

## **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO POLÍTICA PÚBLICA: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte**

**Sergio de Azevedo\***  
**Virgínia Rennó dos Mares Guia\*\***

**RESUMO:** Este artigo se propõe a discutir a prática do Orçamento Participativo implementado pelas três últimas administrações da Prefeitura em Belo Horizonte, um desses novos instrumentos que tem mostrado grande potencialidade de “*accountability*”. Na primeira seção, analisamos, de forma sucinta, conceitos vinculados à ação coletiva, participação social e formato institucional. Posteriormente, realizamos um histórico da trajetória da política do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, destacando suas potencialidades e principais constrangimentos. Por fim, realizamos um breve balanço dessa política, inspirado nos paradigmas discutidos inicialmente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ação coletiva, participação, formato institucional, orçamento participativo, gestão local.

### **INTRODUÇÃO**

O desafio das administrações das cidades de médio e grande porte de um país como o Brasil, com grandes focos de miséria absoluta, é extremamente dramático. Ao mesmo tempo em que é necessário desenvolver ações indutoras de atividades estratégicas para se evitar perder o “bonde da história” no processo de globalização, também são necessários esforços para melhorar as precárias condições de vida da população de baixa renda.

---

\* Sérgio de Azevedo é pesquisador do Observatório de Políticas Urbanas da RMBH da PUC/MG. Consultor *ad hoc* do Centro de Estudos Urbanos da UFMG e professor do Mestrado em Ciências Sociais da PUC/MG. ([azevedo.sergio@uol.com.br](mailto:azevedo.sergio@uol.com.br)).

\*\* Virgínia Rennó dos Mares Guia é pesquisadora associada do Centro de Estudos Urbanos da UFMG. ([virenn@horizontes.net](mailto:virenn@horizontes.net)).

As possibilidades de responder adequadamente a esse duplo desafio dependem, em grande parte, da capacidade dos governos municipais de implementar administrações que combinem legitimidade social com um mínimo de eficácia operacional. Isso porque, constitucionalmente, cabe aos municípios promover as políticas urbanas, responsabilizando-se pela gestão de um amplo arsenal de instrumentos capazes de municiá-los para o exercício dessa função.

### **PARTICIPAÇÃO, AÇÃO COLETIVA E FORMATO INSTITUCIONAL**

Do ponto de vista sociológico, os movimentos sociais clássicos poderiam ser definidos como manifestações de organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica. Nessa classificação se enquadrariam os movimentos ambientalistas, contra a discriminação racial, movimentos pacifistas, entre outros. Em termos de políticas públicas, esses movimentos tendem a defender a implementação de políticas regulatórias afinadas com os valores por eles defendidos.

Esses grupos priorizam a defesa de “bens coletivos não-negociáveis”, tais como a igualdade entre gênero e raça, a defesa do meio-ambiente, da paz, da reforma urbana, entre outros (Azevedo, Prates, 1991). Isso não significa que esses movimentos não possam se envolver em atividades voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis. Mas, nesses casos, essas ações são percebidas como um meio e/ou estratégia para se alcançarem, no futuro, mudanças mais amplas (Azevedo, 1994). A maioria das associações existentes na atualidade – associações de bairros e de favelas, movimentos por transporte ou por moradia etc – não se enquadraria na definição acima. Podendo ser definidas como movimentos de caráter reivindicativo, teriam como principal objetivo o desenvolvimento de ações junto ao Estado, visando a melhorias sociais. Em suma, trata-se de organizações típicas de articulação de interesses, orientadas para a

produção de “bens coletivos de natureza negociável”, tais como a urbanização de vilas e favelas, construção de creches, de escolas, de postos de saúde, de rede de saneamento básico etc. Ou seja, não há questões de “princípio” ou de valores em jogo, como no caso dos movimentos sociais (Boschi, 1987; Azevedo, Prates, 1991). Ainda que, em casos específicos, essas organizações possam participar de alianças e concertações voltadas para a gestação de políticas regulatórias tradicionais, o foco privilegiado por esses grupos tem sido predominantemente a arena de políticas distributivas, capazes de responder diretamente às suas reivindicações pontuais.<sup>1</sup>

Apesar disso, vale ressaltar que mesmo os autores partidários de análises baseadas no pressuposto da escolha racional e da busca de ganhos instrumentais por parte dessas organizações populares concordam que a atuação dos movimentos reivindicativos traz importantes ganhos cumulativos na esfera da cidadania. Todavia, esses ganhos deveriam ser vistos como “efeitos positivos não esperados” da ação dessas organizações e não como objetivos deliberadamente buscados.

