assim sendo, a participação política pode considerar-se uma função das motivações e dos recursos individuais.

De acordo com a análise de Dahl (1981), a classificação dos recursos é flexível, e tanto pode incluir a disponibilidade de tempo, riqueza, status, carisma, popularidade, educação, como um conjunto de direitos de natureza política.

Pateman (1992) refere que a relação entre o nível de identidade de participação e a capacidade de influência pode associar-se a: i) uma situação de participação efectiva, que implica, em termos gerais, a influência dos cidadãos na tomada de decisões que lhes dizem respeito; ii) de pseudo-participação, que cria no cidadão um sentimento de participação levando-o a aceitar decisões já efectuadas; iii) de participação parcial, que destaca o facto de os indivíduos não poderem decidir, ainda que possam influenciar a tomada de decisões; e iv) de participação plena, na qual todos os indivíduos pertencentes a um órgão de decisão têm idêntico poder para determinar as decisões finais.

Conclui-se que a participação individual é, em grande parte, resultado do efeito mobilizador das instituições sociais. Pois, como Almond e Powell sublinham, citados por Martins (2004), as instituições e os grupos funcionam como agentes de socialização que configuram, a par das experiências pessoais, as atitudes e as crenças dos indivíduos. Um papel igualmente importante é também atribuído aos meios de comunicação, como canais fundamentais na disponibilização de informação sobre acontecimentos políticos e aos partidos como estruturas políticas especializadas que visam a mobilização dos cidadãos apáticos pela garantia de apoio a candidatos e pela diversificação de actividades para além das estritamente eleitorais.

No caso da mobilização para a participação, existem diversos obstáculos que operam como condicionalismos negativos, tendendo a dificultar e até impossibilitar a intencionalidade em acção efectiva. A desigualdade social que pode não apenas se constituir como factor gerador de organização e mobilização colectiva, mas sim ser um factor de desincentivo a acções colectivas. Na medida em que segmentos crescentes da população percebem um bloqueio às suas expectativas de melhoria das suas condições de vida e identificam uma tendência para a exclusão social, ao mesmo tempo que não visualizam interesse ou capacidade de uma actuação do Estado no sentido da reversão desta tendência, a alternativa de auto-exclusão política coloca-se como uma alternativa provável (Silva, 2001).

### **2.3.3. Legitimidade (s) no processo de tomada de decisão**

O processo de tomada de decisão pode ser definido como o conjunto de acções e factores dinâmicos que têm início com a identificação de um problema desencadeador de uma acção e termina com a escolha específica de uma determinada acção (Mintzberg, 1976).

Na sociedade moderna, as decisões políticas são tomadas de acordo com um ou mais critérios de legitimação, incluindo o da validade científica e o da participação, os quais são constituídos por regras e princípios que avaliam a racionalidade de uma decisão. Uma decisão pode ser justificada apenas em termos da sua contribuição para se alcançarem objectivos legítimos, da sua base de conhecimentos e provável eficácia e da sua compatibilidade com a lei ou com os procedimentos administrativos (Burns, Flam, 2006).

Os diversos sistemas de regras aplicados ao processo social de organização e legitimação das decisões públicas não são nem plenamente consistentes nem completos, dando azo à negociação e a jogos políticos entre aqueles que estão envolvidos nas interacções, em particular nos casos em que são accionadas bases de legitimação diferentes. Outro princípio ainda para a legitimação de uma decisão pode ser o que é baseado no grau de aceitação pública geral. A resistência à decisão por parte dos cidadãos e de comunidades locais pode ser tão grande que a decisão acaba por não ser efectivamente aplicada.

Para além da eficácia das políticas públicas para resolver problemas concretos assinala-se a sua receptividade ao controlo popular (Burns, 2006:318).

Torna-se claro que a activação de múltiplas bases no processo de tomada de decisão contribui para uma maior legitimidade.

A participação das populações que conhecem directamente os problemas das localidades que habitam parece ser um importante contributo para uma maior eficácia e legitimidade nas decisões sobre políticas públicas.

Pode igualmente referir-se, a influência e o papel da ciência na concepção de políticas apesar de estas variarem consoante o problema político e as características do processo político.

“A investigação científica não consegue descobrir a maioria das coisas que os políticos gostariam de saber e muito do que é descoberto permanece incerto ou incompleto. Porque será então o conhecimento científico um guia de maior confiança

para a política do que outras formas de conhecimento? Além disso, muitas vezes os peritos estão, na prática, em desacordo sobre aquilo que a ciência sabe e acerca do que significa o conhecimento para a política. Assim, se o conhecimento gerado pela ciência não é consensual, qual a sua influência num mundo de múltiplas opiniões preconcebidas? (Burns, 2006:321) ”.

Para que se consiga obter simultaneamente um efeito de satisfação e produtividade na tomada de decisão participada é necessário que este processo seja conduzido a minimizar as perdas do grupo: isto é, as demoras e os arrastamentos característicos da interacção grupal e a maximizar a troca de informação e o envolvimento dos participantes de forma a garantir a qualidade da decisão. Uma decisão com qualidade será aquela que maximize simultaneamente o critério informacional e o critério motivacional. O critério informacional implica a selecção da alternativa mais racional, e o critério motivacional assegura o empenho de todos os implicados na sua implementação (Ferreira, et all, 1998).

Neste sentido, o processo de decisão da administração local deverá considerar vários multicentros de decisão que, estão interligados entre si. Os políticos serão parte desse cenário e como actores de decisão política não estão “isolados” nas suas decisões, mas inseridos em organizações e ambientes que sofrem pressões de vários actores sociais.

“Tem-se afirmado a convicção de que o envolvimento das comunidades afectadas é de molde quer a melhorar a qualidade e a relevância das análises técnicas, quer a reforçar a sua legitimidade e aceitação públicas. Daí a necessidade de uma reforma dos procedimentos democráticos que promova a clareza, a transparência e uma discussão informada sobre os fundamentos científicos e técnicos das opções políticas e administrativas. Estes pontos de vista vêm ao encontro da defesa de uma nova racionalidade política, discursiva e democrática, em lugar da tradicional racionalidade instrumental e autoritária que se exprime nas burocracias administrativas de tipo tradicional.” (Gonçalves, Eduarda, 2000:156).

#### **2.3.4. Liderança e rede associativa como factores de mobilização**

Na maioria dos processos de mudança, a liderança é uma questão fulcral pois dela depende, em larga medida, o sucesso das novas formas de fazer. O conceito de liderança está directamente relacionado com os conceitos de poder e autoridade. É

Max Weber quem clarifica esta relação exactamente com a introdução do conceito de legitimidade. A autoridade é, para este autor, o poder legítimo aceite sobre aqueles sobre os quais se exerce. Neste sentido, a autoridade não é o poder, mas a liderança legítima. No exercício da autoridade, Weber salienta que é a autoridade racional que vai permitir o exercício de um poder legítimo porque combina poder e legitimidade para o exercer, eliminando os poderes totalitários e arbitrários.

Para qualquer organização, a eficácia está dependente da existência de uma autoridade que legitimamente exija a concretização dos projectos, objectivos e resultados. Quando se analisa a crise de legitimidade do sistema democrático é fundamental recorrer ao conceito de liderança porque é ele que nos permite determinar a eficácia do poder sobre a acção colectiva. “O poder político, analogamente ao dinheiro no que se refere a trocas materiais, é a capacidade geral para tomar decisões sobre a acção colectiva e simbólica, na, medida em que é alicerçada numa confiança básica, ou seja, na legitimidade que é conferida ao agente decisor para decidir e que não exige a sua cobertura sistemática no acto de decisão” (Jesuíno, 1984:2).

Por vezes, a concretização dos objectivos definidos é medida pela interferência de terceiros que poderão oferecer maior ou menor resistência, maior ou menor colaboração. É, em particular, neste contexto que emerge a importância da existência da liderança. Porque, enquanto o poder visa a concretização dos objectivos definidos, é através da liderança que se mobilizam os recursos para a sua concretização.

Para alguns é ainda a liderança carismática a que traz um valor acrescentado à autoridade. Weber pensava no líder carismático como aquele que tem qualidades extraordinárias que os outros reconhecem. Para Alberoni (1989) o líder carismático é aquele que antes de tudo é um estratega do comportamento. É reconhecido porque a sua actuação produz coesão social entre os membros do grupo e é capaz de dar uma solução aos problemas. A liderança carismática assume um papel de mediação entre posições divergentes.

O poder do líder deve aparecer como legítimo mais pela sua capacidade de direcção e de visão do que pelo poder representativo conferido pelas eleições. O que significa que nem todos os eleitos são líderes. No fundo, a exigência final da liderança é que ela seja eficaz, o que significa incutir confiança nos outros, caso contrário não mobilizará seguidores e um líder define-se como alguém que os tem. A

liderança não é, por si só, boa ou desejável, é apenas um meio, e saber qual a sua finalidade será, por conseguinte, a questão crucial (Drucker, 1992).

“Os líderes eficazes têm uma forte tendência para a responsabilidade e cumprimento das tarefas, vigor e persistência na prossecução dos objectivos, originalidade e empreendimento na resolução de problemas, conduzem à tomada da iniciativa em situações sociais, auto-confiança e sentido de identidade, disposição para aceitar as consequências da decisão e acção, prontidão para absorver o *stress*, disposição para tolerar as frustrações e atrasos, capacidade para influenciar o comportamento dos outros, e capacidade para estruturar os sistemas de interacção social para o objectivo pretendido.” (Mitchell e Larson, 1978:81)

### **2.3.5. Qualidade de vida: a motivação para participar**

O OP como política de planeamento voltada para a participação dos cidadãos nas escolhas de prioridades de investimento tem como um dos seus objectivos aumentar a qualidade de vida das populações, sobretudo dos grupos sociais mais desfavorecidos. Em Belo Horizonte é mesmo utilizado o IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbano) como suporte para definição de prioridade de investimento no Orçamento Participativo, tendo um montante financeiro superior de investimento nas zonas mais carenciadas. Pelo que se torna importante a abordagem do conceito de qualidade de vida urbano na abordagem das políticas públicas de participação ao nível do Poder Local.

A expressão qualidade de vida é muito utilizada no quotidiano com uma multiplicidade de sentidos o que acresce a necessidade de delimitar o seu significado.

Durand (1980), citado por Teresa Pinto, 2005, sustenta a tese de que o sentido sociológico do termo qualidade de vida deriva do próprio contexto em que se insere e desenvolve, o que é, por si só, um fenómeno social. A origem da expressão qualidade de vida provém de um fenómeno de consciência: a consciência das consequências não desejadas provocadas pelo desenvolvimento económico e pela industrialização incontrolável. De facto, o termo qualidade de vida difunde-se e ganha popularidade como questionamento de um modelo de crescimento e de desenvolvimento industrial, adquire importância social pela percepção das ameaças que este modelo introduz e chega a representar um movimento “alternativo” quando, questionando

este modelo de crescimento, sugere modelos qualitativos diferentes sobre os objectivos e modos de organização social, adquirindo um sentido e conteúdo político.

Numa utilização frequente, a expressão qualidade de vida apresenta-se como sinónimo de bem-estar, que muitas vezes incluí um significado próximo da felicidade. No entanto, não serão suficientes para definir qualidade de vida pois os elementos económicos e bem-estar social são importantes mas não são os únicos determinantes da qualidade de vida.

Apesar da multiplicidade do conceito, é recorrente a definição da qualidade de vida como uma dimensão que recobre condições objectivas de vida, expectativas e aspirações que se projectam em necessidades, confrontadas por sua vez com um número limitado de recursos e oportunidades.

Duas questões importantes na delimitação do conceito quando associado à dinâmica de satisfação de necessidades.

A primeira chama a atenção para a multiplicidade de dimensões a que se referem essas necessidades e a sua satisfação: necessidades materiais, mas também de desenvolvimento pessoal, de enquadramento ambiental, etc, conduzindo por sua vez à questão das componentes da qualidade de vida. Esta refere-se à satisfação/insatisfação com áreas concretas da vida: trabalho, família, habitação, lazer, educação, saúde, etc e à totalidade de bens, serviços e situações disponíveis.

A segunda confronta-se com a subjectividade na “medição” da qualidade de vida, ela própria um conceito subjectivo, porque depende da percepção dos indivíduos sobre o desfasamento entre recursos e necessidades e aspirações. A medida da qualidade de vida estaria indissociavelmente ligada às condições de existência dos indivíduos e às aspirações expressas, descrevendo o quadro e as condições de vida dos indivíduos ou dos grupos em todos os domínios do social e do meio ambiente.

Trata-se de objectivar as preocupações sociais relacionadas com a qualidade de vida: saúde, educação, emprego e qualidade de vida no trabalho, bens e serviços disponíveis, meio físico, segurança das pessoas, participação na vida colectiva (Pinto, 2005).

Mais especificamente a “qualidade de vida urbana” é um conceito que se constrói, historicamente, a partir dos conceitos de bem-estar social, qualidade de vida, qualidade ambiental, pobreza, desigualdades sociais, exclusão social,

desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, e, a sua história encontra-se vinculada ao conceito dos indicadores sociais.

O conceito de indicadores sociais e o movimento que levou este nome tiveram origem nos anos 60, inicialmente nos Estados Unidos e depois em diferentes países da Europa. Em síntese este movimento representou uma tentativa governamental de enfrentar a situação social da altura: luta pelos direitos civis, a força crescente do movimento dos negros e mulheres, greves, revoltas estudantis e, sobretudo, a pobreza que se fazia sentir na sociedade.

Neste período, implementou-se programas de combate à pobreza, para os quais foi necessário reunir dados sobre a estrutura e diferenciação social. Tal iniciativa representou o reconhecimento de que o progresso económico não era capaz de gerar, por ele mesmo, o que foi chamado “bem-estar social”. Apesar do crescimento dos salários e diminuição do desemprego que então se registaram, era evidente o descontentamento cívico. A insatisfação transformou-se em ameaça social, colocando a necessidade de controlo social. Era necessário procurar novos indicadores, capazes de subsidiar políticas com vista à ordem social (Nahas, 2006).

A aspiração por qualidade de vida é vista como alternativa, como referencial crítico às avaliações de desenvolvimento uma vez que, apesar dos esforços, os indicadores sociais se mantiveram distantes das aspirações e objectivos das pessoas, seguindo uma lógica semelhante à dos indicadores estritamente económicos (Carmo, 1993).

Nos anos 80, até início de 90, observa-se mundialmente o aumento da criminalidade, exclusão social e pobreza, aliados aos grandes problemas de habitação, transporte, infra-estrutura urbana e acesso a serviços, além da degradação ambiental crescente nas cidades (Oliveira, 1997).

Tal situação explica-se, por um lado, devido à crise e à reestruturação económica nos países ocidentais que fizeram com que o espaço social fosse reduzido em favor da desregulação e abertura competitiva dos mercados. Por outro lado, actuou na mesma direcção o avanço do pensamento e das políticas liberais ao consagrar o mercado como o principal critério de valor. Da mesma maneira, declina o trabalho de formulação de indicadores sociais vinculado à esfera do planeamento estatal, afectado pela crise e perda de autonomia dos governos locais, num quadro marcado pela globalização. Amplia-se significativamente as desigualdades sociais e a pobreza volta a afirmar-se no final do século XX como um problema público.

Simultaneamente, a expansão e o crescimento dos aglomerados urbanos, com a consequente degradação ambiental, fizeram com que a sustentabilidade se tornasse o eixo das preocupações no debate político. É nesta conjuntura que toma forma o conceito de qualidade de vida urbana (Nahas, 2006)

No final da década de 90, o conceito de qualidade de vida urbana reporta-se ao meio urbano, e incluí a avaliação: i) da equidade na distribuição e no acesso da população a bens de cidadania (considerados essenciais à satisfação das necessidades básicas), ii) da qualidade ambiental e iii) da sustentabilidade do desenvolvimento humano. Para se tornar útil à formulação de políticas públicas deve contar com a validação política e institucional da sociedade, o que pode ser alcançado através da participação directa da mesma.

“De facto, assiste-se hoje à estruturação de uma diversidade de interesses através de processos concretos de planeamento participado, ao nível dos municípios e das regiões, o que se tem consubstanciado na noção de “planeamento estratégico” e que tem como principal desafio não apenas ser processual e participado mas pretender manter formas de gestão e de monitorização em parceria que garantam o rigor da sua execução e também o seu ajustamento em períodos razoavelmente longos” (Guerra, 2003:294).

Pode concluir-se, que uma das motivações ao nível do poder eleito para implementar políticas de participação, como o caso do Orçamento Participativo, se relaciona com a possibilidade do aumento da qualidade de vida urbana, em particular no que se refere às necessidades básicas das populações<sup>7</sup>. Por sua vez, os indivíduos mais desfavorecidos motivam-se com mais facilidade para participar porque entendem que da sua intervenção podem melhorar as suas condições de vida.

---

<sup>7</sup> Neste caso, referimos as infra-estruturas urbanas básicas como: esgotos, estradas, habitação, saúde. Maslow explica a motivação humana através da hierarquia de cinco necessidades: fisiológicas; segurança; sociais, auto-estima e auto-realização. Arrumadas segundo uma estrutura de prioridades existências, as necessidades motivam enquanto não estão satisfeitas. Uma necessidade satisfeita não é motivadora de comportamento. Assim são as necessidades fisiológicas as primeiras a influenciar os comportamentos das pessoas, comportamentos esses totalmente orientados para a satisfação de tais necessidades. Uma vez atingido um nível mínimo de satisfação deste patamar de necessidades, novos padrões de necessidades emergem, com capacidade para influenciar novos comportamentos. Surgem por isso as necessidades de segurança com um poder motivacional mais forte, o qual se vai transferindo para outros níveis de necessidades, sempre que os anteriores estão controlados (Ferreira et all, 1998).

### **III – POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP)**

#### **3.1. Enquadramento histórico, político e conceptual do OP**

##### **3.1.1. Antecedentes históricos do OP: motivações para a sua implementação por parte do governo local**

###### **Antecedentes históricos**

Pretende-se, neste ponto, situar o aparecimento do OP, reflectindo sobre os factores específicas que lhe deram origem e as motivações para a sua implementação por parte do poder executivo, já que actualmente conta com a adesão de inúmeros municípios em vários países, sobretudo na Europa e América latina, conforme documentado mais à frente.

É praticamente unânime por parte dos autores que têm investigado o OP de atribuir ao Partido Trabalhista (PT)<sup>8</sup> do Brasil a sua criação e situar o início da sua experiência prática em 1989, quando este partido assumiu o Município de Porto Alegre<sup>9</sup>.

É referido como principal objectivo com a introdução do OP o desenvolvimento de uma política de gestão inovadora, baseada na participação popular na elaboração e execução do orçamento público, especialmente para a escolha dos investimentos municipais. Visa-se com esta política não apenas a instituição de um novo modelo administrativo, mas a tentativa de ruptura com um padrão de relacionamento Estado/sociedade pautado na dualidade público/Estado e privado/sociedade.

---

<sup>8</sup> O Partido dos Trabalhadores (PT) é um dos produtos e, ao mesmo tempo, um dos maiores actores da transição para a democracia no Brasil. Foi constituído em 1980 e reconhecido legalmente em 1982. Tem uma tripla origem. A primeira é o movimento sindical, de onde saiu Lula da Silva (actual Presidente do Brasil) e Olívio Dutra (primeiro Prefeito do PT de Porto Alegre). As comunidades eclesiásticas de base e sobretudo a corrente cristã influenciada pela teologia da libertação constituem a segunda origem do partido. A terceira origem do PT é constituída pelas correntes de extrema-esquerda, que contribuíram para fundar o partido ou ao qual aderiram logo depois (Sintomer e Gret, 2003)

<sup>9</sup> Porto Alegre é uma cidade de 1,3 milhões de habitantes e capital do Estado do Rio Grande do Sul. A proposta de OP surge como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo prefeito de Porto Alegre pelo PDT, Alceu Collares, no início da sua gestão às associações de moradores da cidade em 1986. A União das Associações de Moradores respondeu que o mais importante na prefeitura era o dinheiro público, e por isso o que queriam era intervir directamente na definição do orçamento municipal e no controle da sua aplicação (Avritzer, 2003)

A experiência do OP de Porto Alegre é referida por vários autores, não apenas por ser pioneira na instituição de um novo paradigma de relações entre o poder político e a sociedade, mas também pelo seu sucesso no que se refere à sua capacidade de expansão, renovação e continuidade ao longo do tempo (Feddozzi, 1996; Avritzer, 2003; Luchmann, 2002).

### **Motivações para a implementação do OP**

Villas-Boas (1994) considera que a motivação para a implementação do OP se deve a mudanças que foram sendo introduzidas na administração pública, fruto de um processo de democratização, que visa transformar a relação entre o Estado e a sociedade civil.

A autora refere a crise do Estado que marcou a década de 80 no Brasil como um dos factores explicativos para o desenvolvimento de políticas de participação que contrariassesem o Estado centralizador. Por um lado, os problemas de ordem económica foram acompanhados por uma crise das formas de representação política face aos problemas sociais e à incapacidade do Estado em resolvê-los. Por outro lado, o surgimento de novos actores sociais, que colocam em debate a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e da capacidade da sociedade civil intervir no Estado. Aqui, os governos locais passaram a assumir um novo papel na implementação de políticas públicas.

As experiências do OP visam adquirir uma nova ética no tratamento da coisa pública, tanto por parte dos governantes como da sociedade civil, centrada na responsabilidade social, no reconhecimento da diversidade e da pluralidade, na ideia de gerir os conflitos entre interesses sociais, de forma a imprimir uma certa transparência às acções do governo, e na garantia ao acesso às informações sobre a gestão pública. A ideia de partilha de poder implica a participação da população não só na elaboração mas também na decisão das políticas públicas.

A motivação para a implementação do OP relaciona-se igualmente, com a procura de uma legitimidade do processo decisório, não apenas assente nos resultados eleitorais mas também através de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa visam reforçar a legitimidade das decisões tomadas, em particular no que se refere aos investimentos do governo local (Luchmann, 2002).

Outros argumentos parecem apontar para a “maximização da eficiência e eficácia do Estado” e para a “reforma do Estado” através do apelo à participação como forma de reforçar a própria democracia (Silva, 2001).

De facto, sendo o próprio poder eleito a tomar a iniciativa de implementar o OP, ele está a induzir um controle sobre si mesmo, utilizando a acção organizada (realizada pelo próprio Estado) dos cidadãos. Pressupõe-se que com este tipo de participação popular aconteça também o aumento da eficiência do Estado no atendimento das necessidades sociais. Deste modo, há uma expansão do Estado sobre a sociedade, da mesma forma que a sociedade aumenta a sua participação no processo decisório público.

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

O primeiro contexto refere-se ao plano da separação estrutural entre representantes e representados que caracteriza o Governo representativo. Pretendia-se contrariar esta relação diminuindo a delegação do poder aumentando a soberania do povo. A prática do OP visava, em articulação com as instituições desta, fazer emergir formas mais exigentes e sistemáticas de participação, não apenas na escolha dos decisores, mas de influência directa sobre o conteúdo das decisões.

No segundo contexto, defende-se a política da “inversão de prioridades”. Esta política consiste em afirmar os interesses das classes populares, invertendo a tendência de apropriação de largas fatias de recursos públicos empreendida por círculos da sociedade civil mais influentes junto do poder.

O terceiro contexto é o da relação com o Estado. O OP comprehende igualmente uma crítica à burocracia estatal, marcada pelo clientelismo estrutural e pela opacidade das razões de Estado. Defende-se igualmente que a dinâmica da participação é um meio de afirmar o seu poder contra o “tecnocratismo” das camadas médias intelectuais, saídas das universidades, que pensam frequentemente, com toda a sua boa fé, que a gestão urbana é, antes de mais, um assunto de competências técnicas e que estas são social e politicamente neutras. O OP visa valorizar as capacidades de gestão dos cidadãos: a primeira contribuição destes será transformar o conteúdo social da gestão pública, e a sua “eficácia” é inseparável desta mudança (Sintomer e Gret, 2003:36).

Torna-se então necessário criar dois novos vectores: o da gestão (ou técnico), de acordo com a ideia de que gerir com eficácia é também gerir com transparência, daí a necessidade na produção da legitimidade processual, assente numa metodologia pública de tomada de decisões; o vector social (ou comunitário), devendo as assembleias e conselhos locais favorecer a eclosão de novas sociabilidades, solidariedades e identidades colectivas.

### **3.1.2. Contextualização política do OP**

#### **A democracia e participação**

A democracia política tem na doutrina da soberania popular o seu elemento central, por ela os governantes recebem por meio do voto um mandato que deve ser cumprido durante um determinado período. Qual o resultado histórico desse processo? É o de uma democracia que traduz, ao mesmo tempo, a possibilidade do acesso do cidadão comum à política e que também limita a sua participação.

Coloca-se a necessidade de procurar um conceito de democracia no qual a conquista do governo por meio do voto popular não esgote a participação da sociedade mas permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um, originário do voto; outro originário de instituições directas de participação que tenham cada vez mais aceitação e legitimidade social. Políticas que sejam produto de “consensos” e que emerjam de “conflitos”, que, por seu turno, possam abrir a cena pública para que transitem os interesses de todos os cidadãos (Avritzer, 2003).

Parece evidente, que as revoluções populares não melhoraram o Estado nem aumentaram ou aprofundaram a democracia e a participação política. É no contexto do debate dos limites da democracia representativa, que surge o OP, sendo este apontado, como um projecto positivo para o “poder local” porque combina a representação política tradicional com a participação directa e voluntário dos cidadãos no sentido de gerar em conjunto decisões cada vez mais afinadas com os interesses da maioria.

Pelo contexto anteriormente apontado, pode-se referir que a democracia e participação são os aspectos teóricos de maior relevo no debate em torno do OP. Como refere Avritzer (2003) existem três tipos de debates relacionados com o OP no

interior da teoria democrática. O debate sobre a relação entre sociedade civil e democracia local que explica as condições para a implementação do OP; o debate sobre desenho institucional que é apontado como factor que influência a participação e as atitudes dos actores sociais; e o debate sobre o aprofundamento da democracia que reflecte sobre a importância da participação não só para o reforço da democracia mas para igualmente como factor de eficiência das políticas públicas.

No campo da discussão em torno da teoria democrática, os trabalhos sobre o OP têm feito algumas constatações analíticas interessantes. Diversos estudos realizados (Baierle, 2000; Avritzer, 2002; Noleto, 2004) apontam a presença do associativismo e da participação na formação social, política e cultural como raiz explicativa do reconhecimento do OP. Aponta-se a capacidade dos movimentos sociais comunitários se organizarem na procura de respostas às suas necessidades, adquirindo com o tempo uma experiência de práticas participativas, úteis a todos os processos que têm como objectivo a participação de vários actores sociais.

Fedozzi (1997) refere sobre o processo do OP um novo estágio de articulação das classes populares, caracterizado pelo aumento do capital social acumulado por elas e revelado pelo processo de ampliação qualitativa e quantitativa do associativismo comunitário, assim como pela formação de uma cultura cívica crítica.

O debate teórico sobre o OP é gerado em torno das discussões sobre novos modelos de democracia, em particular e muito voltada para o plano local, a democracia participativa.

No âmbito do debate sobre democracia, podemos concluir que o OP, constrói um novo paradigma democrático de definição do orçamento público, não apenas por se mostrar capaz de alterar a lógica tradicional de elaboração do orçamento, como também apresentar impactos que vão além das discussões orçamentárias, no sentido de alterar relações sociopolíticas locais, seja pela ampliação do quadro do associativismo civil; seja pela ruptura com práticas políticas tradicionais, a exemplo do clientelismo e do personalismo.

No entanto, a participação de grande parte dos segmentos populares organizados é dependente da eficácia, ou seja, dos resultados que o processo participativo permite atingir. Apesar de existir um núcleo central de activistas motivados pela identidade política e ideológica a grande maioria dos participantes requer que se produzam frutos concretos para continuarem motivados a participar.

### **3.1.3. Factores que favoreceram a implementação e sucesso do Orçamento Participativo**

#### **Evolução da participação no OP**

Quando se iniciou o OP em Porto Alegre a proposta assentava mais em princípios gerais, originários da comuna de Paris, do que propriamente em experiências recolhidas da realidade local. A visão dominante no PT era realizar uma espécie de “transferência” de poder para a classe trabalhadora organizada. Com isso seria gradualmente “substituída” a representação política tradicional, vinda das urnas, pela democracia directa. Era uma visão muito simplista. O programa do governo não desenhava como essa transferência de poder se iria operar, como surgiriam as novas instituições de poder popular e como seria “resolvida” a relação com a câmara de vereadores, a quem constitucionalmente é atribuída uma enorme soma de competências, além de ser um organismo com evidente legitimidade política (Silva, 2001).

No primeiro ano de governo ocorreu uma grande afluência da população em todas as plenárias populares de bairro, sobretudo as comunidades mais pobres. Elas, mediante a sua participação directa, teriam a missão de decidir sobre investimentos nas suas regiões. Mas todos queriam tudo ao mesmo tempo. O governo porém não tinha recursos nem projectos. Era necessário dialogar com a cidade, criar condições políticas para que os cidadãos acreditasse nos novos métodos de governar que incluíam os cidadãos comuns.

A intensa participação das comunidades decaiu no ano seguinte nas reuniões do OP para discutir a receita e programar as obras. A deceção era grande. A reforma tributária só surtiu efeitos 6 anos depois. Em 1992 foi iniciada a maioria das obras decididas ao longo dos dois primeiros anos do OP. Mesmo com a escassa participação nas plenárias de 1990, a prefeitura respeitou as decisões tomadas pela população. Foi esta resposta concreta às reivindicações colocadas pela população que teve um efeito positivo para a mobilização nos anos seguintes. As comunidades começaram a ter consciência que valia a pena ir ao OP (Silva, 2001).

O que acontecia de novo para aumentar a participação era o cumprimento das decisões tomadas por uma base social pobre e mobilizada somada à transparência nas informações.

## **Orçamento Participativo: democracia directa e democracia representativa**

O ideal que torna o OP uma peça institucional importante para o desenvolvimento da democracia diz respeito à possibilidade de combinar participação directa com o modelo clássico de democracia representativa. Este espaço público de participação directa pode fortalecer a democracia, pois eleva os cidadãos a um grau mais elevado de exercício dos direitos contidos na dimensão da sua cidadania. O que é esperado, como frutos democráticos, do OP, é relevante para o desenvolvimento da democracia, em termos de maior eficiência do Estado na realização das suas funções públicas.

Na perspectiva de Souza (2001), a principal riqueza do OP é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Este processo de democracia directa tem o mérito de não excluir, mas valorizar a democracia representativa. A Câmara dos Vereadores continua com todas as suas funções constitucionais, analisando e votando o projecto de lei orçamentária.

A experiência do OP transcende o processo de gestão pública e de planeamento democrático, resultando igualmente num processo político de geração de consciência e cidadania. Com o tempo a população aprendeu que existem problemas que ultrapassam a esfera do município. Que as questões da saúde, educação, habitação, assistência social, geração de renda, entre outras, para a sua resolução estrutural dependem de políticas macroeconómicas, fiscais, definições dos governos estaduais.

## **O que motiva os actores sociais a participar?**

Velásquez (1999) refere um conjunto de factores que facilitam o envolvimento dos actores sociais em práticas de cooperação ao nível da gestão pública com vista à obtenção de objectivos colectivos. São os seguintes: 1) a estrutura de oportunidades políticas que possibilite aos actores tomar a decisão de participar na procura de bens públicos; 2) a constituição de identidades sociais, ou o grau de articulação/desarticulação, de homogeneidade/heterogeneidade, a densidade de relações sociais, a tradição associativa; 3) a combinação de motivações que podem actuar num determinado momento a favor ou contra a participação. O autor distingue as macro motivações das micro motivações. No primeiro caso, trata-se do

conjunto de motivos que não levam em conta as consequências ou os benefícios individuais da cooperação. No segundo caso, os motivos de participação apoiam-se nos cálculos custos e benefícios.

Mais especificamente, são apontados um conjunto de condições e variáveis para o sucesso do OP: a vontade e compromisso político do governo associada à presença de um partido; capacidade administrativa; a tradição associativa local; o formato institucional e a capacidade distributiva da autarquia (Avritzer, 2002; Silva, 2001; Luchmann, 2002).

### **Vontade política do governo em desenvolver o Orçamento Participativo**

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

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

O apoio que a administração oferece para o OP é parte integral do seu sucesso. O compromisso político de um governo é condição necessária para um resultado bem sucedido. Isto porque a administração tem de iniciar e gerenciar uma nova experiência participativa que consome tempo e não necessariamente oferece benefícios públicos e eleitorais de curto prazo. A administração tem de estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem as suas reivindicações, o processo através do qual os burocratas tomam as decisões e o processo através do qual os representantes eleitos estão acostumados a apresentar as suas propostas ao sistema político.

## **Capacidade administrativa**

Para além do compromisso político, os processos de participação dependem da competência governamental na criação das condições que viabilizam os processos de gestão participativa. Neste sentido, por um lado, é fundamental que os agentes políticos governamentais consigam reunir as condições organizacionais, materiais e financeiras que permitam concretizar as deliberações dos processos de participação, na medida em que uma vontade política que não se efectiva em resultados concretos não é diferenciada pela população das tradicionais práticas de manipulação que marcam a sua experiência política. Por outro lado, os agentes políticos também precisam de ter a competência necessária para o desenvolvimento de espaços e processos de participação que se ajustem à realidade local, no sentido da construção de formatos institucionais que sejam viabilizadores e não obstáculos à participação (Silva, 2001).

Associada à vontade política está o próprio campo da organização estatal. O projecto, a capacidade (técnica e de recursos) são apontados como factores determinantes no sucesso do OP. O empenho do governo parece não ser suficiente se não existir uma adesão e organização da máquina administrativa, sobretudo ao nível técnico.

## **Liderança associativa local e carências sociais**

Outro factor apontado na literatura para o sucesso do OP é a tradição associativa local associada às carências sociais. Uma nova concepção de cidadania levou a uma série de novos temas, tais como a construção de propostas alternativas de políticas públicas e em consequência uma nova relação com o Estado. São esses movimentos que estariam na origem do OP.

Avritzer (2002) acrescentou a incorporação de práticas pré-existentes, tais como, as assembleias no desenho institucional participativo. Silva (2001) refere que a dinâmica de participação no OP se deve principalmente à acção mobilizadora de um conjunto de lideranças que vêm do movimento associativo. Estas lideranças, que na sua quase totalidade actuam em entidades ou organizações populares, agem como intermediários entre os diversos espaços e níveis da rede associativa e o OP, com um

papel cada vez mais importante à medida que passam a ter acesso e a dominar informações e conhecimentos relevantes.

São as organizações que actuam na construção de reivindicações colectivas através da ruptura com uma apreensão individualizada dos problemas/carências que são objectivamente comuns a uma parcela ou a toda a “comunidade”.

“Estas iniciativas são em grande parte o trabalho de construção de demandas desenvolvido pelas organizações nas suas “comunidades” locais, trabalho que não significa uma mera tradução dos problemas e carências objectivamente existentes, envolvendo leituras da realidade social, avaliações pragmáticas sobre a viabilidade do atendimento das demandas, considerações sobre o potencial mobilizador de cada reivindicação, orientações estratégicas da intervenção das organizações, interpretações sobre a repercussão de cada demanda, entre outros aspectos” (Silva, 2001:65).

Na medida em que se encontram articuladas e interligadas com as redes de sociabilidade quotidiana, as redes associativas funcionam como instrumento de recrutamento de indivíduos para a participação. Através de um trabalho de convencimento de que participar é importante, de que a participação é um meio eficaz de conseguir atingir interesses, de que o que se reivindica tem a legitimidade de um direito, de que a participação é um meio de transformação da realidade social, os agentes da rede associativa tendo a confiança construída ao longo dos anos na defesa dos interesses da “comunidade” actuam no sentido da legitimação e da construção de credibilidade dos processos participativos.

Como refere Velásquez (1999), podemos dizer que o OP, por definir obras e serviços públicos, apresenta um forte carácter motivador para a participação, e tendo em vista as desigualdades sociais, terá a tendência de mobilizar os sectores mais desfavorecidos da população.

Contrariando o paradigma do Estado autoritário, a redemocratização, dá origem a novas práticas e reconfigurações no quadro da sociedade civil. De maneira geral, o associativismo civil urbano pauta-se menos pelo embate com o Estado, sobretudo ao nível local, e mais pela negociação com o Estado; menos pela acção colectiva pública e contestatária e mais pela construção de mecanismos participativos; menos pela militância popular e mais pela ocupação dos espaços de representação e gestão político estatal (Luchmann 2002).

Como um dos objectivos do OP é a promoção de uma justiça distributiva tem propiciado a emergência e ampliação de laços solidários, priorizando obras para os sectores mais carentes por parte dos bairros e lideranças com melhores condições de vida e infra-estruturas urbanas. Tem propiciado igualmente a ampliação de uma percepção local para um conhecimento da realidade mais geral dos problemas da região. Ampliam-se assim as preocupações em direcção à melhoria das condições de vida da colectividade de maneira geral (Luchmann, 2002).

Conclui-se da relação do associativismo com o OP da sua importância em relação a dois aspectos: na capacidade de conseguir o sucesso inicial da proposta participativa e posterior mobilização das comunidades locais e na capacidade de democratizar a relação entre Estado e sociedade civil.

### **Desenho institucional do OP**

O desenho institucional, ou seja, o modo de funcionamento concreto que organiza a participação popular e a faz interagir com os diversos poderes (executivo, deliberativo e legislativo) e com o aparelho técnico das autarquias é outro dos aspectos importantes para o sucesso do OP.

Avritzer (2002) chama a atenção para a necessidade de, em primeiro lugar, introduzir práticas dos movimentos comunitários, como as assembleias regionais e o próprio desenho das regionais administrativas; em segundo lugar, a criação de um conjunto de instituições capazes de agregar as demandas do movimento popular e de dar a essas demandas uma prioridade no processo de confecção orçamentária.

Pode-se adiantar a respeito de desenho institucional que o OP mostra uma enorme capacidade de variação e adaptabilidade a diferentes ambientes devido ao facto de ele se constituir como um processo auto-regulado. O limite da sua elasticidade parece ser um só: a manutenção dos elementos deliberativos do desenho. Quando esses elementos são comprometidos, tudo parece indicar que se reduz o sucesso da proposta (Avritzer, 2003).

A teoria do desenho institucional tem diversas perspectivas mas todas as suas vertentes reivindicam a influência do desenho das instituições na sua capacidade de predeterminar atitudes dos actores sociais.

Aqui estão presentes as políticas participativas que incorporam a transferência de poderes para as bases, podendo ser deliberativos quando instituem um processo de

tomada de decisão sobre os temas propostas, aumentando o poder das bases na forma como interligam acção e discussão. Silva (2001) aponta a importância de duas variáveis no desenho do OP: a variável dos pesos e hierarquização e a forma de desenho das regiões de OP. Avritzer (2003) chama a atenção para a importância do OP ser capaz de conciliar no momento da sua implantação propostas de desenho institucional feitas por diversos actores. Luchmann (2002) mostra que elementos institucionais como regras, critérios de participação, espaços, normas e leis são positivos para o OP e contribuem para a sua sustentabilidade. Este último aspecto, é bastante importante para a ordem social, no que se refere ao processo de participação no OP dos diversos actores envolvidos.

### **Capacidade de investimento**

Por último, a capacidade de investimento é fundamental para conseguir concretizar os investimentos propostos no âmbito do OP (Silva, 2001).

Finalmente, o que explica as amplas variações dos resultados do OP? Temos de olhar para uma combinação de factores que incluem a origem do programa, o tempo decorrido desde a sua implementação, o compromisso político da administração com o programa, a capacidade financeira da administração local e a configuração de forças na sociedade civil (Wampler, 2003).

Analisa-se no ponto seguinte com mais detalhe as diversas perspectivas que encontramos na literatura teórica sobre o conceito de Orçamento Participativo.

#### **3.1.4. Perspectivas teóricas em torno do conceito do OP**

##### **A diversidade do conceito de OP**

Como já se fez referência, o OP nasceu de um projecto político do PT que visava a democratização da esfera pública e a inversão na hierarquia de prioridades, tradicionalmente seleccionadas em programas governamentais. Por trás desta ideia encontrava-se um objectivo político do partido que era a redistribuição da renda através do Estado. A estratégia que melhor reflecte esta intenção é o estímulo à participação das camadas mais carentes da população fornecendo os mecanismos

necessários à intervenção dos moradores na definição das escolhas governamentais no que se refere aos investimentos públicos.

É consensual considerar que o OP pode ter várias definições. Ele vem sendo teorizado como um “espaço público não estatal”, como “democracia participativa”, como uma “instituição redistributiva” como uma “instituição de delegação de poder” como “metodologia” e como “forma de planeamento” (Wampler, 2007).

O OP é uma emanação da teoria da democracia participativa, ou seja, assenta na ideia de que os cidadãos devem participar directamente nas decisões políticas e não apenas na escolha dos decisores políticos. É ao mesmo tempo um processo regularizado de intervenção permanente dos cidadãos na gestão municipal. Segundo uma metodologia formalizada, os cidadãos reunidos em assembleias e reuniões preparatórias, estabelecem prioridades temáticas para a distribuição dos investimentos municipais (Santos, 2002). Este autor, denomina o OP como uma concepção distributiva da democracia caracterizando-o a partir de três elementos.

O primeiro elemento relaciona-se com o facto de todos os cidadãos terem o direito de participar; o segundo elemento refere-se ao facto da participação ser dirigida por uma combinação de regras de democracia directa e democracia representativa; no terceiro elemento é referido o facto dos recursos de investimentos serem distribuídos de acordo com um método objectivo baseado na combinação de critérios gerais e de critérios técnicos.

### **O OP como uma concepção de democracia social dos grupos marginalizados**

Navarro (1997) denomina o OP como uma concepção afirmativa de democracia e caracteriza-o como uma prática que permite aos grupos sociais marginalizados adquirirem as mesmas capacidades e direitos que aqueles localizados no topo da estrutura social. Abers (2002) aborda o OP na perspectiva de uma reinvenção da democracia local. Para esta autora, a inovação central gerada pelo OP a nível local é a criação de uma sinergia entre Estado e sociedade civil, tendo nalguns casos os participantes do OP poder de decisão em relação a investimentos públicos. Nesta mesma linha Gret e Sintomer (2002) consideram que se criou em muitos dos casos um quarto poder, face aos três já existentes: Executivo, Legislativo e Judiciário, o dos cidadãos que assumem directamente o processo de tomada de decisão.

Os autores são unâimes em considerar no OP os seguintes elementos: um aumento da participação na decisão sobre a distribuição dos recursos orçamentários; um aumento de acesso a recursos públicos e direitos; um aumento da capacidade de decidir e uma certa capacidade de determinar a regra do processo deliberativo (Avritzer, 2003:19).

### **OP como política de participação**

O OP pode considerar-se uma política que intervém no papel do Estado na regulação da economia pelo social. Como? Moldando a política social pública, pela activa intervenção cidadã nas prioridades; ligando a vontade cidadã com as decisões legislativas e executivas; retomando agora parte do poder delegado e relocando-o directamente na fonte dos orçamentos públicos; reduzindo as distâncias entre governantes e governados e introduzindo um nível intermediário entre a representação clássica em vias de esgotamento e a democracia directa sonhada, mas não realizável. Através da prática da deliberação o OP reforça grandemente a participação, além de restaurar a confiança na política como actividade popular e como autoconstrução cidadã (Oliveira, 1993).

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

### **OP: Transformação social através da vertente educativa**

Definir o OP como “transformação social” é reconhecer que ele é parte de uma trajectória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes. Encaixa-se na rubrica geral da cidadania dado que o OP foi fundado, em parte, como uma esfera institucional capaz de estender os direitos social, político e civil aos cidadãos (Genro, 1997).

O OP assume uma dimensão de “escola” onde os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem apresentar os seus interesses e demandas

para os representantes públicos. Sectores excluídos da população, frequentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre os seus direitos políticos e civis, ganham a oportunidade de participar directamente na escolha de obras do domínio público.

### **OP: instituição democrática inovadora**

O OP é também uma instituição democrática inovadora que amplia os limites da democracia representativa. Diferentes actores políticos, com interesses diversos, são forçados a negociar no seu interior. O OP inova a democracia na medida em que ele incorpora os cidadãos directamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de autoridade.

Os cidadãos têm a oportunidade de participar individualmente durante dois estágios: ao estabelecer um conjunto de prioridades para o município e ao seleccionar os projectos específicos de obras públicas a serem implementados. Este processo é claramente o aspecto mais “participativo” do OP, através do qual os cidadãos têm a oportunidade de influenciar directamente os resultados políticos (Luchmann, 2002).

O OP pode igualmente ser definido como uma esfera pública que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento. A deliberação pública permite que um conjunto amplo de questões, frequentemente questões contenciosas, seja colocado na agenda. A negociação pública faz com que os grupos de interesses entendam melhor quem obtém o quê durante a fase de planeamento do orçamento. O monitoramento público aumenta a oportunidade de transparência e estabelece as bases iniciais para o processo de *accountability*.

### **As múltiplas dimensões do OP**

Finalmente, o OP apresenta-se como um processo de “múltiplas dimensões”, na medida em que se constitui como uma prática de discussão e definição de problemas e prioridades que envolve diferentes interesses, actores e espaços públicos e sociais. A dimensão de publicidade e de colectividade no tratamento das questões que tradicionalmente têm sido prerrogativa unilateral do Estado, proporcionada pelo OP, vem motivando um conjunto de avaliações acerca do carácter e do potencial democrático desta experiência (Luchmann, 2002).

Os Orçamentos Participativos podem ser definidos como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como uma instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. Devem-se incluir diversos indicadores para verificar o impacto que o OP tem, na participação, nos governos, nos partidos, na sociedade civil e nas instituições em competição.

### **3.2. Poder político e participação no Orçamento Participativo**

#### **3.2.1. Poder Executivo e sociedade civil: partilha do poder de decisão nas políticas públicas?**

##### **Políticas públicas e orçamento**

A política pública pode definir-se como a soma das actividades dos governos, que agem directamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (Souza, 2001).

No fundo, pode-se sintetizar a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões governamentais. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições. No entanto, definições de políticas públicas, guiam o nosso olhar para os interesses/ideias dos governos.

Análises sobre políticas públicas e orçamentos públicos implicam responder à questão sobre o espaço que cabe ao Estado nas decisões sobre esses dois processos. Souza (2001) realça a teoria da escolha racional porque trás contribuições ao questionar dois mitos. O primeiro é o de que interesses individuais geram ação colectiva. O segundo é o de que a ação colectiva produz necessariamente bens colectivos. Definições sobre políticas públicas e alocação de recursos são, em democracia, questões de ação colectiva e de distribuição de bens colectivos.

##### **O papel da participação na alocação de recursos**

Quando a participação dos cidadãos é alta, existe uma pressão maior sobre a administração para repassar recursos para o OP. Se a participação é alta, a transparência e o controle social serão mais facilmente realizados porque existem

mais activistas e participantes interessados nos resultados. O apoio da administração ao novo programa participativo não é suficiente se os cidadãos e activistas não tomarem a iniciativa de participar.

No entanto, é necessário ter um olhar cauteloso acerca das promessas e expectativas que a introdução da participação da sociedade civil nos processos de gestão pública sugere. Elemento central é a ideia que a participação dos actores não garante, por si própria a reversão de uma lógica de poder em direcção ao aprofundamento da democracia. Há que qualificar essa participação e apurar os elementos constitutivos de uma efectiva reformulação nos mecanismos de decisão.

Como já se referiu anteriormente, há igualmente que considerar os factores impeditivos dos processos participativos que envolvem questões de natureza política, económica, social e cultural.

### **OP: partilha de poder entre Estado e sociedade civil**

Luchmann (2002) avança a hipótese de o OP se constituir como uma aposta de uma efectiva partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil na formulação e decisão do interesse público. Nesta perspectiva, não cabe à sociedade civil ser mera executora das acções políticas do Estado, pois há o pressuposto de partilha de poder e responsabilidade entre ambos através de um processo onde seja possível a construção colectiva de regras em todos os níveis: elaboração, implementação e controle das acções. O OP pode constituir-se como um exemplo, em muitos dos governos que o implementam, desta efectiva partilha de poder entre Estado e sociedade em relação às políticas públicas de investimento. Ainda que este investimento se traduza em grande parte em obras locais. As instituições ao mesmo tempo contêm e criam poder.

O OP produz efeitos democratizantes nas políticas locais? Ele representa um modo real de tomada de decisão que permite a deliberação e a negociação?

Como se referiu, a problemática no debate sobre as políticas públicas e a sociedade civil privilegia as formas de participação nos processos de produção de uma legitimidade pública do poder político.

A capacidade de influência dos cidadãos sobre os governantes pode ser verificada através da resposta a duas questões: a primeira trata de verificar o grau de efectividade da participação, ou seja, até que ponto reivindicações populares são transformadas em políticas públicas; a segunda questão dedica-se a apreender as

opiniões e reacções dos representantes ao processo de participação, isto é, como esses representantes encaram e lidam com a interferência externa sobre os seus mandatos.

### **A eficácia da participação como factor de incentivo**

Quanto mais as pessoas conseguem através da sua participação verificar resultados efectivos traduzidos em políticas mais participam. De facto, argumenta-se algumas vezes que os altos níveis de não participação reflectem uma avaliação racional de muitas pessoas de que a participação é perda de tempo. Os níveis reais de satisfação expressos por aqueles que participam são no mínimo potencialmente relevantes para decisões futuras de participação e para a viabilidade de uma democracia mais participativa” (Parry, Moyser, 1992, citado por Dias, 2002)

É esta eficácia que constitui um incentivo à participação. O argumento parte de uma perspectiva racional, a partir da qual o cidadão avalia os custos e benefícios da sua acção na esfera pública a fim de decidir se deve continuar a participar; isto irá ocorrer se os benefícios adquiridos forem superiores, ou seja, compensarem os custos – tempo e energias gastos – da sua participação.

A incorporação de reivindicações populares nos processos decisórios da esfera pública não é apenas um compromisso moral com a representação do tipo democrático, mas uma crença nos valores políticos associados à participação.

Entretanto, existem actores políticos que, embora partilhem da maioria dos valores democráticos, não acreditam que os mecanismos de participação são os mais eficazes na consecução de objectivos políticos. Para estes a participação do cidadão comum na política é bem-vinda apenas numa parcela restrita de actuação. O argumento fundamental é que os cidadãos no geral são mal informados com relação aos procedimentos políticos e muito vinculados aos seus interesses imediatos; quando participam são motivados por interesses públicos quase privados: habitação, saneamento que chega às suas casas; a iluminação e o asfalto das ruas onde moram, etc. A visão política limitada daí resultante, nunca seria capaz de tomar resoluções qualificadas acerca de questões mais gerais ou que exigissem um maior conhecimento técnico (Dias, 2002).

Conclui-se que só quando os representados conseguem de facto influenciar a agenda política é que a ideia de participação deixa de ser mero instrumento de pressão dos governados para transformar-se em mecanismo de poder.

### **3.2.2. O poder legislativo face ao OP**

#### **Pressão das decisões do OP em relação ao Orçamento**

A criação do OP no Brasil não foi acompanhada de nenhum tipo de reforma legislativa que viesse alterar as prerrogativas dos vereadores na discussão orçamentária, até porque seria inconstitucional fazê-lo. No entanto, pode-se referir que existiu uma pressão junto dos vereadores para aprovarem um orçamento que passou pela discussão da população. Alterar o plano orçamentário definido pelo Executivo em conjunto com o OP poderia significar um desprezo do vereador em relação à vontade expressa por milhares de eleitores potencialmente responsável pelos votos que recebeu ou que ainda precisará para se reeleger.

A desvalorização do seu mandato, das suas funções no processo democrático, é a causa de grande parte do ressentimento sentido por alguns vereadores depois da criação do OP. A consideração da população que distingua os representantes como os mais capacitados a discernir e promover o bem-estar público foi substituído por um “senso comum” de que a própria população é a mais indicada para identificar e resolver os problemas comuns. O argumento é o de que a população é quem vive diariamente as mazelas públicas e, por isso, conhece melhor do que ninguém o que lhes falta. Alcançada a possibilidade de decidir directamente, a população que participa dispensa a acção dos seus representantes.

Dias (2002) tendo como base a pesquisa realizada pelo Centro de Estudos urbanos de Porto Alegre sobre a posição dos vereadores (Poder Legislativo) em relação ao OP refere que as avaliações foram no geral positivas. Os méritos atribuídos ao mecanismo da participação relacionam-se com o potencial democrático da experiência. As críticas apontadas associam-se, fundamentalmente, à questão da institucionalização do OP, ao deslocamento do vereador no seu papel no processo orçamentário e às áridas relações que se vinham estabelecendo entre a Câmara de Vereadores e o OP.

## Posição dos vereadores em relação ao OP

Dia (2002) da investigação que realizou em Porto Alegre sobre a posição dos vereadores em relação ao OP concluiu que é praticamente um tabu falar mal deste processo. Entre os vereadores da bancada que governa, o apoio é explícito: o OP constitui-se como uma possibilidade de democracia directa municipal. Já entre os vereadores da oposição, a opinião manifesta-se de maneira diferente. Muitas vezes existe um evidente conflito entre o que eles dizem positivamente a respeito do OP e o que verdadeiramente sentem e que acaba por se impor no seu discurso. A contradição é o elemento chave que denuncia o conflito, vivido por muitos vereadores da oposição, entre a crença na superioridade da representação e a “obrigação” de valorizar a participação.

A questão teórica que está no cerne do conflito que atravessa o discurso dos vereadores é a da origem e fundamento do poder político. O que deve influenciar as decisões políticas: a vontade directamente manifestada pela população ou a avaliação do representante legitimamente eleito para essa função?

Essa questão não encontra consenso na teoria democrática, como se referiu, mas o seu conflito é espelhado no constrangimento que os vereadores passaram a sentir com a criação do OP, sendo indiscutível que a intensificação do dilema entre representação e participação se constitui numa avaliação unânime entre os vereadores.

Mas a opinião dos vereadores acerca do OP não se restringe ao constrangimento provocado pelo dilema da teoria democrática e levanta outro conjunto de questões que devem ser analisadas. Na avaliação do OP os vereadores dividem-se em dois grupos: os que consideram a representação política um mecanismo de decisão superior e os que tomam a participação como um valor político prioritário. O primeiro grupo, formado por vereadores de oposição ao governo, defende que os representantes são mais bem informados, mais interessados nas questões políticas e, consequentemente, mais capacitados para a tomada de decisões. O segundo grupo, de apoio ao governo, defende a participação política como um processo que possui um efeito educativo sobre os participantes, qualificando progressivamente o debate político e ampliando o alcance das decisões que são tomadas. Dentro do primeiro grupo, a questão da capacidade dos representantes é reforçada pelo argumento da ignorância dos cidadãos atribuindo à

formação intelectual um papel fundamental na qualidade da decisão política. Para além da falta de instrução, para contestar a participação atribui-se ao cidadão comum uma visão diminuta do processo decisório pois restringe-se ao seu interesse imediato deixando de lado o conjunto de problemas da cidade.

Relacionada com esta questão há uma categoria de opinião que ressalta a incapacidade do povo, em geral, em oferecer respostas viáveis e eficazes para os problemas da cidade em virtude da complexidade da peça orçamentária.

Contrariando estas perspectivas, um conjunto de vereadores favoráveis ao governo, realçam a crença no efeito educativo da participação política e no conhecimento que após vários Orçamentos Participativos, vão adquirindo sobre a cidade como um todo.

Entre o argumento da superioridade da representação e o da qualificação do processo decisório a partir de mecanismos de participação directa recoloca-se o dilema da teoria democrática. Qual é o sentido da representação nas democracias contemporâneas: apreender o interesse colectivo, através do controle das paixões ou viabilizar o ideal democrático do governo que se exerce pelo povo? Qual deve ser, portanto, a natureza do mandato, livre ou imperativo? Teoricamente, a noção de bem comum, construída pelo julgamento imparcial dos representantes, deve prevalecer sobre os interesses sectoriais ou “opiniões faccionais”. Persiste uma questão que é a de saber de onde deve ser extraída a noção de bem comum, do julgamento consciente do representante ou da vontade que se manifesta directamente?

Na procura de uma solução para estas questões, a eficácia governamental funciona, como o “fiel da balança”; o que produz os melhores resultados políticos: a técnica e a competência ou a percepção mais acurada daqueles que vivenciam diariamente os problemas colectivos? O termómetro dessa eficácia será a percepção de bem-estar pelo maior número possível de cidadãos; ou seja, quem recebe as decisões é quem deve julgá-las. Nesse sentido, a representação contemporânea não consegue se desvincilar do ideal democrático de participação.

### **3.2.3. Debate em torno da institucionalização do OP**

#### **A participação no OP deve ser institucionalizada?**

Um debate relativamente polémico no que se refere ao desenvolvimento do OP é a institucionalização da participação, dado que alguns sectores consideram que

esta pode trazer uma perca da autonomia popular. Aliado à centralidade do Estado na condução do processo pode reduzir a combatividade dos actores da sociedade civil na crítica das accções e relações políticas e sociais, em particular o papel crítico do associativismo civil local (Luchmann, 2002).

Quem defende a institucionalização da participação considera-a como uma condição da sua viabilidade e continuidade. É ela que confere as condições para a legitimidade do processo. Existe uma organização da estrutura institucional que conduz a discussão do orçamento (Silva, 2001).

Trata-se de um referencial que reclama uma maior atenção à questão institucional, que garanta não apenas a abertura da participação social, como também actue no sentido da redução de barreiras a uma participação ampla, efectiva e legítima da população nos processos decisórios.

De acordo com Held (1996), uma sociedade participativa deve ser uma sociedade capaz de fazer experiências que rompam com as estruturas rígidas até aqui impostas pelo capital privado, as relações de classe e outras assimetrias de poder.

Conclui-se que o objectivo de institucionalizar o OP seria o de o tornar independente da vontade política da prefeitura.

### **Institucionalização do OP: relação entre o poder executivo e legislativo**

A questão teórica chave para compreender o processo de institucionalização do OP desloca-se da relação entre representantes e representados para a relação entre os poderes do município, ou seja, entre Executivo e Legislativo – um problema, portanto, da própria estrutura institucional da democracia representativa.

Ao que tudo indica o conflito entre representação e participação política está no cerne do debate sobre a institucionalização do OP.

As principais instituições representativas do Estado são o Executivo e o Legislativo, que se constituem através do mecanismo eleitoral, e os partidos políticos, tradicionais detentores do monopólio da representação política.

A participação política, em contrapartida, consiste na auto-representação, o que significa dizer que o poder decisório não é transferido, mas assumido directamente por cada cidadão. A principal qualidade atribuída à participação directa é que ela supera o principal problema da representação: a tradução da vontade popular, que pode tornar-se imperfeita através da delegação. Na participação política,

em contrapartida, a vontade dos cidadãos expressa-se directamente, sem intermediários, eliminando assim o problema da tradução.

Não será o OP um mecanismo de representação paralelo ao sistema político? A resposta é negativa, assente a argumentação nos seguintes pontos:

Em primeiro lugar, o facto de o OP contar com mecanismos decisórios representativos, como a eleição de delegados e conselheiros, não o aproxima em absoluto do tradicional sistema de representação política. A diferença crucial está na vontade que é levada em conta para a aplicação dos critérios decisórios. Conselheiros e delegados não possuem qualquer autonomia sobre a hierarquização de prioridades; a sua função é reproduzir as deliberações das suas comunidades. O mandato desses agentes é imperativo, ao contrário do mandato livre característico da representação parlamentar.

Em segundo lugar, qualquer minoria pode ser representada no OP desde que participe. O critério de participação para a obtenção de representação não é desconhecido dos sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas; somente elegem representantes os indivíduos que assumem os custos da participação eleitoral. Embora os custos da participação do OP sejam maiores, pois exigem a presença dos cidadãos em várias reuniões, os benefícios tendem também a ser maiores pela eliminação dos riscos de imperfeição na tradução da vontade pelo representante.

Por último, o OP não é partidário na medida em que não se exige dos participantes uma vinculação directa com qualquer partido ou se bloqueie o ingresso de cidadãos de correntes ideológicas divergentes.

### **3.3. Processo de participação no Orçamento Participativo**

#### **3.3.1. Desenho Institucional do OP**

##### **A importância das regras no desenvolvimento do OP**

O objectivo deste ponto é analisar de forma geral o funcionamento do arranjo institucional do OP, enfatizando as regras que fazem de tal experiência um processo de democratização do poder local. Através desta análise pretende-se demonstrar a importância das regras para organizar a participação política e o processo decisório e, a relevância das instituições para coordenar os interesses divergentes.

“A participação não pode manter-se como uma dinâmica espontânea e informal. Para se desenvolver, deve basear-se em regras e procedimentos claros, que

favoreçam simultaneamente a deliberação e a tomada de decisão” (Sintomer e Gret, 2003:149).

Existem características gerais do desenho institucional do OP que se podem enunciar, apesar das diferenças inerentes às especificidades de cada cidade e às diferenças de posições dos eleitos que o implementam. Sintomer e Gret (2003) referem a pirâmide participativa como o espaço de interacção entre o executivo e a sociedade civil. O topo dessa pirâmide é sempre o executivo enquanto órgão político com o apoio técnico-administrativo.

### **Características gerais do desenho institucional do OP**

O desenho institucional implementado pelo executivo no âmbito de uma política com características deliberativas como é o caso do OP deve ter um duplo carácter de institucionalidade. Por um lado, o conjunto de normas, regras e espaços que conformam o processo deliberativo (dimensão organizativa), e por outro lado, a incorporação de um novo comportamento político social (dimensão cultural).

O desenho institucional diz muito acerca das possibilidades e limites participativos, na medida em que para além de dar oportunidade a uma participação que obedeça aos princípios da igualdade, da liberdade e da autonomia, como também deve conseguir ampliar as oportunidades de participação e de capacitação dos cidadãos. O desenho institucional deve ser capaz de reduzir tanto o raio territorial, quanto a complexidade dos problemas públicos a uma escala directamente comprehensível e manejável pelos cidadãos. O desenho institucional não apenas confere operacionalidade ao processo deliberativo, como também interfere nos padrões políticos, culturais e sociais. (Luchmann, 2002).

Assim, no desenho institucional do OP, um primeiro conjunto de regras refere-se à participação da população. No fundo, pretende-se verificar como é organizado internamente o serviço técnico-administrativo que acompanha o processo participativo (espaços coordenadores); como é organizado esse processo (reuniões locais, caravanas, fóruns); quem participa no OP quer a nível individual/social quer a nível de entidades representantes das comunidades e de outras entidades de representação de interesses. Há que verificar que tipas de plenárias são realizadas e quais as demandas mais reivindicadas pelas populações.

É igualmente importante considerar a regra de participação individual no processo de discussão do orçamento. A inserção individual é o oxigénio do OP pois permite a universalização da participação via diferentes identidades sociais que não reduzem o indivíduo apenas à representação de uma classe social (Fedozzi, 1996). Há igualmente que verificar se o desenho institucional permitiu o surgimento de novas lideranças comunitárias.

Por último, há que considerar as regras para a escolha de conselheiros e delegados do OP, que actores estão envolvidos e se existe renovação da representação. Outro conjunto de regras diz respeito aos diferentes espaços ou instâncias de participação com obediência a um conjunto de normas escritas, seja no que se refere à vinculação que devem ter com o poder público, seja em relação aos critérios do poder decisório.

### **Desenho institucional: as assembleias do OP**

Por norma, as assembleias do OP são as instâncias que articulam o conjunto de cidadãos, grupos organizados e poder público tendo em vista apresentação do OP e dos recursos e gastos do governo para a população, bem como a escolha dos delegados que representam as comunidades nos fóruns de decisão.

Uma das características do desenho institucional do OP é que a escolha dos delegados obedece a uma lógica de proporcionalidade, o que significa que as assembleias mais participativas elegem mais delegados e tem mais possibilidade de “ganhar obras” visto existir esta recompensa da participação.

A população passa a perceber a íntima articulação entre a organização, a participação nas instâncias do OP e a realização de obras, um mecanismo que no princípio privilegia os mais organizados, o que com o tempo passa a constituir um mecanismo mobilizador para os menos organizados. “É nesta perspectiva que a partir do momento em que passa efectivamente a atender as demandas sociais priorizadas no OP, consolida-se um processo bem-sucedido de “efeito-demonstração”. (...) Através do efeito-demonstração, muitos bairros se mobilizam e novas associações são criadas, sendo que a percepção, por parte dos não participantes, de que a mobilização e organização são recompensadas com investimentos públicos nos bairros têm se configurado como importante elemento motivador da participação” (Luchmann, 2002:146).

## O processo decisório do OP

O processo decisório do OP sustenta-se através de negociações de subgrupos com formato similar ao comité representativo (Sartori, 1994), e não apenas na aplicação da regra da maioria numa série de assembleias. As hipóteses específicas são: a) a existência de regras claras e publicitadas contribui para a organização da participação política; b) o OP é um instrumento de planeamento e implementação de políticas públicas.

O processo decisório proporcionado pelo OP é marcado por permanentes negociações entre os actores nas diversas etapas do processo.

“ É indispensável que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra (...). É necessários que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação.” (Bobbio, 1988:20).

## A coordenação política no processo decisório

Um dos aspectos enunciados como inovador no desenho institucional do OP é ele permitir que em termos de gestão pública exista uma partilha entre o Estado e a população o poder decidir sobre investimentos públicos: um conjunto de regras para alocar recursos de poder; restringir escolhas; tomar e implementar decisões.

A delimitação do campo político feita por (Reis, 1998) relaciona a acção social feita de interesses divergentes. Esta convivência de interesses em desacordo depende, fundamentalmente, de coordenação política.

Um poder estabelecido cria ainda mais poder porque grupos coordenados podem fazer coisas que indivíduos isolados ou sem coordenação não podem fazer. Sendo assim, a coordenação, além de criar poder, pode reduzir a necessidade do seu uso na medida em que as soluções são resultantes de acordos. No OP, as regras são fundamentais para organizar a tomada de decisão e a participação política. É o poder executivo que estabelece as regras que orientam o processo, definindo quem pode votar na plenária final, como será realizada a votação e quem deve fiscalizar a execução das obras.

Considerando que os interesses são objecto de divergência precisam de ser coordenados. O OP, como arranjo institucional, precisa enfrentar, por um lado, o problema da produção do poder – iniciada quando passa a existir uma participação ampliada. De facto, a este nível o que o OP enfrenta é uma das limitações da democracia directa, ou seja, a questão das assembleias com muitos participantes.

A deliberação perde qualidade quando as assembleias se tornam demasiado numerosas. A lógica dos delegados conduz a uma distância em relação à base, reproduzindo o problema histórico da representatividade. E por outro lado, o problema da limitação deste poder – que se refere aos mecanismos que podem evitar uma distribuição desigual do poder entre os indivíduos autorizados a tomar a decisão.

### **Os conflitos no âmbito do processo institucional do OP**

Embora a literatura sobre o OP reforce a ideia de que os participantes mantêm relações basicamente solidárias, - nas quais as caravanias, através do reconhecimento das localidades em condições mais precárias, funcionariam como momento primordial dessa solidariedade – não devemos esquecer que o volume de recursos é limitado e que em algum momento uma obra será feita em detrimento de outra. Acções puramente cooperativas não fazem parte do OP. Isto é evidenciado pela necessidade de aplicação da regra da maioria através do voto dos participantes, o que ajuda a criar o consenso.

O conflito de interesses é intrínseco à política e é uma questão que coloca desafios constantes para o processo democrático. O problema fundamental da política é como se dá a coordenação de interesses e não aquele relativo à natureza altruísta ou egoísta das motivações dos actores que participam no processo. Interacção coordenada, cada parte pode ganhar apenas se os outros também ganham e a coordenação de interesses relaciona-se com a produção de poder.

No processo do OP dada a escassez de recursos é necessário estabelecer negociações. A negociação é estabelecida através da argumentação. A cooperação vai tomando o lugar dos interesses mais imediatistas. Se não é possível atingir os objectivos a curto prazo estabelece-se uma dinâmica cooperativa onde um vota hoje na prioridade do outro, para que, num período seguinte, esse possa votar no projecto do outro. Além disso, em situações de maior carência cria-se uma solidariedade que consiste no abdicar de obras a favor dos que necessitam mais.

## O recurso à representatividade no processo do OP

Considerando a hipótese de que o OP depende de negociações em pequenos grupos para efectivar o seu processo decisório, será necessária a sua viabilização através de mecanismos de democracia representativa para funcionar.

O processo decisório do OP é definido pelo executivo municipal e combina o modelo participativo e representativo de democracia. São várias etapas decisórias, nas quais cidadãos comuns e lideranças comunitárias, como participantes directos ou representantes – juntos ou separadamente – se organizam para a) apresentar reivindicações (primeira decisão); b) definir os empreendimentos que serão levados para o Fórum Regional (segunda decisão); c) conhecer as diversas demandas e os motivos das reivindicações; d) deliberar sobre o Plano de obras regional (terceira decisão).

O OP assenta, por princípio, num modo de funcionamento rigorosamente formalizado. Os municípios, reunidos em assembleias micro locais, regionais e temáticas, formulam exigências e estabelecem prioridades para a distribuição dos investimentos municipais, de acordo com critérios objectivos que permitem estabelecer hierarquias quantificadas. Nas assembleias são eleitos os delegados do OP que acompanham todo o processo de execução, criando-se assim as Comissões de Acompanhamento do OP (Santos, 2002).

A existência de representantes que votam nos empreendimentos de todas as sub-regiões abre a possibilidade de negociações e estabelecimento de acordos entre lideranças e, por isso mesmo, formação de grupos líderes que coordenam tais negociações. No caso de Porto Alegre observa-se situação idêntica “nas reuniões intermediárias há muita discussão e votação mas por vezes as negociações reais, aquelas que conduzem às propostas que irão ser votadas, desenvolvem-se nos bastidores em reuniões informais dos líderes comunitários” (Santos, 2002:475).

O OP não está assim livre de problemas atribuídos à lógica da democracia representativa como a concentração do poder decisório nas mãos de uma minoria e o problema da qualidade da representação.

### **3.3.2. Finalidades da participação**

#### **Debate em torno do significado da participação**

A perspectiva do Partido dos Trabalhadores (PT) sobre o significado de participar e participar de quê pode resumir-se da seguinte forma: “Participar significa influir directamente nas decisões e controlar a execução das mesmas. O que interessa, aos sectores populares, decidir na administração municipal? Em primeiro lugar, o orçamento, ou seja, para onde vai o dinheiro público. Entendemos que deve ser canalizado prioritariamente para áreas populares. Quem tem menos e precisa mais, recebe mais (...) Por isso, queremos interferir directamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação. Queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral (Silva, 2001:141, 145).

A participação significa coisas diferentes para pessoas ou grupos diferentes. Para alguns autores, a participação é uma forma de aumentar a eficiência dos governos; para outros ela implica o aumento da justiça social, ou seja, o acesso de pessoas e grupos historicamente excluídos do processo decisório. Outros advogam que a participação é mera retórica de políticos e governantes, o problema da cooptação: mesmo que os espaços de participação sejam representativos, o desequilíbrio entre o governo e os participantes, no que se refere ao controlo da informação e dos recursos, faz com que a participação seja manipulada pelos membros do governo (Souza, 2001).

De acordo com a síntese de Abers (1995), para alguns os benefícios da participação limitam-se a factores instrumentais, isto é, aumento da efectividade da política pública, promoção de consenso sobre as acções governamentais e acesso a informações detalhadas sobre as necessidades reais dos cidadãos comuns. Para os que elegeram o OP como política prioritária, no entanto, o principal objectivo da participação é o da delegação de poder aos grupos sociais que foram ignorados pelas políticas anteriores de desenvolvimento local.

#### **A interpretação da participação no OP**

Existem diferentes teses sobre a interpretação da participação no OP. Podemos dividir estas teses em quatro blocos: gestão; educação; política e mudança social:

- a) No terreno da **gestão**, o OP é a gestão urbana com os pobres, mecanismos de gestão conjunta de recursos públicos através de decisões compartilhadas sobre a locação dos recursos orçamentários (Santos, 1998); o modelo de gestão urbana mais do que uma política pública (Boschi, 2005); e um processo de gestão fiscal social (Navarro, 1997).
- b) No terreno da **educação**, o OP é um processo educativo que envolve todos os actores locais importantes – perfeito, burocratas, vereadores, movimentos sociais e o PT. Essa visão é tributária do pensamento de Stuart Mill sobre o papel educativo do governo local.
- c) No terreno **político** o OP é: uma política pública em que os que têm poder cedem para os grupos em desvantagem (Abers, 1995); uma forma de radicalizar a democracia e o resultado de uma grande vontade política, que aumente a consciencialização sobre a cidadania e de melhorar as condições de vida da população (Villas, Boas, 1994); uma das formas correntes de globalização contrahegemónica (Santos, 1998); uma forma de combinar democracia representativa com participação (Jacobi e Teixeira, 1996); um instrumento para superar os limites da democracia representativa através de mecanismos que ampliem a mobilização da sociedade civil para além do corporativismo e da simples consulta (Laranjeira, 1996). Contrariando as visões correntes do OP, Dias (2000) argumenta que a experiência tem sido uma forma de o executivo municipal sobrepor-se ao legislativo. Existe ainda a visão de que o OP aumenta a transparência, *accountability* e credibilidade dos governos e seus participantes. Também é referido como uma forma de diminuir o clientelismo e autoritarismo.
- d) No terreno da **mudança social**, os autores concluem que o OP permite: a distribuição mais justa dos recursos escassos numa sociedade desigual (Santos, 1998); um instrumento inovador para a reconstrução da vida pública. Uma nova forma de relacionamento entre o poder público local, as organizações populares e o resto da sociedade, a fim de atender às solicitações dos segmentos mais pobres da população; o fortalecimento do associativismo urbano e do relacionamento entre as associações comunitárias e os moradores dos distritos.

## **A promoção da justiça distributiva**

Como um dos objectivos do OP é a promoção de uma justiça distributiva, tem propiciado a emergência e ampliação de laços solidários, priorizando obras para os sectores mais carentes por parte dos bairros e lideranças com melhores condições de vida e infra-estruturas urbanas. Tem propiciado igualmente a ampliação de uma percepção local para um conhecimento da realidade mais geral dos problemas da região. Ampliam-se assim as preocupações em direcção à melhoria das condições de vida da colectividade de maneira geral.

Destaca-se também, a preocupação com a questão da qualificação em termos de informações e conhecimentos para subsidiar o processo de participação. Concebendo-se que a actuação ultrapassa o mero acto de apresentar propostas de obras e que se defende a participação não apenas no momento das deliberações mas também nas fases de execução e gestão, pelo que qualificar os quadros do “movimento comunitário” tende a ganhar importância (Silva, 2001).

Em suma, ao lidar directamente com recursos para a realização de obras e ao mobilizar as populações mais carentes o OP atende simultaneamente aos interesses tanto da administração pública, quanto aos interesses sociais de maneira geral.

Essa coincidência de interesses foi talvez a chave que inaugurou o ciclo de organização cívica. Por um lado, o governo percebeu que ganhava credibilidade e apoio político ao prover de infra-estrutura e serviços os bairros que efectivamente participavam. Por outro lado, os moradores tendiam a se mobilizar apenas quando acreditavam que sua participação lhes trouxesse benefícios (Abers, 1995).

O OP tem permitido igualmente uma inversão de prioridades sociais, na medida em que estas são estabelecidas por um processo público e colectivo liderado pelas populações mais desfavorecidas. A realização de obras, o controle político de todo o processo e a capacidade de produção de resultados que alteram a lógica tradicional de política, são aspectos que podemos enunciar como uma avaliação positiva da experiência.

## **Limites ao processo participativo do OP**

No entanto, alguns limites são apontados ao processo de participação do OP. A equipa do governo afirma-se, como elemento central na disputa ou conquista de

adesão aos seus interesses e projectos. Os recursos técnicos e políticos, a referência da legitimidade do mandato, a infra-estrutura, as informações, enfim, o uso da máquina estatal e a necessidade da realização de obras com impactos político-eleitorais fazem valer um controle da administração municipal com os seus técnicos e políticos do governo (De Vita, 2000, citado por Luchmann, 2002).

A questão da garantia de um total sucesso no estabelecimento de espaços públicos decisórios que articulam a participação do Estado e da sociedade é bastante débil. Por um lado, para valer um efectivo controlo social sobre o sistema político, torna-se necessário que a sociedade civil exerça um papel mais activo, para além do papel de influência na esfera pública. Por outro lado, a participação efectiva do Estado no processo deliberativo é central, na medida em que frente à pluralidade, às desigualdades e aos conflitos sociais, o Estado, enquanto responsável pela administração da coisa pública, deve responder, face ao mandato adquirido pelo sufrágio universal, ao conjunto de reivindicações, interesses e compromissos mais gerais (Luchmann, 2002).

Uma interrogação que uma parte da esquerda faz é a de questionar da efectiva possibilidade da participação quebrar com a estrutura de classes sociais, enfatizando a tendência mais conciliatória do que contestatória do modelo. Ou seja, parte do pressuposto de que a democracia participativa é tolerada enquanto não se constituir em ameaça ao poder e privilégios das elites e classes dominantes.

São discutidos riscos e limites da experiência, seja no que diz respeito às relações de desigualdade entre os participantes e seus representantes, e entre estes e o governo, seja no que se refere à relação entre o montante de recursos e o grau de carência da população; ou à acentuada dependência da vontade e do compromisso da administração pública municipal. Outro conjunto de problemas dizem respeito ao grau de institucionalização do processo que por um lado vem favorecendo a construção de um mecanismo de participação social mais pacífico, amplo e representativo dos interesses sociais, por outro esta pacificação dos conflitos corre o risco de sufocar o papel crítico do associativismo local. (Luchmann, 2002)

O OP tendo surgido como uma prática desestabilizadora, ao tornar-se com o tempo numa prática sustentável, corre o risco de perder esse potencial à medida que o seu sucesso vai aumentando. A rotina da mobilização atrai uma mobilização da rotina (Santos, 2003).

### **3.3.3. Conflitos e procura do consenso**

#### **Conflito no âmbito da democracia representativa**

Um dos primeiros aspectos institucionais de conflito é de âmbito legal, dado que o OP quando iniciou em Porto Alegre não tinha reconhecimento jurídico formal. Como refere Santos (2002), a questão da legalização do OP foi um dos tópicos mais relevantes no conflito permanente entre o corpo Executivo e o Legislativo. Os conflitos foram sendo acomodados, passando da fase de discussão à negociação própria do jogo democrático. No decorrer deste processo, um certo consenso foi estabelecido em torno da prática participativa de debater o orçamento estadual. O consenso intra-elites abriu espaço para que a população deliberasse não só sobre a alocação dos recursos destinados ao OP mas, posteriormente, sobre o próprio projecto de lei orçamentária (Farias, 2003). A Câmara de Vereadores é livre de aprovar, de modificar ou de rejeitar essa proposta. Contudo, visto que a proposta do Executivo é sancionada pelas instituições do OP e, portanto, pelos cidadãos e pelas organizações e associações de cidadãos e, a proposta orçamental do Executivo torna-se, para a Câmara Legislativa um facto consumado, tendo em conta os riscos políticos que os deputados correriam se votassem contra a vontade dos das comunidades (Santos, 2003).

No fundo este conflito tem por detrás o problema da representatividade, como salienta Santos “trata-se de um problema que ecoa outro bem mais amplo, o da relação entre democracia participativa e democracia representativa. A tensão entre as duas formas de democracia parece constitutiva das democracias modernas pois nem a prática política nem a teoria política democrática têm sido capazes de formular outra relação entre elas que não seja a relação de soma zero: a expansão de qualquer delas só poder ser obtida à custa da restrição da outra (Santos, 2003:116).

#### **Conflito na democracia participativa**

À medida que se amplia o âmbito de decisão e o público do OP se torna mais intensivo e exigente o processo de discussão e de negociação política com vista a encontrar consensos aumenta.

Parece claro que a democracia participativa exige uma transparência entre acção política e resultados muito superior àquela que é típica da democracia

representativa. Essa transparência depende de três factores principais: da gestão eficaz das acções de participação; da sua relação directa com os resultados concretos; e da capacidade de “retorno” das estruturas de delegação e representação que emergem no interior da democracia participativa (Santos, 2003)

Wampler (2007) refere que apesar de o OP ser um processo organizado em torno de assembleias, existe um formulário para organizar e limitar a manifestação das preferências. A escolha dos empreendimentos é feita por representantes e não pelo conjunto da população que se apresentou na primeira rodada, antes da votação final os representantes das diversas “unidades de planeamento” juntamente com representantes do poder público podem-se reunir em subgrupos para discutir e compor a lista de empreendimentos que apresentarão na plenária final de modo a que esta plenária possa ser apenas uma instância para referenciar a decisão construída ao longo de todo o processo. Existe uma grande possibilidade de em todo este processo existir a actuação de grupos relativamente pequenos e intensos no decorrer de todo o processo decisório. Há uma troca de recursos de poder que consiste na negociação de obras por troca de votos. Cada um dos grupos se compromete a votar na obra um do outro no fórum final de decisão.

### **Importância das regras na gestão do conflito**

O OP implica a manifestação de interesses diversos, os quais para serem expressos dependem da acção solidária de vários indivíduos com vista a conquistarem o empreendimento que propõem. A lógica do OP parece conter as manifestações dessa solidariedade nos diversos momentos de negociação que precedem a aprovação final dos empreendimentos que vão ser executados. Dentre estes momentos destaca-se a “caravana das prioridades”.

Souza (1998) analisa os processos políticos gerados pela forma como são definidas as políticas públicas e alocação de recursos via orçamento público. Enfatiza o papel das regras, formais e informais, que promovem a minimização dos conflitos gerados pelas demandas antagónicas – cerne do processo decisório sobre políticas públicas – e dos conflitos gerados pelas pressões sobre recursos escassos – cerne do processo orçamentário. A autora argumenta que embora decisões sobre políticas públicas e alocação de recursos orçamentários sejam em geral, sujeitas a conflitos,

existem mecanismos que foram implementados no Brasil nos últimos anos que incentivaram a cooperação e a acção colectiva.

## **O papel da procura de consensos no sucesso do OP**

Existe consenso na literatura de que apesar dos problemas, tensões e resultados não previstos do OP, a experiência tem sido bem sucedida quanto à construção de formas de acesso do cidadão ao processo decisório local, por indução dos governos. Essa visão de sucesso contraria em parte a literatura sobre participação, em geral céptica quanto às possibilidades de participação popular construídas pelo Estado, como já se referiu.

A literatura sobre o OP no Brasil avalia-o como bem sucedido no que se refere aos seus objectivos. Entre as razões de sucesso, aponta-se o seu papel na promoção de consenso sobre as acções governamentais.

A construção de consenso resulta do desenho do OP, isto é, das regras para o seu funcionamento e para a tomada de decisões e dos critérios para a escolha dos representantes das comunidades. Ou seja, uma vez decididos os objectivos que deveriam ser atingidos pelo OP – taxar os que têm capacidade de pagar e incentivar a acção colectiva, o desenho do seu funcionamento reflecte a tentativa de alcançar o segundo objectivo.

No entanto, a construção de consenso reduz o papel tradicional de instituições formais, como a burocracia e o legislativo local. Essa questão é particularmente sensível entre os delegados do OP e os vereadores. A aprovação final do orçamento é da competência constitucional do Legislativo. Onde desenhar a fronteira entre essas duas formas de representação de interesses está longe de estar claro. Essa questão está no centro do debate corrente sobre o funcionamento do sistema representativo em países democráticos heterogéneos social e politicamente e que perseguem políticas participativas. Com políticas como o OP, os vereadores são instados a partilhar a sua prerrogativa de decidir sobre o que muitos vêem como o seu principal papel, isto é, a alocação de recursos públicos não só com o Executivo, mas também com os segmentos sociais organizados em torno do OP (Souza, 1998).

O que fez os governos locais optarem por tamanha abertura no processo decisório que o OP transporta?

No caso dos governos locais, a cooperação pela via do OP foi a estratégia política de partidos de esquerda, em especial o PT, para adquirir e manter capacidade de governar, dado que o partido, em geral, não contava com a maioria no legislativo.

A construção de consensos e de cooperação em territórios iminentemente conflituosos, como as decisões sobre políticas públicas e alocação de recursos orçamentários, não está isenta de problemas. Mecanismos e regras voltados para a acção cooperativa não significam que, automaticamente, somente as melhores políticas serão adoptadas, nem que os recursos públicos estarão isentos da captura de interesses escusos.

### **3.4. O Orçamento Participativo na América latina e Europa**

#### **Dados estatísticos**

A implementação do OP ainda é uma realidade pouco significativa do ponto de vista estatístico, tanto no Brasil como em Portugal:

**Quadro 1- Número de experiências do OP no Brasil e em Portugal**

	Nº de municípios	Experiências de OP	%
Brasil	5 507	103	1,9
Portugal	308	12	3,8

Fontes: pesquisa FNPP e IBGE (Censo 2000), citado por Teixeira 2003:194; [www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org)

No entanto, mais do que a implementação estatística, o OP tem sido valorizado como uma política de participação que apresenta uma das mais inovadoras formas de intervenção social. Em particular, referimos: a mobilização dos grupos sociais mais desfavorecidos e a sua intervenção directa na melhoria da qualidade de vida; o poder de decisão que é conferido à população sobre as obras a executar; a possibilidade do cidadão dar o seu parecer sobre os investimentos municipais do orçamento público; a inversão de prioridades a favor das zonas mais carenciadas; a democratização do serviço público. Acresce o facto de ser uma política que está em sincronia com várias experiências do OP que vão surgindo em várias cidades por todo o mundo o que lhe dá uma maior visibilidade como política que visa o seu crescimento como força alternativa de democracia participativa.

Segundo dados do Observatório Internacional do Orçamento Participativo, as experiências documentadas são as que podemos ver no quadro abaixo. Observa-se que a maioria das experiências do OP situa-se na América Latina e depois Europa.

**Quadro 2 - Experiências documentadas do Orçamento Participativo**

Continente	País	Experiência
América do Sul E Central	Brasil	Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Guarulhos, Diadema, Santo André, Fortaleza, Mundo Novo, Suzano, João Pessoa, São Carlos, Varginha, São Leopoldo, Gravataí, Campina Grande, São Mateus, Osasco, Vitória, Várzea Paulista, Concórdia; Goianésia, Londrina, Natal, Olinda, Pará de Minas, Rio das Ostras, Santa Maria, Alvorada, Estado do Rio Grande do Sul, Aracaju, Araraquara, Bana Maua; Botelhos, Campinas, Cariacica, Caxias do sul, Contagem, Cuiabá, Diadema, Dornados, Ipatinga, Itapetininga, Manaus, Monte Alto, Nova Lima, São Luís, Serra, Sobral, Teixeira de Freitas, Tunápolis, Vinião.
	El Salvador	San Salvador, Micro-região de Juayúa, Nejapa, Alegria.
	Colômbia	Samaniego, Manizales, Marsella, Medellín, Envigado, Arauca, Pereira, Valle del Cauca, Ibagué.
	Equador	Cuenca, Cotacachi, Ibarra, Montufar, Chimborazo, Cayambe, Orellana.
	Argentina	Buenos Aires, Rosário, Córdoba, La Plata, Moron, Bella Vista – Corrientes
	Peru	O OP está previsto na Constituição da República, sendo assim considerada uma política de Estado de carácter obrigatório
	Bolívia	Uncía, Ciudad de El Alto (La Paz), Pintada
	Chile	Buin, Cerro Navia, La Pintana, Molina, San Antonio, Rancaqua, Illapel, Talca, Lautaro, Freirina, S. Salud Tacahuano, San Joaquín, Municipalidad de Frutillar, Municipalidad de Puerto Montt
	Costa Rica	Escazu
	Venezuela	Caracas, Guacara, Libertador, Mérida, Baruta
	Guatemala	Quetzaltenango, San Juan Comalapa
	República	O OP tornou-se lei nacional em 2007
América do Norte	Uruguai	Montevideo, Paysandu, Maldonado, Florida
	Paraguai	Asunción
	Canadá	Guelph, Toronto Community Corporation, Montreal
EUA	EUA	Chicago
	México	San Pedro, Gomez Palacio
	Inglaterra	Bradford, Salford, Harrow, Sunderland
	Bélgica	Mons

Europa	França	Saint-Denis, Bobigny, Arcueil, Limeil- Brevannes, Morsang-sur-Orge, Paris XX, Poitiers, Região Poitou Charentes (OP dos Liceus)
	Itália	Poitiers, Região Poitou Charentes (OP dos Liceus) Comune de Grottammare, Roma XI, Nápoles, Modena, Arezzo, Colorno, Reggio Emilia, Trento, Paderno Dugnano, San Canzian d'Isonzo, Anzola dell'Emilia, Novellara, Província de Cagliari, Província de Reggio Calabria, Senago, Senigallia, Vimodrone, Bergamo, Veneza, Região de Lázio
	Alemanha	Rheinstetten, Lichtenberg (Berlim)
	Portugal	Alcochete, Alvito, Aljustrel, Avis, Batalha, Braga, Carnide (Lisboa), Castelo de Vide, Castro Verde, Lisboa, Marvão, Palmela, Santiago do Cacém, São Brás de Alportel, São Sebastião (Setúbal), Serpa, Sesimbra, Vila Real de Santo António
	Espanha	Sevilha, Córdoba, Getaf, Albacete, Campillos, Novelda, Xirivella, Santa Cristina d'Aro, Figaró-Montmany, Logroño, Tudela, Donostia-San Sebastián, Zaragoza, Sant Joan D'Alacant, Jerez, Castellón, Petrer
África	Cabo Verde África do Sul Moçambique	Sta Cruz (Ilha de S.Vicente), São Miguel (Ilha de S.Vicente), Paul (Ilha de Sto.Antão),Mosteiros (Ilha do Fogo) Búfalo Maputo
Ásia	Índia	Kerala

Fonte: Projecto Orçamento Participativo Portugal (<http://www.op-portugal.org>)

As experiências assinaladas revelam uma grande diversidade (Alegretti; Herzberg, 2004), tanto na dimensão territorial e populacional dos municípios como pelos modelos participativos, financeiros e legislativos do desenho institucional (Dias, 2004).

Torna-se importante ao analisar as políticas de participação, considerar o tamanho das cidades, dado que quanto maior também maior o número de redes sociais que tendem a ser mais complexas no que respeita ao relacionamento com o Estado local (Moás, 2002).

### “O conflito urbano” versus a “paz social”

As experiências de implementação do OP na América Latina e Europa têm sido objecto de diferentes análises. Há autores, (Sintomer; Gret (2002); Allegretti; Herzberg (2004) que distinguem as práticas do OP na América latina e Europa pelo diferente valor que cada um destes espaços confere ao OP como política de

participação. Consideram que na América latina se tem valorizado mais “o conflito urbano” do que procurado a “paz social”:

“Estas prácticas (principalmente latino-americanas) se han centrado en la valoración del “conflicto urbano” (más que en la búsqueda de la “paz social”), interpretándolo como una fuente de soluciones criativas, capaces de beber de la riqueza de las diferencias estratificadas en las ciudades sin mortificarlas con enfoques homologantes. En este sentido, han procurado que se estable un diálogo entre los distintos sectores de la sociedad incluso que los movimientos “antagonistas” se unan a la experimentación de políticas de gestión innovadoras para transformar el uso territorial. Con esto, se pretendía que el ofrecimiento por parte de los poderes institucionales de una apertura a la toma de decisiones compartida con los habitantes se correspondiera con la asunción de una auténtica responsabilidad por parte de los tejidos sociales en la experimentación de políticas sociales, económicas y ambientales centradas en los objetivos de la sostenibilidad.” (Allegretti; Herzberg, 2004: 3).

A participação na Europa desenvolveu-se muito com a prática de conselhos consultivos de bairro. Estes são abertos a todos os habitantes que desejam participar, o que permite a estes expressarem a sua opinião sobre os problemas ligados à acção municipal. Contudo, na maioria das vezes, o ponto de vista expresso pelos habitantes tem apenas um valor consultivo e estes acabam por se cansar por falta de motivação.

As expectativas com os conselhos de bairro prendem-se muito com três problemáticas: a da incorporação das energias dos cidadãos na gestão local, com a ideia de que gerir bem é “gerir com”; a da (re) constituição do “laço social”, devendo os conselhos de bairro favorecer a eclosão de novas sociabilidades, e através delas, conseguir uma paz social ameaçada por habitantes fechados sobre si; e o da democracia participativa no seu senso estrito, que permite aos cidadãos discutir as opções políticas e participar na discussão do interesse geral. (Sintomer; Gret, 2002).

“Na Europa, nos bairros que são alvo de políticas urbanas e onde as iniciativas participativas são particularmente numerosas, a vontade de reconstruir o “laço social” tende, infelizmente, a fazer passar para segundo plano a realidade dos conflitos sociais. De maneira geral, as iniciativas participativas são abandonadas pelos jovens, pelas populações mais precárias e pelas que são originárias da imigração. Tendem a ser monopolizadas pelas classes médias. (...) A política tende a reduzir-se à gestão e a participação é sobretudo posta ao serviço de uma

modernização das políticas públicas. A participação raramente constitui uma dinâmica que questiona as relações de poder. Ela prefere evitar os conflitos sociais, em vez de construir novos espaços de expressão” (Sintomer; Gret, 2002:15)

**Quadro 3 - Diferenças das experiências na Europa e América Latina**

Dimensões	Europa	América latina
<b>Política/administrativa</b>	- Reduz-se muito à ideia da eficácia da gestão: visão tecnocrática.	- Visa-se a politização das regras técnicas.
<b>Social</b>	- Maior participação das classes médias; - Evita-se o conflito.	- Benefício dos mais desfavorecidos; - Valorização do conflito.
<b>Participativa</b>	- Participação visa a modernização.	- Transformar conteúdo social da gestão pública; - Valorizar a capacidade de gestão dos cidadãos; - Luta contra o clientelismo e corrupção

Concretamente, no que se refere à participação no Orçamento Participativo, na América latina as necessidades que motivam essa participação são em grande parte de natureza social. Prendem-se com a vontade de reequilibrar o abismo económico entre os cidadãos, construindo modalidades mais justas de redistribuição dos recursos financeiros. É bastante valorizada a componente “pedagógica” de conferir maior capacidade de gestão aos municípios, apelando ao debate e discussão dos problemas até chegar ao consenso quanto à forma de os solucionar.

Na Europa, as necessidades que deram impulso à adesão ao OP são mais de natureza política, e estão relacionados com a modernização e a melhoria da eficácia da máquina administrativa. Não se potencia o debate e envolvimento dos cidadãos na resolução dos problemas e raramente os processos de participação são deliberativos, evitando com isso o conflito.

### **Análise sobre as principais diferenças do OP**

No quadro seguinte apresentam-se as experiências documentadas e recolhidas pelo Observatório Internacional da Democracia Participativa, que têm em

consideração a dimensão da cidade e retratam e discutem algumas dessas diferenças na América latina e Europa, que passaremos a analisar.

**Quadro 4 - Cidades que documentaram experiências de Orçamento Participativos**

<b>População</b>	<b>Brasil</b>	<b>América Latina</b>	<b>Europa</b>	<b>Total</b>
Mais de 4 Milhões		Cuahémoc - México Buenos Aires – Argentina		<b>2</b>
De 1 a 4 milhões	Recife Porto Alegre Belém Belo Horizonte	Montevideo - Uruguai Rosário Argentina		<b>6</b>
De 500 a 1 milhão	Santo André Campinas			<b>2</b>
De 50 a 500 Mil	Alvorada Juiz de Fora Caxias do Sul	Villa El Salvador-Perú Ilo - Perú Cuenca – Equador	Córdoba – Espanha Sant Denis – França Portugal : Palmela	<b>9</b>
Menos de 50 mil	Icapuí Mundo Novo	Puerto Asís – Colombia Cotocachi - Equador	Bobigny – França Pieve Emanuelle - Itália Rheistetten – Alemanha	<b>7</b>
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>26</b>

**Fonte:** Informação das Cidades, Estudo financiamento local e Orçamento Participativo, 2003

**Elaboração:** Yves Cabannes, PGU (UN-HABITAT) – Prefeitura Municipal de Porto Alegre

O quadro acima ilustra a realidade no que se refere ao número de habitantes cujas autarquias optaram e documentaram as suas experiências de Orçamento Participativo. Estas experiências tanto se desenvolvem em cidades com mais de 4 milhões de habitantes como com menos de 50 mil. Colocam-se algumas questões para as quais se aponta a necessidade de encontrar soluções na prática do Orçamento Participativo:

Qual a influência da escala (cidade grande, média, pequena) para que o OP se torna uma experiência com êxito? Como se determina e avalia a quantidade, a qualidade e a autonomia dos processos de participação e de deliberação? (Cabannes, 2003).

A iniciativa de desenvolver os processos de Orçamento Participativo é na generalidade do governo local, conforme consta do quadro seguinte:

**Quadro 5 - Origem do processo do Orçamento Participativo**

	<b>América Latina</b>	<b>Europa</b>
Governo	20	27
Sociedade Civil	4	5
Sem informação	2	—
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>32</b>

Fonte: Fábregas, Joan; Rodriguez, Anna; Dominguez, Filipe.

“Análise das experiências do OIDP”, 2003

Não se registam diferenças significativas entre os processos da América Latina e da Europa no que se refere à iniciativa de desenvolvimento do OP. Em ambos os casos predomina a iniciativa do governo. A sociedade civil tem um papel pouco significativo em comparação com o governo, o que é compreensível dadas as características específicas do OP e a necessidade do apoio do governo para o seu sucesso no sentido da sua continuidade.

A definição da abrangência e finalidade dessa participação, e em que amplitude essa dimensão é desejada acaba por ser diferente de acordo com os projectos políticos e o perfil dos partidos no governo, mesmo no que se refere ao Orçamento Participativo.

De facto, um aspecto polémico e onde podemos encontrar diferenças na implementação do OP refere-se ao grau de participação que confere ao cidadão no processo de tomada de decisão. Podemos assistir a diferenças entre as experiências da América Latina e da Europa. Há uma maior tendência para situar o grau de participação decisivo (as opiniões recolhidas têm um impacto directo sobre a tomada de decisão) na América Latina do que na Europa onde prevalece o grau consultivo (as opiniões recolhidas podem ou não influir na tomada de decisão das políticas públicas).

O quadro seguinte ilustra o grau de participação do cidadão, na América Latina e Europa.

**Quadro 6 - Grau de participação do cidadão**

	<b>América Latina</b>	<b>Europa</b>
Informativo	4	7
Consultivo	6	16
Decisivo	11	7
Sem informação	5	2
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>32</b>

Fonte: Fábregas, Joan; Rodriguez, Anna; Dominguez, Filipe. “Análise das Experiências do Observatório Internacional da Democracia Participativa”, 2003

Em defesa do papel consultivo, argumenta-se que o sufrágio eleitoral confere um poder de decisão aos eleitos que não deve ser substituído por sectores minoritários que participam no OP. Mantém-se aqui, a centralidade do Estado no processo político decisório que ocorre, todavia, articulado ou “pressionado” pelas procuras sociais de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública.

Em defesa do papel decisivo da participação argumenta-se que este é um factor preponderante no estímulo à participação. “Quando o ponto de vista expresso pelos habitantes tem apenas um valor puramente consultivo, estes acabam por se cansar, por falta de motivação” (Sintomer; Gret, 2003:15). Por outro lado, Cohen questiona: se tomarmos como pressuposto que as principais instituições políticas solucionadoras de problemas (parlamento, administração e partidos) permanecem fixas no seu desenho e concepção, e que os cidadãos devem discutir direcções políticas e não resolver problemas, então, a capacidade de contribuição pública para dirigir o Estado permanece como uma questão aberta.

“Não é de admirar que a mobilização popular esteja muitas vezes ausente das iniciativas participativas europeias: não é paradoxal pedir às pessoas que invistam num processo onde sentem permanentemente o quanto secundário continua a ser o seu papel?” (Sintomer, 2002:148).

### **Categorias para a avaliação dos resultados da participação**

Há quatro categorias que são consideradas importantes para avaliar os resultados da participação ao nível das experiências internacionais do OP. A **eficácia**: a participação contribuí para a eficácia do governo local, melhora os

resultados das políticas públicas. A **legitimidade**: a participação permite um maior conhecimento e controle por parte dos cidadãos sobre a gestão pública local, contribuindo para uma maior confiança no governo. A **cidadania**: a participação aumenta a capacidade dos cidadãos exercerem os seus direitos, cria novas responsabilidades no exercício democrático. A “**igualdade**”: a possibilidade de participação estende-se a grupos anteriormente excluídos, equilibra a justiça distributiva.

**Quadro 7 - Finalidade da Participação**

	<b>América Latina</b>	<b>Europa</b>
Eficácia	7	12
Legitimidade/ Confiança	4	4
Criação de cidadania	7	13
Igualdade	5	—
Sem informação	3	3
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>32</b>

Fonte: Fàbregas, Joan; Rodriguez, Anna; Dominguez, Filipe.

“Análise das experiências do OIDP”, 2003

Na América Latina há uma maior tendência para privilegiar a eficácia/cidadania e a igualdade. Na Europa as dimensões mais importantes são a cidadania e eficácia, com valores mais elevados que na América Latina. Estas diferenças podem dever-se ao facto dos processos de democratização das sociedades da América Latina serem mais recentes que na Europa. As desigualdades sociais também são mais acentuadas nos países da América Latina.

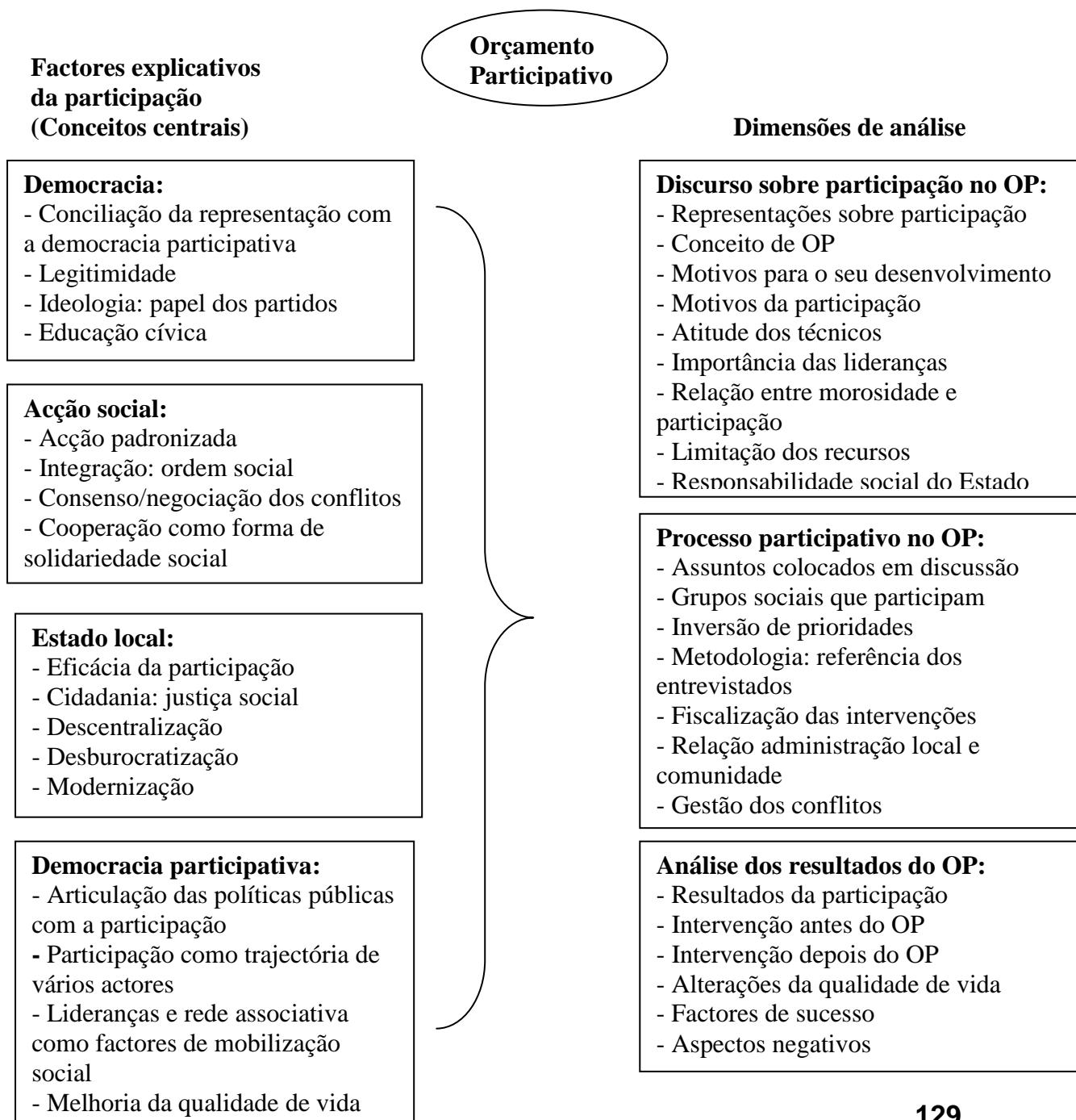
Como se referiu anteriormente o grau de participação do cidadão no OP pode assumir um carácter deliberativo ou consultivo. No caso de Belo Horizonte a opção é por um OP de carácter deliberativo enquanto o caso de Palmela adopta um OP de carácter consultivo.

## METODOLOGIA

### 1. Esquema analítico da investigação

Apresenta-se em seguida o esquema analítico que encaminha a investigação. Do lado esquerdo, evidenciam-se os factores explicativos da participação onde se registam os principais conceitos discutidos e respectivos indicadores e do lado direito as dimensões de análise que sustentam a investigação empírica ao nível dos estudos de caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e de Palmela.

**Figura 1 – Esquema analítico**



## 2. Pressupostos de investigação

Os pressupostos com que se iniciou a investigação partiram da reflexão teórica do fenómeno estudado e permitiram obter um fio condutor para a observação empírica (Quivy, 1998:119).

P1 - O recurso à participação por parte do poder político reforça a legitimidade das decisões no que se refere aos investimentos públicos, já que, incluí o conhecimento empírico de quem vive nas localidades.

P2 - A democracia participativa constrói-se através do acesso do cidadão a novos campos de poder mesmo que as decisões sejam limitadas por parte do poder eleito.

P3 – A participação no OP não é espontânea e exige o recurso a uma metodologia que motive a população e a existência de um conjunto de normas e regras que sustente a complexidade do processo participativo e garanta transparência ao nível dos resultados.

P4 – A participação na definição das prioridades de investimento municipal faz emergir novos agrupamentos sociais com protagonismo de decisão política, nomeadamente possibilita a emergência de novas lideranças e a necessidade de cooperação entre os diversos actores que têm poder no sentido de gerir os conflitos e negociar o consenso.

P5 - A motivação para a participação está directamente relacionada com a possibilidade da satisfação de necessidades das comunidades em particular as que se relacionam com a melhoria da qualidade de vida, nomeadamente ao nível das periferias e dos grupos sociais mais desfavorecidos.

## 3. Métodos e técnicas de investigação

A principal técnica utilizada na presente investigação, foi a **entrevista semi-directiva** realizada aos diversos agentes intervenientes no Orçamento Participativo de Palmela e Belo Horizonte: poder político, técnicos e lideranças locais. A opção

pelo privilégio desta técnica deve-se ao facto de ela encerrar uma vantagem sobre outros métodos – a sua flexibilidade. A ampla liberdade dada ao investigador na escolha do leque de questionamentos permite uma melhor compreensão do tema em análise, e possibilita uma clarificação das opiniões e percepções dos actores.

Por outro lado, a entrevista semi-directiva é uma técnica que permite recolher um volume considerável de informação sobre os temas a investigar, cuja análise interpretativa enriquece a pesquisa. A análise comparativa dos discursos dos entrevistados é um processo metodológico importante, na medida em que possibilita a confirmação ou infirmação de hipóteses, a verificação de regularidades e de particularidades.

As entrevistas semi-directivas foram realizadas com base nos guiões apresentados no anexo III; IV e V, tendo por base as problemáticas presentes no quadro seguinte:

**Quadro 8 – Problemáticas tratadas nas entrevistas**

Problemáticas	Agentes Entrevistados
- Motivos que levaram o governo a desenvolverem o OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Metodologia do OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Atitude dos técnicos em relação ao OP	Poder executivo Técnicos da Câmara
- Importância da participação na democracia representativa	Poder executivo Poder legislativo
- Motivos da participação no OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Obras realizadas antes do OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Obras do OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Importância das lideranças locais	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Grupos sociais que participam no OP	Poder executivo Técnicos da Câmara
- Estado tem uma maior responsabilidade com grupos mais desfavorecidos	Poder executivo Poder legislativo Lideranças locais

- Grupos com mais poder junto do Estado	Poder executivo
- Inversão de prioridades com o OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Aspectos negativos do OP	Poder executivo
	Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Factores de sucesso do OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara
- Definição do OP	Poder executivo Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Aumento de qualidade de vida com o OP	Poder legislativo Lideranças locais
- Acompanhamento das obras do OP	Poder legislativo Técnicos da Câmara Lideranças locais
- Relação com a comunidade no âmbito do OP	Técnicos da Câmara
- Dinâmica do trabalho do OP	Técnicos da Câmara
- Relação cidadão prefeitura com o OP	Técnicos da Câmara
- Relação entre morosidade e participação	Técnicos da Câmara
- OP e limitação dos recursos	Técnicos da Câmara

A selecção dos entrevistados teve como critério o serem os principais agentes políticos nos processos de decisão (poder político) e o protagonismo assumido na implementação do Orçamento Participativo (técnicos e lideranças locais). Foram realizadas as entrevistas expressas no quadro seguinte:

**Quadro 9 – Entrevistas realizadas**

Agentes entrevistados	Belo Horizonte	Palmela
Poder executivo	6	5
Poder deliberativo	_____	1
Poder legislativo	7	_____
Técnicos autárquicos	9	8
Lideranças locais	7	4
Total	29	18

Fonte: quadro realizado com base na descrição dos entrevistados (anexos I e II)

Conforme documentado, com mais pormenor no anexo I e II, as entrevistas foram realizadas em Belo Horizonte entre Junho e Agosto de 2007. Em Palmela 14 das entrevistas foram realizadas em 2006 no âmbito da participação no projecto Ur-bal<sup>10</sup> as restantes 4 para complementar e precisar algumas das questões foram concluídas em 2008.

## **Análise de conteúdo**

Face ao método escolhido na presente investigação: entrevista semi-directiva, numa primeira fase, transcreveu-se o conteúdo da audição. Em seguida, fez-se uma sinopse das entrevistas realizadas com o objectivo de reduzir o material a trabalhar e reter um conhecimento da totalidade do discurso mas também das suas diversas componentes. A organização dessa informação teve em consideração as problemáticas apresentadas no esquema conceptual.

Numa segunda fase, face a cada uma das dimensões de análise, registou-se excertos das entrevistas que facilitassem uma posterior análise. Comparou-se as respostas de cada entrevista, considerando os quatro agentes entrevistados: poder executivo; poder legislativo; técnicos e lideranças comunitárias.

Na análise dos “factores explicativos da participação” utilizou-se excertos das entrevistas que foram possibilitando uma análise e interpretação dos resultados em relação a cada uma das variáveis sobre as quais se pretendia reflectir considerando o quadro conceptual utilizado.

Em relação às dimensões de análise do “Orçamento Participativo”, fomos construindo uma análise categorial para cada uma das dimensões de análise, identificando as variáveis que definem os discursos dos entrevistados. Recorreu-se igualmente a extractos das entrevistas que contribuíram para validar a análise efectuada.

---

<sup>10</sup> Projecto Ur-bal Europa-América Latina: “Participando na governabilidade local: impacto dos Orçamentos Participativos da administração pública local”, 2006. Coordenação externa do estudo de caso da Câmara Municipal de Palmela: Cristina Granado. A realização das entrevistas no âmbito deste projecto contou com a colaboração de André Amaro Sequeira.

## Observação em Palmela

Para complementar a técnica da entrevista, recorremos à observação das reuniões do OP em Palmela em 2002 e 2003, procedendo posteriormente à análise das actas das reuniões. Esta análise permitiu-nos detectar as interacções que se estabelecem entre o poder executivo e população que participa no OP e diagnosticar os principais problemas colocados. Foi utilizada a grelha de análise expressa no quadro seguinte:

**Quadro 10 – Grelha de análise das actas das reuniões com os municípios em 2002 e 2003**

Dimensões de análise	Categorias
Tipo de participação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio à Câmara</li> <li>- Pedidos/Reclamações</li> <li>- Informações/Questões</li> <li>- Propostas/Sugestões</li> </ul>
Localização das questões	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Casa”; rua; localidade; freguesia; concelho; nacional.</li> </ul>
Prioridades de intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educação</li> <li>- Ação Social</li> <li>- Gestão e Planeamento Urbanístico</li> <li>- Recolha e tratamento de lixos</li> <li>- Rede viária e sinalização de trânsito</li> <li>- Desenvolvimento Económico e Turismo</li> <li>- Cultura, Desporto e Tempos Livres</li> <li>- Habitação</li> <li>- Rede de esgotos</li> <li>- Abastecimento de águas</li> <li>- Criação e conservação de espaços verdes</li> <li>- Protecção Civil</li> <li>- Iluminação</li> </ul>
Representatividade da intervenção	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em nome individual</li> <li>- Em nome de uma associação</li> <li>- Em nome de grupo informal</li> </ul>
Facilidade/Dificuldade de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Clareza do discurso</li> <li>- Dificuldade na exposição</li> </ul>
Grau de informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muito satisfatório</li> <li>- Satisfatório</li> <li>- Insatisfatório</li> </ul>
Atitude do município	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conflituoso</li> <li>- Cooperante</li> <li>- Distanciamento</li> </ul>
Relação com o poder	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirige-se à Presidente</li> <li>- Dirige-se aos Vereadores</li> <li>- Revela proximidade com os eleitos</li> <li>- Revela distância com os eleitos</li> </ul>
Satisfação face às respostas do poder eleito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satisfeito</li> <li>- Insatisfeito</li> </ul>
Apoio à intervenção de outros municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoia</li> <li>- Discorda</li> <li>- Indiferente</li> </ul>

## Observação em Belo Horizonte

Em Belo Horizonte procedeu-se à observação directa da Caravana das Prioridades do OP e Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias em 2008 da regional de Venda Nova. A observação permitiu verificar as interacções que se estabelecem neste processo entre os agentes envolvidos: poder executivo; técnicos da autarquia, população que participa no OP e delegados eleitos do OP e como se constroem os consensos face aos conflitos que se revelam neste processo.

**Quadro 11 – Problemáticas analisadas da observação das filmagens das etapas do OP em Belo Horizonte**

Problemáticas	Agentes envolvidos
Metodologia de organização das reuniões com a população e fórum de decisão final com os delegados do OP	Poder executivo; técnicos da câmara; municíipes
Problemas colocados à discussão	Técnicos da Câmara; municíipes
Processo eleição delegados do OP	Municíipes
Metodologia de participação da caravana de prioridades	Técnicos da Câmara; delegados do OP
Argumentados apresentados pelos delegados do OP sobre a prioridade das obras	Técnicos da câmara; delegados do OP
Conflitos e consensos	Técnicos da câmara; delegados do OP

## Análise documental

Recorreu-se igualmente à análise documental das seguintes fontes:

- Constituição e legislação referente ao quadro legislativo sobre a participação. Fontes específicas das câmaras objecto de estudo: Boletim Municipal; Guia do Orçamento Participativo; grandes opções do plano (Plano de actividades e orçamento); documentos de balanço das obras e acções municipais, por localidade; Planos regionais de empreendimentos do Orçamento Participativo; intervenções públicas dos Presidentes de câmara; informações técnicas, despachos, relatórios, actas de reuniões e inquéritos realizados no âmbito do Orçamento Participativo.
- Dados estatísticos publicados no site do Observatório nacional e internacional do OP; documentação da rede 9 – Ur-bal e boletins informativos de estudos sobre o OP.

## IV – ESTUDO DE CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

### 4.1. Administração local no Brasil

#### 4.1.1. Contextualização histórica

O sistema político brasileiro foi bastante instável durante a maior parte do século XX devido sobretudo à competição entre as elites. Entre 1930 e 1945, caracterizou-se por ser uma forma autoritária de corporativismo, na qual tanto os direitos políticos e civis como as eleições regulares estiveram suspensos. Entre 1945 e 1964, o regime político dominante foi uma forma instável de populismo semidemocrático. Entre 1964 e 1985, o Brasil sofreu a sua pior experiência autoritária: o congresso foi fechado duas vezes pelo regime autoritário; as eleições para presidentes foram suspensas, assim como a maior parte das garantias civis. Uma nova Constituição democrática foi promulgada em 1988 e as eleições regulares têm ocorrido desde 1989 (Avritzer, 2003).

A predominância de um modelo autoritário e oligárquico no Brasil resultou numa formação de Estado, num sistema político e numa cultura caracterizada pelos seguintes aspectos: “a marginalização política e social das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas; a “artificialidade” do jogo democrático e da ideologia liberal, originando uma imensa discrepância entre o “país legal” e o “país real” (Santos, 2002:15).

Apesar da Constituição de 1988 ter trazido importantes conquistas para o fortalecimento dos estados e municípios que se traduziram numa ampliação da participação política dos cidadãos, ela é marcado por um paradoxo: as instituições e regras formais da democracia têm de conviver com um défice social alto. No Brasil, os 10% mais ricos detêm a maior participação da renda, na ordem dos 53%, estando mais de 30% da população privada de aceder a bens essenciais, como saneamento, saúde, educação, segurança. Essa realidade exige um esforço do sector público quanto ao provimento dos serviços e bens públicos básicos (Moás, 2002).

Avritzer (2003) refere dois factores que explicam a baixa adequação da infra-estrutura de serviços públicos na maior parte das cidades brasileiras: o baixo nível de organização da população do país e a forte tradição clientelista com as suas repercussões no sistema de distribuição dos bens públicos. A vida política brasileira,

desde o século XIX, foi profundamente marcada pela presença dos mediadores políticos na distribuição dos bens públicos. No âmbito social uma das piores consequências do fortalecimento das oligarquias locais em virtude do federalismo foi o desenvolvimento do coronelismo – fenômeno sociopolítico identificado com o privatismo no exercício do poder local (Moás, 2002).

Em 1964, com a instauração da ditadura militar por um período de vinte anos, suspende-se o processo de democratização da sociedade brasileira. Pode-se referir que este facto significou um retrocesso histórico, dado que significativas modificações já haviam sido realizadas no sentido de conter o poder oligárquico.

“Somente nos anos 1970 começou a ocorrer um processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político. As associações comunitárias proliferaram como parte de um movimento associativo generalizado de reacção ao autoritarismo. (...) Elas reivindicaram autonomia organizativa em relação ao Estado, elas questionaram a presença de mediadores políticos e elas questionaram uma tradição de considerar serviços urbanos um favor a ser oferecido pelo Estado. (...) Novas formas de acção colectiva emergiram no decorrer do processo brasileiro de democratização. Ao nível urbano novas associações comunitárias surgiram, botando em questão o padrão disponível de relação entre Estado e sociedade e introduzindo elementos de renovação cultural, tais como a organização democrática ao nível local” (Avritzer, 2003:476).

Esta revitalização do poder local e a descentralização política e administrativa em muito contribuíram para aumentar o compromisso dos governantes com a questão social, incentivando as políticas de participação, já que estas são consideradas um factor de inclusão social.

A Constituição Federal valorizou o poder de decisão dos Municípios, o que proporcionou uma melhoria considerável na prestação de serviços básicos, como a saúde, educação, transporte, habitação e saneamento na esfera local. A partir do art. 29, a Constituição Federal preservou a autonomia municipal no que concerne à sua organização – através da possibilidade de elaborar a sua própria lei orgânica -, bem como financeiramente já que praticamente duplicou a carga tributária na arrecadação dos tributos nacionais.

“Sucintamente, pode-se afirmar que a maior parte das leis orgânicas estão pautadas nas seguintes premissas: “gestão democrática e participativa da cidade, implicando a adopção dos princípios da soberania popular, da descentralização inter-

e intragovernamentais do processo decisório, especialmente no que concerne ao orçamento e à democratização do acesso às informações sobre os problemas urbanos e a acção do governo. (...) Universalização do direito urbano – identificado como acesso universal à habitação e aos serviços de transportes, ao saneamento básico, nele entendido drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, colecta e destinação dos resíduos sólidos, saúde, educação, cultura, desporto e lazer” (Moás, 2002: 50-51)

#### **4.1.2. O Poder Municipal e a participação no Brasil: contextualização legislativa**

O poder executivo municipal brasileiro é exercido pelo prefeito (sistema presidencialista). Para ajudá-lo na direcção do município, ele conta com os secretários municipais, encarregados dos vários sectores administrativos e com o aparelho técnico-administrativo e seus directores. Ambos são de livre escolha do prefeito, ou seja, não são eleitos, permanecendo no cargo enquanto o prefeito achar conveniente. O prefeito e o vice-prefeito são eleitos simultaneamente com os vereadores, pelo mandato de 4 anos.

É ao executivo municipal que compete elaborar, propor e executar anualmente o orçamento municipal.

O vereador é eleito e é o agente político que actua no âmbito dos municípios, a nível legislativo, conforme a forma de governo constitucional na Câmaras. No Brasil, ele tem actividade legislativa e parlamentar (Janaína, 2007). É à câmara dos vereadores que cabe o poder de fazer emendas e de aprovar, ou não, o orçamento.

A Constituição de 1988 no Brasil consolidou novos mecanismos de participação popular, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em diversas áreas como Saúde, Educação, Assistência Social, Criança e Adolescente. Estes Conselhos devem ser compostos por igual número de representantes do Governo e da Sociedade Civil, e devem orientar as decisões sobre as políticas públicas, uma vez que são deliberativos e não meramente consultivos (Lacerda, 1998).

É conveniente notar que a expansão da participação política, apesar de ser associada à legitimidade das democracias, bem como à sua estabilidade e desenvolvimento, parece depender do valor que lhe é atribuído pelos governantes. Estes podem impedir a expansão das normas democráticas e negar a implementação de políticas de participação por parte dos eleitos que se consideram automaticamente

com legitimidade para decidir conferida pelo acto eleitoral e não pela participação e “inspecção” pública *a posteriori* das eleições.

Lacerda (1998) salienta que no caso do Brasil a participação do cidadão não significa necessariamente uma ampla democratização da gestão pública de forma imediata ou linear. As experiências êxitos sobre este ponto de vista são resultado de um conjunto de factores, entre os quais se destacam a tradição associativa do município e a vontade política de governantes comprometidos com a socialização do poder.

#### **4.2. Caracterização geral do município de Belo Horizonte**

**Figura 2: Foto 1 – Belo Horizonte**



Foto: [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)

Belo Horizonte, fundada no final do século XIX é a quinta metrópole mais populosa do Brasil. Localizada na Região Sudeste do país é a capital do Estado de Minas Gerais. A sua extensão é de 330 km<sup>2</sup>. Foi a primeira cidade planeada do Brasil. Como capital dos mineiros atraiu grandes contingentes populacionais de baixa renda do campo para a cidade. O planeamento original não acompanhou a procura, tendo surgido as áreas centrais e na periferia da cidade inúmeras favelas (Ananias, 2005:41).

A população de 2.350.564 habitantes representa 50% da população da Região Metropolitana de Belo Horizonte (são 34 municípios que somam 4.786.369 habitantes). A população de Belo Horizonte é 100% urbana e representa 12% da população de Minas Gerais. O município é dividido em nove Administrações

Regionais (Barreiro; Centro-Sul; Leste; Nordeste; Noroeste; Norte; Oeste; Pampulha; Venda Nova), que se subdividem em 81 Unidades de Planeamento.

O PIB *per capita* é de 32.079,35 euros e a renda média é de 285,71 euros. A principal actividade económica é a prestação de serviços. O IDH, Índice de Desenvolvimento Humano municipal é 0,839, o 71º IDH do país e o índice de desemprego é de 15,5% da população economicamente activa.

Moram em vilas e favelas 512.529 habitantes, 230 mil não têm rede de esgoto, 10.650 famílias residem em áreas de risco e 50 mil não possuem habitação. Quanto ao aspecto da vulnerabilidade social, Belo Horizonte conta com 202.431 habitantes abaixo da linha da pobreza. Cidade de contrastes possui áreas que apresentam altos índices de qualidade de vida urbana e outras com graves problemas sociais e urbanos, contabilizando 248 vilas, favelas e conjuntos habitacionais (Ur-bal, R9-A6-04, 2007:5).

**Figura 3: Foto 2 – Zona Centro sul de Belo Horizonte**



Foto: Forista Guto, zona centro sul de BH

**Figura 4: Fotos 3 e 4 – Favelas da zona leste e vila porã de BH**



Fotos: Cristina Granado

Nos últimos anos, Belo Horizonte praticou uma administração que concilia gestão compartilhada, inclusão social e respeito pelo equilíbrio financeiro. A gestão compartilhada é exercida por meio de projectos que têm tido uma visibilidade nacional e internacional, como o Orçamento Participativo, os Fóruns e os Conselhos Municipais, em que a população, de forma democrática, legítima e autónoma, discute as suas demandas e decide qual a melhor forma de empregar os recursos públicos em obras e serviços ([www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)).

Analisa-se em seguida o processo de desenvolvimento do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Pretende-se confrontar representações e práticas dos actores com mais poder e envolvimento em todas as fases do processo: eleitos; técnicos da autarquia e lideranças comunitárias.

### **4.3. Desenvolvimento do Orçamento Participativo em Belo Horizonte**

#### **4.3.1. Enquadramento histórico**

A participação popular em Belo Horizonte (BH) emergiu nos anos 80 através de medidas de descentralização: foram criadas por lei nove administrações regionais. Nesta época, foram adoptadas duas outras iniciativas relevantes: a proposta de criação de concelhos comunitários por administrações regionais e o programa participativo de obras prioritárias que constituiu na realização de assembleias regionais com a presença do prefeito nas quais eram definidas as obras que os participantes achavam prioritárias nas suas áreas (Faria, 1996).

Com a eleição da Frente BH popular, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 1992, várias estratégias participativas foram implementadas, como, os Conselhos Municipais de Habitação, Saúde, Desenvolvimento Social. Mas o maior destaque foi dado ao OP, que começou na administração de 1993, com o prefeito Patrus Ananias. “Baseamo-nos em experiências que já vinham sendo desenvolvidas em outras administrações do campo democrático-popular, na região do Vale do Aço, em Porto Alegre e outras cidades brasileiras (Ananias, 2005:40). Antes da implementação do OP as obras eram definidas pelo poder executivo e pelos vereadores (Valadares, 2005:28).

No primeiro ano desta nova gestão, o OP simbolizou a grande mudança política no modo de governar a cidade, incentivando a população a participar nas decisões sobre o investimento dos recursos públicos a serem realizados a partir de

1994. “O OP representou, em grande medida, a materialização de princípios programáticos e propósitos democráticos amplamente anunciados pela frente política que compunha a nova administração municipal e contribuiu muito para criar uma interlocução qualificada do novo governo com a cidade (Gomes, 2005:50).

Há quatro mandatos consecutivos BH é governada por uma administração pautada pelos princípios democrático – populares e de governança compartilhada que, desde 1993, realiza, sem interrupções, o OP. Após o prefeito Patrus Ananias foi Fernando Pimentel quem liderou o processo do OP. O prefeito Fernando Pimentel acompanhou e sustentou este projecto, seja como secretário da fazenda, depois como secretário de planeamento, vice-prefeito e prefeito (Marques, 2005: 26).

São características do OP de Belo Horizonte a sua articulação estreita com o planeamento da cidade, a procura constante de aprimoramento da sua metodologia e a introdução de novas modalidades de participação, como o OP Habitação e, em 2006, o OP Digital.

#### **4.3.2. Articulação do OP com o planeamento da cidade**

“O planeamento pode ser entendido como uma forma de encarar o funcionamento, a organização e a evolução de um universo de acção e dos seus componentes (...). Inicialmente, o planeamento centrava-se na **esfera económica**, tendo depois influenciado a programação da construção de **infra-estruturas urbanas e sociais** de suporte ao processo de industrialização. O facto, de cada vez mais os planos serem territorializados e evidenciarem uma segmentação artificial deu origem à crítica ao planeamento sectorial, defendendo-se um “**planeamento integrado**” que considerasse as dimensões económicas mas também as dimensões sociais, culturais, ambientais, etc. (Guerra, 2000:109).

Estava aberto o caminho, para a presença de actores diversos, com expectativas, interesses e recursos face à problemática da intervenção. O que origina uma maior necessidade de gerir conflitos e tensões e planejar tendo em consideração a optimização dos escassos recursos. Neste contexto, Guerra (2000), introduz o conceito de “**metodologia participativa do projecto**” para denominar a metodologia de planeamento na área da intervenção social. A metodologia do projecto constitui uma viragem nas concepções de planeamento, introduzindo a

flexibilidade necessária à condução do processo de mudança social e à inclusão das dimensões da acção colectiva.

O OP de Belo Horizonte desde a sua implantação que está articulado com o planeamento da cidade, podendo ser incluído neste conceito de metodologia participativa, dada a intenção da autarquia planear com a intervenção social. O Plano Director aprovado para a cidade de BH em 1996 contemplou a criação de Unidades de Planeamento com o objectivo de construir uma referência para a distribuição dos recursos para o OP.

O Plano Director constitui-se como o principal instrumento das políticas integradas de desenvolvimento urbanístico de BH, na medida em que foi construído para pensar a cidade como um todo. Pretende ainda indicar as principais intervenções necessárias e também as grandes coordenadas para o seu desenvolvimento. Estes parâmetros estruturais, derivados do Plano Director, orientam as decisões do Orçamento Participativo no processo de definição dos investimentos a serem realizados (Ur-bal, R9-A6-04, 2007:7).

O planeamento tem estrita relação com o orçamento e, consequentemente, com o OP. O planeamento surgiu para corrigir e, sobretudo, para orientar os investimentos públicos. O orçamento é concebido porque as necessidades são ilimitadas e os recursos são escassos, o que leva à obrigação de compor todas as limitações existentes para executar aquilo que a cidade precisa. Acrescentar como variável de decisão os municíipes, através do OP, introduz-se o atendimento das suas necessidades de uma forma democrática (Marques, 2005:25).

Destacamos os dois programas da prefeitura com os quais o OP tem maior inter-relação, que são o Plano Global Específico de Vilas e Favelas – PGE, bem como o Programa BH Cidadania.

O primeiro, PGE, refere-se a um plano de ordenamento das intervenções nas áreas relativas à cidade informal e tem por objectivo orientar as acções sectoriais integradas para a sua regularização e urbanização. É elaborado com a participação da comunidade local, envolvendo um diagnóstico, as proposições, a hierarquização e o levantamento dos custos envolvidos nas soluções apontadas. O PGE aborda os aspectos jurídicos, físicos e sociais destas áreas e são estas definições aí tomadas que irão orientar as intervenções a serem aprovadas pelo Orçamento Participativo (Ur-bal, R9-A6-04, 2007:8).

O segundo, Programa BH Cidadania, constituiu-se como a principal iniciativa do governo municipal no sentido de integrar as políticas sociais essenciais voltadas para o atendimento à população residente nas áreas de maior vulnerabilidade da cidade, denominadas “Áreas Prioritárias de Inclusão Urbana e Social”. A articulação e a integração deste programa com o Orçamento Participativo, concretizam-se através de um mecanismo desenvolvido para impulsionar a aprovação de intervenções nestas áreas no processo de discussão e consiste em atribuir uma pontuação aos empreendimentos pré-selecionados que se encontram aí localizados. (Ur-bal, R9-A6-04, 2007:8).

“Na verdade, o Orçamento Participativo é uma decisão política, mas que implica um círculo virtuoso político, democrático e técnico também, em que a relação de todas estas partes e a construção de um planeamento participativo constituem o eixo central de todo o processo” (Lemos, 2005:24).

#### **4.3.3. O OP regional, OP habitação e OP digital**

Apesar da análise da presente investigação incidir sobre o OP regional, refere-se as outras vertentes do OP em Belo Horizonte, já que são várias vezes abordadas estas modalidades, quer na literatura consultada, quer pelos entrevistados.

A autarquia de Belo Horizonte define cada uma das modalidades do OP ([www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)), da seguinte forma:

O Orçamento Participativo Regional desde o seu início, 1993, destina-se à definição dos investimentos em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. A cada dois anos, os moradores encontram-se em reuniões nos bairros e assembleias regionais para escolherem através do voto directo as obras que deverão ser executadas pela Prefeitura e que estão directamente relacionadas com os seus interesses específicos. No final do processo, são eleitos os representantes que irão compor a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo - Comforça.

O Orçamento Participativo da Habitação (OBH) surgiu em 1995 é um instrumento da Política Municipal de Habitação que através da participação social discute os recursos orçamentários do município destinados à produção habitacional para beneficiar famílias organizadas em núcleos do movimento de luta por moradia. O processo do OPH tem como fim o controle da destinação das finanças municipais

com a definição de empreendimentos e benefícios para moradia social. Propõe uma dinâmica participativa e a criação de espaços para discussão e articulação de políticas públicas.

O Orçamento Participativo Digital oferece aos cidadãos maiores de 16 anos, com domicílio eleitoral em Belo Horizonte, mecanismos diferenciados de escolha dos empreendimentos do Orçamento Participativo. Iniciado em 2006 através da escolha pela internet, em 2008, agregou mais um meio de votação, o telefone, visando assim incorporar e envolver novos actores nos processos decisórios da cidade, trabalhando o conceito de colectividade e prioridade de grandes obras, ou seja, o planeamento das intervenções públicas na cidade.

Os objectivos da criação do OP Digital são a ampliação da participação popular na gestão da cidade, consolidando assim as práticas de governança participativa, utilizando transparência, inclusão social, consciência cidadã e novas tecnologias e eleger obras estruturantes para a cidade, fomentando a visão global do território. A escolha das obras colocadas à votação é feita pela Prefeitura. As obras escolhidas integram o Planeamento Municipal para o Sistema Viário são estruturantes para a cidade e estão distribuídas pelo território municipal.

#### **4.3.4. OP regional: dimensão territorial e financeira**

O Orçamento Participativo regional de Belo Horizonte, estrutura-se a partir de uma **base territorial** composta por três níveis de agregação que parte da divisão da cidade em áreas homogéneas. Estas compõem-se de 81 Unidades de Planeamento – UP, as quais, por sua vez, se agregam em 41 Sub-Regiões que se encontram nos limites das 9 Administrações Regionais, conforme quadro abaixo (Ur-bal, R9-A6-04, 2007:13):

**Quadro 12 - Dimensão territorial do OP de BH**

<b>Nome da Região Administrativa</b>	<b>Número de Sub - Regiões</b>	<b>Número de UP</b>	<b>Número de Bairros/ Vilas</b>
Barreiro	05	08	66
Centro-Sul	03	13	43
Leste	04	09	45
Nordeste	06	08	59
Noroeste	05	10	68
Norte	04	08	50
Oeste	04	07	41
Pampulha	04	10	46
Venda Nova	06	08	47
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>81</b>	<b>465</b>

Fonte: SMAPL – PBH (citado, Ur-bal, R9-A6-04, 2007:13)

É sobre esta base territorial constituída pelas UP que se dá a distribuição dos recursos, tendo em conta a população residente e o Índice de Qualidade de Vida Urbana – IQVU. Este índice expressa o acesso à oferta de bens e serviços urbanos nestas áreas, relacionados com 11 variáveis que são: abastecimento, assistência social, cultura, educação, desporto, habitação, infra-estrutura urbana, meio-ambiente, saúde, segurança urbana e serviços urbanos. Tem-se, então, a distribuição dos recursos na proporção directa da população e inversa do IQVU, levando a que as áreas mais populosas e de menor IQVU sejam beneficiárias de maior recurso.

Este enfoque territorial assegura ainda, através das normas do OP, que pelo menos uma obra seja aprovada por Sub-Região e haja, no máximo, uma indicação por bairro para que se garanta uma melhor distribuição das obras, evitando-se, assim, a sua concentração em função de possíveis factores que influenciem os resultados. Esta característica permitiu, além disto, instituir a Sub-Região Especial, de IQVU mais alto, visando incorporar a participação de sectores médios da população, ainda mantendo-se a lógica da divisão dos recursos favoravelmente às áreas mais carentes. A criação destas Sub-Regiões derivou da constatação de que moradores destas não participavam ou eram pouco participantes e, quando participavam, não conseguiam aprovar as suas demandas. Com o objectivo de considerar tais áreas com IQVU mais alto, a Prefeitura propôs um debate no sentido de atribuir um recurso específico para estas, para que também a população aí residente pudesse levantar as suas

demandas locais, demandas estas que também são da ordem do planeamento e da própria urbanização ou demandas por equipamentos. Com isso, a incorporação de sectores da população que ainda não participavam de uma forma mais efectiva do OP representou uma forma de fortalecimento da legitimidade do processo (Ur-bal, R9-A6-04, 2007:13).

A **dimensão financeira** é nesta sequência moldada pela distribuição dos recursos por Regional, para investimentos em obras e equipamentos. Os recursos investidos nas obras já concluídas extrapolam o valor inicialmente atribuído para o OP, em decorrência de aditivos que normalmente são necessários para completar os custos reais da sua execução (Urbal, R9-A6-04, 2007:16), conforme consta do quadro seguinte:

**Quadro 13 - Valor aprovado actualizado por OP 1994 ao OP 2009/2010**

OP	Valor nominal aprovado no OP	Valor aprovado actualizado
OP 1994	R\$ 15.000.000,00	R\$ 66.300.000,00
OP 1995	R\$ 18.000.000,00	R\$ 79.560.000,00
OP 1996	R\$ 27.000.000,00	R\$ 95.310.000,00
OP 1997	R\$ 27.000.000,00	R\$ 86.508.000,00
OP 1998	R\$ 15.974.186,00	R\$ 46.325.139,40
OP 1999/2000	R\$ 60.208.600,00	R\$ 166.223.902,88
OP 2001/2002	R\$ 71.500.000,00	R\$ 161.733.000,00
OP 2003/2004	R\$ 74.650.000,00	R\$ 133.160.670,00
OP 2005/2006	R\$ 80.000.000,00	R\$ 107.056.000,00
OP 2007/2008	R\$ 80.000.000,00	R\$ 97.880.000,00
OP 2009/2010	R\$ 110.000.000,00	R\$ 110.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 579.332.786,00</b>	<b>R\$ 1.150.056.712,28</b>

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planeamento/Gerência do Orçamento Participativo de BH

Os valores atribuídos pela Prefeitura de Belo Horizonte para o Orçamento Participativo têm vindo a aumentar praticamente todos os anos. Até 2009 foram investidos em torno de R\$ 1.150.056.712,28 milhões nas obras concluídas do OP Regional. Dos empreendimentos realizados destacam-se 46% de obras de infra-estrutura, concluídas, seguidas de 22% de urbanização de vilas. Os valores foram actualizados considerando-se o IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna) ([www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)).

A partir de 2001/2002 o regimento apreciado pelo Concelho da Cidade aprovou os seguintes aspectos: (Prefeitura Municipal de BH. “A cidade não acontece sem você: OP 2001/2002, SMPL, 2001).

1. Foi estabelecido o número mínimo de 10 moradores na lista de presença anexada à acta da reunião realizada nos bairros, para definição das reivindicações.
2. Ficou estabelecido uma participação mínima de 0,5% da população da sub-região na segunda rodada. Se o número for inferior à quota mínima, haverá uma diminuição proporcional dos recursos, os quais são redistribuídos às demais sub-regiões que cumpriram com a quota mínima. No caso de todas as sub-regiões ficarem abaixo da quota, as sobras retomam ao Tesouro Municipal.
3. Para participar da pré-selecção das demandas, o morador deve ter idade acima dos 16 anos e comprovar o seu endereço.
4. Passou a ser obrigatório a participação do representante da caravana de prioridades. Em caso de não comparecimento do efectivo ou do suplente, eles perdem o mandato.
5. Foi estabelecida uma nova pontuação técnica por demanda com base no IQVU.
6. Nenhuma comunidade (bairro ou vila) pode ter mais de um empreendimento aprovado.
7. No fórum regional para a escolha dos empreendimentos, cada representante recebe uma única cédula de votação, podendo votar até duas demandas por sub-região.

São critérios para a distribuição de recursos no OP:

- Distribuição dos recursos por espaço territorial regional a partir das Unidades de Planeamento – UP: quanto mais populosa a região e menor IQVU, maior volume de recursos; quanto menos populosa a região e maior IQVU, menor volume de recursos.
- Aprovação de, no mínimo, 1 (uma) obra por Sub – região e, no máximo, 1 (uma) obra por bairro.
- Exigência de taxa mínima de presença na rodada de selecção de empreendimentos no Fórum Regional do Orçamento Participativo.
- Sub – Regiões Especiais têm assegurado 10% dos recursos do OP e contam com 30% da população.
- Áreas Prioritárias recebem um peso que se traduz em factor multiplicador dos votos na segunda rodada e no Fórum Regional.

#### 4.3.5. OP regional: dimensão participativa e obras realizadas

Os participantes no OP regional vão-se dividindo pelas várias fases do processo, expressas no quadro que se segue, e que se aborda com mais detalhe no ponto seguinte:

**Quadro 14 - Dimensão Participativa OP regional**

Dimensão Participativa
<ul style="list-style-type: none"><li>- Abertura Municipal</li><li>- Assembleias Regionais de levantamento e pré-selecção de obras</li><li>- Vistorias das demandas de obras indicadas pelas assembleias</li><li>- <b>Caravana</b> de Prioridades (visita dos Delegados aos locais das obras)</li><li>- <b>Escolha</b> final das obras no Fórum Regional</li><li>- Eleição das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização – COMFORÇA no Fórum Regional</li><li>- <b>Encontro</b> Municipal de Prioridades Orçamentárias</li></ul>

Fonte: SMAPL – PBH

O processo do OP Regional começa com a convocação da população para a Assembleia de Abertura de âmbito municipal. É seguida de Assembleias Regionais, realizadas em duas fases, também abertas a todos os moradores, para o levantamento e a pré-selecção das obras demandadas. Depois de vistoriadas por técnicos da Prefeitura, estas serão conhecidas de todos os delegados eleitos. Nesta etapa, realiza-se a Caravana das Prioridades, que cumpre o objectivo de subsidiar os participantes para a realização das suas escolhas, através da visita às obras pré-selecionadas.

Realizam-se a seguir os Fóruns Regionais para a escolha das obras e a eleição da COMFORÇA – Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização. O processo encerra no Encontro Municipal com a entrega do Plano de Empreendimentos ao Prefeito por representantes da COMFORÇA (Ur-bal, R9-A6-04, 2007:14).

A participação global das várias etapas do OP ao longo de 15 anos e que esteve na origem da escolha das obras realizadas durante este período consta do quadro seguinte:

**Quadro 15 – Número de participantes no OP regional de BH**

<b>OP/Ano</b>	<b>Nº de Participantes</b>
OP 1994	15.216
OP 1995	26.623
OP 1996	38.508
OP 1997	33.695
OP 1998	20.678
OP 1999/2000	22.238
OP 2001/2002	43.350
OP 2003/2004	30.479
OP 2005/2006	38.302
OP 2007/2008	34.643
OP 2009/2010	40.967
<b>TOTAL</b>	<b>344.899</b>

Fonte: Secretaria Municipal Adjunta de Planeamento/Gerência OP de BH

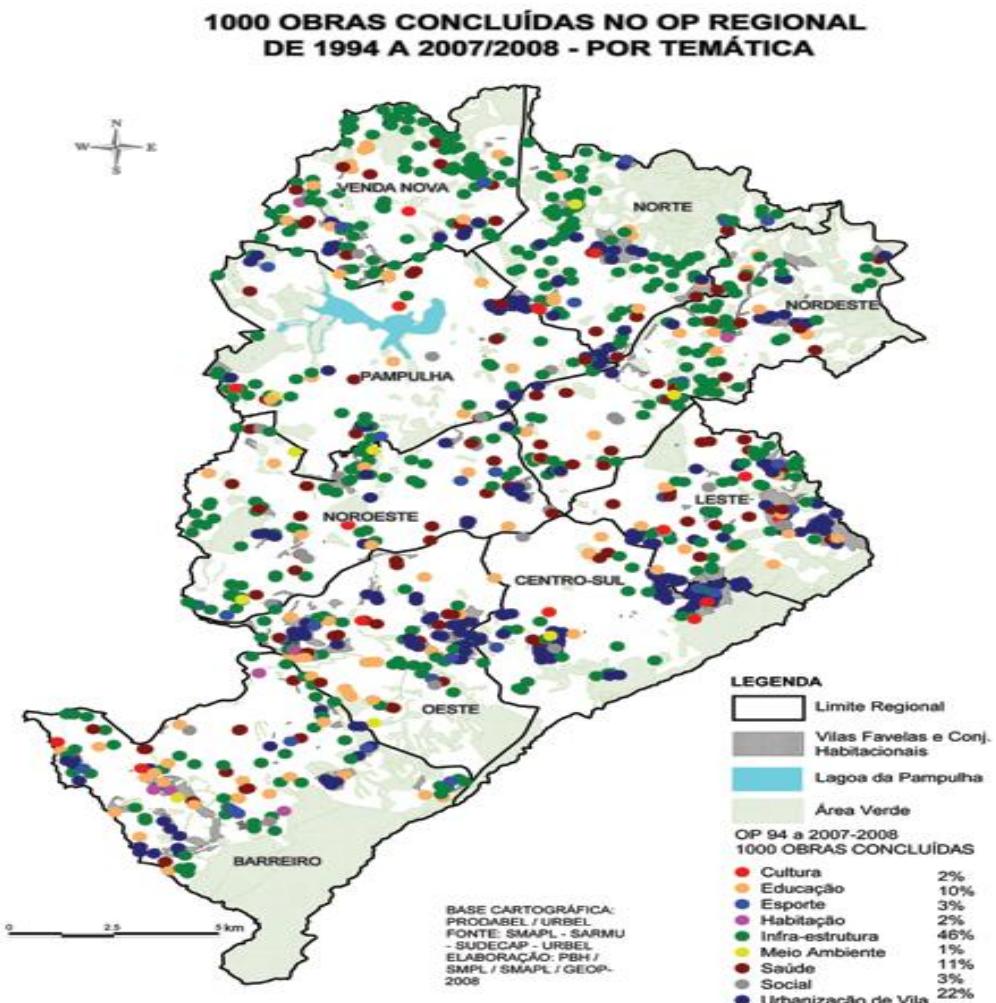
Da evolução da participação ao longo dos anos pode-se constatar que existiu uma subida significativa de 1994 a 1997, depois decresceu entre 1998 e 2000, voltando de novo a subir nos anos seguintes o que pode ser explicado, por um lado, pelo processo de discussão ter passado a ser de 2 em 2 anos de forma a dar tempo de executar as obras seleccionadas, e por outro lado, devido à confiança que se foi ganhando no processo pela sua continuidade e pelo facto das obras serem efectivamente concretizadas. “Em Belo Horizonte, dois aspectos relevantes do OP, que asseguram credibilidade ao processo, são a continuidade e a regularidade, que devem ser rigorosamente observadas. Seguramente, há pouquíssimos programas de intervenção urbana pública continuada ao longo do tempo” (Marques, 2005:26).

A prefeitura de BH não dispõe de dados relativamente à caracterização social dos participantes no OP (género, idades, profissão, escolaridade, rendimentos).

No entanto, podemos referir, com base nas obras escolhidas, que são os grupos sociais mais desfavorecidos que participam com um maior número de pessoas no OP. Na sua maioria, as obras escolhidas são de infra-estruturas e urbanização de favelas, assim como são as pessoas de mais baixa renda as mais beneficiadas das obras do OP. Avaliações produzidas pela Prefeitura de Belo Horizonte e por estudos externos a ela associados confirmam os resultados quanto à inversão de prioridades a favor da população mais carente. Os dados sobre perfil de renda dos responsáveis por domicílios directamente beneficiados pelos empreendimentos do OP demonstram que aproximadamente 60% destes têm renda igual ou inferior a 3 salários mínimos (Gomes, 2005:60).

No mapa seguinte podemos ver a localização das obras do OP e temáticas dessas obras por regional:

**Figura 5 - Mil obras OP regional**



Como primeira aproximação, para identificar e quantificar as populações directamente beneficiadas pelos empreendimentos do OP, é tomado como parâmetro a distância média de 500 metros, ou menos, entre os domicílios e a localização de uma, ou mais obras do OP. A partir desta referência constata-se que 1.779.883 pessoa, ou seja, que correspondem a 79,78 % da população de Belo Horizonte, se encontra a esta distância média de uma obra do OP (Gomes, 2005:56)<sup>11</sup>.

Retomando ainda a questão da renda, a faixa dos responsáveis por domicílios que recebem de 5 a 10 salários mínimos, beneficiados pelas obras do OP, atingiu

<sup>11</sup> Informações baseadas em dados trabalhados internamente pela PBH com metodologia desenvolvida na Secretaria Municipal de Coordenação das Políticas Urbanas e Ambientais – SCOMURBE.

20% do total, com 89.823 dos responsáveis por domicílios. Este dado expressa o aspecto da abrangência dos resultados quanto à questão distributiva promovida pelo OP, pois indica a aferição de ganhos directos ou indirectos também para os sectores médios da população (Gomes, 2005:60).

No quadro seguinte podemos observar as áreas temáticas das obras escolhidas através da participação no OP:

**Quadro 16 - Áreas temáticas escolhidas através da participação no OP**

Áreas temáticas	Obras	%
Infra-estrutura	494	41,72
Urbanização de favelas	308	26,01
Saúde	123	10,39
Educação	118	9,97
Desporto	47	3,97
Assistência Social	39	3,29
Meio Ambiente	20	1,69
Cultura	19	1,60
Habitação	16	1,35
<b>Total</b>	<b>1184</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SMAPL – PBH (Urbal, R9-A6-04, 2007:15).

De uma forma mais específica, as temáticas das obras do Orçamento Participativo mais escolhidas pelas populações, por ordem decrescente são as seguintes:

1º. - **Infra-Estruturas** (tratamento de fundo de vale; canalização de córrego; drenagem; abertura de vias; pavimentação; Contenção de encosta/tratamento de ravina; Construção de escadaria; construção de ponte e Urbanização de vilas (Elaboração do Plano Global Específico (PGE); urbanização de becos (drenagem, contenção, pavimentação).

2º. – **Saúde** (Construção de centros de saúde; ampliação e reforma de centros de saúde; Equipamento para centro de saúde; desapropriação/aquisição de terreno.

3º - **Educação** (Construção de escola municipal; ampliação de escola municipal; aquisição de equipamento para escola municipal; cobertura de esquadra em escola; construção de auditório; desapropriação/aquisição de terreno).

4º - **Desporto** (Construção/ampliação de centro desportivo; construção de quadra desportiva; construção de muro e vestiários em campo de futebol; construção de área de lazer; construção de praça).

5º - **Assistência social** (Desapropriação/aquisição de terreno; construção de abrigos, albergues e repúblicas; áreas de convivência, criação ou revitalização de praças infantis para a promoção da convivência familiar e comunitária; construção de centro de dia de base regional para os idosos) e cultura (Construção de centro de cultura; desapropriação/aquisição de terreno).

6º - **Meio ambiente** (Construção de parques ecológicos).

7º - **Cultura** (Construção de centro de cultura; desapropriação/aquisição de terreno).

8º - **Habitação**.

Percorrendo a cidade, pode-se encontrar vários cartazes anunciando obras do OP, onde consta a obra a realizar, o montante do investimento, o número de empregos gerados e o prazo de execução da obra. As fotografias seguintes, retratam essa realidade, tendo a terceira fotografia, como exemplo, a obra anunciada já concluída:

**Figura 6: Fotos 5, 6, 7 – Exemplo de cartazes anunciando obras do OP**



**Figura 7: Foto 7**



**Figura 8: Foto 8 – Exemplo obra OP**



Fotos: Cristina Granado



(Foto: Prefeitura BH; Fonte: [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br))  
O que foi feito: construção de Centro de Lazer Bairro Minas caixa  
Com quadra polidesportiva, pisos cimentados e paisagismo.

## **4.4. Metodologia do Orçamento Participativo**

### **4.4.1. Contextualização institucional**

Os objectivos do OP segundo a prefeitura são: “Garantir o exercício activo da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas; garantir o redireccionamento do governo municipal para a inversão de prioridades através do atendimento das necessidades sociais básicas e de procedimentos democráticos; valorizar e envolver as entidades organizadas de BH, como as associações de moradores, sindicatos, grupos culturais, grupos de jovens, comissões e conselhos sectoriais; envolver o maior número de pessoas de forma directa e indirecta na discussão sobre prioridades de investimento em BH; democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da prefeitura, especialmente as relações entre receitas e despesas; garantir o direito à informação ampla sobre a administração pública concebido como um direito social básico” ([www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)).

A dinâmica do Orçamento Participativo regional consiste em realizar bianualmente plenárias com a população nas nove regionais da cidade, para a definição de empreendimentos a serem executados pela Prefeitura de Belo Horizonte. Este processo realiza-se por meio da escolha de delegados que definem até 15 empreendimentos por regional, totalizando 135 empreendimentos para toda a cidade.

Antes do início do processo a prefeitura torna pública as directrizes - documento que visa uniformizar procedimentos e trazer orientações, definições e regras de cada política sectorial e também a metodologia - que contém as regras de funcionamento de cada etapa do OP (exemplo, destes documentos anexos 7 e 8). Ao nível dos órgãos da Prefeitura envolvidos temos: a Secretaria Municipal Adjunta de Planeamento que é a executora do OP e participam da sua realização a Gerência do Orçamento Participativo (GEOP); Gerência do Orçamento Participativo Regional (GEROP); a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – Urbel, responsável pela execução das obras nas zonas especiais de interesse social e a Sudecap, responsável pela execução de obras nas demais zonas da cidade conforme definidas no Plano Director. Também participam todas as Secretarias, Empresas Públicas, Autarquias e Fundações Municipais através da formulação das Directrizes do OP. O monitoramento do Orçamento Participativo é feito pelas Comforças e pelo Grupo Gerencial do Orçamento Participativo - GGOP.

As Comforças, como já se fez referência, são eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias e nas suas reuniões mensais todos os envolvidos no OP participam, prestando informações sobre o andamento das obras.

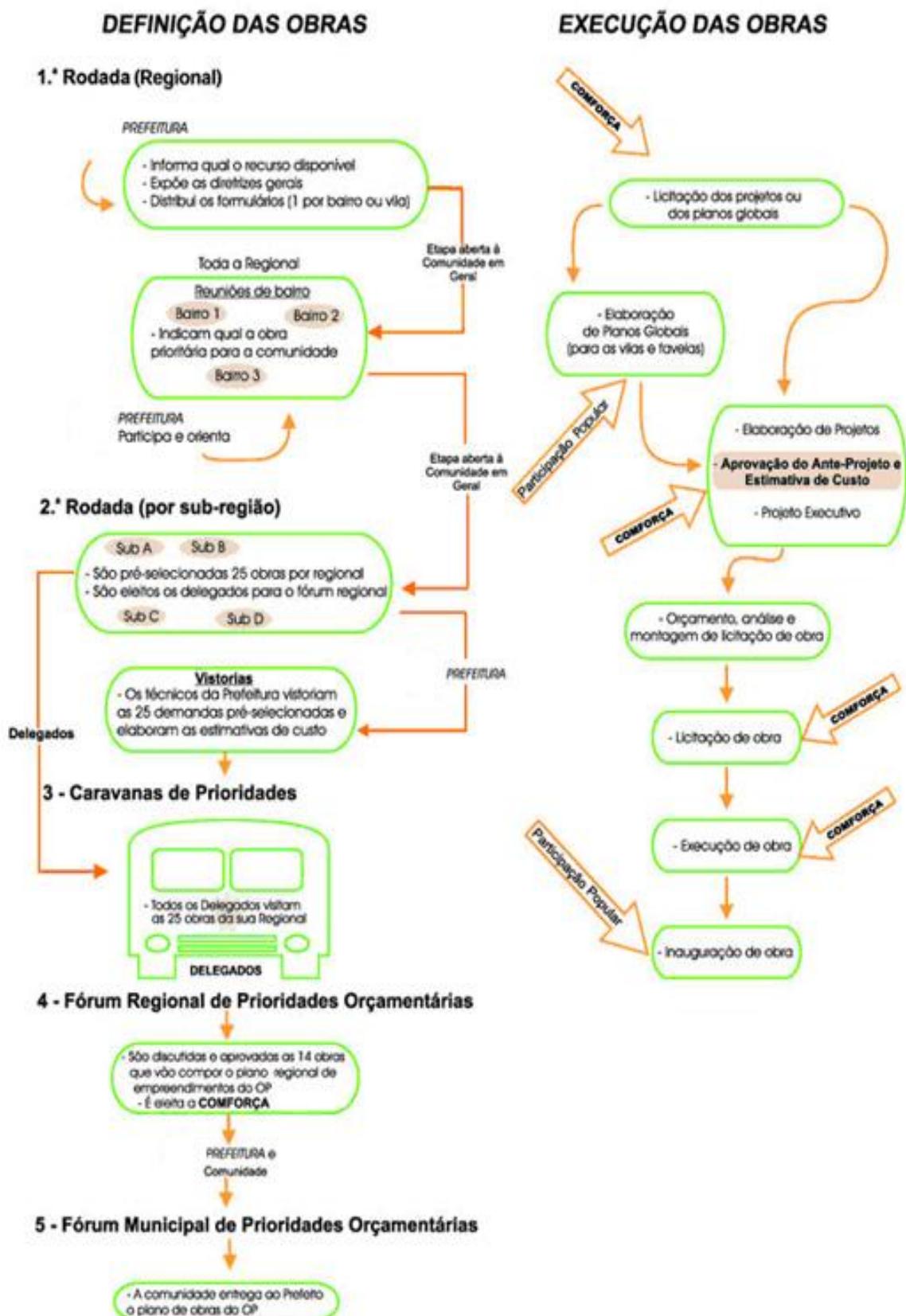
O Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GGOP), composto por representantes da Prefeitura, tem como objectivo monitorar a execução dos empreendimentos, informar sobre o andamento das obras, equacionar eventuais problemas e propor directrizes para o processo do OP.

Fazem parte deste grupo gerencial as secretarias municipais de Planeamento, Orçamento e Informação (SMPL) e a adjunta de Planeamento; de Política Urbana (SMURBE) com as suas adjuntas e as suas empresas e/ou autarquias municipais (Meio Ambiente, Regulação Urbana, Habitação, SUDECAP, SLU, BHTrans, Fundação de Parques Municipais, URBEL); de Política Social e suas adjuntas (Assistência Social e Desporto); de Educação (SMED); de Saúde (SMS); Fundação Municipal de Cultura e todas as nove Secretarias Municipais de Administração Regional.

#### **4.4.2. Processo de definição e execução das obras: rodadas, caravana e fórum regional**

Como se referiu anteriormente e se pretende agora detalhar, o OP de Belo Horizonte segue um conjunto de etapas que são repetidas de dois em dois anos e começam com a abertura municipal. Esta etapa é onde a autarquia com a presença do Prefeito convida toda a cidade para a abertura dos trabalhos, tornando público o valor orçamentário a ser disponibilizado para toda a rodada do OP. É um momento essencialmente simbólico que visa iniciar mais um processo do ciclo do OP.

Figura 9: Fluxograma - Definição e execução das obras do OP



Fonte: [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br)

**Quadro 17 – Etapas do OP em Belo Horizonte**

<b>Etapas</b>	<b>Participantes</b>	<b>Actividades</b>	<b>Tipo de Participação</b>
<b>1<sup>a</sup> rodada (assembleia regional)</b>	Moradores das sub-regiões. Representantes de associações comunitárias e entidades organizadas. Secretário de coordenação de gestão regional e equipa da prefeitura	Esclarecimento sobre o orçamento municipal. Prestação de contas dos OPs anteriores. Apresentação do montante de recursos para investimento na região. Apresentação das directrizes gerais. Distribuição do formulário para levantamento e descrição das prioridades.	Directa
<b>Reuniões nos bairros</b>	Moradores e representantes de associações e entidades organizadas. Secretário de coordenação da gestão regional quando solicitado.	Definir o empreendimento a ser reivindicado.	Directa
<b>2<sup>a</sup> rodada(assembleia sub-regional)</b>	Moradores das sub-regiões. Representantes de associações comunitárias e entidades organizadas. Secretário de coordenação da gestão regional e e equipa da prefeitura.	Pré-selecção de 25 empreendimentos por região. Eleição dos representantes para o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.	Directa
<b>Estimativas de custos</b>	Técnicos da Urbel e da Sudecap. Representantes dos moradores.	Vistoria de cada empreendimento solicitado e estimativa de custos.	Indirecta
<b>Caravana de prioridades</b>	Representantes eleitos na 2 <sup>a</sup> rodada. Secretário de coordenação da gestão regional e equipa da prefeitura.	Visita a todos os locais com solicitação de obras.	Indirecta
<b>Fórum Regional</b>	Secretário de coordenação da gestão regional e equipa da prefeitura. Representantes eleitos na 2 <sup>a</sup> rodada para o fórum regional.	Discussão e aprovação do Plano regional de obras – 14 empreendimentos por região. Eleição da CONFORÇA	Indirecta
<b>Encontro municipal</b>	Prefeito municipal e equipa do governo. Representantes que participaram do OP.	Entrega ao Prefeito dos Planos Regionais de Obras.	Indirecta

Fonte: Plano Regional de empreendimentos Orçamento Participativo 2003/2004, Prefeitura Belo Horizonte

## Rodadas do OP

O número de participantes por rodada consta do quadro seguinte:

**Quadro 18 - Participação por rodadas no Orçamento Participativo de 2003 a 2008**

	<b>2003/2004</b>	<b>2005/2006</b>	<b>2007/2008</b>
1 <sup>a</sup> rodada – presenças	5.903	5.354	4.189
2 <sup>a</sup> rodada – presenças	22.221	28.337	25.230
Delegados eleitos para o Fórum	2.018	1.961	2.115
Fórum regional – Delegados presentes	1.655	1.500	1.724
Fórum regional – Delegados eleitos para a Comforça	298	364	331

Fonte: adaptado Plano Regional de empreendimentos OP 2003/2004; 2005/2006; 2007/2008

Pode-se observar que é na segunda rodada que participam mais pessoas. Este facto, pode ser explicado por ser neste momento que se seleccionam os empreendimentos e elegem os delegados para participar na caravana e fórum onde vão ser votadas as obras que vão ser efectivamente concretizadas. Como o número de participantes condiciona o número de delegados as comunidades motivam-se mais para participar porque sabem que da sua participação pode depender a “conquista” de obras.

De facto, a primeira rodada, de carácter Regional, tem um carácter informativo e operacional na medida em que é o momento onde se distribuem os formulários para a escolha das obras. Da observação realizada, constatou-se que é uma etapa “pacífica” por parte das comunidades, onde quem lidera o processo é a prefeitura. Apresentamos, em seguida foto do encontro da primeira rodada da regional de Venda Nova:

**Figura 10: Foto 9 – Primeira rodada do OP da regional de Venda Nova**



Fonte: [www.pbh.gov](http://www.pbh.gov)

Antes da segunda rodada, existe a discussão nos bairros das obras a apresentar, tendo aqui as lideranças comunitárias um papel fundamental. A prefeitura só intervém se for solicitada. Neste período, são preenchidos os formulários e entregues aos serviços técnicos da prefeitura para que estes possam verificar se as propostas estão de acordo com as directrizes.

Ao mesmo tempo, através dos órgãos executores de obras da Prefeitura, Sudecap – Superintendência de Desenvolvimento da Capital e Urbel – Companhia Urbanizadora de BH, é feita a vistoria e o levantamento do custo estimado das propostas.

A segunda rodada é a mais participativa, pelos motivos já apontados. É nesta fase que se seleccionam os 25 empreendimentos por região e se elegem os representantes para o Fórum regional de prioridades orçamentárias. Apesar da presença da equipa técnica da Prefeitura, a coordenação nesta fase é sobretudo das lideranças comunitárias que trazem as propostas que discutiram nos bairros para serem aprovadas. Assim, a partir das indicações contidas nos formulários distribuídos na segunda rodada, os participantes debatem sobre as áreas e os investimentos propostos. Escolhem 3 áreas de interesse social e três investimentos por área e por sub-região.

### **Caravana de prioridades**

Segue-se, a caravana das prioridades, onde os delegados vão visitar os locais onde se propõem realizar obras e argumentam sobre a necessidade da sua realização face aos problemas vivenciados por aquelas comunidades.

**Figura 11: Foto 10 - Delegados eleitos da regional de Venda Nova participando da caravana das prioridades do OP**



Foto: Cristina Granado

O objectivo da caravana de prioridades é adquirir uma visão mais ampla das propostas e necessidades de cada região e obter mais informação para votar nas obras no fórum regional. Neste momento, é comum a prática da discussão e da negociação das obras a partir da visão do conjunto de propostas. A visualização das várias necessidades ajuda a definir as prioridades. Por exemplo, a visualização de esgoto a “céu aberto”, prejudicial à saúde pública, facilita a defesa dessa obra pelo delegado e muito provável o apoio dos outros delegados à votação nesse empreendimento.

**Figura 12: Foto 11 - Visita a uma das possíveis obras a realizar no OP 2009/2010: problema esgoto a “céu aberto”**



Foto: Cristina Granado

A argumentação do delegado, que defendeu esta obra, sintetiza-se no seguinte discurso: “Gostaria que vocês colaborassem na votação desta obra, dado que há alguns anos que tentamos realizar esta obra mas como a comunidade tem poucos moradores e idosos não tem conseguido mobilizar para passar no OP. O grande problema, para além do esgoto, é que quando há chuva provoca enchentes e sofremos muito com a inundação do esgoto. Em contrapartida do vosso apoio, nós oferecemos a ajuda da nossa comunidade, para apoiar obras das vossas comunidades” (delegado do OP que expõe a defesa da obra, Novembro de 2009)

### **Fórum Regional**

Depois da caravana de prioridades e percorridas as 25 obras propostas para aquela regional realiza-se o fórum regional de prioridades orçamentárias. Esta é a penúltima fase do processo do OP. É neste momento que se discute e aprova o plano regional de obras (cerca de 14).

**Figura 13: Foto 12 - Fórum da Regional de Venda Nova de prioridades orçamentárias**



Fotos: Cristina Granado

Nesta fase, os delegados eleitos das diversas sub-regiões, já têm realizado “acordos” no sentido de conseguirem o apoio das outras sub-regiões para as “suas obras”. Pode-se observar, que é mais um momento de troca de informação, votação efectiva das obras a realizar e dos membros que farão parte da Comforça. É igualmente, a altura para alguns “desabafos”:

“No OP uns saem rindo outros chorando. Porque no OP acontece o seguinte: a vila que mais se mobiliza, a liderança que tem mais articulação com as outras lideranças sempre passa a obra. Além disso, a liderança que entra em conflito, em briga, ela fica de fora. Nós, já é o 3º orçamento que estamos a tentar que esta obra passe. Desta vez como conseguimos um aumento de verba, conseguimos” (delegado OP – Venda Nova)

“A obra do “João” passou, houve gente que abdicou da sua obra para apoiar a dele” (delegado OP – Venda Nova).

“Houve vários acordos aqui. Nós acordámos com a UMEI de Piratininga. Mas no fundo foi bom. O nosso bairro nunca se uniu para obras, desta vez uniu-se e por isso nós ganhámos” (delegado OP – Venda Nova).

“Vocês mesmo fizeram a caminhada da caravana connosco e viram córregos a céu aberto, casas enchendo com as enchentes, becos que não passa nem uma cadeira de rodas e lá as pessoas não tiveram condições de aprovar muitas das suas obras. Parece que as obras este ano ficaram mais voltadas para a educação, UMEI, que já é obrigação do governo. Eu acho que o recurso do OP como é muito reduzido devia ser para as infra-estruturas básicas, a saúde e educação já são obrigação do governo” (delegado – Venda Nova).