A mobilização de um grupo para lutar por um objetivo comum não é tarefa fácil. Nesse sentido, cabe perguntar o que moveria os indivíduos em direção à participação e, simultaneamente, o que faria com que uma parcela significativa da população permanecesse sempre à margem desse processo.

Na literatura sobre ação coletiva, o clássico trabalho de Mancur Olson – publicado em 1965 e recém traduzido no Brasil (Olson, 1999) – procura mostrar que a lógica que organiza os grandes grupos visando à promoção de interesses comuns não decorreria da premissa do comportamento racional centrado em interesses pessoais. Isso

---

<sup>1</sup> As organizações reivindicativas setoriais (associações de bairro, grupos de “sem casa”, movimentos pelo transporte etc) geralmente priorizam políticas distributivas espacialmente definidas. Entretanto, quando congregadas em federações, confederações e fóruns de nível municipal, regional ou estadual, até por necessidade de uma visão mais compreensiva da realidade, são também atraídas pela defesa de políticas de corte regulatório (Azevedo, 1994).

porque, ao perceber que o seu comportamento individual teria baixa significância para o resultado dos interesses do grande grupo, a tendência da maioria das pessoas seria a de evitar os “custos da participação”, uma vez que essa atitude não poderia ser penalizada pela não incorporação dos possíveis bens públicos ou coletivos logrados nesse processo.

Uma das conclusões de Olson é que, para ampliar o nível de participação e garantir maior envolvimento na luta geral, os organizadores desses grupos devem lançar mãos dos chamados “incentivos seletivos”, bem como de mecanismos capazes de penalizar os “free riders”.<sup>2</sup> Outra possibilidade de ampliar-se o envolvimento dos indivíduos na ação coletiva, levantada pelo autor, no posfácio de sua obra, seria o surgimento de “empreendedores” capazes de assumir a maior parte dos custos da participação, visando a recompensas individuais futuras – simbólicas e/ou instrumentais – que poderiam se traduzir em prestígio, apoio eleitoral etc.

Já Robert Putnam – em seu conhecido trabalho sobre as diferenças de participação entre as comunidades do norte e do sul da Itália – busca superar o “dilema olsoniano”, lançando mão do conceito de “capital social” (Putnam, 1996). Vale apresentar uma breve síntese das idéias do autor.

Putnam parte da constatação de que autores como Olson, ao considerarem a transgressão como a atitude mais racional adotada pelos participantes de um grupo social, subestimam a cooperação voluntária, freqüente em muitas situações. Reconhece, entretanto, que, para dinamização do comportamento cooperativo, é fundamen-

---

<sup>2</sup> Segundo Olson, “sanções e recompensas sociais são incentivos seletivos, isto é, são incentivos do tipo que pode ser utilizado para mobilizar um grupo... o indivíduo recalcitrante pode ser colocado no ostracismo, e o que colabora pode ser convidado para o centro do círculo privilegiado.” (Olson, 1999, p. 73) Ou seja, esses incentivos poderiam ser positivos, sendo apresentados através da exaltação pública aos membros mais assíduos, festas, músicas, sorteios de prêmios etc. Ou negativos, quando manifestos através de piquetes de greve, alusão pública negativa aos que não comparecem às mobilizações, entre outros.

tal a existência de instituições formais capazes de reduzir os custos da fiscalização dos possíveis infratores e de fazer cumprir os acordos estabelecidos entre as partes.

A partir dessas premissas, Putnam busca entender as razões pelas quais certas instituições seriam capazes de superar a lógica olsoniana da ação coletiva, enquanto que outras não o fazem. A resposta estaria, para o autor, no fato de as primeiras contarem, entre outros atributos, com limites claramente determinados, com a participação dos interessados na definição das regras do jogo, com aplicação de sanções crescentes aos transgressores e com a adoção de instrumentos pouco onerosos para o equacionamento dos conflitos.

A emergência, o curso da ação e os resultados alcançados por essas instituições dependeriam, fundamentalmente, do contexto social. É assim que, a partir dos resultados da sua longa pesquisa, Putnam explica a enorme diferença observada entre o sul e o norte da Itália no enfrentamento dos dilemas da ação coletiva, tomando como fundamento o conceito de “capital social”.