O encontro municipal de prioridades orçamentárias é o último evento do processo. Conta com a participação dos representantes dos fóruns regionais, de diversas entidades da sociedade, dos vereadores, prefeito e a sua equipa. No encontro

municipal, a população entrega formalmente ao prefeito a relação das obras aprovadas. O prefeito assume perante a comunidade o compromisso de as cumprir.

#### **4.4.3. Execução das obras: fases de acompanhamento**

O processo de controlo da execução do OP é feito pelas Comforças, que são eleitas especialmente para esta finalidade. A elas compete acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária; o cronograma de obras, os gastos e as prestações de contas. Detalhar ou complementar, ouvindo a comunidade, as prioridades definidas pelo Fórum regional. Todos os meses reúnem com os técnicos da Prefeitura e secretaria do OP da regional a que pertencem. Apresenta-se em seguida a síntese de alguns pontos debatidos numa reunião da regional leste. Constatou-se que as lideranças têm um papel importante de informar a prefeitura sobre os problemas das obras assim como são uma pressão para que se cumpram os prazos e se tenha em atenção a qualidade dos materiais utilizados nas obras.

Por sua vez, a Prefeitura dirige a reunião para que todos se inteirem dos problemas uns dos outros de forma a potenciar um espírito colectivo. O técnico da prefeitura tem por função ouvir, responder e resolver posteriormente os problemas colocados:

##### **Reunião da Comforça zona Leste – Agosto de 2007**

Intervenção da Secretaria do OP da Zona Leste

Chama a atenção de que o acompanhamento das obras deve ser feito desde o começo até ao fim. Não adianta só quererem saber do processo da sua “escola” ou “rua”. Nós estamos num processo colectivo, interactivo, de conquista colectiva, ninguém elegeu a obra sozinho mas com o apoio dos outros colegas, então têm de tomar fé do que é que está acontecendo com os outros colegas. Então, eu sou da seguinte tese: vocês têm de se inteirar de todos os problemas. Então, temos de ler todos os problemas que existem e não só o problema de cada um. Depois da leitura cada liderança pode falar 3 minutos sobre a “sua” obra.

É lido um documento onde consta o andamento de todas as obras.

Deixado um espaço para colocar questões: são abertas inscrições

Ivandro: A obra 38 já começou e estão a jogar muito entulho para perto das lojas que tem ali, tem muito lixo, era preciso resolver isso.

Marília: A comunidade está muito feliz com o centro de saúde que já inaugurou. Agora, o problema é o entulho na avenida, a comunidade está doida com aquilo, a avenida está a estragar-se, agora vai começar a chuva e o entulho vai descer e aquilo vai dar dor de cabeça a vocês (prefeitura).

Zé: Reclamou do tamanho do cano que estão usando no escoamento da água fluvial, que é muito pequeno e não vai aguentar quando começarem as chuvas fortes. Sugere trocar por um maior com manilha.

Erica: Reclamou da qualidade da empreiteira, que estão concluindo acabamento das calçadas (obra de esgoto) de uma forma heterogénea, numa rua colocam uma calçada, noutra outra. Tem apenas dois funcionários, sente que existe discriminação, por ser obras em favela.

Isabel: Reclama por a obra estar atrasada. As pessoas continuam a sofrer com o lixo, as moscas, ficamos com as crianças doentes. Nós queremos que acelerem o início da obra que já foi aprovada.

João: Reclama que vão inaugurar o centro de saúde da pompeia e já têm os muros pinchados. Secretária: A comunidade tem de tomar conta, a associação local tem de cumprir o seu papel. É chamar os pais e juventude e dizer: como é que vão pinchar uma obra que é conquista da comunidade, isso é falta de educação e de cidadania. As lideranças também têm de ter um papel para isso não é só empurrar para o serviço público.

Ana: A obra da vila pura parece que agora é que vai sair mesmo. Mas esqueceram a iluminação da praça e não dá para ficar escuro.

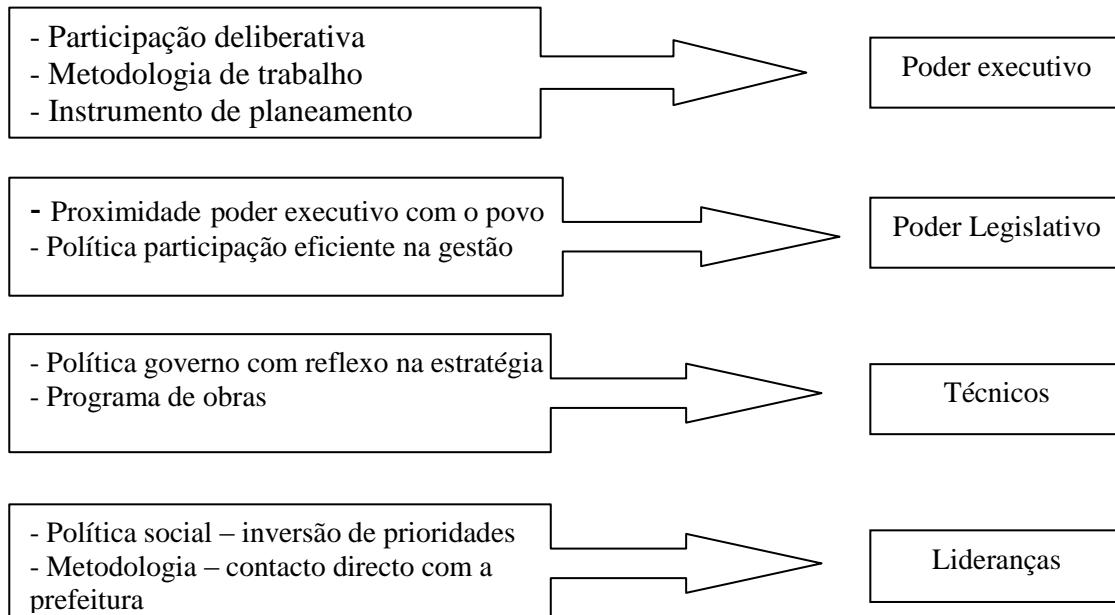
Técnico da prefeitura: A Urbel já está a fazer uma vistoria dos casos apresentados e estamos marcando agenda com os empreiteiros. Se o serviço não estiver bem nós vamos cobrar.

## 4.5 Discurso sobre a participação no Orçamento Participativo

### 4.5.1. Definição do Orçamento Participativo

Encontra-se no discurso dos entrevistados definições que enquadram o OP como uma política, metodologia ou instrumento de planeamento. Este facto não significa que exista uma contradição nestas definições, mas antes uma complementaridade das várias dimensões sobre as quais pode ser analisada esta realidade. Podem encontrar-se definições que enquadram o OP na “democracia participativa” e “metodologia ou forma de planeamento” (Wampler, 2003)

**Figura 14 - Definições do Orçamento Participativo**



O poder executivo de Belo Horizonte como principal responsável pelo desenvolvimento do OP tem um discurso unânime de uma concepção de governo que

valoriza a participação mas com poder de decisão para a população, ou seja, com uma vertente deliberativa. Esta concepção é concordante com a perspectiva de Santos (2002), quando afirma que o OP é uma emanação da teoria democrática participativa assente na ideia que o cidadão deve participar directamente nas decisões públicas.

A opção pelo carácter deliberativo da participação assenta nos seguintes argumentos:

- Estão legitimadas e são representativas as decisões das comunidades porque esse poder foi conferido pelo poder executivo legitimamente eleito;
- Perca de poder por parte dos eleitos é uma falsa questão: pessoas decidem obras locais, não retiram poder de legislar sobre a cidade aos eleitos;
- Populações escolhem obras locais na sua região onde sabem reconhecer as necessidades e dentro do planeamento da autarquia e contam com apoio dos técnicos;
- Nível decisivo é fundamental para motivar as comunidades a participar.

A questão da legitimidade das decisões quando se passa poder de decisão para a população que não foi eleita por sufrágio universal é um dos factores discutidos:

“Não vejo esse problema da falta de legitimidade. Até porque o prefeito sendo eleito tem legitimidade para construir políticas de participação e dar poder às pessoas que querem participar.” (Ent.1: poder executivo de BH)

A ideia de passar poder para as populações decidirem não é pacífica sendo sobretudo questionada pelos vereadores da oposição com o argumento que enfraquece o poder eleito. Pode-se interpretar esta atitude como a tendência dos eleitos para o monopólio da autoridade, excluindo o poder de participação do cidadão quando o acto eleitoral termina (Michels, 1989).

“A meu ver a participação com poder de decisão é uma faca de dois gumes: por um lado ela enfraquece o poder legislativo porque a população passa a fazer consulta com as lideranças. Essas lideranças têm o trabalho de ouvir as comunidades junto com os vereadores, então começa a haver uma disputa e um desgaste. Quem tem esse poder legítimo de representar o povo? A liderança ou os vereadores? (Ent.13: poder legislativo BH)

Como não é conferido à população poder para decidir sobre legislação da cidade, que continua a ser competência exclusiva dos vereadores, parece não existir sobreposições de poderes:

“Eu acho que os vereadores foram eleitos para defender as questões do povo. Então uma acção de participação não inviabiliza uma acção de um parlamentar (...). Nós não estamos disputando com o vereador no acto de estabelecer leis, nem de estar desenvolvendo tal e tal projecto, então qual é o poder que ele perdeu?” (Ent.1: poder executivo de BH)

É evidenciado no discurso do poder executivo o facto das pessoas, no geral, estarem mais preocupadas com problemas ao nível local assim como não possuírem conhecimentos sobre planeamento para decidir sobre os problemas da cidade, pelo que é necessário incluir as obras escolhidas no OP em torno do planeamento que é feito pela autarquia:

“A crítica que é feita de que as pessoas não têm capacidade de absorver o planeamento da cidade. Isso em parte é verdade. A população não nasceu para planear. Todo esse discurso de que a população não sabe, se tiver uma prefeitura que tiver capacidade de fazer planeamento para a população vai escolher as obras para a sua região em cima do planeamento que é feito.” (Ent.1: Poder executivo BH)

O processo deliberativo desenvolve o OP como uma política de participação que tem como objectivo discutir obras regionais e locais e dar poder de decisão a esse nível à população. É uma política descentralizadora que chega às periferias e dá uma oportunidade de participação directa das populações na escolha de investimentos públicos. Como metodologia é um instrumento e programa de planeamento onde a população decide a aplicação de recursos e prioridades de investimento. Para que tenha eficácia é necessário criar critérios e directrizes para organizar a participação assim como os técnicos devem fundamentar as diversas opções ao nível da concretização das obras e discutirem soluções com as comunidades.

Apesar do OP, como se verá à frente, estar muito condicionado a decisões relacionadas com obras locais, a participação das comunidades tem poder de decisão relativo à escolha e execução das obras que nunca existiu antes nas políticas públicas de Belo Horizonte:

“O OP é uma forma de governo, uma forma que o governo encontra de **trazer para a projecção pública outros actores representantes da sociedade civil e incorporar esses actores dentro do processo de gestão**. Eu acho que isso é o fundamental, a sua vertente de participação, por isso acho fundamental ser deliberativo. Acho que não dá para chamar de OP processos que são apenas consultivos. Para os actores serem incorporados de uma forma efectiva é fundamental o carácter deliberativo.” (Ent. 7: poder executivo)

“**O OP é uma política de democracia.** (...) O OP foi o que nos deu toda a discussão da cidade, de compartilhar o poder, permitiu que você fizesse várias coisas: permitiu que você cuidasse da cidade onde o OP não cuidava, por exemplo o centro, o poder tem de cuidar do centro da cidade (...) **O OP é mais destinado a pequenas obras regionais e de bairro.** É uma maneira do bairro participar senão o bairro fica de fora. É uma maneira de se estar vinculando. Porque a população de um bairro, de uma região, ela não sai mais do bairro. Ela tem escola lá, tem centro de saúde, tem tudo lá, não precisa de sair. Então, você vai melhorando aqueles locais pequenos, aquelas regiões menores.” (Ent. 1: poder executivo)

“Eu acho que é **uma concepção de governo.** É **governar com participação**, governar com proximidade, com abertura, com democracia, com poder de decisão para a comunidade, não é qualquer governante que tem esse pulso. Ele tem de ter uma formação preparada para aceitar isso e ter firmeza também.” (Ent. 5: poder executivo).

“**Uma política, metodologia, idealismo conta muito com isso**, empenho das pessoas. Quem está na linha administrativa é necessário ser idealista, ideológico. (...) E é político, é uma política de esquerda, que ultrapassa o PT, a visão socialista de esquerda mas é político.” (Ent. 6: poder executivo)

Para uma vertente do poder legislativo, mais opositora ao governo, pode-se encontrar quem se demarca mais do OP por considerar que retira algum poder aos vereadores que foram eleitos dando mais poder às lideranças locais. É uma visão que define o OP como uma iniciativa do poder executivo que visa ter uma maior proximidade com o povo. Parece estar presente nesta concepção, uma atitude mais crítica de uma prática populista do poder público (Lemos, 2005):

“O OP é uma iniciativa do poder executivo, eu como vereador, vou-lhe dar a minha visão, os governos estão aprofundando mais esses projectos, essas políticas do OP como uma forma de **ir ao encontro das bases, do povo.** (...) Por vezes desconsidera os vereadores eleitos da nossa cidade (...). Alguns vereadores até costumam dizer na hora de votar chama o prefeito para chamar a liderança para votar no meu lugar, fica atendendo a liderança e não me atende.” (Ent. 11: poder legislativo)

E outra vertente do poder legislativo mais próxima da definição do executivo, ou seja, definindo o OP como uma política de participação que acresce à administração eficiência na gestão pública porque dá voz à população mais pobre e periférica e ao mesmo tempo consegue criar uma solidariedade por parte dos sectores que já têm infra-estrutura a favor dos que não a têm. Visão já partilhada por outras investigações (Avritzer, 2003; Oliveira, 1993) quando referem o aumento de acesso a recursos públicos com o OP e consequente aumento de confiança nas políticas públicas.

“**O OP é uma política de participação popular.** É a amplitude do conceito de participação que está dando certa aqui no país. (...) Bela Horizonte foi considerada a oitava mais eficiente capital administrativa do mundo. Isso muito graças à administração mas também graças à participação que há.” (Ent. 10: poder legislativo)

“O OP é uma política que tem como preocupação a participação. (...) e foi consciente por parte da prefeitura dar mais espaço e vez a quem não tinha essa condição na cidade por isso os locais mais pobres e mais periféricos, e também com isso um sentimento dúbio mas ao mesmo tempo valoroso de sectores não se envolverem porque diziam o seguinte: não faz sentido eu disputar com um morador da região do centro sul que tem toda a infra-estrutura ir lá demandar o embelezamento de uma praça em contraposição com a vizinha dele que mora na favela aí ao lado e não tem condição de chegar dentro de casa.” (Ent. 9: poder legislativo)

Os técnicos de uma forma geral consideram o OP como uma política do governo. Reforçam a ideia da necessidade de uma reorientação do trabalho porque exige um contacto muito mais próximo com o cidadão. Ou seja, é sobretudo visto como uma política, mas que se vai reflectir na estratégia e metodologia dentro da Prefeitura:

“Na minha opinião o OP é uma plataforma política, uma plataforma de actuação política do governo. Vai-se reflectir **na estratégia, na metodologia**, no programa, no investimento, e isso reorienta todo o trabalho dentro da própria prefeitura.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

A definição do OP assenta na ideia de este se desenvolver como uma **metodologia de trabalho** e um **instrumento de planeamento** que para além do poder político incorpora também a sociedade civil.

O poder executivo desenvolve a ideia de que o OP começando por ser uma política de governo para ser executada tem de se transformar numa metodologia de trabalho dentro do planeamento da autarquia. O que acresce é que é uma política que transfere algum poder de decisão às comunidades que decidem uma verba para obras que acaba por inverter o ciclo de decisão que neste caso vem do povo para o poder.

“O OP é um **instrumento de planeamento** que incorpora em si a possibilidade um planeamento que inclua para além do poder público também a sociedade civil organizada. Então ele é um instrumento de planeamento que inclui a participação popular que define a locação de recursos. Primeiro o OP começou por ser uma política do governo e depois transformou-se num instrumento de planeamento e participação.” (Ent. 3: poder executivo)

“A análise que eu faço do OP é que é senão o mais importante é dos mais importantes programas que a prefeitura tem. Porque ele abrange todos os sectores, ele mexe com a saúde, mexe com a educação, mexe com a estrutura urbana, com a cultura. E além disso o que eu acho que é o diferencial, **que o diferencia de qualquer outra experiência é a participação popular**, que ela se dá de uma forma efectiva, não só através da Comforça mas na participação das comunidades na escolha e decisão do investimento. Esse acho que é o factor fundamental. A obra não vem mais como uma prioridade de cima para baixo, pelo contrário, ela vem de baixo para cima. A prioridade é dada pela comunidade” (Ent. 2: poder executivo)

Do ponto de vista dos técnicos é referido que consideram o OP como uma possibilidade de abertura da escolha de empreendimentos à população, com uma parte do orçamento que o governo tem para executar obras, o que permitiu uma inversão de prioridades. Realçam a importância de criar critérios que sustentem o processo. De uma forma muito técnica o OP é considerado um **programa de obras**:

“Se você pegar à letra o orçamento são os recursos que o governo tem para executar a obra. **O OP é quando todos participam na escolha dos empreendimentos**, isso de maneira bem técnica, empreendimentos que beneficiam toda a colectividade. E aí você cria os critérios, quem necessita mais tem mais pontos. Escola onde precisa de escola, centro de saúde onde precisa de centro de saúde. Centros de cultura e desporto e por aí vai. (...) A população não vai decidir o Orçamento do governo mas a destinação de alguns recursos.” (Ent. 16: técnico da prefeitura)

“Como a nossa parte de intervenção é uma parte executora, é uma parte técnica, para a gente ele é **um programa de obras**. Como cidadão eu diria que é uma política pública, ele tem um viés político que a administração chama de **inverter prioridades**, de dar essa marca ao governo que está aí. E houve mesmo essa inversão. Essas intervenções que se fizeram em vilas e favelas pelo OP são fantásticas.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

As lideranças reforçam a ideia do OP como uma **metodologia** que permite contactos mensais com a prefeitura e a participação constante da Comforça (lideranças) no processo de decisão. Esta perspectiva, remete para o que Genro (2005) denominava “transformação social”, isto é, um potencial de aprendizagem que através da interacção permite educar e transferir poder para os participantes.

“Acho que **o OP é uma metodologia** que funciona bem. De dois em dois anos a abertura do processo com as rodadas e com a Comforça sempre actuante, temos reuniões mensais, todas as segundas feiras de cada mês, cada regional na sua regional, eu participo do noroeste e tudo é decidido com a participação da Comforça.” (Ent. 28: liderança).

Há um conjunto de opiniões, sobretudo ao nível das lideranças, que enquadram o OP como uma **política social** que visa inverter prioridades a favor das populações mais desfavorecidas e as que residem em zonas periféricas, da cidade. Referem que a prefeitura chega a localidades onde antes do OP não chegava, descentraliza e conta com a participação das comunidades para a definição das obras mais necessárias nos seus bairros. Qualquer pessoa independente do grupo social a que pertence pode participar. Ganha a obra quem participa mais, a participação é pois “premiada” pelos critérios do OP.

Os aspectos referidos são conducentes com elementos que segundo Santos (2002) caracterizam o OP: todos os cidadãos têm o direito de participar; a

participação é dirigida por um conjunto de regras e os recursos são distribuídos através de métodos objectivos.

**“Eu diria que o OP é a prefeitura conseguiu chegar na periferia da periferia.** É uma política social e de descentralização. Eu acho que é o único caminho, é onde as pessoas começam a participar e a intervir na política. O OP dá uma oportunidade à comunidade de interferir. Ela destina um certo recurso para as pessoas dizerem o que fazer com aquele recurso, então é uma participação directa. Ela já vota directo na obra que ela quer. Então ela descentraliza. O OP é a única experiência que eu tenha visto que faz com que as camadas mais populares, mais pobres participem das políticas públicas de facto. Não como pedintes mas como pessoas que através da sua participação se envolvem” (Ent. 25: liderança)

**“O OP significa participação** mas não participação de secretários e perfeitos mas do moço, do velho, da criança, do analfabeto, do estudado. Basta abrir a boca e expressar.” (Ent. 28: liderança)

**“O OP já diz tudo, é a participação popular,** é onde a comunidade se reúne e discute o orçamento, aquilo que vai ser melhor para todos. **Então é uma fala popular,** é um orçamento em que todos precisam dele, é as obras que todos precisam. E os grupos que têm mais participação é que ganham a obra, porque há a contagem dos votos para ganhar a obra, se eu na minha obra não tiver aquele total que eles pedem no documento eu não ganho a obra por isso é que é o interesse participativo de todos. Eu tenho de levar a minha comunidade, eu tenho de discutir, eu tenho de falar o porquê. É a participação mesmo da população com a prefeitura, com a política.” (Ent. 23: liderança)

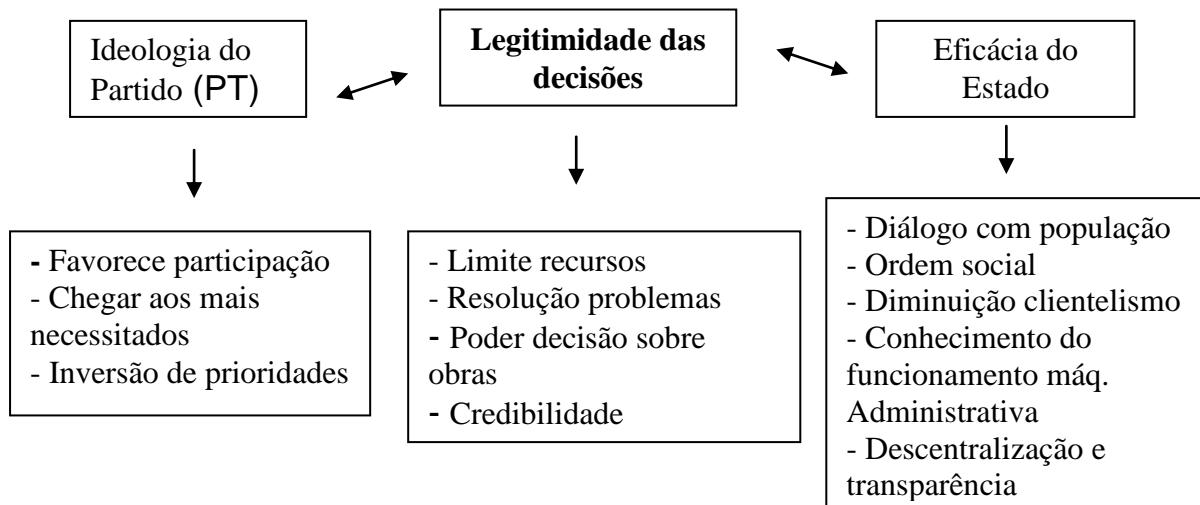
**“O OP é um órgão da prefeitura municipal** que desenvolve esse **trabalho no sentido de contemplar as pessoas de menores poderes aquisitivos** e uma forma também de estar ligada às comunidades mais carentes. Isso porquê? As pessoas mais carentes, a periferia, digamos assim, muitas das vezes elas não tinham assim um acesso directo às pessoas com quem reivindicar essas benfeitorias. Ao passo que com a operação do OP as pessoas ficam mais próximo das secretarias, dos vereadores, e outras autoridades envolvidas no assunto para que ele seja contemplado.” (Ent. 24: liderança)

#### **4.5.2. Motivos que levam o poder executivo a desenvolverem o Orçamento Participativo**

Os motivos evidenciados para o poder executivo desenvolver o OP transmitem uma preocupação central que é a do reforço da legitimidade das decisões. A verdadeira legitimidade democrática implica que os governados escolham livremente os governantes e participem em decisões das políticas públicas (Touraine, 2004). Também, como já se referiu, na interpretação de Lipset, a participação política constitui um valor associado à legitimação das transformações estruturais introduzidas pelos governantes, as quais, em função do grau dessas transformações tendem a desejar e a requerer, de forma controlada ou não, elevados níveis de intervenção dos cidadãos. A exclusão de largos sectores da população da arena

política constitui um factor de significativa instabilidade das democracias, enquanto o envolvimento regular dos cidadãos em actividades que lhes transmitam um sentimento de participação nas decisões que os afectam contribui para o reforço da legitimidade do sistema político.

**Figura 15 - Motivos OP: Poder executivo**



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

“O Partido dos Trabalhadores quando instala o OP era muito em função do compromisso filosófico partidário de realmente estar contando com a participação na gestão pública, se sentindo um representante do povo conferida pelas eleições mas querendo **mais legitimidade** na sua representação. Quando o OP começa aqui vem dentro dessa filosofia do partido de aumentar a participação não só na hora de eleger mas também durante o processo de gestão.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

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

“ (...) Chegou-se à conclusão que a melhor maneira da participação popular efectivamente era através das **obras votadas** pela população. Porquê? Porque a prefeitura não tinha verba para fazer grandes obras, obras estruturantes, que talvez tivesse que fazer

uma discussão com a cidade. Não havia grandes obras, **a prefeitura tinha poucos recursos de investimento** e a maneira que se achou depois de muito debate foi o OP. O OP era a população votando nas obras que considerava prioritárias para a sua regional”. (Ent. 1: poder executivo)

“ O cidadão vota na **demandas locais que ele precisa**, seja a abertura de uma rua, uma praça, uma escola, um centro de saúde, ele nunca participou de reuniões mas em função dessa demanda ele vai participar”. (Ent.9: poder legislativo)

“ Este governo que está agora na prefeitura ao ouvir as necessidades do povo, eles não vão só fazer aquilo que lhes interessa mas aquilo que o povo precisa. (...) As obras que a gente ia conquistando iam sendo realizadas e então o OP ganhou **credibilidade** junto das comunidades”. (Ent.29: liderança local)

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

“O Partido dos Trabalhadores quando instala o OP **era muito em função do compromisso filosófico partidário** de realmente estar contando com a participação na gestão pública, se sentindo um representante do povo conferida pelas eleições mas querendo mais legitimidade na sua representação. Quando o OP começa aqui vem dentro dessa filosofia do partido de aumentar a participação não só na hora de eleger mas também durante o processo de gestão”. (Ent. 15: Técnico da prefeitura)

“O governo eleito está legitimado em democracia. Agora, **o OP é mais influência do Partido dos Trabalhadores**. A democracia é um direito de todos, então o pessoal entende que para esse processo democrático popular, o povo deve participar”. (Ent. 1: poder executivo)

“Na época, o objectivo da gestão era trabalhar com uma lógica **de alterar a forma de governar**. Com essa ideia de fazer uma democracia participativa, uma democracia directa”. (Ent. 10: poder legislativo)

“A prefeitura conseguiu do ponto de vista político que as comunidades interferissem na gestão dos recursos públicos. Porque aqui dentro da nossa comunidade a gente está dizendo o que quer e o que não quer. **Se tornou mais democrático e popular**. A comunidade que não tem acesso ao poder, ela passou a ter acesso a uma parte do recurso público, faz indicações dessa pequena parte mas faz e sem o OP ela não teria como fazer”. (Ent.25: liderança local)

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

Daí que ao nível do exercício do poder, o factor ideológico, muito associado aos valores de quem detém o poder, constitui um factor explicativo da implementação da participação directa do cidadão.

“ (...) Portanto, **o OP eu diria que é uma política de iniciativa partidária é uma decisão de governo**, pode chegar outra administração e acabar com isso.” (Ent. 2: poder executivo)

O reforço da legitimidade das decisões, para além da iniciativa do partido que detém o poder, relaciona-se com a eficácia **do Estado** através da participação. São evidenciadas questões como o diálogo e a importância da ordem social (Alexander, 1987) para governar. A ordem social, estabelece-se através de uma maior proximidade e cooperação entre o poder e o cidadão que contrarie a desconsideração e atitude crítica que este cada vez mais tem com o poder público e reforce valores como a dignidade e honestidade:

“Foi para incentivar **o diálogo** entre o poder público e a população, e não só aproximar mas prestar um serviço de melhor qualidade atendendo à necessidade real. É mais fácil conversar com quem precisa e saber se eu posso fazer do que do meu gabinete eu tomar decisões que não sei qual será o impacto sobre a cidade” (Ent.15: técnico da prefeitura)

“Hoje eu acho que nós atingimos um nível democrático no nosso país bastante alto, então há que respeitar essa participação, há que respeitar esse aumento de consciência política do nosso povo. Isso trás proximidade, isso **fortalece o Estado**. (...) Porque é que fortalece? Porque as instituições públicas, elas estão fracassadas, estão desconsideradas, o povo hoje já não acredita em mais tudo. Então, é preciso trazer para junto, para o povo ver que tem uma forma de trabalhar séria, digna, honesta. A quem representamos? (...) **O poder público se ele não aproxima o cidadão vai-se criando um caos administrativo e político. Não se consegue governar porque o povo já tem um forte índice de criticismo**, de perceber se a coisa vai bem ou não vai bem. É melhor você estar de perto acompanhando do que manter as pessoas afastadas e sem entender o processo”: (Ent. 1: poder executivo)

“Queriam contrariar a forma de aprovação de obras, **que era muito na base dos vereadores reunirem com o perfeito e tentarem aprovar obras** de acordo com os pedidos das comunidades da sua influência”. (Ent. 12: poder legislativo)

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

“Eu acho que foi para tirar aquela coisa de posse que aqueles vereadores tinham, que eram eles que alcançavam a obra que passava a ser de tal vereador. (...) Com o Orçamento acabou com aquele **clientelismo**: a comunidade precisa de uma rua arranjada, vai no político tal que ele vai resolver. Com o OP não precisa mais. Então esse político perdeu um pouco de poder, isto ao nível dos vereadores e deputados. Então, o cidadão não precisa mais de andar a “mendigar” aos políticos a obra, ele participa, ele mesmo dá o voto dele e não precisa de intercâmbio”. (Ent. 28: liderança local).

Uma visão mais crítica é apontada ao considerar que o poder executivo precisa ir buscar ideias e inspiração às comunidades das obras a realizar, parecendo não ter ele próprio essas ideias e levantamento dos problemas:

“O OP é uma maneira que o poder executivo achou para **buscar ideias**. Porque quem faz o orçamento é o prefeito. Mas ele decidiu buscar nas comunidades ideias e aprovação para determinadas obras até um certo limite. Seriam obras sociais, a população então discute, debate, vota e escolhe. É o sonho filosófico do partido, tentar buscar no povo a inspiração para o que deve fazer” (Ent. 13: poder legislativo).

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

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

“O OP, ele amplia o **espaço de participação** da população e ele também amplia a possibilidade da população ser ouvida sobre o destino dos recursos”. (Ent. 4: poder executivo)

“Queríamos fazer com que a população entendesse um pouco mais qual é que era a forma de **funcionamento do poder municipal** porque até então era um negócio muito desconhecido para a população, conhecer um pouco por dentro a máquina administrativa, ver um pouco como funcionava, uma vertente pedagógica” (Ent.10: poder legislativo)

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

“O grande objectivo da administração pública para ter um instrumento de participação popular como o OP é aumentar a **transparência** no que se refere aos gastos públicos através de uma voz que é dada à população que pode ter um outro mecanismo para

além das eleições dos seus representantes, mais directo de decisão e de interferência na locação dos recursos públicos". (Ent. 3: poder executivo)

"A cidade é muito grande, com dois milhões e meio de habitantes. Tem nove administrações regionais e **precisava dividir, para governar melhor**. Porque senão não dá conta de cuidar da cidade. Isso é uma tendência moderna de governar. E mais, essa **descentralização** é fundamental para governar e o OP ajuda também a descentralizar". (Ent. 12: poder legislativo)

"Se há a centralização das actividades nas mãos de uma pessoa ela não tem condições operacionais de desenvolver um bom trabalho. Entretanto, se você capacita diversas instâncias com determinadas atribuições a promover o processo como o organismo público se propõe a desenvolver fica muito mais tranquilo, (...) a **parte orçamentária está descentralizada** de acordo com as unidades de planeamento e cada um gerência até um determinado nível. Porque se uma pessoa centraliza tudo como é que ela vai chegar na linha da frente e descobrir o "beco". (Ent. 15: técnico da câmara)

"Eu quando penso no OP verifico que **a prefeitura conseguiu atingir áreas que ela não atingia antes**, ela conseguiu atingir comunidades que ela não atingia anteriormente. (...) A prefeitura conseguiu dividir a cidade em pequenos sectores e destinar verbas que provavelmente para o gestor público são insignificantes. Conseguir que do ponto de vista político as comunidades interferissem na gestão dos recursos públicos" (Ent. 25: liderança local).

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

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

"O Orçamento Participativo tem um vínculo com a história política da cidade. Então, os espaços onde existiu uma luta popular, uma luta por conquistas, uma organização social, isso facilitou o surgimento do OP. No caso de Porto Alegre existia uma história política e associativa que se reflectiu na organização do OP lá. Aqui em belo Horizonte também, **não era só o PT que fazia essa discussão mas também a esquerda, os conselhos populares com essa ideia de democracia directa, ela confluía para isso**. No momento em que surge um governo com essa orientação há uma unidade com os movimentos sociais que já tinham a sua própria organização." (Ent. 7: poder executivo)

" O Prefeito que iniciou o OP, ele conhecia bem o problema das vilas e favelas porque andou por aqui não só para buscar os votos mas para conhecer os problemas. (...) **Quando foi eleito penso que não fui só eu que cobrei mas de todas as vilas e favelas ele**

deve ter recebido pressão, então ele pertencia ao PT, ele e a equipe dele criaram o OP creio eu que não foi assim de graça mas que teve as cobranças nossas" (Ent. 23: liderança local)

#### 4.5.3. Motivos que levam o cidadão a participar no Orçamento Participativo

Como motivos que levam o cidadão a participar no OP, qualquer dos grupos entrevistados refere como aspecto central as necessidades, o que tem como consequência, serem as pessoas mais carentes que participam mais. São estas que mobilizam as pessoas a participar dado que são “recompensadas” pela sua participação: quanto mais pessoas participam mais possibilidade têm de conseguir a concretização da obra para aquela localidade, por terem mais delegados a votar.

**Figura 16 - Participação no OP: motivações do cidadão**



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

“**É a necessidade.** Então como as vilas e favelas são as mais desprovidas da infra-estrutura urbana em todos os aspectos, moradia, viário, escola, posto de saúde, os serviços básicos que a comunidade necessita, então a participação deles aqui na região leste é muito grande.” (Ent. 5: poder executivo)

“ (...) O OP pega precisamente **as pessoas mais carentes** e aquelas **obras mais necessárias**. Por exemplo, quem mora ao longo dos córregos que ainda temos muitos aqui com esgoto jogado a céu aberto é uma coisa deprimente e aí a pessoa que está ali briga para ter **a solução desse problema.**” (Ent.6: poder executivo)

“O pessoal **menos favorecido é que participa mais**, porque passava esgoto, não tinha rua, é lógico que o pessoal participava.” (Ent.4: poder executivo)

“O primeiro interesse é a **necessidade de resolver o seu problema**, ela quer resolver um problema que ela tem, seja da rua dela que não tem pavimento, seja do córrego que incomoda por conta do esgoto, da enchente, do morro que pode desmoronar, por conta da escola que é muito longe.” (Ent.11: poder legislativo)

“São os **mais carentes de obra**, o sujeito que vive com **pouca qualidade de vida**, esse sujeito quer ir para o OP para ver se consegue”. (Ent. 13: poder legislativo)

“Bom, eu acho que é a **necessidade económica**. Por exemplo, na Europa como a situação económica e financeira está mais equilibrada o indivíduo pode-se dar ao luxo de dizer: não me envolvo com política, não me interessa a política. No Brasil, não. Você tem todo um processo de recuperação de democracia que faz com que o cidadão se envolva mais nesse processo. Portanto, é o **fator económico** e também o **fator político da liberdade democrática**.” (Ent.22: técnico da prefeitura)

“É a **necessidade** e a sensação que vai ter **uma melhoria na sua comunidade**, muitas coisas são obras de ruas, obras estruturais de canalização que vai facilitar a vida das pessoas.” (Ent: 17: técnico da prefeitura)

“É a **necessidade de obras**. Geralmente quem se interessa mais é a **comunidade carente mesmo**, tanto que você não vê gente da zona sul, quem entra mais com obras são pessoas da periferia, gente ligada a vilas e favelas. A classe média participa pouco, quase nem aparece no OP.” (Ent. 27: liderança local)

“A **comunidade de vila e favela vai mobilizar mais** porque a comunidade da cidade formal já tem tudo o que é que eles vão mobilizar, se eles têm asfalto na porta, drenagem na porta, eles já têm tudo, então para nós de vila e favela é muito mais fácil mobilizar o povo do que a cidade formal. E é mais fácil **devido à carência** mobilizam muito mais.” (Ent.29: liderança local)

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

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

“A **participação da comunidade passa a ser fundamental** porque se eu levo 500 pessoas eu vou lá ter um número maior de delegados, ai eu passo a ter 20 ou 25 delegados. A comunidade que leva 10 pessoas não vai ter direito a nenhum delegado. É isso que leva as pessoas a participar. Porque se você não levar a comunidade não tem ninguém para te representar como delegado da Comforça para defender a sua obra, defender a sua demanda.” (Ent. 13: poder legislativo)

“As pessoas participam assim que sabem que elas têm voz activa, ou seja, que as decisões delas influenciarão nos rumos da cidade.” (Ent. 2: poder executivo)

“O que eu acho que motiva mais é o vislumbrar das necessidades da população serem atendidas. **O facto de se terem concretizado obras através do OP** permitiu esta continuidade de 16 anos com pessoas participando.” (Ent.7: poder executivo)

“Eu acho que é muito em função da apropriação e do seu papel. **A participação popular é mobilização**, é você sentir que realmente vale a pena gastar o seu tempo em reuniões cansativas de discussão, de planeamento. Se você deixar as horas de descanso da sua casa, que já trabalhou o dia todo, para ir para uma reunião de comunidade discutir o que é melhor para aquela comunidade, não é fácil. O que é que tem de garantir isso? Uma boa mobilização, é você fazer um trabalho de convencimento dessas pessoas que se ela não estiver lá **ela fica muito aquém de outras partes que estão organizadas** ou ela pode deixar de ser escutada naquilo que ela mais precisa.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

“**São os resultados da conquista das obras.** É uma conquista é uma vitória é uma vontade de lutar. E eu estou à frente e com a minha garra com a minha disponibilidade estou mostrando para a nossa comunidade que as coisas não dependem só de um administrador mas muito mais de nós.” (Ent. 23: liderança local)

“**São as obras, elas vêm as obras** chegando e vêm que vale a pena ir lá e votar. Mas isso depende muito de a gente trabalhar para mobilizar mesmo, elas não vão espontaneamente, é uma mobilização trabalhada, a gente tem de correr atrás, bater de porta em porta, chamar o pessoal, lembrar da importância, lembrar o que nós já conseguimos com o OP e para ter novos ganhos mais uma vez tem de ir lá e brigar com os outros porque é uma pequena verba para várias comunidades, **aquela comunicada mais organizada e mais mobilizada é que acaba ficando com os recursos.**” (Ent. 28: liderança local)

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

“O que mais leva as pessoas a participar desse movimento é a **descrença política** passada onde as pessoas deixaram de ter confiança nos dirigentes públicos. Então, as pessoas se unem de buscar a solução dos problemas mais rápido.” (Ent.26: liderança local)

Há também uma perspectiva que foca a vocação, vontade de participar e debater, como motivação:

“**São as carências e as vocações.** Tem gente que gosta de política, tem **vontade de participar**, o ser humano gosta de fazer **debate, gosta de discutir**, então junta as duas coisas.” (Ent.1: poder executivo)

“ (...) Tem também o **idealismo, altruísmo** que faz com que as pessoas participem mas o fundamental é a necessidade.” (Ent. 20: técnico da prefeitura)

O facto das comunidades e muito em particular as suas lideranças se sentirem valorizadas pelo facto do poder político as ouvir, reconhecer o seu papel na

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

“Eu acho que é se sentirem importantes de estarem ali levando aquela obra e defendendo-a. Tendo **reconhecimento** naquelas lideranças que estão ali na plenária e conseguir a aprovação. Elas **se sentem valorizadas** por a prefeitura estar abrindo uma voz para aquela liderança que às vezes não era conhecida.” (Ent. 14: poder legislativo)

“Há uma mobilização e o **cidadão se sente estimulado para ser um agente de envolvimento e de participação mínimo**, ainda que não tenha nada de pessoal próprio na sua porta para resolver mas ele se sente estimulado e sensibilizado **por se envolver com o problema da comunidade, da vizinhança**, da proximidade ali e acha que pode contribuir. É uma motivação relacionada com a sensibilidade, **o sentimento de solidariedade**, o sentimento comunitário de pertencer a uma determinada área, de vontade de contribuir.” (Ent. 10: poder legislativo)

“ (...) Nós não tínhamos uma grande participação da classe média, hoje essa participação aumentou. Porque a classe média vai vendo que esse movimento é importante para ela também, não só pela conquista mas **pela participação, pela interacção**, pelo crescimento enquanto pessoa, para ela sentir o que é crescer enquanto cidadão. Quando eles percebem que a sua obra está em disputa com outra cuja população tem muito mais necessidade que eles, eles recuam, **por solidariedade** com aquele local que precisa muito mais.” (Ent. 2: poder executivo)

“As pessoas participam pensando em melhorias para elas próprias. Mas com o passar do tempo as pessoas que já tiveram obras começaram a participar para aquelas que ainda não tiveram pudesse ter, **criou-se uma solidariedade para ajudar os outros**. Esse é o grande espírito de solidariedade que se cria com o orçamento.” (Ent.27: liderança local)

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

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

“Tem diversos tipos de participantes. Tem aquelas pessoas que ao longo do tempo a gente vive reencontrando que soa aqueles que têm no sangue, no coração, na alma esse desejo de fazer **alguma coisa pela comunidade que são as lideranças e alguns agregados**. E temos os **participantes ocasionais**. É necessário fazer uma determinada rua, **as lideranças comunitárias mobilizam as pessoas**, minha gente têm de comparecer, então eles aparecem às plenárias em grupos e depois desaparecem. (Ent.4: poder executivo)

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

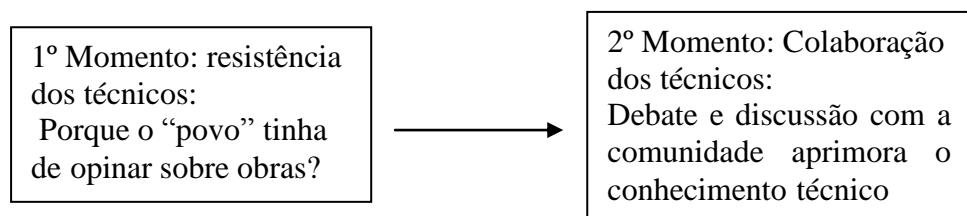
O executivo considera que o Estado tem a função de formar o cidadão, em particular as lideranças mais activas neste processo para que estas possam estar mais preparadas para intervir. A prefeitura tende a investir nestas pessoas, capacitando-as com formação. Promove para o efeito diversos cursos:

“Muitas vezes os bairros que são atendidos param de participar mas também **muita gente que já foi atendida continua a participar porque já abriu um espaço de interacção política** nelas. Aí o processo de capacitação política é essencial, porque cria uma perspectiva de intervenção mais no âmbito da cidadania. **O curso que promovemos** agora para as lideranças comunitárias vimos a vontade de crescer que aquelas pessoas têm. Acho que o Estado também tem essa função de formação das pessoas, lideranças e comunidade em geral.” (Ent. 7: poder executivo)

#### **4.5.4. Atitude dos técnicos em relação ao OP**

A atitude dos técnicos em relação ao OP evidencia uma primeira resistência. Esta atitude fundamenta-se numa questão colocada pelos próprios técnicos que referem não ver a necessidade de envolver as pessoas na escolha das obras porque o povo em geral não possui os conhecimentos necessários para essa intervenção.

**Figura 17 - Atitude dos técnicos em relação ao OP**



A visão de Weber, já referida anteriormente, de que a complexidade dos problemas exige o recurso a especialistas e é incompatível com a soberania popular.

Os impulsionadores do OP não questionam a necessidade de especialistas mas não a consideram incompatível com o contributo do cidadão que conhece a localidade onde reside, sobretudo para algumas intervenções nas comunidades locais. No início o OP teve de ser imposto politicamente. Para isso contou com a força da máquina do partido no governo (PT) que apoiava o desenvolvimento deste processo como uma prioridade da sua gestão.

Só num segundo momento, depois da experiência de interacção com a população, os técnicos consideraram importante o debate com a comunidade e de uma forma geral apoiam o OP:

“Agora a máquina é que está a absorver o OP, **no início era toda contra**. Os **funcionários públicos falavam que era um absurdo o povo estar a decidir obra**. Para quê consultar o povo, **o povo não sabe nada**. (...) Porque na verdade o técnico defendia isso muito mais por uma questão ideológica do que técnica. Porquê? As obras que a população decide é ele que faz, o técnico é que desenha, que calcula. Agora a população muitas vezes rejeita, diz: não quero isso, não quero uma rua com essa inclinação, não quero uma escada, quero uma rampa e isso é discutido. (...) Dá mais trabalho para os técnicos fazer esse debate, essa discussão. Mas do ponto de vista do conhecimento dele vai aprimorar o seu conhecimento. Por isso a **questão da resistência foi ultrapassada pelos resultados positivos que os próprios técnicos retiraram do debate com a população**.” (Ent. 1: poder executivo)

“Existiu **muita resistência dos técnicos**. Mesmo hoje passados 13 anos ainda existe resistência ao OP por parte de alguns. Agora, **a resistência dos técnicos também é uma questão de poder**: eu sei tenho poder. E também **essa administração democrática é muito trabalhosa, têm de escutar as demandas** de todo o mundo. Agora para um projecto, o técnico pode fazer um levantamento, pode perguntar, mas de qualquer maneira ela é autoritária porque é uma solução mas podem ser várias soluções. Um projecto técnico pode ter várias soluções e aí quando você vai discutir com a comunidade existem várias opiniões. Então o que é que o técnico tem de fazer? **Ele tem de pesquisar com a população, ver qual é a tendência daquele pessoal e ver se a sua técnica você consegue colocar ali**. Você não pode ter só uma opção senão é muito autoritário para eles, se você tiver várias opções pode chegar num consenso. Hoje, se você perguntar à maioria dos técnicos eles acham que o OP foi um programa excelente mas no início teve de ser importo politicamente.” (Ent. 2: poder executivo)

Já se referiu que foi o poder executivo que “impôs” aos técnicos esta forma de administração que incluí as pessoas no processo de decisão das obras. Houve um primeiro confronto dos técnicos com a nova forma de gestão com o argumento da posse de conhecimentos ao qual a gestão política argumentou com a necessidade de utilizar o conhecimento que as pessoas têm por viverem na localidade. Para mediar alguns conflitos que se desenvolvem neste processo de interacção com as

comunidades a prefeitura conta com a gerência do OP regional que tem a autoridade para intervir nestas situações.

É realçada a preocupação da gestão pública apresentar um trabalho de qualidade e que as pessoas de facto utilizem as intervenções realizadas, “não adianta fazer uma obra de um investimento alto e a comunidade ficar insatisfeita e detonando a prefeitura”:

“No começo era mais difícil. **Porque, técnico por princípio não quer a interferência da comunidade, ele acha que estudou, tem o parâmetro técnico, ele é que entende e a comunidade tem de aceitar o que ele quer** e pronto. E nós vimos que não é assim, quem sabe da necessidade é quem mora no local. É certo que tem determinados momentos que a comunidade interfere com coisas que não é necessário. Então o papel da Gerência do OP regional é muito essa de controlar isso, tanto da parte técnico no trato com a comunidade ver o que ela quer como o trato da comunidade para também saber tratar o técnico. (...) Também não adianta o OP ser participativo e o técnico não deixar que essa opinião venha por mais errada que ela seja. Mas muitas vezes eles dão uma opinião que está correcta e que vem ao encontro de melhorar o empreendimento. **Porque também não adianta você fazer uma obra de um investimento alto e a comunidade ficar insatisfeita e detonando a prefeitura.**” (Ent. 5: poder executivo)

De uma forma geral, o poder executivo, conforme se pode ler nas transcrições anteriores, explicam a primeira resistência por parte dos técnicos, pelos seguintes motivo. Primeiro por uma questão ideológica e não tanto técnica porque as obras que a população decide são depois sempre executadas por técnicos, por isso eles não perdem essa intervenção. O que acontece, no caso do OP, é que têm de explicar e discutir com a população as opções que tomam. Isso dá mais trabalho para o técnico apesar de trazer uma mais-valia de aprimorar o conhecimento.

A segunda razão tem a ver com questões relacionadas com o poder que o conhecimento técnico tem e havia um certo receio de o perder. Com o tempo verificaram que a autoridade continua a ser técnica mas partilhada com o cidadão e isso confere uma maior aceitação dos projectos. Porque fazer um investimento em que a comunidade fica insatisfeita, prejudica a imagem da prefeitura e dos próprios técnicos.

É realçada igualmente a aprendizagem que a comunidade com o tempo faz com o contacto que tem com os técnicos:

“**A parte pedagógica é muito interessante**, no início os técnicos, engenheiros quando iam conversar com as comunidades, eles diziam, o que é que nós vamos conversar eles não entendem, mas com a evolução do processo a gente percebeu que em pouco tempo essas comunidades já falavam a linguagem dos técnicos e engenheiros, falavam a jusante e a

montante, usavam para as diversas demandas a linguagem de muitas das técnicas utilizadas na construção.” (Ent. 4: poder executivo)

A própria perspectiva dos técnicos refere a primeira atitude de resistência à discussão das obras com a comunidade pela formação académica conservadora que considera o conhecimento científico/técnico “superior” ao conhecimento do senso-comum. A validade científica/técnica, no processo de tomada de decisões políticas, é um dos factores de legitimação da decisão, mas não é o único. Vários critérios devem ser utilizados, incluindo o da própria participação pública (Burns; Flam, 2006).

Para o técnico ser contestado por um morador para quem considera que tem o conhecimento é bastante negativo. Por outro lado, o OP diminui o poder do técnico, porque este apenas dá as directrizes mas quem escolhe as obras é a população. Isso sem dúvida tem um impacto negativo para um corpo técnico que está habituado a tomar as suas decisões:

**“Acho que é universal uma atitude de resistência dos técnicos. Eu sou engenheiro civil, a nossa formação académica é uma formação conservadora, o corpo docente é conservador, a visão que eles nos passaram é de que quem detém o conhecimento são os engenheiros, os arquitectos. (...) A sua primeira reacção ao ser contestado por um morador é de nem dar ouvidos, virar as costas e ir embora mas você percebe que se fizer isso a sua intervenção não vai acontecer porque eles vão impor resistência tal que vai impedir que a empreiteira trabalhe. (...) Agora, o que o OP diminui para o técnico é o poder. Você não vai decidir mais obra. Dá as directrizes, faz a legislação específica, e mesmo essa é feita com a participação do movimento popular, da sociedade civil, com a academia, instituições de ensino. Dá as directrizes e apresenta para a comunidade para que ela escolha qual é a demanda que ela quer. E depois você diz se é viável fazer o que eles querem, também. Esse é que pode ser um impacto mais negativo para um corpo técnico que estava habituado a tomar as decisões, a decidir o que é que é bom e o que é que é ruim, mas isso é um primeiro impacto que é normal. Tem poder para apontar caminhos mas quem vai decidir o que vai ser feito é a comunidade.”** (Ent. 15: técnico da prefeitura)

São referidos alguns aspectos internos do funcionamento da organização necessários para o sucesso do OP, assim como a abertura dos técnicos à participação da comunidade. É realçada a importância dos técnicos para o processo, o facto de o OP trazer mais trabalho dada a necessidade do debate e discussão com a população. No entanto, são evidenciados resultados positivos do debate com a população essencialmente porque permite recolher informação da comunidade.

Os públicos tendem a alargar o leque de questões a analisar, por comparação com as que os peritos introduzem nos sistemas de gestão. Estudos confirmam a capacidade das pessoas contribuírem para o processo de construção do conhecimento necessário à tomada de medidas de gestão. O estudo destas experiências revela, além

disso, que a adopção de métodos pró-activos na interface entre técnica e democracia é de molde a reforçar o processo de aprendizagem pública, quer no plano científico, quer no plano democrático (Gonçalves, 2000).

“ (...) **O técnico é uma parte muito importante.** Porque num processo destes a tarefa do poder público é criar um espaço para que essa população seja ouvida e criar instrumentos, regra para esse processo. Então, **esses técnicos envolvidos que na sua maioria são técnicos da prefeitura de BH, sudecap, urbel, alguns aqui do planeamento. Eles são parte importante para fazer com que todas essas regras sejam cumpridas** e eles envolvem-se bastante no processo, participam de todas as etapas, são pessoas que já acompanham o processo há muitos anos, então não vejo resistência. Aqui o processo é lento mas a população tem voz activa, não é um processo apenas consultivo como em Portugal, e isso também talvez facilite a mobilização da população e também dos técnicos porque o que for decidido será implementado, isso é um compromisso da prefeitura de BH.” (Ent.6: poder executivo)

O aumento de trabalho pela interacção directa com as comunidades e articulação política com o governo é evidenciado no discurso dos técnicos. Reconhecem que sendo o projecto técnico executado para servir o cidadão, se tiver em consideração o que ele quer acaba por servi-lo melhor. O técnico apesar de não ter sido eleito ao trabalhar numa organização pública deve representar os interesses do povo.

Por vezes, não é uma interacção fácil, o técnico é questionado, tem de refazer o trabalho, o seu esforço não é muitas vezes reconhecido. Mas a aprendizagem que se retira desta interacção é reconhecida como compensatória. É mesmo referido como o melhor modelo de gestão pública porque trabalha com o povo.

Como a experiência de trabalhar no OP já tem cerca de 16 anos, pode afirmar-se que o processo está consolidado e tanto os técnicos como as comunidades encontraram formas de entendimento no diálogo que estabelecem e é uma forma de trabalhar em que todos os actores estão mais envolvidos:

“**O OP trouxe mais trabalho para os técnicos**, porque existe muita cobrança e uma coisa puxa a outra. Começa então pela articulação política entre o governo com relação aquela população, **então vamos dialogar, aí vem a proposta deles.** À medida que vai sendo aprovado elabora-se um plano de trabalho e entra em funcionamento. Se vai ser um processo democrático **participativo tem de se ouvir regularmente a comunidade.** Então muitas pessoas crescem outras não concordam, muitas não querem saber nem do antes nem do durante nem do depois mas é isso aí.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

“Realmente quem tem o conhecimento técnico é o técnico, o arquitecto, engenheiro que vai construir o projecto. **Mas aquele projecto deve servir ao cidadão. E o cidadão sabe o que quer.** Se é uma escola, nós temos um modelo de escola mas não é um modelo fixo, ele deve adaptar-se a servir o melhor possível aquela comunidade concreta. Por

exemplo, nós construímos uma unidade escolar e as pessoas mostraram alguns defeitos: o refeitório e secretaria estão pequenos, há brinquedos que não são muito seguros. **Enfim, os técnicos pensaram numas coisas mas a teoria é uma e a prática é outra. Nada é estanque, nada é parado.** O objectivo destes equipamentos são atender ao cidadão se isso não acontecer ele está equivocado. Então quem está errado é o técnico. Essa mentalidade do técnico ser dono da verdade, não. **O técnico tem de ter maneabilidade para poder estar aprendendo e ouvindo as comunidades.**” (Ent.16: técnico da prefeitura)

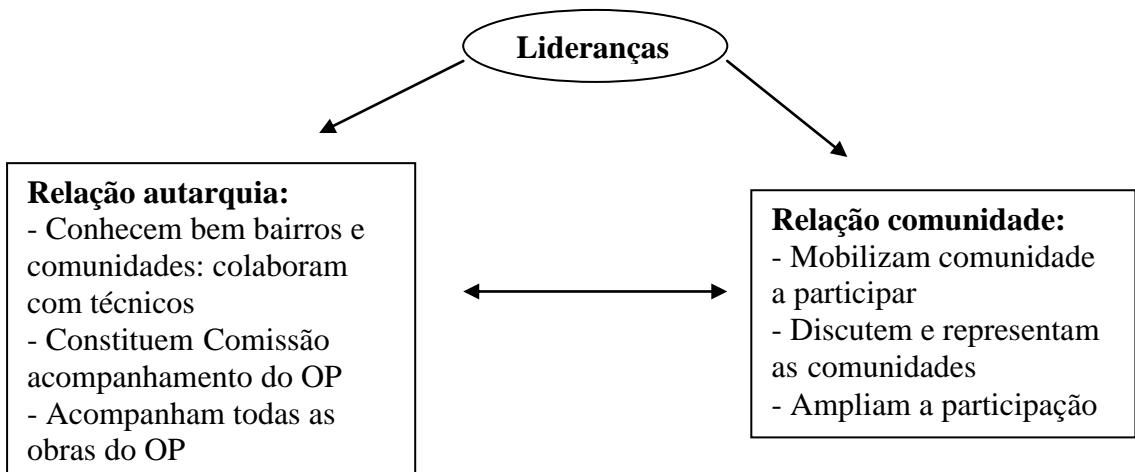
“ Eu acho que nós fomos evoluindo ao ponto de chegar nas reuniões do Comforça, e dizer estamos disponibilizando esta via, e a comunidade dizer: não queremos, queremos isso. E nós dizermos mas isso não pode, e eles dizerem mas nós queremos isso, **e ai voltava e a gente tinha que bolar algo que tivesse dentro da política, mas que atendesse, isso é uma evolução.** Falar que é fácil, não. Falar que a gente adora ir lá com tudo bonito e eles falarem: não queremos. Nós ficamos aborrecidos, é normal a gente não gostar, mexe connosco. Vamos ter de trabalhar outra vez nisso, este povo não está sabendo de nada. Acho que mexe muito com as pessoas que trabalham com o público, que a gente está fazendo o melhor e eles não entendem, é uma coisa muito pessoal e às vezes acho que tem isso. **Mas é trabalhar com a política pública, o nosso chefe é o povo.** A gente não pode inverter a ordem, nós somos uma organização, somos representantes, somos técnicos representando o povo, mesmo que os nossos cargos não sejam de eleição mas nós somos técnicos do poder público. Às vezes eles não estão articulados, às vezes não têm formação, às vezes vêm com umas ideias que não tem nada a ver, mas a gente tem de ir lá, **tem de devolver e discutir tecnicamente. Eu acho que esse é o único modelo possível de gestão pública que realmente é do povo.**” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

“ (...) **Os nossos técnicos estão acostumados com a população, e o processo já está consolidado de uma maneira que o técnico entra no momento correcto,** ele entra no momento da definição das obras e do cálculo orçamentário dentro da demonstração da efectividade da obra e ele entra com a necessidade de convencer a comunidade de que aquela obra não é viável nos termos que ela pede ou é viável nos termos que ela pediu, **isso é uma função do técnico.** E eles estão cientes disso. E quando nós fazemos as reuniões por regional onde são apresentadas as obras, os respectivos orçamentos e o escopo do que é a obra que às vezes diferencia do que a comunidade pede. A comunidade pede uma coisa utilizando as palavras deles e vêm o técnico e transforma aquelas palavras em termos técnicos e leva isso para a comunidade explica para a comunidade o que significa e eles fazem a confirmação se aquele escopo que o técnico apresenta é de facto o que eles estão querendo. **É demorado, tem muito trabalho mas as pessoas estão muito envolvidas nesse processo, quer a comunidade quer os técnicos.**” (Ent. 21: técnico da prefeitura)

#### **4.5.5. Importância das lideranças no Orçamento Participativo**

As lideranças comunitárias são consideradas importantes no processo do OP por duas razões: a relação com a autarquia e a relação com a comunidade. Os indicadores relacionados com cada uma delas estão expressos na figura seguinte:

**Figura 18 - Importância das lideranças comunitárias no OP**



A liderança é uma questão fulcral em qualquer processo de mudança e na eficácia do projecto pois é o líder quem mobiliza e incute confiança nos outros (Drucker, 1992). O caso do OP não é excepção. As lideranças locais são reconhecidas pela sua capacidade de mobilização dos cidadãos. São igualmente elas que discutem e representam as comunidades, ampliam a participação, conferem acreditação e validação ao processo; conhecem bem os bairros e comunidades, acompanham todas as obras do OP e constituem a Comforça:

**“Seria muito difícil o projecto sem as lideranças.** (...) No início do OP nós induzimos as pessoas a participar. Fizemos um trabalho igual ao de um partido político ou sindicato. As primeiras assembleias do OP fomos de casa em casa distribuindo papel e convidando as pessoas. (...) Nós estimulámos também, senão não tinha liderança. “ (Ent.1: poder executivo)

**“São importantíssimas, são essas lideranças que ajudam a mobilizar e trazer a comunidade.** São esses líderes que colocam a comunidade para discutir o OP, são fundamentais dentro do processo.” (Ent. 5: poder executivo)

“As lideranças são importantes. E a preocupação que a gente tem no movimento popular é tentar fomentar cada vez mais essa participação e **criar novas lideranças**. Agora têm aparecido novas lideranças porque eles passam a ver que aquilo é uma escola de cidadania.” (Ent. 10: poder legislativo)

“São muito importantes porque eles acabam **tendo um papel de acreditação do processo, de fazer validar esse processo, de mobilizar e impulsionar as pessoas**, nesse sentido eles têm um papel grande.” (Ent. 8: poder legislativo)

Os técnicos reconhecem que o trabalho de mobilizar as populações é fundamentalmente das lideranças, a prefeitura apesar de no início do OP ter

trabalhado nessa mobilização actualmente já não faz esse trabalho. Isto significa que o projecto já tem uma importante integração nas comunidades locais.

Contam com os líderes carismáticos, reconhecidos pela sua capacidade de coesão social, com um papel importante na resolução de problemas e mediação entre posições divergentes (Alberoni, 1999). Alguns são líderes militantes, outras lideranças vão-se formando pela experiência do trabalho na comunidade e participação no OP.

É da capacidade de mobilização e credibilidade junto das pessoas que o líder consegue trazer pessoas para o OP e com isso ter uma maior votação para as obras na sua comunidade:

**“As lideranças locais são muito importantes, porque eles é que fazem a mobilização mesmo.** Esse movimento de ir até a casa de chamar para a reunião a gente não faz. Nós montamos e divulgamos a reunião. Quem vai e explica a importância de estar indo e de estar votando, realmente são as lideranças comunitárias.” (Ent. 21: técnico da prefeitura)

**“Tem lideranças que são lideranças natas que têm autoridade na forma como se colocam, são pessoas inteligentes, embora não tenham uma formação escolar formal mas não é isso que as impede de se manifestarem e de se expressarem. Existem outras que acumularam tanta experiência que se transformaram em referências para eles. Existem aquelas pessoas que são militantes, defendem determinadas posturas. Tem outros que são da prefeitura, trabalham na saúde ou num conselho tutelar, ou trabalham nas regionais, são pessoas que alem de politizadas trabalham para o governo. Então você tem vários perfis que interferem na articulação comunidade/governo.”** (Ent. 20: técnico da prefeitura)

**“São elas que mobilizam pela sua credibilidade para a participação,** porque sem participação não tem jeito de aprovar obra, é muito na base da democracia representativa, você tem uma liderança que representa um todo. **Mas no OP tem um particular, ela representa um todo mas tem de trazer esse todo junto com ela para participar porque se vier sozinha ela não leva.”** (Ent. 18: técnico da prefeitura)

**“Sim, são elas na verdade que apontam para a participação. São elas que vão lá e discutem com a sua comunidade, conseguem sensibilizar outras pessoas. E a liderança comunitária tem de ter um feeling, não é qualquer um que é líder, a gente percebe que ele tem capacidade de aglutinar pessoas em torno dele.** Ela é importante porque tem credibilidade lá na sua comunidade. Por exemplo, **você tem favelas em BH que não entra, mas se tiver com a liderança do lado, entra.”** (Ent. 17: técnico da prefeitura)

**“Sem as lideranças eu acho que o processo ficaria comprometido,** as lideranças são pessoas extraordinárias e uma peça fundamental no processo. (...) O OP não só deu voz e luz aquelas lideranças latentes como vem incentivando e fazendo nascer novas lideranças. As lideranças comunitárias vivem da existência de programas e o OP foi um canal que potencializa esse fenómeno.” (Ent. 2: poder executivo)

**“Sim as lideranças têm um papel muito importante na mobilização das pessoas,** no acompanhamento de todo o processo do OP. Os partidos podem participar mas a

aprovação das obras não depende dos partidos, depende mais da liderança em si, do perfil dela, do carácter dela, da sua credibilidade.” (Ent. 24: liderança local)

“É muito importante o papel das lideranças, nós nunca podemos abrir mão desse nosso papel de mobilizar as comunidades e **também temos que trabalhar o OP para que ele cresça nas vilas e favelas.**” (Ent. 29: liderança local)

É igualmente o conhecimento dos bairros e das suas comunidades que permite aos líderes terem a possibilidade de representar os interesses efectivos daquelas localidades. O trabalho de Faria (1996) revela dados que referem que as lideranças se organizam para disputar as obras necessárias e afirmam que aprenderam a negociar para conquistar as obras. Igualmente o OP contribuiu para conhecer melhor os problemas da sua região.

Apesar de no geral os líderes terem pouca escolaridade<sup>12</sup>, eles têm o conhecimento dos dados e factos de quem vive os problemas quotidiano da região:

“São muito importantes, **são fundamentais, porque eles conhecem muito bem os bairros e comunidades.** São eles que vão ser votados para acompanhar todas as obras realizadas no OP nas suas regiões. (...) Uma democracia directa com muita gente é difícil. Então, essa representação das lideranças é muito forte. E as lideranças apesar de às vezes terem pouca escolaridade, eles têm o argumento muito forte em cima de dados e factos. Então, aquela realidade do local, do território ele trás para você.” (Ent. 2: poder executivo)

“**A importância que eles têm, é estar identificando qual é a necessidade do bairro,** destacando as prioridades, chamando a comunidade para analisar o que é que de facto eles vão entrar pedindo. **É unificar uma proposta,** eles não podem vir com dois empreendimentos para disputa, **eles têm que trabalhar com aquela comunidade para dialogar entre eles e destacar uma.**” (Ent. 5: poder executivo)

Apesar de as lideranças serem consideradas importantes, não se deve perder de vista ampliar a participação, para não ficar “refém” das lideranças. Há igualmente que garantir que elas efectivamente representem os interesses das comunidades que as elegeram como representantes para votação e acompanhamento das obras. É transmitida a preocupação de ampliar a participação e assegurar uma rotatividade das lideranças:

“As lideranças locais são importantes mas lembrando sempre que é **importante sempre ampliar a participação.** Também não podemos ficar reféns dessas lideranças locais porque senão você está garantido que o OP continue investindo independente do partido que está no poder mas passa essa dependência para as lideranças locais. Então a partir do

---

<sup>12</sup> A investigação de Faria (2006), utilizando um inquérito por questionário a cerca de 50 lideranças de duas regionais de Belo Horizonte obtém como resultados de caracterização social: **sexo:** masculino - 72,9%; feminino - 27,1%; **idades:** 18-35 – 21,6%; 36-55 - 67,3%; mais de 55 – 10,8%; **escolaridade:** analfabeto e semi-analfabeto - 16,9%; 1º grau incompleto - 40,4%; 1º grau completo:14,8%; 2º grau incompleto – 10,6%; 2º grau completo – 10,6% e superior – 6,3%.

momento em que essas lideranças locais não estiverem ali por algum motivo o OP também é destituído. O que eu estou querendo dizer é que é um processo contínuo, **as lideranças têm de ser substituídas por outras**, outras pessoas têm de saber da importância da sua participação, eu acho que tem de ser um processo muito amplo e que envolva vários segmentos da sociedade.” (Ent 3: poder executivo)

Para além dos líderes do OP, existem pessoas que estão ligados a partidos e outras organizações que também mobilizam a população para participar, assim como alguns vereadores têm uma influência grande na mobilização de determinadas comunidades. Há igualmente líderes que pertencem a partidos políticos.

Uma crítica que é feita é a falta de renovação de líderes aparecendo quase sempre os mesmos há muitos anos. No entanto, reconhece-se que isso não é um problema só do OP mas sim um problema geral quer ao nível associativo quer partidário.

“Sim, há muitas que estão **em consonância com os vereadores, existe relação com os partidos**. Agora, o OP não promove isso é uma dinâmica da sociedade e da cultura política local e da estrutura brasileira no geral. **O OP não consegue evitar, não promove mas não evita.**” (Ent 7: poder executivo)

“O trabalho de mobilizar é feito pelas lideranças, associações, igreja e alguns partidos e políticos. **Os vereadores através dos seus gabinetes também se mobilizam para levar a comunidade a participar e a votar.**” (Ent. 27: liderança local)

“**A crítica que eu tenho é a falta de renovação das lideranças.** Mesmo com toda essa mobilização e participação não se conseguiu fazer uma renovação. (...) Mas como é que nós vamos cobrar uma renovação se o mundo não está vivendo isso.” (Ent.18: técnico da prefeitura)

Acresce ao seu papel de mobilização das comunidades a responsabilidade de as lideranças acompanharem todo o desenvolvimento do OP e fiscalizarem as obras a ele ligadas. O OP contribuiu para as lideranças aprenderem a discutir com a administração municipal os problemas do seu bairro (Faria, 1996:112).

São as lideranças que formam a Comforça, organização que com já se referiu tem como função principal fazer este acompanhamento e a interacção com a prefeitura:

“**São as lideranças que formam a Comforça.** Quase sempre os representantes da Comforça são líderes locais e eles são fundamentais para a mobilização, são eles que mobilizam a população dos bairros para a defesa de determinadas obras. Como líderes locais eles sabem as necessidades, sabem as motivações, sabem a história do lugar. **Se eu fosse num bairro, que não conhecesse a história, e me contassem lá o problema de uma rua eu não saberia opinar. Agora, a liderança local sabe a verdade e eles conduzem isso muito bem, levam as pessoas a participar.**” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

“E os delegados da Comforça para além da participação nessas plenárias finais, **eles são uns fiscalizadores das obras do OP**. Assim que o OP é aprovado ele tem dois anos para executar a obra, e aí nesses dois anos os delegados do Comforça estão sempre se reunindo, vendo como está o projecto, vendo como está a licitação.” (Ent.18: poder legislativo)

#### **4.5.6. Relação entre morosidade e participação no Orçamento Participativo**

A perspectiva que nos é transmitida pelos técnicos entrevistados é que muitas vezes a morosidade associada à participação depende muito da forma como se propõe a participação. É importante clarificar o que se quer alcançar e conciliar as várias percepções. É a partir das conclusões que se retiram do debate que se podem tomar atitudes, não adianta debater se não se sintetiza o essencial. É salientado que é possível menos morosidade mesmo com um processo participativo sendo necessário definir o limite entre político, técnico e administrativo. Conforme já apontado por Marquetti (1999); Silva (2001) e Avritzer (2002), a capacidade administrativa para dar resposta ao OP é importante para o seu sucesso.

É essencial que a estrutura administrativa possibilite viabilizar as decisões políticas:

“**A morosidade depende da forma como se propõe a participação.** Eu acredito que é possível alcançar menos morosidade mesmo com este processo participativo. É uma questão de estabelecer claramente o que é que você quer alcançar. É uma questão de conciliar as percepções. Os técnicos da área social que vão abordar aquela comunidade e que vão promover o plano de visitas para a proposta tem de ser muito bem trabalhadas, tem de pegar profissionais bons naquilo. **Esse limite muito ténue entre o que é político, técnico e administrativo. São três esferas de trabalho que as pessoas não definem bem.**” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

“**Eu sou engenheiro mas quando falo com os técnicos do social eu cobro mas o que é que isso quer dizer, porque o pessoal fala, fala, fala e não conclui, não sintetiza.** Mas e daí, o que é que nós tiramos daí, você falou um monte de coisas mas eu não vi você chegando a uma conclusão. **Porque é a partir da conclusão que você pode tomar uma atitude.** Então parte disso, de como orientar e conduzir os trabalhos para que se obtenha um resultado. (...) O que é importante é que do ponto de vista técnico esteja correcto e amplo. E que a estrutura administrativa possibilite viabilizar as tomadas de decisão políticas conscientemente tomadas.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

Na perspectiva dos técnicos é a indisponibilidade financeira que contribui mais para a morosidade do que a participação.

“Quando se fala de um processo moroso eu arrisco a dizer que se você tem um bom plano adequado, com informações bem levantadas, **a morosidade é directamente proporcional à disponibilidade de dinheiro.**” (Ent.15: técnico da prefeitura)

No entanto, é também referenciado que a participação popular pode atrapalhar na medida em que existem grupos opostos com interesses e resistências diferentes e é necessário negociar acordos. Essa forma de trabalhar tem a potencialidade de quebrar resistência dos moradores e ter o apoio deles em vez de uma oposição:

**“Às vezes a participação pode atrapalhar mas essa é a nossa função, é para isso que nós trabalhamos, para resolver as coisas.** Todas as reuniões que aconteceram se faz debate **para negociar um acordo**, tem gente apoiando a nossa proposta e outros moradores que não porque acham que a obra tem interferência com a casa deles, por exemplo. Nós reunimos a equipa toda, psicólogos, sociólogos, etc, e vamos de casa em casa explicar a obra e suas implicações. Assim damos segurança aos moradores e quebramos a resistência. Mas essa resistência de grupos opostos é uma constante.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

#### **4.5.7. Orçamento Participativo e limitação dos recursos**

A limitação dos recursos é um problema de natureza económica que tem origem nas necessidades ilimitadas das sociedades e nas limitações dos recursos para a satisfação de todas essas necessidades. Os recursos económicos são assim condicionantes das políticas públicas já que nas diversas áreas de intervenção do poder local desde as infra-estruturas, construção de equipamentos na educação, saúde, cultura, desporto, acção social, etc. As necessidades são sempre superiores às possibilidades reais de investimento:

“A carência é muito grande para pouco recurso. É pouco recurso para muita demanda. Há sempre uns que vão saindo, chorando” (Ent. 29: liderança BH)

“O capitalismo é assim uma competição e competição é competição. Acho muito difícil a prefeitura fazer de outra maneira porque ela tem poucos recursos, a única maneira de a prefeitura interferir no processo era ela aumentar os recursos e aí não ia ser necessário estes embates porque ia estar contemplando todas as comunidades. Agora a prefeitura fala que não tem condições de atender todos os interesses, não tem recursos, então esses embates vão continuar a existir. É o próprio sistema capitalista.” (Ent. 25: liderança BH)

O poder executivo também refere que face à escassez dos recursos se limitam muito as coisas a fazer em relação ao que as comunidades precisam. Consideram que a melhor forma de decidir as obras prioritárias é envolver a população:

“Eu acho que é a melhor forma, se o recurso é escasso é mais difícil decidir sem a participação. Não é uma questão de passar a “bola” mas de envolver a população, é um problema estrutural, não é pontual, e a população vai conviver com isso. Com um recurso escasso e o governo decidindo sem critério ou apenas com o

critério técnico ou político a tendência é aplicar muitos recursos em obras que não têm muito interesse.” (Ent 7:poder executivo).

No entanto, o envolvimento da população é condicionado pelos recursos afectos por parte do governo ao OP. Estes são para empreendimentos nos bairros, basicamente as obras estruturantes estão fora do OP. Esse é o objectivo, na medida em que as pessoas vivem essencialmente a sua vida nos bairros onde moram e aí é que têm de ter os equipamentos necessários para garantir a sua qualidade de vida. São essa “pequenas obras” que são escolhidas pela população porque são as que mais as afectam. As obras no centro da cidade e obras estruturantes têm de ser efectuadas fora do OP:

“ (...) Porque a população de um bairro, de uma região, ela não sai mais do bairro. Ela tem escola lá, tem centro de saúde, tem tudo lá, não precisa de sair. Antigamente não tinha nada. Então, você vai melhorando aqueles locais pequenos, aquelas regiões menores. Esse é o papel do OP, as grandes obras estruturantes ainda não é.” (Ent 1: poder executivo)

Do ponto de vista técnico a obra estruturante tem um impacto social maior do que uma obra local. A obra local é positiva na medida em que abrange aquelas pessoas que habitam naquele espaço mas não atende ao conjunto da cidade. Como o OP tem poucos recursos nunca poderá optar por obras estruturantes:

“O OP tem essa **característica de um empreendimento pontual**. Mesmo as obras solicitadas pela classe média nesses fóruns das sub-regiões, **é para fazer uma praça, ou um jardim nos seus bairros.**” (Ent. 20: técnico da prefeitura)

“**Há uma tendência para o OP caminhar para pequenas obras e não obras estruturantes.** Se eu for pensar do ponto de vista técnico em tese obra estruturante é melhor que obra pontual, se eu posso fazer uma obra que tem um impacto social maior que é uma obra estruturante do que fazer uma **obra local que para aquelas pessoas vai ser muito bom mas não atende ao conjunto da cidade**, eu como técnico tenho uma tendência a preferir a obra estruturante que atende a cidade como um todo. A metodologia como está colocada hoje tem favorecido obras menores, **a divisão dos recursos, ela acaba colocando pouco recurso em pequenos lugares, pequenas comunidades, então elas vão ter tendência a votar em pequenas obras mesmo.**” (Ent. 16: técnico da prefeitura)

É salientado como uma alteração importante a de que as regionais do OP possam reunir os seus recursos para fazer obras maiores pois até aqui do ponto de vista metodológico isso não é possível:

“Uma ideia que nós estamos tendo é que essas unidades de planeamento, essas comunidades pequenas que têm lá dois milhões apoie uma outra que tem dois milhões e

juntas têm 4 milhões e podem fazer uma obra bem maior para o conjunto de toda a regional e não só para aquele lugar ali.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

É igualmente transmitida a ideia de que é importante atender a diferentes necessidades dos vários grupos sociais que coexistem na cidade. As necessidades da classe média e alta passam pouco pelos objectivos do OP na medida em que eles reivindicam obras estruturantes como a abertura de grandes vias onde possam circular com menos trânsito:

“O que a classe média quer para uma cidade como BH são a abertura de grandes vias, avenida é muito mais do que isso. As obras que a classe média e alta demanda para a cidade, primeiro não são do bairro onde a pessoa mora é uma obra para a cidade. Por exemplo, a região sul de BH é a mais nobre e existem grandes empreendimentos imobiliários e então o trânsito para aí aumentou muito até porque todo o mundo usa o carro. Então a demanda dessa população é para alargar a avenida para facilitar o acesso à casa dele. Não é uma obra que tenha a ver com o OP tanto pelo valor como pela mobilização.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

#### **4.5.8. Responsabilidade social do Estado**

Os entrevistados consideram que o Estado tem uma maior responsabilidade social para com as populações mais desfavorecidas e é nelas que deve investir mais. Próximo dos ideais do Estado-Providência que visavam intervir na economia a fim de tornar a ordem social mais equitativa fomentando a solidariedade para com os grupos mais desfavorecidos (Giddens, 1997).

O OP tem-se revelado um bom instrumento nesse sentido. As populações com mais recursos têm melhores condições de vida e mais acesso ao poder. O Estado deve investir nos mais necessitados não deixando de trabalhar em prol de todos os cidadãos. O bom governante deve dividir os impostos prestando serviço aos ricos mas atendendo mais os pobres:

“O Estado tem uma maior responsabilidade para com as populações mais desfavorecidas. Porque quando você recebe o imposto do cidadão tem sido assim no Brasil, você urbaniza onde primeiro? Onde estão os ricos está pronto, com o dinheiro do Estado. (...) Mesmo que os ricos paguem mais impostos, aí você tem de dividir, essa é que é a ciência é arte. Você tem de dar prioridade para os mais pobres mas não pode não fazer nada para os ricos. Não pode deixar de fazer manutenção, colecta do lixo, você presta muito serviço para os ricos.” (Ent.1: poder executivo)

“Deve investir nos grupos mais desfavorecidos, e acho que isso repercute nos mais bem favorecidos. Tem uma repercussão positiva dos mais favorecidos quando têm uma percepção de que a escola está sendo feita, de que as ruas estão sendo abertas, o posto de saúde se está fazendo. Sentem que os seus impostos estão a ser bem gastos.” (Ent. 6: poder executivo)

O investimento nos sectores e áreas da cidade mais precárias, como vilas e favelas, é compreendida por todos os grupos sociais da cidade não sendo factor de grande discórdia. Revelando aqui algum espírito de solidariedade, já referido nos ideais do Estado-Providência.

Não deixando, contudo, de ser evidenciado que é necessário investir no centro da cidade que praticamente toda a população frequenta:

**“O OP foi claramente investir nas populações mais desfavorecidas e essa escolha, na minha opinião uma escolha acertada e compreendida pela cidade nos mais diferentes sectores e classes.”** (Ent. 10: poder legislativo)

**“Tem de investir mais nos pobres.** Se bem que a prefeitura tem obras fora das vilas e favelas. **E eu enquanto liderança não vou querer que tenho obra só nas vilas e favelas.** **Nós também precisamos do centro bem arranjado.** Nós agora queremos batalhar pela saúde, desporto e educação porque sem escolas a gente também não vai lá. Agora esse orçamento tem de ser só para vilas e favelas, não misturar.” (Ent.23: liderança local)

O que normalmente é apontado como dando visibilidade política são as grandes obras, as obras locais não têm grande repercussão e por isso o investimento nelas é sempre bem menor. O retorno dessas pequenas obras é para a comunidade local. É realçado pelas lideranças que o dever do poder público é tratar todos por igual mas deve investir na periferia porque tem maiores carências:

**“Normalmente os administradores querem atender às grandes demandas, o que dá visibilidade para a prefeitura, essas obras locais da gente aqui não dá repercussão, não trás voto para a prefeitura, não trás mídia, ninguém quer saber disso.** Então, ela não tem retorno, quem tem retorno é a comunidade. E a prefeitura faz a obrigação dela que é cuidar, não importa se a pessoa vive numa área central ou na periferia, isso é o dever do poder público tratar todos de igual modo, afinal de contas nós pagamos imposto do mesmo jeito.” (Ent. 25: liderança local)

Recapitulando, alguns aspectos que têm sido referidos ao longo do trabalho: há factores económico-sociais que devem incitar o Estado a investir nos locais menos desenvolvidos, normalmente as periferias, onde habita a maioria da população. Os grupos mais favorecidos residem em locais desenvolvidos por isso precisam menos do poder público até porque têm poder aquisitivo para frequentar os equipamentos do sector privado. Nas periferias, são mais prementes os equipamentos públicos porque as populações não têm possibilidade de aceder aos equipamentos privados. Por outro lado, os grupos sociais mais favorecidos já têm mais influência junto do poder:

“Sim, acho que o Estado deve investir nos mais desfavorecidos. Esse é um papel do Estado que **tem um compromisso com a maioria, e os mais desfavorecidos são a maioria da cidade. E os grupos mais favorecidos já têm os seus mecanismos de poder.**” (Ent. 7: poder executivo)

Não pode tratar da mesma maneira o sujeito que mora na periferia com um sujeito que mora num grande centro desenvolvido. **O OP deve dar prioridade à educação, à construção de escolas, lá na periferia.**” (Ent. 8: poder legislativos)

“Agora, **aquilo que nós podíamos chamar de classe média que tem um poder aquisitivo maior não precisa do poder público porque elas estão nos bairros que estão numa boa infra-estrutura, tem poder aquisitivo para poder utilizar o que a iniciativa privada tem para oferecer.** (...) E as comunidades de periferia e mais carentes quase não são atendidas. **O OP mudou um pouco essa lógica dos investimentos nos bairros, o recurso está chegando mais fácil.** Então, a comunidade resolve um problema no próximo ano resolve outro e assim sucessivamente. Acho que a prefeitura conseguiu atender às classes mais pobres. É raro passar por um bairro que não tem uma obra do OP.” (Ent. 28: liderança local)

## 4.6. Processo participativo no Orçamento Participativo

### 4.6.1. Assuntos colocados em discussão

Os assuntos colocados à discussão no âmbito do OP, como já fizemos referência quando abordámos as várias etapas deste processo (6.2.5), prendem-se com as obras de localidade, as obras estruturais não entram na discussão do OP regional. Na perspectiva do Partido dos Trabalhadores, o que interessa aos sectores populares decidir é para onde vai o dinheiro público. Por isso estes sectores devem decidir os investimentos em cada vila, bairro e cidade em geral (Silva, 2001).

No OP, numa primeira fase discutem-se as obras a efectuar nas diversas regionais de acordo com as várias temáticas que fazem parte do planeamento e directrizes da prefeitura. Numa segunda fase discutem-se os projectos de obra aprovadas para concretização. Os agentes envolvidos na discussão dos projectos são sobretudo os técnicos da prefeitura e as lideranças da Comforça. Wampler (2007) chama a atenção para o facto de existir um formulário para organizar e limitar a manifestação das frequências escolhidas pelas comunidades e a escolha final é feita por representantes e não pelo conjunto da população.

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

seguinte, a implicação dos actores na mobilização de acordo com a temática das obras:

**Quadro 19 - Implicação dos actores de acordo com a temática das obras**

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

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

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

“A secretaria de planeamento e as outras secretarias temáticas, de saúde, educação, cultura, etc. **Cada secretaria, a cada OP, ele ocorre de 2 em 2 anos, ela apresenta no início do processo as directrizes daquele órgão para o OP. Então é aprovado no OP aquilo que está em concordância com o plano de governo.** Que é o plano plurianual de ações de governo. (...) O governo limita as questões a discutir, porquê? Você tem um plano

de acção. Por exemplo, na educação você não vai aprovar uma escola ao lado de outra porque esvazia a outra, é dinheiro público jogado fora.” (Ent. 16: técnico da prefeitura)

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

“Ter um plano é interessante junto das comunidades, porquê? **Em relação ao plano cada um recebe um volume de relatórios, então quando eles vão para o OP vão para lá e parecem religiosos, eles abrem o plano e recitam igual ao católico, artigo tal, capítulo tal e escrevem lá na proposta do OP.** Tem outros que já tentam inverter algumas hierarquias propostas. Nós fazemos a avaliação técnica disso. E tem outros que chegam e dizem nós não queremos mais isso. Eles estão errados, não. O plano é deles, eles repensaram melhor e não querem aquilo ali. **Mas como nós já fizemos um plano temos de olhar para aquilo e verificar se é viável ou não é.** Se for viável altera-se. **Mas o que é que o plano possibilitou. As duas partes articularam.** Outra coisa é você me trazer todo um problema lá da vila, o que é que eu faço e não sei quê, se eu não conheço nada da sua vila, vou falar, eu não sei. Mas eu preciso que você me ajude, mas eu não conheço nada de lá. Eu até posso ir lá conhecer mas vou ver um plano muito localizado.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

“Hoje, quando a gente chega pelo OP, a comunidade já conhece todo o serviço, ela já sabe o que vai chegar, ela já facilita essa entrada então fica tudo mais fácil. **Quando tem uma comunidade consciente fica tudo mais fácil**, a implantação, de qualquer intervenção, urbana, social, não importa.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

#### **4.6.2. Grupos sociais que participam no OP**

São referidos pelos entrevistados um conjunto de factores administrativos que levam à divisão das várias regiões de Belo Horizonte, o que coincide com a análise que fizemos anteriormente (ver 6.2.4). Criam-se assim, regiões administrativas do OP, tendo em consideração **aspectos sociais**: uma definição de critérios de distribuição dos recursos e privilégios concedidos às zonas mais carentes. Uma separação entre as zonas mais ricas e as favelas no caso de estas serem de grande dimensão.

Esta realidade é justificada pelos técnicos por critérios políticos do governo de esquerda: todas as suas directrizes vão no sentido de privilegiar as classes menos favorecidas tentando por via do OP uma diminuição das desigualdades sociais no que respeita à apropriação do espaço e equipamentos públicos:

“Antes do OP dividiu-se já em regiões administrativas, que foram divididas em unidades de planeamento, seja por bairro ou por algum outro critério. **Então se você tem um bairro muito bom e mistura uma favela no meio dá uma disparidade muito grande.** Então não é aconselhável porque na hora que for uma favela ou o pessoal da classe mais alta, não tem a ver os problemas. **Então separa-se o OP desse bairro e da favela.** No caso de ser uma favela pequena já não faz sentido separar o OP do resto do bairro em volta. Isso são critérios utilizados na distribuição. É tudo uma questão de orientar para onde vai.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

“**Todas as obras, toda a directriz deste governo é de estar privilegiando sempre as classes menos favorecidas porque é esse o ideal da esquerda.** Então você tem de se voltar para **a questão da desigualdade social, para a distribuição de renda.** Essa é a óptica para tudo. Você vai implantar uma escola pública numa área que a população precisa, não vai implementar numa área em que a população tem poder aquisitivo para pagar.” (Ent. 16: técnico da prefeitura)

“**A verba distribuída com peso a mais para as áreas de inclusão social que coincidem com as áreas de vilas e favelas, ou seja, elas já recebe mais recurso pelo OP.**” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

Especificamente, e em coerência com as opções políticas de privilegiar mais as zonas mais carentes, os grupos referidos que mais participam no OP são as populações mais desfavorecidas, com mais problemas. É salientado ainda pelos entrevistados que a classe média participa pouco e a classe alta não participa. Há a percepção de que elas entendem que o governo deve investir mais nas zonas mais carentes. Criou-se, a certa altura do processo do OP, como já se fez anteriormente referência, um espírito de solidariedade por parte destas pessoas que já tinham boas infra-estruturas nos locais onde residiam, que não conheciam efectivamente as condições de vida das pessoas que vivem em favelas, por apoiar as obras nesses bairros prescindindo das suas demandas.

“**São os grupos com mais problemas, os mais desfavorecidos que participam mais no OP. A classe média participa pouco, inclusive houve uma mudança no OP a partir de 2001 exactamente para tentar fazer com que a classe média participasse mais.** BH foi dividida em unidades de planeamento, então pegou aquelas comunidades mais carentes de acordo com a sua condição social e no OP deu-se verbas específicas para esses segmentos. (...) A princípio a classe média participava também no OP regional, no OP de obras, eu percebia isso nos anos 90, quando estava envolvido como liderança local, a gente tinha uma caravana de visitas, eu percebia que o pessoal ficava sensibilizado, participava mas não levava obras. Primeiro, porque eles ficavam sensibilizados quando chegavam lá às vilas e favelas e viam a miséria, porque muitas dessas pessoas nunca tinham colocado um pé numa favela. (...) E por outro lado, eles já não viviam na condição em que viviam muitas daquelas famílias. A demanda deles era outra, não era pavimentação de rua, não era por escola. A **demandada classe média é outra. Pega por exemplo, na região centro sul e a demanda deles é outra, estão preocupados com o comércio, com corredores de transporte, lazer.** Agora, mesmo sensibilizando também não motiva as pessoas a saírem de casa para participar de uma reunião que é cansativa, toma o

seu tempo, é um troço chato. A participação popular é um negócio que não é fácil, requer um poder de persuasão muito grande, muita paciência e tolerância.” (Ent. 20): técnico da prefeitura)

“Quem participa mais no OP têm sido as populações mais desfavorecidas. (...) A maior é a **população mais pobre mas com a decisão de recursos para determinadas regiões**. Por exemplo, a centro sul a região rica recebe menos recurso.” (Ent. 6: poder executivo)

“**Mesmo a classe média e a classe alta que não participa, entendem que a prioridade de governo é atender às comunidades mais fracas**. E a participação dos mais desfavorecidos é mais forte porque estão directamente envolvidos com os problemas da periferia.” (Ent. 2: poder executivo)

“**É mais difícil mobilizar, motivar a classe média. Até como o OP veio com uma perspectiva de inversão de prioridades os bairros mais ricos olham para isso com uma certa reserva**. Embora, esses bairros hoje não tenham muita demanda, é mais a segurança que eles reclamam.” (Ent. 6: poder executivo)

“**Quem realmente se mobiliza, a mobilização popular são eles que fazem, a classe média pouco participa e a alta não participa**. Até talvez saibam o que é o programa mas não se mobilizam. A classe média mobiliza muito pouco, tanto que em cada regional se criou uma sub-região, um espaço só para eles discutirem o empreendimento deles para eles não terem de disputar junto com vila e favela, senão perdiham.” (Ent. 19: técnico da prefeitura)

Parece relativamente unânime considerar que a participação no OP é maior por parte das classes mais desfavorecidas. A classe média mesmo tendo alguma capacidade de mobilização, sobretudo ao nível da saúde, é uma minoria. É igualmente referido que nos últimos anos a prefeitura tem tido a vontade de alargar essa participação à classe média e alta, sobretudo com a introdução do OP digital, que tem como objectivo a votação de uma obra estruturante para a cidade.

Apesar da menor participação da classe média e alta no OP ser sobretudo explicada por viverem em áreas mais nobres da cidade, com menos necessidade de obras, e por isso não ser um processo de exclusão mas de satisfação dos mais necessitados há latente o argumento da necessidade política de alargar o OP a um maior número de habitantes e a todos os grupos sociais. Acresce a necessidade de fazer mais obras estruturantes para toda a cidade:

“O programa no início, primeiros 10 anos era mais para essas populações menos favorecidas, sendo para toda a população, os que já tinham esses problemas resolvidos não participavam. A participação maior era das vilas e favelas e da periferia. Hoje em cada regional nós temos uma obra a cada 500 metros, é muita obra. Então nos últimos 10 anos houve mesmo essa inversão para a classe menos favorecida. **Agora de há um tempo para cá, não. Acho que a gente está investindo na cidade inteira, fazendo muita obra estruturante. E também o ano passado a gente teve o OP digital.** Em cada regional teve

uma obra de 250 milhões que foi votada na Internet e que teve uma boa adesão da população.” (Ent. 3; poder executivo)

“A classe média mobiliza também, quando ela quer e quando o empreendimento bate fundo nela. **O empreendimento que mais mobiliza a classe média é a saúde, quando mexe com a saúde a classe média vem.**” (Ent. 4: poder executivo)

“Se você pensar no OP, a classe média e a classe alta moram em áreas mais nobres da cidade já perfeitamente urbanizadas, com esgoto, com iluminação com praças, então eles têm pouca demanda para apresentar ao OP. **Não é um processo de exclusão é um processo de satisfação dos mais necessitados, os outros não participam porque não necessitam.** Agora a partir deste ano com a implantação do OP digital houve um acréscimo muito grande da participação dos sectores médios que têm computador em casa, que têm facilidade de estar votando no empreendimento. Não quero dizer que as classes populares são excluídas desse processo porque no OP digital foram colocados pontos de votação em locais públicos para as comunidades carentes, em toda a cidade.” (Ent. 21: técnico da prefeitura)

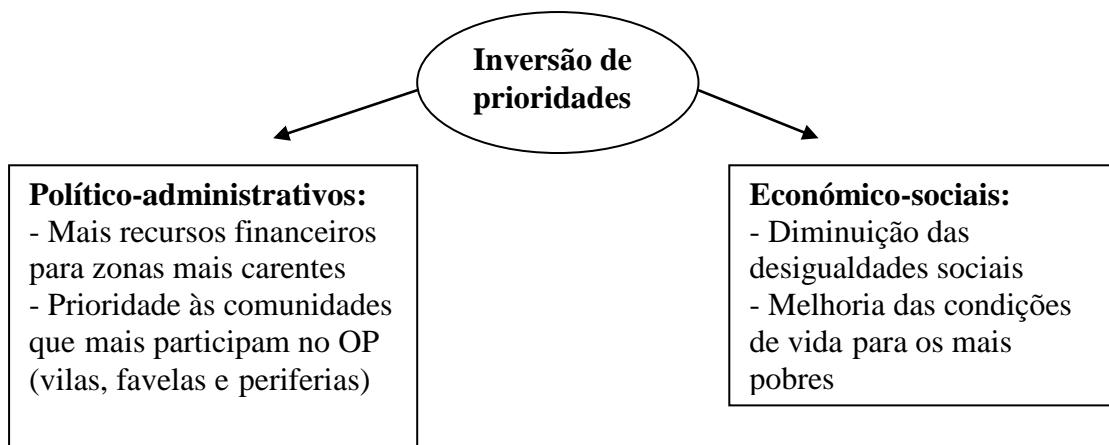
“**No nosso caso há uma inversão completa dos grupos sociais que solicitam a cultura, todos eles estão em áreas de vulnerabilidade social.** Fora a Santa Teresa que está numa zona nobre da cidade, todos os outros estão em vilas e favelas ou bairros muito, muito pobres. E numa avaliação mais geral, na minha perspectiva pessoal, quem participa mais no OP, é o pobre mesmo, não é a classe média ou rica, é o pobre mesmo. **A primeira vez que nós tivemos uma maior participação da classe média, foi com o OP digital.**” (Ent. 19: técnico da prefeitura)

“**Percebemos que a comunidade de bairro, ela é bem articulada, mas a classe média, a juventude e um grupo de elite da cidade está fora do processo.** A iniciativa do OP digital foi uma tentativa também de agrupar esses actores nesse processo de democratização do orçamento público do município. Então, a classe média tem participado mais no OP digital e os grupos mais desfavorecidos no OP regional.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

#### **4.6.3. Inversão de prioridades com o Orçamento participativo**

A inversão de prioridades que o OP propicia é consequência de medidas político-administrativas, sobretudo o aumento de recursos financeiros para as zonas mais carentes e a prioridade que é dada às comunidades que participam mais. Estas medidas têm reflexos na dimensão económico-social: diminuição das desigualdades sociais e melhoria das condições de vida para os mais pobres.

**Figura 19 - Inversão de prioridades com o OP**



Como já se referiu ao longo do trabalho o OP mobiliza sobretudo os grupos sociais mais desfavorecidos o que não é muito comum nas políticas de participação.

“ (...) São bens conhecidas as dificuldades da participação dos jovens e populações excluídas, o que é escamoteado pela presença crescente da participação da «classe média»” (Guerra, 2006:8).

O facto de o OP mobilizar grupos normalmente excluídos é um aspecto importante na democratização da participação, já que como observa Bourdieu (1989), o silêncio acerca das condições que colocam os cidadãos – e de um modo mais evidente quanto mais desfavorecidos são económica e culturalmente – perante a alternativa da demissão pela abstenção ou do desapossamento pela delegação, não deve naturalizar os mecanismos sociais que produzem e reproduzem a separação entre os “agentes politicamente activos” e os “agentes politicamente passivos”.

Dahl (1981) reforça esta linha de pensamento quando observa que as diferenças nos níveis de educação, ocupação, recursos financeiros e acesso às organizações afectam, de forma significativa, a extensão com que os cidadãos participam na vida política, as formas em que participam e o seu empenho em obterem respostas dos eleitos.

A inversão de prioridades com o OP é explicada pelos entrevistados, por um lado, por factores político-administrativo: dado que o governo dá prioridade às comunidades que mais participam no OP e às obras mais votadas. São igualmente, destinados mais recursos financeiros para as zonas mais carentes. Passam as prioridades mais votadas e todos têm o direito de se expressar e participar.

Esta forma de gestão tem levado a um investimento muito maior nas zonas periféricas o que não se conseguiria de outra forma. É salientado que seria muito provável que obras na periferia em tão grande número não passasse na câmara de vereadores, estando de qualquer forma dependente dessa aprovação do poder legislativo:

“ No OP o processo é democrático. Por exemplo, eu moro na comunidade tal, eu pergunto à comunidade e vamos discutir qual a maior prioridade que a comunidade necessita. **Aí o que acontece, nós colocamos em votação, se tem 3 prioridades, então a prioridade mais votada será incluída no OP.** (...) É a democracia, ninguém fica de fora, todos participam, todos têm direito a fala, todos têm direito a opinar, a reivindicar aquilo que é necessário para a sua comunidade. No OP as pessoas participam ao longo do tempo, são meses de discussões, as pessoas não têm de se sentir frágeis nesses processos”. (Ent. 14: poder legislativo)

“ (...) Como os perfeitos cuidavam só dos ricos a gente ia fazer a inversão de prioridades. Como a gente não tinha o poder do Lula que faz por decreto nós fazemos com a população. Porque se o perfeito mandasse uma lei para a câmara autorizando as obras só para a periferia, **certamente isso seria derrotado na câmara de vereadores. Ninguém aprovaria um orçamento só de obras da periferia.** Na medida em que se coloca a população a participar, a população decide as obras.” (Ent.1: poder executivo)

“Se você tem a população podendo definir e intervir no processo e para além disso você tem como objectivo da sua gestão a inversão de prioridades, que é um conceito muito latino-americano, e que é quando você tem um cenário de muita segregação económica, de disparidade de renda muito grande e **o objectivo de inverter a prioridade é aproximar os níveis extremos de renda. Ou seja, diminuir as desigualdades sociais.**” (Ent. 2: poder executivo)

O que significa esta inversão de prioridades? É referido como um conceito muito latino-americano utilizado em cenários de muita segregação económica e o objectivo é aproximar os níveis de renda e diminuir as desigualdades sociais. Com o OP não se consegue esta aproximação dos níveis de renda mas diminui-se as desigualdades sociais pela possibilidade de um maior acesso a bens e equipamentos, por parte de quem tem menos recursos financeiros, em particular acesso a infra-estruturas, saúde e educação. Significa que as prioridades de escolha de obras são da população que participa no OP. Essa prioridade seria diferente se fosse o governo ou os técnicos a escolher. Sendo sobretudo as populações que residem em vilas, favelas e periferias que participam são elas que vão ganhar os empreendimentos pela quantidade de pessoas que conseguem mobilizar. É “premiada” com obras a participação e organização das comunidades no processo:

**“Inversão de prioridades é o seguinte: nós observamos que a prioridade que os técnicos ou o governo daria para determinada coisa é diferente da prioridade da**

**comunidade**, então nós aprendemos a conviver com isso, a gente considera isso inversão de prioridades. A comunidade tem a possibilidade de colocar o que realmente ela considera importante.” (Ent. 5: poder executivo)

“A inversão de prioridades é porque as comunidades de vilas e favelas também participam do OP. Então porque é que há inversão de prioridades? Porque quem mais mobiliza são as vilas e favelas, não é a classe média. (...) Mobilizam muito, eles põem 1000 pessoas numa plenária para defender um empreendimento, então essa é a inversão de prioridades. Como eles mobilizam muita gente, vão tirar um número de delegados grande, aí está dada a inversão de prioridades porque eles vão ganhar aquele empreendimento. Porque o OP é isso, ele tem qualidade mas ele também tem quantidade, tem de participar. Não basta ir a comissão de moradores mais representante do bairro, não basta, tem de levar o povo. Tem de levar a rua inteira, o bairro inteiro se for necessário, dependendo do empreendimento.” (Ent. 1: poder executivo)

“O OP beneficia quem se organiza mais, quem se articula mais na sociedade. Normalmente essas pessoas que fazem uma maior articulação é quem precisa mais, por isso quem tem mais necessidades se organiza mais, tanto é que o perfeito colocou o OP digital como forma de atingir a classe média e alta que não participa desses movimentos mas fazem também parte da sociedade, que ele fica dentro de casa, que ele tem Internet. Eu acho que a tendência da democracia é avançar para esse lado virtual.” (Ent. 14: poder legislativo)

A análise dos técnicos tende a reforçar o facto de existir uma inversão de prioridades com o OP. Esta ideia, assente no argumento de que apesar de os técnicos terem conhecimento de quais são as áreas mais vulneráveis o orçamento é um movimento essencialmente político e dependendo da força política ela não iria investir nessas áreas mais periférica porque dão poucos votos, as áreas que dão mais votos são as mais visíveis, as do centro da cidade. Ao discutir as obras com a comunidade inverte a situação da escolha ser muito centrada no prefeito e vereadores:

“Acontece de facto uma inversão de prioridades. Se não tivesse OP, nós técnicos, poderíamos ter até um conhecimento de quais são as áreas mais vulneráveis mas a gente não pode esquecer que tem um movimento político e orçamento também é um movimento político. E dependendo da força política ela não está atingindo as áreas mais vulneráveis. A área que dá voto, é a área que mais aparece, então uma pesquisa onde o centro da cidade se sente feliz, a cidade está indo bem. Se chega pouco às periferias, eu acho que o OP, ele permite que a gente redistribua e que a gente seja mais cobrada a atenção neste sentido. Até politicamente você fica mais responsável pela cidade como um todo. Tem que ouvir realmente o que a comunidade demanda.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

“Concerteza que houve inversão de prioridades. Antes do OP as demandas eram discutidas nos gabinetes de vereadores e gabinete do prefeito, hoje é o contrário, a prefeitura tem de ir lá discutir com a comunidade, e quem define não é a prefeitura, apesar de ter regras e as regras são colocadas pela prefeitura mas quem define é a comunidade. Quem define qual obra é prioritária e porque é que ela é prioritária é a comunidade que se reúne e escolhe a melhor obra, a melhor demanda. (...) Mas investiu-se mais em bairros mais pobres com o OP.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

As lideranças confirmam a falta de investimento nas periferias e favelas antes do OP. Havia uma cultura de que as pessoas da favela não pagavam impostos não tendo os mesmos direitos ao nível do investimento público. As comunidades tinham um espírito muito negativo por não acreditarem que alguém fizesse alguma coisa nas favelas. Locais, onde as pessoas são por norma discriminadas.

Há igualmente, a percepção de que o gestor público é muito influenciado por grupos poderosos como industriais, agentes imobiliários, e há sempre uma cedência em relação às suas demandas e pretensões. O OP não acabou com essa prática mas permitiu que chegassem recursos às periferias que apesar de escassos face às necessidades, já são alguma coisa:

**“Aqui na vila tem, aquele espírito negativo que a comunidade tinha “ninguém faz nada por favela” acabou.** Com o OP, nós não somos mais favelados mas cidadãos respeitados. Aquela **discriminação** que nós tínhamos quase diminuiu 90% e nós vamos chegar aos 100.” (Ent. 23: liderança local)

**“Antes do OP, há uns 15 anos, o investimento era maioritariamente feito nos bairros da classe média e rica porque se tinha uma cultura de dizer que o pessoal das vilas e favelas não paga impostos e então o poder público não investia nestes bairros. Com o OP acabou-se com essa cultura e afirmou-se: todo o mundo é cidadão todos têm os direitos iguais e então deu-se a possibilidade das classes de menor renda participarem de igual para igual até porque a força política de uma classe média ou alta é muito maior.** Então, a partir do OP verificou-se grandes melhorias nas periferias e os bairros da classe média um pouco estagnados porque a classe média começou a não participar.” (Ent. 27: liderança local)

**“De certa maneira o gestor público, ele sempre está muito cercado de grandes empresários, industriais, comerciantes e ele tem uma demanda por áreas mais centralizadas.** A forma como é dividido o OP fez com que esse orçamento fosse retirado da briga dos “grandes” e fosse para os “pequenos” brigarem por isso, por essa fatia dos recursos da prefeitura. Então a prefeitura conseguiu com o OP trazer a comunidade para dentro da prefeitura e ao mesmo tempo a prefeitura conseguiu chegar até à comunidade. (...) **Vamos dizer assim, parte do recurso chegou aqui, não é tanta coisa assim mas chegou. Antes do OP não chegava praticamente nada.”** (Ent. 25: liderança local)

**“Há grupos que têm influência junto do poder** como empresários, grandes imobiliários, é o jogo da democracia. Mas com o OP também perderam influência, até isso foi mudando.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

São reforçados alguns aspectos de âmbito económico-social que contribuem para uma inversão de prioridades com o OP, o facto de se fazerem mais obras na periferia para pessoas com menos poder aquisitivo; a melhoria das condições de vida para os mais pobres; a diminuição das desigualdades sociais; a grande participação da população das vilas e favelas. Em cada 500 metros pode-se encontrar uma obra do

OP em zonas de renda baixa. Antes havia a tendência para a acomodação e a decisão estava muito concentrada nos pareceres técnicos.

“O OP consegue ao longo destes 13 anos fazer uma inversão de prioridades muito significativa, ou seja, melhorar **as condições de vida** para aqueles que são pobres.” (Ent. 4: poder executivo)

“Trouxe uma inversão de prioridades. Nós temos um estudo da Urbal que mostra exactamente isso, **que em cada 500 metros existe uma obra do OP em zonas de renda mais baixa**, isso é um indicador que a gente tem. Para além dos aspectos da participação é a questão prática da mudança ao nível das prioridades de investimento. Antes não havia controlo, a decisão era técnica. Agora estas obras saem da discussão, da luta, aquela obra é uma prioridade. E se não existe essa preocupação e pressão a tendência é para a acomodação.” (Ent. 7: poder executivo)

“Por conta da **lógica do OP que é você atender a necessidades básicas em termos de obras** e de acessos a bens e melhorias que o poder público tem por obrigação executar e coisa que não é uma necessidade da classe média porque ela está colocada **em regiões em que a infra-estrutura básica de serviços e de condições mesmo físicas totalmente resolvidas**, então ela tem demandas por outras questões que se comparar com a definição das prioridades do OP você tem demandas infinitas e recursos finitos tem de tentar estabelecer uma relação dos poucos recursos que tem o que é que você resolve primeiro, uma certa prioridade dentro das necessidades.” (Ent. 8: poder legislativo)

É enquadrado o problema das condições precárias de uma significativa percentagem dos habitantes de Belo Horizonte e o seu reflexo no conjunto da cidade. Essas comunidades não estão isoladas e trabalhar nelas significa intervir indirectamente em toda a cidade, considerando aqui, a diminuição da violência; diminuição de doenças, geração de emprego. Uma conquista do OP seja onde for, é muito mais preservada e utilizada pela comunidade

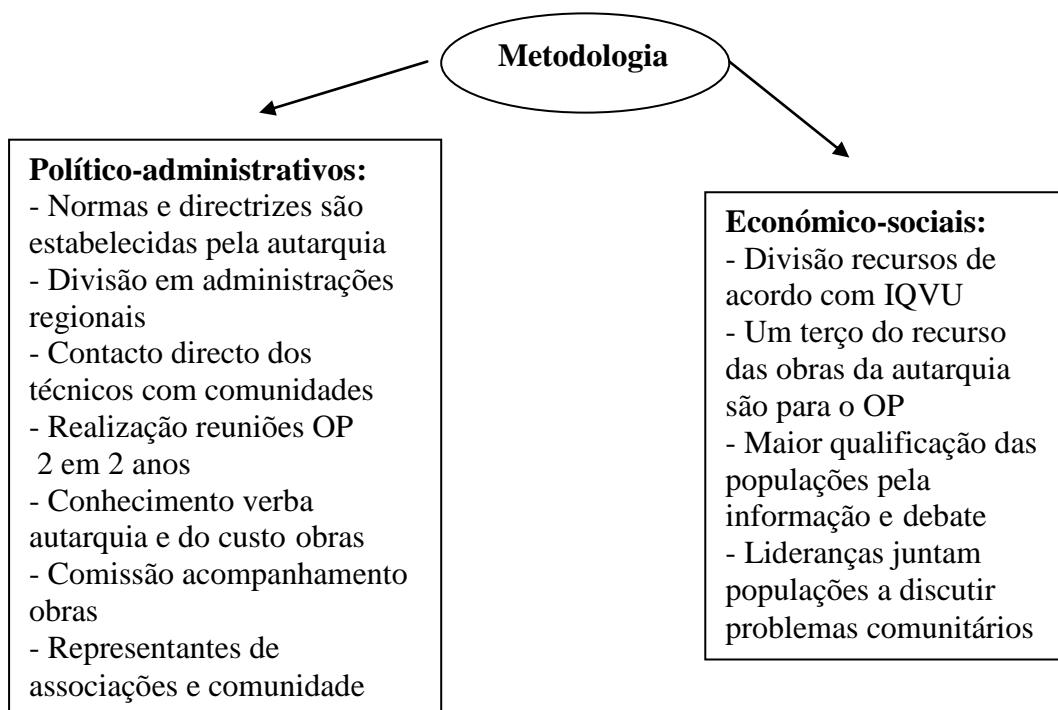
“ (...) **21 a 22% da população de BH apresentam condições bem precárias**. Mesmo que alguém ache que há uma inversão de prioridades mas o que acontece também, se **você não resolve o problema daquelas pessoas o problema daquelas pessoas se expande para o resto da cidade, você não está trabalhando com aquela comunidade de uma forma isolada, está trabalhando em prol de toda a municipalidade**. De problemas de violência e de todo o ponto de vista social, **do ponto de vista viário, sanitário, geração de emprego e renda, então é muita coisa.**” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

“O OP é prioridade de governo e trouxe sim uma inversão de prioridades a favor dos mais desfavorecidos. E trás uma maior legitimidade de que eu conquistei, eu consegui através do OP um investimento que trará benefícios para todos os da minha comunidade. Um equipamento conquistado no OP, ele é como se fosse seu de facto. **Então se a comunidade conquistou no OP uma escola, o cuidado que ela vai ter com aquele prédio vai ser maior. Tanto que esta palavra é muito utilizada “conquistado no OP”.** (Ent. 16: técnico da prefeitura)

#### 4.6.4. Metodologia do Orçamento Participativo

No que se refere à metodologia do OP, já descrita em ponto anterior com base na análise documental efectuada, pretende-se agora, referir como é analisada pelos entrevistados. Do resultado da sua análise, enquadrámos alguns dos aspectos da metodologia como factores **político-administrativos** e outros como factores **económico-sociais**:

Figura 20 - Metodologia do OP



Silva (2001), aponta duas variáveis no desenho institucional do OP: pesos e hierarquização e desenho das regiões. Aspectos que se referem à divisão em administrações regionais e à divisão dos recursos. Avritzer (2002) e Luchmann (2002) defendem que as regras (normas e directrizes) são importantes para a sustentabilidade do OP.

Um primeiro aspecto enunciado nas entrevistas, ao nível da implementação do OP, foi considerar as associações comunitárias com direito automático a serem delegados. O objectivo era não entrar em conflito com as associações que seriam um parceiro fundamental no acompanhamento do processo. Por outro lado a discussão do OP era feita por regional, ou seja, 9 fóruns de OP regional:

“E BH tem uma característica diferente talvez de outras cidades. Aqui em BH tem a administração regional e nós decidimos fazer as obras em vez de ser uma plenária da cidade decidindo por regional que tem 9 administrações regionais. Decidiu-se que cada regional fizesse a discussão, fizesse o fórum do OP. Essa discussão teve um grande debate na época: de que maneira nós faríamos o OP? (...) Nós achámos que não devíamos brigar com associações comunitárias, **qualquer associação comunitária registada já era delegado do OP**, uma pessoa já participava directo e a gente elegeria mais dois delegados.” (Ent.1: poder executivo)

No início, é apontada a falta de experiência dos técnicos em lidar directamente com a população para justificar o OP mais precário. Teve de ter uma aprendizagem ao longo do tempo para começar a dar resultados positivos para ambas as partes. Não ajudava o ritmo a que se queriam fazer as obras com as complicações burocráticas inerentes, a solução foi passar o OP para dois em dois anos:

“No final de 94 nós devíamos ter umas 10 obras prontas que era a tese na altura: discute num ano e faz noutro. **Hoje mudámos para 2 em 2 anos porque de um ano para o outro não é possível você contratar projecto**, fazer projecto, licitar as obras no Brasil é um processo complexo, demora. Só de licitar projecto de obra muitas vezes demora 6 meses” (Ent.1: poder executivo)

**“No início o OP foi precário porque o nosso pessoal técnico não tinha experiência de democracia directa.** Porque nos fóruns a gente tirava delegados, os Comforça, que era uma comissão que ia acompanhar as obras em conjunto com os técnicos. E aí foi uma troca boa entre os técnicos da SUDECAP. **Então, essa inexperiência democrática a gente tinha dos técnicos e também da própria comunidade no OP.** Houve uma troca de experiência entre os técnicos da SUDECAP da prefeitura com a comunidade.” (Ent. 2: poder executivo)

Apesar da existência de uma metodologia definida com as etapas, as directrizes e as normas, é referido que tem de haver um acompanhamento por parte da prefeitura. Este é assegurado em grande parte pelos técnicos. Asseguram a triagem das obras, esclarecimento de dúvidas, discussão do projecto e execução.

“A interferência da prefeitura existe assim: os parâmetros do OP são estes, as normas que temos de seguir são essas, as directrizes são essas. Agora no processo de escolha e de licitação são eles que escolhem. **A gente faz triagem, quando a comunidade indica um empreendimento, é feita uma triagem para ver se está dentro das directrizes.** Essa triagem é feita pela estrutura respectiva à área da obra, **sudecap, saúde, educação, assistência social, cultura, desporto.** Dentro das directrizes que cada sector dá para cada empreendimento. Uma vez que esteja dentro daquela directriz não existe impedimento para que ele vá para a disputa para ser escolhido. E aí é muito interessante porque mobiliza a comunidade, põe a comunidade em movimento pela melhoria das condições do seu bairro, da sua vila, da sua comunidade.” (Ent. 5: poder executivo)

É igualmente referido como um aspecto importante as obras do OP saírem mais económicas do que as que são realizadas noutras âmbitos, devido ao

envolvimento da comunidade que praticamente não tem custos, é um trabalho voluntário: diagnosticar e fiscalizar as obras, diminuindo com isso as possibilidades de roubos ou desvios de obras, são dois dos aspectos referidos:

“A se fazer obras fora do OP, teoricamente **as obras do OP têm de ser mais baratas do que as outras**. Porque tem **esse trabalho todo da comunidade de levantar a necessidade da obra, e isso é um trabalho não remunerado**. Um governo que não aplica o OP, mas é honesto e quer fazer obras, como é que ele vai saber que obras fazer numa cidade inteira, qual a forma que ele vai identificar e como é que ele vai homogeneizar. Então administrativamente ele teve um custo zero para ter este elenco de obras. (...) Quando a obra vem e está eleita também não teve um custo, **não se pagou a especialistas para identificar**. E quando as obras vão ser realizadas, há pouca possibilidade **de fuga de dinheiro ou corrupção porque todas as obras são fiscalizadas pelas conforça que fiscalizam de facto o orçamento das obras**. Então a possibilidade de ter roubos ou desvios nas obras, elas reduzem muito porque está sobre a vigilância da comunidade. Ela está no fundo trabalhando para o poder público, então o custo é muito mais barato na obra do OP do que na outra.” (Ent. 6: poder executivo)

Como metodologia de trabalho o OP permite aos técnicos terem contacto uns com os outros e partilhar experiências de várias áreas. Possibilita igualmente um contacto com a comunidade, ouvindo as suas perspectivas e a possibilidade de com isso melhorar o trabalho a desenvolver.

“Com o OP quando somos confrontados com essa dinâmica de trabalho a gente acaba por ter um **contacto directo com a realidade e com outros técnicos e você divide as suas impressões com eles sobre as diversas experiências**. **Com a comunidade é importante ter aquela proximidade humana de escutar**. Eu sempre agi assim desde o início: primeiro escutei e depois eu comentava tentando ser objectivo. O que eu não sabia, eu falava isso não sei, outras coisas eu não tinha como resolver tudo para ele, às vezes também não era bom resolver tudo para ele, então esse aprendizado com os técnicos e com as directrizes políticas específicas e racionais é muito importante porque isso te orienta ao longo do trabalho. **No diálogo com as pessoas você tem a possibilidade de melhorar o trabalho**. E é um trabalho que exige uma revisão constante. Se as pessoas começam com certas resistências, você tem de fazer revisões do processo, para e ver o que é que nós pensámos no princípio, como se desenvolveu e onde nós chegámos. Atendeu aquelas expectativas iniciais, sim, não, talvez. Assim você tem possibilidade de melhorar o processo.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

As lideranças já conhecem as regras, metodologia e directrizes que orientam o OP. Juntam as comunidades e verificam as prioridades do bairro. Depois é ir para o processo de “disputa” das obras.

“**Nós juntamos as comunidades e a própria comunidade se encarrega de ver a prioridade do seu bairro**, no caso de escola, creche, posto médico, centro de convivências, que são essas obras que são solicitadas no OP que nós levamos para as plenárias, nas plenárias nós temos um número de participantes que está dando prioridade para aquela obra,

**então são escolhidas 5 obras, dessas cinco é executada uma por regional e depois é aquela obra que tem mais prioridade onde existe uma demanda maior que a nossa”** (Ent. 29: liderança local)

“Porque antes do OP tem o plano global específico que é o estudo, o plano director que dá as directrizes, os técnicos da prefeitura e a gente faz esse trabalho antes. **Então já seguimos para o OP seguindo as directrizes do Plano**, não é da minha cabeça. Foi feito um estudo antes, um estudo técnico de como deveria ser.” (Ent. 24: liderança local)

A população preserva mais as obras quando participa no processo e sabe o custo que tem:

“Nós no início não tínhamos muito critério, usávamos o critério da renda para dividir os recursos. **Hoje já tem, tem o IQVU (Índice de Qualidade de Vida Urbana)**, índices mais apurados de desenvolvimento humano.” (Ent.1: poder executivo)

“Na verdade o conjunto de pessoas que trabalha no OP, ele hoje está ramificado na prefeitura de BH porque em **termos de recursos para obras o OP leva quase um terço disso**, estamos falando de algo importante que gera muito trabalho, então hoje existe um órgão que se chama Gerência do OP que está vinculada à secretaria de planeamento mas existem também várias ramificações disso na Prefeitura, na sudecap existem muitos técnicos envolvidos nisso, na urbel idem, nas políticas urbanas.” (Ent. 4: poder executivo)

“Você tem o **orçamento de intervenção anual, um terço vai para o OP e dois terços são decididos dentro da administração**. Aí vai para as grandes obras, as obras que não estão localizadas necessariamente numa área, são essas vias maiores, esses projectos maiores de melhoria.” (Ent. 21: técnico da prefeitura)

A administração tem um papel importante na adopção de mecanismos onde seja compensador para as pessoas participarem. Se a população tem a percepção que o administrador convoca para participar mas já tem tudo decidido não voltam mais. Com o OP trabalha-se com recursos e obras, então só isso mobiliza.

“Devem-se criar mecanismos para a participação, aí é usar a força que o administrador tem para fazer participar. Eu acho que se ele convoca, fortalece as lideranças de bairro ou de comunidade, concerteza o pessoal começa a se envolver, começa a responder ao chamamento. **De contrário não adianta, eles assistem de novo, dizem: eles fazem o que querem, já está estabelecido e não participam**. É uma coisa inteligente porque é a possibilidade de reunir um número maior de pessoas para administrar a cidade. Elas ajudam a escolher obras, a fiscalizar obras. (...) Com o OP você trabalha com os recursos que tem e vai fazer o que a população quer e a população sabe o dinheiro que tem. **Sabem quanto se gasta para construir um centro de saúde, então eles têm a preocupação de construir, de estar conservando.**” (Ent. 6: poder executivo)

A metodologia adoptada pelo OP não retira a autonomia técnica do conhecimento sobre a cidade. Agora qualifica mais as pessoas para conhecerem e discutirem o que é melhor, senão para a cidade no seu todo, pelo menos para as regiões que conhecem melhor. As reuniões e envolvimento em todo o processo

também qualifica pela informação que é passada e pelo debate. A existência de ambiente de acção padronizado (Alexander, 1987) que são no caso do OP as regras e directrizes torna a participação mais efectiva. É abordado, como um aspecto negativo na metodologia do OP o facto de ser um processo longo, com várias etapas, necessidade de conhecer regras e directrizes que desmotivam a participar. O factor positivo é qualificar as pessoas.

**“O facto de você fazer o OP, não tira totalmente a autonomia técnica mesmo do conhecimento sobre a cidade. O que a gente quer é qualificar cada vez mais a cidade para ela se apropriar mais desse orçamento.** Quem sabe um dia passar de um terço para dois terços. (...) Na minha opinião você vai sempre ter um orçamento que é da gestão, que é totalmente técnico para decidir essa coisa do global. Porque uma comunidade vai pedir mas dentro do seu universo.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

**“Uma coisa importante é qualificar as pessoas para participarem. Esse processo longo do OP regional tem um problema que é a desmotivação pelo tamanho dele mas ele tem uma vantagem porque as pessoas se qualificam.** Porque a cada momento a cada reunião mais informações são dadas, o processo é dado a conhecer, as directrizes e a metodologia é dada a conhecer, então a população ela se apropria disso, ela sabe por onde está caminhando, até onde pode ir, ela sabe como se articular dentro daquele processo, nas regras do jogo. E com essas regras claras a participação fica mais efectiva. Então tanto tem o lado positivo que é criar o conceito de participação cidadã, dar ao cidadão condições efectivas de participar, como tem o lado negativo que é ser longo demais e desmotiva as pessoas a participar.” (Ent.17: técnico da prefeitura)

As lideranças referem que orientam a participação nas comunidades, o que exige um trabalho constante, quer no contacto com a população quer com a prefeitura sobre todo o processo relacionado com as obras. Acabam por ter um papel de intermediários entre a comunidade e a administração pública.

**“No OP não bastam as lideranças mas elas orientam a participação da comunidade.** Ela tem de agregar outras pessoas ao processo senão não consegue até pela mobilização é preciso várias pessoas para estarem chamando a população. (...) Esse processo do OP é contínuo, **mal acaba um as lideranças já começam a mobilizar para o orçamento seguinte.** Elas vão estando a passar informações sobre a obra, o valor da obra e as possibilidades, então é um trabalho contínuo até para que não se perca o vínculo com a comunidade.” (Ent. 28: liderança local)

**“Às vezes a população reclama connosco questões de detalhe, não vão ao poder público reclamar,** nem vão na empreiteira, vêm na gente e dizem vamos lá que eles não fizeram isto ou aquilo direito. Então, eles também acompanham a obra e como nós somos muito acessíveis reclamam connosco e nós levamos para a prefeitura.” (Ent. 25: liderança local)

#### 4.6.5. Fiscalização das intervenções

A participação das populações não se restringe só à escolha das obras mas também ao seu acompanhamento. Nesse sentido, é criada uma entidade fiscalizadora das obras (Comforça) constituída por lideranças que representam as comunidades locais. Pretende-se combinar eficácia e participação através de reuniões mensais entre lideranças, técnicos da prefeitura e poder executivo. Nestas reuniões são evidenciados os aspectos que a população considera não estarem a correr como o aprovado nas rectificações, propostas e prazos das obras.

“Outro aspecto importante do OP são as Comforça que desenvolvem um papel muito importante de **entidade fiscalizadora**, há ai obras que a comunidade entende que não está legal, que não está do gosto que ela pediu, que não está pronta para atender, eles paralisam a obra até ficar bem.” (Ent. 9: poder legislativo)

Os técnicos reconhecem, o papel activo das lideranças na fiscalização das obras. São uma constante pressão para que sejam cumpridas de acordo com o aprovado.

“**O Comforça é o terror aqui dos técnicos que estão a conduzir as obras aqui dentro.** Porquê? Porque as lideranças locais sentam na mesa e cobram. Plano X, obra Y porque é que não acabou. Alguns são tolerantes outros cobram, não quero saber, se aquela empresa não serve contratem outra, porque é que demorou tanto. Criar esta instância, que é o Comforça, de articulação entre as duas partes é para isso, o técnico tem de escutar, o perfeito tem de escutar. (...) **Porque o povo cobra, seja de vilas e favelas seja de outros bairros.**” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

As lideranças confirmam o seu trabalho de fiscalização das obras reconhecendo que os técnicos da prefeitura não têm disponibilidade para fazer esse acompanhamento local das obras e consideram-se parceiros da prefeitura. Nas reuniões mensais da Comforça “luta-se” para que as obras fiquem de acordo com o conquistado pelas comunidades e isso é gratificante apesar de cansativo. Exige disponibilidade e diálogo:

“**Todos os meses nós temos reuniões da Comforça, os técnicos da prefeitura trabalham muito, eles não podem sair de lá todos os dias e virem aqui,** então qual é o nosso papel de liderança no acompanhamento da obra? Se há alguma coisa na obra que não está do nosso agrado nós dizemos, então essa é a parte que nos toca de aprovarmos uma obra e acompanhá-la nas reuniões da comforça porque se a obra é do OP é nossa, é conquista da comunidade. Então, conquistámos X nós queremos X e fica ao gosto da comunidade porque se não ficar nós vamos à luta até ao fim.” (Ent. 23: liderança local)

**“Nós acompanhamos as obras, participamos das reuniões com outras lideranças e técnicos da prefeitura para analisar o andamento das obras.** Há obras que já deviam estar prontas e não estão, então nós andamos em cima, acompanhamos mesmo até à inauguração da obra. É cansativo mas ao mesmo tempo gratificante tanto para a gente que acompanha a obra como para a comunidade que precisa.” (Ent. 29: liderança local)

**“Nós como delegados somos parceiros da prefeitura e ela nos delega, porque nós somos comunidade local e é muito mais fácil nós fiscalizarmos do que a prefeitura que está de longe.** Não só vimos se existe problemas de corrupção como se alguma coisa não está a gosto da comunidade a gente chama para uma reunião a prefeitura e a empreiteira que está executando as obras, senta com a gente, conversamos e discutimos, se for coisas que podem ser mudadas nós mudamos.” (Ent. 27: liderança local)

No processo de acompanhamento das obras existe um poder que é atribuído às lideranças em todo o processo de negociação das obras. Estas têm o papel de verificar se está tudo a ser cumprido de acordo com o projecto estipulado e aprovado para cada obra. À medida que a obra avança vão negociando aspectos relacionados com o projecto, sobretudo, com os técnicos da prefeitura até chegar a um consenso:

**“A obra é divulgada, a liderança é chamada a prestar um depoimento para a empresa,** ela é convidada para um evento com o perfeito, ela é convidada a participar numa conferência nacional da cidade. **Isso dá uma carga de poder para essas lideranças ainda que ela não actue sozinha.** Não é a liderança que vai lá sozinha que vota no OP, ela tem de levar a comunidade. Ela é que mobiliza, tem o trabalho pesado de ir de casa em casa, falar que no dia tal todo o mundo tem de ir para o fórum para votar na obra deles. Se a comunidade não for, ele sozinho não leva não. Mas não dá para você fazer um controle social dum programa desses com a comunidade toda, tem de eleger delegados. **Então quem teve o trabalho é legítimo que seja representante da comunidade.**” (Ent. 28: técnico da prefeitura)

**“Nós não temos conhecimentos técnicos mas nós temos condições de estar vendo o andamento da obra e ver se ela está a ir de acordo com o que foi assinado,** porque quando ela é aprovada nós assinamos o caderno da aprovação e então nós temos mais ou menos uma visão daquilo que está sendo feito se é aquilo que a gente aprovou a obra e viu o projecto. **O nosso papel é só ver se está de acordo com aquilo que nós conquistámos.**” (Ent. 24: liderança local)

“Quando o ante-projecto está pronto a prefeitura leva à comunidade, ela aprova, e depois a liderança vai verificando se alguma coisa não está a ser bem-feita. A prefeitura ouve as lideranças e **chega a um consenso de executar da melhor maneira possível.** Sempre que temos dúvidas reunimos com os técnicos da prefeitura.” (Ent. 26: liderança local)

“A comunidade não vai lá para a prefeitura falar mas as lideranças que estão dentro da comunidade, tudo o que acontece dentro da comunidade vêm falar para a gente. É raro passar 2 ou 3 dias que não venha uma reclamação, uma queixa, um comunicado, uma informação que eles querem da prefeitura. Então são as lideranças o canal de ligação com a prefeitura. Muitas vezes eles gostam muito de reclamar pelas esquinas e como a gente está passando pelas esquinas eles falam com a gente como se a gente tivesse o poder da prefeitura para fazer alguma coisa. **Nós só temos o poder de levar a informação ou reivindicação não podemos fazer nada para além disso.**” (Ent. 25: liderança local)

Outra função das lideranças é tentar gerar emprego nas comunidades onde são desenvolvidas as obras do OP. Assim, são elas que sempre que possível indicam os trabalhadores para as obras. Estes vão ter uma dedicação especial, porque moram na região, o que é uma garantia de qualidade da obra.

“Nós começamos por acompanhar a licitação, com a empresa que ganhou a obra, nós já pegamos o cartão do engenheiro. **A gente é que indica os trabalhadores para estar fazendo a obra, primeiro porque gera aqui emprego e renda e também porque faz com amor porque eles moram na região.** Na verdade, é uma exigência nossa, que contrate pessoas do nosso bairro para fazer a nossa obra. Além de gerar emprego envolve toda a comunidade e é diferente fazer uma coisa para você do que fazer só por dinheiro, não tem aquele amor, é diferente. A liderança que se envolve mesmo no processo faz-se respeitar perante os empresários, os empreiteiros.” (Ent. 29: liderança local)

#### **4.6.6. Relação administração local - comunidade**

Como se viu no ponto (2.2.3.), a implementação de estruturas de inserção de cidadãos na administração pública podem introduzir melhorias no funcionamento da organização e uma motivação acrescida nos agentes envolvidos. Igualmente se pode limitar a desconfiança e alheamento do cidadão em relação à administração (Mozzicafreddo, 2001).

Na relação entre a prefeitura e a comunidade, o OP permitiu ao longo do tempo a abertura a um maior diálogo, sobretudo entre técnicos e comunidade, no que respeita às obras a executar e à construção conjunta de uma política pública. Sendo, no entanto, de considerar que a equipa do governo no OP se afirma como elemento central na disputa e conquista de adesão aos seus interesses e projectos (Vita, 2000).

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

“Eu sou engenheiro e **quando cheguei às comunidades vinha com um preconceito de me perguntar como seria possível convencer as pessoas de questões técnicas.** Mas posso expor a seguinte condição, **é uma questão de diálogo, é uma questão de saber como abordar as pessoas.** (...) Então, é possível sim obter a adesão a uma proposta, depende muito das estratégias de abordagem junto daquela comunidade e da vontade política de se promover. (...) Só que na prática fui observando de que a coisa é possível, as pessoas no início chegavam junto de mim e reclamavam um monte de coisas que eu não tinha uma solução para oferecer. Mas à medida que as coisas foram sendo discutidas e eu aprendi a me situar dentro do processo, então a coisa evoluiu.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

O facto de existir uma política de abertura da administração à população, trouxe uma melhor articulação dos equipamentos, porque são definidos aqueles que realmente são importantes para a comunidade. Há uma maior aproximação entre os municíipes e a prefeitura pelo contacto constante com os técnicos e nesse sentido é necessário planificar de acordo com essa realidade. Estabelecer directrizes políticas e técnicas tendo em conta um processo participativo. É fundamental saber depois como monitorar o plano de acção estabelecido. Por último, fazer uma avaliação que permita ir corrigindo os aspectos menos conseguidos:

“A articulação com o OP é muito em função de definir quais **os equipamentos que são realmente importantes para a comunidade dentro de um planeamento** vinculando também a capacidade de crescimento e de atendimento da área orçamentária e da área de financiamentos alheada a um planeamento de crescimento das políticas.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

“Concerteza que há uma maior aproximação entre municíipes e prefeitura. (...) O que é mais importante para promover qualquer iniciativa são 3 etapas básicas: **promover um planeamento do processo**, ou seja, estabelecer todas as directrizes políticas e técnicas para caminhar dentro desse processo participativo. **O monitoramento**, saber como acompanhar, você estabelece um plano de acção e vai verificando, é só acompanhamento, você não vai interferir. Só vai intervir quando completar um ciclo do que você estabeleceu e em função das suas directrizes iniciais você vai chegar lá e vai fazer uma avaliação. Vai fazer uma **avaliação** do que precisa de corrigir e tocar o barco para a frente.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

“**O OP aproxima mais o cidadão da prefeitura.** Porque o tempo todo vão estar em contacto com os técnicos, principalmente os técnicos das regionais. Muitas lideranças locais transitam na estrutura de governo. Aqui mesmo nesta sala nós recebemos lideranças comunitárias que querem saber sobre atrasos de obras, por exemplo.” (Ent. 22: técnico da prefeitura)

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

“A **apropriação** também é importante, eles se sentem realmente como participantes do processo. Nós precisamos de ter uma **mobilização constante** da comunidade durante a obra sobretudo nas vilas e favelas. E também o OP criou **esses canais de controlo social**, tem o conforça, tem esse canal que nós reforçamos aqui na Urbel com reuniões periódicas com a comunidade. Criamos o grupo de referência para fazer o acompanhamento da obra desde o começo até à entrega.” (Ent. 20: técnico da prefeitura)

“Dependendo da organização e da circulação é que você aprova, então isso foi uma defesa da construção da política pública, porque **tem de ter um mapeamento**, tem de ter uma base melhor detectada cientificamente que leve em conta alguns parâmetros, económico, escolaridade, ampliação tipográfica, tamanho do território. Mas tem de ter alguns parâmetros para dizer, aqui comporta ou não necessários dois centros culturais, ou aqui são necessários 10, **não dá para não ter um instrumento mais científicamente elaborado para comprovar as reais necessidades.**” (Ent. 19: técnico da prefeitura)

#### **4.6.7. Gestão dos conflitos e negociação no processo participativo do OP**

Santos (2002) refere que um dos primeiros aspectos do conflito relacionado com o OP, da observação que fez em Porto Alegre, foi o existente entre o poder executivo e o poder legislativo. Também, a investigação de Dias (2002) no OP de Porto Alegre reforça a observação deste conflito vivido por os vereadores da oposição e revelado num discurso que denuncia a crença na superioridade da representação e a “obrigação” de valorizar a participação.

Na observação do caso do OP de Belo Horizonte verificámos a existência do mesmo tipo de conflito. A participação do cidadão por vezes é questionada pelo poder legislativo, com o argumento que pode enfraquecer este nível do poder e diminuir a representatividade dos eleitos. Os principais argumentos para limitar a participação vão no sentido de que esta enfraquece o poder eleito no processo eleitoral representativo e não por via da democracia directa. Efectivamente, as lideranças locais tendem a reivindicar poder de decisão dado terem sido eleitas nas assembleias do OP das comunidades que representam. Este processo trás alguma tensão ao nível da disputa do poder nas discussões do OP nas assembleias locais:

“Eu acho que o OP é necessário, só que ele **tem de ter a sua limitação de acordo com a representação de voto para não diminuir o poder do vereador**. Porque o OP acaba indicando obras na cidade sem a participação popular de um homem público junto. O vereador pode participar no OP, pode, mas ela vai lá como cidadão, o voto dele vale igual aos outros, só posso votar como cidadão, eu não voto como vereador. Porque não colocar um voto qualificado para o vereador?” (Ent. 11: poder legislativo)

“Essas lideranças trazem o trabalho do que ouviram das comunidades junto com os vereadores, então começa a haver uma disputa e um desgaste. **Quem tem realmente esse poder legítimo de representar o povo?** A liderança, o próprio conselho do conforça ou os vereadores? Eu acho que hoje está acontecendo essa turbulência da democracia porque todo o mundo se quer eleger ou se intitular representante do povo” (Ent. 13: poder legislativo)

Com o tempo, os vereadores foram resolvendo a questão da sobreposição de poderes junto das comunidades em relação à escolha de obras, aliando-se às

lideranças do OP e recuperam com isso o seu espaço eleitoral junto das comunidades:

**“Sim, no início havia essa questão da sobreposição de poderes entre vereadores e lideranças mas com o tempo os vereadores conseguem lidar com isso em vez de fazer uma contraposição ao OP, eles estão se aliando às lideranças do OP.** Têm uma relação mais estreita com essas lideranças e dessa forma eles recuperam o seu espaço de influência na comunidade, na sua base eleitoral. Houve mais uma integração no OP por parte dos vereadores do que uma oposição. Eles nunca vetaram uma obra do OP, mas existe ainda hoje dentro da Câmara vozes contrárias dizendo que o OP tirou poder, que esvaziou o papel político deles, mas isso hoje é uma manifestação mais secundária, mesmo os da oposição porque pega mal o vereador falar mal do OP, e ele não pode se queimar.” (Ent. 7: poder executivo)

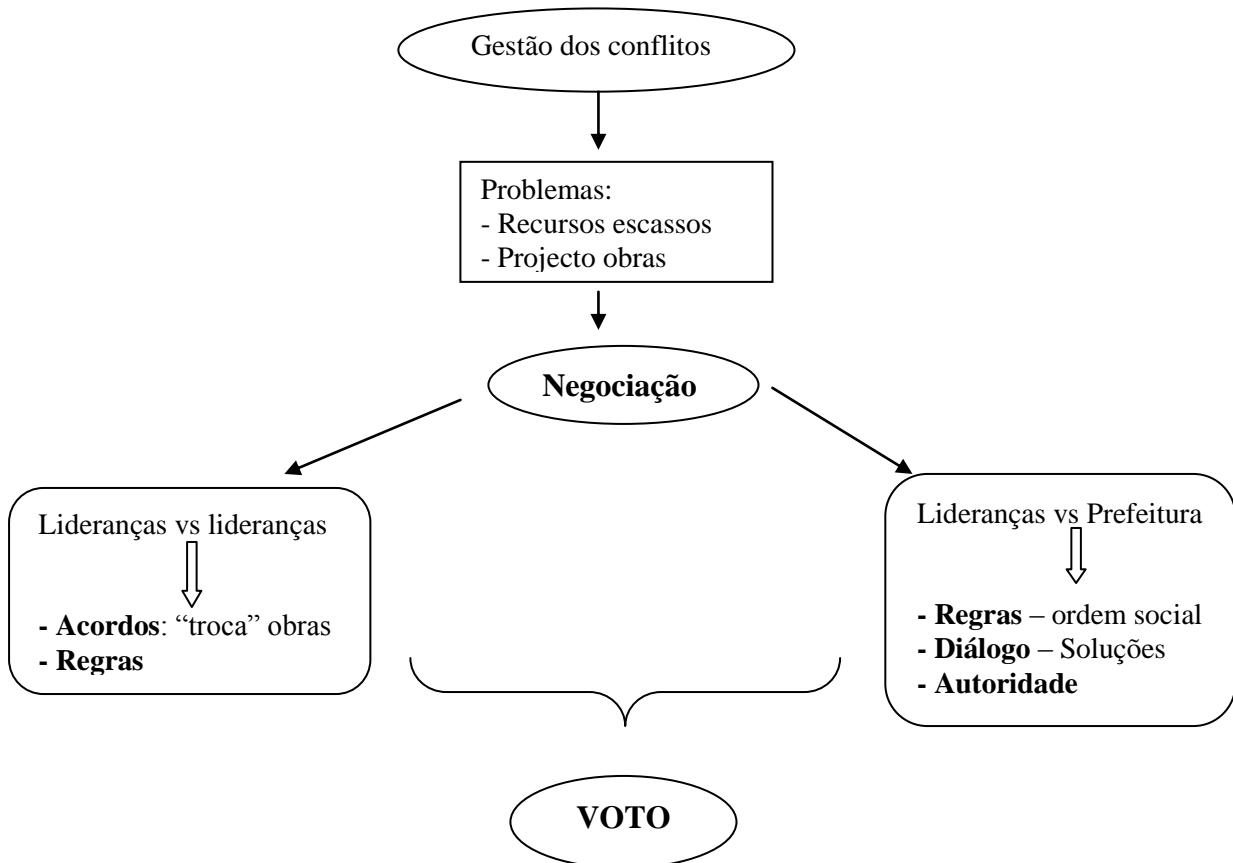
Como a proposta do executivo é sancionada pelas instituições do OP torna-se para a câmara legislativa um facto consumado, tendo em conta os riscos políticos que os vereadores correriam se votassem contra a vontade das comunidades (Santos, 2003).

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

O conflito de interesses no processo do OP advém sobretudo de dois problemas: os escassos recursos face às muitas necessidades e o desacordo na execução de alguns projectos de obra.

O conflito é resolvido através da negociação. No caso dos conflitos entre as lideranças devido à necessidade de seleccionar só algumas obras tendo de rejeitar outras, resolve-se através de acordos entre eles. Normalmente, estes acordos têm por base a “troca” de obras: “eu voto na obra da “tua” comunidade e “tu” votas na minha”. Quando não são possíveis acordos nesse ano, há um compromisso de apoiar as obras nos anos seguintes do OP. A prefeitura intervém na gestão dos conflitos sobretudo para clarificar regras.

**Figura 21 - Gestão dos conflitos e negociação**



Na análise do conflito e consenso, associado ao processo de negociação, partimos da teoria do sistema de regras, ou seja, a acção social é condicionado por regras (Burns, 2000). O processo de definição de regras vai permitir, no caso do OP, condicionar a acção social e ao mesmo tempo contribuir para manter a ordem social.

De facto, os conflitos entre lideranças e prefeitura são resolvidos em grande parte através das regras do OP. O diálogo entre os vários actores contribui para encontrar soluções para as divergências. Por vezes, os técnicos da prefeitura chegam a reformular projectos, pelo debate que têm com as lideranças. A negociação revela-se uma forma mais eficaz de resolver os conflitos do que a imposição nas suas múltiplas modalidades. A negociação é uma forma de colocar os meios de resolução de um problema de forma dialogante, eficaz e civilizada (Serrano, 1996, citado por Cunha, 2001).

No entanto, caso não exista acordo a autoridade é da prefeitura: poder executivo ou técnicos. Estes actores intervêm na resolução dos conflitos pelo reconhecimento legítimo dessa autoridade por parte das comunidades e lideranças. Há conflitos que não podem negociar-se (Cunha, 2001).

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

A abordagem do conflito pelo diálogo passa pela procura de acordos e exploração de objectivos comuns, ou seja, solucionar construtivamente os conflitos (Cunha, 2001), o que implica um grau de confiança entre os vários actores envolvidos. Pode-se encontrar no OP processos de negociação mais informal, onde os indivíduos negoceiam intuitivamente e processos mais formalizados que envolvem a mediação:

“Até chegar ao voto, **até votar**, tem um embate de interesses.” (Ent. 25: liderança local)

“Só quando tem algum conflito que não tem jeito aí é que a prefeitura faz a mediação. Mas essa mediação é mais no sentido **de esclarecer as regras do OP**, agora quando é um debate de ideias e de interesses fica muito difícil a prefeitura se meter porque para qualquer lado que ela for ela desequilibra o embate. Então a prefeitura não pode muito interferir, ela tem de **manter a ordem** e a tranquilidade e deixar que as partes resolvam.” (Ent. 25: liderança local)

“O OP ao longo destes anos já criou uma certa forma de lidar com os conflitos entre a própria comunidade. A decisão de obras é precedida por uma discussão entre lideranças em que os **acordos já foram feitos** dentro do próprio OP, então isso é um processo, uma forma de lidar com o conflito que cria novas formas de poder entre a população, **as lideranças são detentoras de poder político** que **antes estava muito concentrado no vereador**, que antes **estava no próprio executivo**.” (Ent. 7: poder executivo)

“**Existe conflito mas é um conflito de interesse. Não existe um conflito de agressão**, nunca tivemos. Agora, se eles não conseguem chegar a um consenso entre eles mesmo, então aí a prefeitura entra para construir aquele consenso. Nós analisamos tecnicamente, vamos analisando daqui e dali, e às vezes eles acabam por **fazer um acordo: a gente retira agora a obra e para o ano que vem nós entramos de novo e vocês nos apoiam**. E aí acaba saindo tudo bem, acaba entendendo que não dá para ficar com os dois, então um tem de entrar e o outro tem de sair.” (Ent.5: poder executivo de BH)

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

“A gente entende que **o conflito é negativo**, porque o recurso é pequeno, quando eu apresento uma demanda e a outra comunidade apresenta a sua demanda e só uma comunidade vai ser atendida significa que o meu vizinho não vai ser atendido.” (Ent.26: liderança local)

“A prefeitura fala que não tem condições de atender todos os interesses, não tem recursos, então **esses embates vão continuar a existir**. É o próprio sistema capitalista.” (Ent.25: liderança local)

Na última fase do OP, onde realmente se decidem as obras, as lideranças “brigam” entre si para conquistar obras tentando negociar as obras que são consideradas mais importantes e têm mais possibilidade de serem votadas. Neste sentido, há uma negociação de obras entre sub-regiões. A disputa do OP é considerada desgastante sobretudo para as lideranças locais:

“Às vezes até há uma **certa rivalidade** porque a leste é dividida em quatro sub-regiões, a nossa é a 1, que abrange quase 12 bairros que tem as vilas e favelas junto com a gente. (...) Essa rivalidade de que falo é que o recurso vem mais para a sub 1, isso na primeira etapa que é uma mobilização local. Na segunda etapa é regional e **aí as quatro sub-regiões apoia-nos nas obras.**” (Ent. 29: liderança local)

“O pessoal das vilas e favelas tem essa consciência de que a gente pode unir porque a carência é maior e às vezes a gente tinha problema com a cidade formal porque a gente unifica, eu voto na vila no alto da veracruz, voto na vila ponta porá e eles votam nas nossas vilas. As favelas unificam. Tem a primeira rodada, a segunda e a terceira rodada que é o fórum final. **No fórum final a gente unifica vilas e favelas, um grupo, e esse grupo consegue passar mais obras.** (...) Nós chamamos obras estruturantes, por exemplo obras de drenagem. Então, a obra fica cara, as obras do OP são caras.” (Ent. 23: liderança local)

“Há sempre uns que vão saindo, chorando, parece um jogo. É uma disputa muito desgastante a época do OP. Tem umas pessoas que não têm consciência, por exemplo, **eu sei que a escola mobiliza**, quem é mais chegado na escola, vamos supor, **negocia a obra dele que não é tão importante como a minha**. Então a gente fica brigando entre si nesta disputa cerrada, não é legal.” (Ent. 25: liderança local)

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

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

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

“ (...) **Quando são aspectos mais conflituosos** é que reunimos com um grupo mais restrito porque chegando nas principais lideranças consegue-se com mais **facilidade negociar** e chegar no resto da comunidade. Primeiro, vou eu mais os técnicos, se a coisa ainda está muito complicada, vai o secretário, eu e mais os técnicos porque aí vamos dando mais corpo no processo decisório. Nós avaliamos caso a caso, não existe modelo.” (Ent. 5: poder executivo)

“A gente achava que podia combinar a eficácia com a participação, ainda que a gente soubesse e isso ficou demonstrado em vários momentos, que ouvir as pessoas, ter a sua opinião, decidir depois de **processos de negociação** fosse mais complicado, mais difícil, mais cansativo mas era mais interessante fazer assim do que ser mais rápido mas sem o envolvimento efectivo da população.” (Ent. 10: poder legislativo)

“Agora, como lidar com esses novos poderes que vão surgindo, eu acho que sempre pensar formas mais ampliadas de participação, eu acho que **a prefeitura devia acompanhar mais as reuniões de bairro onde as negociações se dão de uma forma mais efectiva**, também essas lideranças precisam de funcionar também sobre um pouco mais de pressão no sentido de não falar por ela mesmo e falar mais pelo bairro, pela população que ela representa.” (Ent. 7: poder executivo)

“O embate da população mais e menos aquilatada da sociedade é benéfico, o conflito ele é bom desde que mediado de maneira inteligente, não é o conflito pelo conflito mas o **conflito pelo crescimento**.” (Ent. 22: técnico da prefeitura)

## 4.7. Análise dos resultados do Orçamento Participativo de Belo Horizonte

### 4.7.1. Resultados da participação no Orçamento Participativo

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

**Figura 22 - Resultados da participação no OP**



Ao nível da dimensão democrática, é referida a existência de uma partilha do poder dos eleitos com o cidadão. Esta realidade vai ao encontro da perspectiva de Abers (2000), quando refere que no terreno público o OP é uma política pública em que os que têm o poder o cedem aos grupos mais desfavorecidos.

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

Como existem um conjunto de etapas onde as pessoas participam, o OP tem tendência para ser referenciado como uma escola de democracia directa. Para além da aprendizagem democrática, a cidadania mede-se pela participação nas políticas públicas e no poder de decisão que é dado ao cidadão:

“Há a questão importante da participação popular, **do compartilhar do poder dos eleitos** com a sociedade. Eu acho que é a grande questão do OP (...).” (Ent. 1: poder executivo)

“O OP tem sido uma escola de **democracia directa**. Porque as pessoas reúnem, elegem os delegados. (Ent. 4: poder executivo)

“A participação popular trás de positivo o facto de ser uma **outra voz que soma ao poder público um novo olhar** sobre o que é necessário em termos de políticas públicas. (Ent. 2: poder executivo)

“Temos de pensar que a participação em vez de atrapalhar ela ajuda a balizar algumas coisas mesmo em termos de **convencer os políticos sobre a prioridade de implantação**. Porque os políticos não são só o prefeito, é uma câmara inteira. Temos que pensar que temos uma câmara dividida na cidade, que pensa muito a sua região, o seu “curral” eleitoral como a gente diz, então isso tem muita influência.” (Ent. 17: técnico BH).

“ (...) A democracia representativa nem sempre representa o interesse do povo. **No OP o cidadão não passa poder para ninguém ele é que faz a sua própria decisão**. E esse processo é fundamental até no crescimento do próprio cidadão”. (Ent. 23: liderança local)

“Acho que a participação é muito boa porque a comunidade se envolve muito. Todas as obras que a gente precisa vai **depender da sua participação**, então tem de se entrar no OP porque a democracia é maior”. (Ent. 29: liderança local)

Ao nível da gestão pública, a diminuição da corrupção é apontada como uma das consequências da participação pelo facto de existir um acompanhamento das obras por parte da população que “vigiam” de perto o trabalho das empreiteiras e têm um contacto mais directo com o poder.

“Agora a participação **sem dúvida diminui a corrupção e impede a tentação**. Na hora que o poder abre a participação, a população participa, quer saber o valor da obra, acompanha a obra, reclama. Eu acho que é uma maneira boa de você fazer as coisas, senão ninguém segura não. A tentação de quem está no poder é muita”. (Ent. 1: poder executivo).

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

“E a comunidade briga às vezes, eles querem a construção de um centro de saúde em tal local **e se não pode ser há um diálogo até haver um entendimento**. E obviamente é **orientado tecnicamente**. (...) Do ponto de vista político o OP é extremamente benéfico para quem está no comando porque há uma interacção entre o governo municipal e a comunidade”. (Ent. 1: poder executivo)

“BH tem outra fisionomia após o OP, são quase 14 anos de aprendizado onde **os gestores, os governantes e as lideranças e o cidadão comum sentam para estar debatendo e buscando directrizes** que vão ao encontro de estar a resolver problemas de uma forma mais colectiva com toda a dificuldade por parte da máquina, as máquinas elas são burocráticas, as máquinas públicas, não só aqui de BH mas de todo o mundo. Mas esse debate, essa discussão ainda que divergente tentando chegar a um ponto comum.” (Ent. 10: poder legislativo)

“ (...) **Podemos ter 10 soluções técnicas todas elas correctas mas qual é aquela que a comunidade aprova?** (...) Às vezes nós achamos melhor abrir uma rua mas podia ser um beco. O que é que a comunidade decide? (...) Outras vezes não, eles pedem uma rua numa área de inclinação muito elevada e do ponto de vista técnico é inviável, então nós conversamos com a comunidade e explicamos que não é possível abrir uma via senão não vai ser aprovada do ponto de vista técnico e memo que seja aprovada vai haver desperdício porque ninguém vai utilizar, e como exemplo existem várias outras situações em que é esclarecido para a comunidade do ponto de vista técnico e político quais são as alternativas e soluções para os problemas que nós trazemos que eles levantam e trazem à discussão.” (Ent.15: técnico)

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

“Eu acho que a participação no OP, **ela obrigou a prefeitura a fazer planeamento**” (Ent. 1: poder executivo).

“Então a partir do OP nós começamos a trabalhar técnicos e comunidade houve muito conflito, muita discussão. Porque nós não tínhamos essa experiência. Os técnicos não tinham essa experiência de trabalhar com a comunidade. **E também melhorou o projecto executivo**. Muita coisa era feita sem projecto executivo. O desenho. Então, hoje tudo o que se faz no OP tem um projecto executivo. Assim sabe-se o que se quer fazer: está no projecto. Porque antes você tinha uma questão de manutenção, fazia sem projecto, fazia com a experiência do engenheiro. **Agora, o OP fortaleceu não só a questão técnica mas também o poder da comunidade, trabalhando em cima dos técnicos**. Porque o ante-projecto é discutido com a comunidade.” (Ent. 2: poder executivo)

“**A participação trás eficácia**. Todas as vezes que eu observei a tendência para centralizar a coisa travou. (...) Para ter eficácia é preciso distribuir mais o envolvimento e hierarquizar o grau de responsabilidade que cada um assume dentro do processo”.(Ent.15: técnico prefeitura)

“ (...) Pode ter um bom administrador mas **se não tiver a participação da comunidade eles não vão dialogar**. O que é que vocês querem, nós é que temos de ir atrás,

nós queremos isso e isso. É essa a importância da participação é que a nossa participação que trás de lá para cá.” (Ent. 23: liderança local)

“ (...) **É que o técnico raramente mora na região e às vezes muitos problemas têm a ver com o dia-a-dia da região** e então a comunidade como está no seu dia-a-dia ali pode indicar realmente, não mudanças profundas mas algumas mudanças que podem ser feitas em benefício do processo. Com o conhecimento do dia-a-dia do cidadão ele tem muita informação a passar para o poder público e na melhoria da qualidade do serviço executado.” (Ent. 27: liderança local)

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

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

“**É porque o povo também tem o dinheiro para poder votar.** Acho que o nosso grande sucesso também foi isso. A população tinha o dinheiro daquela região para ser discutido pela comunidade para saber o que ela queria. Então acho que para a comunidade houve uma capacidade de articulação, de associação melhor”. (Ent. 2: poder executivo)

“Eu acho que é o envolvimento, com o OP você consegue envolver para valer. **Porque a prefeitura podia fazer apenas uma auscultação e fazer a obra e a população desliga, não acompanha mais o processo da região.** É por isso que o OP tem o Comforça que acompanha as obras, fiscaliza e dá continuidade ao orçamento, continua levando a comunidade em torno dele, são delegados escolhidos pela própria comunidade, então eles continuam com a comunidade em busca de novos benefícios”. (Ent. 4: poder executivo)

A participação trás uma utilização efectiva dos equipamentos escolhidos assim como conhecimento sobre todo o fluxo de concretização de obras:

“Eu enquanto pessoa habituada a discutir política pública não tenho dúvida de que o **equipamento aprovado no OP tem o apoio da população que utilizará esse recurso.**” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

“Acho que melhorou a prática de discussão, de crítica a alguma coisa, de criticar o técnico. **Você hoje vai discutir com uma pessoa e ele sabe o fluxo aqui dentro,** sabe que tem um período que tem de fazer a licitação da obra, tem um período de 90 dias para fazer, tem um período de projecto, tem um período de execução. Então ele pode entender melhor máquina executiva.”: (Ent. 1: poder executivo)

A inversão de prioridades, a melhoria da qualidade de vida e a possibilidade de controlar as obras são três dos aspectos que se reforça como factores explicados pela participação:

“O OP de BH conseguiu igualmente fazer uma inversão de prioridades que é uma grande bandeira desta gestão (...) **melhorar as condições de vida das populações mais pobres.**” (Ent. poder executivo)

“O melhor que o OP pode fazer, pelo menos no início, é **retirar a população de dentro de casa à noite para ir discutir assunto de interesse comunitário.**” (Ent. 6: poder executivo)

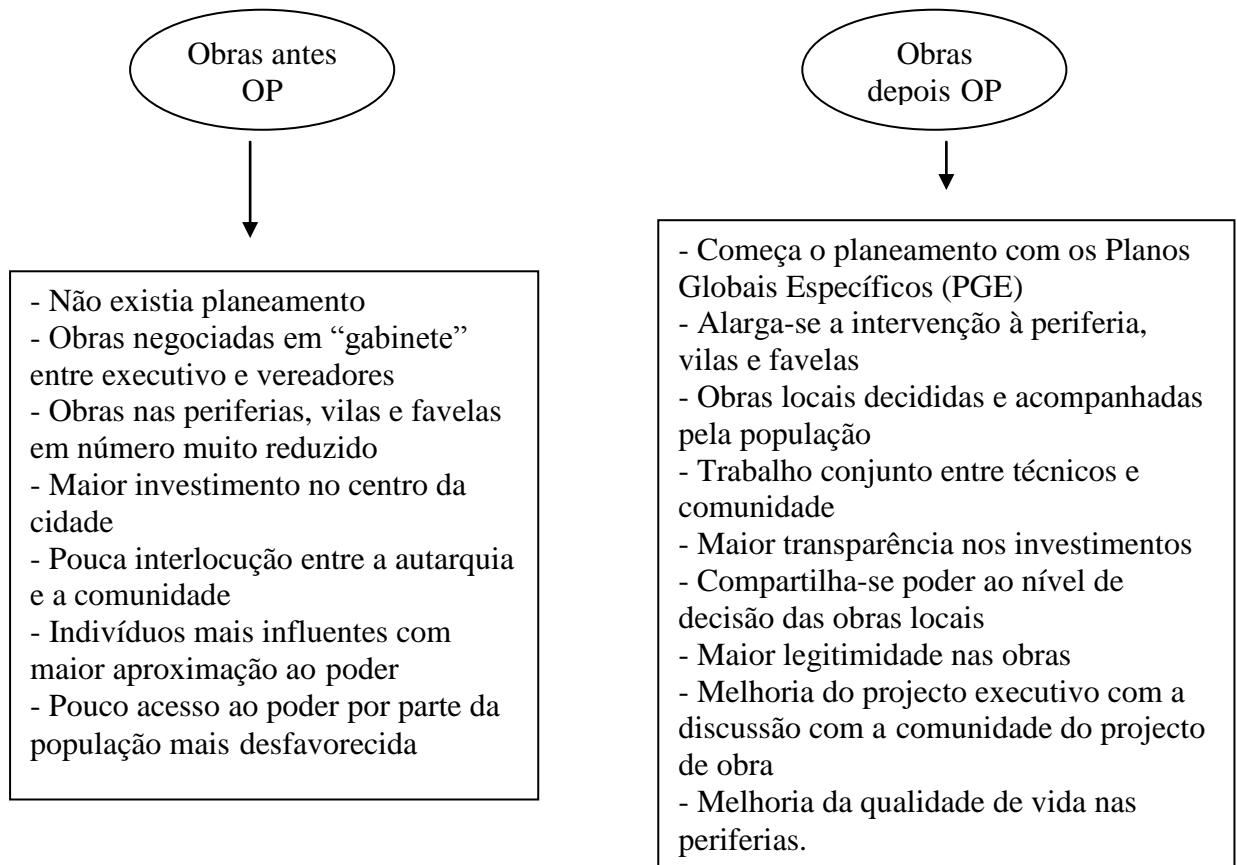
“**Nós nos organizamos e o povo de mariano de Abreu tem hoje consciência que através da organização a gente pode conquistar tudo para melhorar a nossa qualidade de vida**, e de lá para cá nós não perdemos mais nenhum OP. (...) **Na hora do OP o pessoal desce em massa**, então a gente vem conseguindo junto do OP e foi também uma consciencialização das pessoas que através do OP a gente ia conseguir esta melhoria e então as pessoas participam muito mesmo. (...) O mais difícil foi a primeira vez, que eles não acreditavam no poder público. Mas depois de já se ter inaugurado obras aí eles já acreditam e todo o ano se mobilizam mais.” (Ent.29: liderança local)

“Antes, quando o cidadão sabia apenas que obra ia ser executada mas não tinha participação, não podia opinar, inclusive o controlo social, **hoje o cidadão sabe que obra vai ser executada, o valor da obra**, se quiser alguma modificação o cidadão tem condições de estar participando, de dar a sua opinião sobre a melhor maneira de executar a obra até porque é ele que vive no local e tem mais conhecimento. E hoje o poder público ouve muito, ele trabalha com a escuta do cidadão.” (Ent. 28: liderança local)

#### 4.7.2. Obras antes e depois da existência do Orçamento Participativo

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

**Figura 23 - Obras antes e depois do OP**



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

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

**Figura 24 - Foto 13: Propaganda de candidato a Vereador**



Foto: Cristina Granado

Apesar de ainda continuar esta prática de solicitação das obras junto dos vereadores, ela diminuiu muito com o OP. Pode-se concluir, que existiu uma mudança social que permite uma distribuição mais justa dos recursos escassos (Santos, 1998); uma nova forma de relacionamento entre o poder público local, as organizações populares e o resto da sociedade a fim de atender as solicitações dos segmentos mais pobres (Pereira, 1996).