No sul, mais pobre, onde o estoque de capital social disponível é escasso, observar-se-ia o que ele chama de “vida coletiva atrofiada”, pela incapacidade de haver cooperação em proveito mútuo. Longe de significar ignorância ou irracionalidade, a não cooperação seria produzida pela ausência de confiança mútua, a partir da qual a maioria dos atores seria levada a assumir uma atitude oportunista. Em outras palavras, por falta de confiança nos seus pares, os indivíduos adotam quase sempre uma opção “subótima” decorrente do cálculo de não cooperação do parceiro, ou seja, optam pela postura “dos males o menor”. Já no norte da Itália, a disponibilidade de capital social seria capaz de garantir o dinamismo econômico e um melhor desempenho governamental.

Putnam define o capital social como um bem público, representado por atributos da estrutura social tais como a confiança e a dispo-

nibilidade de normas e sistemas, que servem como garantia entre os atores, facilitando ações cooperativas.

Tal como ocorre com o capital convencional, quanto maior a disponibilidade de capital social, maior a acumulação. Tem como componente básico à confiança cívica, fundada nas regras sociais de reciprocidade e nos sistemas de participação cívica. As regras sociais seriam disseminadas e mantidas através da socialização e do condicionamento, mas também através da punição, resguardando a comunidade do oportunismo e fortalecendo a confiança social. A mais importante dessas regras, segundo Putnam, seria representada pela reciprocidade – a crença em que a confiança será retribuída –, seja ela específica, seja ela generalizada.

Por sua vez, a segunda das fontes da confiança cívica – os sistemas de participação cívica – constitui, segundo Putnam, uma forma essencial de capital social. São representados por associações comunitárias, sindicatos, clubes desportivos, partidos políticos, cooperativas, onde se observa intensa permuta interpessoal horizontal. Ou seja, essas instituições se assentam numa relação simétrica entre agentes com igual poder, garantindo condições para que se promovam regras de reciprocidade, aumentando as possibilidades de informação sobre a confiabilidade dos indivíduos e também sobre os custos individuais das transgressões. Se, ao invés de restringirem-se a um grupo isolado, englobam diferentes categorias sociais, os sistemas de participação horizontal são capazes de promover uma cooperação mais ampla.

Inversamente, em sistemas de permuta vertical – tais como a Igreja Católica tradicional e a Máfia – enfrentam-se dificuldades na promoção e garantia da confiança e cooperação. De início, os fluxos de informações tornam-se menos confiáveis e as penalidades que garantiriam a reciprocidade muito raramente seriam aplicadas pelo subalterno sobre o superior. Prevalece a desconfiança mútua, a transgressão, a exploração, entre outros atributos. É nesse campo, caracterizado pela desigualdade das obrigações e pela dependência entre as

partes, que se estabelecem relações clientelistas marcadas pelo intercâmbio vertical. Segundo Putnam, nesse tipo de relação, “é mais provável haver oportunismo por parte do mandatário (exploração) e por parte do cliente (omissão)”.

O autor conclui que tanto a confiança/reciprocidade, quanto à dependência/exploração seriam capazes de produzir equilíbrios estáveis em uma sociedade, garantindo a sua unidade. Seriam observadas, entretanto, acentuadas diferenças na eficiência e nos resultados do seu desempenho institucional. Os dilemas da ação coletiva seriam enfrentados com maiores chances de sucesso através dos sistemas horizontais de participação cívica, favorecendo o bom desempenho governamental. Ou seja, haveria uma forte correlação positiva entre associações cívicas e instituições públicas eficazes: quanto mais cívico o contexto, melhor o governo. Nessas sociedades, os valores democráticos de autoridades e de cidadãos, aliados à infraestrutura social já existente nas comunidades cívicas, contribuiriam para o bom desempenho do governo.<sup>3</sup>

Assim, os cidadãos de uma comunidade cívica demandam um bom governo e atuam nessa direção. Reivindicam serviços e equipamentos públicos e são capazes de agir coletivamente nesse sentido. Já em regiões menos cívicas, onde o capital social é escasso ou nulo, sem regras e sem sistemas de participação cívica, o equilíbrio social seria caracterizado pelo “desertar sempre”. Num contexto de ilegalidade previsível – onde a desconfiança e a corrupção são consideradas normais – e de escassa participação em associações, os cidadãos acabariam por assumir “papel de suplicantes cínicos e alienados”.

Mesmo reconhecendo as dificuldades de transpor o conceito de “capital social” para a realidade brasileira, sem as devidas “reduções

---

<sup>3</sup> Estabelecendo um paralelo com o norte e o sul da Itália, o autor afirma que, diferentemente dos Estados Unidos, que teria se beneficiado da tradição inglesa de civismo, os países da América Latina teriam sido prejudicados pelo autoritarismo, exploração e dependência legados pela colonização ibérica, numa herança que marcou definitivamente a trajetória dos países aí situados (Putnam, 1996).

sociológicas” mencionadas por Guerreiro Ramos, acreditamos que experiências de participação cívica podem contribuir para explicar as razões do melhor desempenho de programas públicos como o do Orçamento Participativo em determinados contextos.