**“O problema é que antes do OP não tinha planeamento em BH.** Exemplificando, as vilas e favelas em BH no primeiro OP, as pessoas pediam um beco, como é que você faz um beco? Se fizer um beco num lugar atrapalha o outro lado, mas foi importante porque obrigou a prefeitura a contratar os Planos Globais, aqui se chama PGE (Plano Global Específico), nos obrigou a fazer os PGE. Então, todas as obras que são feitas em vilas e favelas seguem o planeamento do Plano Global. Que faz o plano ou discute como é que vai ser aquele local. Então em vez do planeamento ter vindo na frente, neste caso ele veio atrás empurrado pelo povo.” (Ent. 1: poder executivo)

“As questões das obras anteriormente a 1992, elas eram **assim tiradas do gabinete**. (...) E há também outra coisa que é o legislativo. No início teve muita resistência mas depois os vereadores sentiram que aquilo não podia ter resistência, então eles começaram a trabalhar connosco. Nós levámos à assembleia de vereadores o Orçamento Participativo e aí eles não podiam vetar, ficava muito ruim para eles se eles vetassem uma coisa da comunidade.” (Ent. 2: poder executivo)

**“Há uma perca de poder ao nível dos vereadores porque havia a prática de com uma maior regularidade reunir com o poder executivo e decidirem obras para a sua comunidade.** Com o OP isso diminuiu.” (Ent. 14: poder legislativo)

“Agora, muitos vereadores não engoliram ainda o OP. (...) **Porque antes as decisões se davam nas salas fechadas**, quem tinha o controlo de onde se iam dar as intervenções eram eles, então criava-se margem para a manipulação em favor do vereador tal ou deputado tal. (...) Os vereadores acham que o OP toma espaço deles, eles querem o

poder, eles querem se *Office boys* de obras, muitos vereadores inclusive vereadores ditos da esquerda. (Ent. 9: poder legislativo)

“Antes do OP eram **os vereadores que faziam passar as obras da sua comunidade**. (...) Os vereadores acabam por manter muito do seu poder através dos líderes locais do OP.” (Ent. 12: poder legislativo)

“**O OP acaba com uma prática antiga que tinha que era a população pedir aos vereadores determinada obra. Na verdade ela não acabou, mas diminuiu muito essa prática.** As obras eram feitas não para beneficiar um grande volume de pessoas mas determinadas pessoas que tinham acesso aos políticos. Ela democratizou isso aí. Você quer uma obra no OP, então vá lá votar. Isto substitui um certo clientelismo e favoritismo. O OP é poderoso, é. Porque dentro da prefeitura ele é prioritário sobre todas as coisas Foi aprovado no OP tem que fazer Até tinha um carimbo a dizer OP é prioritário.” (Ent. 22: técnico da prefeitura)

“A cultura de BH, durante muito tempo foi, tratar as obras necessárias no gabinete dos vereadores. Antes do OP, para se conseguir conquistar uma obra para uma comunidade carente sempre foi deste jeito: **um grupo se organizava aqui na vila e prometia a um vereador os seus votos em troca de uma obra.** O vereador com o seu poder parlamentar pedia verba para aquela intervenção.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

“Antes do OP eram os vereadores que levavam as obras para o perfeito fazer, quando chegava a próxima eleição, ele dizia que tinha conseguido aquela e aquela obra. Aí o OP tirou esse poder porque foi o povo que passou a buscar e então o povo não deve mais nada a vereador nenhum, é o povo que está buscando.” (Ent. 28: liderança local)

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

“Era o partido que ganhava que traçava as directrizes políticas, os programas políticos, **da “cabeça” do partido.** Não tinha uma interlocução muito boa com a comunidade” (Ent. 1: poder executivo)

“Antes do OP havia principalmente uma ausência de obras na periferia da cidade, algumas existiam mas normalmente eram com recursos federais, algumas vias. Mas, obras de interesse da população de periferia quase não se via.” (Ent. 5: poder executivo)

“**Onde é que você tinha antes do OP, no caso da cultura, tudo estava dentro da avenida do contorno,** você organizou uma cidade dentro da avenida do contorno, ou seja, região centro sul, praticamente. Ali estavam todos os teatros, casas de shows, ali tem todos os hospitais, era uma distribuição muito desigual na cidade. A cidade cresceu muito para fora da avenida do contorno, ampliou muito. Então, tinha que ter um instrumento que favorecesse o resto da população da cidade, e tem de ser o compromisso ideológico que o governante tem de ter, é o compromisso com o pobre, é o compromisso com o problema social.” (Ent. 19: técnico da prefeitura)

“Se não fosse o OP não teria as obras que se realizaram. Eu sou experiência viva disso porque os meus pais e depois eu tivemos muita discussão com os perfeitos, briga daqui, briga dali e não conseguia nada antes do OP, eram bairros da periferia. Nos bairros mais próximos do centro, bairros que tinham assim um certo poder, esses bairros onde tinha pessoas com uma renda pré-capita maior, com um nível cultural melhor, **esses aí a prefeitura sempre olhou**, sempre atendeu às demandas, mas bairro de periferia não.” (Ent. 21: técnico da prefeitura)

“Antes as obras eram prioridade do município, eles escolhiam as obras que eles fariam ou não. **Se fosse obras que conviesse, que satisfizesse o ego deles, elas era feitas, se não fosse fazia quando pudesse ou não fazia.** Faziam-se muito menos obras antes do OP e muito menos pessoas eram contempladas.” (Ent.25: liderança local)

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

“**Se nós não tivéssemos o OP manteríamos uma concentração de obras muito grande em determinadas regiões da cidade, exactamente naquelas regiões onde o poder aquisitivo é maior, o nível de conhecimento, o poder de influenciar políticas e políticos.** Então você teria muitas obras de arte, viadutos, para resolver o problemas de deslocamento do trânsito mas isso seria feito numa região em que a classe média, média alta circula porque era o tipo de população que tinha mais acesso aos meios de comunicação, mais acesso às pessoas que são influentes tanto no poder executivo como no poder legislativo.” (Ent. poder legislativo)

“Muitos centros de saúde foram feitos pelo participativo, e se não existisse não se fariam, se vai esperar por decisão de perfeito, ele não toma. **E muitas ruelas abandonadas que ninguém queria ver e acaba saindo com essas composições do OP.**” (Ent. 13: poder legislativo)

“Não, não faziam obras antes do OP. **Vilas e favelas eram exclusão social.** Não davam qualquer justificação. Nós tínhamos uma associação mas não nos ligavam. Eram muito fechados nos gabinetes.” (Ent. 23: liderança local)

“Antes do OP o poder público fazia os investimentos de acordo com o cronograma deles. **Antes do OP, há uns 15 anos, o investimento era maioritariamente feito nos bairros da classe média e rica** porque se tinha uma cultura de dizer que o pessoal das vilas e favelas não paga impostos e então o poder público não investia nestes bairros.” (Ent. 27: liderança local)

“Antes do OP o serviço da prefeitura aqui era basicamente asfaltar as ruas, não tinha nenhuma intervenção mais significativa. **A partir do OP é que outras obras começaram a chegar aqui na periferia.** Venda Nova é periferia de BH, o meu bairro é periferia de Venda Nova e dentro do meu bairro a minha rua era periferia dela. **Então a última coisa a ser lembrada era precisamente o nosso pedaço onde a gente morava.**” (Ent.25: liderança local)

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

**“São 1000 obras importantes**, de certa forma grandes porque as pequenas obras nós desenvolvemos aqui mesmo ou através da sudecap que é a superintendência de desenvolvimento da capital. **Então as grandes obras é que são resolvidas pelo OP e com essas 1000 obras já modificou muito a situação nas diversas regiões.** (...) Quando formos visitar as obras aqui em Venda Nova, você vai ver **que há obras que não seriam feitas de não fosse por exigência da comunidade**, são obras complicadas e que às vezes só trás problemas para a administração porque durante a execução da obra você está fechando a entrada de residências, você resolve o problema de um lado complica de outro porque as ruas são todas irregulares principalmente em comunidades onde elas foram assumindo a área, foi construindo indevidamente e isso tornou aquele bairro irregular e nós temos muito isso em BH, muita invasão.” (Ent. 4: poder executivo)

**“Em termos de obras algumas são passíveis de serem realizadas dentro do OP outras não por conta do volume.** Uma vila hoje dentro do OP, ela pode conquistar na melhor das hipóteses entre 750 a 1 milhão de reais, desde que ela se justifique bem consiga articular com os demais delegados para que seja votada a obra dela, essa negociação dentro das diferentes intervenções eles consigam convencer os demais delegados que aquela intervenção é importante. Mas muitas vezes o Plano Global apresenta obras na ordem dos 3,4, 10 milhões. Então não é possível para o governo municipal abrir espaço para um investimento dessa magnitude. Daí a necessidade de captação de recursos junto de outras entidades, organismos nacionais ou internacionais.” (Ent. 15: técnico da prefeitura)

“Nesse processo de pré-selecções tem de se mostrar a viabilidade daquilo que se está pretendendo, não pode ser apenas nós queremos, vamos colocar. **Você quer mesmo um centro cultural ou a comunidade local insiste num novo equipamento de saúde, então aquilo é apreciado e volta para a secretaria temática e nós vamos ponderar, e em última análise a prefeitura tem o último voto: isto de facto não tem possibilidade, está fora do planeamento, não tem nenhum tipo de cobertura legal, não há necessidade.** Mas as pessoas podem participar. A diferença é que a sociedade pode se manifestar em como parte do orçamento do município será utilizado. Esse orçamento poderia não ser utilizado para obras, por exemplo, podia ser utilizado em custeio, ou alguma coisa assim mas a prefeitura separou uma percentagem que é de escolha democrática e ampla de maior participação popular. Eu acho que isso diferencia porque antes do OP não havia escolha nenhuma.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

Do ponto de vista da relação com a prefeitura há um trabalho conjunto entre técnicos e comunidade. É unânime a afirmação de que sem o OP as obras seriam outras. Há uma melhoria do projecto executivo através da discussão do projecto de

obra. A qualidade de vida, transparência e compartilhar o poder são três aspectos referenciados como os mais positivos do OP.

“Nós estamos com 1000 obras no OP, se você falar que 10 obras que foram aprovadas não faziam sentido pode ser que tenham, é o povo que decide assim. **De vez em quando o povo quer umas coisas, quer, mas democracia não é isso? Os governos de vez em quando também não querem umas coisas esquisitas.** Acho que sem o OP seria mais difícil melhorar dessa forma a qualidade de vida da população. Pelo que a gente conhece do poder público, pelo que a gente conhece da máquina administrativa. Muitas vezes se eu tenho um dinheiro sobrando, tenho algum recurso, tem muita coisa que eu posso fazer com muita rapidez. Um centro de saúde, nós já fizemos mais de 50, 60 centros de saúde novos, talvez se não tivesse o OP podia ser mais lento. (...) Acho que a qualidade de vida, transparência e compartilhar o poder, acho que foi o que trouxe de principal o OP.” (Ent.1: poder executivo)

“Se não fosse o OP as obras iam-se fazendo dentro das condições do orçamento, ia-se fazer de acordo com a pressão popular, ia-se fazer de acordo com a pressão parlamentar mas **não se ia fazer num leque tão aberto e num compromisso tão grande do poder público de aprovou 10, nós vamos fazer 10.** Aprovou 30, nós vamos fazer 30. Isso é que é interessante. Aqui na leste nós temos 127 empreendimentos aprovados. A prefeitura já entregou 86 obras. Se não fosse no OP, não seria assim tão sistemático, com um cronograma tão bem trabalhado.” (Ent. 5: poder executivo)

“Se não existisse o OP algumas obras faziam-se, outras acreditava que não. O poder público é muito distante das pessoas, do cidadão. Se pensar no número de funcionários, são 24 mil funcionários hoje na prefeitura e mais de dois milhões de cidadãos em BH, como fazer essas pessoas conversarem entre si para a gente definir prioridades. **Pode ser que alguma obra teria sido feita mas não se pode ter a certeza absoluta. Quando o OP surge, no mínimo ele dá prioridade ao que a população quer mais.** Na minha visão de técnico, as escolas, postos de saúde seriam feitos de qualquer maneira, mas as outras intervenções mais pontuais como canalizações de um córrego ou uma rua que precisa de ser melhorada, o acesso de um bairro até outro. Essas coisas a gente só fica a saber que a população quer quando ela se manifesta.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

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

“Evolução das demandas aprovadas e realizadas, **você vai ver uma massa de infra-estrutura urbana: rua, canalização de esgoto, contenção de encostas e tal com uma presença massiva,** logo depois você começa a perceber a indicação de uma melhoria das condições de estruturas das **políticas da área da saúde, de educação com a aprovação de novas escolas, ampliações, reformas, de postos de saúde** e tal porque as pessoas começam a perceber as implicações da realização desse tipo de equipamentos. E, paulatinamente elas

vão demandando coisas na área da cultura, do lazer e do desporto” (Ent. 10: poder legislativo)

“Se não existisse o OP muitas obras não se fariam **porque o perfeito gosta de fazer coisa barata e que aparece muito e às vezes tem uma obra cara e que aparece pouco**. Mas ela é aprovada no OP e acaba sendo realizada. Melhorou para muita gente, não proporcional à carência da cidade, a cidade tem muito mais carência.” (Ent. 8: poder legislativo)

“Sem o OP não se faziam muitas das obras. Nós não conseguíamos executar as nossas obras sem ter uma participação activa da comunidade. As nossas obras são feitas lado a lado com o morador, **passando muitas vezes por dentro das casas dos moradores para passar um tubo, é diferente do que estar fazendo uma estrada que não tem ninguém a seu lado.** (...) Temos várias reuniões com a comunidade para tratar essas questões de obra, discutindo com a comunidade a melhor localização do encaminhamento das ruas, discutindo a maneira de ultrapassar as dificuldades. Essa participação e organização comunitária é essencial para a gente ter sucesso nos nossos empreendimentos.” (Ent. 16: técnico da prefeitura)

“**O cidadão com o OP se sente mais dono porque ele ajudou a construir.** Aquela obra dependeu da participação dele. Essa transparência faz com que as pessoas participem a cada ano mais” (Ent. 28: liderança local)

#### **4.7.3. Alteração da qualidade de Vida com o Orçamento Participativo**

Um dos aspectos fundamentais para a melhoria da qualidade de vida foi o facto de que com o OP é destinada uma maior verba a zonas onde o índice de qualidade de vida é menor. Ampliam-se as preocupações em direcção à melhoria das condições de vida das comunidades (Luchmann, 2002).

As obras são realizadas nas zonas mais carentes, sobretudo porque há uma grande participação no OP nestas localidades, o que proporciona igualmente a melhoria das condições de vida daquelas populações (infra-estrutura urbana, ruas, canalização, esgoto, saúde, educação, cultura e desporto).

“A prefeitura já apresenta onde o índice é menor, **a qualidade de vida é menor do que as outras, então isso já tem um peso.** Tudo o que tem plano global específico ganha mais uma percentagem na obra entre mais 10 a 30%, dependendo do caso.” (Ent. liderança local)

“Uma participação muito grande principalmente nas áreas mais carentes. **Onde há uma grande carência é vitória certa**, é obra que vai entrar e vai ser eleita.” (Ent. 26: liderança local)

“A partir do OP verificou-se **grandes melhorias na qualidade de vida das periferias.**” (Ent. 24: liderança local)

São igualmente referidos como factores que se alteraram com a introdução do OP o aumento da segurança, alguns dos problemas de saúde resolvidos, a diminuição do tráfego de droga e insegurança nas favelas.

“A vila era doente, nós chegámos a ter **problemas de saúde** com pessoas com insuficiência respiratória, que não tinha como se respirar devido ao adensamento. (...) **Não tínhamos água, luz, nem esgoto** (...) É com a nossa participação que trazemos a prefeitura para dentro da vila. Ou seja, os técnicos, o trabalho de urbanização **é o desadensamento é a melhoria da qualidade de vida.** (Ent. 23: liderança local)

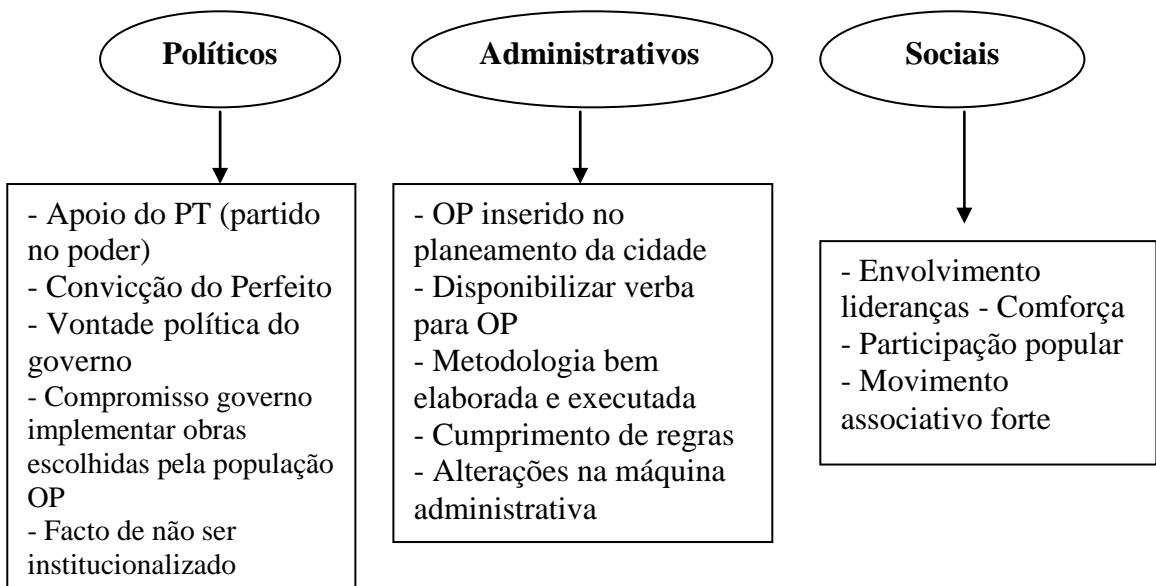
“O OP deu a possibilidade de melhorar a qualidade de vida. Nós aproveitamos muito do OP na parte desportiva. **Conseguimos também fazer um polidesportivo na escola, com banheiro, bancadas, tudo.** Nós aqui temos cerca de 25 000 famílias e não tínhamos nenhuma quadra desportiva em condições.” (Ent. 25: liderança local)

“O OP trouxe e está trazendo cada dia mais qualidade de vida para as nossas comunidades. **Nós temos aqui cerca de 200 mil famílias e eu acho que umas 70 mil já estão vivendo com uma qualidade de vida.** E não trás só melhoria da qualidade de vida, trás a minimização do tráfego de droga, do número de assassinato, quando a gente trabalha aí, trabalhamos tudo isso junto. **Trabalha a qualidade de vida com segurança e com a minimização da violência.**” (Ent. 28: liderança local)

#### **4.7.4. Factores de sucesso do Orçamento Participativo**

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

**Figura 25 - Principais factores sucesso OP**



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

“ (...) É importante **o apoio do partido político** que esta no poder para ter força para fazer as alterações necessárias.” (Ent. 2: poder executivo)

“ É importante o apoio do partido do governo senão seria muito difícil implementar um modelo destes. **Porque o perfeito tem uma força política e essa força tem de combinar com essa opinião**, senão quem é que vai dar sustentabilidade? É a força e os aliados para dar sustentabilidade num programa dessa natureza para governar a cidade e deixar as coisas sem descambar, sem virar bagunça. É participar dentro de uma normativa, dentro de uma direcção, dentro de uma directriz.” (Ent.5: poder executivo)

“Acho importante **o apoio de um partido ao OP, porque é uma ideologia do partido**. Se for um partido de direita, liberal, ele não vai fazer a defesa dessa forma. Ele defende a livre iniciativa, o desenvolvimento económico mas ele não se preocupa em dotar a camada popular de poder de articular com política, ele não se preocupa com isso.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

A importância da vontade política sente-se internamente nas alterações a fazer na máquina administrativa e na motivação dos trabalhadores para trabalhar segundo a metodologia do OP. A investigação de Luchmann (2002) concluía que o desenho

institucional do OP, ou seja, o modo de funcionamento concreto que organiza a participação é fundamental.

É necessária uma secretaria de planeamento que promova o trabalho, uma secretaria urbana que trabalhe com a cidade formal e informal e as várias gerências do OP por regional. Por outro lado, é fundamental o compromisso de executar as obras escolhidas pela população. Tem de existir a responsabilidade de uma gestão governamental que quer inverta a lógica de distribuição dos recursos na cidade:

“Se não houver antes de mais nada uma **vontade política do governo** de se promover isso e **motivar as pessoas**, você não teria uma secretaria de planeamento que promove esse trabalho, não haveria uma secretaria urbana que trabalha com a cidade formal, não haveria a urbel que trabalha com vilas e favelas e não existiriam as gerências do OP nas nove regionais.” (Ent.15: técnico da prefeitura)

“O compromisso do poder público em implementar a escolha da comunidade, nós vamos chegar agora a 1000 obras do OP, não é um universo pequeno. **Dá certo porque existe uma responsabilidade da gestão governamental enquanto representantes eleitos por essa população que está ali para inverter um pouco a lógica da organização social** e distribuição desta cidade do ponto de vista dos sectores públicos.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

A articulação interna insere o OP no planeamento da prefeitura, o que se tem tornado um factor de sucesso. Existe uma estrutura, orientada para o OP, baseada em directrizes políticas mas todas os sectores da prefeitura envolvidos no OP reúnem todos os meses. Fazem um balanço do trabalho dos diversos órgãos da prefeitura e através do debate interno procuram encontrar soluções para os problemas que vão surgindo.

“ (...) Uma metodologia bem feita e **um compromisso de seguimento de regras colocadas**. E poderíamos acrescentar o **vínculo do OP com o planeamento da cidade**.” (Ent. 2: poder executivo)

“E nós todos procuramos trabalhar de forma articulada. De mês a mês é feita uma reunião em que todos os órgãos da prefeitura envolvidos no OP sentam numa grande mesa e discutem, fazem uma revisão de todos os orçamentos, para se preparar para depois serem cobrados, está atrasado, porque é que está atrasado, o que é que nós vamos falar com o pessoal. **Existe toda uma estrutura orientada para o OP baseada nessa directriz política**. A coisa vem de cima para baixo, está institucionalizada. Questiona-se mas de forma institucionalizada. O planeamento à medida que ele vai recolhendo informações e verificando como ele se desenvolve, ele mesmo gera fóruns de discussão internas e as pessoas levam para a discussão, nós estamos reclamando disso e disso, não está dando certo, outro diz, nós também não conseguimos avançar nisso, mas se discute internamente.” (Ent. 21: técnico da prefeitura)

O facto da população saber que dispõe de uma verba para as obras do OP é um factor de motivação para participar.

“ (...) **É a inversão do dinheiro que as pessoas podem votar.** Eu acho que isso é muito importante. Eu na minha região posso juntar as pessoas para votar naquela obra que eu quero. Você sabe que tem aquele dinheiro então você vai lá e faz. O sucesso vem muito disso.” (Ent.1: poder executivo)

“ (...) **Colocar o máximo de recursos dentro do OP para ser discutido pela comunidade.** Não adianta fazer o orçamento participativo sem ter o orçamento financeiro definido.” (Ent.2: poder executivo)

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

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

“Foi **importantes** nós termos **algumas evoluções na organização**, inclusive, você criar um **departamento na prefeitura só para cuidar do OP** foi muito importante. Porque realmente exige ter pessoas só para cuidar disso, nós para continuarmos pensando só tecnicamente para a cidade que é o nosso papel, mas ao mesmo tempo quem organiza não somos nós, não pode ser, porque não dá para você continuar fazendo vários papéis. (...) Evoluções na metodologia, reflexões sobre melhorias, avanços, desafios, que eu acho que isso tem de ter. E aí você vai ver uma evolução, esse último ano a gente teve o OP digital. (...) Se os políticos quisessem implementar um modelo destes sem o apoio administrativo não funcionava. (...) Então não é que o técnico não tenha um papel no orçamento, ele tem um papel que é fundamental, inclusive porque ele é que tem um conhecimento da cidade e pode direcionar, o facto de ter OP não significa que a comunidade vai decidir o que ela quer. Você vai agregar o conhecimento técnico só que você tem de justificar, tem de ir lá, tem de explicar o porquê eles têm o direito de querer outras coisas e então você tem de explicar o porquê e então isso dá trabalho mesmo. É uma maior transparência, dá mais trabalho, dá, mas é mais interessante.” (Ent. 17: técnico da prefeitura)

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

“Se o **OP** não tivesse um **braço administrativo próprio para conduzir esse processo** também não daria certo. Duas coisas são importantes para a consolidação do OP,

uma é a **participação da sociedade** e uma outra é a **permissão do governo ou a iniciativa do governo de um braço operante**. Se aqui dentro do governo não tiver um braço operante para conduzir esse processo internamente, esse processo vai ser estrangulado. Se não tem funcionários envolvidos nisso ou o número de funcionários é muito pequeno o processo represa, ele se desqualifica junto da comunidade que não vai ter a sua solicitação atendida, desqualificando, desmobiliza e desmobilizando o processo vai-se extinguir.” (Ent.18:técnico da prefeitura)

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

“ (...) O OP consultivo o poder pode fazer ou não. **No caso do OP deliberativo ele dá poder à população de estar escolhendo aquilo que lhe vão atender de facto, então ele é mais legítimo.** Você não tem de destinar todo o seu recurso para o OP, destina parte dele para a população ir aprendendo. Vai aumentando os recursos com o tempo e cria directrizes para que não se aprovem coisas que são desnecessárias coisas que na verdade não vão gerar benefício para a população.” (Ent. 20: técnico da prefeitura)

“ (...) A participação da comunidade é um factor essencial. **Se ela não participa não justifica o OP.** E aí você tem de ter uma mobilização. A prefeitura de BH no caso tem uma equipa de mobilização social que atinge os vários sectores da comunidade, especialmente os movimentos dos sem casa, associações de bairro, associações comunitárias, aqui tem muitas. E são em parte essas pessoas que ajudam a sensibilizar a comunidade a participar e tragam os problemas para dentro do orçamento.” (Ent. 5: poder executivo)

Para que exista participação é necessário mobilizar as pessoas e as lideranças e movimento associativo têm um papel fundamental. Sem elas, pode-se afirmar que o OP não teria o sucesso que tem. Depois a existência da Comforça que acompanha e fiscaliza a qualidade das obras vem dar um incentivo maior:

“O OP para mim só deu certo porque tem, **esse envolvimento social de lideranças** locais, de população, e **também envolvimento do movimento associativo.** Você faz com que o cidadão converse um com o outro sobre os problemas da comunidade, você faz com que uma instituição converse com a outra, dialogue uma com a outra. Então é essa junção que deu ao OP o sucesso que tem.” (Ent. 16: técnico da prefeitura)

“O grande motor deste processo são as conforças, **elas acompanha, fiscalizam, dá retorno,** ela faz a coisa funcionar, tem um papel importante no acompanhamento da qualidade e execução das obras até junto do governo que também funciona sobre pressão exactamente porque tem poucos recursos e muitas coisas para fazer.” (Ent. 7: poder executivo)

Apesar do sucesso que tem tido, coloca-se a interrogação sobre a continuidade do OP caso o governo mude e a possibilidade de se institucionalizar este processo. No geral, as opiniões são contrárias a essa institucionalização. É necessário criar uma cultura do OP para que ela tenha força de se impor. A lei por si não garante a manutenção do OP se o governo não estiver de acordo. Por outro lado, a lei faz perder o carácter dinâmico e inovador do OP:

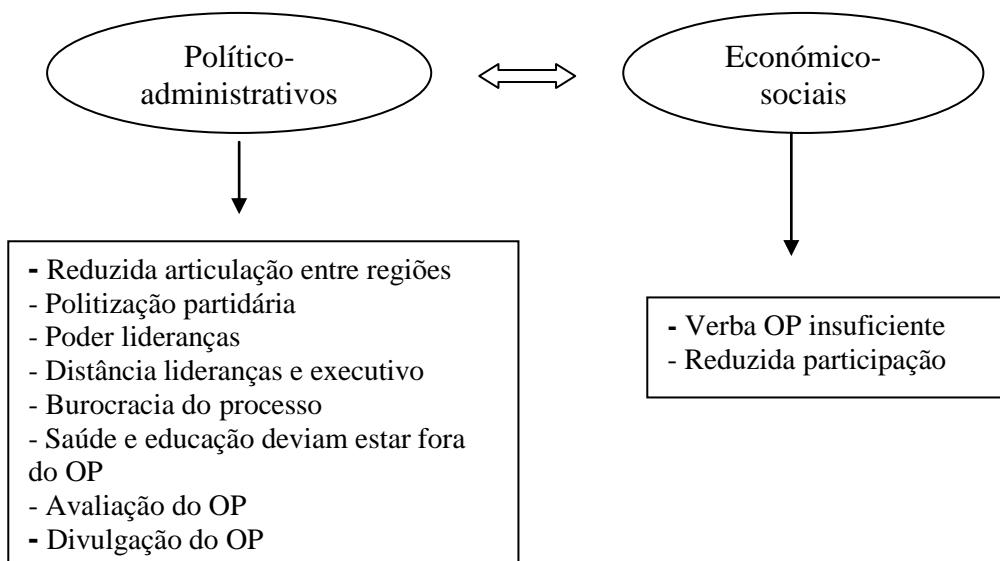
“Eu acho **que não tem de ser lei não**, tem que ser com o tempo é que fica, tem que criar uma cultura do OP, **se você não criar essa cultura**, acaba e ninguém faz. Volta os vereadores e perfeito a decidir as obras.” (Ent.1: poder executivo)

“**Parece-me que só a lei não garante a manutenção do OP**. Ele deve adaptar-se às realidades locais, adaptar novas regras, **uma lei podia confundir e fazer perder essa dinâmica mais inovadora**. Acho complexo, nem é um problema de concordar ou não. Fazer legislação mais geral que favoreça a participação mesmo ao nível deliberativo e da decisão de recursos acho importante para não se argumentar contra o OP pela sua inconstitucionalidade, agora uma lei que pressione a fazer OP acho difícil.” (Ent.7: poder executivo)

#### 4.7.5. Aspectos negativos do Orçamento Participativo

Pode-se enquadrar os aspectos enunciados como negativos no OP em duas dimensões: político-administrativa e económico-social.

**Figura 26 - Aspectos negativos do OP**



A reduzida articulação entre as várias regiões no sentido de estas poderem fazer intervenções de um montante financeiro maior é um dos factores considerado

negativo. No entanto, este aspecto tem a ver com as regras do OP, cada regional tem aprovadas cerca de 14 obras e não podem juntar as verbas para fazer menos obras mas com valores mais elevados. Fazer uma alteração a este nível implica mudar regras:

**“Devia haver mais articulação nas regiões.** Essa questão de eu voto na sua obra e você vota na minha e aí algumas obras de mais de um milhão você não consegue colocar. As obras pequenas estão acabando agora temos de ir para obras mais estruturantes.” (Ent. 4: poder executivo)

A verba atribuída ao OP devia ser maior face às necessidades. Este aspecto é referenciado diversas vezes, aumentar as verbas para as obras do OP.

“Do nosso ponto de vista **o que a população decide é muito pouco** com relação à receita do município.” (Ent. 9: poder legislativo)

Considera-se, que existe um desgaste do processo e politização partidária. Visualiza-se, pela presença dos grupos políticos nas administrações regionais, o que pode trazer uma manipulação do processo do ponto de vista da escolha dos empreendimentos.

“**O OP produz um desgaste** e isso é explícito na sociedade, nalgumas reuniões isso é explícito, então esse processo teria de ser avaliado, a forma como ele é feito, até quando o poder de um termina para começar o poder do outro.” (Ent. 13: poder legislativo)

“Eu acho que, se por um lado a gente tirou do processo muito politizado da câmara, você também **politizou muito o processo da escolha do OP**. De uma forma crescente, eu acho, que há uma influência, que pode ser desastrosa, **dos grupos políticos que existem dentro das administrações regionais**, secretarias regionais, nem sempre como reflexo dessa correlação de forças na própria comunidade, na própria região, às vezes por negociação política, alguém ocupa um cargo aqui mas a situação política não está naquela secretaria, está em outra região da cidade, mas ele é forte politicamente para ocupar determinado cargo, então às vezes há confronto de interesses no sentido de eu preciso de privilegiar a minha força, me parece que até é uma questão inevitável, porque o processo político se dá o tempo todo. Agora, se o poder instituído, a prefeitura não tomar conta disso, você pode transferir, pode manipular o processo do ponto de vista da escolha das obras.” (Ent. 21: técnico da prefeitura)

Ter claro a delimitação do poder, questionando-se aqui o poder atribuído às lideranças, que não podem ser uma minoria a controlar o processo.

“A questão **do poder das lideranças** deve ser uma preocupação do poder público também de como não deixar que se **criem novos espaços de poder controlados por uma**

**minoria.** Acho que a questão dos recursos também deve tentar ser aumentada, a questão da divulgação deve ser mais ampla, usar mais os meios de comunicação também que a cidade tenha conhecimento e viva o processo do OP através da informação do que está acontecendo (Ent. 7: poder executivo)

A “oposição” ao nível do poder legislativo considera insuficiente o número de participantes no OP face ao número de habitantes em Belo Horizonte. Este aspecto é apresentado como uma crítica ao controle dos grupos mais organizados politicamente:

**“O OP que era para ter multidões participando, são poucas pessoas.** Poucas pessoas que participam e normalmente quem as conduz são os grupos mais organizados politicamente. Normalmente o grupo que está no poder na cidade. As regionais são todas do poder. Então essas entidades é que chamam a militância política, as associações vinculadas, e essa turma é que vai e tem o controlo, (...) Depois a escolha final das obras vai para o que eles chamam os Comforça, os fiscais, que são a turma mais ligada partidariamente ao esquema. Mas ali o interesse político e partidário não deixa de funcionar. E o povo aos poucos vai-se afastando, fica mais essa militância. E esse sonho de que o povo decide, não decide nada.” (Ent.13: poder legislativo)

As lideranças consideram que existe uma distância entre elas e o poder executivo. As respostas demoram muito tempo o que cria ansiedade por parte das lideranças e comunidade:

**“O aspecto negativo que nós achamos no OP, nós lideranças, achamos que devíamos ter uma presença mais marcante junto aos poderes deliberativos, nós achamos que o poder deliberativo fica muito distante de nós.** O que é que acontece? As respostas demoram muito e aí causa uma grande ansiedade nas lideranças e no resto das comunidades. O aspecto negativo é esse: a distância entre os representantes das comunidades, as lideranças e o poder executivo.” (Ent. 28: liderança local)

São referidos ainda aspectos negativos que se relacionam com a metodologia. Considera-se que existe muita discussão, muitas rodadas que afastam muitas pessoas de participar dada a demora e desgaste de todo o processo. A saúde e educação deviam ser investimentos realizados independentemente das votações do OP, a prefeitura devia inclui-los na verba geral do planeamento da cidade. Quando as obras não são realizadas o poder executivo desculpa-se com o facto de não ter sido aprovado no OP, responsabilizando a população por isso e não as opções de investimento do governo. Do ponto de vista da administração local é referida a necessidade de uma maior articulação entre os serviços assim como da intervenção urbana e social. A estrutura organizacional, ainda é frágil no que se refere à adaptação às diferenças de cada região. Falta igualmente fazer uma avaliação do OP para verificar o que funcionou e o que falhou e assim ir fazendo as correcções

necessárias ao processo. Devia-se igualmente melhorar a divulgação do OP e o prazo da execução das obras.

“O nosso OP **precisa evoluir talvez para menos discussão**. Hoje ninguém tem mais paciência para discutir a quantidade que nós discutimos no OP. Muita gente não vai, as pessoas não querem ir porque se discute demais. 1ª rodada, 2ª rodada, 3ª rodada, caravana de prioridades, ter de visitar as obras, tem de ficar o dia inteiro os delegados discutindo a obra que vai ser votada. Tem muita gente que não tem paciência para isso. Nós temos de criar mecanismos de consulta mais rápidos.” (Ent. poder executivo)

“Retirar a **saúde e educação do OP** que já tem recursos canalizados e mais verbas. (...) Tudo o que é de maior valor diz que tem de levar para o OP. Essa é a minha crítica.” (Ent. 8: poder legislativo)

“A prefeitura mistura as coisas, ora é para realizar um centro de saúde, ora é para pavimentar uma rua, ora é para ampliar as salas de aula numa escola, ora é para revitalizar uma praça. Ora, levam uma coisa contra a outra e todas as duas tinham de ser feitas. Uma coisa que eu cheguei à conclusão: o participativo, ele não é nocivo, ele é bom, ele tira a pessoa de dentro de casa. Mas ele é usado pela administração como meio de repassar para a própria comunidade a culpa pela não execução de uma obra. **A comunidade diz “prefeito temos aqui uma rua por arranjar há mais de 30 anos” e ele responde “vocês não aprovaram no Participativo.”** (Ent. 13: poder legislativo)

“Acho que em termos de organização como é um processo que tende a ser muito democráticos os nossos modelos de gestão a nossa organização de reuniões de planeamento eu acho que ainda é precária. (...) **Acho que os serviços têm de ser mais articulados**, a intervenção urbana e social também tem de estar mais articulada. (...) Passamos uma dinâmica igualitária para todo o mundo e a gente já sabe que tem diferenças de organização, tem diferenças de estrutura, eu acho que ainda é frágil. **Acho que a avaliação do processo acho que a gente não faz**, a avaliação que a gente faz é esta: conseguimos as obras tal e tal. Mas uma avaliação de facto de ver como é que foi o processo este ano, onde é que nós técnicos não conseguimos responder, onde respondemos, o que é que falhou, qual a área que falhou, eu acho que nós ainda não fazemos uma avaliação assim. E isso é fundamental para corrigir os erros, então acho que falta uma avaliação do processo. Outra fragilidade é a questão da execução, estamos demorando um pouco entre o previsto, o aprovado e o executado. Isso causa uma falta de credibilidade para a própria comunidade.” (Ent. 18: técnico da prefeitura)

“Na minha opinião o OP é muito mal divulgado, **a cidade inteira conhece mas não sabe de verdade o que é o OP**, sabe que tem uma coisa que se chama OP, mas na sua maioria a população não participa, é muito alheia.” (Ent.21: técnico da prefeitura)

## **V – ESTUDOS DE CASO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PALMELA**

### **5.1. Administração local em Portugal**

#### **5.1.1. Contextualização histórica da administração local em Portugal**

É o século XIX - em particular a sua 1<sup>a</sup> metade - que verá emergir o ideário Municipalista em Portugal. Com Alexandre Herculano e em grande medida como reacção aos excessos da centralização promovida pela dinâmica das novas instituições liberais - a divisão dos poderes e o código de 1842 - é a solução do municipalismo que se apresenta como alternativa global.

A reforma descentralizadora de Rodrigues Sampaio (1875-1890) promoverá um dos mais profundos desenvolvimentos das coordenadas da vida municipal portuguesa e também da história do municipalismo.

A República (1910-1926), manter-se-á nas linhas doutrinárias legadas pelos ideários de oitocentos, fazendo também seu o programa da descentralização e municipalização da administração e território.

Durante o Estado Novo (1926-1974) o sistema de administração português reforçou o seu carácter autoritário e centralizador o que condicionou o seu desenvolvimento (Capela, 2005). O modelo de administração local vigente foi obviamente desfavorável ao conceito de autarquia. A título de exemplo, pode referir-se que aquando do movimento militar do 28 de Maio de 1926 uma das primeiras providências da ditadura militar consistiu na dissolução dos órgãos municipais, ao que se seguiu a nomeação de comissões administrativas para os substituir, assistindo-se a uma enorme concentração de poderes no governo e a uma brutal diminuição das fontes de receita das Câmaras Municipais.

No início da democracia em Portugal, importa assinalar que, sociologicamente, o poder local surgiu de um vasto movimento de raiz popular que abalou, logo nos dias subsequentes ao pronunciamento de 25 de Abril de 1974, as antigas estruturas municipais da ditadura. O Poder local nasceu sob o impulso de um forte movimento social, espontâneo e em muitos casos anárquico, de participação cívica e política contra o centralismo e em prol da autonomia local.

Fernandes (1992) salienta duas grandes fases de desenvolvimento do poder local. No seu início, a tendência vai no sentido do intervencionismo. É o tempo de

uma relativa mobilização das populações e do seu despertar para a participação política. À crescente reivindicação dos grupos e movimentos sociais o poder autárquico responde com acções pontuais dirigidas à satisfação de necessidades de base e à melhoria das condições de vida das populações já que as carências ao nível das infra-estruturas básicas eram grandes. Numa segunda fase, diminui o empenhamento ideológico e aumenta a vontade de liderança efectiva no campo do desenvolvimento no sentido da resolução dos problemas de carácter estrutural.

A Constituição da República de 1976 instituiu, pela primeira vez na história política portuguesa, uma administração local autónoma que não é uma simples organização administrativa, mas que tem a natureza de uma estrutura de poder político. “As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visão a prossecução de interesses próprios das populações respectivas” (art. 235-2). As autarquias locais, no continente, compreendem as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

De realçar a democracia descentralizada, particularmente em termos de descentralização territorial. É de reter igualmente a lei das finanças locais que regulamenta o regime financeiro das autarquias. Visa esta lei, objectivar as transferências do poder central e reforçar a autonomia financeira, através da sua capacidade para gerar receitas fiscais próprias, cobrando impostos municipais. No entanto, tendo as atribuições dos municípios aumentando sem o aumento dos meios financeiros adequados, os autarcas consideram que não detêm as competências suficientes para planear, programar e executar todas as acções de âmbito concelhio (Ribeiro, 2007).

As atribuições de competências para as autarquias locais (DL 159/99, de 14 de Setembro) sintetizam-se em diversas áreas de actuação: Equipamento rural e urbano; Energia; Transportes e comunicações; Educação; Património, cultura e ciência; Tempos livres e desporto; Saúde; Acção social; Habitação; Protecção civil; Ambiente e saneamento básico; Defesa do consumidor; Promoção do desenvolvimento; Ordenamento do território e urbanismo; Polícia municipal; Cooperação externa (Ribeiro, 2007:72)

### **5.1.2. O Poder Municipal e a participação em Portugal: contextualização legislativa**

As autarquias locais em Portugal não possuem **competência legislativa**, apenas dispõem de poder regulamentar próprio (art. 241.º). Ainda assim, o poder regulamentar das autarquias é bastante limitado, estando sujeito aos regulamentos de autarquias de grau superior e aos próprios regulamentos produzidos pelas entidades com poderes de tutela. Têm poderes de tutela o Governo em relação às autarquias locais do continente (art. 199º, al. d), e o governo regional em relação às autarquias locais das regiões autónomas (art. 227º, nº1, al.m).

As autarquias locais dispõem, desde a primeira revisão constitucional, de poderes para sujeitarem a consulta popular matérias da sua competência. Com a última revisão constitucional o cidadão pode dispor do direito de iniciativa (art. 240º) (Carlos, Jorge, 1997).

**O poder executivo** municipal português é exercido pela câmara municipal (Presidente e Vereadores eleitos) e pela assembleia municipal (Membros da assembleia municipal) que é o órgão deliberativo e que aprova todas as decisões do município. O mandato é de 4 anos. Fazem igualmente parte do poder executivo as juntas de freguesia.

A câmara municipal enquanto órgão de funcionamento permanente, desempenha um papel central na escolha pública municipal, uma vez que lhe compete tomar decisões no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e da gestão corrente (DL 169/99, art. 64º - 1º); decide no âmbito do planeamento e do desenvolvimento (art. 64º - 2º) no âmbito consultivo (art. 54º-3º); no apoio às actividades de interesse municipal (art. 64-4º); em matéria de licenciamento e fiscalização (art. 54º-5º) e no âmbito das suas relações com outros órgãos autárquicos (citado por Ribeiro, 2007:73).

Em Portugal parece existir uma reduzida preocupação com a participação do cidadão na gestão autárquica. A investigação de Ribeiro (2007) sobre a participação dos cidadãos na administração local e a sua incidência nas tomadas de decisão concluiu que os governantes das autarquias apesar de considerarem importante a participação, não demonstram grande entusiasmo pelo seu estímulo. Como consequência, “as formas de participação dos cidadãos na tomada de decisões nas câmaras portuguesas são muito rudimentares e limitam-se aos contactos pessoais

destes com os presidentes de câmara. As formas que a lei contempla bem como outros exemplos de cariz inovador, são exercidos discricionariamente. Quando existe alguma participação, destaca-se uma prevalência de questões de foro doméstico dos cidadãos e as de foro público não são objecto de auscultação institucionalizada, na grande maioria dos municípios respondentes (Ribeiro, 2007: 188).

Neste contexto, será equivocado supor que a participação social significa por si mais democracia e mais cidadania, onde ainda prevalecem formas tradicionais e personalistas de legitimação política e onde existem baixos índices de participação pública institucional: “Portugal não tem, também, tradição de participação pública, numa base institucional (...). Tem-se com efeito reconhecido que a cultura política portuguesa favorece mais o exercício da autoridade, do que a procura das bases científicas das decisões políticas ou um diálogo aberto e pluralista com os grupos de interesse e movimentos sociais” (Gonçalves, 2000:157).

## 5.2. Caracterização geral do município de Palmela

**Figura 27 - Foto 14: Palmela**



Fonte: site da Câmara Municipal de Palmela ([www.cm.palmela.pt](http://www.cm.palmela.pt))

Palmela, situada a cerca de 40 km de Lisboa, tem conseguido conciliar o desenvolvimento industrial com a preservação de muitas das suas características rurais. O seu maior contraste é ser um território de transição entre o tipicamente urbano e o meio rural. O território do município de Palmela caracteriza-se pela

heterogeneidade interna e pela coexistência de áreas funcionalmente diversas: ora urbanas, ora de povoamento disperso, ora marcadas pela forte incidência de loteamentos e de construções ilegais; ora de ocupação industrial, ora de pequena e média propriedade, ora de estrutura agrária de latifúndio (Sequeira, 2005: 91).

O concelho de Palmela abrange uma área de 462 km onde vivem cerca de 55 000 mil habitantes ([www.cm-palmela.pt](http://www.cm-palmela.pt)).

Administrativamente, o concelho de Palmela está dividido em cinco freguesias: Palmela, sede de concelho e centro administrativo; Pinhal Novo, o pólo urbano mais dinâmico; Quinta do Anjo, caracterizado pelo seu património natural que coexiste ao lado de uma forte componente industrial. São nestas três últimas freguesias que se tem observado maior dinamismo demográfico, urbano e económico (ao nível de fixação de empresas). Marateca e Poceirão são freguesias predominantemente rurais.

É sobretudo esta característica de heterogeneidade entre o rural e urbano e os problemas que a dispersão demográfica cria ao nível da criação de equipamentos sociais de proximidade que explicam o perfil social dos participantes e o conteúdo das reivindicações ao nível do Orçamento Participativo.

A Câmara Municipal de Palmela, liderada há vários anos pela Coligação Democrática Unitária (CDU), vem promovendo, um conjunto diversificado de iniciativas com o objectivo de estimular a participação dos munícipes na gestão pública local.

“A constituição, em 2002, do Pelouro da Participação e Desenvolvimento Local, materializa o referido objectivo estratégico e marca a transição de uma abordagem mais experimental e voluntarista para um modelo coerente e integrado de gestão pública participada” (Projecto OP concelho de Palmela, 2005:6).

### **5.3. Desenvolvimento do Orçamento Participativo em Palmela**

#### **5.3.1. Enquadramento histórico**

A participação popular em Palmela adquire uma nova dinâmica a partir de 1998, com a tomada de posse do executivo liderado por Carlos de Sousa. Cumprindo um dos seus objectivos programáticos que visava uma “gestão participada” apostam em duas vertentes das quais destacamos: a participação individual (reuniões

descentralizadas; Orçamento Participado) e participação organizada (regulamento do associativismo; concelhos locais). (Projecto OP concelho de Palmela, 2005:8)

O Orçamento Participativo surge em Palmela como um modelo que possibilita um envolvimento do cidadão na elaboração das Grandes Opções do Plano (GOP) através de discussões colectivas e públicas que expressem a vontade das populações relativamente aos investimentos municipais.

Sob a designação Orçamento Participado realizam-se em 1998 cinco reuniões públicas, uma por freguesia, abertas à participação individual dos munícipes. Pretendia-se colocar face-a-fase representantes (membros do executivo municipal) e representados e debater com os participantes as necessidades e investimentos de cada local.

Após avaliação interna, reconheceram-se insuficiências metodológicas e falta de mobilização interna para o processo. Acaba por ser “abandonado”.

Em 2001 a autarquia, apesar de se manter na mesma linha político-partidária com a hegemonia da CDU, é liderada por Ana Teresa Vicente, cujo programa visa reforçar a gestão pública participada. Ressurge o Orçamento Participativo e desde logo é constituído um grupo de trabalho, Comissão Técnica do Orçamento Participativo com a missão de coordenar e acompanhar o processo.

Em Março/Abril de 2002 inicia-se um ciclo de 5 reuniões públicas, uma por freguesia. Dado a dimensão do concelho, avalia-se internamente, a necessidade de descentralizar as reuniões do OP, criando-se 11 unidades territoriais. Em Outubro/Novembro de 2002 faz-se uma nova ronda de reuniões.

A partir de 2002, entre Outubro/Novembro, fazem-se anualmente reuniões descentralizadas do OP pelas várias unidades territoriais. Ou seja, há cerca de oito anos, que a Câmara Municipal de Palmela mantém o OP de forma regular.

O Orçamento Participativo é referido pelo actual Executivo da Câmara Municipal de Palmela<sup>13</sup> como uma das prioridades na sua gestão e integra-se no cumprimento de um objectivo programático mais vasto: estimular a participação activa das pessoas na vida local.

Na relação da Câmara Municipal de Palmela com os cidadãos o projecto do OP visa afirmar-se como metodologia participativa e tem sido um instrumento privilegiado de informação aos cidadãos com o objectivo de tornar a administração

---

<sup>13</sup> Guia do OP, CMP, Out. 2004.

local mais eficaz e transparente. Pretende-se valorizar o cidadão como parte determinante na gestão pública local.

### **5.3.2. Contextualização institucional**

A iniciativa de desenvolvimento do OP é da Câmara Municipal/Presidente da Câmara. No entanto, a função de coordenação é atribuída à Comissão Técnica do Orçamento Participativo (CTOP).

Do ponto de vista da **organização interna** a implementação do OP exigiu a constituição de um grupo de trabalho interdisciplinar, a designada Comissão Técnica do Orçamento Participativo, que incorpora elementos das unidades orgânicas da Câmara (Cultura, Informação, Finanças, Gabinete da Acção Local, Gabinete de Associativismo e Observatório Económico e Social) e que tem por missão a coordenação e acompanhamento do processo, através de contactos com a estrutura administrativa municipal e os contactos com as estruturas de participação cidadã.

À comissão Técnica do OP cabe assim a coordenação/direcção autónoma dos projectos de trabalho relacionados com o OP, em articulação com as equipas envolvidas; ao mesmo tempo abrange e implica diversos serviços municipais, o que implica o aumento da informação, comunicação e cooperação entre os serviços. Todos os contributos da população são analisados pelos serviços municipais, num processo que resulta numa nova proposta de Plano e Orçamento, apresentado à Comissão de Acompanhamento e à população numa reunião plenária final.

Na relação **da administração com a população** a implementação do OP possibilitou:

- a criação de canais específicos de participação para os cidadãos: foram criadas 11 unidades territoriais, possibilitando um aumento da diversidade e da quantidade de participantes;
- A publicação de um Guia do Orçamento Participativo, procurando veicular algumas noções básicas sobre finanças públicas locais e melhorar a qualidade da informação prestada sobre o orçamento municipal;
- A recolha de informação através de um inquérito por questionário, onde os munícipes podem expressar as suas opiniões sobre os problemas do concelho e as prioridades de investimento municipal;
- O debate com vista à criação de planos locais de acção municipal;

- A partir de 2004, cria-se a Comissão de Acompanhamento do OP que resultou do convite do executivo à população no decorrer das diversas reuniões públicas. Esta comissão é constituída por cerca de quarenta elementos representativos das diversas localidades/freguesias do concelho, entre as quais se encontram pessoas ligadas ao Movimento Associativo, membros de Associações de Moradores e munícipes em nome individual. Esta Comissão tem como objectivos, facilitar a comunicação entre a população e a autarquia, colaborar na elaboração das conclusões das reuniões públicas, dar parecer sobre as propostas das GOP a apresentar nas reuniões públicas e acompanhar e fiscalizar a execução do processo.

A participação do cidadão no processo do OP tem um carácter consultivo. “Mas é um processo consultivo universal (aberto a toda a população), global (sobre todos os temas da gestão local), regular e sistemático (todos os anos, em todas as localidades do município), permanentemente associado à prestação de contas. É portanto um processo consultivo com elevado poder de fiscalização e controlo das decisões pelos cidadãos, com elevado grau de compromisso directo, negociado e construído entre cidadãos e os seus eleitos no governo local.” (intervenção do Vereador do Pelouro da Adm. Local e Finanças da CMP, VI Fórum das Autoridades Locais, Caracas, 2006).

Os objectivos específicos definidos pela autarquia de Palmela são:

- Possibilitar às populações um meio directo onde possam apresentar aos eleitos da Câmara críticas e sugestões sobre a actividade municipal e debater propostas para integrar nas Grandes Opções do Plano, assim como, opinar sobre a gestão corrente de pequenas intervenções locais;
- Criar um espaço onde os eleitos informam e prestam contas sobre o estado das obras previstas ou em curso em cada localidade;
- Partilhar o trabalho de definição de prioridades no processo de tomada de decisão;
- Melhorar a informação de que os serviços municipais dispõem sobre cada localidade, aumentando o conhecimento sobre as necessidades e expectativas da população.

## 5.4. Metodologia do Orçamento Participativo

### 5.4.1. Processo anual do Orçamento Participativo

A dinâmica do Orçamento Participativo em Palmela, de acordo com os objectivos atrás definidos, visa essencialmente recolher propostas da população para integrar nas Grandes Opções do Plano e informar e prestar contas sobre o estado das obras previstas em cada localidade. Para orientar este trabalho, existem um conjunto de normas e orientações gerais do OP (Anexo 9).

Para concretizar os objectivos propostos, anualmente, concretiza-se um conjunto de etapas do ciclo do Orçamento Participativo que descrevemos no quadro seguinte:

**Quadro 20 - Etapas do OP em Palmela**

Etapas	Participantes	Actividades	Datas
1 - Elaboração da proposta base das Grandes Opções Plano (GOP)	Envolve a participação de todos os serviços da autarquia	<ul style="list-style-type: none"><li>- Elaboração do orçamento da receita e cálculo das despesas de funcionamento (despesa);</li><li>- Recolha e sistematização informação sobre as acções a incluir nas GOP;</li><li>- Reuniões sectoriais para recolha da informação e opiniões sobre as acções a incluir nas GOP;</li><li>- Adequação do orçamento da despesa às disponibilidades das receitas.</li></ul>	Termina início Outubro
2 – Debate com a população, órgãos autárquicos e entidades.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Moradores;</li><li>- Executivo, incluindo a Presidente da câmara;</li><li>- Técnicos da Câmara;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reuniões locais descentralizadas;</li><li>- Esclarecimento sobre o orçamento municipal;</li><li>- Eleitos prestam contas sobre o estado das obras previstas e em curso em cada localidade;</li><li>- Intervenção dos participantes: prioridades a incluir nas GOP; solicitar informações, dar opinião e tomar posição sobre todos os assuntos de interesse para Plano de Actividades e Orçamento.</li><li>- Eleição da Comissão de Acompanhamento.</li></ul>	Outubro- Novembro
3 – Inquérito	<ul style="list-style-type: none"><li>- População residente no concelho de Palmela</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Preenchimento inquérito OP: nos debates públicos; Web site da CMP; juntas de freguesia; cine-teatro S.João e serviços municipais</li></ul>	Outubro- Novembro

4 – Elaboração da proposta final dos documentos.	- Executivo - Técnicos da câmara	- Integração das propostas recolhidas nas fases de debate, com as instituições e população, e elaboração da proposta final, a submeter à deliberação dos órgãos autárquicos.	Novembro-Dezembro
5 – Aprovação dos documentos	Eleitos	- Aprovação pelos órgãos autárquicos (Câmara e Assembleia Municipal) da proposta das GOP.	Dezembro
6 -Acompanhamento e avaliação do processo OP	- Comissão Técnica do Orçamento Participativo; - Comissão de Acompanhamento	- Elaborar registos/conclusões reuniões públicas e inquéritos - Acompanhamento da execução do plano - Relatório execução GOP	Janeiro a Dezembro

Fonte: Adaptação Guia OP (2003); Projecto OP concelho de Palmela, 2005; Normas e Orientações OP 2007/2008,CMP

Apesar da inclusão da população na escolha das prioridades de investimento municipal, através das reuniões e inquérito do OP, os resultados desta participação não são deliberativos conforme já se referiu anteriormente e voltaremos a discutir mais à frente. Assim, o executivo comprometendo-se a ter em consideração as opiniões dos municíipes mas não é “obrigado” a desenvolvê-las, no fundo é uma consulta que fazem à população. A participação e organização do cidadão não é “premiada” com a possibilidade de conquistar mais obras. Esta é uma das grandes diferenças com a experiência do OP de Belo Horizonte.

Por outro lado, não existem obras afectas directamente ao OP, com verbas definidas à priori para este efeito. Neste sentido, não existe a escolha por parte da população das obras a executar e posterior acompanhamento, sendo a metodologia de trabalho bastante diferente no caso do OP de Palmela e Belo Horizonte.

Em todo o caso, para uma posterior comparação conclusiva, mantivemos as mesmas variáveis nas entrevistas realizadas, com algumas adaptações na análise efectuada.

Como a dinâmica mais importante do OP de Palmela são as reuniões com a população e inquérito a elas associado, em seguida analisa-se os resultados dessa realidade, com base na observação realizada, análise das actas das reuniões e inquérito distribuído entre 2002 e 2004.

A fotografia seguinte, retrata uma das reuniões do OP no concelho de Palmela, com a presença da presidente de câmara e vereadores dirigindo a mesa de trabalhos:

**Figura 28 - Foto 15: Reunião do OP em Palmela**



Fonte: site Observatório OP Portugal

#### **5.4.2. Dados sobre a participação do cidadão no OP**

##### **Participação nas reuniões do OP**

Apresenta-se os dados relacionados com a participação directa dos municípios nas reuniões realizadas no âmbito do OP por iniciativa do executivo municipal.

**Quadro 21 – Reuniões locais do OP realizadas com os municípios no concelho de Palmela**

	2002	2003	2004	<b>Total</b>
Nº de reuniões	11	12	12	<b>35</b>
Nº de participantes	847	943	587	<b>2377</b>
Nº de intervenções	148	231	152	<b>531</b>
Nº de homens que intervieram	125	158	Não disponível	<b>283</b>
Nº de mulheres que intervieram	21	37	Não disponível	<b>58</b>
Idade: 18-35 anos	Não disponível	26	Não disponível	<b>26</b>
Idade: 36-55	Não disponível	89	Não disponível	<b>89</b>
Idade: mais de 56	Não disponível	80	Não disponível	<b>80</b>

No âmbito do Orçamento Participativo realizaram-se desde Outubro de 2002, 2003 e 2004 **35** reuniões, onde participaram cerca de **2377** pessoas de várias localidades do Concelho de Palmela<sup>14</sup>. Intervieram **531** pessoas, sendo de salientar uma maior participação do género masculino como se constata da análise do quadro anterior.

Em relação à idade e apesar de só se dispor dos dados referentes ao ano de 2003 pode-se concluir que a tendência é para uma maior participação da população mais velha. A população mais jovem regista um índice de participação bastante baixo nas reuniões. Apenas se registaram 11,2% de intervenções dos municíipes com idades compreendidas entre os 18 e 36 anos, 34,6% dos intervenientes tem mais de 56 anos e 38,5% tem entre 36-55 anos.

O nível de dominação masculina ao nível das intervenções nas reuniões do OP reflecte uma participação bastante desigual ao nível do género. Alguns estudos<sup>15</sup> sobre os baixos índices de participação da sociedade civil apontam para que neste contexto, mesmo assim, os homens têm um papel mais intervencivo por se considerarem mais capazes de influenciar o poder que as mulheres.

Em particular uma investigação conduzida no início da década de 90 por Villaverde Cabral concluía que em consequência de um conjunto de múltiplos factores – entre os quais o grau de educação e o tipo de exposição aos media - a capacidade de formular, sustentar e defender opiniões, traduzidas em termos do que se pode considerar ser a mobilização cognitiva<sup>16</sup>, é bastante maior nos homens do que nas mulheres. “A desigual capacidade de produção e sustentação de argumentos tem alguma influência sobre a desmobilização cívica e política demonstrada pela generalidade das mulheres portuguesas (...). Verifica-se que as mulheres são mais afectadas pela sensação de impotência política do que os homens. Taxativamente, apenas 8% das mulheres declara sentir-se capaz de influenciar o rumo de Portugal, ao passo que os homens com igual sentimento, esses, são 16%” (Viegas; Faria, 1999:23).

<sup>14</sup> Podemos destacar as seguintes localidades: Aires; Algeruz; Lagoa da Palha; Cabanas; Bairro Alentejano; Águas de Moura; Olhos de Água; Quinta do Anjo; Poceirão; Pinhal Novo; Palmela; Venda do Alcaide.

<sup>15</sup> Viegas, José; Faria, Sérgio, *As mulheres na política*, Oeiras, Celta, 2001.

Cabral, Manuel Villaverde, *Cidadania política e equidade social em Portugal*, Oeiras, Celta, 1997.

<sup>16</sup> Cabral, M.V., o índice de “mobilização cognitiva” é uma criação amplamente testada pelo Euro barómetro e destina-se a medir a capacidade dos indivíduos para formular e defender as suas opiniões, nomeadamente as de ordem política, 1997, p. 83, ob.cit.

Face à realidade sociológica portuguesa não é de estranhar, no contacto directo com o poder político local, o baixo nível de intervenção das mulheres nas reuniões.

### Âmbito das intervenções

O **âmbito das intervenções** das pessoas que participaram nas reuniões em **2002** e **2003** foi analisado considerando as dimensões expressas nos quadros seguintes.

**Quadro 22 – Âmbito das intervenções dos municípios nas reuniões do OP**

	Apoio à Câmara	Pedidos/Reclamações	Informações/Questões	Propostas/Sugestões
2002	19	<b>154</b>	53	46
2003	25	<b>175</b>	35	12

Fonte: quantificação fundamentada no registo das intervenções

Em ambas as reuniões se registam como predominantes o tipo de intervenções que assentam nos pedidos/reclamações. Nas reuniões de 2003 regista-se uma descida significativa das propostas/sugestões e uma ligeira descida nas informações/questões.

É uma atitude predominantemente “reivindicativa” e crítica da actuação da câmara ou de outras entidades públicas. É um tipo de participação que questiona prioridades de investimento, mas também salienta necessidades das populações, alguma ineficácia dos serviços e a dificuldade de atender aos “pequenos” problemas. Expressa-se em frases como:

“Continuamos sem espaços verdes, apesar das sugestões feitas pelos moradores à câmara”.  
“Existem muitas ruas por alcatroar, há algumas com menos pessoas que já estão pavimentadas”.

“Falta de segurança nas estradas: bermas e sinalização”.

“Necessária uma iluminação mais adequada. Criticou a falta de limpeza e lavagem de ruas”.

“Reclamou por não ver resolvido o problema do escoamento de águas”.

Este tipo de questão permite “medir” o tipo de problemas e insatisfação por parte dos municípios. Apesar de entenderem que nem todas as reivindicações podem

ser satisfeitas dada a limitação dos recursos, o cidadão tende a exigir uma justificação das opções de investimento por parte do executivo.

O problema dos critérios de distribuição de recursos é dos mais delicados no processo de tomada de decisão da gestão. Como justificar a intervenção em áreas, localidades, ruas, problemas, em detrimento de outros, que ficam por resolver.

Atendendo a outras experiências que adoptam a metodologia do Orçamento Participativo, em particular a de Porto Alegre<sup>17</sup>, pode-se referir que se registou ao longo do tempo uma evolução nos critérios de distribuição dos recursos.

O problema dos critérios de distribuição dos recursos é um dos aspectos que só com o desenvolvimento do OP em Palmela se poderá aperfeiçoar. No entanto, pode-se aventar a hipótese de que o maior envolvimento das populações neste processo contribuirá para uma maior legitimidade e aceitação na redistribuição dos recursos.

Em menor número, uma outra forma de colocar as questões nas reuniões do OP aparece na forma de proposta/sugestão. Os problemas continuam a ser colocados para resolução, mas com uma postura de “colaboração” com o poder político, dando azo a frases como:

- “Proposta de criação de um equipamento junto à escola tentando um entendimento com a REFER para herdar o actual edifício da estação e aí instalar um centro de recursos ou cultural”.
- “Proposta de no jardim de Aires se utilizar escalracho em vez de relva, por ser de mais fácil manutenção”.
- “Propôs intervenção ao nível da sinalização de trânsito, que discipline, pelo menos o estacionamento”.
- “Propôs a elaboração de um plano estratégico socioeconómico que mantenha a identidade cultural dos montanhões e abra as “portas” da serra às pessoas”.
- “Propôs que a Câmara procedesse à viragem das pedras na calçada do centro histórico, demasiado gastas e escorregadias”.

---

<sup>17</sup> Sintomer, Yves; Gret, Marion, *Porto Alegre a esperança de uma outra democracia*, Porto, Campo das letras, 2003. Na experiência de Porto Alegre os critérios formalizados de repartição orçamental também evoluíram. Em 1990, os critérios utilizados eram os seguintes: nível de mobilização popular; importância da população moradora em zonas atingidas por graves carências em serviços e infra-estruturas; e importância destas carências para o conjunto da região. Procurava-se critérios de justiça redistributiva. Como o parâmetro democrático maioritário se manifestava, como um critério de capacidade de mobilização de cada região, acabou por suscitar um descontentamento grande nas zonas desfavorecidas por este mecanismo. Por isso, dois novos critérios foram introduzidos (importância da população e escolha das prioridades pelos habitantes). Os dois primeiros critérios (nível de mobilização popular e importância da região) foram, suprimidos, porque foram considerados menos “objectivos” e susceptíveis de reintroduzir uma dinâmica arbitrária ou clientelista nas relações entre a população e os organismos de decisão.

Este tipo de intervenção permite que por um lado, a autarquia tome contacto com os problemas colocados e por outro lado, abre a possibilidade de “aproveitar”, eventualmente, propostas feitas pelos municípios com um conhecimento real das várias situações apontadas, melhorando desta forma a eficácia da gestão.

Esta análise contraria o argumento elitista que “avança que qualquer actividade necessita de uma competência própria e que a crescente divisão do trabalho nas sociedades modernas se baseia em competências adquiridas, escolares e profissionais” (Sintomer; Gret, 2003:78).

Neste contexto, torna-se difícil menosprezar as reclamações dos cidadãos como desinformados ou periféricos, não excluindo obviamente, o contributo dos estudos e dos técnicos.

Um outro tipo de participação que se pode encontrar é aquela que diz respeito a uma necessidade de por um lado, o cidadão obter informações directas do poder político e por outro informá-lo também, directamente, de problemas que o preocupam.

O tipo de questões colocadas são por exemplo:

“Pediu informações sobre os critérios utilizados pela câmara para periodizar as pavimentações, uma vez que considera essa informação fundamental para que os municípios possam participar mais conscientemente”.

“Perguntou à Câmara em que fase está o Plano de Pormenor da Lagoinha e Olhos de Água”.

“Perguntou quando avança a obra do mercado de Palmela”.

“Perguntou para quando está prevista a rede de esgotos para Valdera”.

O tipo de informações que os municípios aproveitam neste espaço para dar aos eleitos é o seguinte:

- “Informou que o empreiteiro das obras na Volta da Pedra colocou sinalização que anula a sinalização normal”.

- “Informou que há possibilidade de cedência de 360 metros quadrados para um Polidesportivo, jardim-de-infância e sede social da Associação de moradores”.

- “Informou que os números de polícia foram colocados há muitos anos, quando ainda não havia nomes de ruas. Neste momento com a atribuição de nomes de ruas, os números deixaram de fazer sentido como estão”.

- “Informou que no cruzamento do Rio Frio o sinal STOP ficou deslocado atrás de um poste, desde as obras da ponte”.

Parece ser possível encontrar uma perspectiva de colaboração com o poder nas informações prestadas. De facto, apesar do teor das informações colocadas revelar também problemas que é necessário resolver, estes são colocados por parte

do município com o objectivo de estar a prestar um serviço à própria autarquia, dada a possível utilidade da informação na resolução dos aspectos enunciados.

Um último aspecto que se pode encontrar, apesar de em número muito mais reduzido, são as manifestações de apoio à Câmara, das quais enunciamos algumas:

- “Agradecimento à câmara pelo Orçamento Participativo que, em seu entender, dá a todos a possibilidade de participar e torna o trabalho da autarquia transparente e sério”.
- “Agradeceu à Câmara pelo que se tem feito em Aires, designadamente o jardim”.
- “Manifestou o seu agrado em relação à construção de uma rotunda na zona da Uniceri”.

Pode-se, concluir no que se refere **ao tipo de participação**, que os municípios que participaram nas reuniões do Orçamento Participativo aproveitaram a oportunidade de contactarem directamente com os eleitos, em particular com a Presidente de Câmara, para fazerem **reclamações e diversos pedidos**.

Nas reuniões de 2002 encontra-se em maior número, um tipo de intervenção que visa fazer propostas e sugestões e dar informações que consideram úteis à câmara. No entanto, esse tipo de intervenção diminuiu significativamente em 2003, onde predomina um registo maior de reclamações.

O carácter reivindicativo da participação é de facto preponderante nas reuniões do OP, em todas as localidades do concelho de Palmela onde se realizaram.

A atitude reivindicativa expressa desta forma pode estar relacionada com uma certa perspectiva de cidadania. “O discurso sociológico centrou-se na concepção de cidadania como um conjunto de direitos (e não direitos e deveres), compreendendo o conjunto de reivindicações de dada comunidade em determinado momento histórico. Por isso, a cidadania sempre foi estudada considerando-se o conceito de cidadão em face das suas relações com o poder” (Moás, Luciene, 2002:16). Ou seja, no contacto directo com os eleitos, que representam o poder, o cidadão terá tendência para reivindicar o que considera ser um direito muito relacionado com perspectivas individuais de análise.

## Localização das questões

A localização das questões é outra das dimensões de análise das intervenções dos municípios.

**Quadro 23- “Localização” das questões nas reuniões OP concelho de Palmela**

	“Casa”	Rua	Localidade/Bairro	Freguesia	Concelho
2002	9	34	66	16	15
2003	1	82	102	12	7
2004	2	82	181	17	----
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>198</b>	<b>349</b>	<b>45</b>	<b>22</b>

Quantificação fundamentada no registo das intervenções

Existe uma tendência ao nível da localização das questões, registada nas reuniões de 2002, 2003 e 2004, para que estas se situem ao nível da **localidade/bairro**. São nitidamente minoritárias as questões colocadas tendo em consideração os problemas situados ao nível da sua “casa”, freguesia ou concelho.

Começa-se por referir um conjunto de preocupações ao nível da localidade apontadas pelos municípios:

- “Construção da rotunda da Volta da Pedra”.
- “Preocupação com impactos ambientais da ETAR da Lagoinha”.
- “Esgotos para o bairro Vale de Touros”.
- “Necessária rede de esgotos para Valdera”.
- “Crítica ao facto de não haver investimento em Rio Frio”.
- “Instalação de uma biblioteca na Lagoa da Palha”.

Para além da tendência compreensível das pessoas tentarem resolver os problemas que directamente as afectam, próximo do local onde residem, pode-se também interpretar estas intervenções como traduzindo uma forte relação com a “localidade” que se prende com questões de identidade<sup>18</sup> e características da cultura portuguesa.

<sup>18</sup> Guerra, Isabel (1991) *Changement urbains et Modes de vie dans la Péninsule de Setúbal de 1974 a 1986*, Tours. « A identidade afirma-se como forma de pertença e inclui uma dimensão afectiva que se retrata no espaço mas também no grupo social”.

De acordo com um estudo apresentado por Hofstede<sup>19</sup>, Portugal caracteriza-se de um ponto de vista cultural por ser um país com características “localistas”. Cada um nasce e desenvolve-se numa colectividade ou num grupo, que pode ser a família alargada, o bairro ou o “local”. Os indivíduos vão em primeiro lugar ter tendência para “lutar” pela sua localidade.

Desta forma, pode existir um problema de insuficiente visão global, pois em cada reunião os problemas da localidade como um todo acabam por ser minimizados.

São bastantes, também, as intervenções que manifestam preocupações ao nível da resolução dos problemas da “rua”, entre eles destaca-se:

“Falta pavimento”  
“Sarjetas entupidas”  
“Falta de placas toponímicas na rua João de Deus”  
“Saneamento e pavimento na rua João Pinto

Ao nível das questões colocadas que se inscrevem no domínio da freguesia e concelho, pode-se evidenciar as seguintes:

“Falta de espaços verdes”  
“Mais salas para o pré-escolar”  
“Necessário que a Câmara trabalhe tendo como previsão os níveis de densidade populacional do P.D.M para os próximos anos”  
“Maior investimento em centros para a terceira idade”

As questões ao nível da freguesia e concelho situam-se com maior predominância nas áreas de intervenção relacionadas com a educação, acção social, planeamento urbanístico, criação e conservação dos espaços verdes. Ao nível da localidade/rua, as questões salientadas prendem-se com prioridades de intervenção nas áreas de recolha e tratamento de lixo, rede viária e sinalização de trânsito, rede de esgotos e iluminação.

As questões relacionadas com as estruturas básicas são apontadas por alguns autores<sup>20</sup> como o “grau zero do poder local”, ou seja, onde os programas de acção se centram nas infra-estruturas e equipamentos sociais e menos em actividades ligadas à Educação, Cultura e Turismo.

---

<sup>19</sup> Hofstede, Gert (1987) Relativité culturelle des Pratique et Théories de l'organisation, in revue française de gestion, sept-out, p.10.

<sup>20</sup> Mozzicafreddo; Guerra; Quintela; Fernandes “O grau zero do poder local” in sociologia problemas e práticas nº4, 1986, Pub. Europa América

Não significa que não se tenha ultrapassado este “grau zero do poder local”, mas que as populações mobilizadas para participar neste processo continuam a reclamar a resolução de problemas relacionados com as infra-estruturas básicas.

Como refere Marcelo Silva, “o saneamento básico foi, no início do OP, a primeira prioridade em termos de investimento: não porque ela era uma prioridade da totalidade da cidade, mas porque era a principal demanda dos sectores organizados que se integraram ao processo do OP e que foram capazes de construí-la como “prioridade da cidade” (Silva, 2001:64).

Em conclusão, e no que se refere à dimensão de análise da localização das questões, esta aponta para os problemas específicos ao nível da localidade de residência.

### Prioridades de intervenção

Em relação às prioridades de intervenção referidas nas reuniões, quantificaram-se as seguintes:

**Quadro 24– Prioridades de áreas de intervenção referidas nas reuniões OP concelho de Palmela**

	2002	2003	2004	Total
Educação	5	7	4	16
Acção Social	2	5	1	8
Planeamento urbanístico	8	6	2	16
Recolha e tratamento do lixo	18	17	28	<b>63</b>
Rede viária e sinalização de trânsito	39	93	119	<b>251</b>
Desenvolve. económico e turismo	5	2	2	9
Cultura, Desporto e Tempos Livres	8	11	18	37
Habitação	-----	-----	-----	-----
Rede Esgotos	15	49	27	<b>91</b>
Abastecimento de água	4	17	10	31
Criação e Conservação de Espaços Verdes	6	2	7	15
Protecção Civil	2	—	—	2
Iluminação	6	16	19	41

Quantificação fundamentada no registo das intervenções

A tendência das intervenções ao nível da definição das prioridades de investimento para a elaboração do Plano de actividades aponta para:

- 1º. Rede viária e sinalização de trânsito.
- 2º. Rede de esgotos.
- 3º. Recolha e tratamento de lixo e abastecimento de água.

Particularmente, pode-se enunciar as principais prioridades de investimento referidas:

“Pavimentação”, “Mau estado das estradas”, “Iluminação pública”, “Construção de passeios e rotundas”, “Insuficiente colocação de passadeiras”, “Necessidade de mais contentores de lixo”

“Limpeza regular de ruas, bermas e passeios”, “Saneamento básico”, “Valas”.

Apesar de em menor quantidade existem intervenções que apontam para as prioridades de investimento nas áreas de: Educação/acção social; Planeamento; Cultura, desporto e tempos livres; e Criação e conservação de espaços verdes.

Em síntese aponta-se para as seguintes questões:

“Jardim-de-infância”, “Parques infantis”, “Terceira idade”, “Fiscalização para impedir construção clandestina”, “Urbanização de terrenos”, “Planeamento antes das construções”, “Equipamentos desportivos”, “Criação de espaços verdes”.

Os motivos para as diferenças referidas ao nível das prioridades de intervenção, para além dos aspectos já enunciados, relacionam-se com o vasto número de participação das zonas rurais do concelho, ainda com muitos problemas ao nível das infra-estruturas básicas.

### **Representatividade das intervenções e grau de informação dos problemas**

A maioria das intervenções fazem-se em nome individual, o que é aliás um dos objectivos apontados no OP, a participação individual do cidadão. Há, no entanto, a registar algumas intervenções de associações ou de grupos informais de moradores:

**Quadro 25– Representatividade das intervenções dos municípios nas reuniões OP**

	Nome individual	Nome de associação	Nome de grupo informal
Pinhal Novo	15	3	2
Cabanas	16	3	2
Lagoinha	13	1	3
Aires	18	2	3
Venda Alcaide	18	4	2
Quinta do Anjo	8	1	4
Algeruz	19	1	1
Bairro Alentejano	10	3	1
Valdera	15	-----	3
Lagameças	10	-----	3
Palmela	12	2	-----
Águas de Moura	10	-----	2
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>20</b>	<b>26</b>

Quantificação fundamentada no registo das intervenções (apenas 2003 se efectuou este registo)

A informação do município sobre os problemas que afectam a zona onde habitam é no geral muito/bastante satisfatória:

**Quadro 26 – Grau de informação sobre os problemas da zona onde residem**

	Muito satisfatório	Satisfatório	Insatisfatório
Pinhal Novo	7	-----	-----
Cabanas	2	6	-----
Lagoinha	2	1	1
Aires	6	4	1
Venda Alcaide	3	2	-----
Quinta do Anjo	2	-----	-----
Algeruz	1	3	1
Bairro Alentejano	5	4	-----
Valdera	1	2	3
Lagameças	1	-----	-----
Palmela	3	1	-----
Águas de Moura	1	-----	-----
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>23</b>	<b>6</b>

Quantificação fundamentada no registo das intervenções

Não é possível “medir” nas intervenções que os municípios fazem, que são de curta duração e no geral muito específicas, o grau de informação sobre o trabalho desenvolvido pela autarquia; plano de actividades; orçamento ou problemas ao nível do município. Este grau de informação refere-se apenas aos problemas da localidade onde se realizam as reuniões.

## Atitude do município nas reuniões OP

**Quadro 27 – Atitude do município nas reuniões do OP**

	Conflituosa	Cooperante	Crítico/distante
Pinhal Novo	----	11	4
Cabanas	1	8	6
Lagoinha	1	12	2
Aires	1	11	2
Venda Alcaide	----	10	6
Quinta do Anjo	----	3	2
Algeruz	1	10	1
Bairro	1	11	1
Alentejano			
Valdera	1	1	1
Lagameças	----	3	4
Palmela	----	6	2
Águas de Moura	----	4	2
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>90</b>	<b>33</b>

Quantificação fundamentada no registo das intervenções

A atitude dos municíipes é na sua maioria cooperante, apesar de reivindicativa. Registam-se algumas atitudes mais críticas e distantes. Apenas um número reduzido tem uma atitude conflituosa que se evidencia em palavras de completo desacordo com as intervenções desenvolvidas pela autarquia.

## Relação com o poder e satisfação face às suas respostas

Regista-se uma tendência na relação com o poder do município se dirigir à Presidente de Câmara.

**Quadro 28 – Relação com o poder por parte do município nas reuniões do OP**

	Dirige-se à Presidente	Dirige-se aos vereadores	Revela proximidade com os eleitos	Revela distância com os eleitos
Pinhal Novo	----	----	1	----
Cabanas	11	----	----	----
Lagoinha	2	----	----	----
Aires	5	----	----	----
Venda Alcaide	6	3	----	----
Quinta do Anjo	1	----	----	----
Algeruz	4	----	----	----
Bairro	1	----	----	----
Alentejano				
Valdera	2	1	3	----
Lagameças	3	1	----	----
Palmela	----	1	----	----
Águas de Moura	4	1	----	----
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>----</b>

Quantificação fundamentada no registo das intervenções a) Dificuldade em analisar os dois últimos indicadores

Esta relação mais personalizada com o poder através do contacto mais directo com a figura do Presidente de Câmara assenta em duas bases fundamentais

(Mozzicafreddo et all, 1988). Uma é a própria orgânica institucional, já que são consignados aos Presidentes de Câmara competências efectivas que conferem uma certa posição presidencialista ao chefe do governo local. Outra é que o poder dos Presidentes de Câmara está também relacionado com as respostas às solicitações imediatas dos municíipes. Existe uma dependência directa do Presidente na resolução dos problemas imediatos dos municíipes.

Este poder conferido aos Presidentes de Câmara leva a que ao nível do poder local tenha sido apontada com frequência a “pessoalização” do poder na mão do presidente da câmara municipal. Está-se em presença de um “presidencialismo municipal” (Mozzicafreddo et all, 1981), que poderá ter várias leituras. Poderá ser encarado, por um lado, no sentido do esvaziamento da importância dos órgãos consultivos institucionalizados e das assembleias eleitas, tornando a função presidencial fechada sobre si e sobre o grupo informal das lealdades presidenciais. Mas pode, por outro lado, ser encarado como uma liderança forte que permite imprimir um cunho de legitimidade e de eficácia às ideias defendidas.

As consequências desta personalização do poder autárquico na figura do presidente tornam essencial a sua presença nas reuniões do OP para uma participação mais efectiva do cidadão atendendo à falta de outros incentivos.

**Quadro 29 – Satisfação face às respostas do poder**

	Satisfeito	Insatisfeito
Pinhal Novo	6	-----
Cabanas	-----	5
Lagoinha	2	2
Aires	2	3
Venda Alcaide	2	3
Quinta do Anjo	3	1
Algeruz	3	1
Bairro Alentejano	11	1
Valdera	1	3
Lagameças	2	1
Palmela	2	-----
Águas de Moura	-----	-----
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>20</b>

Quantificação fundamentado no registo das intervenções

O grau de satisfação face às respostas do poder é bastante difícil de observar nas reuniões do OP, já que a grande maioria dos municíipes não torna a intervir depois dos esclarecimentos dados. Parece, no entanto, existir uma maior tendência para que os municíipes se considerem satisfeitos.

Em suma, da observação directa das reuniões e pelo tipo de intervenções, pode-se concluir que os públicos participantes, sobretudo nos meios rurais, vivem

ainda com problemas ao nível das infra-estruturas básicas, em particular o saneamento. Aproveitam esta oportunidade de contactar directamente os eleitos para colocarem os seus problemas, tentando inclui-los como prioridades de investimento da autarquia nas Grandes Opções do Plano.

### **Participantes nas reuniões do OP e inquéritos preenchidos**

Relativamente aos dados dos inquéritos preenchidos pelos municípios em três momentos distintos de realização de reuniões do OP: Outubro/Novembro de 2002, 2003 e 2004, apresenta-se, sempre que possível, dados os inquéritos não contemplarem exactamente as mesmas questões, uma análise comparativa dos resultados. Pretende-se verificar quem são os públicos participantes, a sua percepção em relação ao OP e quais as prioridades de investimento.

O número de participantes nas reuniões é maior do que os inquéritos preenchidos, conforme podemos constatar no quadro seguinte:

**Quadro 30 – Participação nas reuniões locais do OP e % de preenchimento do inquérito**

	N.º Participantes	Nº de inquéritos preenchidos	% de inquéritos preenchidos nas reuniões	% de inquéritos preenchidos fora das reuniões
2002	847	433	76,9	23,1
2003	943	473	28,5	71,5
2004	587	405	37,5	62,5
<b>Total</b>	<b>2377</b>	<b>754</b>		

Fonte: Adaptado do Relatório da Comissão Técnica do OP da CMP

A média de preenchimento do inquérito é de cerca de 32% em relação à participação nas reuniões. Apenas em 2002 se registou um maior número de inquéritos preenchidos durante o decorrer das reuniões. Posteriormente acabam por ser entregues por via indirecta, o que faz aumentar a percentagem de participação através da resposta ao inquérito fora das reuniões.

**Quadro 31 – Freguesia de residência dos inquiridos (%)**

Freguesia	2003	2004
Palmela	47,3	52,9
Pinhal Novo	24,5	27,2
Quinta do Anjo	18,6	10,8
Poceirão	6,8	6,9
Marateca	2,8	2,2
Total	100	100

Fonte: Adaptado do relatório OP da CMP

As freguesias mais representadas em termos do local de residência dos inquiridos que preenchem os inquéritos de OP, são Palmela e Pinhal Novo, as mais urbanas do concelho de Palmela.

**Quadro 32 – Forma de conhecimento das reuniões do OP (%)**

Formas de divulgação	2003	2004
Folhetos da câmara	49,1	39,2
Rádio	7,4	7,8
Jornais	14,5	14,1
Divulgação sonora/carro de som	13,1	9,9
Amigos/vizinhos	13,1	13,4
Outras	2,8	15,7
Total	100	100,0

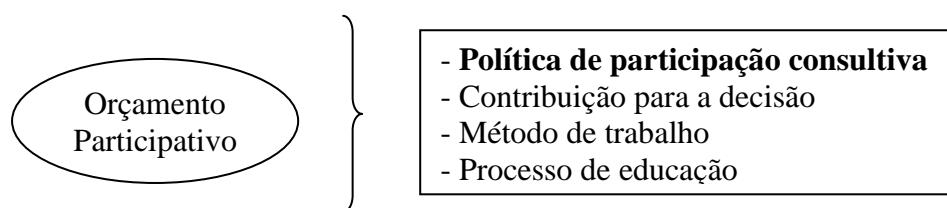
Fonte: Adaptado do relatório do OP da CMP

A maioria dos participantes nas reuniões do OP refere que teve conhecimento destas através dos folhetos da câmara. O aumento das “outras” em 2004 deve-se ao esforço feito pelas associações de moradores nesta divulgação.

## 5.5. Discurso sobre participação no Orçamento Participativo

### 5.5.1. Definição de OP

Revela-se, no discurso dos entrevistados, diferentes teses sobre a interpretação do OP: no âmbito político; no âmbito da gestão e no âmbito da educação.

**Figura 29 - Definições do Orçamento Participativo**

Como **política de participação**, o **executivo do governo** analisa o OP como um espaço de debate aberto às pessoas e que tem um carácter consultivo para o poder. Na vertente teórica e no terreno político o OP aparece muito associado a uma política pública onde os grupos que têm poder o cedem em parte para os grupos em desvantagem (Abers, 2000).

No caso de Palmela, o que se visa concretizar com o OP é a auscultação da opinião dos municíipes mas sem lhes passar poder de decisão.

A opção por um processo de OP de **carácter consultivo** tem por base os seguintes argumentos:

- Legitimidade dos órgãos eleitos: falta de representatividade da população para lhe passar poder de decisão;
- Enfraquecimento do poder eleito. A democracia directa confere poder às lideranças locais.
- Preocupação da população com problemas locais e não com questões estratégicas;
- Falta de conhecimentos da população para tomar decisões.

De facto, o contributo das pessoas é visto como a possibilidade de estas transmitirem a sua opinião ao executivo podendo este ter ou não em consideração o resultado da participação para a definição das políticas em termos de investimentos do orçamento:

“Para nós o OP é um método de trabalho. As razões que estão na origem da sua implementação decorrem da expectativa que temos em relação ao OP como um processo de motivar a participação das pessoas em torno de projectos e ideias que têm a ver com a vida da comunidade. À medida que as pessoas se habituarem a participar a sua participação vai ser mais qualificada e ao ser mais qualificada intervêm mais na definição dos objectivos gerais para o desenvolvimento do município” (Ent. Presidente Palmela)

A questão da legitimidade das decisões quando se passa poder de decisão para a população que não foi eleita por sufrágio universal é um dos factores discutidos:

“A participação das pessoas resulta num contributo para a decisão. Temos uma participação desigual no OP, que não é representativa da população do concelho. (Ent.1: Presidente Palmela)

É evidenciado no discurso do poder executivo o facto das pessoas, no geral, estarem mais preocupadas com problemas ao nível local assim como não possuírem conhecimentos sobre planeamento para decidir sobre os problemas da cidade:

“Pessoas estão mais interessadas nos problemas da sua zona do que nas opções para o concelho” (Ent.1: Presidente Palmela)

“Não gostaria que víssemos no OP a ajuda para o executivo resolver isto ou aquilo. Se no OP não conseguirmos encontrar um espaço em que as pessoas possam colocar algumas questões e que vejam que naquele processo tiveram alguma influência acho que não vale a pena fazer. Não acho que haja espaço para termos uma fatia para deliberar sobre tal e como acho isso é redutor. (...) O OP é aquele em que os cidadãos participam durante o ano inteiro permanentemente, criticando, fazendo propostas, analisando, voltando atrás, reivindicando à câmara mas também ao poder central” (Ent 2: poder executivo)

O processo consultivo desenvolve o OP como uma política de participação que tem como objectivo aproximar os municíipes da administração e auscultar as suas opiniões sobre as prioridades de investimento. Como metodologia é um instrumento de trabalho que tem como objectivo motivar a participação das pessoas em torno de ideias e projectos para o desenvolvimento do município. É uma forma de gestão que leva a administração ao cidadão, publicita investimentos, explica opções. Permite ao cidadão pronunciar-se e ser ouvido pelo poder eleito.

No terreno da gestão o OP associa mecanismos de gestão conjunta de recursos públicos através de decisões compartilhadas dos recursos do orçamento (Santos, 1998).

Em Palmela, a perspectiva assenta mais numa metodologia de trabalho que visa motivar as pessoas para os projectos do que em torno do desenvolvimento do concelho, sem compartilhar decisões nos recursos orçamentários. O objectivo é ter um processo mais transparente, com informação e esclarecimento ao cidadão, tendo uma importante vertente pedagógica. O cidadão pode interagir directamente com o executivo. Ao mesmo tempo, possibilita-se a cada pessoa expressar as suas ideias e propostas:

“O OP é um serviço público e tem de ter impacto no cidadão. Por vezes, se há desvios no orçamento, eles têm de ser explicados porque as pessoas gostam de ser informadas. (...) a administração tem mais transparência.” (Ent 8: técnico câmara)

“A novidade do OP é as pessoas puderem estar a interagir com o executivo e isso pode eliminar muitas suposições que os municíipes às vezes fazem incorrectamente das coisas. Uma maior transparência nos processos, o simples dar a cara e assumir que há certas opções que têm de ser feitas.” (Ent. 14: técnico câmara)

“O OP é um conjunto de ideias, cada pessoa tem a sua ideia, e depois apresentam as situações que têm de apresentar sempre numa base de crítica justa. Também é útil para as pessoas se aperceberem do trabalho da câmara e da envolvência disto tudo e da falta de recursos para fazer tudo o que seria necessário. Tem uma vertente pedagógica de cidadania.” (Ent. 5: presidente da junta)

A definição do OP, referenciada pelo poder **executivo da oposição**, considera o OP como **uma política de participação**, mas acha que a sua vertente conceptual é diferente da sua prática específica de aplicação em Palmela.

Do ponto de vista conceptual o OP é definido como tendo por objectivo motivar as pessoas a participar, incentivar o seu espírito crítico e capacidade de análise. No caso específico do OP de Palmela é criticada a forma como está a ser desenvolvido por se considerar que a participação das pessoas não acrescenta nada, o que trás a desmotivação e desilusão com o processo:

“O OP tem como objectivo **pôr as pessoas a participar**, a ter espírito crítico e capacidade de análise. Esta é a minha ideia. A maneira como está a se feito corre até um perigo, está no fio da navalha, que é desmotivar as pessoas, é desgastar um nome. Porque no OP pode correr o perigo das pessoas participarem mas a sua participação não acrescentar nada, então uma coisa que era bonita trás a desilusão e por isso a desmotivação que é estar a caminhar numa autodestruição. Não é que a Presidente neste processo não esteja a explicar e a fazer pedagogia e nisso palmas para a sua acção mas era preciso outra forma e outro tempo.” (Ent 4: poder executivo)

“ O OP é útil porque permite o cidadão pronunciar-se. Mesmo que seja só para protestar vão lá, dizem o que lhes vai na alma, têm a possibilidade de ser ouvidos, e esta noção de ser ouvido toda a gente gosta. (...) Em termos de ordem prática, de resolução dos problemas efectivos da população, não são muito visíveis. Portanto, relativamente a uma democratização da relação entre o poder com os cidadãos, acho que é óptimo. Agora, não vejo a correspondência tão evidente e tão imediata como parece sugerir quer pelo nome, quer na metodologia, quer no objectivo explicitado. (Ent.15: liderança Palmela)

O OP é considerado do ponto de vista conceptual, por parte do **executivo da oposição**, como um **processo de decisão** sobre o investimento da câmara. Associada á possibilidade de uma distribuição mais justa de recursos escassos numa sociedade desigual (Santos, 1998). É criticado o facto do OP de Palmela esta decisão ao nível do investimento não existir.

É transmitida a perspectiva de que através de uma aprendizagem por parte do cidadão nos processos participativos se poderia passar para uma vertente de maior envolvimento na decisão. Considera-se que o processo em Palmela estagnou, precisando de novos incentivos de motivação, dos quais se destaca a inclusão de um orçamento para o OP:

“O OP é um **processo de decisão** sobre o investimento de uma câmara por parte dos cidadãos. É um processo que tem de começar por pequenas coisas para habituar as pessoas para haver uma aprendizagem na decisão e progressivamente alargando o investimento à decisão do cidadão. Em Sevilha o OP já tem 25% do orçamento de decisão para os cidadãos. Em Palmela não se deu nenhum passo nem para 5%. (...) É preciso uma aprendizagem, começar por uma ponta. Palmela já começou há uns anos e não passa do mesmo. Não digo que não seja um processo sério mas não chega.” (Ent. 6: poder deliberativo)

No terreno da educação o OP é um processo educativo que envolve todos os actores locais atribuindo um papel educativo ao governo local (Abers, 2000).

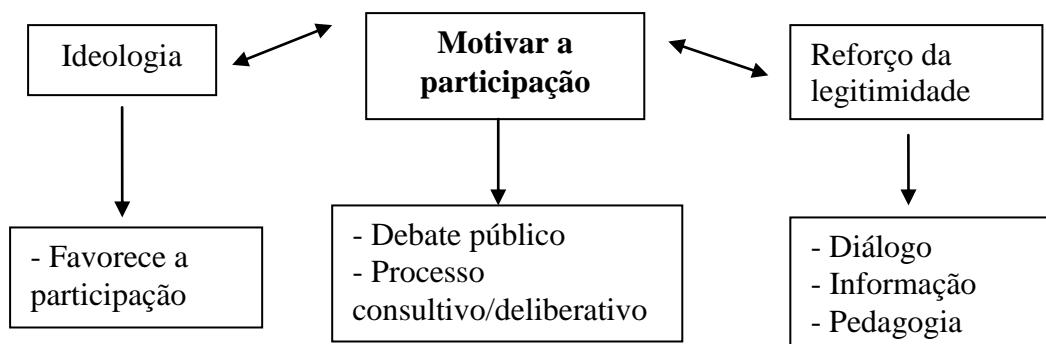
A vertente de educação do OP é vista como um processo de sensibilização política que se concretiza através do contacto entre a administração e os municípios:

“O OP é um **processo de educação**, de sensibilização e de abertura da administração em relação aos seus administrados. É sobretudo um processo político e é isso que determina e conduz tudo. Tem uma componente social mais vincada.” (Ent 9: técnico câmara)

### 5.5.2. Motivos que levam o poder executivo a desenvolver o OP

Nas entrevistas realizadas, os motivos evidenciados para o poder executivo desenvolver o OP, transmitem uma preocupação central que **é a motivação para a participação**.

**Figura 30 - Motivos OP: Poder executivo**



A preocupação transmitida pelo executivo ao desenvolver o OP é motivar as pessoas a participar no desenvolvimento do concelho com projectos e ideias de quem vive nas localidades. Defende-se que a prática da participação qualifica as pessoas para intervir na definição dos objectivos mais gerais para o concelho.

É transmitida a ideia de que a participação no OP não se traduz na imediata resolução dos problemas colocados, até porque os recursos não são suficientes, o que pode com o tempo ser um factor de diminuição da participação.

De facto, Silva (2001) salientava que se a população percebe que as suas expectativas de melhoria das suas condições de vida não são satisfeitas, ao mesmo tempo que não visualizam interesse ou capacidade do Estado no sentido da reversão desta tendência, a alternativa de auto-exclusão política coloca-se como uma alternativa provável. Já Weber (2005), salientava que a maioria das pessoas só são politicamente activas em caso de necessidade.

A participação no OP é vista como mais uma forma de orientar a câmara sobre as necessidades:

“As razões que estão na origem da implementação do OP, decorrem da expectativa que temos em relação a ele como um processo de **motivar a participação** das pessoas em torno de projectos e ideias que têm a ver com a vida da comunidade. À medida que as pessoas se habituarem a participar, a sua participação vai ser mais qualificada e ao ser mais qualificada intervêm mais na definição dos objectivos gerais para o desenvolvimento do município” (Ent. 1: presidente da câmara)

“Palmela foi das primeiras câmaras a iniciar o OP, eu acho que foi uma iniciativa importante que **visa a participação das pessoas**. Houve uma diminuição de pessoas a participar porque pensam que se é participativo não se resolver os problemas mas é mais para a câmara tomar conhecimento dos problemas de acordo com a participação das pessoas. Depois há prioridades porque o dinheiro não chega para tudo. Agora, há pessoas que vão lá dizem e depois vão fazer do outro lado e daí se calhar também o alheamento de algumas pessoas. O OP é para orientar a câmara municipal de que há necessidade de fazer aquilo. Mas as pessoas queriam logo que o problema fosse resolvido. Depois há pessoas que individualizam as questões.” (Ent. 5: presidente da junta)

Como já se referiu anteriormente o tipo de participação do OP em Palmela tem um carácter consultivo. A este propósito as opiniões dos entrevistados dividem-se entre concordar com esta perspectiva e discordar considerando que um modelo deliberativo seria mais eficaz.

O executivo no governo defende o carácter apenas consultivo do processo por considerar que a participação das pessoas deve ser um contributo para a decisão. Normalmente as pessoas que participam no OP estão mais preocupadas com os problemas da sua localidade e não com as opções globais do concelho.

Considera-se que a autarquia é que dispõe da sensibilidade do colectivo de problemas e esse facto é utilizado como argumento para defender o carácter consultivo da participação apesar de se considerar o deliberativo mais motivador:

“Nós aqui desenvolvemos um método do OP, que é **um método de facto de consulta** à população e em que a participação das pessoas resulta não numa decisão directa, resulta como um contributo para a decisão, é assim que nós encaixamos aqui o papel das pessoas. (...) Entendemos que não devemos dar a essa participação capacidade de decidir mais do que aquilo que verdadeiramente decide, ou seja, eu acho que seria enviesar a decisão se as pessoas que entretanto participam no OP, interessadas fundamentalmente nos problemas da sua zona, condicionassem financeiramente as opções globais do conjunto do concelho” (Ent. 1: presidente da Câmara)

“Podiam participar mais se o OP fosse um processo deliberativo. Mas vejo que isso também não pode ser, **a câmara municipal é que tem de gerir** porque tem uma sensibilidade colectiva. Porque não pode vir uma pessoa de uma rua e dizer agora precisava disto aqui, vem outra e diz precisava daquilo, não pode ser. A Câmara que tem o conjunto é que tem de decidir as mais necessárias. Agora, se há duas obras importantes e só se pode fazer uma os moradores podem decidir qual a que fazer.” (Ent. 5: presidente da junta)

Ao nível do executivo na oposição são igualmente colocadas dúvidas quanto ao carácter deliberativo. Considera-se que as pessoas na localidade podem ser manipuladas e empenharem-se mais nas ideias da sua localidade no que no colectivo. Para ser deliberativo teria de haver um referendo e as pessoas serem recenseadas para o efeito:

“**Deliberativo tenho algumas dúvidas.** As dúvidas são que os fenómenos de deliberação só se forem por via referendária. Porque quando temos uma deliberação por parte de um colectivo esse colectivo não pode ser anónimo senão a democracia também é defraudada. Porque se vai mobilizar a população de uma localidade eles vão só um conjunto de pessoas que vão ser manipuladas só para levar para a frente uma ideia, não quer dizer que esteja empenhada no colectivo. Porque a democracia a pessoa tem de acreditar numa ideia não é vir apoiar o vizinho para ele ir para a frente, isso não dá. (...) E aqui também era preciso fazer um referendo, um recenseamento correcto para haver uma deliberação.” (Ent. 4: poder executivo)

Ao nível dos técnicos, a defesa do carácter consultivo baseia-se nos argumentos de que as decisões devem ser tomadas pelos órgãos eleitos. Estes devem justificar as decisões com base nos pareceres técnicos recolhidos face a cada problema:

“O OP só deve ser um **processo consultivo**. Deliberativo estão os órgãos eleitos. Dizer que do orçamento municipal há uma verba que é para o OP, para as pessoas decidirem o que fazer com ela, é do meu ponto de vista brincar aos OP” (Ent. 7: técnico câmara)

“Eu acho que **a última palavra deve ser do executivo**. Claro que devidamente justificada. (...) O município pode querer a pavimentação da rua A ou B, o executivo tem de ver através dos técnicos se a execução daquela rua A ou B implica a reabertura de linhas de água que entretanto foram arranjadas, portanto, o executivo terá de ter sempre a última opinião em relação às propostas” (Ent. 11: Técnico da Câmara)

As lideranças comunitárias compreendem que o OP não tenha um carácter deliberativo argumentando que cada cidadão tem tendência para defender o problema individual de cada um.

**“Deliberativo também percebo que não possa ser.** Porque cada cidadão puxa a brasa à sua sardinha e eu não tenho dúvida que é mais importante resolver, por exemplo, questões de segurança rodoviária e até de infra-estrutura, do que virem pôr sinais de trânsito aqui no bairro. Não é que eles não façam falta mas prioridades são prioridades” (Ent. 15: liderança associação)

A favor do carácter deliberativo do OP, argumenta-se o facto de ser um processo mais motivador. Não se pretende retirar o poder dos eleitos, até porque estes acabam por questionar sobre o seu papel no processo de decisão, mas dar algum poder de decisão. Este poder teria de condicionar as questões a decidir:

**“Dar poder de decisão às pessoas é mais motivador.** O caminho é para aí. Embora a gente não possa dizer que quem foi eleito nas autarquias locais não tem poder, é o povo que manda, não podemos chegar aí, até porque há sempre quem possa dizer, não nós fomos eleitos. Até os eleitos do PCP como o presidente de junta de freguesia do Pinhal Novo tem aquela posição que não é do OP, ele questiona, então qual é que é o meu papel? Mas suponhamos que uma maioria da população quer de determinado maneira, o autarca não é obrigado, mas chega a uma altura que se deve dar algum poder aos cidadãos.” (Ent. 6: poder deliberativo)

**“As pessoas deviam ter um papel mais decisivo.** Claro que temos de condicionar as questões a decidir porque as pessoas têm tendência para quererem resolver o problema deles e não vêm toda a população do concelho” (Ent. 13: técnico da prefeitura)

Há lideranças que consideram a possibilidade do OP ser mais deliberativo. No fundo, transmitem a ideia de que quem participa mais deve ter prioridade na escolha dos empreendimentos do que quem participa menos, estando aqui presente a ideia de “premiar” a participação:

“Eu acho que o OP devia ser **mais deliberativo**. (...) Ouvir a população e decidir segundo o que a população escolher” (Ent. 17: liderança associação)

**“Mais deliberativo.** Uma vez que há debates para indicar as reivindicações de cada população, de cada local. Se aqui há 100 pessoas a preencher o inquérito, e no outro local há 10, eu entendia que aquelas 100 tinham prioridade para a sua necessidade do que as 10. No entanto, fez-se a zona paisagística da igreja. O valor que foi gasto era o mesmo que para a pavimentação daquela rua. O que é que aconteceu? Nós argumentámos com os técnicos naquele debate das conclusões finais. Justificação da senhora Presidente: “sabe que cada divisão, cada pelouro da câmara tem uma verba, vocês reivindicam para a pavimentação, que já não há verba, enquanto os espaços verdes ainda têm verba e a comissão da igreja já tinha reivindicado há não sei quanto tempo aquilo” (Ent 18: liderança associação)

É também referido como factor para motivar o executivo a desenvolver o OP, o reforço da legitimidade através de um maior diálogo com a população. É mesmo

referido que o OP nasceu com a perspectiva pedagógica de informar as pessoas sobre as opções e recursos financeiros:

“Na melhor das hipóteses motiva um comportamento sério, ouvir as pessoas para decidimos melhor. (...) **É um reforço da legitimidade.** O problema da questão ideológica é um grande problema porque há quem diga que as ideologias desapareceram mas é evidente que isso é um barrete até porque cada pessoa tem um pensamento e se há um colectivo que tem um pensamento pode-se dizer que há ali uma estrutura ideológica à volta de determinados temas. A ideologia não desapareceu nem vai desaparecer nunca.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“O OP em Palmela nasceu com uma **perspectiva pedagógica** de informar das dificuldades que a câmara tinha de responder às necessidades reais das pessoas. Nasceu um bocado dessa necessidade de informar as pessoas que não fazíamos não era porque não concordássemos com aquelas opções que as pessoas tinham escolhido para as freguesias, era de facto porque os recursos financeiros eram uns e não eram outros e nasceu assim com esse objectivo.” (Ent. 2: poder executivo)

Por último, a vertente ideológica que pretende alargar ao cidadão a possibilidade de participar nos assuntos públicos. É referido que foi o partido comunista o primeiro a implementar a ideia do OP em Palmela, baseando-se na experiência do Brasil:

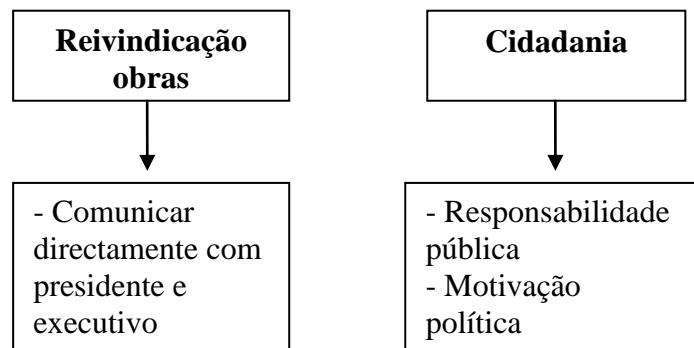
“Eu creio que a motivação de fundo para desenvolver o OP é **de natureza ideológica**, não sei se inicialmente em termos de gestão deu grandes frutos, mas a génese é essa, tem a ver com o alargar da participação dos munícipes da coisa pública” (Ent. 3: poder exec

“Poderá haver um factor extremamente meritório, **que tem a ver com a sua ideologia**, com a sua maneira de ser, com o seu próprio querer. (...) Mas acho que este caminho deve continuar a ser perseguido tendo sempre em conta duas coisas importantes a capacidade crítica e a capacidade de transformar. Capacidade crítica para analisar o que fizeram mal. Capacidade de transformar para corrigir esses aspectos. O antigo presidente Carlos de Sousa foi beber isto ao Brasil, foi de lá que ele trouxe a ideia e foi ele a começar a fazer o OP. E puseram logo um nome que se depreende que há participação. Não há dúvida que o Partido Comunista foi o primeiro partido a levantar a bandeira dos chamados orçamentos participativos, agora já se chamam os municípios participativos, já se está noutra evolução. Não se deve retirar o mérito de pelo menos ter ido buscar a ideia.” (Ent. 4: poder executivo)

### 5.5.3. Motivos que levam o cidadão a participar

Como motivos que levam o cidadão a participar no OP são apontados como factores mais importantes a reivindicação de obras e a cidadania. Apesar de as reivindicações terem “por trás” necessidades, estas não são apontadas como directamente como no caso de Belo Horizonte.

**Figura 31 - Participação no OP: motivações do cidadão**



As pessoas vão às reuniões do OP com a perspectiva de reivindicar obras para a localidade perto da residência. Em zonas onde o povoamento é disperso, sobretudo nas que têm características rurais, nem sempre é possível ter os equipamentos perto de casa.

O facto da presidente de câmara e executivo estarem presentes motiva muitas pessoas a aproveitarem esta possibilidade de contacto directo para tentarem sensibilizar os eleitos para os seus problemas e necessidades sem ter de recorrer a intermediários que muitas vezes são os próprios técnicos da câmara:

“As pessoas que vão é para reivindicar coisas e há também o nível político-partidário. Criticar e até propor coisas é fácil depois o difícil é concretizar. Nós temos aqui mais coisas que outros concelhos mas nada brilha porque está tudo espalhado. Por exemplo a população da vila de Palmela diz assim “não temos um parque desportivo em condições”, se formos ao Pinhal Novo também dizem não temos um parque desportivo, etc. Porque nós não podemos ter apenas um parque desportivo onde concentram tudo mas as populações vão lá todas participam naquilo tudo? Nós não temos nada às moscas e temos colectividades espalhadas por tudo quanto é sítio que são os nossos centros culturais por excelência.” (Ent. 2: poder executivo)

“É necessário o OP porque as pessoas gostam de falar directamente com os eleitos, com a Presidente de câmara, com os vereadores, enfim, com quem tem o poder que é o executivo da câmara, comunicar directamente para depois a Câmara fazer um balanço e concretizar aquilo que é necessário dentro da verba que têm. Porque se eles falarem com os técnicos sabem que ainda têm de falar com eles ainda têm que falar com os vereadores e com

a presidente da câmara e assim vem logo de cima para baixo. Numa reunião dessas os problemas colocados têm outro peso junto do poder do que se forem os técnicos a falar. É uma forma dos eleitos contactarem directamente as populações para ficarem mais sensibilizados para os problemas.” (Ent. 5: presidente junta)

Considera-se que outras pessoas são motivadas pela responsabilidade e motivação política que têm que as motiva a dar o seu tempo pelos assuntos colectivos:

“É a responsabilidade pública e motivação política que leva as pessoas a participar. Umas pessoas vão mais para o futebol e outras coisas. A vida hoje também está muito stressada e chegam a casa e já não saem. Os que têm internet ligam em casa, os que têm TV cabo vêem filmes, etc. Têm outras distrações e depois alheiam-se. (...) Agora há sempre aqueles grupos que saem e participam.” (Ent. 5: presidente junta)

#### **5.5.4. Atitude dos técnicos em relação ao OP**

São detectadas posições de apoio e algum entusiasmo dos técnicos em relação ao OP assim como atitudes de maior distância. Estas são justificadas por considerarem uma perca de tempo e recursos face aos resultados que se obtêm.

Os técnicos afirmam que é um processo que dá mais trabalho. Sendo mais uma tarefa que num determinado período os serviços têm de responder. É apontada alguma dificuldade na deslocação dos técnicos em terem de acompanhar o modelo.

Acresce igualmente o trabalho de verificar se as pretensões do cidadão podem ser incluídas do ponto de vista político e técnico:

“Nós temos as duas coisas ao nível da atitude dos técnicos. Eu acho que há técnicos que acreditam no OP que já participaram em experiências internacionais e que acreditam e há outros que acham que perdemos algum tempo e alguns recursos com coisas que não valem a pena.” (Ent 2: poder executivo)

“Os técnicos daquilo que eu consigo apreciar estão satisfeitos, eles participam naquilo, Têm grande entusiasmo, maioritariamente são eles que desenvolvem o processo. A Presidente tem a ideia geral depois são os técnicos que fazem aquela coisa.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“Implementar o modelo do OP dá trabalho. É mais uma tarefa que num determinado período os serviços têm de responder. Quando o OP vai para a rua já leva propostas elaboradas pelos serviços. O modelo em si é fácil, o que é difícil é o problema das agendas em si e da deslocação dos técnicos em ter de acompanhar o modelo. Depois é a adaptação de toda a planificação que foi feita às vontades por um lado do cidadão e por outro das condições técnicas e políticas para que aquela vontade do cidadão seja ou não incluída.” (Ent. 7: técnico câmara)

São apontadas algumas dificuldades que não ajudam à eficácia do processo. Têm sobretudo a ver com os prazos em que o OP é desenvolvido. Existe uma dificuldade prática de reflectir e dar resposta às propostas em tempo útil:

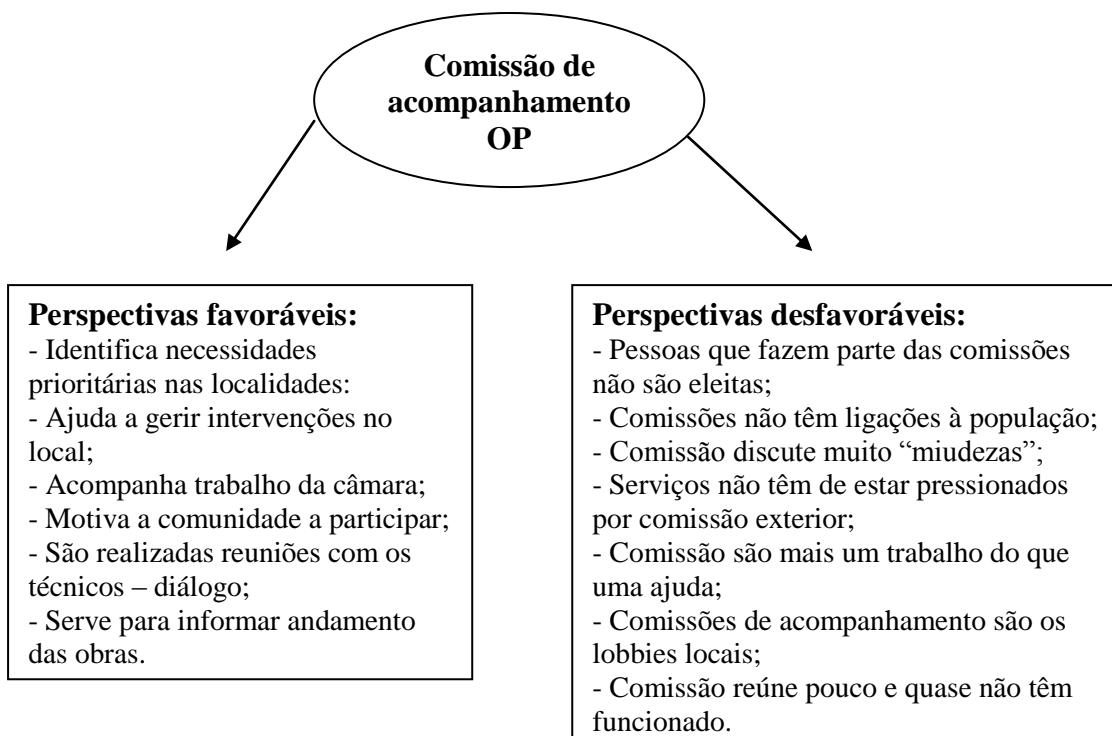
“Algumas das dificuldades do OP tem a ver com os prazos, ou seja, a câmara precisaria de alguma forma conseguir antecipar todo o processo de trabalho preparatório para quando vai para as reuniões depois ter tempo de fazer uma análise daquilo que são as opiniões recolhidas quer através dos inquéritos quer nas reuniões, para em tempo útil, ainda conseguir uma reflexão e poder alterar as propostas. A falta de tempo e os calendários com que estamos a trabalhar são a principal dificuldade” (Ent 13: técnico câmara)

#### **5.5.5. Importância das lideranças comunitárias no OP**

As lideranças comunitárias no caso do OP de Palmela não têm o papel activo no desenvolvimento de todo o processo como no caso do OP de Belo Horizonte, conforme já se referiu na metodologia inerente a cada um destes modelos. Neste sentido, a análise que se faz tem em consideração a opinião dos entrevistados em relação à Comissão de Acompanhamento do OP de Palmela, que é constituída por pessoas que se oferecem nas reuniões do OP para fazer parte desta comissão, normalmente dirigentes associativos.

Existem por parte dos entrevistados perspectivas favoráveis à existência e funcionamento desta comissão de acompanhamento do OP e outras desfavoráveis e é com base nestes indicadores que se analisa as opiniões transmitidas.

**Figura 32 - Importância da Comissão de Acompanhamento do OP**



As perspectivas em relação à comissão de acompanhamento do OP são no geral mais desfavoráveis do que favoráveis. Mesmo ao nível do executivo no governo encontramos posições opostas, o que demonstrava não haver unanimidade na execução deste critério de incluir uma comissão de acompanhamento no processo do OP.

A presidente da Câmara considera a comissão de acompanhamento do OP importante porque ajuda a identificar necessidades e prioridades. Espera-se igualmente que a comissão contribua para motivar as pessoas a participar mais. Assim como devia ter a função de acompanhar o processo ao longo do ano e não apenas nas reuniões do OP:

“As comissões de acompanhamento são importantes porque **ajudam a gerir** ao longo de todo o ano as intervenções da câmara no local. (...) As comissões o que nos têm ajudado é a **identificar as necessidades** que as pessoas realmente sentem, essas prioridades, e **acompanhar depois a execução** do que nós fazemos. Por outro lado, têm uma outra função, que é para realmente a participação crescer e ser mais eficaz, as pessoas não podem só participar uma vez por ano quando se discute o orçamento, eu acho que as pessoas devem ser chamadas a participar noutros momentos e aí é que as comissões têm um papel importante. Não podemos estar vários momentos do ano a **mobilizar a participação**, porque a participação tem custos, portanto é mais fácil ao longo do ano mobilizar a participação de algumas pessoas, que são as tais que integram as comissões de acompanhamento.” (Ent. 1: presidente câmara”.

A comissão de acompanhamento não tem poder para deliberar mas nas reuniões com os técnicos os membros desta comissão podem dialogar e expor os seus pontos de vista. Há igualmente uma consulta por parte dos técnicos sobre o grau de satisfação com o trabalho realizado por parte da câmara. É feito um balanço das obras realizadas e justificado o que não houve possibilidade de fazer.

A comissão de acompanhamento tem funcionado, fazem **reuniões com técnicos** da câmara com consulta para deliberar. Eles só por si não têm esse poder.” (Ent. presidente junta)

“Nas reuniões que houve os técnicos questionam os presentes sobre os levantamentos, o que foi feito, se estamos satisfeitos. Faz-se um balanço. **Serve para informar sobre o andamento das obras** ou justificar o que não foi feito. A comissão de acompanhamento é mais para os pormenores. Nas grandes obras deslizam de um ano para o outro.” (Ent. 18: liderança associação)

As perspectivas desfavoráveis por parte do executivo no governo referem que a comissão de acompanhamento tem pouca ligação à população e aos seus problemas. De acordo com esta opinião, os serviços da câmara não têm de estar

pressionados por uma comissão externa que fundamentalmente discute “miudezas”. Não significa que não seja um processo importante mas a comissão teria de ser eleita pelas populações e no caso do OP a participação é baixa. É realçado que outros espaços têm mais participação, como as semanas das freguesias ou fóruns.

Também o executivo na oposição refere como factor negativo as comissões do OP não serem eleitas o que lhes retira representatividade para debater. Afirma igualmente que a comissão não tem poder e raramente reúne, tendo grande debilidade no seu funcionamento:

“A comissão de acompanhamento são líderes de algumas associações **mas que na maioria não têm ligações às populações**. A maioria das pessoas que se ofereceram para fazer parte da comissão do OP não tem ligação muito real aos verdadeiros problemas das populações. Isto não é sério porque quem faz muita coisa é quem participa mais e não são estes que participam mais porque os outros já têm tanto trabalho que preferem participar nesta visão mais estratégica, dar uma opinião a montante e depois acompanhar e sugerir que se desvie para a esquerda ou para a direita do que **propriamente discutir miudezas**, porque essas miudezas levam-nos a perder algum tempo que o nosso serviço tinha obrigação de funcionar. Ou seja, **os serviços da câmara não têm de estar pressionados** por uma comissão exterior que pode fazer confusão aos serviços. Agora, este processo todo é muito importante para nós. Se estivéssemos a **falar de um processo em que as pessoas fossem realmente eleitas** pelas populações mas isso não é muito possível, as pessoas não estão para aí viradas para participar tanto, as reuniões não têm assim tanta gente as reuniões do OP. Eu tenho a certeza que se fossemos contar todas as reuniões que nós fazemos, as semanas temáticas das freguesias, as reuniões com os fóruns do desporto, com os fóruns da cultura com os concelhos locais de educação, temos muito mais participação do que nas reuniões do Orçamento Participativo.” (Ent. 2: poder executivo)

“Não, a comissão de acompanhamento do OP não funciona. Aliás a Presidente da câmara lançou uma comissão de acompanhamento sem poderes e **que nem sequer reúne**. Não reúne já há anos. **Essas pessoas nem são eleitas**, são mais ou menos propostas, não é por eleição, acaba por ser voluntário, é quem se oferece. Não há um processo democrático para responsabilizar pessoas para encontrar uma **representatividade para discutir**.” (Ent. 6: poder deliberativo)

O poder executivo no governo considera igualmente que o OP não necessita de uma comissão de acompanhamento. Esta representa essencialmente mais reuniões que é necessário fazer e que pouco vêm acrescentar a outras realizadas em âmbitos semelhantes nomeadamente ao nível das associações de moradores. Questiona se de facto será uma mais-valia. Reconhece-se que a comissão de acompanhamento, existindo, deve funcionar com mais regularidade ao longo de todo o ano:

“Acho a comissão de acompanhamento uma ideia interessante mas não creio que a democracia participativa do OP passe por essa comissão de acompanhamento, não acho que se esgote aqui. Às vezes fico com a sensação **que podemos estar a gastar mais algumas reuniões para dizer quase a mesma coisa**. Ou seja, em termos de democracia representativa temos as juntas de freguesia, assembleia municipal, a câmara municipal e

depois ainda há muitas comissões de moradores, os concelhos municipais de educação, associações de saúde, há tantas instituições já a nível do concelho que nos levam a andar de reunião em reunião já com muita frequência. E aquilo que se me coloca, é uma dúvida pessoal que tenho, é se isso é uma mais-valia ou se é mais uma reunião, mais uma que vamos falar com aquele líder da associação de moradores.” (Ent. 2: poder executivo)

“Temos de **melhorar a comissão**, para que o **acompanhamento seja mais efectivo**, seja feito ao longo do ano e não apenas pontualmente” (Ent. 3: poder executivo)

Alguns técnicos transmitem uma posição desfavorável à existência da comissão de acompanhamento do OP. Argumenta-se que estas comissões podem tornar-se *lobbies* locais com uma posição de controlo negativo do trabalho da autarquia.

Por outro lado, a lista de reclamações que a comissão manda para os serviços da câmara não trás mais-valia e acaba por ser mais um trabalho burocrático ao qual os serviços têm de dar resposta:

“Pessoalmente sempre achei que as comissões de acompanhamento eram terceiro mundistas. Do meu ponto de vista o cidadão não precisa disto. As comissões de acompanhamento são **os lobbies locais**. Essas comissões podem levar a isso, em cada uma das localidades vamos eleger uma pessoa para nos representar para ver o que é que aqueles malandros que estão lá, que disseram que iam fazer a rua se fazem ou não fazem” (Ent. 7: técnico câmara)

“A comissão de acompanhamento é a que manda **as tais listas enormes de reclamações** que eu tenho de responder. Portanto é **mais um trabalho do que uma ajuda**. O acompanhamento consiste neles fazerem a lista, identificarem, porem por escrito todas aquelas reclamações verbais ou escritas e mandam essa lista **para nós respondermos por escrito**. Depois eu tenho de andar com os técnicos todos, foste tu que resolves-te?, há assuntos que foram resolvidos pelas nossas brigadas. (Ent. 13: técnico câmara)

Os membros da comissão de acompanhamento, que fazem igualmente parte das lideranças de associações, têm uma opinião favorável à existência da comissão mas crítica no que se refere ao seu funcionamento. As expectativas acabaram por sair frustradas, dado que havia a ideia de que seria explicado pelo executivo sobre os motivos da opção por determinados projectos em detrimento de outros, o que não aconteceu.

O funcionamento da comissão também é referido como sendo muito irregular. A câmara alega falta de tempo para efectuar mais reuniões. E nalgumas matérias devia ser possível a emissão de opinião por parte dos membros da comissão. Em suma, considera-se que a comissão não trouxe grandes resultados:

“Relativamente à comissão de acompanhamento sou franco, **eu ainda não vi nada em especial**. A expectativa que eu tinha era que a essa comissão de acompanhamento fosse **explicado porque é que se opta por estes projectos e não se opta por estes**, porque é que não se fazem estas coisas mínimas, porque é que optamos por esquecer isto e lembrar aquilo,

isso é que para mim era importante. Só me lembro de uma ou duas reuniões da comissão de acompanhamento. Para mim uma comissão de acompanhamento era efectivamente para acompanhar, perceber porque é que se decidem umas coisas relativamente a outras. Penso que era importante, nalgumas coisas, haver até a possibilidade de alguma emissão de opinião nalgumas matérias" (Ent. 15: liderança associação)

"No primeiro ano, houve tempo, houve uma reunião após o OP. **Este ano, não houve tempo, a própria câmara disse que não havia tempo, não houve nenhuma reunião.** Eu acho que deve haver uma reunião ou duas antes do OP, entre a comissão de acompanhamento e o executivo da câmara para fazer um ponto da situação de como correu o ano anterior e poder-se dar sugestões para o ano em curso. E depois convidar as pessoas que acompanham o máximo possível o OP, não é obrigá-los a ir a todas as reuniões onde eu fui, mas não é só ir a uma reunião, pelo menos ir a mais de uma. Porque se vamos só à reunião da nossa localidade apercebemo-nos só dos problemas que nós temos, agora se formos a várias localidades, ficamos com uma ideia de todas as necessidades das pessoas." (Ent. 16: liderança associação)

"Já participei em duas reuniões da comissão de acompanhamento do OP. **Não faço um balanço muito positivo, porque não se vêem grandes resultados.** Aliás assim como do próprio OP. É mais uma oportunidade que as pessoas têm de dizer da sua justiça e de avaliar se realmente estão lá metidos todos os pontos que as pessoas falarão na reunião da localidade." (Ent. 17: liderança associação)

#### **5.5.6. Relação entre morosidade e participação**

Reconhece-se que a participação implica uma maior morosidade nas decisões mas que esta é compensada pelos aspectos positivos da democracia participativa: maior conhecimento, maior diálogo e mais capacidade em resolver os problemas.

O processo de conhecimento é longo mas compensa ter uma sociedade informada:

O processo do OP tem custos de tempo, são custos financeiros porque implicam a mobilização dos serviços fora do horário de trabalho (...) tem de mobilizar recursos materiais. A participação tem custos, implica esforço, dedicação e custos financeiros. (...) Estes são custos do **processo que tem de ser compensado** pelos lados positivos da participação: o maior conhecimento, o maior diálogo com as pessoas e portanto a maior capacidade de resolver os problemas" (Ent 1: presidente câmara)

"**O processo de conhecimento é um processo longo** numa sociedade é preciso que uma sociedade esteja informada. Mas repare no tempo por exemplo que se demora a fazer um aeroporto, são muitos anos e dava para um esclarecimento muito grande." (Ent 6: poder deliberativo)

#### **5.5.7. OP e limitação dos recursos**

São dadas duas perspectivas da relação do OP com a limitação dos recursos. A primeira, transmitida pelo poder executivo no governo, refere que o facto de terem uma verba muito escassa para a realização de obras limita o interesse de desenvolver

o OP. A participação das pessoas contribuiu muito pouco para traçar o caminho da autarquia. O que a participação acrescenta é a aprendizagem que ambas as partes, autarquia e população, fazem do processo.

A segunda perspectiva foca a importância das pessoas tomarem consciência que a autarquia tem de fazer opções face ao limite dos recursos e colocar o cidadão nessa posição de ter de fazer opções dá-lhe uma compreensão real da situação:

“Portanto, ao nível da execução e da deliberação tudo está já mais alargado em termos constitucionais e pode ser considerado falacioso, pretensioso, neste momento dizermos que o OP é um projecto muito interessante ou o mais interessante no concelho de Palmela considerando que **o dinheiro que sobra** daquilo que é o funcionamento normal e **compromisso da autarquia é quase nada, são trocos**. Posso dizer que dá para pequenos passeios, pequenos jardins, pequenos melhoramentos, mas isso a gente tem obrigação de fazer. É muito bom que os cidadãos nos chamem a atenção mas **em substância não mudam o grande caminho**, o grande caminho daquilo que são as coisas a fazer no nosso território. O que pode mudar é a vontade de continuar a participar porque se aprende coisas, **eles aprendem e nós aprendemos**.” (Ent. 2: poder executivo)

“Sabemos à partida que existe uma determinada verba para além da qual não é possível ir em termos de orçamento. E tem **sido muito interessante verificar que as pessoas percebem que têm de fazer opções**. Quando começam a participar aquilo que vai ser o mandato em termos de trabalho, ver as verbas que estão disponíveis e a imensidão de trabalho que há para executar, e elas próprias têm nessa altura, a noção do que é ter de escolher, que não é possível fazer tudo. E isso é muito importante.” (Ent. 9: técnico câmara)

Do ponto de vista técnico, existe a consciência que os dossiers sobre os quais trabalham e que envolvem muitos investimentos sabem que apenas alguns vão ser executados, ficando muito do trabalho que tiveram no papel. Há que optar pelos investimentos mais urgentes o que nem sempre é fácil. O recurso à participação, como referido atrás, parece ser um critério que acrescenta eficácia à decisão.

“Nós todos os anos fazemos um dossier com a localização de diversas obras que achamos que deverão ser executadas no âmbito da rede viária, que é submetido à análise e aprovação do executivo, mediante as verbas que existem para as Grandes Opções do Plano. (...) Nós fazemos dossiers que envolvem milhares e milhares de euros, como é óbvio, a autarquia não tem verba para fazer todas, e entre aquelas escolherá as que são mais urgentes.” (Ent. 13: Técnica Palmela)

#### **5.5.8. Responsabilidade social do Estado**

No geral, os entrevistados consideram que o Estado tem uma maior responsabilidade de investimento nos grupos mais desfavorecidos. No entanto, refere-se que esse papel não cabe só à câmara de Palmela que tem um vazio de poder em muitos domínios.

“Isso é evidente, os desfavorecidos estão sempre em primeiro lugar. Em Palmela tem havido, só que há investimentos, por exemplo, na pobreza, a câmara tem de ter bem presente quais são as pessoas pobres do seu conselho e devia informar a oposição. A câmara tem esses dados mas eu não tenho. Se eu não tenho esses dados não posso ter opinião e não sou eu que posso ter esses dados. Para ter uma oposição eficaz tem de se fornecer dados porque só com dados é que a oposição pode dar opinião. A Câmara sabe porque tem contacto com todas as instituições.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“**Investir nos grupos mais desfavorecidos não cabe só à câmara de Palmela.** (...) Nós em Portugal temos um vazio de poder que é não temos as regiões. (...) Se nós tivéssemos ao nível da saúde, educação um poder regional eleito pelas populações, a quem as populações reconheciam a cara, tínhamos uma outra estrutura, uma outra força e também nos tinha de ser imputada uma outra responsabilidade” (Ent. 2: poder executivo)

Em relação especificamente a Palmela investir no seu território nas zonas mais desfavorecidas existem duas posições: a do governo e a da oposição. A primeira refere as dificuldades de investir nas zonas mais carentes do concelho devido às suas especificidades. O facto de o concelho ser muito grande e disperso em muitas localidades exige um maior investimento em infra-estruturas como água e esgoto que acabam por dar prejuízo devido ao diâmetro que têm de ter para chegar a toda a população o que numa zona concentrada, não acontece.

Já a oposição considera que Palmela cresce a duas velocidades. As zonas mais urbanas Palmela, Pinhal Novo e Quinta do Anjo têm crescido e investe-se. No Poceirão e Marateca, as zonas rurais, não se investe. Quando é nestas zonas mais desfavorecidas que devia haver um maior investimento. É verdade que nestas zonas residem menos pessoas e que por isso têm uma capacidade reivindicativa menor.

“**Em Palmela às vezes difícil investir mais nas zonas mais carenciadas.** Não quero falar em critérios muito economicistas mas se tivermos em conta que somos um concelho muito grande e decidimos na altura que teríamos um PDM de habitações de baixa dimensão, o máximo 3 andares, se tivermos em conta um território destes nós temos muita infra-estrutura espalhada que contrariamente a um conselho como por exemplo Almada que a água pode dar lucro aqui dá muito prejuízo porque a população está mais dispersa. Os mesmos quilómetros de canalização de água e de esgotos que tem numa das freguesias do nosso conselho daria num diâmetro maior daria para servir o conselho de Almada todo e lá estão quatro vezes mais de população, por isso temos de ver as características de cada concelho. O que vamos valorizar na região A e B para que essa região seja equilibrada e partilhar isto com os cidadãos. Ter uma grande propriedade e não a ter cultivada não é uma mais-valia para ninguém mas a mais-valia também não é lotear aquela propriedade em muitos quadradinhos para fazer mais uma urbanização para isso dar dinheiro e que actualmente estamos a indeferir porque são processos clandestinos e que nós não queremos e qualquer dia teremos até que tomar medidas mais drásticas e que até nisso o poder não nos dá apoio.” (Ent. 2: poder executivo)

“Concerteza que o Estado deve investir nas populações mais desfavorecidas. O Estado e todos os gestores da coisa pública deviam ter esse papel. Desde o início que eu me insurjo contra um concelho que cresce a duas velocidades. Tem os centros urbanos, Palmela,

Pinhal Nove e agora emergindo a Quinta do Anjo, têm crescido, nem sempre bem, mas têm crescido, às vezes com falta de planeamento. E duas freguesias que é Marateca e Poceirão que estão esquecidas. Portanto, este concelho cresce de duas formas diferentes. (...) Ou seja, as maiores verbas da Câmara deviam ser precisamente para as zonas menos desenvolvidas para que elas se aproximasssem um bocado das outras zonas. Mas também é verdade que elas têm falta de capacidade reivindicativa e porquê? Porque valem dois mil votos cada freguesia e Pinhal Novo vale 20 mil e Palmela vale outros 20 mil. Dir-me-á, mas os outros partidos não fariam o mesmo, se calhar faziam.” (Ent. 4: poder executivo)

Uma perspectiva menos economicista é dada em relação ao investimento que o Estado deve fazer nos grupos mais desfavorecidos e que tem a ver com a dimensão pedagógica. A participação é uma forma de aprendizagem e por isso o OP é um projecto importante.

“O Estado tem uma responsabilidade pedagógica. Mesmo um OP ou uma gestão participada faz pedagogia de participação e isso é importante porque se está a contactar com uma massa de população que já não vai aos bancos de escola ou que vai pouco mas que também tem de crescer e evoluir e participando está a aprender. Agora, isto é tudo extremamente difícil. É por isso que eu digo que o fundo do OP é extremamente importante às vezes o difícil é descobrir o tempo e o modo.” (Ent. 4: poder executivo)

## **5.6. Processo participativo no Orçamento Participativo**

### **5.6.1. Assuntos colocados em discussão**

Os assuntos colocados à discussão no âmbito do OP de Palmela prendem-se com as prioridades de investimento em cada uma das localidades. Como já se referiu, o carácter do OP é sobretudo reivindicativo de obras locais relacionadas na sua maioria com infra-estruturas urbanas e educação.

Esta metodologia de discussão suscita uma atitude crítica com base em dois argumentos: o primeiro, é que sendo o OP à base de reclamações, as pessoas que participam podem colocar um assunto que as afecta directamente mas que efectivamente não é uma prioridade se atendermos a uma maior percentagem de munícipes. O segundo é que o OP na essência não suscita a participação efectiva das pessoas na elaboração do orçamento e consequente gestão de obras. Acaba por funcionar como um reforço da posição do executivo defender a participação como uma forma de transparência na gestão pública:

“O OP é praticamente à base de reclamações. Na realidade, as pessoas que vão lá acabam por periodizar um assunto que se calhar não tem tanta prioridade. Em termos de pavimentação, por exemplo, se forem lá 10 munícipes de uma rua no meio do campo com meia dúzia de moradores e não for nenhum munícipe de uma rua urbana com 200 ou 300

moradores, acaba por estar um bocado falsificada a prioridade real em relação às expectativas de uma maior percentagem de municípios.” (Ent. 14: Ent. técnico câmara)

“No OP torna-se mais visível esta posição da câmara de defender a participação activa dos cidadãos na vida pública e de defender a transparência. Mas não a modificou verdadeiramente, acho que isto já existia, tornou de facto mais evidente do ponto de vista do marketing, da comunicação. Os eleitos fornecem uma explicação sobre as opções da câmara. Agora, em relação à capacidade efectiva de as pessoas participarem na elaboração do orçamento, não acho que ela seja muito efectiva. Só se a câmara fosse mais radical e dissesse, olhem vocês têm aqui uma verba e agora vocês fazem a gestão. Não o fazendo a câmara acaba por fazer as suas opções, e se é verdade que têm em conta a opinião das pessoas, já o tinham antes do OP, porque se fazia atendimento desconcentrado, ouvia as forças vivas do concelho, não me parece que o OP seja uma grande mais valia. E há o risco de as pessoas se começarem a cansar.” (Ent. 10: Técnico câmara)

A metodologia de discussão também acaba por não levar a evoluções do ponto de vista dos empreendimentos a realizar. As questões consideradas estratégicas não são apontadas pelos participantes que restringem as questões a discutir ao nível da sua “porta”, ou seja, com um carácter pouco colectivo.

É apontado que em termos dos assuntos a discutir, estes devem estar vinculados a um planeamento e as escolhas finais suportadas por escolhas técnicas e económicas:

“Questões muito estratégicas, as pessoas que participam no OP, jamais reivindicarão uma escola. Eu lembro-me que da vária reunião que participei durante estes anos todos lembro-me de em uma ou duas reuniões das dezenas que tivemos falarem em escolas. Porque de resto o pessoal quer o buraco, o caminho à sua porta, o pessoal tende a ver este trabalho de forma muito individualizada para a sua rua e para o seu local. Acho que este tipo de participação também ajuda a desmistificar e a levarmos para um horizonte mais colectivo.” (Ent. 2: poder executivo)

“Obviamente a deliberação não pode ser tomado por um conjunto anónimo de pessoas senão chegava-se a consensos muito localizados. Repare, há conceitos de planeamento que têm de ser obrigatorios. Por exemplo, tenho aqui um conjunto de sobreiros e uma população decide que deita os sobreiros abaixo e que faz ali um bairro, não pode. Não pode porque é preciso proteger aquela espécie, porque pode não ser o sítio ideal, pode ser uma série de condicionantes técnicas. Está condicionado por um planeamento. A escolha final tem de ser suportada por escolhas técnicas e económicas. E mais em relação ao OP em que o orçamento tem regras a cumprir.” (Ent. 4: poder executivo)

### **5.6.2. Grupos sociais que participam**

Ao nível da caracterização social dos participantes nas reuniões do OP no concelho de Palmela, obtiveram-se dados relativamente aos seguintes indicadores: sexo, idade, escolaridade, ramo de actividade e situação profissional.

**Quadro 33- Sexo dos participantes reuniões do OP (%)**

	2002	2003	2004
Masculino	66,9	65,6	60,5
Feminino	33,1	34,4	39,5
Total	100	100	100

Fonte: Adaptado do Relatório do OP - 2004 da CMP

Em relação à participação referente ao preenchimento dos inquéritos nota-se um predomínio do género masculino, se bem que a participação das mulheres é maior na adesão ao inquérito do que na participação nas reuniões. E tem registado um ligeiro aumento.

**Quadro 34 – Idade dos participantes reuniões OP (%)**

	Até 25	25-35	36-45	46-55	56-65	Mais de 65
2002	5,9	16,8	23,4	18,9	24,5	10,5
2003	3,7	22,2	20,7	20,9	18,9	13,4
2004	4,9	24,7	21,8	22,1	16,9	9,6
<b>Total</b>	<b>14,5</b>	<b>63,7</b>	<b>65,9</b>	<b>61,9</b>	<b>60,3</b>	<b>33,5</b>

As idades não registam alterações significativas em relação aos três períodos. A maioria dos inquiridos situa-se na faixa dos 36 – 55 anos. A população mais jovem é a menos participante.

**Quadro 35 - Escolaridade dos participantes reuniões OP (%)**

	Sem escolaridade	1º. ciclo	2º. ciclo	3º Ciclo	Ens. Secund.	Ens. Médio	Ens. superior	Mest./ Doutor.
2002	7,1	26,9	14,6	9,3	13,9	8,2	18,1	2,1
2003	3,1	18,1	11,5	10,8	23,3	8,1	22,9	2,2
2004	7,3	21,5	8,1	16,0	20,7	7,1	18,9	1,3
<b>Total</b>	<b>17,5</b>	<b>66,5</b>	<b>34,2</b>	<b>36,1</b>	<b>57,9</b>	<b>23,4</b>	<b>59,9</b>	<b>5,6</b>

O ensino básico é preponderante nos três períodos. Existe uma percentagem significativa que tem apenas a 4<sup>a</sup> classe (66,5). Os inquiridos com o ensino superior têm subido ligeiramente, representando cerca de 60% dos inquiridos.

**Quadro 36– Ramo de Actividade dos participantes reuniões OP (%)**

Ramo de actividade	2002	2003	2004
Serviços	53,2	54,1	32,8
Indústria/Construção civil	26,9	27,0	18,0
Comércio	11,1	13,5	10,4
Agricultura/pecuária	8,8	5,3	10,1

Destaca-se ao nível do ramo de actividade que a maioria dos inquiridos desenvolve a sua actividade profissional nos serviços (média de 46,7%). Segue-se depois, a indústria e construção civil (média de 23,9%). Não há alterações significativas a registar de uma fase para a outra do OP.

**Quadro 37- Situação Profissional dos participantes reuniões do OP (%)**

Situação na profissão	2002	2003	2004
Empregado conta de outrem	45,2	43,3	50,9
Empresário	10,8	10,4	4,9
Trabalhador liberal	12,4	17,6	11,1
Outra (desempregado, estudante, reformado, doméstica)	31,6	28,7	25,8

Mantém-se nos três períodos uma percentagem mais significativa dos trabalhadores por conta de outrem do que profissionais liberais ou empresários. Em 2004 houve uma descida significativa dos empresários, aumentando os empregados por conta de outrem.

Há a salientar uma participação significativa de outros (desempregado, estudante, reformado ou doméstica). Facto que pode estar associado à participação da população mais velha.

**Quadro 38 – Pertença a associação/cooperativa dos participantes reuniões OP (%)**

	2003	2004
Sim	47,2	42,2
Não	52,8	44,9
Total	100	87,1

Cerca de metade (44,7%) dos inquiridos fazem parte de alguma associação ou cooperativa. O que demonstra um certo historial de participação na vida da comunidade envolvente.

**Quadro 39 – Tipo de Associação/Cooperativa (%)**

	2003	2004
Cultural	27,5	12,6
Desportiva	18,9	8,6
Moradores	12,6	15,1
Social	20,5	5,2
Outra	20,5	9,6
Total	100	100,0

Em 2003 dos que afirmam ser associados, a maioria refere associações culturais/recreativas, embora a diferença para com os outros tipos de associações não

seja significativa. Já em 2004 a participação dos associados em associações de moradores aumentou, diminuindo as associações culturais e outras.

**Quadro 40– Tempo de residência no concelho (%)**

	2003	2004
Menos de 5 anos	18,5	12,3
6-10 anos	9,7	7,7
11-20 anos	15,1	15,3
Mais de 20 anos	56,8	57,5
Total	100	100

A maioria dos municíipes que responderam ao questionário quer em 2003 quer em 2004, reside no concelho de Palmela há mais de 20 anos (57,1%). Curiosamente também os mais recentes (residentes há menos de 5 anos têm um peso significativo (15,4%).

Ao nível dos entrevistados parece existir uma percepção de que quem participa mais nas reuniões do OP são as populações mais carenciadas e muitos representes de associações. A tendência é para individualizar os problemas ao nível da “porta de casa”:

“Quem vai mais são sempre as comissões de moradores. Nesta última do Pinhal Novo só foi um. Ao nível da população são normalmente as pessoas com mais carências se bem que levantam questões mais individuais.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“Não há propriamente grupos sociais. As pessoas participam muito, pelo menos naquelas que eu tenho estado, de uma forma muito individual. É o sujeito que vai lá dizer, mas eu queria o meu caminho alcatroado. Os outros façam o que vocês quiserem. Agora, é preciso aprender que não tem de escolher o seu caminho mas os nossos caminhos. Mas para isto tem de haver planeamento.” (Ent. 4: poder executivo)

### **5.6.3. Inversão de prioridades**

Os objectivos do inquérito aplicado pela câmara de Palmela, no que se refere ao plano de actividades municipal, era verificar quais as prioridades de investimento apontadas pelos municíipes.

No sentido de sistematizar a informação, com vista a retirar conclusões, serão referidas as três principais prioridades, de acordo com o expresso pela maioria dos inquiridos.

**Quadro 41 – Evolução das três primeiras áreas prioritárias de intervenção municipal**

OP	1 <sup>a</sup> Prioridade	2 <sup>a</sup> Prioridade	3 <sup>a</sup> Prioridade
2002	Rede viária e sinalização	Educação	Acção social
2003	Rede viária e sinalização	Educação	Gestão e Planeamento/Rede de esgotos
2004	Rede viária e sinalização	Abastecimento de águas	Rede de esgotos

A área prioritária de intervenção municipal apontada pelos municípios é **a rede viária e sinalização**. A **educação** é a segunda área apontada em 2002 e 2003 mas em 2004 já passa a ser **o abastecimento de águas**. A terceira prioridade sofreu alterações de 2002 para 2003 e 2004, sendo em 2002 **a acção social** em 2003 **a gestão e planeamento e a rede de esgotos** e em 2004 apenas a **rede de esgotos**.

O discurso de inversão de prioridades que normalmente acompanha o OP não é uma realidade em Palmela. É referido, que os investimentos que a câmara fazia antes do OP eram já nas infra-estruturas e educação, o que o OP fez foi validar estas áreas de investimento.

Pontualmente, altera-se obras nestas áreas em consequência dos resultados da participação:

“**Não tem havido uma alteração significativa em termos de áreas de investimento**, isto é, nós fomos definindo nos últimos anos prioridades de investimento à educação e às infra-estruturas e globalmente têm sido validadas pelas consultas à população através do OP. Agora o que acontece é que em cada processo, em cada ano, há obras que claramente num local ou noutro que mudam como consequência directa da intervenção das pessoas” (Ent 1: presidente câmara)

“**As grandes prioridades não**. Porque a nossa grande prioridade foi e é a educação. Depois infra-estruturas, saneamento e arruamentos. O impacto do OP é mais na inclusão pontual de novas acções” (Ent 3: poder executivo)

“**Pode não ter essa inversão de prioridades**. Deve ser a prioridade para a maioria, pode não se estar a pensar em pobreza e riqueza pode aqui estar-se a pensar em mobilidade. Essa discussão é uma discussão que deve ser colectiva.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“Eu penso que relativamente ao investimento autárquico **há aqui necessidades básicas que o cidadão não tem satisfeitas**, é natural que a administração faça esses investimentos, deve apontar as baterias para a satisfação dessas necessidades. **Não consigo dizer se houve uma inversão de prioridades com o OP**, o que eu sinto é que já antes do OP, já no trabalho de planeamento anterior se notava que as prioridades iam nesse sentido, temos é uma rectificação dessas prioridades quando o OP se desenvolve” (Ent. 8: técnico câmara)

#### **5.6.4. Metodologia: as referências dos entrevistados**

Há um primeiro debate ao nível da metodologia do OP, que é o de saber se do ponto de vista organizacional devem existir alterações nos serviços e um departamento específico para acompanhar o processo de participação.

A perspectiva é que não são necessárias alterações significativas do ponto de vista organizacional. Há um núcleo de pessoas que têm a responsabilidade de desenvolver o processo e acompanhá-lo mas que têm igualmente outras tarefas nos departamentos da câmara onde pertencem. Apesar do factor da possível diminuição do tempo de dedicação exclusiva ao OP, considera-se que se ganha com a existência de uma equipa pluridisciplinar que tenha ligação a vários serviços porque têm mais conhecimento do terreno.

O objectivo é descentralizar mais as tarefas quer para as juntas de freguesia, espaços públicos de atendimento e associações de moradores. Perspectiva-se mexer mais com as mentalidades do que com as estruturas:

“Na prática existe um núcleo do OP, a questão é que não faz só o OP. Não sei se será necessária essa exclusividade para o OP. (...) Em termos de organização não houveram mudanças directamente com o OP. O que há é uma adaptação do próprio funcionamento dos serviços às exigências, que pelo facto de conhecermos melhor o concelho, também nos obriga a preparar os nossos serviços, a preparar a administração para responder a essas necessidades. A necessidade de trabalhar mais no terreno, a necessidade de descentralizar mais. (...) E nós temos concluído com este processo do OP, que a descentralização de tarefas que são do município mas que podem ser passadas para as juntas de freguesia e para as associações de moradores e também desconcentrar os espaços públicos de atendimento para os aproximar mais das pessoas.” (Ent. 1: presidente câmara)

“O perigo de termos várias pessoas de vários departamentos a trabalhar no OP, é que essas pessoas tenham tanto que fazer que às tantas possam não conseguir fazer o OP. Mas acho que é preferível que tenhamos uma equipa pluridisciplinar que tenha ligação a vários serviços porque é mais operacional e verdadeira, é mais conchedora do terreno e está mais motivada para ouvir e sentir as coisas todas do que se forem só os técnicos contratados para fazer aquilo.” (Ent. 2: poder executivo)

“Acho que não devemos criar nada de complicado, sob pena de burocratizar demasiado a organização. Agora a comissão técnica do OP, tem de ter a capacidade de trabalhar em rede com toda a câmara e sobretudo as chefias entenderem os pedidos dessa comissão como algo que é importante e não como menor ou que possa desvirtuar o trabalho deles. Vamos mexer mais com as mentalidades do que com as estruturas.” (Ent 3: poder executivo)

“Acho que não deve existir um serviço só para tratar do OP. Há serviços internos responsáveis pelos documentos institucionais. O modelo participativo é uma metodologia de planificação, portanto, não penso que faça sentido haver internamente um serviço que seja o OP.” (Ent. 7: técnico câmara)

Um segundo debate relaciona-se com aspectos da metodologia no que se refere à organização da participação do município. É referido que é a própria metodologia que leva ao individualismo porque a decisão que se pede é individual. Não havendo discussão conjunta as posições são individuais. Defende-se que devia haver pessoas que discutissem nas suas localidades os problemas e depois apresentassem interesses colectivos desse local. Elegendo representantes de todos as localidades permitia-se a interacção entre os vários interesses e conhecendo os problemas do outro era mais fácil decidir as prioridades. Não há planificação da participação, cada um diz o que quer e acaba por não haver controlo. Apesar, de não se apresentar propostas considera-se que o calendário devia ser alterado:

“No inicio do OP em Palmela era assim: temos 42 obras propostas e os cidadãos que vão à reunião põem um quadradinho naquela que prefere, ainda hoje a decisão é próxima disto. O que é que acontece? Não havendo uma discussão conjunta eu não sei quais são as pretensões do outro, sendo assim eu tomo uma posição individualista e quero o aceiro que passa à minha porta. Como é que aqui se decide a vontade maioritária? Não é possível. No meu sítio o que é que é mais importante, os esgotos. Então eu vou para essa reunião e faço a defesa dos esgotos. Mas há outro mais além que não tem água e naquela zona foram eleitas pessoas para vir discutir neste conjunto, aqui já representando a sua zona, lá está a democracia representativa sempre a jogar com a participativa e trás também os seus pontos de vista sobre a falta de água e numa cultura destas leva uma pessoa a dizer, a água é mais importante que os esgotos, os esgotos têm de ficar para depois (...) A metodologia está errada porque nunca é participativa. Quero dizer, as pessoas dizem o que querem em cada sítio, ninguém controla nada, uns no Poceirão, outros água de Moura, quinta do anjo, Palmela, e etc. Eu não sei qual é a posição e a urgência de cada coisa.” (Ent 6: poder deliberativo)

“A metodologia do OP em Palmela não está desenvolvida e não conduz ao objectivo final que é um objectivo meritório. Nós não estamos contra o objectivo, entendemos que ele sai frustrado quer pelo mecanismo utilizado quer pelo calendário.” (Ent. 4: poder executivo)

“Antes de as obras estarem definidas, devia haver um acompanhamento por parte da população aos seus representantes mais directos, todo o mecanismo de prospecção da obra necessária, da escolha da obra possível e da eleição da obra final. Mas que isto fosse o mais acompanhado possível.” (Ent. 4: poder executivo)

#### **5.6.5. Fiscalização das intervenções**

No caso do OP de Palmela a fiscalização não é exercida pelas lideranças. É referida a falta de qualidade de várias obras por falta de fiscalização:

“Depois há um problema em concreto, que eu não sei a quem pertence, se calhar a alguma fiscalização de obras ou coisa do género, que são as obras que fazem, mesmo as obras que são feitas de novo a nível público, ainda não estão estreadas e já estão a ser inundadas, falha aqui qualquer coisa.” (Ent.16: liderança Palmela)

Será um factor de reflexão considerar se existe ou não uma mais-valia importante ao incluir as lideranças no processo de fiscalização das obras, não só em termos de diminuição de possibilidades de corrupção como também do aumento da qualidade da obra e satisfação dos utentes.

#### **5.6.6. Relação administração local/municípios**

As possibilidades de articulação do funcionamento da administração pública e da participação dos cidadãos assentam na implementação de estruturas de inserção dos cidadãos no processo de gestão municipal. O OP de Palmela tem como principais estruturas directas de inserção do cidadão, as reuniões anuais do OP (com a presença de eleitos e técnicos da câmara) e a Comissão de Acompanhamento do OP, composta por representantes dos municípios e coordenada pela câmara.

“Tem-se afirmado a convicção de que o envolvimento das comunidades afectadas é de molde quer a melhorar a qualidade e a relevância das análises técnicas, quer a reforçar a sua legitimidade e aceitação públicas” (Gonçalves, Eduarda, 2000:156)

É unânime considerar que a abertura de espaços de participação tende a aproximar a administração pública do cidadão. Através do diálogo que se mantém, de um melhor conhecimento dos problemas de ambas as partes, de um maior envolvimento dos técnicos.

É referido que o OP não é a forma de participação mais importante, sobretudo pela forma como é desenvolvido em Palmela, considerando-se por exemplo, as semanas das freguesias mais importantes pela descentralização que possibilitam.

Igualmente, o trabalho educativo e de informação que é propiciado através da interacção que se mantém entre administração e cidadão permite explicar as opções que se tomam:

“Há uma maior abertura na relação com o cidadão. O melhor conhecimento dos problemas por parte da câmara, o maior envolvimento dos nossos técnicos. Para as populações há benefícios claros, conhecer os problemas, influenciar as decisões, ver problemas concretos resolvidos.” (Ent 1: presidente câmara)

“Em termos de eficácia acho que o OP não é a forma de participação mais importante, sobretudo pela forma como é feito. Se calhar as semanas das freguesias é mais importante ou melhor a descentralização das sessões da câmara e acho que se devia fazer muito mais.” (Ent. 4: poder executivo)

“Vem tudo do princípio da pouca informação que as pessoas têm, é preciso fazer esse trabalho educativo e para isso tem de se respeitar a opinião das pessoas. Pelo menos as pessoas têm de compreender porque é que foi na quinta do Anjo e não foi no Pinhal Novo e vice-versa.” (Ent. 6: poder deliberativo)

O OP também permite à autarquia explicar as dificuldades financeiras como um dos factores que explica a falta de investimento em relação às reivindicações e necessidades das populações. Considera-se como uma das principais virtualidades do OP conseguir levar a administração ao cidadão.

Alerta-se para a necessidade de ter o cuidado de não frustrar as expectativas do cidadão. Há que cumprir e avançar nas propostas que são feitas.

Na relação da administração com o cidadão existe a dificuldade de mobilizar as pessoas para participar. Justifica-se com o facto das pessoas ao elegerem os seus representantes esperam que estes resolvam os problemas e desresponsabilizam-se:

“O OP faz com que sejam partilhados com os cidadãos que participam as dificuldades financeiras e dizer: nós temos vontade, não há é meios para. Esta partilha de opiniões e de insuficiências de meios é muito bem levada ao cidadão. A grande virtualidade deste modelo é essa, é o levar a administração ao cidadão, o aproximar o cidadão da administração, o publicitar os investimentos que estão a ser feitos, o tentar explicar porque é que são estes e não outros. Agora, este modelo também pode frustrar as expectativas do cidadão, se sistematicamente a administração vai lá para dizer nós temos esta proposta, se for sempre isto, o modelo esgota-se em si. As propostas que vêm para cima da mesa são aquelas pequenas coisas que incomodam o dia a dia do cidadão, quando essas pequenas coisas estiverem resolvidas, e a partir do momento em que tiver o problema resolvido não vai. Este modelo não pode ser apresentado como um modelo de resolução dos problemas do cidadão, senão é mesmo o descrédito.” (Ent. 7: técnica câmara)

“As pessoas têm um bocadinho esta atitude de não participar, eles que foram eleitos estão lá, resolvem. Alguns têm confiança e dizem eles resolvem e depois não aparecem. As pessoas desresponsabilizam-se.” (Ent. 5: presidente da junta)

Reconhece-se igualmente no OP a possibilidade de transmitir as opiniões e reivindicar directamente ao executivo os problemas que há muito afectam as populações, em particular ao nível de arruamentos e saneamento básico:

“Com o OP temos a possibilidade de sermos melhor ouvidos e dar a nossa opinião, os nossos pareceres, definir as nossas prioridades, os nossos objectivos. Gosto de participar no OP, transmitir a opinião do que são os desejos da população da Venda do Alcaide.” (Ent. 17: liderança associação)

“O OP permite reivindicar directamente aos eleitos coisas que estavam pendentes há muitos anos. Pequenos pormenores, que às vezes a gente fala a alguns

funcionários ou reclama em conversa, mas se não for em reunião pública da câmara em que estão os vereadores e a presidente, não fica escrito. Em termos de arruamentos, saneamento básico.” (Ent 18: liderança associação)

### 5.6.7. Gestão dos conflitos e processo de negociação

Ao nível da experiência do OP de Palmela não são evidenciados conflitos entre os vários actores que participam no processo, devido ao facto da metodologia empregue não gerar a confrontação dos vários interesses. As sugestões são feitas e no geral bem recebidas e aceita-se que não havendo recursos nem tudo é possível executar:

“Não, não se geram conflitos porque não se gera a confrontação dos interesses vários. Porque o conflito não é problema, se houver conflito, paciência, o conflito faz parte da vida.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“Não existem conflitos, as sugestões são sempre bem-vindas. Chega-se a um consenso possível porque nem tudo pode ser feito como seria desejável.” (Ent 5: presidente de junta)

## 5.7. Análise dos resultados no OP

### 5.7.1. Resultados da participação do cidadão

Analisa-se os resultados da participação dos munícipes no OP considerando três dimensões: democracia; gestão pública e eficácia.

**Figura 33 - Resultados da participação no OP**



Os resultados da participação são no contexto da **democracia** analisados na relação do cidadão com o poder. No OP, o cidadão pode influenciar o poder nas

decisões que este toma relacionadas com as prioridades de investimento dos recursos. A possibilidade que a participação dá de ouvir argumentos de vários actores permite muitas das vezes alterar a visão que os eleitos tinham de determinado problema e corrigi-la tendo em conta as sugestões dadas nos processos participativos.

Há a tendência para uma maior **eficácia** quando se conhecem os problemas que mais afectam as populações verificando as necessidades prioritárias:

“A participação permite ouvir muito mais argumentos, sentindo o efeito que os problemas têm sobre as pessoas, muitas vezes a visão que nós eleitos temos é alterada, é corrigida, relativamente ao problema que nós identificámos. Ao haver essa correcção do problema que está na visão dos eleitos, e o problema que efectivamente afecta as populações, ao haver uma correcção nesta visão, nós estamos por um lado a decidir melhor, e por outro lado, essa decisão aconteceu por influência e pela participação das pessoas. Este é talvez o aspecto mais significativo, embora possa não ser um aspecto muito relevante do ponto de vista quantitativo, isto é, não podemos medir efectivamente quanto é que vale a participação das pessoas de uma forma quantitativa, mas podemos observar que **a participação das pessoas tem influência decisiva nos processos.**” (Ent 1: presidente câmara).

“**A participação das pessoas influencia-nos** a nós, que temos em conta as suas sugestões, senão não valia a pena estarmos a perder noites, mas depois no momento da decisão lebramo-nos sempre, podíamos ter pensado numa outra rua mas as pessoas maioritariamente escolheram por outra, e fazemos essa.” (Ent. 2: poder executivo)

Ao nível da gestão pública o maior controlo que a participação possibilita tem maiores possibilidades de evitar a corrupção. Tendo em consideração a opinião dos interessados directamente nos investimentos a possibilidade de ir ao encontro das suas expectativas é maior.

Há um “capital” que é acrescentado quando se investe na participação. Há uma maior integração e formação das pessoas. É um processo educativo que trás aprendizagem e um maior compromisso com as decisões:

“Os governantes podem tomar e podem não tomar as melhores decisões, depende de quem representam. Porque a representatividade pode ser corrompida.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“Os benefícios da participação são os mesmos do que se formos comprar uma mobília para casa sem consultar ninguém e depois o resto da família não gosta. Por exemplo fazer em Palmela uma praça, as pessoas não sabem de arquitectura mas se lhes derem vários projectos a escolher há uma maioria que acerta. E se errar é assim mesmo, a democracia participativa é assim mesmo, não temos a certeza que tudo sai certo, muitas vezes vão errar, o tempo é que vai dizer se errámos ou não nas decisões que tomámos. Mas bom é termos decidido em liberdade e podermos voltar atrás e fazer de outra maneira, a vida é assim mesmo.” (Ent. 6: poder deliberativo)

“A participação das pessoas acrescenta, há um capital que foi acrescentado. Foi a pessoa que teve mais formação, foi a pessoa que teve mais capacidade de se inserir, foi a pessoa que teve mais capacidade de transmitir. Tudo isto é educação e é nela que nós temos de investir mesmo que não se vejam já resultados práticos e imediatos. Agora, a democracia participativa tinha um mais valia muito grande é que as pessoas aprendiam a participar, as pessoas não se alheavam, as pessoas estavam mais engajadas e mais comprometidas, e quanto mais comprometido e mais engajado estiver o povo mais ele está a escolher o seu próprio destino.” (Ent. 4: poder executivo)

### **5.7.2. Obras antes e depois da existência do OP**

As obras realizadas em Palmela não tiveram alterações significativas com a introdução do OP. Apenas em casos pontuais e por alguma pressão dos presidentes de junta se fazem algumas substituições de uma obra por outra. Apesar da auscultação à população, a decisão é da autarquia, continua em parte a ser no “terreno” que se decidem as obras porque se considera que para a população é tudo urgente.

É alegado como argumento o facto da legislação em Portugal não permitir que seja adjudicada uma verba para a população decidir obras, dado que seria uma minoria a participar, sendo esse papel atribuído aos representantes eleitos:

“Acho que não houve alterações de obras antes e depois do OP. Nalguns casos pontuais e conjugado com os presidentes de junta mas isso fazia-se sempre, na minha opinião, mudaram-se algumas obras. Se temos um orçamento de 30 ou 35 mil euros para fazer pequenas obras em vez de se fazer um parque infantil se as pessoas preferem fazer uma jardim ou o contrário, altera-se. Mas isso faz-se sempre nesta visão mais estratégica do que propriamente um processo tão apurado como se fazia em Porto Alegre em que uma fatia do orçamento ficava para o OP. Nós de acordo com a nossa legislação não é possível tirar uma fatia do orçamento para a população decidir porque senão caímos no risco de que quem decidia era aquela meia dúzia de pessoas que estava na reunião e não a população. E a população já votou num programa, já elegeu os seus representantes para a assembleia de freguesia, para a assembleia municipal e para a câmara municipal.” (Ent. 2: poder executivo)

“As obras antes e depois do OP são exactamente as mesmas. E se têm ás vezes pequenas alterações são mais por pressão dos Presidentes da Junta de freguesia, que são os homens que movimentam aquele quartel de votos e que é bom satisfazer. Quando assumimos o nosso mandato dizemos que havia falta de transparência e de participação dos munícipes.” (Ent. 4: poder executivo)

“Não houve alteração de obras com o OP. Temos de ir ao terreno ver o que é mais urgente porque para as pessoas é tudo urgente.” (Ent. 5: presidente da junta)

É igualmente referido o facto de as mesmas obras estarem orçamentadas de ano para ano e não se executarem sendo este factor apontado como descrédito para o processo do OP:

“A alteração é por defeito, é dizer no ano 2008 vamos fazer esta e esta obra, depois fez-se uma parte mas há uma série delas que não se fez. E vem outro ano e a mesma coisa, algumas estão mais de 3 anos orçamentadas e não se fazem.” (Ent. 6: poder deliberativo)

Os técnicos referem que a virtualidade do OP é mais por obrigar a um contacto com a população do que alteração ao nível das intervenções concretas que se fazem. Permite nas reuniões ouvirem as reclamações dos municíipes e registarem os problemas levantados mesmo que seja ao nível das pequenas coisas mas que afectam as pessoas no seu dia-a-dia:

“O OP veio disciplinar e obrigar as pessoas a, pelo menos uma ou duas vezes por ano, estarem em reuniões com a população, tem essa virtualidade.” (Ent. 10: técnico câmara)

“No serviço de planeamento e finanças o OP não trouxe alterações. Ao nível dos outros departamentos eu acho que tem importância porque faz por um lado, com que os dirigentes e os técnicos se possam deslocar à reunião, ouçam o município e possam registar os problemas levantados, que muitas vezes são problemas pequenos, que ao técnico que está no departamento pode passar despercebido, é mais ao nível dessas pequenas coisas que tem bastante impacto” (Ent. 7: técnico câmara)

“Eu concordo com o OP, até porque acho que as pessoas se sentem bem de ir às reuniões e de falar directamente com as pessoas do executivo. Agora, a maioria das reclamações em si, são reclamações praticamente já identificadas. Nesse aspecto, o OP em termos do nosso serviço, ou do conhecimento dos problemas, não nos trouxe grande novidade. A única novidade do OP é as pessoas estarem a interagir com o executivo.” (Ent. 11: técnico câmara)

O papel do OP acaba por ter mais impacto ao nível das informações que possibilita passar para a população, quer ao nível do orçamento quer dos problemas do concelho do que a alteração ou efectiva realização de obras que se possam dizer que saíram do OP:

“O OP parece-se que tem o papel de informar a população sobre algumas coisas do orçamento que ela não conhece. A população conhece a sua rua e algumas mais interessadas conhecem o seu bairro mas o concelho em si não conhecem, os serviços conhecem mais em detalhe. O que o OP possibilita é que as pessoas possam fazer chegar as suas preocupações ao executivo e este explicar ou registar e verificar junto dos serviços da sua importância. E ao mesmo tempo explicar quais são as medidas que vão ser tomadas e na sua inclusão ou não no orçamento. Esse papel é importante de explicar às pessoas porque se faz ou não se faz.” (Ent. 6: técnico câmara)

### **5.7.3. Qualidade de vida**

Não tendo alteração significativa ao nível das obras executadas o OP também não afecta directamente a qualidade de vida das pessoas.