Por fim, vale ainda ressaltar a importância da variável institucional na análise de políticas públicas. Como veremos no estudo do Orçamento Participativo de Belo Horizonte a “engenharia institucional” tanto cria incentivos à ação de determinados atores, como pode potencializar constrangimentos para outros (Immergut, 1996). Em suma, essa variável é fundamental na medida que as táticas e estratégias dos diversos atores são condicionadas pelo formato institucional da política.

### **O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE**

No processo de reconquista da autonomia municipal institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, à elevação das receitas e à descentralização político-administrativa vêm somar-se novas práticas de organização do poder no âmbito local, onde passa a ser dado destaque à participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas.

É nesse contexto que, a partir do final dos anos 80, ganha visibilidade nacional a política de Orçamento Participativo, com a experiência de Porto Alegre (Fedozzi, 1999). Essa prática logo se espalhou para diversas capitais, atingindo tanto as chamadas administrações populares, capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores – Belo Horizonte, Vitória, Brasília, Belém – quanto grandes metrópoles governadas por outros partidos de diferentes tendências como Salvador e Recife.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ainda que Porto Alegre se apresente como o grande impulsionador da idéia do Orçamento Participativo, estudos recentes indicam que Olívio Dutra, primeiro Prefeito do Partido dos Trabalhadores a implantar esse projeto naquela cidade, teria se inspirado em programa análogo denominado “A Prefeitura nos Bairros”, desenvolvida no início da década de 80, durante a primeira administração de Jarbas

Atualmente, dezenas de cidades pequenas e médias do país implementam política similar, utilizando diferentes formatos organizacionais e com resultados desiguais quanto ao êxito alcançado.<sup>5</sup>

No caso de Belo Horizonte, o Orçamento Participativo tem início em 1994, contando com algumas condições prévias favoráveis à sua implementação. Ainda que de maneira tímida, a articulação com as instâncias organizadas da sociedade já estava presente em vários dos setores da máquina pública municipal, manifestando-se desde o final dos anos 70, através da criação de administrações regionais dotadas, num segundo momento, de Conselhos Comunitários representativos, além da instituição de programas tais como o Prodecom - Programa de Desenvolvimento de Comunidades e o Propar - Programa Participativo de Obras Comunitárias.<sup>6</sup>

À época da criação do Orçamento Participativo, somaram-se a essas outras condições favoráveis internas à própria Prefeitura. Diferentemente da maioria das demais experiências conhecidas, a Secretaria Municipal de Planejamento teve papel central na concepção do formato e na execução do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Além de contar com pessoal qualificado, a Secretaria era detentora de grande força política e do controle de importantes “recursos críticos” de natureza orçamentária. Agregue-se, ainda, a sintonia fina que estabelecia com a Secretaria Municipal da Fazenda e a descentraliza-

---

vida no início da década de 80, durante a primeira administração de Jarbas de Vasconcelos na cidade de Recife. Ver, a respeito Melo, 2000.

<sup>5</sup> Para um balanço geral de algumas dessas experiências em Belo Horizonte e em outras metrópoles ver, entre outros, Carvalho, Miller, 1991; Santos, 1996; Faria, 1996; Somarriba, Dulci, 1997; Avritzer, 1998; Boschi, 1999; Fadul, 2000.

<sup>6</sup> Parte das informações aqui apresentadas são oriundas de pesquisa realizada pelo CEURB - Centro de Estudos Urbanos da UFMG em convênio com o IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e com o GURI-Global Urban Research Initiative (CEURB, 1997). Para maiores detalhes sobre a importância de experiências anteriores de programas públicos e instrumentos de participação descentralizada envolvendo a população de baixa renda no desempenho atual do Orçamento Participativo de Belo Horizonte ver, também, o esclarecedor artigo de Mercês Somarriba (Somarriba, 2000).

ção que havia sido efetivamente posta em prática através do fortalecimento das Administrações Regionais, tão logo a nova equipe assume a Prefeitura. Esses foram elementos adicionais que contribuíram para que fosse observado o bom desempenho do Orçamento Participativo.