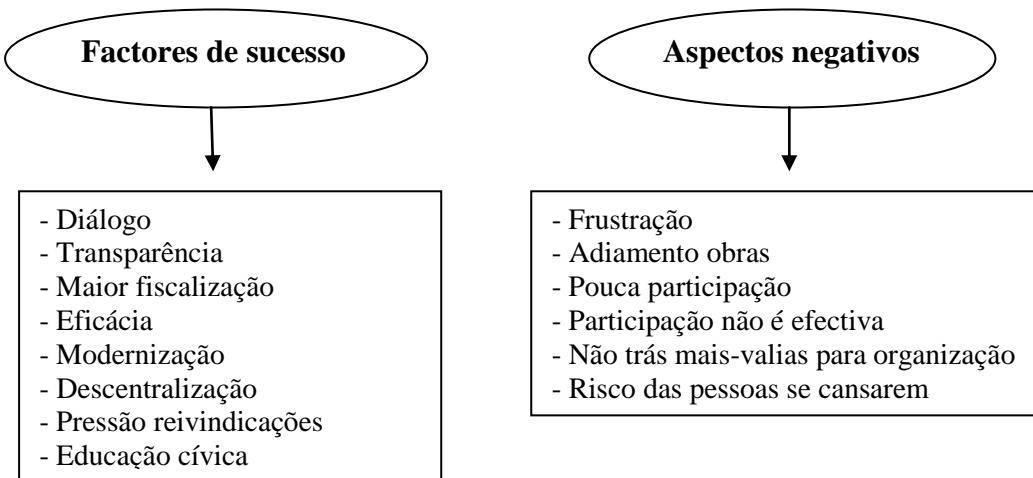
Há um discurso por parte do executivo de que existe uma preocupação dos eleitos de melhorarem a qualidade de vida mas ela é realizada através de uma planificação estratégica do concelho e não com as pequenas reclamações que fazem parte do OP:

“O que nós queremos mesmo é que a população tenha mais qualidade de vida e que o nosso desempenho se reflecta e seja conhecido pela maioria da população e que a sua vida melhore. Mesmo que não melhore este ano há uma visão estratégica que a curto médio prazo este concelho dê um salto, há aqui estas diferentes visões e não apenas a questão daquelas reclamações do OP da estradinha e do buraquinho que se fala nessas reuniões.” (Ent. 2: poder executivo)

#### 5.7.4. Factores de sucesso e aspectos negativos do OP

Os **factores de sucesso** associados ao OP de Palmela revelam uma preocupação com aspectos relacionados com a modernização administrativa que, como já se referiu, passa por uma maior abertura de diálogo entre a administração e os municíipes, transparência, descentralização, etc. Os **aspectos negativos** estão relacionados com a organização interna do OP que levanta questões como a frustração com o processo, pouca participação, adiamento de obras:

**Figura 34 - Factores de sucesso e aspectos negativos do OP**



O diálogo entre a administração e os municíipes é considerado como um factor que tem em vista a resolução de problemas:

“OP permite ter um nível de diálogo com a administração no local, ou seja, conhecer os eleitos, conhecer os técnicos, dirigir-se à câmara com o interlocutor para a resolução dos problemas.” (Ent. 1: presidente câmara)

A transparência significa uma maior abertura da administração no dia-a-dia. Isso implica uma maior eficácia na medida em que tem de existir a capacidade de dar resposta à participação do munícipe o que exige uma preparação mais cuidada do trabalho que pode ser sujeito a uma fiscalização a qualquer momento:

“Os pontos fortes a maior transparência da gestão pública, uma maior participação do munícipe na fiscalização, maior capacidade para controlar as coisas, e também uma maior eficácia da nossa gestão, porque há mais cuidado, porque temos de prestar contas não só de tempos a tempos mas todos os dias.” (Ent. 3: poder executivo)

A modernização assenta na ideia de uma maior abertura da administração ao cidadão. Neste sentido, o OP é visto como um instrumento que possibilita esta abertura mais do que como uma forma de gestão. A preocupação transmitida com as possibilidades do OP relacionam-se com a comunicação, é mais um espaço para divulgar investimentos e os motivos da falta de meios para fazer mais:

“Se considerarmos a modernização como a facilidade do cidadão se aproximar da administração, podemos ver o OP como um instrumento de modernização. Mais do que uma forma de gestão o OP é uma forma de levar a administração ao cidadão e recolher a sua opinião. Modelo deve continuar porque tem a virtualidade de aproximar o cidadão da administração, partilhar as preocupações da insuficiência de meios, o publicitar os investimentos que estão a ser feitos.” (Ent 7: técnico câmara)

A preocupação com o criar um espírito crítico através da educação para a cidadania é considerado um factor positivo do OP. A população ao ser chamada a participar nem que seja só para ouvir aprende e apercebe-se dos problemas dos outros e da própria administração e criar esse hábito é importante em termos de democratização da relação do poder com os cidadãos:

“Sim, vejo aspectos positivos no OP, não estamos numa sociedade a preto e branco. Acho que apesar de tudo com influências directas ou indirectas a população é chamada. Se calhar se for para lá outro poder a população até se revolta dizendo “antigamente ainda vinham cá dizer o que é que faziam, está a criar um hábito, está-se a formar qualquer coisa e isso tem valor. (...) Agora, devia-se ter a obrigação de cuidar disto, as reuniões de câmara até deviam ser frequentemente aqui e acolá porque estamos a fazer escola estamos a ensinar as pessoas. Isto também é participativo. Se eu estou a falar a doutora está a ouvir isso não quer dizer que não esteja a participar. As pessoas que vão até podem não dizer nada mas ouviram, estiveram a participar mais que não seja para criticarem, criou espírito crítico e ao criar espírito crítico estamos a criar liberdade de pensamento.” (Ent. 4: poder executivo)

“É útil o OP, por permitir ao cidadão pronunciar-se, e ser ouvido. E termos de uma democratização da relação entre o poder com os cidadãos, é óptimo” (Ent 15: liderança associação)

A pressão reivindicativa junto do poder para executar obras que a população considera necessárias é considerada como um factor positivo que a existência do OP possibilita:

“A vantagem do OP é poder chamar a atenção de obras que devem ser feitas. Tendo persistência a câmara acaba por executar. Porque se não houver de facto essa participação e de reivindicação nesses locais e perante as pessoas que têm a responsabilidade política de responder perante os munícipes, era mais difícil vir a obter resultados.” (Ent 18: liderança associação)

**Os aspectos negativos** do OP de Palmela revelam a insatisfação de não cumprir com as propostas que são discutidas e partilhadas com as pessoas. Ao existir uma interacção de uma forma mais directa, um maior controlo e frustração por parte das pessoas de não verem realizadas as obras solicitadas o que pode com o tempo fazer diminuir a participação:

“Efeitos negativos são que este processo implica uma enorme responsabilidade de partilhar com as pessoas opções, que quando não são cumpridas acarretam uma frustração muito grande. O nível de conhecimento que as pessoas têm é muito maior e por isso o nível de controlo e das exigências também é muito maior.” (Ent. 1: presidente câmara)

“Os pontos fracos têm a ver com as expectativas criadas e depois não são consumadas o que pode dar origem à diminuição da participação no processo do OP.” (Ent 3: poder executivo)

“Há que ter cuidado, há obras que aparecem para este ano 2006, por acaso não são feitas, no outro ano já aparece para 2008 e isso causa frustração nas pessoas.” (Ent. 9: técnico câmara)

“Este ano fui a uma série de reuniões do OP e o problema levantado era este: está orçamentado uma série de vezes mas os senhores não cumpriram. Depois enchem as reuniões com uma série de técnicos da câmara e mais uma dúzia de pessoas que não sabem bem ao que vão. Quero dizer vão queixar-se de coisas não vão propriamente para participar no OP. Pessoas que intervinham para falar no cocó doa cães, nos passeios, no promotor imobiliário que prometeu fazer aqui e não fez, isto não tem nada a ver com o OP. Quero dizer, as pessoas nem sabem para que é a reunião. O processo devia levar à discussão colectiva dos interesses, é assim no Brasil. E depois são as verbas, tem de começar numa percentagem, e ir habituando a essa discussão e a coisas com mais valor.” (Ent. 6: poder deliberativo)

Relaciona-se a frustração da falta de cumprimento das obras orçamentadas de ano para ano com a forma como é desenvolvido o OP, ou seja, com os seus objectivos e metodologia. Não existe uma relação entre as solicitações da população no processo participativo e o resultado final expresso de forma clara no orçamento sendo que a participação das pessoas pouco alterou as propostas iniciais. O facto das

populações poderem decidir, nem que fosse uma obra por freguesia, já é considerado um aspecto motivador para a participação:

“Aqui em Palmela faz-se uma coisa chamada Orçamento Participativo que em termos de fundo e de pensamento é um exercício louvável mas que nós, o PS, se tem manifestado contra não pela sua essência mas pela sua forma. Porque efectivamente, para as populações participarem e se sentirem motivadas a essa participação têm de ter a sensação de que o seu querer vem expresso no resultado final do exercício de participação. A maior parte das vezes se não a totalidade, quando o orçamento vai para discussão ele já está consolidado nas suas bases, também porque os orçamentos têm que obedecer a determinados quadros económicos e limitações financeiras. Então o que acontece é que a maior parte da população que vai intervir tem a sensação que da sua intervenção não de vai fazer nada porque o que estava ficou e pouco foi alterado.” (Ent. 4: poder executivo)

“Não sei se o desgaste ou melhor não sei se o tempo que levamos a trabalhar no OP trás o retorno mas temos de o pensar como uma das componentes da democracia participada dos cidadãos do nosso concelho. Nós não fomos eleitos só para discutir os tostões do OP, temos de discutir as questões estratégicas para este concelho, o Plano Director Municipal, os Planos de Pormenor desta ou daquela área como a carta educativa para o concelho de Palmela.” (Ent. 2: poder executivo)

“Em termos de ordem prática, da resolução dos problemas efectivos da população, não são muito visíveis com o OP. Não vejo a correspondência tão evidente e tão imediata como parece sugerir quer pelo nome, quer pela metodologia, quer no objectivo explicitado. Encontrar uma forma de incluir efectivamente as pretensões do município no orçamento. Porque quem vai às reuniões de um OP, vai na convicção de ser ouvido de para que as suas pretensões, as suas dificuldades, sejam incluídas no OP. Se o resultado dessa participação é zero, ou quase zero, então para que é que lá foi?” (Ent 14: liderança associação)

“O OP devia ter mais pessoas. Para chamar mais pessoas devia haver uma obra para ser deliberada pelo OP. Aí as pessoas tinham uma intervenção decisiva. Decidir por exemplo uma por freguesia.” (Ent 16: liderança associação)

Os membros da Comissão Técnica do OP da CMP, em reunião realizada para fazer o balanço do OP em 2006, acrescem como **pontos fortes**: reconhecimento nacional e internacional do OP; oportunidade da população mais desfavorecida contactar directamente com os eleitos e exporem os seus problemas; melhor conhecimento da realidade local; maior envolvimento e proximidade das pessoas; mais informação dada aos municípios pela câmara; aumento da participação activa da população do concelho.

Como **pontos fracos**: a falta de articulação a nível interno (definição de objectivos; estrutura; processo descontínuo); ameaça da credibilidade do processo ao longo do tempo por se colocar as mesmas coisas à discussão e pelas restrições financeiras; desgaste do processo evidenciado pela diminuição da participação; dificuldade de explicar a necessidade de reprogramação anual dos investimentos (que decorre das dificuldades financeiras).

Deixam, algumas interrogações que revelam a existência de dúvidas sobre os resultados e consequências da participação do cidadão no OP: o OP é um fim em si mesmo para aumentar a participação ou pretende também ser um meio para melhorar a gestão?; quais as consequências dos resultados da participação do OP?; deve-se passar capacidade deliberativa para as pessoas?; será que o processo do OP consegue gerir as expectativas do cidadão?; como é que a estrutura envolve os trabalhadores?; OP tem encaminhado as questões para o nível local, onde ficam as questões estratégicas?; se há frustrações com a participação, como medir as frustrações da não participação?

## **REFLEXÃO SOBRE OS FACTORES EXPLICATIVOS DA PARTICIPAÇÃO**

Este ponto pretende analisar os factores explicativos da participação e os aspectos que permitem mantê-la ao longo do tempo de uma forma organizada e com eficácia ao nível dos resultados do Orçamento Participativo.

Considera-se que este contributo é útil para ajudar a compreender a perspectiva de quem tem o poder nos processos participativos e os resultados que se obtêm face às opções e interacções que se estabelecem entre os diversos actores.

### **1. Democracia**

O reforço da democracia através da participação é um dos aspectos a considerar para explicar a iniciativa do OP. Tanto o Brasil como Portugal viveram regimes ditatoriais e autoritários num passado recente, ainda vivo na memória destas sociedades. Durante largos anos, a participação política foi nestes regimes vedada à maioria da população. A importância dada à democracia como regime político é um dos factores apontados como explicação para o investimento em políticas de participação por parte dos governos locais:

“A democracia representativa no Brasil tem uma importância grande porque nós tivemos vinte anos de ditadura militar onde houve a superação dessa forma de participação política. O facto de ter um presidente eleito, ter deputados, enfim, o povo puder votar, escolher os seus dirigentes, os seus representantes, tem uma importância política na nossa história.” (Ent. 7: poder executivo BH)

“Vivemos um período de ditadura longo em Portugal e a participação que se viveu logo após o 25 de Abril demonstra o quanto a democracia era importante para o povo.” (Ent. 2: poder executivo Palmela)

O factor histórico associado aos regimes ditoriais é apontado como tendo consequências contraditórias no desenvolvimento da democracia nestes países. Se por um lado, é referida a importância da liberdade de expressão manifestada sobretudo na escolha dos representantes políticos através do voto, por outro lado, parece reconhecer-se a limitação cultural de uma ausência prolongada de tradições participativas no âmbito associativo, assim como, a ausência de uma cultura de democracia directa, que terá como consequência a dificuldade de a implementar, sendo ainda uma minoria da população que efectivamente participa:

“Nós não temos uma tradição democrática de associativismo e cooperativismo. Se você ler a nossa história do Brasil nós não temos essa cultura. Aqui em BH o primeiro prefeito eleito pelo povo foi em 1951. A nossa cidade foi fundada no início do século passado. Depois nós tivemos o golpe militar que ficámos de 1964 a 1986, que os prefeitos eram nomeados, não eram eleitos pelo povo. Só depois de 1986 é que tivemos o prefeito eleito pelo povo, então não temos uma cultura de democracia directa.” (Ent. 2: poder executivo BH)

“Eu vivi o 25 de Abril intensamente e não foi para isto que trabalhei foi para a construção de um país novo. Eu imaginava que iríamos trabalhar nas comissões de moradores, nas comissões sindicais, nas colectividades, imaginei que o nosso trabalho ia ser permanentemente a construção de um país novo e com resultados à vista. Mas como muitas vezes as pessoas participam num processo e depois são desmotivadas, não se constrói nada daquilo, muda-se as leis, e volta tudo para trás, é claro que entramos num processo de desmoralização e de desmotivação que não ajuda ninguém e andamos sempre a remar contra a maré.” (Ent 2: poder executivo Palmela)

A democracia directa mesmo em comunidades mais pequenas está presente apenas num primeiro momento. Quando é necessário tomar decisões colectivas que impliquem discussão, acordos, cedências em relação às obras a executar e acompanhar, no caso do OP, recorre-se à figura da representação que funciona como mediadora dos interesses dos vários actores.

Reconhece-se que as dificuldades de decidir com uma participação numerosa são uma realidade em qualquer processo participativo assim como a importância de ter os conhecimentos e informação necessária para tornar as decisões eficazes. Parece evidente que não se pode colocar à discussão questões sobre as quais as pessoas não têm os conhecimentos adequados. A perspectiva é colocar à discussão questões que as populações conheçam e recorrer à formação como forma de aumentar os

conhecimentos e competências investindo desta forma em processos participativos mais qualificados:

“ Existe uma representação da comunidade. Uma democracia directa com muita gente é difícil.” (Ent. 2: poder executivo BH)

“Há sempre representação, a democracia directa ela é utópica. Mas é um objectivo, vamos persegui-lo, e mesmo que não consigamos alcançá-lo quanto mais próximo dele nós estivermos, em condição melhor a sociedade estará também, creio eu.” (Ent. 22: técnico BH)

“É um desafio dos processos participativos, porque exigem uma transmissão de conhecimentos, de formação, para que as deliberações sejam mais efectivas e mais substanciais. Esse limite de todos participarem na verdade todos os processos participativos terminam com uma delegação.” (Ent. 7: poder executivo BH)

“A representatividade tem sempre de haver. Também não podemos ir para o extremo de que qualquer decisão tem de ser o cidadão a tomar.” (Ent.6: poder deliberativo Palmela)

Reconhecida a inevitabilidade da representação são lhe apontadas limitações, sobretudo, no que se refere ao acesso dos diferentes grupos sociais ao poder.

A primeira limitação é a dependência do cidadão pela mediação através de intermediários que tenham mais acesso ao poder. Em vez de uma igualização de oportunidades, reproduzem-se as desigualdades sociais, dado que existem grupos que têm mais influência junto do poder, quer pela capacidade económica quer pelo domínio da informação, e têm por isso um maior acesso a uma representatividade dos seus interesses:

“O espaço público, ele é dominado e controlado por alguns sectores da sociedade, cabendo à população participar só do processo eleitoral, votando. E, sempre que ela tiver algum interesse, vontade, necessidade de participação no serviço público, ela precisa de fazer isso mediada por representações, seja por parlamentares ou grupos económicos.” (Ent. 10: poder legislativo BH)

“Na representação política há grupos sociais que são mais beneficiados que outros, porque aí pesam muito a capacidade de influência política que alguns sectores da sociedade têm. Normalmente, você tem claramente defensores de interesses específicos, isso é uma questão que afunila um pouco, a democracia representativa ela permite que o interesse que não é tão explícito não seja atendido e que interesses particulares eles sejam garantidos dentro de uma casa legislativa. E isso porquê? Porque há grupos que têm influência, têm poder económico, têm domínio de informação e conseguem dessa forma constituir a sua representação, dessa capacidade diferenciada dos segmentos que não têm, por isso a questão da democracia directa ela ajuda a contrabalançar também essa desigualdade.” (Ent. 7: poder executivo BH)

Esta consequência que a representatividade potencia vem ao encontro do que refere (Cabral, 1997): que a equidade vigente numa determinada sociedade condiciona, estruturalmente, o seu posicionamento perante o poder político. Quanto mais negativa for a avaliação da equidade social, maior será a tendência para o distanciamento perante o poder e para o retraimento perante o exercício da cidadania, em particular a participação associada na vida pública. Por outro lado, sabemos que “as dificuldades da participação são várias: de ordem cultural, a nível das culturas de serviços e utentes; de ordem organizacional, instabilidade das associações, dispersão dos habitantes, mutabilidade dos contextos problemáticos, etc.” (Guerra, 2006:8).

A segunda consequência da limitação da representatividade é o empobrecimento da democracia como regime político dado que a sua filosofia assenta na participação política. A representatividade sem participação não representa os objectivos da democracia potenciando o poder absoluto sem referências do que realmente os representados querem e necessitam:

“Em termos históricos, e na história recente, vimos, que a democracia representativa dá para tudo. Pessoas que prometem coisas e não fazem, coisas que se fazem que não foram prometidas. Portanto, a democracia representativa é uma espécie de “carta em branco” para os eleitos.” (Ent. 6: poder deliberativo Palmela)

“Eu considero que a democracia assenta basicamente na participação do cidadão, se não houver participação do cidadão pode eventualmente ser chamada democracia mas obviamente que é uma democracia mitigada e que de certa forma não cumpre os seus objectivos. O problema está sempre no mecanismo da participação. Podemos chegar aos mecanismos meramente formais de termos só uma participação representativa o que é o caso da própria assembleia que é uma amostra representativa da sociedade mas que obviamente não se esgota aí porque se calhar há pessoas que não se revêem naquelas forças políticas e que continuam a ser população na mesma.” (Ent. 4: poder executivo Palmela)

Os motivos da opção por complementar a democracia representativa com a democracia directa vêm ao encontro do reforço da democracia através da possibilidade dos vários actores sociais, em particular, os grupos normalmente excluídos do poder, se organizarem para recuperar a sua capacidade de intervir no seu destino, nas decisões que os afectam.

Questiona-se o monopólio do Estado sobre a gestão da coisa pública e a necessidade de construir espaços públicos não estatais. É afirmada a importância do

controle social sobre o Estado, nomeadamente ao nível da transparência dos gastos de recursos escassos:

“Agora, a combinação de processos de democracia representativa e de democracia de participação directa ela vem no sentido de fortalecer a democracia até porque toda a luta de redemocratização do país, ela sempre vem junto a uma perspectiva de fortalecer os concelhos, de fortalecer a participação directa, (...) de fazer um acompanhamento das finanças locais numa maior transparência e através da participação alcançar novos horizontes. Então, a democracia directa é complementar mas é subjacente, uma ideia mais radical de democracia.” (Ent.7: poder executivo de BH)

“A democracia representativa no fundo, em muitas matérias, limita-se a ter a palavra dos cidadãos através do acto eleitoral, e nós achamos que a democracia representativa pode obviamente ser enriquecida com uma participação mais directa dos cidadãos e com isso atingir melhores níveis de desenvolvimento local. O desenvolvimento local acontece por via de opções que são feitas através dos eleitos, dos órgãos representativos das populações, mas acontecem com mais rigor, enfim, com mais relação com os problemas se envolver os cidadãos directamente.” (Ent.1: Presidente de Palmela)

Apesar de se reconhecer que a participação pode conferir uma maior legitimidade às decisões, os eleitos referem que se deve precisar os temas a debater por parte do cidadão, isto é, defendem a limitação das questões a decidir.

Fica em aberto uma questão, a qual discutiremos mais adiante, que é: ao pedir a participação das populações o que realmente se legitima as pessoas a decidir, ou seja, sobre que questões e problemas se reflecte na prática a sua intervenção?

No processo do OP, verifica-se que os eleitos têm sempre mais poder até porque decidem que assuntos devem ser colocados à decisão do cidadão.

Nos aspectos que têm a ver com direitos e que são temas que suscitam atitudes conservadoras por parte de alguns sectores da sociedade o papel do Estado deve ser o de decisor, garantindo a integração, o debate e o consenso:

“A participação serve precisamente para consolidar o processo democrático e conferir maior legitimidade às decisões. A democracia é um direito de todos e o povo deve participar”. (Ent.1: poder executivo de BH)

“Há temas que devem ser discutidos amplamente para tornar mais legítimas as decisões mas a decisão é dos eleitos, por exemplo questões como o aborto ou casamento entre homossexuais tem por detrás muito o conservadorismo das pessoas. Agora deve haver um debate para ganhar ideologicamente a população para essas questões (...). Há princípios essenciais, de direitos humanos, de que o mínimo seja sustentado através de lei e o Estado tem esse papel.” (Ent 7: poder executivo BH)

“A democracia participativa que é muito mais vasta do que o OP tem um papel de educação cívica do cidadão. O cidadão habitua-se a intervir naquilo que lhe diz respeito e isto dá tanto para o poder local como para o poder central. À medida que o cidadão se torna mais intervettivo e que deve defender os seus interesses então a batota é mais impedida.” (Ent. 6:poder deliberativo Palmela)

Há a realçar que a participação política pode resultar mais da acção mobilizadora dos grupos e das elites do que da iniciativa individual dos cidadãos. De facto, a participação política pode entender-se ora como indicador de desenvolvimento político ora como instrumento mediante o qual as elites, que exercem ou desejam exercer o poder, procuram mobilizar os cidadãos tendo em vista a sua própria legitimização:

“Acho que a participação popular, que a gente fala participação cidadã às vezes ela é muito romântica na nossa fala mas eu não sei até que ponto é que a gente realmente legitima as pessoas para estarem participando, dando palpites e fazendo intervenções na política que a gente idealiza porque acho que a gente fica muito aguerrido, vamos dizer profissionalmente a gente fica muito tapado. Então, quando eu faço projecto, elaboro e defendo essa bandeira, é difícil escutar alguém a dizer: mas eu não acredito nisso, quero outra coisa. Então, às vezes vou observando nas experiências de participação no Brasil e vou percebendo que hoje é feio se você falar que não deixa a comunidade participar.” (Ent. 17: técnico BH)

A ideologia pode ser vista como um factor explicativo da participação, sendo identificada com a postura que os partidos políticos adoptam na relação com o poder e com as classes sociais. São diferenciados os partidos mais próximos da classe dominante como sendo os mais afastados das políticas de participação e os partidos mais próximos das classes dominadas como os mais activos na adopção de políticas participativas dando prioridade à participação das camadas populares.

Esta atitude de privilegiar os mais desfavorecidos prende-se com uma postura já referida por Touraine (1994) que é a do Estado democrático reconhecer aos cidadãos menos favorecidos o direito de agirem, dentro da lei, contra uma ordem desigual de que o próprio Estado faz parte.

Só um partido que reconheça que o Estado deve limitar o seu poder porque reconhece que a ordem política tem também como função compensar as desigualdades sociais é que acciona políticas que confirmam poder de decisão ao cidadão:

“Há de facto uma relação entre a ideologia e os partidos políticos. Os partidos que têm um compromisso ideológico com o poder, a classe dominante e os partidos ideológicos de esquerda que têm, mais um compromisso com a classe que é dominada. Tanto é que estes processos de participação começaram-se só a fazer com o Partido dos Trabalhadores que sempre tentou apresentar um projecto mais para a maioria, que contemplasse a população que antes não participava”. (Ent.7: poder executivo BH)

“Temos de pensar na questão da ideologia do governo de BH. É uma democracia participativa de um governo democrático popular do Partido dos Trabalhadores. E dentro da óptica de governo desse partido, de centro esquerda, há um incentivo à participação das camadas populares, uma gestão participativa. Uma forma das pessoas estarem participando das acções do governo. Uma representatividade, uma autonomia dada às camadas nitidamente populares. Não que exclua o resto mas a prioridade é a participação das camadas populares.” (Ent.16: técnico BH)

Aqui está, ainda, presente a perspectiva de uma vertente ideológica que diferencia os partidos e, reconhece-se que não é indiferente o partido que está no governo para accionar políticas de participação que tenham como objectivo mobilizar as populações mais desfavorecidas:

“A representação de interesses não é indiferente ao partido que está no governo porque nós temos um pacto político onde alguns partidos representam mais claramente o poder, interesses mais privados e outros partidos defendem interesses mais colectivos têm um compromisso com uma plataforma mais democrática que represente mais a maioria. Agora temos vários partidos e essa partidarização ficou mais complexa e muitas vezes não se percebe qual a real diferença de um partido para o outro o que não quer dizer que não exista essa diferença mesmo do ponto de vista ideológico. (Ent 7: poder executivo BH)

A análise actual sobre os partidos políticos tende a considerar que estes têm um papel mais procedural e governativo, isto é, com uma maior preocupação de aceder ao poder do que representativo de interesses sociais diferentes. É evidenciada a realidade de que no passado recente havia um grande debate ideológico que foi sendo desvalorizado a favor de uma luta eleitoral pelo acesso ao poder (Mair, 2003).

De facto, uma vertente do poder executivo questiona se existem diferenças significativas de um partido para o outro, podendo estar presente a percepção de alterações recentes no papel social e político dos partidos:

“Eu algumas vezes penso e medito se de facto o modelo de partidos políticos que temos está actualizado em relação à evolução que a sociedade foi tendo e até os modelos político-institucionais foram-se alterando, por exemplo, na nossa Europa com agrupamentos e mecanismos diferentes, com visões diferentes. Pergunto se os partidos estão actualizados em relação à sociedade? Mas não se sabe ainda outra forma de participar que não sejam os partidos entendidos como um grupo, uma associação de pessoas que têm um projecto comum e têm uma ideologia. E aqui quando falamos em ideologia caímos noutra situação em que depois de na Europa termos passado por anos em que ideologicamente houve um grande debate, um grande aprofundamento, passámos para uma situação em que as ideologias foram

sendo desvalorizadas e foram postas de parte em relação a uma luta meramente eleitoral. E isto esvazia um bocado o conteúdo dos partidos porque os partidos deviam assentar em filosofias de sociedades portanto em ideologias, portanto, um problema é o funcionamento dos partidos. Este problema do esvaziamento dos partidos ocasionou também uma praxis política da parte de alguns políticos e dos políticos no seu todo que levou a sociedade a duvidar dos próprios políticos e até a descredibilizar o acto político.” (Ent.4: poder executivo Palmela)

Parece claro, que o desenvolvimento de políticas de participação depende da vontade política e do compromisso de um programa para o fazer. É igualmente, reforçada a vertente ideológica como um factor diferenciador: contrariar a passividade das pessoas conferindo a cada actor um processo mais autónomo.

Apesar das alterações apontadas ao papel dos partidos pode-se concluir que estes continuam a ter a potencialidade de influenciar a mobilização para a participação social. Facto, que pode ser explicado pelo acesso ao poder que os partidos têm, pela sua capacidade organizativa, de liderança e pela história que marca a luta dos partidos pela democracia e por melhores condições de vida para as populações:

“É importante a existência de um partido que motive a participação porque a perspectiva que nós temos é que tudo depende da vontade política e vontade política é isso ter um compromisso, ter um programa, ter uma perspectiva da defesa dos interesses da maioria e a ideia de combate aos privilégios que sempre teve no país. Só a partir de uma plataforma, de um programa de esquerda que vise implementar a participação que a própria lei não exige e que de certa forma abre algum poder aos próprios eleitos ao nível do executivo. No caso do legislativo seria também essa ideia de abrir mão de representação de interesses entre o executivo e a população e premiar a participação da população. Ela deixa de ser passiva e vai ter outro papel como actor mais autónomo”. (Ent. 7: poder executivo BH)

“O apoio do partido é fundamental. Foi preponderante o Partido dos Trabalhadores para a implementação do OP. Essa aglutinação de ideias do Partido dos Trabalhadores ajudou porque dentro do partido já existia uma democracia directa, existia muito conflito precisamente porque há debate de ideias (...). É necessário trazer novos líderes com novas ideias.” (Ent. 2: poder executivo BH)

Por outro lado, parece evidente a importância da máquina partidária para implementar políticas de participação que exigem organização e uma direcção com normas e regras que sustentem no longo prazo os processos participativos. Existem quadros de várias áreas de intervenção (economia, sociologia, geografia, etc) que no âmbito da militância partidária no Partido dos Trabalhadores contribuíram para “desenhar” o processo metodológico de participação no OP.

Pode-se igualmente evidenciar a preocupação com as lideranças partidárias. O espaço local, funciona frequentemente como uma escola de lideranças políticas e como alargamento de bases eleitorais.

“É importante o apoio do partido que governa senão seria muito difícil implementar um modelo destes. Porque o prefeito tem uma força política e essa força tem de combinar com essa opinião, senão quem é que vai dar sustentabilidade? É a força e os aliados para dar sustentabilidade num programa dessa natureza para governar a cidade e deixar as coisas sem descambar, sem virar bagunça. É participar dentro de uma normativa, dentro de uma direcção, dentro de uma directriz.” (Ent.5: poder executivo BH)

“É importante o partido para mobilizar a população porque é uma ideologia do partido. Se for um partido de direita, liberal, ele não vai fazer a defesa dessa forma. Ele defende a livre iniciativa, o desenvolvimento económico mas ele não se preocupa em dotar a camada popular de poder de articular com política, ele não se preocupa com isso.” (Ent.18:técnico BH)

Verificou-se que se acentua no discurso relacionado com a participação do cidadão a valorização da vertente pedagógica. Para existir um exercício pleno da cidadania a participação tem de ter um carácter educativo, formativo. Em particular, pessoas com uma escolaridade reduzida ou mesmo sem escolaridade devem ter acesso a cursos de formação que aumente a sua capacidade de intervenção: ao nível da exposição das suas ideias; diálogo com as outras partes e negociação dos vários interesses são aspectos a reforçar nos processos participativos.

Realça-se igualmente, a necessidade de dar informação à população sobre o funcionamento do poder municipal; conhecimento da máquina administrativa e da linguagem técnica, o que torna mais transparentes os processos.

A qualificação que as pessoas obtêm através da participação confere-lhes um papel mais activo e aumenta o seu poder. O facto de as pessoas participarem também se traduz numa maior responsabilização de ambas as partes, serviço público e cidadãos. O carácter “educativo” que a participação pode ter é visto como um factor motivador para o poder accionar políticas que visem cumprir este objectivo:

“Na verdade, os processos de participação através do OP, dos concelhos, dentro do espírito da democracia directa, para além das possibilidades de acesso que o cidadão tem às deliberações sobre investimento, a transparência, significa a possibilidade do exercício de uma forma mais plena da sua cidadania, é um processo que tem também esse carácter educativo, formador, da constituição do cidadão enquanto um ser actuante, retira de certa forma o poder que é concentrado nas elites, na classe dominante, nos governos que no geral vêm dessa classe, consegue fazer um mínimo nessa questão, possibilita o acertamento do cidadão comum aos processos da política. Por isso ele é um processo tão valorizado, por esse

processo também da formação política, do exercício mais pleno da cidadania.” (Ent.7: poder executivo BH)

“Queríamos fazer com que a população entendesse um pouco mais qual é que era a forma de funcionamento do poder municipal porque até então era um negócio muito desconhecido para a população, conhecer um pouco por dentro a máquina administrativa, ver um pouco como funcionava, uma vertente pedagógica.” (Ent. 10: poder legislativo BH)

A relação entre os técnicos e o trabalho que desenvolvem para a comunidade enriqueceu com a mais-valia que trazem da informação que o debate com a população permite e ao mesmo tempo têm o papel pedagógico de “formar” o cidadão sobre os projectos de obras a realizar. Houve a necessidade de uma aprendizagem por parte dos técnicos de trabalhar com as populações sendo este um carácter inovador do processo participativo do OP:

“A parte pedagógica é muito interessante, no início os técnicos, engenheiros quando iam conversar com as comunidades, eles diziam, o que é que nós vamos conversar eles não entendem, mas com a evolução do processo a gente percebeu que em pouco tempo essas comunidades já falavam a linguagem dos técnicos e engenheiros, falavam a jusante e a montante, usavam para as diversas demandas a linguagem de muitas das técnicas utilizadas na construção.” (Ent. 6: poder executivo BH)

É reconhecido que a informação permite às pessoas obterem conhecimento para participar nos processos públicos que a todos dizem respeito. Só com esta qualificação é possível pedir às pessoas que passem de uma atitude passiva de assistentes para uma atitude mais activa de intervenientes com responsabilidades:

“A participação é importante principalmente para a qualificação das pessoas. Com a participação as pessoas passam daquele momento passivo da pessoa que simplesmente assiste o tempo todo, ela passa para um reivindicador, ela passa a conversar de igual para igual, ela passa a perceber que ela tem direitos. Ela passa a ver que o outro que está do lado de lá que é a prefeitura, não tem assim um poder tão grande, que foi ela que deu mesmo esse poder. (...) A participação faz com que a pessoa se responsabilize, caso contrário ela entra em casa e ignora totalmente o que está acontecendo. Se você não participar e ignorar o que está à sua volta acaba que os outros acabam tomando conta de você.” (Ent.21: técnico BH)

“Se forem informadas as pessoas passam a ter conhecimento. Eu posso não ser um especialista de obras da construção civil mas se me informarem dos problemas que a obra tem, dos dados, dos riscos que corre desta ou desta maneira então eu passo a ser um cidadão já com algum conhecimento para tomar decisões. (...) O processo de conhecimento é um processo longo numa sociedade é preciso que uma sociedade esteja informada. Mas repare no tempo por exemplo que se demora a fazer um aeroporto, são muitos anos e dava para um esclarecimento muito grande.” (Ent.6: poder deliberativo Palmela)

## 2. A acção social padronizada como factor da eficácia da participação

A acção padronizada pressupõe a ordenação da acção social importante para manter a ordem social. No caso do OP, a eficácia da participação depende da adaptação de um desenho institucional que assegure a organização e estruturação da participação.

A cooperação dos diversos actores nas diferentes áreas de actuação e na organização administrativa do processo: cadastrar, credenciar, etc, é fundamental para assegurar a eficácia de uma participação numerosa:

“A regional inteira ajuda nas plenárias porque participa muita gente. Vai a saúde, educação, fiscais, todo o mundo vai. E tudo é acompanhado pela secretaria, do começo até ao fim. Nós tivemos cerca de 70 a 90 funcionários em cada plenária. Você tem de cadastrar o povo, tem de credenciar, tem de entregar o crachá. Tudo isso é a prefeitura que organiza. Esse custo não é alto por causa do retorno que ele dá para o poder público. Porque ele abre as portas para conversar, discutir, analisar e chamar o povo, aproximar. Então o retorno é muito forte porque ele une o povo com a prefeitura, ele une as vontades, ele trás para perto da prefeitura o povo.” (Ent.5: poder executivo BH)

A eficácia da acção parece ser medida não só pelo número de participantes mas pela aproximação da população à autarquia o que tem um peso político e administrativo importante já que se obtêm projectos mais elaborados quando se debate e argumenta com a população.

Ao nível da eficácia da acção as estratégias dependem do desempenho, ou seja, da possibilidade de mobilizar os recursos necessários para atingir os objectivos e da eficácia do desempenho, ou seja, da capacidade dos actores controlarem o carácter mutável das dinâmicas sociais (Pires, 2003).

Como já se fez referência ao nível do OP, a eficácia da participação está relacionada com a existência de uma acção padronizada, isto é, com critérios, normas e com o conhecimento do perfil e história das comunidades:

“Dentro do processo participativo, tem de se levar em consideração o perfil daquela comunidade, o trabalho já realizado, é importante saber qual o nível de consolidação deles, a vivência dentro do processo. (...) Se eles já são pessoas bem mobilizadas, participativas e com um histórico bem rico, aí facilita a abordagem, eles já se inserem bem no processo e claro que trazem um desafio maior porque vão trazer mais argumentos para debater os problemas deles e isso exige mais da gente, mas tanto melhor. A gente consegue obter propostas de intervenção bem mais elaboradas do que nas áreas onde a gente não consegue ter um retorno deles. (Ent.15: técnico BH)

Conclui-se que o poder eleito tem a consciência de que ao accionar políticas de participação tem de manter a ordem social para que os processos sejam eficazes, não se desorganizando, já que implica a cooperação dos vários actores envolvidos na procura de consensos, face a conflitos de interesses motivados pela distribuição social de recursos escassos. A participação neste contexto, aparece como factor integrador, que visa contribuir para a definição das políticas públicas e respectivos investimentos, no caso particular do OP.

A participação funciona como factor de integração na medida em que da interacção entre os actores vão ser disponibilizados conhecimentos e informações que possibilitam a resolução mais eficaz dos problemas. É transmitida a ideia de que no caso de incompreensão da comunidade das obras efectuadas elas acabam por não ser utilizadas ou mesmo preservadas funcionando como factor desestabilizador para além do desperdício do dinheiro público. A importância do “olhar” e sentimento da população é um acréscimo que a participação proporciona para humanizar as escolhas e implementação de obras não as tornando numa mecânica adversa à interacção:

“É muito importante a participação da comunidade também porque há a questão da leitura da própria realidade. Às vezes nós achamos melhor abrir uma rua mas podia ser um beco. O que é que a comunidade decide? Nós preferimos um beco ou nós preferimos uma rua e isso é discutido. Outras vezes não, eles pedem uma rua numa área de inclinação muito elevada e do ponto de vista técnico é inviável, então nós conversamos com a comunidade e explicamos que não é possível abrir uma via senão não vai ser aprovada do ponto de vista técnico e mesmo que seja aprovada vai haver desperdício porque ninguém vai utilizar, e como esse exemplo, existem várias situações em que é esclarecido para a comunidade do ponto de vista técnico e político quais são as alternativas e soluções para os problemas que nós trazemos que eles levantam e trazem à discussão. (...) Porque caso eles não estejam de acordo não há uma garantia que eles vão preservar as conquistas efectuadas, como o Plano Global já é bastante dinheiro na maioria dos casos é importantíssimo esse pré-requisito de aprovação pela comunidade caso contrário íamos estar jogando dinheiro fora, de uma forma ou de outra.” (Ent.15: técnico BH)

“Agora, o que acrescenta com a participação da população, é uma intervenção que tem mais vida, é uma intervenção onde ouve o dedo, o olhar e o sentimento da população local. Às vezes é uma obra simples, mas não é uma coisa mecânica que alguém chega e faz. Antes do governo popular o poder público nós não conseguíamos discernir quem é que era Estado e quem é que era munícipe e chegavam para fazer as intervenções derrubando casas e se as pessoas ficassem até passavam a máquina por cima das pessoas.” (Ent.9: poder legislativo BH)

O conflito de interesses na interacção entre os diversos actores que participam no OP não tem na agressão uma solução, mas sim no diálogo para chegar ao consenso. A gestão do conflito e a procura de consenso na interacção social parece ser um discurso consensual. É possível a convivência entre os interesses diferentes e através do diálogo chegar a acordo. Mesmo nos casos em que não é possível esse acordo a existência de uma autoridade, neste caso a administração, que faça a mediação é apontada como solução:

“Sim, a gente vai gerindo o conflito. Sempre tem algum resquício de alguma palavra mal colocada tem de usar de eloquência para convencer as outras pessoas de levar o seu projecto, a importância do seu projecto, tem de levar de todo o seu poder de convencimento para poder levar a obra. E às vezes você em frente com outra comunidade tem que partir para desarticular o outro grupo para o seu projecto ir para a frente e isso sempre deixa alguma marca. Às vezes digere bem mas outras vezes não digere. A prefeitura aí não interfere. Só quando tem algum conflito que não tem jeito aí é que a prefeitura faz a mediação.” (Ent.25: liderança BH)

“Na resolução dos problemas, pode haver um diálogo prévio, pode haver a colaboração da associação de moradores até na motivação dos moradores a estarem presentes numa reunião. (...) Mas isso sem ultrapassar as pessoas do poder eleito, porque senão temos quase guerras internas, os dos esgotos contra a zona pedonal, dos pais das crianças que querem um jardim infantil em vez de qualquer outra coisa. Agora eu acredito, que é possível a convivência entre os diferentes interesses, eu não tenho a mais pequena dúvida que hoje em dia é mais importante o saneamento básico do que outra coisa qualquer.” (Ent. 16: liderança Palmela).

A cooperação é referida na acção social como uma forma de solidariedade quando nos processos participativos se assiste a um favorecimento dos grupos sociais mais beneficiados economicamente a favor dos mais necessitados:

“Quando os participantes da classe média percebem que a sua obra está em disputa com outra cuja população tem muito mais necessidade que eles, eles recuam, por solidariedade com aquele local que precisa muito mais.” (Ent. 5: poder executivo BH)

“Nós não tínhamos uma grande participação da classe média, hoje essa participação aumentou. Porque a classe média vai vendo que esse movimento é importante para ela também, não só pela conquista mas pela participação, pela interacção, pelo crescimento enquanto pessoa, para ela sentir o que é crescer enquanto cidadão.” (Ent.7: poder executivo BH)

Mesmo dentro das comunidades mais necessitadas há uma compreensão sobre aquelas obras mais urgentes que conduzem a processos de negociação que dão prioridade a um centro de saúde em detrimento de uma praça, por exemplo. Este

facto é referido como um processo de aprendizagem da própria interacção entre as comunidades e o conhecimento que ela proporciona sobre os problemas distinguindo os importantes dos urgentes:

“As pessoas aprendem com os processos participativos. Inicialmente ninguém tem esse conhecimento, é um processo de construção, hoje ele funciona muito bem, eles sabem os seus direitos, sabem porque é que aprovaram porque é que perdem. E eles mesmo sabem que um centro de saúde em determinada região é prioritário sobre uma praça, ainda que a praça seja importante, o centro de saúde é fundamental. Uma escola é preponderante sobre um centro cultural. Então, eles têm essa consciência e há todo um processo de aprendizado.” (Ent.16: técnico BH)

“Também, na minha opinião, com isso a gente fez a cidade perceber as suas diferenças, da sua heterogeneidade e da sua necessidade de um certo nível de solidariedade que a gente percebia claramente entre aqueles que participavam activamente, porque se faz a caravana das prioridades que é quando em cada região você vai conhecer as demandas apresentadas e pré seleccionadas pelas representações da comunidade, você tem uma ideia de importância, de necessidade, do problema que está sendo apresentado. Ao fazer isso você dá visibilidade ao que antes só quem morava ali em volta é que conhecia. Então você democratiza o problema, coloca o problema para todo o mundo tratar. E nesse sentido o sentimento de solidariedade foi uma coisa muito sentida, muito concreta porque as pessoas sabiam fazer exactamente a distinção entre o mais urgente e o que podia, mesmo que importante, esperar um pouquinho mais.” (Ent.10: poder legislativo BH)

Pode-se concluir, que os conflitos sociais apenas têm resolução através da interacção dos diversos actores, se existir a solidariedade suficiente para entrar em processos de negociação que implicam a perca da reivindicação de uns a favor dos “outros”.

### **3. Estado local**

Como já se referiu, o Estado local pela sua menor dimensão tem mais facilidade de suscitar processos de interacção entre os vários grupos sociais e pode possibilitar uma maior eficácia da participação porque alarga a capacidade de influência. Nem todos os grupos sociais têm a mesma capacidade de influência junto do poder sendo reconhecida a maior facilidade dos grupos económicos e culturais com mais recursos de se aproximarem dos governantes. Os processos participativos podem alargar a capacidade de influência a novos grupos sociais:

“Eu acho que continuam existindo grupos de interesse, até porque a cidade não é uma cidade homogénea, ela tem muita diferença de conflito de interesses, necessidades, a forma de apropriação da população pela cidade, ela é muito diferenciada, esses grupos permanecem, esses grupos de interesses continuam, estão localizados, alguns com menos

capacidade de influenciar que tinham antes. Por exemplo, o sector imobiliário durante muito tempo mandou e desmandou na cidade. Ele é que determinava onde é que crescia e onde é que não crescia onde ia investir em termos de qualidade de construção e onde ia fazer moradia a preços mais populares independentemente da condição de infra-estrutura, (...) continua, só que hoje as diferenças, elas estão menores. É assim, por exemplo, no caso aqui dos vereadores que têm uma origem popular do movimento comunitário dos bairros periféricos, e não são poucos, são muitos os vereadores aqui que representam esse sector. Como tem também pessoas que representam a área dos transportes, ele se tornou parlamentar para representar aquele interesse. Continua essa diversidade de representação mas com um processo de aproximação mais significativo do que a gente já teve.” (Ent.10: poder legislativo BH)

Os processos participativos podem trazer alguma influência junto dos eleitos, como aliás já foi em parte referido, quando se abordou a participação como um critério de legitimidade (Burns, Flam, 2006).

A capacidade de organização da população torna mais efectivo e directo o contacto com o poder e esta visão de um colectivo influência de uma forma mais directa os eleitos do que a dispersão e as propostas individuais de cada cidadão.

As propostas do cidadão podem ser uma orientação para a definição de prioridades de investimento, contribuindo para a decisão dos eleitos, mas efectivamente não têm a mesma capacidade de influência ao nível do poder do que os processos de decisão decorrentes da capacidade organizativas das populações.

“Ao nível do plano mais local essa capacidade de participação da população até pelo facto de se poder mobilizar, organizar reuniões, fazer um processo de articulação mais directa eu acho que se torna mais efectiva a influência na decisão e impacta mais a acção dos eleitos.” (Ent.7: poder executivo BH)

“A participação contribui para a decisão e pode influenciar a decisão dos representantes das populações. Porquê? Porque em primeiro lugar ouvindo muito mais argumentos, sentindo o efeito que os problemas têm sobre as pessoas, muitas vezes a visão que nós temos é alterada, é corrigida, diria eu, relativamente ao problema que nós identificávamos e aquele que verdadeiramente as pessoas sentem. Ao haver essa correcção do problema que está na visão dos eleitos, e o problema que efectivamente afecta as pessoas, ao haver uma correcção nesta visão, nós estamos por um lado a decidir melhor, acho eu, e por outro lado, essa decisão aconteceu por influência e pela participação das pessoas.” (Ent.1: Presidente Palmela)

“A participação das pessoas influencia-nos a nós, que temos de ter em conta as suas sugestões, senão não valia a pena estarmos a perder noites, mas depois no momento de decidir, lebramo-nos, podíamos ter pensado numa outra rua mas as pessoas maioritariamente escolheram por outra, e fazemos essa. (...) Não é uma decisão ao nível estrutural porque as pessoas poderão não saber o que é estratégico para a freguesia, mas influenciam ao nível das obras na localidade.” (Ent.2: poder executivo Palmela)

Como já se referiu, o modelo do Estado-Providência não conseguiu concretizar em plenitude os seus objectivos sendo as carências sociais uma realidade.

A crítica a um Estado que ainda beneficia grupos de interesses particulares em detrimento da maioria é um discurso que continua presente:

“O movimento popular demonstra cada vez mais que não é possível, na história do Brasil, continuar convivendo com um Estado que defende interesses muito específicos, muito localizados em detrimento de uma maioria que fica sempre prejudicada. Isso era uma coisa muito forte nos anos 90, quando nós assumimos várias experiências de gestão pública e a expectativa era que nós pudéssemos fazer uma reviravolta nessa maneira de gerir os recursos públicos. É um movimento mais localizado, com o fim da ditadura, a necessidade de estabelecer um nível maior de justiça social e igualdade entre as pessoas e ao mesmo tempo ter uma conjunção política e económica no mundo que também caminhava por aí, então nós fomos um pouco nessa leva.” (Ent.10: poder legislativo BH)

A perspectiva de gerir os recursos públicos com vista a uma maior justiça e igualdade social não deixa de ser equacionada como objectivo a concretizar pelo Estado. A inversão de prioridades a favor dos mais necessitados que acompanha o discurso do OP é um exemplo, podendo incluí-lo nos propósitos dos ideias do Estado-Providência que o poder local pode desenvolver.

Os aspectos da descentralização referidos como benéficos são a possibilidade de um maior controlo das diversas situações e ter condições operacionais para desenvolver um trabalho com qualidade porque há uma maior articulação, divisão e conhecimento dos problemas:

“Antes de entrar na esfera política eu acreditaria que descentralizar é uma questão de bom senso porque como se diz na literatura você tem de dividir para conquistar ou para manter o controlo. Se há a centralização das actividades nas mãos de uma pessoa ela não tem condições operacionais de desenvolver um bom trabalho. Entretanto, se você capacita diversas instâncias com determinadas atribuições a promover o processo como o organismo político se propõe a desenvolver fica muito mais tranquilo numa forma de trabalhar em rede horizontalizada onde todos se articulam e a parte operacional fica nas linhas da frente, a parte orçamentária está descentralizada de acordo com as unidades de planeamento e cada um gerência até um determinado nível. Porque, se uma pessoa centraliza tudo como é que ela vai chegar na linha da frente e descobrir o beco. (...) Depois de discutir como aplicar vamos partir para uma operacionalização e dividir de acordo com as pertinências. E aí fica mais fácil, por isso é que eu digo que é uma questão de bom senso. E isso aplica-se a qualquer cidade, que deve descentralizar de acordo com a sua dimensão.” (Ent. 15: técnico BH)

Ao nível de quem tem poder na administração pública, tanto em Belo Horizonte como em Palmela, há a concepção de que os procedimentos burocráticos entravam a resolução rápida dos problemas o que se sente em particular ao nível das obras a realizar devido à morosidade de concretizar os projectos e o tempo que é necessário para licitar:

“Porque quando fizemos o OP mudou a lei de licitações na época. Nós ficámos um ano sem fazer nada. No final de 94 nós devíamos ter umas 10 obras prontas que era a tese na altura: discute num ano e faz outro. Hoje, mudámos para 2 em 2 anos porque de um ano para o outro não é possível você contratar projecto, fazer projecto, licitar as obras. No Brasil, é um processo complexo, burocrático, demora. Só de licitar projecto de obra muitas vezes demora 6 meses.” (Ent 1: poder executivo BH)

“Existe uma burocratização ao nível de fazer obras na administração, implica fazer um conjunto de consultas a empresas, um conjunto de cabimentações, com um conjunto de regras, que eu acho que é fundamental que sejam claras, não tenho dúvidas que tenham de existir regras, mas de qualquer forma este conjunto de procedimentos que são obrigatoriamente feitos, que faz-nos aqui perder um tempo que quem tem mil coisas para resolver quando dá por isso já passaram 10 meses e a coisa ainda não está resolvida.” (Ent.2: poder executivo Palmela)

A aproximação ao cidadão e um maior investimento na qualidade e formação são preocupações evidenciadas quando se fala na modernização administrativa. É referida a facilidade que os meios informáticos vieram trazer para cumprir este objectivo:

“Podemos referir como uma medida de modernização uma maior aproximação com o cidadão, que tem sido uma preocupação dos serviços da câmara. Esta aproximação faz-se por exemplo através dos meios informáticos, as deliberações da câmara estão inscritas na internet, o cidadão pode consultar os processos, toda essa parte que contribuí para aproximar o cidadão”. (Ent.7: técnico de Palmela)

“A nível de modernização administrativa existe uma crescente cultura de preocupação com a qualidade e também com a qualificação das pessoas e dos serviços. Hoje em dia temos cada vez mais unidades orgânicas e colegas individualmente, a pedirem-nos apoio porque querem produzir mudanças, porque querem melhorar o serviço que prestam ao cidadão, e isso é talvez, sendo menos mensurável, é talvez o mais importante”. (Ent.10: técnica Palmela)

Como os meios informáticos são mais utilizados pelas classes médias e grupos com mais escolaridade é importante que as políticas de aproximação do cidadão à administração através da participação tenham em conta outras formas de informação e comunicação que cheguem a todos os grupos sociais e etários.

#### 4. Democracia participativa

A democracia participativa é tratada como uma forma de articular a representatividade com a participação das populações na definição das políticas públicas. Assenta no ideal de utilizar critérios de legitimidade no processo de tomada

de decisão que requerem a activação de bases de legitimação múltiplas, sendo a participação uma delas.

“A participação popular trás de positivo o facto de ser uma outra voz que soma ao poder público um novo olhar sobre o que é necessário em termos de políticas públicas.” (Ent:3: poder executivo BH)

No entanto, é defendido que quando se recorre à participação do cidadão para definir políticas públicas há que “orientar” as decisões que saem dos processos participativos. Ou seja, é algo que não se deve deixar ao acaso.

“O governo limita as questões a discutir, porquê? Você tem um plano de acção. Por exemplo, na educação você não vai aprovar uma escola ao lado de outra porque esvazia a outra, é dinheiro público jogado fora. Então você tem directrizes que estabelecem parâmetros como: onde construir a escola, qual a capacidade, quais as dimensões dos laboratórios. (...) É definido pelas directrizes. Por isso as pessoas participam e decidem a partir de uma directriz.” (Ent. 16: técnico BH)

“O diagnóstico dos problemas, e o planeamento da sua resolução, é normalmente feito por iniciativa dos técnicos da câmara, ou por reclamações que vamos recebendo e acabamos depois por incluir se acharmos que a reclamação é válida e que tem razão de ser.” (Ent.13: técnica Palmela).

A população deve decidir em conformidade com a planificação da autarquia, o que significa que ela não deve ter um pleno poder de decisão sem orientação política e técnica. Há um conjunto de directrizes que as pessoas têm de consultar que definem onde se podem construir determinados equipamentos, por exemplo.

Aqui, está um critério de legitimidade das decisões políticas assente em primeiro lugar na validade técnica constituída por regras (Burns, Flam, 2006).

Restringe-se igualmente o poder de decisão, no caso do OP regional, à localidade onde a pessoa reside e a quem sabe reconhecer as necessidades porque vive lá e sabe os problemas aí existentes e muitas vezes também as soluções pelo conhecimento quotidiano da realidade.

O factor de legitimidade aqui assenta na eficácia da participação das populações que conhecem directamente os problemas das localidades onde habitam (Gonçalves, 2000). A eficácia de uma decisão participada irá depender da natureza do problema de decisão, das aptidões dos membros que compõem o grupo, da informação que partilham e da própria dimensão do grupo (Ferreira, et all 1998).

Considerando a questão colocada anteriormente sobre o que se legitima as pessoas a decidir, no caso do OP, será a decisão e acompanhamento das obras

regionais e de localidade. As chamadas obras estruturantes que influenciam a vida da cidade como um todo (Somarriba, 2005), são decididas na sua grande maioria pelo governo accionando os critérios de legitimação assentes na legitimidade eleitoral, na legislação e pareceres técnicos (Simon, 1977).

De facto, parece haver a percepção em termos da definição das políticas públicas que será ineficaz pedir às pessoas que “decidam sobre o planeamento da cidade” dado que o que elas efectivamente conhecem e sobre o que podem decidir são as “obras para a sua região”:

“As pessoas que criticam a participação, que eu não concordo, elas acham que a população não tem capacidade de absorver o planeamento da cidade. Isso em parte é verdade. Mas qual é o problema? A população na verdade não nasceu para planear a cidade. Ela nasceu até para a viver. O que é que aconteceu? Todo esse discurso de que a população não sabe, se você tiver uma prefeitura que tiver capacidade de fazer planeamento e apresentar um planeamento para a população ela vai escolher as obras para a sua região em cima do planeamento que é feito.” (Ent. 1: poder executivo de BH)

“É natural que o cidadão não tenha conhecimento dos problemas do concelho, nem tem que ter. Eu não tenho de saber quais são os problemas de REFER. Agora como cidadão acho muito triste ver 10 ou 15 carros no parque da REFER e oitenta e tal cá fora. (...) Acho que seria possível tentar em conjunto, cidadãos, associações de moradores e câmara, encontrar soluções alternativas (...). Isto para dizer o quê: o cidadão não tem de saber quais são todas as questões reais do concelho, acho bem que o executivo quando reúne partilhe. Agora isso é, eu diria relativamente irrelevante para o cidadão comum, o que o cidadão tem realmente conhecimento é se não tem esgoto, não tem água canalizada de qualidade, não tem segurança, etc.” (Ent. 16: liderança Palmela)

Apesar de ser apontada aos processos participativos alguma ineficácia pela morosidade que o debate e o acordo entre os diversos actores suscita não deixa de ser uma opção que coloca em prática a democracia. A sua mais-valia do ponto de vista da eficácia pode estar no acréscimo da troca de ideias que o debate e a diversidade de experiências dos vários indivíduos e grupos sociais produzem e que têm a possibilidade de fazer um produto final mais consensual após negociação dos diversos interesses e posições. A participação não é um dado adquirido por fazer parte do processo democrático, ela, implica um trabalho e uma aprendizagem ao longo do tempo na interacção de vários actores com trajectórias e muitas vezes interesses diferentes:

“Hoje já estamos num patamar muito mais elevado comparado com o que era o início, de diálogo entre todas as partes: comunidade, técnicos, políticos e componente administrativa”. (Ent.6: poder executivo de BH)

“A participação para vários grupos sociais. Nós temos vários concelhos. Por exemplo, nós temos o concelho de transporte, o de saúde, educação. Onde as pessoas participam também nos concelhos temáticos. (...) Você vai construir um posto de saúde, o concelho dá um parecer sobre ter um posto ali. Essas secretarias temáticas definem mais ou menos o local onde são necessários aqueles equipamentos”. (Ent.2: poder executivo BH)

“Temos os fóruns empresariais, as associações de pais, as nossas reuniões com os conselhos executivos das várias escolas. Há aqui uma diversidade que permite ter um contacto directo e uma participação muito activa e às vezes com muita responsabilidade como voluntários porque assumem compromissos. O movimento associativo hoje assume responsabilidades civis. Há aqui esta mais-valia para o eleito que é procurar que o nosso território tenha a participação das várias valências cujo acrescentar das várias sensibilidades permite que o nosso projecto vá crescendo com esta participação do terreno. Não cumpre só uma posição teórica ou política mas é sustentada também naquilo que conhecemos no território das pessoas.” (Ent.2: poder executivo Palmela)

“Às vezes recorrer à participação demora mais tempo mas o Brasil tem tempo para poder gastar. Se não gastar o tempo de um jeito vai gastar de outro. O Brasil só não estala revolução, só não estala guerra porque o brasileiro é muito pacífico: nós ainda estamos a construir uma democracia mas ainda não temos democracia, podemos falar à vontade do que quisermos e de quem quisermos, mas falar não modifica nada, tem de haver o outro lado que ouve e modifica. Seria mais os grupos organizados a participarem mais. Seria representativo mas participativo onde se diluía mais a representação, ou seja, ela não estar na mão de um pequeno número” (Ent.25: liderança BH)

Ao incluir a participação como factor do reforço da legitimidade dos eleitos vários aspectos são considerados: a diminuição do poder absoluto; a possibilidade de da população acompanhar e fiscalizar obras; a descentralização; a hierarquização de responsabilidades; informação que se recolhe da experiência das populações; o diálogo; a efectividade da realização de obras nas zonas mais carentes e a resolução mais eficaz dos problemas:

“Nalguns locais o prefeito é soberano absoluto, ele acha que tem de fazer aquilo ali e faz e acabou. Não se importa se a população quer ou não. E você encontra por aí muitas obras abandonadas porque um prefeito começa a fazer o próximo acha que aquilo não precisa e abandona. Aqui, na sequência da participação não existe isso, pode ser aperfeiçoado mas nunca abandonado. Não tem obras abandonadas e todas estão sendo realmente utilizadas pela comunidade.” (Ent.4: poder executivo de BH)

“É muito importante, foi o que acabei de falar, pode ter um bom administrador mas se não tiver a participação da comunidade eles não vão dialogar. O que é que vocês querem, nós é que temos de ir atrás, nós queremos isso e isso. É essa a importância da participação é que a nossa participação que trás de lá para cá.” (Ent.23: Liderança BH)

“Não é uma questão do conhecimento técnico, é que o técnico raramente mora na região e às vezes muitos problemas têm a ver com o dia-a-dia da região e então a comunidade como está no seu dia-a-dia ali pode indicar realmente, não mudanças profundas mas algumas mudanças que podem ser feitas em benefício do processo. Por exemplo, uma obra de infra-estrutura pavimentação de via, dependendo das declinativas basicamente o

morador daquela região é que vai saber da necessidade de drenagem que vai acontecer ali porque apesar dos dados técnicos mas é a comunidade que sabe da intensidade das chuvas ali, ela pode acrescentar alguns dados a mais que a prefeitura não tem condições de saber. Onde pode ser a captação da água fluvial, a necessidade de mais pontos de captação, o local mais indicado. (...) Com o conhecimento do dia-a-dia do cidadão ele tem muita informação a passar para o poder público e na melhoria da qualidade do serviço executado.” (Ent.27:liderança BH)

“Nós acreditamos que a comunidade tem para oferecer para a gente soluções que a gente não enxergou ainda porque são pessoas que ocuparam esses espaços aí há muito tempo e eles conhecem. Por exemplo, você está com dificuldade de dar uma solução de drenagem para uma determinada área e eles dizem, nós sabemos que naquele ponto existe um córrego que pode ser descarregado, então essa informação é importante. Eles detêm aquele saber da experiência, da vivência, e a gente não abre mão disso de jeito nenhum.” (Ent. 18: técnico BH)

Na sociedade moderna, as decisões políticas são tomadas de acordo com um ou mais critérios de legitimização, incluindo o da validade científica e o da participação. Uma decisão pode ser justificada apenas em termos da sua contribuição para se alcançarem objectivos legítimos, da sua base de conhecimentos e provável eficácia e da sua compatibilidade com a lei ou com os procedimentos administrativos (Burns, Flam, 2006).

A eficácia de uma tomada de decisão participada irá depender da natureza do problema de decisão, das aptidões dos membros que compõem o grupo e da informação que partilham.

Depois de considerada a natureza do problema, e uma vez que o decisor opta pela utilização de uma determinada forma de participação, deverá deixar bem explícito qual o tipo de participação que espera por parte das populações antes de qualquer interacção:

“Para ter eficácia é preciso distribuir mais o envolvimento e hierarquizar o grau de responsabilidade que cada um assume dentro do processo. A participação trás eficácia. Todas as vezes que eu observei a tendência para centralizar a coisa travou.” (Ent.10: técnico BH)

A relação do Estado local com o movimento associativo é apontada como um factor que possibilita a resolução de vários problemas através da colaboração voluntária de várias pessoas, sendo apontada como essencial a sua colaboração para o sucesso de políticas de participação. Já os trabalhos, de Avritzer (2003) e Silva (2001) apontavam para a importância do movimento associativo como variável explicativa de sucesso dos processos participativos. A rede associativa e as lideranças

a ela associadas são fundamentais para a mobilização das comunidades locais para participar. É um trabalho de consciencialização quase “porta a porta”:

“As lideranças que são representantes das associações de bairro são responsáveis pela mobilização da comunidade local. Nós distribuímos panfletos, divulgamos através de rádio, de carros de som. A prefeitura ajuda pouco na divulgação, a maioria é feita na comunidade pela associação. Também fazemos a divulgação através de reuniões, um trabalho de consciencialização para mobilizar as pessoas.” (Ent.28: liderança BH)

“Nós temos aqui várias formas de participação. Temos por um lado, o acompanhamento às associações de moradores que são já pessoas eleitas pelas populações, o acompanhamento às associações culturais e associativas e aqui já com um trabalho cultural de ligação às populações. Cumprem muito o papel do Estado muitas vezes com o contributo das autarquias mas com um trabalho voluntário que resolvem muito estes problemas e com uma participação activa, é muito importante para nós sentirmos essa força e essa garra e essa trabalho voluntário e acho que a nossa interacção com eles também os ajuda e vai formando para que esse trabalho voluntário vá ficando mais qualificado.” (Ent.2: poder executivo Palmela)

A articulação entre o movimento associativo e os agentes governamentais é fundamental para garantir o processo participativo e a eficácia dos resultados.

“Estes grupos secundários são essenciais se o Estado não quer oprimir o indivíduo: também são necessários quando o Estado pretende ser suficientemente livre do indivíduo (...). Eles libertam as duas forças em confronto enquanto, ao mesmo tempo, são capazes de as articular.” (Durkheim, citado por Giddens, 1998:89)

A possibilidade de melhorar a qualidade de vida é um dos factores motivadores para as populações mais carentes participarem. As carências ao nível da satisfação das necessidades básicas da população facilitam a mobilização das comunidades em torno de projectos que efectivamente se traduzam na melhoria das suas condições de vida:

“Geralmente aquelas que participam mais são as pessoas mais carentes, aquelas que precisam melhorar a sua qualidade de vida, por exemplo, na área da saúde que é uma carência muito grande que a gente tem, o saneamento básico e habitação, e a segurança pública que é um caos, principalmente nas áreas mais periféricas.” (Ent.28: liderança BH)

“Nós consciencializamos as pessoas que ao participarem podemos melhorar a nossa qualidade de vida. E ao longo do tempo as pessoas vão participando mais. O mais difícil foi a primeira vez, que eles não acreditavam no poder público. Mas depois de já se ter inaugurado obras aí eles já acreditam e todo o ano se mobilizam mais. A comunidade de vila e favela vão mobilizar mais porque a comunidade da cidade formal já tem tudo o que é que eles vão mobilizar, se eles têm asfalto na porta, drenagem na porta, eles já têm tudo, então para nós de vila e favela é muito mais fácil mobilizar o povo do que a cidade formal. É mais fácil devido à carência mobiliza muito mais.” (Ent.29: liderança BH)

## CONCLUSÕES

A questão de partida da presente investigação pretendia responder a uma dupla interrogação: Quais os factores que levam o governo local a desenvolver uma política de participação da sociedade civil na definição das prioridades de investimento? E em que medida a participação do cidadão no contexto do Orçamento Participativo influênciaria o processo de tomada de decisão e contribui para o reforço da legitimidade do sistema democrático e eficácia da gestão pública?

Os processos de acção colectiva orientados para a participação na gestão pública encontram-se condicionados pela vontade política governamental, na medida em que esta é central na determinação da estrutura de oportunidades para o surgimento daqueles processos (Avritzer, 2002). Entende-se que a introdução de metodologias participativas visam contrariar uma democracia que tende a restringir-se a uma igualdade formal e ao direito ao voto (Held, 1997).

Os dois casos estudados empiricamente permitem perceber que o desenvolvimento do OP é da iniciativa dos eleitos que têm o poder executivo de dirigir o governo local, apesar dos projectos políticos de implementação do OP serem diferentes em Belo Horizonte e Palmela, como se analisa em seguida.

### Discurso sobre participação no OP

Conclui-se que são dois os principais factores que levam os governos locais a desenvolver uma política de participação com as características do OP. O primeiro é fruto do **processo de modernização** que tem vindo a ser implementado na administração pública, que visa aproximar o cidadão do Estado através da participação (Villas-Boas, 1998). O segundo relaciona-se com a procura de reforçar a **legitimidade** eleitoral incluindo no processo de tomada de decisão a participação da população na escolha das prioridades de investimento face aos inúmeros problemas e à escassez de recursos (Luchmann, 2002).

Dos dados empíricos obtidos pode-se referir que o discurso da legitimidade está mais presente em Belo Horizonte onde o desenvolvimento do OP conta com o apoio do Partido dos Trabalhadores. O discurso assenta na necessidade de uma participação directa que diminua a delegação do poder representativo e aumente a soberania dos representados passando-lhes poder de decisão. Há uma posição

ideológica assumida que pretende implementar uma política de “inversão de prioridades” a favor das populações mais desfavorecidas.

O discurso da motivação para a participação com o objectivo de aproximar o cidadão da administração está mais presente em Palmela onde o OP não é directamente apoiado pelo partido que está no poder mas da iniciativa da presidente de câmara. O discurso assenta na perspectiva de modernização da gestão em que o OP é definido como um método de trabalho que visa motivar as pessoas a participar nos problemas da comunidade local, contribuindo para a decisão sobre os investimentos, mas efectivamente não decidindo. A transparência e informação sobre os investimentos são igualmente referidas como importantes de alcançar com este modelo. No entanto, não se regista o discurso de “inversão de prioridades” a favor das populações mais desfavorecidas.

Apesar de existirem diferenças entre Belo Horizonte e Palmela<sup>21</sup> que exigem a adaptação do OP às características de cada um dos territórios, pode-se concluir, que é a forma como está organizada a participação que condiciona os seus resultados e a acção social daí resultante.

O carácter deliberativo ou consultivo da participação é um dos principais factores que diferencia as experiências do OP de Belo Horizonte e Palmela e que não está dependente das características dos seus territórios, mas sim das opções políticas dos respectivos governos. Estas opções vão condicionar o papel do cidadão no processo de tomada de decisão. Manter um processo deliberativo ou consultivo influencia o processo participativo no OP e tem repercussões ao nível da eficácia concreta dos seus resultados.

A questão que dá origem à defesa de um processo consultivo ou deliberativo relaciona-se com o fundamento do poder político. O que deve influenciar as decisões políticas: a vontade directamente manifestada pela população ou a avaliação do representante legitimamente eleito para essa função? Esta questão não encontra consenso na teoria democrática, como se referiu, sendo os limites da democracia representativa e participativa uma realidade histórica, cuja solução em caso de dúvida, acaba normalmente por privilegiar a representatividade.

---

<sup>21</sup> Diferenças a nível do sistema político, em particular o facto de em Portugal as autarquias não terem poder legislativo e no Brasil só o prefeito ser eleito ao nível do poder executivo. Diferenças socioeconómicas com uma pobreza mais acentuada no Brasil e territoriais quer pela dimensão quer pelas características urbanas e rurais (dispersão geográfica) de Palmela. (ver pontos 4.1; 4.2 e 5.1; 5.2)

Na procura de uma solução para estas questões, a eficácia governamental parece funcionar, como o “fiel da balança” - o que produz os melhores resultados políticos: apenas decidir com base na legislação e pareceres técnicos ou acrescentar a percepção mais acurada daqueles que vivenciam diariamente os problemas colectivos? E sobre que assuntos se deve “pedir” a participação dos representados para garantir essa eficácia?

No processo do OP a dinâmica da participação é um meio de afirmar o seu poder contra o “tecronatismo” das camadas médias intelectuais, saídas das universidades, que pensam frequentemente, que a gestão urbana é, antes de mais, um assunto de competências técnicas e que estas são social e politicamente neutras. O OP visa valorizar as capacidades de gestão dos cidadãos: a primeira contribuição destes será transformar o conteúdo social da gestão pública, e a sua “eficácia” é inseparável desta mudança (Sintomer e Gret, 2003:36).

Os assuntos colocados à discussão e sobre os quais é possível obter um contributo eficaz por parte da população são as obras regionais e de localidade dado que são aquelas que as pessoas conhecem os problemas de uma forma mais concreta por viverem nas localidades. Como a participação é uma aprendizagem, com o passar dos anos o contributo das populações torna-se mais qualificado e é reconhecido como fundamental por parte da administração para garantir projectos com mais qualidade e utilização efectiva.

O contributo para a decisão sobre obras estruturantes tende a aparecer mais tarde, fruto deste processo de aprendizagem, e da maior inclusão das classes médias e com mais escolaridade no processo de tomada de decisão. Esta inclusão dá-se sobretudo com a introdução do OP digital, no caso de Belo Horizonte.

A eficácia governamental dos processos participativos decorrentes do OP visam, em articulação com as instituições desta, fazer emergir formas mais exigentes e sistemáticas de participação, não apenas na escolha dos decisores, mas de influência directa sobre o conteúdo das decisões. Pretendem efectuar uma política de “inversão de prioridades”. Esta política consiste em afirmar os interesses das classes populares, invertendo a tendência de apropriação de largas fatias de recursos públicos empreendida por círculos da sociedade civil mais influentes junto do poder (Sintomer e Gret, 2003).

Visa igualmente, conferir poder a vários agentes sociais, em particular os grupos sociais mais desfavorecidos normalmente excluídos dos processos

participativos. Ajuda a delimitar prioridades e responsabiliza o cidadão pelas decisões tomadas. Para tornar eficaz a participação é necessária a existência de regras claras e publicitadas que contribuíam para a organização da participação política e gestão dos conflitos (Sartori, 1994).

Pretende igualmente reforçar os mecanismos de gestão conjunta de recursos públicos através de decisões compartilhadas sobre a locação dos recursos orçamentários (Santos, 1998) o que possibilita a aproximação da população com a autarquia. Existe ainda a visão de que o OP aumenta a transparência e diminui o clientelismo e autoritarismo. O carácter educativo e formativo que se adquire através da participação pode-se incluir como factor de eficácia.

### **Processo participativo e resultados do OP**

É reconhecido por parte de diversos autores como factores que contribuem para o sucesso do OP: a vontade e compromisso político do governo associada à presença de um partido; a capacidade administrativa; a tradição associativa local associada às carências sociais; acção mobilizadora das lideranças comunitárias, o formato institucional e a capacidade distributiva da autarquia (Marquetti, 1999; Avritzer, 2002; Silva, 2001; Luchmann, 2002).

Associada à vontade política está o próprio campo da organização estatal. O projecto, a capacidade (técnica e de recursos) são apontados como factores determinantes no sucesso do OP. O empenho do governo parece não ser suficiente se não existir uma adesão e organização da máquina administrativa, sobretudo ao nível técnico.

O desenho institucional, ou seja, o modo de funcionamento concreto que organiza a participação popular e a faz interagir com os diversos poderes (executivo, deliberativo e legislativo) e com o aparelho técnico das autarquias é outro dos aspectos importantes para o sucesso do OP.

Acrescentam-se, o facto de a participação ter um carácter deliberativo e ser “premiada” como factores de mobilização da população. Esta mobilização é fundamental para a eficácia do OP. É a resposta concreta às reivindicações colocadas pela população que tem um efeito positivo para a mobilização nos anos seguintes. As comunidades começaram a ter consciência que vale a pena ir ao OP (Silva, 2001).

No caso de Belo Horizonte, pode-se confirmar que estão presentes os principais factores referidos como aspectos fundamentais para que o OP seja eficaz, isto é, que tenha resultados concretos no aumento da participação da população na escolha das prioridades de investimento, na inversão de prioridades, na melhoria das condições de vida das populações.

Como consequência podemos referir com base nos dados analisados que o número de participantes no OP de Belo Horizonte tem aumentado ao longo dos 15 anos de existência; há uma inversão de prioridades a favor dos grupos mais desfavorecidos com um maior investimento nas zonas periféricas e mais carentes aumentando a qualidade de vida naquelas localidades. A proximidade entre a administração pública e cidadãos aumentou através do debate de projectos entre técnicos e comunidades locais e acompanhamento das intervenções sobretudo pelas lideranças comunitárias.

Os assuntos colocados à discussão prendem-se com as obras locais e regionais prioritárias. A participação é “recompensada” na medida em que quem mobiliza um maior número de pessoas consegue “ganhar” mais obras. Esta metodologia tem originado uma maior mobilização dos grupos sociais mais carentes.

O desenho institucional adoptado permitiu que os participantes adquirissem mais informação e conhecimentos sobre a gestão municipal e organização da participação através da sua inclusão directa no processo: plano de actividades; orçamento público; normas e directrizes; redacção de propostas; acompanhamento dos projectos de investimento; aquisição de poder para escolher e fiscalizar as obras. O carácter pedagógico de aprendizagem com os processos participativos é uma realidade.

À autarquia exigiu planeamento e a direcção de todo o processo, adaptando a estrutura administrativa e os recursos financeiros e humanos. Há um diálogo permanente ao longo do ano entre a administração e os representantes das comunidades.

O movimento associativo e lideranças têm um poder efectivo em todo o processo. A partilha de poder entre os vários actores exige a resolução de conflitos através de acordos, fixação de regras e diálogo, adquirindo os processos participativos abertura para gerir os diversos interesses. Ao nível do planeamento houve alteração das obras realizadas antes e depois do OP: mais obras nas periferias, vilas e favelas; um trabalho conjunto entre técnicos e comunidade.

Conclui-se que, para além das estruturas criadas para a participação com a possibilidade de decisão os actores são igualmente motivados pela constituição de identidades sociais fortes e pelos benefícios individuais da cooperação, ou seja, quando a intencionalidade governamental vai no sentido de assumir o compromisso de respeitar as deliberações do processo. Verificou-se, igualmente, que a credibilidade na participação diminui as formas personalistas de reivindicações individuais junto dos políticos eleitos.

As fragilidades do processo apontam para uma reduzida participação face à população residente na cidade de Belo Horizonte e a escassa verba destinada ao OP pela administração que é insuficiente para os inúmeros problemas das várias regiões (cerca de um terço do valor investido em obras). Do ponto de vista político-administrativo aponta-se a falta de articulação entre as várias regiões que poderia vir a permitir a introdução de obras mais estruturantes e uma maior aprendizagem com a troca de experiências e a diminuta avaliação dos resultados do OP pela administração. Apontam-se igualmente alguns problemas inerentes aos processos participativos na democracia: politização partidária; burocratização; falta de renovação das lideranças e a efectiva representatividade das populações que se vão afastando e delegando o poder nas lideranças.

No caso de Palmela pode-se afirmar que ainda não estão presentes os principais factores considerados importantes para a eficácia do OP. Não existe o claro apoio do partido que está no poder que limita o processo dado que não conta com a “força” da máquina partidária. Apesar de a iniciativa ser do executivo ele próprio coloca dúvidas em relação à real eficácia do modelo e à possibilidade de perca de poder por parte dos eleitos. Este aspecto não permite a evolução do OP não se registando alterações ao longo dos últimos oito anos. O desenho institucional mantém o processo das reuniões anuais do OP sem a possibilidade de decisão em relação a obras e acompanhamento das intervenções.

Apesar de Palmela contar com um movimento associativo forte, este não se encontra mobilizado para o processo do OP, e as lideranças têm um papel secundário com um reduzido poder de intervenção.

A autarquia não sofreu alterações do ponto administrativo que permitissem a responsabilização pelo processo do OP e os técnicos que acumulam outras funções com as do OP apontam dúvidas sobre a eficácia do modelo e o seu envolvimento é bastante pontual o que fragiliza o desenvolvimento e renovação do processo.

Como consequência podemos referir que o número de participantes no OP tem diminuído ao longo dos vários anos; não há uma inversão de prioridades com OP, as obras que se faziam antes e depois do OP não se alteraram.

Os assuntos colocados à discussão relacionam-se com as principais reivindicações das populações locais para integrar no plano de actividades. Estas no essencial têm ido ao encontro das áreas onde a autarquia já tinha planeado investir mais recursos: saneamento básico e educação.

A metodologia assente em reuniões anuais com a presença dos eleitos e técnicos tem motivado uma maior adesão dos grupos mais carentes e das zonas rurais que aproveitam a possibilidade de comunicar directamente com os eleitos para exporem, na sua maioria numa perspectiva individual, os problemas locais.

O desenho institucional adoptado permite o contacto directo com os eleitos nas reuniões do OP onde os participantes adquirem informação sobre o plano de actividades e situação financeira da autarquia e podem reivindicar as prioridades na sua localidade. No entanto, não têm um papel activo de acompanhar os investimentos ao longo do ano. Como a metodologia seguida não gera novos poderes e as lideranças têm um papel muito reluzido o confronto de interesses não existe não sendo os conflitos inerentes aos processos participativos evidenciados.

Conclui-se que as estruturas de participação criadas assentes nas reuniões entre os eleitos e a população viabilizam formas personalistas de reivindicações individuais em detrimento dos empreendimentos mais colectivos. As dinâmicas de debate ao nível das identidades locais não são motivadas porque não existem benefícios da cooperação dado que a intencionalidade governamental pode não se vincular às escolhas da população.

As fragilidades do processo apontam para um certo desinvestimento político no modelo. É importante, como se referiu da experiência de outros estudos, que todo o executivo no poder invista no processo do OP como uma prioridade de gestão participativa e o inclua no planeamento da autarquia. Só com este investimento político é possível adaptar a estrutura administrativa de recursos para criar um desenho institucional adaptado às características de Palmela e evoluir no processo. A definição política de passar para o processo do OP poder deliberativo para as populações puderem decidir obras ao nível das várias localidades também parece fundamental para que o processo possa evoluir.

## CONCLUSÕES FINAIS

Quando se iniciou a presente investigação, desde logo, uma primeira preocupação esteve presente: o facto da democracia participativa, com a qual é conotado o Orçamento Participativo, ser frequentemente rotulada como uma ideologia com alguma dificuldade de entrar no discurso científico. No sentido, de contornar esta perspectiva e clarificar este conceito, privilegiou-se na observação empírica a análise de um processo participativo que nasce por iniciativa dos governos locais, pretendendo contribuir para discutir a relação entre o poder político, a representatividade e a participação na democracia, centrada na análise do nosso objecto de estudo.

Verificou-se que o OP é uma prática de participação que visa complementar a representatividade institucional do governo ao nível dos investimentos públicos de obras. Inclui-se aqui a participação como mais um factor de legitimidade associado a outros como a legislação e pareceres técnicos. Mesmo no caso do OP de Belo Horizonte onde o cidadão tem adquirido poder na efectiva escolha e acompanhamento das obras, estas têm de estar dentro do planeamento da autarquia e a participação é orientada pela administração local. O que existe é o reforço do processo de tomada de decisão sobre políticas públicas através do poder conferido à população pelo governo local sobre as prioridades de investimento. E mesmo neste processo a democracia directa apenas está presente num primeiro momento sendo depois necessário eleger os delegados do OP que representam as comunidades locais junto do poder político.

Ficou claro, ao longo do trabalho, a inevitabilidade da representatividade face aos limites da democracia directa, em particular os relacionados com a impossibilidade das decisões sobre políticas públicas serem tomadas por um grande número de pessoas e pela ausência de conhecimentos face à complexidade de muitos dos problemas (Michels, 1989; Weber, 1919). Assim, os processos institucionais da democracia assentam na formação de um Estado que destaca um certo número de indivíduos da massa colectiva (Durkheim, 1998).

O problema essencial colocado prende-se com o facto do poder eleito estar cada vez mais afastado do eleitor comum. De facto, o que acontece é que o poder da massa dos eleitores sobre os seus delegados termina no preciso momento em que o acto eleitoral chega ao fim. O acto eleitoral é em simultâneo expressão e

aniquilamento da soberania de massas. Se entre as massas, existirem indivíduos que ainda possuam alguma influência sobre os representantes populares, serão pessoas que, pela sua posição social, fazem parte das oligarquias dominantes dentro dessa classe (Michels, 1989).

A ordem democrática existia se os cidadãos fossem regularmente informados acerca das actividades do Estado, e onde o Estado tomasse consciência dos sentimentos e desejos de todos os sectores da população (Giddens, 1998).

Recordando a análise de Michels no início do séc. XX, este referia, que já existiam sectores que se organizavam em torno da conquista da democracia ideal:

“As poderosíssimas relações de dependência económico-social da nossa sociedade tornam impossível, nas actuais circunstâncias, a existência de uma democracia ideal na esfera do Estado. (...) Mas há uma questão mais ampla que se pode colocar, qual seja, a de saber se e em que medida, dentro da ordenação social que hoje temos, entre os elementos que agem no sentido da respectiva destruição e que planificam a construção de uma nova ordenação, não existirão já embrionariamente forças que se aproximam da democracia ideal e que nela desaguarião ou que, inclusive, para ela necessariamente impelem” (Michels, 1989: 38).

Este ideal de democracia assenta nos pressupostos da democracia participativa, ou seja, propõe que as decisões sejam fruto de discussões colectivas e públicas que se expressam em instituições desenhadas para o exercício efectivo da autoridade colectiva. Entende-se que o conceito de democracia participativa está presente sempre que o sistema político abre mão da exclusividade do poder de decisão a favor de instâncias participativas (Santos, 2002).

Pode-se concluir que no processo do OP existe por parte dos eleitos que o accionam o intuito de alargar a legitimidade do poder articulando a representação institucional com a participação com base na acção social. Aqui, não se pretende apenas eleger um conjunto de obras consideradas prioritárias mas igualmente motivar a população a apropriar-se destas intervenções através de um acompanhamento ao longo de todo o processo.

O que do ponto de vista social se torna inovador no OP é o facto da sua metodologia de participação motivar sobretudo os grupos sociais mais desfavorecidos, contribuindo para contrabalançar as desigualdades de acesso ao poder. Possibilita a inversão de prioridades de investimento a favor dos grupos com maiores carências melhorando a sua qualidade de vida.

Do ponto de vista político-administrativo a inovação do OP prende-se com o facto de a participação não assumir um carácter meramente de contestação e reivindicação do cidadão em relação ao Estado mas ser essencialmente uma participação de cooperação e parceria entre o cidadão e o Estado. Este aspecto exige por parte dos agentes mais envolvidos: governo; técnicos e lideranças uma nova aprendizagem de participação que cumpra os objectivos traçados em termos de eficácia dos resultados e consiga gerir através do consenso os conflitos existentes.

Trata-se de reduzir o deficit democrático num período em que a diminuição da participação de uma forma geral debilita a democracia e se verifica a continuidade de acesso ao poder dos grupos sociais com mais recursos económicos e culturais. Alguns eleitos procuram formas de reforçar a sua legitimidade, em particular no que se refere ao processo de tomada de decisão e alargar a participação a todos os grupos sociais. Como refere Martins (2004), são os agentes políticos mais do que os eleitores que tendem a desejar uma democracia perfeita e a necessidade de conformar os seus comportamentos com essa meta ideal. O Estado democrático reconhece aos cidadãos menos favorecidos o direito de decisão (Touraine, 1994).

Assim, a participação dos actores sociais em espaços de gestão pública bem como as formas de acção colectiva a ela associadas, longe de ser “natural” como muitas vezes aparece no discurso ideológico, é uma construção social que depende, da iniciativa do poder político para abrir estes espaços participativos; de uma metodologia que organize a participação e da aprendizagem fundada na experiência da trajectória social dos vários actores.

A opção por processos consultivos ou deliberativos assenta nos objectivos políticos da participação. Recordando a síntese de Abers (2000) para alguns, os benefícios da participação limitam-se a factores instrumentais, isto é, aumento da efectividade da política pública, promoção de consenso sobre as acções governamentais e acesso a informações detalhadas sobre as necessidades reais dos cidadãos comuns. Para os que elegeram o OP como política prioritária, no entanto, o principal objectivo da participação é o da delegação de poder aos grupos sociais que foram ignorados pelas políticas anteriores de desenvolvimento local.

Conclui-se que o OP é uma política de democracia participativa, não é uma ideologia, mas complementa a democracia representativa e é uma prática que permite obter resultados concretos através da participação. Pode conferir à participação um carácter deliberativo porque os assuntos para os quais a população é mobilizada

relacionam-se com investimentos dos recursos públicos ao nível das localidades onde residem e conhecem os problemas. O acompanhamento das obras limita a corrupção e aumenta a sua transparência e qualidade.