Ressalte-se que, ao comparar a experiência do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Salvador, Renato Boschi chama a atenção para o fato de que uma das variáveis explicativas para o melhor desempenho desse Programa na capital mineira seria o nível mais elevado de institucionalização e o maior tempo de funcionamento das chamadas Administrações Regionais, que conferiram a Belo Horizonte maior grau de “capital social” comparativamente a Salvador (Boschi, 1999, p. 266-282).<sup>7</sup>

Na verdade, foi criado um engenhoso sistema de planejamento, buscando recuperar uma visão compreensiva de questões consideradas estratégicas pelo poder público, concentrando esforços na superação de pontos críticos.<sup>8</sup>

Essa nova postura pressupõe, de início, a heterogeneidade da máquina pública, respeitando os diversos paradigmas das diferentes burocracias e, simultaneamente, tentando compatibilizar metas, através de negociações. As atividades de coordenação exercidas pela Secretaria de Planejamento concentraram-se nas fronteiras e interfaces dos órgãos e políticas governamentais. Assim, antes de abrir a discussão com os setores organizados da sociedade, logrou-se pactuar, internamente à Prefeitura, uma proposta consensual de Orçamento Participativo.

---

<sup>7</sup> Para uma análise mais detalhada do Orçamento Participativo em Salvador (1993-1996), especialmente no que tange aos fatores restritivos e propulsores dessa experiência, ver também o interessante trabalho de Élvia Cavalcanti Fadul (Fadul 2000).

<sup>8</sup> A recente literatura latino-americana sobre tema denomina este enfoque como sendo de planejamento “estratégico”, “adaptativo” ou, ainda, “situacional” (Azevedo, 1994; Cintra, 1978; Matus, 1993).

No referente à democratização da relação entre o Estado e a sociedade, de início, a experiência do OP aumentou a visibilidade e a transparência do processo orçamentário, anteriormente encarado como questão que dizia respeito somente a um pequeno número de especialistas, possibilitando a apropriação de informações e de conhecimento técnico pela população.

Na prática, o modelo de implementação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte envolve um longo processo, que tem início com a realização de assembleias que congregam moradores de conjuntos de bairros próximos localizados em cada uma das regiões administrativas.<sup>9</sup> Nesse momento, são repassadas aos moradores as informações sobre a composição do orçamento municipal e o montante de recursos disponível para ser alocado em cada Regional. Ainda nesse âmbito, são realizadas mais duas assembleias, para a seleção das demandas da sub-região e a escolha dos delegados que irão defendê-las no Fórum Regional.

Na seqüência do processo, os delegados eleitos nessas assembleias participam das “caravanas de prioridades” quando vistoriam os locais onde se situam ou deverão se situar os pleitos formulados. A partir dessas visitas, passam a dispor de uma visão dos problemas da região como um todo, capacitando-se para estabelecer uma ordem de prioridades das demandas de serviços e obras a serem encaminhadas ao Fórum Regional. Nessa última instância, é ainda realizada a escolha dos membros que irão representar cada Região Administrativa na Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento - COMFORÇA (SMPCG/BH, 1999).

---

<sup>9</sup> A seqüência de passos adotada na elaboração do Orçamento Participativo, tal como aqui descrita, corresponde, em linhas gerais, ao apresentado na publicação da SMPCG/BH - Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte (1999). Esse processo sofre várias alterações, promovidas quase que ano a ano, na tentativa de garantir que os objetivos pretendidos sejam alcançados. Uma das alterações importantes foi a criação do OP da Habitação que, a partir de 1995, passou a decidir sobre os investimentos em projetos de urbanização de vilas e favelas, produção de lotes urbanizados e de unidades habitacionais. Ver também Gomes, 2000.

O Orçamento Participativo consolidado, na versão em que será encaminhado à Câmara dos Vereadores, é apresentado no Fórum Municipal, evento de cunho mais político, com o qual culmina todo o processo. Seguiu-se ao Fórum a realização de “feiras culturais”, quando a versão proposta é dada ao conhecimento mais amplo nas Regionais.

Vale aqui destacar que o Legislativo Municipal, de início muito refratário ao novo procedimento, terminou por abrir mão – ou pelo menos por reduzir consideravelmente – o exercício do seu poder de veto no que se refere às prioridades definidas pelo Orçamento Participativo.

A própria dinâmica do Orçamento Participativo é dotada de grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através do qual é elaborado permite que, a partir de demandas particularistas e através de um processo de filtragem e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de solidariedade frente aos mais necessitados que se diferenciam das tradicionais.

Além disso, atinge-se frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. De fato, considera-se que o maior mérito do OP consiste em combinar as características democráticas e progressistas com a capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas. Tanto é assim que, naquelas municipalidades onde o Orçamento Participativo tem sido adotado regularmente, mesmo políticos de tradição clientelista vêm percebendo que se contrapor a ele tem resultado em expressivo ônus político (Azevedo, Anastasia, 2000).