O OP pode ter um papel de “transformação social” na medida em que se reconhece que ele é parte de uma trajectória histórica de mudança social e política mais ampla, com potencial para educar, transferir poder e socializar os participantes (Genro, 1997). Assume uma dimensão de “escola” quando os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem apresentar os seus interesses e reivindicações para os representantes públicos. Sectores excluídos da população, frequentemente destituídos de poder em função da ausência de garantias claras sobre os seus direitos políticos e civis, ganham a oportunidade de participar directamente na escolha de obras do domínio público assim como de formação para o fazer.

### **Reforço da legitimidade política no processo de decisão**

O primeiro pressuposto de investigação estabelecia que o recurso à participação por parte do poder político reforça a legitimidade das decisões no que se refere aos investimentos públicos, já que, inclui o conhecimento empírico de quem vive nas localidades.

Na sociedade moderna, as decisões políticas são tomadas de acordo com um ou mais critérios de legitimação, incluindo o da validade científica e o da participação, os quais são constituídos por regras e princípios que avaliam a racionalidade de uma decisão. Para além da eficácia das políticas públicas para resolver problemas concretos assinala-se a sua receptividade ao controlo popular. (Burns, Flam, 2006).

Torna-se claro que a activação de múltiplas bases no processo de tomada de decisão contribui para uma maior legitimidade.

O reforço da legitimidade através da participação está presente no discurso do poder de Belo Horizonte assente numa posição ideológica de dar prioridade a uma política que permita incluir as populações mais carentes no processo de tomada de decisão. Pode confirmar-se que este discurso acompanha a prática de desenvolvimento do OP. O desenho institucional assenta num processo deliberativo ao nível das obras de localidade e através de uma metodologia com rodadas de

discussão e debate e uma caravana de prioridades que permite o conhecimento dos vários problemas da região conferindo uma dinâmica colectiva ao processo. Acresce a aprendizagem pedagógica adquirida na experiência dos vários processos e a solidariedade criada pela percepção da prioridade dos problemas dos “outros”.

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

No caso de Palmela, o discurso do poder assenta mais na importância da relação da administração pública com o cidadão no sentido de prestar contas e dar informação sobre os investimentos e plano de actividades do que na procura de um reforço da legitimidade através da participação. A posição política privilegia a representatividade dos eleitos no processo de tomada de decisão não conferindo poder de deliberação para a população no processo do OP.

As obras realizadas antes e depois do desenvolvimento deste modelo são as mesmas não se registando alteração nos investimentos realizados. Na prática não existiu um maior investimento nas zonas mais carenciadas através do OP. A interacção entre os técnicos e comunidades locais é bastante reduzida não se incluindo nos projectos de intervenção a mais-valia do conhecimento empírico de quem vive nas localidades.

Pode confirmar-se o pressuposto colocado em relação à experiência do OP de Belo Horizonte. Ou seja, conclui-se que para reforçar a legitimidade conferida pela representatividade os processos participativos devem ser deliberativos e incluir o cidadão no processo de tomada de decisão.

### **Acesso do cidadão a novos campos de poder**

O segundo pressuposto parte do princípio que a democracia participativa se constrói através do acesso do cidadão a novos campos de poder mesmo que as decisões sejam limitadas por parte do poder político.

A deliberação é um estímulo à participação (Cohen, 2000). Um dos factores preponderantes para estimular a participação é que esta tenha um carácter decisivo,

isto é, que confira poder aos diversos actores que fazem parte dos processos participativos.

De facto, verifica-se que no caso do OP de Belo Horizonte, onde o cidadão adquire poder de decisão, a participação tem aumentado. Ao contrário do caso de Palmela, onde o desinvestimento no papel do cidadão se traduz em desmotivação.

O conceito de *empowerment* (Fridmann, 1996) defende a evolução nas concepções de autonomia e responsabilidade dos indivíduos, e de uma maior consciência dos mecanismos de discriminação e exclusão que se geram na sociedade. É realçada a necessidade de participação das pessoas mais desfavorecidas que se traduza num acréscimo de poder – psicológico, sociocultural, político e económico que permita a estes sujeitos aumentar a eficácia do exercício da sua cidadania.

Verificou-se que tendo acesso ao poder de decisão o cidadão responsabiliza-se pelos processos e construção colectiva das regras: elaboração, implementação e controlo das acções.

Conclui-se que só quando os representados conseguem de facto influenciar a agenda política é que a ideia de participação deixa de ser mero instrumento de pressão dos governados para transformar-se em mecanismo de poder. Confirma-se a necessidade de conferir poder aos actores para que se viabilize a participação e os processos a ela ligados.

### **A sustentabilidade da participação através do recurso a normas e regras**

O terceiro pressuposto partia do princípio de que a participação no OP não é espontânea e exige o recurso a uma metodologia que motive a população e a existência de um conjunto de normas e regras que sustente a complexidade do processo participativo e garanta transparência ao nível dos resultados.

Observou-se em ambos os casos que a iniciativa de desenvolver e acompanhar o OP é dos governos locais. Confirmou-se, que para que a participação seja efectiva ao longo do tempo é necessária a adopção de metodologias que motivem a população. Para além do carácter deliberativo constatou-se que o facto de a participação ser “premiada” funciona como uma motivação importante. Quem mais participa mais possibilidade tem de conseguir fazer passar as obras reivindicadas.

As normas e regras são importantes para manter a ordem social e não desestabilizar uma participação vasta e com interesses divergentes dado que todas as

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

“A participação não pode manter-se como uma dinâmica espontânea e informal. Para se desenvolver, deve basear-se em regras e procedimentos claros, que favoreçam simultaneamente a deliberação e a tomada de decisão” (Sintomer e Gret, 2003:149).

Conclui-se que é essencial a existência de normas e regras que organizem e sustentam a participação ao logo do tempo.

### **A emergência de novas lideranças e a necessidade de gerir conflitos**

O quarto pressuposto argumentava que a participação na definição das prioridades de investimento municipal faz emergir novos agrupamentos sociais com protagonismo de decisão política, nomeadamente possibilita a emergência de novas lideranças e a necessidade de cooperação entre os diversos actores que têm poder no sentido de gerir os conflitos e negociar o consenso.

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

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

de actores com protagonismo na defesa de interesses colectivos. É aqui pertinente utilizar a expressão de Sandrine Nicoud (1997), citada por Guerra, 2006:22, de que a “acção faz o actor”, na medida em que o processo de construção das identidades colectivas emerge da relação com o problema em causa e a solução que se procura.

São os actores com maior protagonismo na direcção dos interesses colectivos que se tornam nas novas lideranças. Pode-se concluir que estas são essenciais para a eficácia da participação. São elas que colaboram na mobilização das comunidades locais, contribuem para organizar e acompanhar os processos participativos e os seus resultados. São igualmente as lideranças que fazem a mediação entre as comunidades e o poder político e contribuem para a resolução dos conflitos.

São as lideranças, que na sua quase totalidade actuam em entidades ou organizações populares, agem como intermediários entre os diversos espaços e níveis da rede associativa e o OP, com um papel cada vez mais importante à medida que passam a ter acesso e a dominar informações e conhecimentos relevantes (Silva, 2001).

Conclui-se que os conflitos são geridos através do diálogo com vista à negociação dos vários interesses e são as lideranças locais e as comunidades que as envolvem que têm a responsabilidade de os resolver. Só pontualmente, e em situações de maior crise, a autoridade da autarquia através dos eleitos ou técnicos intervêm. Em último caso, recorre-se ao voto para resolver os desacordos.

Confirma-se que são os processos participativos que viabilizam o surgimento de novas lideranças que actuam como actores na mediação e resolução dos problemas colectivos.

### **Melhoria da qualidade de vida como factor de motivação**

O quinto pressuposto estabelecia que a motivação para a participação está directamente relacionada com a possibilidade da satisfação de necessidades das comunidades em particular as que se relacionam com a melhoria da qualidade de vida, nomeadamente ao nível das periferias e dos grupos sociais mais desfavorecidos.

Pode-se confirmar este pressuposto, na medida em que se pode observar que o que motiva as pessoas a participar é essencialmente a possibilidade de conseguirem conquistar obras que vão permitir melhorar as suas condições de vida. São os grupos sociais mais carenciados que mais se mobilizam porque são os que têm mais

necessidades sobretudo ao nível das infra-estruturas urbanas, habitação, saúde e educação.

Como refere Velásquez (1999), podemos dizer que o OP, por definir obras e serviços públicos, apresenta um forte carácter motivador para a participação, e tendo em vista as desigualdades sociais, terá a tendência de mobilizar os sectores mais desfavorecidos da população.

Se de facto, ao nível das lideranças comunitárias a motivação assenta na possibilidade de ter protagonismo nos processos participativos que visam a conquista de bens públicos para a maioria da população os motivos de participação apoiam-se nos cálculos custos e benefícios.

A presente investigação constituiu um contributo para a compreensão dos limites da democracia e as possibilidades que uma política de participação com as características do Orçamento Participativo traz para contornar esses limites. Em particular demonstrou-se que o OP é uma prática de democracia participativa que possibilita:

- Maior legitimidade nas decisões sobre investimento público desde que os processos participativos sejam deliberativos: **“democracia implica acção e poder”**.
- A possibilidade de conferir poder a novos actores em particular sectores mais desfavorecidos normalmente excluídos de poder. O que possibilita o compromisso e responsabilidade para resolver problemas colectivos: **“todos ganham poder”**.
- Elaboração de normas e regras que organizem sustentem e confirmam transparência aos processos participativos ao longo do tempo: **“necessidade de ordem na acção social”**.
- Emergência de novas lideranças com protagonismo de mobilização das comunidades locais: **“acção constrói o actor”**.
- A mobilização dos grupos sociais mais desfavorecidos o que possibilita através dos investimentos realizados a melhoria da sua qualidade de vida: **“premiar a participação mobiliza”**.

Como em qualquer investigação, os resultados ficam sujeitos à crítica. Este trabalho constituiu só um contributo para o estudo do Orçamento Participativo como uma política de participação que nasce por iniciativa dos governos. Novas abordagens sobre os limites da democracia e a relação entre o poder político e as possibilidades de participação que este abre ao cidadão e os resultados que daí se obtêm em termos de eficácia, transparência e justiça social da governação em democracia fica em aberto a novas contribuições.

Novas experiências de adopção do Orçamento Participativo estão a surgir em várias autarquias, sendo o da cidade de Lisboa um dos mais recentes processos. Com a reflexão que este trabalho faz sobre as diversas possibilidades e consequências das opções em relação à participação do cidadão e metodologia para a organizar, espera-se contribuir para disponibilizar mais informação e conhecimento para todos os que estejam interessados em aprofundar este tema em particular para quem tem poder de decisão.

## BIBLIOGRAFIA

- Abers, Rebecca (1995) Distribuindo prioridades entre regiões: carência x participação. *De olho no Orçamento*, Porto Alegre, Ano 1, nº 2.
- Abrucio, Fernando Luíz; Couto, Cláudio Gonçalves, *A redefinição do papel do Estado no âmbito local*, São Paulo em perspectiva, v.10, nº 3, Julho-Setembro/1996.
- Alberoni, Francesco (1989), *Génese*, Lisboa, ed. Bertrand.
- Allegretti; Herzberg (2004) *Los presupuestos participativos de América Latina em el contexto europeo*. Ed. Transnacional Intitute legislativa.
- Alexander, Jeffrey, *Acção colectiva, cultura e sociedade civil: secularização, actualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 13, Junho/1998.
- Alexander, Jeffrey, The return to civil society, *Contemporary Sociology*, 22, November/1993.
- Almeida, João Ferreira (1995), *Evolução recentes e valores na sociedade in Portugal Hoje*, Lisboa, INA.
- Almeida, João Ferreira (1986), *Classes sociais nos campos*, Lisboa, ed. Do ICS.
- Alvarez, S.; Dagnino, E; Escobar (1998), *Cultures of politics, politics of cultures: revisioning Latin American social movements*, Boulder: Westview Press.
- Amaro, Rogério Roque (org.) (1992), *Iniciativas de desenvolvimento local – caracterização de alguns exemplos*, Lisboa, ISCTE/IEFP.
- Ananias, Patrus (2005) “*Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte?*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- Andeweg, Rudy (1996), “Élite-Mass Linkages in Europe”, in Jack Hayward (ed.) *Elitism, Populism, and European Politics*, Oxford, Clarendon Press, pp.143/183.
- Araujo, Joaquim Filipe 2002, *Gestão publica em Portugal mudança e persistência institucional*, Lisboa, Quarteto Editora.
- Arent, Hannah (2000), *A vida do espírito – Volume I e II*, Lisboa, Piaget.
- Aron, Raymond (2000), *As etapas do pensamento sociológico*, Lisboa, Dom Quixote.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: University Press.

Avritzer, Leonardo (1994), *Sociedade civil e democratização*, Belo Horizonte, Del Rey.

Avritzer, Leonardo (2000), *A moralidade da democracia. Ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*, São Paulo: perspectivas; Belo Horizonte: editora da UFMG.

Avritzer, Leonardo (2000), *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*, Belo Horizonte, Mimeo.

Avritzer, Leonardo, *Teoria democrática, esfera pública e participação local, Sociologia*, Porto Alegre, ano 1, nº 2, Julho/Dezembro de 1999.

Avritzer, Leonardo (2005), “*Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.

Azevedo, Neimar (2005), “*A fase representativa do Orçamento Participativo*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.

Azevedo, Sérgio e Guia, Virgínia (2005), “*Reflexões sobre o Orçamento participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.

Barbalet, J.M. (1989), *A cidadania*, Lisboa, Editora Estampa.

Barber, B. (1989), *A place for us: How to make society civil and democracy strong*, Nova Torque, Hill & Wang.

Bardin, L. (1980) *Análise de conteúdo*, Lisboa, ed. 70.

Barreto, António (org.) (1996), *A situação social em Portugal, 1960-1995*, Lisboa, ICS.

Bobbio, Norberto (1979), *Marxismo e Estado*, Rio de Janeiro: Graal.

Bobbio, Norberto (1988), *O futuro da democracia*, Lisboa, Dom Quixote.

Bobbio, Norberto (1977), “*Nova alternativa a la democracia representativa?*” in Jordi Sole-tura (org.), *El marxismo y el Estado*, Barcelona, Avance.

Bobbio, Norberto (1987), *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*, 2<sup>a</sup>. Ed., Rio de Janeiro, Paz e terra.

Boschi, Renato (2005), “*Modelos participativos de políticas públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.

Bourdieu, Pierre (1989), *O poder simbólico*, Lisboa, Difel.

- Bourdieu, Pierre (1998), *Contrafogos*, Oeiras, Celta.
- Bourdieu, Pierre (2001), *Contrafogos 2*, Oeiras, Celta.
- Bourdieu, Pierre, *Espíritos de Estado: génesis e estructura del campo burocrático*, Sociedad, Buenos Aires, nº 8, Abril, 1996.
- Bowler, S., e T. Donovan (1998) *Demanding choices: Opinion, voting, and direct democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Burns, Tom; Flam, Helena (2000) *Sistemas de regras sociais*, Oeiras, Celta.
- Cabral, Villaverde (1985), “*O Estado- Providência e o cidadão*”, Risco, nº 1.
- Cabral, Villaverde (1997), *Cidadania política e equidade social em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Caetano, M.; et al. (1982), *Regionalização e poder local em Portugal*, Lisboa, IED.
- Carlos, Jorge (1997), A consolidação do modelo democrático no sistema político constitucional português, Évora, Universidade de Évora, <http://paperpublisher.hypermart.net/papers/consolida.htm>
- Carmo, R.L. (1993), *O conceito de qualidade de vida: uma primeira abordagem*, Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.
- Capela, José Viriato (2005), “*Administração local e municipal portuguesa do séc. XVIII às reformas liberais*”, in *Os municípios no Portugal moderno: dos forais manelinos às reformas liberais*, Lisboa, Ed. Colibri.
- Castells, Manuel (1976), *Lutas urbanas e poder político*, Porto, Afrontamento.
- Castells, Manuel (1980), *Cidade, democracia e socialismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Cohen, J. (1997), “*Procedure and substance in Deliberative democracy*”, Deliberative Democracy, Cambridge: MIT Press.
- Costa, Firmino (1999), *Sociedade de bairro*, Oeiras, Celta.
- Cohen, Carl, (1975), *Democracia*, Lisboa, editorial Futura.
- Crozier, M; Huntington, S.; Watanuki, J. (1975), *The crisis of democracy: report on the governability of democracies to the trilateral commission*, Nova York: New York University Press.
- Crozier, Michel (1979), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset.
- Crozier, Michel (1987), *État modeste*, Paris, Fayard.
- CMP (2002), *Guia do Orçamento Participativo*, Palmela.

- Comissão Técnica do Orçamento Participativo (2005), *Orçamento Participativo Concelho de Palmela*, Candidatura à 6ª Edição do Prémio da Qualidade – Serviços Públicos da Associação de Municípios do Distrito de Setúbal.
- Cunha, Pedro (2001), *Conflito e negociação*, Lisboa, Edições Asa
- Dagnino, E. (1994), *Os movimento sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Os anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, Brasiliense.
- Dahl, R. (1981), *Análise política moderna*, Brasília, Editora Universidade de Brasília
- Dahrendorf, R. (1969), *Society and democracy in germany*, Anchor Books.
- Defarges, Philippe (1997), *A mundialização*, Lisboa, Piaget.
- Dias, M.R. (2000), Na Encruzilhada da teoria democrática: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre, Rio de Janeiro, Tese doutoramento, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Dias, Nelson (2008), “*Uma outra democracia é possível? As experiências do OP*”, e-cadernos CES, 1, 183-205, <http://www.ces.uc.pt/e.cq>.
- Dowbor, Ladislau (1995) *O que é o poder local*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Dowbor, Ladislau (1995), *Da globalização ao poder local –a nova hierarquia dos espaços*, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 9 nº 3.
- Dows, Anthony 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper Collins Publishers.
- Drucker, Peter 1992, *Gerindo para o futuro*, Lisboa, Difusão cultural.
- Dubet, François (1996), *Sociologia da experiência*, Lisboa, Piaget.
- Duhamel, Olivier (1993), *Les démocraties. Regimes, histoire, exigences*, Paris, Seuil.
- Dumont, Louis (1983), *Essais sur l'individualisme*, Paris, Seuil.
- Dumont; René; Paquet, Charlotte (1997), *Miséria e desemprego – liberalismo ou democracia*, Lisboa, Piaget.
- Durkheim, Emile (1984) *As regras do método sociológico*, Lisboa, Ed. Presença.
- Eisenstadt, S.N. (2000), *Os regimes democráticos*, Oeiras, Celta.
- Engel, Christian e Joseph Van Ginderachter (1992) *Le pouvoir régional et local dans la communauté européenne*, Paris, Pedone.
- Escobar, A; Alvarez, S. (1992), *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview Press.
- Faria, Cláudia (1996) *Democratizando a relação entre o poder político municipal e a sociedade civil: O Orçamento participativo em Belo Horizonte*, Universidade Federal de Minas Gerais, Tese de mestrado.

- Fábregas, Joan e all (2003), *Democracias participativas: análisis de las experiencias del Observatório Internacional de la Democracia Participativa*, Igop
- Faye, Jea (1998), *O século das ideologias*, Lisboa, Piaget.
- Fedozzi, Luciana (2001), *Orçamento Participativo, reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo editora.
- Fernandes, António (1988), *O Estado democrático e a cidadania*, Porto, Edições Afrontamento.
- Fernandes, António (1997), *Poder autárquico e poder regional*, Porto, Edições Afrontamento.
- Fernandes, António (1992), *Evolução histórica das autarquias locais em Portugal*, comunicação apresentada ao II congresso português de sociologia, Lisboa, Gulbenkian.
- Ferreira, Matias; Guerra Isabel (1994), *Identidades sociais e estratégicas sociais* in dinâmicas culturais, cidadania e desenvolvimento local.
- Ferreira, Carvalho e all (1998), *Psicossociologia das organizações*, Alfragide, Edições McGraw-Hill.
- Filipe, Rafael (2001), *Modernidade, crítica da modernidade e ironia epistemológica em Max Weber*, Lisboa, Piaget.
- Fossaert, Robert (1996), *O mundo no século XXI*, Lisboa, Piaget.
- Fossaert, Robert (1997), *O futuro do socialismo*, Lisboa, Piaget.
- Freire, André (2001), *Modelos de comportamento eleitoral*, Oeiras, Celta.
- Freire, André e Baum, Michel (2001), “*Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização*” in Análise social nº 158-159.
- Friedberg, Erhard (1995) *O poder e a regra*, Lisboa, Piaget.
- Genro, Tarso (1997) *O Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, S. Paulo, Ed. Abramo.
- Gibson, K.; Graham (1996) *O fim do capitalismo*, Lisboa, Piaget.
- Ghiglione, Rodolphe; matalon, Benjamin (2001), O inquérito, Oeiras, Celta.
- Giddens, Anthony (1989), *A constituição da sociedade*, São Paulo, Martins Fontes.
- Giddens, Anthony (1997), *Para além da esquerda e da direita*, Oeiras, Celta.
- Giddens, Anthony (1997), *Sociologia*, Lisboa, Gulbenkian.
- Giddens, Anthony (1998), *Consequências da modernidade*, Oeiras, Celta
- Giddens, Anthony (1998), *Política, sociologia e teoria social*, Oeiras, Celta.

- Giddens, Anthony (2001), *O mundo na era da globalização*, Lisboa, Ed. Presença.
- Gonçalves, Eduarda (Org.) (2000), *Cultura científica e participação pública*, Oeiras, Celta.
- Gomes, Maria Auxiliadora (2005), “*Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- Granado, Cristina (1998), *Cooperativas de consumo em Portugal o percurso para a integração económica*, Lisboa, Edições Colibri.
- Guerra, Isabel (1986) “*Poder local – reprodução ou inovação?*”, *Sociologia Problemas e Práticas* nº 1.
- Guerra, Isabel (1991), *Chagement urbans et Modes de vie dans la Pénisule Setúbal de 1974 a 1986*, Tours.
- Guerra, Isabel (1996), «*Economia global e alternatives loquais*» in *Sociétale e Territoriaux* nº23, Outubro, pp. 115-123.
- Guerra, Isabel (2000), *Fundamentos e processos de uma sociologia da acção*, Cascais, Principia.
- Guerra, Isabel (2006), *Participação e acção colectiva interesses, conflitos e consensos*, Cascais, Principia.
- Gunther, Richard (2002) “*A democracia portuguesa em perspectiva comparada*” in *Análise Social* nº 162.
- Habermas, J. (1984), *Mudança estrutural na esfera pública*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Habermas, J. (1990), *Para a reconstrução do materialismo histórico*, São Paulo, Brasileirense.
- Habermas, J. (1995), *Três modelos normativos da democracia*, São Paulo, Lua Nova, Cedec.
- Habermas, J. (1997), *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo brasileiro.
- Heidegger, Martin (1997), *Escritos políticos*, Lisboa, Piaget.
- Herd, David (1996), *Models of democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Hirst, P. (1992), *A democracia representativa e os seus limites*, Rio de Janeiro, Zahar.
- Hofstede, Gert (1987) *Relativité culturelle des Pratique et théories de l'organisation, in revue française de gestion*, sept-Out.

- Holton, Robert (1992), *Economia e sociedade*, Lisboa, Piaget.
- Huntington, Samuel e Zbigniew Brzezinskie (1964), *Political Power :USA/USSR*, Nova Iorque, Viking Press.
- Keane, John (1988), *Democracy and civil society*, London, Verso.
- Keane, John (org.) (1988), *Civil society and the state : new european perspectives*, London, Verso.
- Klein, Gary (2001), *Fontes do poder*, Lisboa, Piaget.
- Jacobi, Pedro ; Teixeira ; Marco (1996), *Orçamento Participativo : co-responsabilidade na gestão das cidades*, São Paulo, Cadernos CEDEC, nº 55.
- Jesuíno, Correia (1984), *Contingência e interacção nos processos de liderança*, Lisboa, Iscte.
- Lacerda, Lélia (1998), *Orçamento Participativo no Brasil : a repolitização do Orçamento e a democratização das políticas públicas*, [www.unifor.br](http://www.unifor.br).
- Laranjeira, Sônia (1996), *Gestão pública e participação – a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*, São Paulo em Perspectiva, vol. 10 nº 3.
- Lemos, Maurício (2005), “*Orçamento Participativo de Belo Horizonte e o planejamento da cidade*“ in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- Lijphart, Arend 1984, *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty/One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lopes, Fernando Farelo (2004), *Os partidos políticos*, Oeiras, Celta editora
- Luchmann, Lígia (2002), *Possibilidades e limites da democracia deliberativa : a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Universidade Estadual de Campinas, tese de doutoramento.
- Luhmann, Niklas (1985), *Poder*, Brasília, Editora Universidade de Brasilia.
- Madec, Annick ; murard (1998) *Cidadania e políticas sociais*, Lisboa, Piaget.
- Mair, Peter 1994, Party organizations from civil society to the state, em Richard S. e Peter Maior Org, *How Parties Organize – Change Adaptation in Party Organization in Western Democracies*, Londres, Sage Publications.
- Mander, Jerry ; Goldsmith (1997), *Economia global economia local : a controvérsia*, Lisboa, Piaget.
- Martindale, Don (1979), *La teoria sociológica*, Madrid, Aguilar.
- Martins, Manuel (2004), *Participação política e democracia: o caso português 1976-2000*, Lisboa, ISCSP.

- Marques, Aloísio (2005), “*Planejamento e Orçamento Participativo*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- Marx, Karl (1984), *O 18 de Brumário de Louis Bonaparte*, Lisboa, ed. Avante
- Meister, Albert (1972), *La participation dans les associations*, ed. Economie et humanisme, Les Ouvriérs.
- Melucci, Alberto (1996), *Challenging codes collective action in the information age*, Cambridge, University Press
- Mesure, Sylvie; Renaut, Alain (2001), *Os paradoxos da identidade democrática*, Lisboa, Piaget.
- Michels, Robert (1989), *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*, Lisboa, Antígona.
- Mintzberg, Henry (1976) “*The structure of Unstructured decision processes*”, *Administrative Science Quarterly*, Junho 1976, Vol. 21.
- Mitchell e Larson 1978, *People in organizations / An introduction to organizational Behaviour*, McGraw/Hill.
- Moás, Luciane (2002), *Cidadania e poder local*, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris.
- Montalvo, António Rebordão, (2003) *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Lisboa, Almedina.
- Moreira, Vital (2002), “*As regiões, a autonomia municipal e a unidade do Estado*” in Poder Local, Revista da Administração Democrática nº 3, Setembro-Outubro de 1977.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Celta Editora, Oeiras.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “*Poder autárquico e desenvolvimento local*”, Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 25-26.
- Mozzicafreddo, Juan e all (1988), “*O grau zero do poder local*” in *Sociologia, problemas e práticas* n.º 4, Lisboa, Pub. Europa América.
- Mozzicafreddo, Juan e all (1998), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan; GOMES, João Salis (org.) (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2002), *A responsabilidade e a cidadania na administração pública*, in *Sociologia problemas e Práticas* nº 40.

- Nahas, Maria (2006), *Bases teóricas, metodologia de elaboração e aplicação de indicadores intra-urbanos na gestão municipal da qualidade de vida urbana em grandes cidades: o caso de Belo Horizonte*, S.Paulo, Universidade Estadual Paulista.
- Navarro, Zander (1997), *Uma análise do Orçamento Participativo: sua implantação e desenvolvimento*, in Genro, Tarso (coord.), *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Artes e ofícios.
- Offe, C. (1984), *Problemas estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo brasileiro.
- Oliveira, J.S. (1997), *Nascimento, vida e aventuras dos indicadores sociais*, in: Indicadores sociais: uma releitura. Actualidade em debate, Centro João XXIII, Ibrades.
- Oliveira, Francisco (1993), *Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI*, Rio de Janeiro, Fase.
- Olson, Mancur (1998), *A lógica da acção colectiva*, Oeiras, Celta
- Pareto, Wilfredo (1970), *Transformazione della democrazia*, Milão, Corbaccio.
- Parkin, Frank (2000), *Max Weber*, Oeiras, Celta.
- Pateman, C. (1992), *Participação e teoria democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Pinto, Maria Teresa (2005), *Percepção e avaliação da qualidade de vida na AML: recursos, aspirações e necessidades na construção da noção de qualidade de vida*, Lisboa, ISCTE.
- Pires de Lima, António Pedrosa (1990), “*Autarquia Local*”, in José Pedro Fernandes (dir.), *Dicionário jurídico da Administração Pública*, Vol. I, 2<sup>a</sup> ed., Lisboa.
- Pires, Rui Pena (2003), *Migrações e integração*, Oeiras, Celta.
- Portas, Nuno (1988), “Sobre alguns problemas da descentralização” in *Revista Crítica das Ciências Sociais* nº 25/26, pp. 61-78, Coimbra, CES
- Programa Ur-bal (2005) – segunda fase ALR/B7-3110/2000/0021, Ayuntamiento de Córdoba.
- Poirier, Jean e all (1995), *Histórias de vida*, Oeiras, Celta.
- Putnam, R.D. (1993), *Making Democracy Work*, Priceton: Priceton Univercity Press.
- Putnam, R.D. (1996), *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*, Rio de Janeiro, FGV.
- Quivy, Raymond; Campenhoudt, Luc Van (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva.

- Reis, Fábio (1988), *Identidade, política e teoria da escolha racional*, Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, nº 6, vol. 3.
- Ruivo, Fernando (2000), O Estado labiríntico o poder relacional entre Poderes local e Central em Portugal, Porto, Ed. Afrontamento
- Sá, Luís (1986), *Introdução à teoria do Estado*, Lisboa, Caminho
- Sá, Luís (1989), *Regiões administrativas: o poder local que falta*, Lisboa, Caminho.
- Sá, Luís (1991), *O funcionamento das autarquias (1976-1990). Contribuição para o estudo do comportamento e conflitos no Estado e nos partidos*”, in Razões do poder local, Lisboa, Caminho.
- Sá, Luís (1997), *A crise das fronteiras, estado, Administração Pública e União Europeia*, Lisboa, ed. Cosmos.
- Sá, Luís (2000), *Traição dos funcionários? Sobre a Administração pública portuguesa*, Campo das letras, Porto.
- Santin, Janaína (2007), *O tratamento histórico do poder local no Brasil e a gestão democrática municipal*, Anais do II seminário nacional “movimentos sociais, participação e democracia”, Florianópolis, UFCS,
- Santos, Boaventura (org.) (1994), *Portugal: Um retrato singular*, Porto, Afrontamento.
- Santos, Boaventura (1998), *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura (2002), *Democratizar a democracia os caminhos da democracia participativa*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura (2002), *Democracia e participação*, Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democracia e participação, o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*, Porto, edições afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999), *Pela mão de Alice o social e o político na pós modernidade*, Porto, Ed. Afrontamento.
- Sartori, G. (1994), *A teoria democrática revisada: o debate contemporâneo*, São Paulo, Ática, Vol. I.
- Schmitter, Philippe (1983), “*Opinião pública e qualidade da democracia em Portugal*”, in Teresa Patrício Gouveia (org.) *Sociedades, valores culturais e desenvolvimento*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

- Schumpeter, J.A. (1984), *Capitalism, socialism, and democracy*, Nova York; London: Harper e Brothers.
- Scott, Alan (2000), *Ideology and the new social movements*, London: Unwin Hyman.
- Sequeira, André (2005), *Nas encruzilhadas da democracia participativa: estudo de caso o Orçamento Participativo da Câmara Municipal de Palmela*, dissertação de licenciatura em sociologia e planeamento, Lisboa, ISCTE.
- Silva, Augusto Santos (1989), *Parte de vida*, Porto, Edições Afrontamento.
- Silva, Augusto Santos (1994), *Entre a razão e o sentido: Durkheim, Weber e a teoria das ciências sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- Silva, Augusto Santos ; Pinto, José Madureira (orgs.) (1986), *Metodologia das ciências sociais*, Porto, Edições Afrontamento.
- Silva, M.K. (2001), *Construção da participação popular*, Porto Alegre, Departamento de sociologia, UFRGS.
- Silva, Marcelo (2001), *Construção da participação popular: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS*, Universidade Federal do Rio grande do Sul, tese de doutoramento.
- Sintomer, Yves; Marion, Gret, *Porto Alegre a esperança de uma outra democracia*, Porto, Campo das Letras.
- Somarriba, Mercês (2005), “*Orçamento Participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- Sousa, António Francisco (1992), *Direito Administrativo das Autarquias locais*, Lisboa, Lusolivro.
- Souza, Celina (1996) *Reinventando o poder local – limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*, São Paulo em perspectiva, São Paulo, vol. 10 nº3,
- Souza, Celina (2001) Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do Orçamento Participativo, São Paulo em perspectiva, São Paulo, vol. 15 nº4,
- Teixeira, Ana (2003), O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência, in *A inovação democrática no Brasil*, S. Paulo, Editora Cortez.
- Teixeira, Carla (2002), *Atitude dos funcionários face à modernização da administração pública*, Tese de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, ISCTE,

- Teixeira, Elenardo (2001) *O local e o global limites e desafios da participação*.
- Tocqueville, Alexis de (1993), *De la Democratie en Amérique*, Paris, Garnier Flammarion.
- Touraine, Alain (1992), *Pela sociologia*, Lisboa, D. Quixote.
- Touraine, Alain (1983), *La crise de la représentation politique*, Sociologie et société, nº 1.
- Touraine, Alain (1986), *O retorno do actor*, Lisboa, Piaget.
- Touraine, Alain (1988), *Crise da modernidade*, Lisboa, Piaget
- Touraine, Alain (1996), *O que é a democracia?*, Lisboa, Piaget.
- Touraine, Alain (1996), *Carta aos socialistas*, Lisboa, Terramar.
- Touraine, Alain (1998), *Iguais e diferentes – poderemos viver juntos?* Lisboa, Piaget.
- Touraine, Alain (1999), *Como sair do liberalismo*, Lisboa, Terramar.
- Vala, Jorge (1988), *Identidades sociais e representações sociais sobre o poder: para um entendimento das culturas políticas em Portugal*, Lisboa, revista da ciência política nº 78.
- Valadares, Murilo (2005), “*O Orçamento Participativo*” in *Orçamento Participativo construindo a democracia*, Rio de Janeiro, Editora Revan.
- Velásquez, Fabio (1999), A Observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil, in Pereira, B: Cunill, N. (Org). O público não-estatal na reforma do estado, Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- Viegas, José Manuel; Costa, António Firmino (Orgs) (1998), *Portugal, que modernidade?* Oeiras, Celta.
- Viegas, José; Faria, Sérgio (2001), *As mulheres na política*, Oeiras, Celta.
- Villas-Boas, Renata (org.) (1994), *Participação popular nos governos locais*, São Paulo: Pólis, 1994.
- Wampler, Brian (2007), Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, cooperation and accountability, Press State university Press.
- Weber, Max (1919) (1978), *Economy and society*, Berkeley, University of California, Press.
- Weber, Max (2005), *Três Tipos de Poder e outros escritos*, Lisboa, Tribuna, Original 1922
- Weber, Max (2001), *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Lisboa, Editorial Presença.

Wiewiorka, Michel (1996), *A democracia à prova – Nacionalismo, Populismo e Etnicidade*, Lisboa, Piaget.

Yves, Sintomer; Marion, Gret (2003), *Porto Alegre a esperança de uma outra democracia*, Porto, Campo das letras.

Sites:

[www.op-portugal.org](http://www.op-portugal.org)

[www.cm-palmela.pt](http://www.cm-palmela.pt)

[www.pbh.gov](http://www.pbh.gov)

[www.portoalegre.rs.gov.br](http://www.portoalegre.rs.gov.br)

# ANEXOS

## Anexo 1- Descrição dos entrevistados de Belo Horizonte

Quadro 22  
Descrição dos entrevistados – Belo Horizonte

Nº Entrevista	Mês/ano	Cargo	Função	Partido político
1-Murilo Valadares	8/2007	Poder executivo	Secretário Municipal de política urbana	PT – Partido dos Trabalhadores
2-Paulo Takahashi	7/2007	Poder executivo	Superintendente da Sudecap	PT
3-Ana Luísa Nabuco	7/2007	Poder executivo	Secretária de planeamento	PT
4-Ajalmar José da Silva	7/2007	Poder executivo	Secretária Administração regional de venda Nova	PT
5-Bernardete	7/2007	Poder executivo	Gerente do OP Regional Leste	PT
6-Roosevelt	7/2007	Poder executivo	Gerente OP habitação	PT
7-Maria Auxiliadora Gomes	1/2009	Poder executivo	Coordenadora da participação popular	PT
8-Sílvia Helena	6/2007	Poder legislativo	Vereadora	PPS-Partido Popular Socialista
9-Paulão	6/2007	Poder legislativo	Vereador	PTDB-Partido Comunista do Brasil
10-Neila Baptista	6/2007	Poder legislativo	Vereador	PT
11-Carlúcio Gonçalves	6/2007	Poder legislativo	Vereador	PR-Partido da República
12-Índio	6/2007	Poder legislativo	Vereador	PTB-Partido Trabalhista Nacional
13-Geraldo Félix	7/2007	Poder legislativo	Vereador	PMDB-Partido do Movimento Democrático Brasileiro
14-Henrique Braga	6/2007	Poder legislativo	Vereador	PSDB-Partido Social da social Democracia Brasileira
15-Daniel Bravo	6/2007		Técnico Plano Global Específico (PGE)	

16-Aloísio	6/2007		Técnico Educação	
17-Marcelo Mourão	7/2007		Técnico BH cidadania	
18-Aluísio Moreira	6/2007		Técnico Urbel	
19-Abilde	7/2007		Técnica da Cultura	
20-Paulinho	7/2007		Técnico da Saúde	
21-José Maurício	6/2007		Técnico Secretaria de Habitação	
22-Túlio Azevedo	7/2007		Chefe Gabinete da Secretaria de Planeamento	
23-Ana Mendes Barbosa	8/2007		Liderança OP Vila Purã	
24-Valéria	6/2007		Liderança Comforça região Noroeste	
25-Valfrido	8/2007		Liderança Comforça região Venda nova	
26-Glória	8/2007		Liderança Comforça região Venda nova	
27-Osmar	8/2007		Liderança Comforça região Venda nova	
28-João	8/2007		Liderança Comforça região Leste	
29-Marizete	8/2007		Liderança Comforça região Leste	

## Anexo 2 – Descrição dos entrevistados de Palmela

Quadro 2  
Descrição dos entrevistados – Palmela

Nº Entrevista	Mês/ano	Cargo	Função	Partido político
1-Ana Teresa Vicente	4/2006	Poder executivo	Presidente	CDU – Coligação Democrática Unitária
2-Adília Candeias	6/2008	Poder executivo	Vice-Presidente	CDU – Coligação Democrática Unitária
3-Adílio Costa	5/2006	Poder executivo	Vereador – administração e finanças	CDU – Coligação Democrática Unitária
4-Braz Pinto	6/2008	Poder executivo	Vereador – sem pelouro	PS – Partido Socialista
5- Fernando Baião	6/2008	Poder executivo	Presidente junta de freguesia	CDU – Coligação Democrática Unitária

6-Carlos Guinot	6/2008	Poder deliberativo	Membro da Assembleia Municipal	BE – Bloco de Esquerda
7-José Monteiro	4/2006		Técnico - Chefe planeamento e finanças	
8-Rui Silva	4/2006		Técnico – Chefe ambiente e serviços urbanos	
9-João Carlos	3/2006		Técnico – Director planeamento	
10-Teresa Palaio	3/2006		Técnica – Chefe organização e sistemas informação	
11-Luís Benzinho	4/2006		Técnico - Chefe águas e residuais	
12-Jorge Martinho	3/2006		Técnico – Chefe gestão urbanística	
13-Cristina Rodrigues	3/2006		Técnica – Chefe rede viária	
14-Paulo Cipriano	3/2006		Técnico – coordenador gabinete	
15-João Marques	3/2006		Liderança Associação Venda Alcaide	
16-António Filipe	3/2006		Liderança Associação estação Palmela	
17-José Coutinho	3/2006		Liderança Associação Lau	
18-Leandro Almeida	4/2006		Liderança Associação da Qt. da Marquesa	

## **ANEXO 3 – Guião da entrevista aos eleitos**

### **Guião de entrevista (Eleitos)**

#### **Democracia e participação**

1. Considera que a participação do cidadão para além das eleições é importante para a democracia? Porquê? Que formas e com que regularidade se deve suscitar essa participação?
2. Qual a influência dos partidos; associações; Estado na mobilização para a participação?
3. O que motiva o cidadão a participar?

#### **Poder e influência**

4. O que significa para si a representatividade (questão das diferenças sociais, maior atenção aos sectores mais desfavorecidos)?
5. O que mais influencia os eleitos quando tomam decisões? Que bases/critérios utilizam? Qual a real capacidade de o cidadão influenciar o poder, e que grupos sociais conseguem mais essa influência.

#### **Governo local**

6. Considera que o governo local tem um papel importante no incentivo de políticas de participação dada a sua maior proximidade com o cidadão?
7. A eficácia da governação é compatível com a participação?

#### **Orçamento Participativo**

8. Que motivos considera que levam o poder Executivo a desenvolver o OP?
9. Em que medida o OP reforça a legitimidade das decisões?
10. O que leva as pessoas a participar no caso do OP (há grupos mais organizados a apropriar-se do processo)?
11. Quais os principais benefícios e dificuldades do OP?
12. Quais os argumentos para o processo de tomada de decisão ser deliberativo, no caso das obras do OP?
13. O OP trás de facto uma inversão de prioridades (justiça distributiva a favor das classes mais desfavorecidas)?
14. O OP não aumenta a burocracia estatal com a criação de mais um serviço?
15. Como gerem o conflito e negoceiam o consenso tendo como modelo o OP? Como lida a oposição com este modelo?
16. Qual o papel das Comissões de Acompanhamento? (Comforça)
17. Qual a sua opinião sobre o OP (o que é; quais os seus resultados e futuro)

## **ANEXO 4 – Guião da entrevista aos técnicos**

### **Guião de entrevista (Técnicos superiores)**

#### **Enquadramento profissional**

1. Funções do serviço que coordena, e a sua ligação ao OP.
2. Que obras se realizavam antes do OP?
3. Quais as obras do OP?
4. Existiram alterações no trabalho dos técnicos com o OP, qual a dinâmica de trabalho com as comunidades?

#### **Democracia e participação**

5. Quais os benefícios da participação?
6. Que grupos sociais participam mais no OP?
7. O que leva as pessoas a participar?
8. Considera que existe uma maior morosidade com a participação?
9. Existe uma relação entre o OP e limitação dos recursos?
10. Qual a influência dos partidos; associações; Estado, liderança na mobilização para a participação?

#### **Orçamento Participativo**

11. Que motivos considera que levam o executivo a desenvolver o OP?
12. Refira a sua inserção na metodologia do OP?
13. Como se traduz o processo de acompanhamento das obras pelas lideranças locais?
14. O OP alterou a relação cidadão prefeitura?
15. Quais os factores de sucesso do OP?
16. Quais os aspectos negativos do OP?
17. O OP trás de facto uma inversão de prioridades?
18. O que é para si o OP?

## **ANEXO 5 – Guião da entrevista às lideranças**

### **Guião de entrevista (Lideranças)**

#### **Enquadramento**

1. Desde quando e qual o trabalho desenvolvido em torno do OP?
2. Antes do OP que obras fazia a prefeitura?
3. Com o OP melhorou a qualidade de vida da população?

#### **Democracia e participação**

4. Quais as vantagens da participação?
5. Quais os principais motivos que levam as pessoas a participar?
6. Qual a metodologia da participação?
7. Como gerem os conflitos?
8. O que conquistaram com o OP?

#### **Poder e influência**

9. O Estado (poder) deve investir nas populações mais desfavorecidas?
10. Qual a influência dos partidos; associações; Estado; lideranças na mobilização para a participação

#### **Orçamento Participativo**

11. Que motivos considera que levam o executivo a desenvolver o OP?
12. Como é realizado o acompanhamento das obras do OP?
13. Quais os aspectos negativos do OP?
14. O OP trás de facto uma inversão de prioridades?
15. O que é para si o OP?

## **ANEXO 6 – Directrizes do OP de Belo Horizonte**

### **Directrizes OP 2009/2010**

Apresenta-se como exemplo, o caderno de DIRETRIZES da Prefeitura de Belo Horizonte, um documento do processo do Orçamento Participativo 2009/2010 que visa uniformizar procedimentos e trazer orientações, definições e regras de cada política sectorial.

Este documento está dividido em três partes:

- Directrizes Gerais
- Directrizes para Políticas Urbanas
- Directrizes para Políticas Sociais

As Directrizes Gerais visam estabelecer regras a serem respeitadas por todas as políticas sectoriais.

A segunda parte apresenta as directrizes para as Políticas Urbanas de toda a cidade como obras, meio ambiente, transporte e trânsito, limpeza urbana, entre outras.

Finalmente, a terceira parte apresenta as directrizes para Políticas Sociais que tratam das possibilidades e restrições de cada política sectorial visando enfrentar a pobreza, a garantia dos direitos sociais, a inclusão social, a humanização, o desporto e o lazer.

#### **1- Directrizes Gerais**

##### **Utilização de Recursos**

1. Poderão ser aprovados empreendimentos de infra-estrutura que demandem recursos disponíveis no OP 2009/2010 e no próximo OP 2011/2012.
2. Em caso de proposta de empreendimentos de infra-estrutura que envolva duas ou mais sub-regionais, os recursos serão distribuídos entre as sub-regiões levando-se em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma, a partir de uma inspecção realizada pela Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap).
3. Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infra-estrutura.
4. Poderão ser aprovados recursos exclusivamente para projecto de infra-estrutura após parecer técnico favorável da Sudecap e da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel).

##### **Tratamento do Custo**

5. Na construção e, em alguns casos, na ampliação de empreendimentos deverão estar incluídos os gastos com equipamentos e, no caso de custo, será calculado por um ano, considerando o décimo terceiro salário para recursos humanos.

##### **Pareceres de Solicitações**

6. Os pareceres deverão ser dados pelas Secretarias Temáticas, por meio de seus representantes indicados, articulados com as respectivas Gerências Temáticas das Secretarias de Administração Regional Municipal (SARMUs).

##### **Orientações para a Indicação dos Empreendimentos**

7. Identificar uma e única demanda por bairro ou vila, de acordo com a relação de composição das Unidades de Planeamento (Ups).

8. É permitida a inclusão de agrupamento de vias contíguas em um mesmo formulário desde que essas estejam numa mesma sub-região.

9. Assegurar nas construções, reformas ou ampliações de equipamentos públicos as condições adequadas de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos e crianças, considerando a Norma Brasileira 9050/2004 e a prevenção contra incêndio.

10. O empreendimento solicitado não pode possuir cessão de uso para terceiros.

11. As demandas de construção e/ou ampliação deverão estar vinculadas à existência de terrenos adequados, de propriedade do município, ou para a desapropriação. Em caso de doação ou permuta de terreno os procedimentos da Procuradoria Geral do Município já deverão estar providenciados antes da segunda rodada do OP 2009/2010.

12. Deverão ser obedecidas as directrizes dos seguintes programas e projectos: Vila Viva, Centro Vivo, Saneamento para Todos, Programa de Reestruturação e Integração do Sistema Viário do Município de Belo Horizonte (VIURBS) e Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Pampulha (Propam).

13. Fica vetada a aprovação de empreendimentos em áreas que sejam de domínio do Estado de Minas Gerais, da União, do Departamento Nacional de Infra-estrutura (DNIT), Departamento de Estrada e Rodagem (DER), RFFSA, FCA, DEMETRO e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). As excepções serão tratadas como no item 11.

14. Fica vetada apenas a aprovação do terreno.

15. Fica vetada a aprovação de obras de edificação e de infra-estrutura viária em Áreas de Preservação Ambiental, à excepção de obras que visem a conservação ambiental dessas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente (SMAMA) ou da Fundação de Parques, conforme o caso.

16. Ficam vetadas parcerias informais para construção.

#### Localização dos Empreendimentos

17. A possível localização das demandas deverá obedecer ao Plano Director; à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; ao Código de Posturas; aos Planos Globais Específicos (PGEs); às directrizes do VIURBS; do Propam; do Saneamento para Todos; ao Vila Viva e ao Centro Vivo.

18. A solicitação deverá estar localizada no município de Belo Horizonte.

19. Se a análise da relação custo/benefício pelo vistoriador/coordenador específico de Vistorias de Edificações indicar a inviabilidade económica da localização do terreno proposto para implantação do equipamento, deverá ser escolhido outro terreno pela SARMU.

#### 2- Directrizes de Política Urbana

##### Secretaria Municipal Adjunta de Regulação Urbana - SMARU

20. A SMARU deverá ser consultada quando os empreendimentos tratarem dos seguintes aspectos:

- Infra-estrutura: com relação à regularidade e situação do referido loteamento ou quando for necessário promover a regularização do mesmo de acordo com a lei de regularização.

- Aquisição de terreno, construção ou ampliação de equipamentos públicos: com relação à regularidade do lote, a possibilidade da construção ou ampliação do equipamento pretendido nos termos da legislação urbanística e por meio dos parâmetros urbanísticos de ocupação vigentes.

##### Superintendência de Desenvolvimento da Capital - Sudecap

Directrizes para a Abertura e Complexo de Vias, Passagem de Pedestres e Veículos, Tratamento de Fundo de Vale, Pavimentação, Iluminação Pública e Escadaria.

21. Abertura de Vias: só serão admitidas as solicitações de abertura de vias destinadas ao tráfego local de veículos com declividade inferior a 30%. Quando possível a solução proposta deverá estar de acordo com a planta de loteamento existente (aprovada ou não).

22. Complexo de Vias: a vistoria e as planilhas serão apresentadas por via.

23. Passagem para Pedestre: não serão admitidas travessias para pedestres ou veículos em linha férrea em nível. Deverá ser verificada a disponibilidade de área para a implantação do acesso à passagem, evitando-se, as desapropriações.

24. Passagem para Veículo: deverá ser verificada a declividade e a disponibilidade de área para a implantação do acesso à passagem, evitando-se, as desapropriações.

25. Tratamento de Fundo de Vale e/ou Drenagem: a implantação de um sistema de drenagem ou do tratamento de fundo de vale deverá sempre ser acompanhada de um estudo de viabilidade técnica, tendo em vista a implantação da drenagem sempre de jusante para montante.

26. Pavimentação: o trecho da via onde será feita a intervenção deverá apresentar sempre a continuidade da malha viária.

27. Iluminação Pública: deverá ser analisada pela Directoria de Iluminação Pública da Sudecap.

28. Escadaria: deverá ser verificada a disponibilidade de área para a implantação de escadaria de acordo com limites de declínio permitidos pela legislação municipal.

29. Acessibilidade: deverá ser considerada a implantação de acessibilidade (canteiros e passeios) em todas as aberturas de vias.

#### Directrizes para Edificações

30. Deverão ser observadas as directrizes e os escopos das Secretarias

Municipais de Educação, Saúde, Política Urbana, Políticas Sociais e suas adjuntas, da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Administrativa, Recursos Humanos, Urbel, Fundação Municipal de Cultura e de Parques, BHTrans e SLU.

#### Directrizes para Indicação de Terreno e Construção

31. Deverão ser observadas as condições de acesso, a tipologia e a topografia do terreno indicado evitando-se, tanto quanto possível, o acréscimo de custo relativo à abertura de via de acesso, drenagem e fundação onerosa.

32. Deverá ser observada a existência de infra-estrutura urbana tais como esgoto, água e luz. Se não existirem, estes serviços têm que estar contemplados no plano da vistoria.

33. A existência de interferências (adutora, gasoduto, linha de transmissão, etc.) poderá acarretar em inviabilidade ou propostas alternativas para o empreendimento. Quando houver possibilidade de remanejamento destas interferências, os custos deverão constar no plano.

#### Directrizes para Ampliações

34. Deverá ser verificada a disponibilidade da área tendo como premissa as Directrizes de Edificações, Orientações para Indicação e a Localização de Empreendimentos.

35. Caso seja necessária a desapropriação de terreno para viabilizar a demanda, este terreno deverá ser contíguo à área ocupada pelo equipamento implantado, garantindo a ligação coberta entre blocos.

#### Directrizes para Reformas

36. Reforma implica em modificações na edificação existente, sem acréscimo de área.

37. Deverá ser verificada a compatibilidade com as redes eléctrica e hidráulica existentes e a capacidade de abastecimento da rede de água e a estrutura da edificação.

38. Ao se tratar de área verde deverá haver anuênciia da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente.

#### Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL

#### Directrizes para intervenções em Vilas, Favelas e Áreas de Interesse Social.

39. As intervenções físicas nas Vilas, Favelas e Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) deverão atender às legislações vigentes: Planos Directores; Zonas de Especial Interesse Social ZEIS 1, ZEIS 3, Municipais, Estaduais e Federais; além dos pressupostos dos Planos Globais Específicos. Para tanto, deve-se observar que:

- As intervenções situadas em áreas de Vilas e Favelas e AEIS deverão estar condicionadas às directrizes dos Planos Globais Específicos (PGEs) quando concluídos, lembrando que os custos estimados nos Planos não substituem as vistorias de campo e seus respectivos orçamentos.

•- Quando o PGE estiver em elaboração e ainda não houver indicação de directrizes e/ou prioridades, condicionar o escopo da intervenção às indicações a serem apontadas no Plano.

•- Se a Vila/Favela em questão ainda não possuir PGE concluído ou em elaboração, deverá ser computado o custo de sua elaboração juntamente ao recurso previsto para a intervenção, condicionando seu escopo às indicações a serem apontadas no Plano.

- Se o empreendimento que está situado em Vila ou Favela for passível de remoção total ou parcial, ou seja, se estiver situado em área não consolidável (alça de rodovia, faixa de domínio de vias, linhas de transmissão, adutoras, áreas de risco geológico, etc.) ou, ainda, se for área objecto de Projectos Especiais (VIURBS e outros), então não será acatada a solicitação, podendo ser avaliados os casos especiais. Nessas situações, é possível o pedido de elaboração do Plano de Directrizes para Remoção e Reassentamento (PDRR), cujo custo deve ser computado como valor a ser aprovado para o empreendimento. Exceptuam-se as áreas cuja responsabilidade é do município.

#### Directrizes para Triagem e Vistoria das Intervenções em Vilas e Favelas

40. Zoneamento: verificar se trata de área de actuação da Urbel ou da Sudecap, área de risco geológico, área de preservação, faixa de servidão ou de domínio público ou privado.

41. Verificar as directrizes de Planeamento para a respectiva intervenção.
42. Verificar as necessidades de construção de dispositivos especiais nos pontos de lançamentos, tais como escada, dissipadora, alas, etc., indicando a melhor alternativa para o local.
43. Verificar as condições locais, visando a implantação das obras, tal como a possibilidade de trabalhar utilizando equipamentos pesados ou não, etc. As condições locais são fundamentais para as definições das propostas, dos métodos construtivos e do tipo de material a ser utilizado
44. Verificar as remoções necessárias e quantificar com a maior precisão possível, considerando, além da quantidade de edificações, o número de domicílios. Vale ressaltar que este número é quase sempre maior que o número de edificações.
45. Observar o melhor traçado para implantação das obras, avaliando e detalhando a proposta apresentada pelo PGE, procurando preservar as moradias existentes.
46. Quando não existir o PGE para o local, indicar o traçado para implantação das obras, fazendo as mesmas observações acima e, se possível, indicar mais de uma possibilidade, consultando o Cadastro de Planta ou Planta Particular da região.
47. Verificar, quando da implantação das obras, a existência de áreas remanescentes e, em caso afirmativo, indicar tratamento e/ou finalidade para as mesmas.
48. Quando se detectar área de risco, indicar o seu tratamento, observando a seguinte prioridade:
  - 1º - obras de drenagem, retaludamento e vegetação;
  - 2º - contenções (prevendo inclusive o uso de soluções mistas).
49. No croqui de vistoria amarrar o trecho objecto de intervenção com os limites de entorno (vias, becos, escadarias, etc.).
50. Indicar o início e o fim das intervenções por meio da numeração de casas, esquinas, equipamentos comunitários, árvores e etc.
51. Nas sessões representativas indicar as cotas necessárias de largura e comprimento e, se possível, as diferenças de níveis (principalmente onde apontar execução de muros de contenções).
52. Indicar os acessos às moradias existentes e a necessidade de recuperá-los ou executá-los de maneira a concordar com a solução proposta.
53. Indicar possíveis interferências existentes que irão gerar necessidade de remoções e/ou relocações, tais como postes, rede de água e de esgoto, drenagem existentes, árvores e etc.
54. Verificar a necessidade de extensão de rede de água e esgoto, rede eléctrica ou de drenagem pluvial a partir da nova demanda a ser gerada pela obra solicitada.
55. Não será permitida, dentro da política de Assistência Social, a construção de equipamentos como Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC), Centro Social, Centro de Integração e Centro-Dia para portadores de deficiência e idosos.

Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente - SMAMA

Directrizes do Meio Ambiente para Obras:

56. Constatando-se a existência de corpos de água no terreno ou em suas imediações que levem à classificação total ou parcial do mesmo como área de preservação permanente (como as situadas a menos de 30 metros das margens de córregos ou no raio de 50 metros no entorno de nascente), deverão ser observadas as directrizes preconizadas pela legislação vigente, em especial pela

Resolução número 369, de 20/03/06, do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e pela Deliberação Normativa nº 57/07, do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM).

57. Verificar o zoneamento estabelecido pela Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo quando se tratar de Zona de Preservação Ambiental (ZPAM). A ocupação é muito restrita e somente são admitidos usos associados à sua preservação.

Directrizes básicas para as intervenções em áreas verdes

58. Deverá ser prevista a máxima preservação possível do perfil geomorfológico natural do terreno, assim como de todo e qualquer elemento natural existente, como maciços arbóreos,

nascentes, cursos de água, lagos, pedreiras, picos, etc., garantindo-se a preservação integral e perene do património natural.

59. Somente serão admitidas edificações em áreas verdes se destinadas ao aprimoramento das próprias áreas.

60. Deverão constar do planeamento inicial de intervenções em qualquer área verde ações de preservação à fauna nativa existente.

61. Deverá ser prevista, sempre que possível, a implantação das seguintes redes de infra-estrutura:

a) rede de irrigação para cobertura de todas as áreas ajardinadas, podendo-se optar por rede automatizada ou manual, devendo nesse caso, prever-se dimensionamento para a utilização de mangueiras de borracha de 30 metros de comprimento;

b) rede de drenagem;

c) rede de iluminação, dimensionada para o oferecimento de condições adequadas de segurança aos usuários em toda a extensão da área.

62. Todos os projectos referentes a qualquer tipo de intervenção em área verde de verão ser previamente submetidos à aprovação da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente.

Directrizes para a implantação de Praças

63. Deverão ser observadas as directrizes básicas citadas acima relativas à execução de intervenções em áreas verdes.

64. Pelo menos 50% da área total deverá ser ocupada por áreas ajardinadas, devendo, no mínimo, 20% ser arborizada.

Fundação de Parques Municipais

Directrizes à implantação de Parques

65. A área para implantação de parque deverá estar regularizada em relação à posse do município.

66. Deverá ser prevista a máxima preservação possível do perfil geomorfológico natural do terreno, assim como de todo e qualquer elemento natural existente, como maciços arbóreos, nascentes, cursos de água, lagos, pedreiras, picos, etc., garantindo-se, com isto, a preservação integral e perene do património natural. Deverão ser observadas as directrizes básicas citadas acima, relativas à execução de intervenções em áreas verdes.

67. Deverão ser seguidas as orientações e os escopos emitidos pela Fundação de Parques Municipais para o cercamento.

68. Todos os projectos referentes à implantação destes espaços deverão ser submetidos à aprovação em conjunto da Gerência de Áreas Verdes e Gestão Ambiental (GEAV), da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente e da Fundação de Parques Municipais, cabendo a eles o encaminhamento, se necessário, à COMAV ou ao COMAM.

69. Não será permitida a implantação de churrasqueiras, vestiários, ginásios e o fechamento de quadras. Deverão ser previstos anéis ao redor de todos os espécimes arbóreos localizados em suas áreas pavimentadas, seguindo-se normas estipuladas pela Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente e Saneamento Urbano.

70. Fica vedada a aprovação de execução de obras de edificações e de infra-estrutura viária em Áreas de Preservação Permanente, à excepção de obras que visem à conservação ambiental destas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da SMAMA ou da Fundação de Parques, conforme o caso.

71. Só será permitida a implantação de campo de futebol society não ultrapassando as dimensões de 50mx32m.

Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte - BHTrans

72. No caso de solicitação de urbanização de vias, deverá constar no Plano Municipal de Classificação Viária, anexo ao Plano Director.

73. No caso aglomerados de vilas compatibilizar com os Planos Globais Específicos. As características físicas deverão observar os parâmetros fixados no anexo VII do Plano Director ou Plano Global Específico.

74. Elaborar um projecto completo de sinalização (vertical e horizontal), da via em questão e do entorno que deverá ser executado com recursos da BHTrans.

Superintendência de Limpeza Urbana - SLU

## **Directrizes de acesso aos serviços da SLU**

75. Para garantir o acesso aos serviços é necessário:

- Urbanização das Vilas, Favelas e Conjuntos Habitacionais de baixa renda objectivando garantir, no máximo de vias, o tráfego dos caminhões colectores de resíduos sólidos, considerando, para tanto, os "Parâmetros para dimensionamento de vias e retornos" adoptados pela SLU;
- Construção de vias de tráfego nas áreas de urbanização regular do município ("cidade formal"), para garantir o tráfego dos caminhões colectores de resíduos sólidos, conforme os parâmetros adoptados pela SLU, priorizando a utilização dos caminhões compactadores para as colectas;
- Prever, que a pavimentação das vias públicas seja compatível ao tráfego de caminhões pesados como compactadores, baús e gaiolas, etc.;
- Prever, para as ruas sem saída, locais para retorno dos caminhões colectores, segundo dimensões mínimas constantes nos parâmetros da SLU;
- Prever, em escadarias de vilas e favelas, rampas para possibilitar o tráfego de carrinhos de mão para colecta de resíduos sólidos, conforme os parâmetros da SLU;
- Os "Parâmetros para dimensionamento de vias e retornos" adoptados pela SLU indicam as dimensões mínimas de largura, de retorno e máximas de declínio para manobras, acesso e tráfego seguro dos caminhões colectores utilizados nas colectas de resíduos sólidos, visando orientar a construção de vias de tráfego que permitam garantir ao maior número de moradores o benefício dos serviços porta a porta de limpeza urbana com segurança, regularidade e qualidade;
- A efectiva implantação ou ampliação dos serviços de colecta de resíduos sólidos nas vias públicas, mesmo que construídas de acordo com os parâmetros citados, em função da segurança, ficam submetidas a teste com caminhão colector em campo, para comprovar a real possibilidade de execução dos serviços.

## **Directrizes para a implantação de Serviços de Limpeza Urbana**

76. Propor a instalação de equipamentos e mobiliários urbanos relativos à limpeza pública em conformidade com a legislação pertinente e Normas Técnicas da SLU.

77. Apresentar, para análise e aprovação da SLU, proposta de sistema de armazenamento de resíduos sólidos em edificações, em conformidade com a legislação pertinente e Normas Técnicas da SLU.

78. Consultar a SLU, no caso de obras submetidas ao licenciamento ambiental, ainda na fase de licenciamento prévio, sobre a necessidade de implantação de equipamentos e mobiliários urbanos de limpeza urbana em sua área de influência.

79. Incluir nos termos de referência para licitação de obras civis a responsabilidade do gerador pela segregação e destinação correctas dos resíduos de construção civil.

80. Finalmente recomenda-se que os projectos elaborados com a utilização destas orientações sejam discutidos e avaliados pela equipe da SLU.

## **3 - Directrizes para as Políticas Sociais**

### **Procedimentos Específicos**

#### **Secretaria Municipal de Saúde - SMSA**

81. Não criar novas unidades básicas de saúde.

82. A divisão de Área de Abrangência de unidades básicas de saúde não implicará em ampliação do número de Equipes de Saúde da Família.

83. Os recursos orçamentários necessários para custeio e equipamentos das unidades deverão ser obrigatoriamente incluídos para o funcionamento do equipamento aprovado no OP.

84. Privilegiar a substituição de prédios alugados ou antigos e inadequados ao modelo de atenção praticado hoje e suas novas exigências.

85. Considerar a necessidade de deslocamento das actividades da unidade de saúde, incluindo as despesas para o custeio do aluguer do imóvel e outras despesas, durante o período das obras.

## **ANEXO 7 – Caderno de Metodologia do OP de Belo Horizonte**

### **ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2009/2010**

#### **CADERNO DE METODOLOGIA**

##### **INTRODUÇÃO**

Ao longo dos 15 anos de gestão democrática e participativa o Orçamento Participativo de Belo Horizonte consolidou-se como instrumento de integração da participação popular no planeamento da cidade.

##### **1- RECURSOS OP REGIONAL**

O recurso destinado ao OP 2009/2010 é de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) direcionados ao processo do OP Regional - presencial.

No OP 2009/2010 o Índice da Qualidade de Vida Urbana (IQVU) continuará sendo o instrumento para a distribuição dos recursos, considerando os dados do censo de 2000. O IQVU, que mede a oferta de equipamentos e serviços, vem sendo adoptado como parâmetro de distribuição de recursos desde o OP 2001/2002, juntamente ao critério de população. Desta forma, continuaremos tendo uma distribuição de recursos directamente proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU. Ou seja, quanto mais populosa e com menor IQVU, mais recurso a Regional recebe.

A divisão das regionais em áreas menores, denominadas Unidades de Planeamento (UPs) totalizam 80, sendo que, os grandes aglomerados de vilas se constituíram em UP independentes. A UP UFMG não participa da distribuição de recurso por tratar-se da área do Campus Universitário. O IQVU 2000 foi elaborado a partir do cálculo de 54 indicadores, agregados em 10 aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos para as

80 UPs de Belo Horizonte sendo: Abastecimento, Cultura, Educação, desportos, Habitação, Infra-estrutura Urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana. Além de contemplar os equipamentos e serviços existentes de cada uma das Unidades de Planeamento, procurou-se incorporar nos cálculos o acesso social da população residente a estes bens e serviços, medido por meio da renda.

A utilização do IQVU como critério de distribuição de recursos no Orçamento Participativo permite maior equidade e justiça na aplicação dos

##### **Metodologia do OP - 2**

recursos públicos. Para efeito do OP 2009/2010, as UPs foram agrupadas nas tradicionais sub-regiões do Orçamento Participativo (ver quadro 1). Para efeito da deliberação popular, os recursos das UP foram totalizados para as sub-regiões correspondentes (ver quadro 2). Assim, teremos uma distribuição sub-regional dos recursos como no OP 2007/2008.

##### **2 - AS SUB-REGIÕES ESPECIAIS**

Das 79 Unidades de Planeamento de Belo Horizonte que participaram do processo, foram desmembradas as 26 que apresentaram maior IQVU. Na Regional Centro-Sul as UPs Barro Preto, Centro, Francisco Sales, Savassi, Prudente de Moraes, Santo Antônio, Anchieta/Sion, Serra, Mangabeiras, São Bento/Santa Lúcia e Belvedere. Na Regional Leste as UPs Instituto Agronômico, Floresta/Santa Teresa e Santa Inês. Na Regional Nordeste a UP Cristiano Machado. Na Regional Noroeste as UPs Caiçara, Padre Eustáquio e PUC. Na

Regional Oeste as UPs Jardim América, Barroca e Estoril/Buritis e na Regional Pampulha as UPs Santa Amélia, Pampulha, Jaraguá, Castelo e Ouro Preto. Estas sub-regiões especiais visam à criação de um espaço de ampliação e de fortalecimento do processo do OP, mobilizando segmentos sociais ainda pouco envolvidos e integrando suas demandas às regras de deliberação popular das prioridades orçamentárias.

O recurso destinado às sub-regiões especiais continua sendo o mesmo do OP 2007/2008. Nos Fóruns Regionais, todos os delegados votarão também nas obras dessas sub-regiões e vice-versa.

##### **3 - APROVAÇÃO DAS PRIORIDADES**

A aprovação dos empreendimentos do OP 2009/2010 se dará da seguinte maneira:

- Na primeira rodada, de carácter Regional, haverá a distribuição dos formulários de reivindicações de obras e a apresentação pela Prefeitura das directrizes técnicas para seu preenchimento;

### 3 - Metodologia do OP

- Na segunda rodada, de carácter sub-regional, haverá a pré-selecção das reivindicações e a escolha dos delegados;

- Na Caravana Regional de Prioridades os delegados irão visitar as demandas pré-seleccionadas para maior conhecimento;

- Nos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias haverá a aprovação do Plano Regional de Empreendimentos e a eleição dos representantes da Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo, COMFORÇA.

### 4 - LIMITE DE OBRAS

Como os recursos municipais não são suficientes para atender todas as carências da população de uma única vez e a Prefeitura não dispõe de uma capacidade operacional para executar um grande e simultâneo volume de obras, o OP, que é o exercício democrático de escolha das prioridades, estabelece um limite de aprovação das obras compatível com tais limitações. Os limites são:

- 14 empreendimentos aprovados por Regional, acrescidos de um empreendimento restrito a sobra de recursos do OP Regional;

- Poderão ser aprovados empreendimentos de infra-estrutura que demandem recursos deste OP 2009/2010 e do próximo OP 2011/2012;

- Em caso de proposta de empreendimentos de infra-estrutura que envolva duas ou mais sub-regionais, os recursos serão distribuídos entre as sub-regiões, levando-se em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma, a partir de uma inspecção realizada pela Sudecap;

- Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infra-estrutura. Metodologia do OP - 4

### 5 - OS FORMULÁRIOS

Os formulários serão distribuídos na primeira rodada às lideranças comunitárias. As demandas apresentadas deverão ser acompanhadas de ata com assinatura de, pelo menos, 10 moradores. A Secretaria de Administração Regional Municipal (SARMU) juntamente aos representantes das temáticas farão a triagem de todas das demandas para verificar se enquadram nas directrizes técnicas estabelecidas. Caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deverá substituir a reivindicação.

### 6 - PRESENÇA MÍNIMA

Com a distribuição dos recursos por sub-região cada uma deverá ter, pelo menos, uma obra aprovada dentro do seu teto de recursos, sendo essa garantia, condicionada a uma taxa mínima de presença. Os recursos não serão automaticamente assegurados mediante uma participação pequena da população. Este é o mesmo critério do OP 2003/2004, que se distinguiu dos anteriores, que não exigiam que toda sub-região tivesse um empreendimento aprovado. A taxa mínima de presença por sub-regiões foi definida em 0,5% (meio por cento) da população, conforme o censo de 2000 (ver quadro 2). Para as sub-regiões especiais a taxa de comparecimento mínimo guarda correspondência com o montante de seus recursos em relação aos das demais sub-regiões. Para que uma sub-região possa contar com a totalidade dos recursos a ela destinados, deverá atingir, na segunda rodada, o comparecimento mínimo. Um comparecimento abaixo da cota mínima levará a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo a sub-região perderá 40% dos seus recursos.

Recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua cota de presença dentro da respectiva Regional. Se nenhuma região atingir o mínimo as respectivas sobras retornarão ao Tesouro Municipal.

### 5 - Metodologia do OP

### 7 - PARTICIPAÇÃO E ESCOLHA DOS DELEGADOS

Na segunda rodada, por sub-regional, os moradores (com comprovação obrigatória de endereço para as sub-regiões especiais), acima de 16 anos, irão pré-selecionar as demandas,

segundo o teto de obras definido por sub-região. Também deverão escolher seus delegados ao Fórum Regional.

Para o OP 2009/2010, os delegados serão escolhidos da seguinte maneira:

- Delegados em função da presença;
- 1 delegado(a) representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida;
- 1 delegado(a) para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes; Mais um delegado(a) para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes;
- Mais um delegado(a) para cada 20 presentes, acima de 400 presentes; para cada delegado(a) escolhido(a) deverá ser eleito(a) um(a) suplente.

#### 8 - CARAVANA

A Caravana de Prioridades é parte essencial do OP. Para que o(a) delegado(a) tenha condição de votar as prioridades da sua região, ele(a) deve conhecer de perto cada demanda pré-selecionada. Por isso, a participação na Caravana é obrigatória para que o(a) delegado(a) assegure seu direito de voto no Fórum. Se o(a) efectivo(a) ou o(a) respectivo(a) suplente não comparecer haverá perda da delegação.

Na Caravana é fornecida a estimativa de custos de cada demanda pré-selecionada. Será obrigatória a assinatura de lista de presença no início e no final da Caravana para os participantes. Caso seja constatada a ausência de algum conselheiro, este será substituído para o Fórum por seu suplente.

#### 9 - FÓRUM REGIONAL

No Fórum Regional, os delegados irão se dividir em grupos para aprovar uma proposta de plano de obras, na seguinte sequência:

- 1. Irão apreciar em primeiro lugar aquelas demandas, se houver, cujo custo estimado tiver sido superior à cota da sua sub-região, podendo escolher uma delas ou nenhuma; no caso da escolha, o financiamento dessa obra será feito pela totalidade do recurso da sub-região em que se encontra e proporcionalmente pelas demais, quando então suas cotas serão recalculadas.
- 2. Em seguida, os delegados, em grupos, discutirão chapas de empreendimentos por sub-região, num total de 14 por regional (ou 13, se uma obra houver sido aprovada antes), respeitando-se as cotas de recursos sub-regionais.
- 3. As diferentes propostas de chapas serão apreciadas em plenário, escolhendo-se a de maior votação.
- 4. Se após a escolha das obras, sobrar recursos, poderá ser eleita mais uma obra, desde que seu custo não ultrapasse a sobra.

#### 10 - SUB-REGIÃO ESPECIAL DRENURBS - PAMPULHA

A Pampulha é uma região que possui características peculiares, principalmente quanto ao aspecto sanitário-ambiental. Sua importância extrapola os limites regionais. A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio do Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte - DRENURBS, está desenvolvendo diagnósticos e projectos visando a despoluição de 135 km de cursos de água, abrangendo 73 córregos. Dentre as bacias elementares em estudo, várias pertencem à Bacia da Pampulha. Considerando estas características, será definido um recurso dentro do Orçamento Participativo a ser destinado a uma intervenção prevista nos diagnósticos sanitário-ambientais.

#### 7 - Metodologia do OP

#### 11 - A INTEGRAÇÃO URBANO SOCIAL

No OP 2009/2010 será dado continuidade a integração urbano-social adoptada no OP 2007/2008, por meio da definição das intervenções sociais e urbanas, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade. O BH Cidadania, que já propunha a articulação intersectorial das políticas sociais, ganha a participação das políticas urbanas, ampliando a intersectorialidade, além de potencializar seus resultados. Isto se traduz na articulação das intervenções físicas conquistadas por meio do Orçamento Participativo com as políticas

sociais que integram o Programa BH Cidadania. As áreas prioritárias para inclusão social (Estrato I), onde as condições de pobreza estão concentradas geograficamente na cidade, serão o principal foco para atendimento pelo Programa BH Cidadania.

A definição básica do OP 2009/2010 segue critérios semelhantes aos utilizados no OP 2007/2008 na distribuição dos recursos. Estes recursos serão acessados pela população agrupada por sub-região e condicionados a uma cota mínima de participação.

As demandas apresentadas pelas comunidades localizadas no Estrato I, áreas prioritárias para inclusão sócio-espacial, receberão um peso que se traduzirá em factor multiplicador dos votos na segunda rodada e no Fórum Regional.

O peso será baseado na proporção da população do Estrato I em relação à população da Regional. As regionais que têm uma parcela maior de população receberão um peso maior para valorização das demandas situadas nestas áreas (ver quadro 3 - valores e pesos adoptados segundo esta distribuição). Para definir quais demandas receberão peso adicional foram estabelecidos critérios baseados na localização da obra solicitada em relação à comunidade demandante localizada no Estrato I. Foi definida para cada tipo de equipamento uma distância máxima, em linha recta, que deve ser respeitada:

- Educação - até 800 metros;
- Saúde - limite de área de abrangência dos Centros de Saúde associado ao critério da distância de 800 metros;
- Desportos - 500 metros;
- Cultura - 500 metros;
- Assistência Social - 200 metros;
- Meio Ambiente:
- Parque - 800 metros;
- Praças - 500 metros.

Na definição final, o Plano Regional de Empreendimentos do OP2009/2010 deverá conter, no mínimo, um empreendimento situado nestas áreas.

## 12 - DIRETRIZES GERAIS OP 2009/2010

### Utilização de Recursos

1. Poderão ser aprovados empreendimentos de infra-estrutura que demandem recursos disponíveis no OP 2009/2010 e no próximo OP 2011/2012.
2. Em caso de proposta de empreendimentos de infra-estrutura que envolva duas ou mais sub-regionais, os recursos serão distribuídos entre as sub-regiões levando-se em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma, a partir de uma inspecção realizada pela Sudcap.
3. Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infra-estrutura.
4. Poderão ser aprovados recursos exclusivamente para projecto de infra-estrutura após parecer técnico favorável da Sudcap/Urbel.

### Tratamento do Custeio

5. Na construção e, em alguns casos, na ampliação deverão estar incluídos os gastos com equipamentos e, no caso de custeio, será calculado por um ano, considerando o décimo terceiro salário para recursos humano

### Pareceres de Solicitações

6. Os pareceres deverão ser dados pelas Secretarias Temáticas, por meio de seus representantes indicados, articulados com as respectivas Gerências Temáticas das Secretarias de Administração Regional Municipal.

### Orientações para a Indicação dos Empreendimentos

7. Identificar uma e única demanda por bairro ou vila, de acordo com a relação de composição das Unidades de Planeamento.
8. É permitida a inclusão de agrupamento de vias contíguas em um mesmo formulário desde que essas vias estejam em uma mesma sub-região.
9. Assegurar nas construções, reformas ou ampliações de equipamentos públicos as condições adequadas de acessibilidade para pessoas portadoras de necessidades especiais, idosos e crianças, considerando a Norma Brasileira

9050/2004 e a prevenção contra incêndio.

10. O empreendimento solicitado não pode possuir cessão de uso para terceiros.

11. As demandas de construção e/ou ampliação deverão estar vinculadas à existência de terrenos adequados de propriedade do município, ou para a desapropriação. Em caso de doação ou permuta de terreno os procedimentos da Procuradoria Geral do Município já deverão estar providenciados antes da segunda rodada.

12. Deverão ser obedecidas as directrizes dos seguintes programas e projectos:

Vila Viva, Centro Vivo, Saneamento para Todos, Programa de Reestruturação e Integração do Sistema Viário do Município de Belo Horizonte (VIURBS) e Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Pampulha (Propam).

13. Fica vetada a aprovação de empreendimentos em áreas que sejam de domínio do Estado de Minas Gerais, da União, do Departamento Nacional de Infra-estrutura (DNIT), do Departamento de Estrada e Rodagem (DER), RFFSA, FCA, DEMETRO e da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU). As excepções serão tratadas como no item 11.

14. Fica vetada apenas a aprovação do terreno.

15. Fica vetada a aprovação de obras de edificação e de infra-estrutura viária em Áreas de Preservação Ambiental, à excepção de obras que visem a conservação ambiental dessas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente ou da Fundação de Parques Municipais, conforme o caso.

16. Ficam vetadas parcerias informais para construção.

#### Localização dos Empreendimentos

17. A possível localização das demandas deverá obedecer ao Plano Director; à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e ao Código de Posturas; aos Planos Globais Específicos (PGEs); às directrizes do VIURBS, Propam, Saneamento para Todos, ao Vila Viva e ao Centro Vivo.

18. A solicitação deverá estar localizada no município de Belo Horizonte.

19. Se a análise da relação custo/benefício pelo vistoriador/coordenador específico de Vistorias de Edificações indicar a inviabilidade económica da localização do terreno proposto para implantação do equipamento, deverá ser colhido outro terreno pela SARMU.

## **ANEXO 8 – Normas e orientações do OP de Palmela**

### **Orçamento Participativo - Palmela**

#### **Normas e orientações para o trabalho 2007/2008**

1. O Orçamento Participativo (OP) do Concelho de Palmela é uma metodologia de trabalho para a elaboração das Grandes Opções do Plano (GOP) baseada em processos de participação directa da população e das instituições locais, que integra dois processos – chave: um processo de debate público e um processo de avaliação e acompanhamento da execução das GOP.

2. O processo de debate público do OP/Concelho de Palmela concretiza-se fundamentalmente através da realização de Reuniões Públicas de informação e debate sobre as GOP, abertas à participação de todos os interessados.

3. São objectivos das Reuniões Públicas:

- Informação e prestação de contas dos eleitos da Câmara a todos os presentes sobre o estado das obras e projectos em curso na respectiva localidade (ou área temática)
- Debate público sobre as obras, projectos e acções prioritários a incluir no Plano de Actividades e Orçamento do Município.

4. Os participantes nas Reuniões Públicas têm o direito de solicitar informações, dar opinião e tomar posição sobre todos os assuntos de interesse para o Plano de Actividades e Orçamento do Município.

5. Para além das Reuniões Públicas de Informação e debate realizar-se-ão ainda reuniões de trabalho com os mesmos objectivos com todas as autarquias do concelho, com as instituições locais e os Conselhos Locais e Municipais, e criar-se-ão condições de informação e recolha de contributos para as GOP para todos os interessados que não possam participar nas reuniões públicas e de trabalho.

6. As Reuniões Institucionais realizar-se-ão no quadro do normal relacionamento entre Câmara e restantes autarquias do concelho e instituições locais, e permitirão um apuramento de informações e propostas autónomas.

7. Será promovido um inquérito a todos os municípios, que permitirá recolher contributos de todos os interessados em colaborar na elaboração das GOP, para além da participação nas reuniões públicas.

8. A análise das informações e propostas da participação não presencial será autónoma, devendo os inquéritos dar entrada na Câmara Municipal até ao dia 26 de Novembro.

9. Será disponibilizada informação sobre a elaboração das GOP e o processo de orçamento participativo na Página Internet da Câmara Municipal de Palmela – [www.cm-palmela.pt](http://www.cm-palmela.pt)

10. A Câmara Municipal de Palmela compromete-se a:

- Utilizar na elaboração das GOP todas as informações e opiniões úteis, dando especial atenção aos projectos, obras e acções definidos como prioritários pelos debates públicos;
- Informar e prestar contas dos reflexos nas GOP da participação das pessoas no OP;
- Continuar a investir no aperfeiçoamento do processo de trabalho do OP, em conjunto com todos os interessados, na perspectiva do aumento progressivo da capacidade de intervenção das populações na elaboração das GOP.

11. É constituída uma Comissão Técnica do Orçamento Participativo, que incluirá técnicos dos Serviços Municipais mais directamente envolvidos na elaboração das GOP, com funções de acompanhamento técnico do processo do Orçamento Participativo, e nomeadamente de atender directamente todos os interessados em receber informações ou apresentar contribuições sobre as GOP.

12. É constituída uma Comissão de Acompanhamento do Orçamento Participativo, com representantes de Associações de Moradores e Associações Locais e de participantes nas Reuniões Públicas, que terá como funções:

- Facilitar a comunicação entre a população e a autarquia;
- Colaborar na elaboração de registos/conclusões das Reuniões Públicas;
- Elaborar uma “carta de recomendações”, a entregar à Câmara Municipal e restantes autarquias do Concelho, que integre as principais conclusões do debate público;
- Acompanhar e fiscalizar a execução das GOP.

13. O processo de avaliação e acompanhamento da execução das GOP inclui como momento privilegiado de trabalho as “Semanas das Freguesias”, que se realizarão no primeiro semestre de 2008.

14. Realizar-se-ão reuniões de trabalho da Comissão de Acompanhamento, com a presença de representantes da Câmara, com periodicidade máxima trimestral, para informação e definição de medidas necessárias á execução das GOP.

15. A Comissão de Acompanhamento deverá elaborar até Setembro 2008 um relatório sobre a execução das GOP, a entregar à Câmara Municipal e restantes autarquias do Concelho, que inclua elementos de avaliação e de recomendações para o ano seguinte.