Também são verificadas tentativas, por parte dos políticos tradicionais, de “capturar” o OP, pois o “novo” sempre vem, em maior ou menor grau, misturado com o “velho”. Os políticos de corte clientelista e grupos que possuem controle sobre algum tipo de recurso estratégico procuram, por vezes, atuar no sentido de adaptar práticas clientelistas aos novos procedimentos do Orçamento Participativo.

Ressalte-se que mesmo alguns dos “novos atores” que emergem com o Orçamento Participativo (associações e lideranças populares) utilizaram métodos que – segundo certa perspectiva analítica – poderiam ser denominados de “neoclientelistas”.<sup>10</sup> Essa tem sido, entre outras, uma das razões pelas quais, mantida sua essência, esse formato vem sofrendo permanentes alterações, no sentido do seu aprimoramento institucional. A partir da avaliação da performance e dos resultados alcançados a cada ano, vêm sendo introduzidas “correções de rumo” nos regulamentos que balizam sua elaboração.

Ainda em termos de constrangimentos, ressalte-se que o Orçamento Participativo enfrenta o chamado “engessamento” dos gastos orçamentários, que reduz consideravelmente as margens de manobra na alocação de recursos do Poder Executivo nos três níveis de governo. Na verdade, devido a dotações previamente definidas em lei e as despesas de custeio da máquina pública municipal, não é grande o volume de recursos cuja alocação pode ser decidida através do Orçamento Participativo.

No caso de Belo Horizonte, o percentual e os valores absolutos das verbas disponibilizadas foram relativamente baixos para o porte da cidade. Embora a pretensão inicial da Administração Municipal fosse de realizar investimentos correspondentes a pelo menos 5% da receita própria, a realidade ficou muito aquém do esperado. Assim, dados disponíveis indicam que, em 1995, os gastos com o OP representaram 3,9 % da receita própria e apenas 2,8% dos investimentos sociais realizados pela Prefeitura naquele ano. Em 1997, esses índices corresponderam a 6% da receita arrecadada e 2,2% do total dos inves-

---

<sup>10</sup> No início do chamado Orçamento Participativo da Habitação – uma versão setorial do OP para uma política pública setorial considerada prioritária pela Prefeitura – quando a seleção dos beneficiados pelos Programas habitacionais era definida sem nenhuma regulamentação pelos Coordenadores dos Núcleos dos “Movimentos dos Sem Casa” teriam ocorrido escolhas personalizadas na mais grotesca tradição clientelista, sem nenhum respeito ao espírito de “universalismo de procedimentos” que inspirava os pressupostos da política habitacional da Prefeitura (Ribeiro, 2001)

timentos sociais. Finalmente, em 1998, esse montante representa 3,4 % da receita própria e 2,3% dos investimentos sociais (Silva Junior, 2001, p. 107-131).

Também merece registro o impacto modernizador produzido pelo Orçamento Participativo sobre as diferentes agências públicas municipais. Em que pesem as iniciativas convencionais de modernização implementadas (reformas administrativas, reformulação dos organogramas etc), verificou-se um significativo consenso de que as transformações e o aumento da eficiência daqueles órgãos deveriam ser, em grande parte, debitados à pressão e à maior capacidade de fiscalização dos cidadãos, propiciadas pelos instrumentos disponibilizados pelo OP. A atividade de planejamento ganhou maior relevância, sendo encarada como instrumento capaz de propiciar a elevação da capacidade operacional e gerencial dos diversos órgãos da Administração Municipal.

Apesar da modernização propiciada pela pressão exógena, o desempenho das empresas públicas voltadas para a realização das obras (URBEL e SUDECAP) não tem sido capaz sequer de viabilizar a aplicação efetiva dos recursos disponíveis. Assim, em 1994, de uma dotação de 34,8 milhões de reais, somente 9,5 milhões lograram ser aplicados. Em 1995, esses valores foram, respectivamente, de 59,8 milhões e 18,6 milhões. No ano de 1996 a dotação cai para 55,9 milhões, enquanto que o gasto efetivo sobe para 26,5 milhões. Já nos anos de 1997 e 1998 – provavelmente devido à percepção por parte do poder público das dificuldades operacionais enfrentadas –, há uma queda drástica das dotações, que caem, respectivamente, para 27,7 milhões e 24,9 milhões. Nesse mesmo período, as aplicações são da ordem de 17,9 milhões e 18,6 milhões (Silva Junior, 2001, p. 131).

Embora se reconheça que a efetividade de uma política desse tipo possa ficar comprometida quando os recursos envolvidos se situam em um patamar tão modesto, é necessário matizar essa questão, pois, como se viu, os ganhos dessa prática ultrapassam em muito o

simples acesso a bens públicos de primeiro nível. Vale lembrar que, ao instituir uma arena pública não estatal para a negociação de interesses, envolvendo associações reivindicativas, movimentos sociais e indivíduos, o orçamento participativo rompeu com os paradigmas clássicos da Administração Pública e integrou diversos setores da sociedade no processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos da Prefeitura.<sup>11</sup>

Em suma, através do Orçamento Participativo a política pública deixa de ser vista, e experimentada, apenas como um processo de agregação de preferências dadas e passa a incorporar uma dimensão deliberativa, que envolve também a formação e a transformação das preferências, a construção do consenso e a explicitação da diferença (Azevedo, Anastasia, 2000).

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A política do Orçamento Participativo tem conseguido relativo sucesso na superação da “lógica olsoniana”, segundo a qual, na ação coletiva, a atitude racional assumida pelos indivíduos seria a da não participação, visto considerarem que sua presença individual teria “baixa significância” para que se lograsse o atendimento dos interesses do grande grupo. De modo geral, atuariam no sentido de “evitar os custos da participação”, porque acabariam sendo beneficiados pelos ganhos porventura alcançados.

O Orçamento Participativo criou condições institucionais que estimulam a consolidação de uma “comunidade cívica” ao estabelecer uma dinâmica que tem como base critérios objetivos, impessoais e universais no acesso aos bens e serviços públicos municipais.

Viu-se que o grau de auto-organização e o nível de institucionalização da participação popular no sistema político local foi pré-

---

<sup>11</sup> Dados disponíveis mostram que, de 1994 até 1999, o Orçamento Participativo havia mobilizado aproximadamente 200 mil pessoas (Avritzer 2000).

condição importante nos resultados alcançados. Acredita-se, ainda, que o modelo institucional e a dinâmica adotados pelo Orçamento Participativo estariam contribuindo para a transformação da cultura política dos participantes, constituindo-se em condição estrutural para a estimular a cultura cívica.

Apesar de configurar-se numa arena potencialmente caracterizada por intenso conflito, o formato do Orçamento Participativo joga papel fundamental nos resultados alcançados. Partindo-se de uma participação restrita, motivada por interesses concretos e imediatos do bairro, chega-se a uma participação ampliada, em que se discute a cidade. Através de alianças, negociações e barganhas sucessivas, parte-se de demandas setoriais de bens públicos negociáveis de primeiro nível e chega-se a uma discussão ampla sobre a cidade como um todo, sobre a Prefeitura e sobre o próprio Poder Legislativo.

A participação direta da população na gestão dos recursos municipais, tal como ocorre no OP, favorece ainda a diferenciação entre o público e o privado, desempenhando papel fundamental no enfrentamento do clientelismo e do corporativismo.

De fato, o desenho e a dinâmica através dos quais o Orçamento Participativo é elaborado, permitem a explicitação dos pressupostos do programa (baseados em associativismos horizontais e no universalismo de procedimento), a definição das regras a serem obedecidas e o cumprimento dos acordos estabelecidos entre as partes, condições essenciais à confiança recíproca e à cooperação voluntária entre os membros de uma comunidade.

Por vezes, ocorrem tentativas de “aprisionamento” clientelista do OP, tanto oriundos de atores tradicionais (por exemplo, vereadores e técnicos da Prefeitura) quando por parte de alguns dos chamados “novos atores” (movimentos, associações e lideranças comunitárias). Para a recalibragem permanente do desenho institucional – como forma de fechar brechas para esses comportamentos predatórios – tem sido importante o apoio e o incentivo institucional à participa-

ção cívica, que se contrapõe com vantagem aos sistemas de permuta vertical, em que predominam a desconfiança e a desigualdade nas relações, campo favorável ao clientelismo.<sup>12</sup>

Pode-se afirmar ainda que, além de contribuir para a acumulação de experiência cívica, o Orçamento Participativo democratiza a administração pública, tornando-a permeável ao controle popular e, simultaneamente, aumenta a eficiência do setor público na prestação de serviços e na execução de obras. Entretanto, os dados disponíveis evidenciam a existência ainda de fortes obstáculos a serem superados, tais como a reduzida parcela dos recursos orçamentários destinada ao OP, bem como as dificuldades operacionais de se executarem as obras previstas

O enfrentamento inicial de dificuldades técnicas e gerenciais, pela inadequação da estrutura e da rotina internas da Prefeitura ao exercício do poder compartilhado com a população, também produziu mudanças no sentido de aumentar sua capacidade de governança. As atividades de planejamento ganharam maior relevância a partir da busca do cumprimento das metas e prazos estabelecidos através do Orçamento Participativo (nem sempre alcançados) e monitorados pelo COMFORÇA.

Em que pesem os constrangimentos identificados ao longo desse trabalho, os resultados desse processo têm contribuído para incrementar a capacidade de “*accountability*” do poder público municipal.

(Recebido para publicação em março/2001)  
(Aceito em junho/2001)

---

<sup>12</sup> Para uma análise detalhada de casos de comportamentos clientelista de diferentes atores e de “respostas” cívicas e institucionais para coibir ou minimizar essas investidas no OP de Belo Horizonte, ver o instigante trabalho de Frank de Paula Ribeiro (Ribeiro, 2001, p. 121-126).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo. **Cultura política, associativismo e democratização**: uma análise do associativismo no Brasil. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 1998, datilo.
- AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil, espaço público e poder local**: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG, 2000. Relatório final do Projeto Civil Society and Governance. datilo.
- AZEVEDO, Sergio de; PRATES, Antonio Augusto. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, ANPOCS/Vértice, 1991.
- AZEVEDO, Sergio de. Planejamento, cidades e democracia. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRANDI, Reginaldo (Orgs). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- AZEVEDO, Sergio de. Governança em Belo Horizonte. **Revista do IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jan./jun. 1997.
- AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governance, 'accountability' et capacité de réponse: réflexions sur l'institutionnalisation de la participation populaire au Brésil a partir d'expériences développées dans le Minas Gerais. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA. Quebec, Canadá, jul. 2000.
- BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação**. São Paulo: Vértice/IUPERJ, 1987.
- BOSCHI, Renato. Governança, participação e eficiência das políticas públicas: exame de experiências municipais no Brasil. In: MELO, André Marcus (Org). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.
- CARVALHO, Alice Kalyvas de, MILLER, Laurie Jeanette. Orçamento participativo: a experiência do Distrito Federal. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 78, 1991.
- CEURB-Centro de Estudos Urbanos. **Participação, cidadania e governança em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Convênio CEURB (UFMG)/GURI/IUPERJ, 1997.
- CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). **Dilemas do planejamento urbano e regional**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ([1988]: 2000).
- FADUL, Élvia M. Cavalcanti. Orçamento participativo: limites e contradições de um modelo institucional inovador. In: IVO, Anete Brito Leal (Org.) **O poder da cidade**: limites da governança urbana. Salvador: EDUFBA, 2000.
- FARIA, Cláudia Feres. **Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil**: o orçamento participativo em Belo Horizonte. Belo Horizonte: 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Dep. de Ciência Política.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1999.

GOMES, Maria Auxiliadora. **Participação popular e controle social em Belo Horizonte**. Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: EG-FJP, WBI, PBH, ESAF e IPEA, 2000 (datilo).

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 30, fev. 1996.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MELO, Marcus André. **The politics of participatory budgeting (1985-1989)** Recife: UEFPE/BIRMLKGHAM/PROJECT, 2000. datilo.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RIBEIRO, Frank de Paula. **Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no orçamento participativo da habitação em Belo Horizonte (1995-2000)**. Belo Horizonte: 2001. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Fundação João Pinheiro/Escola de Governo do Estado de Minas Gerais.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

SANTOS, Maria Rosimary Soares. **Caminhos municipais da cidadania: mudança institucional e democratização no Brasil**. Belo Horizonte: 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais/Departamento de Ciência Política.

SCHMIDT, Benício, FARRET, Ricardo. A presença do Estado nas grandes cidades. **Revista Espaço e Debates**, São Paulo, n. 13, 1984.

SILVA JUNIOR, Amaro da. **Avaliação dos programas públicos com participação social: análise da gestão participativa dos Prefeitos Rui Lage, Célio de Castro na PBH à luz do Processo Orçamentário**. Belo Horizonte: 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Gestão da Cidade) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

SMPCG/BH-Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral de Belo Horizonte. **Como funciona o OP em Belo Horizonte**. Coordenação do Orçamento Participativo. Belo Horizonte: 1999 (datilo).

SOMARRIBA, M. das Mercês Gomes, DULCI, Otavio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Orgs). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997.

SOMARRIBA, M. das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Escola de Governo. Direito e governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental, **Cadernos**