

“Porque o sol, quando nasce, é para todos!”

O Orçamento Participativo como instrumento de Governação da cidade: um olhar a partir de Sevilha e de Belo Horizonte*

Ana Raquel Matos¹

1. Introdução

Ao longo das últimas décadas, a participação cidadã tem vindo a tornar-se numa expressão bastante trivial na linguagem corrente, usada por muitos e nos mais variados contextos. Ela enquadra, desde logo, possibilidades consensuais diversas de ativar experiências inovadoras no domínio da governação, que assumem o cidadão, do ponto de vista deliberativo, como ator privilegiado. Tomando a democracia como pano de fundo, o argumento incide na mobilização para o jogo da interação civil e política em novas instituições participativas (Avritzer, 2009; Cabannes, 2007; Murta e Souki, 2008, Santos, 2006).

Indissociável dessas novas práticas de participação, surgem também conceitos como capacitação cidadã e controlo social, conceitos esses que se têm constituído enquanto corolários da ação, em função da capacidade dessas novas experimentações coletivas se entranharem ou se incorporarem nos diferentes projetos políticos.

O Orçamento Participativo (OP) é um exemplo desse tipo de experimentações, cuja matriz tem sido importada a partir da realidade sul-americana, sobretudo do Brasil, para novas e distantes

* Agradeço a Nuno Serra pelo apoio incondicional e o estímulo intelectual constante. O presente artigo, uma vez mais, contou com as suas preciosas sugestões.

¹ É Mestre em Sociologia e frequenta o Programa de Doutoramento em Governação, Conhecimento e Inovação, do Centro de Estudos Sociais (CES) e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É investigadora do CES e beneficia, atualmente, de uma bolsa de Doutoramento atribuída pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no âmbito da qual investiga as questões da participação cidadã na (re)formulação de políticas públicas e, nesse contexto, da relação entre ciência e conhecimentos.

realidades, moldando-se e adaptando-se um pouco pelo mundo fora.²

Falar do OP é falar de um dos instrumentos mais disseminados a partir do Sul e de um dos melhores exemplos de sucesso no que toca à governação urbana, capaz de transformar espaços fragmentados em verdadeiras unidades territoriais, coesas e funcionais do ponto de vista da participação e da diversidade (Cabannes, 2007). Trata-se de uma inovação institucional em expansão que visa democratizar a gestão pública e ampliar a cidadania (Azevedo e Gomes, 2008; Santos, 2002).

Partindo da diversidade de modelos e de experiências de OP existentes na atualidade, torna-se difícil encontrar uma definição única e abrangente. Não obstante, Boaventura de Sousa Santos encerra o processo numa estrutura de participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre os investimentos públicos municipais que assenta em três princípios fundamentais:

1) Todos os cidadãos têm direito a participar, sendo que as organizações comunitárias não detêm nesse processo um estatuto ou prerrogativa especiais; 2) A articulação com a democracia representativa, que confere aos participantes um papel essencial na definição das regras do processo; 3) A definição das prioridades de investimento público processada de acordo com critérios técnicos, financeiros e outros, de carácter mais geral, que se associam às necessidades sentidas pelas pessoas (Santos, 2002: 25 e 26).

Enquanto ferramenta política, o OP inscreve-se no âmbito das práticas da democracia participativa ou direta, instrumento auxiliar da democracia representativa que pretende, para além de consagrar o princípio privilegiado da participação cidadã, nos moldes em que tem vindo a ser implementada, funcionar como bloqueio a formas

² Estimativas recentes apontam para a existência de cerca de duas mil experiências de OP a funcionar no mundo, a maioria das quais na América Latina, mas recentemente com grande projecção na Europa, para além da sua recente introdução na América do Norte, África e Ásia (Dias, 2008).

obscuras e centralizadas de decisão pública, de promoção da transparência e de co-gestão das decisões mais prementes que afetam a vida das comunidades que a adotam como prática (Azevedo e Gomes, 2008).

Mais concretamente, o OP constitui uma nova forma de governação assente no exercício da participação direta, através da ampla consulta dos cidadãos ou de processos de deliberação vinculativos decorrentes da reflexão e do debate conjunto acerca dos problemas da vida das pessoas em comunidade e do território que habitam, uma forma de experimentação de acesso ao poder e à distribuição de bens públicos (Avritzer, 2009; Dias, 2008). Neste âmbito, o OP protagoniza um projeto político assente na co-responsabilização entre políticos eleitos, a esfera técnico-administrativa e os cidadãos e cidadãs, numa lógica alternativa ao que certos autores designam por dupla-delegação, legitimada pela democracia representativa (Callon, Lascoumes e Barthe, 2001), contribuindo assim para a melhoria da governação local e para o progresso económico e político (Gastil, 2008).

Pela aposta na participação individual dos diferentes atores de um determinado território, geralmente os que aí residem ou são eleitores, o OP tem vindo a promover a inclusão de camadas sociais que em regra permaneciam excluídas ou sub-representadas nos centros de decisão e que vêm no OP, enquanto forma descentralizada de governar, uma oportunidade de aproximação à esfera de decisão política, capaz de influenciar as opções que dela emanam (Boschi, 2005; Cabannes, 2007; Azevedo e Gomes, 2008; Santos, 2002). Para além da capacitação de cada um dos participantes no processo, esta ferramenta política reveste-se de um inigualável efeito de demonstração da capacidade de colocar em marcha o pleno exercício dos direitos de cidadania de cada um. Trata-se, portanto, de um processo de capacitação da pessoa no seu papel de cidadão/ã, que se concretiza a partir da sua inclusão e

participação plena nas diferentes fases do processo de gestão e planejamento urbano que o OP encerra.

A produção científica que acompanha o surgimento, implementação e consolidação do OP ao longo das duas últimas décadas é vasta, razão pela qual este trabalho tão somente ambiciona elucidar, a partir de um balanço exploratório entre duas experiências concretas – uma na cidade de Sevilha, em Espanha, e outra em Belo Horizonte, no Brasil – sobre as possibilidades de operacionalizar a participação cidadã e analisar como diferentes conhecimentos se podem relacionar ao abrigo do OP e, dessa forma, influir em diferentes modelos de governação da cidade.³

2. Dois processos, duas histórias, mas sempre a mesma orientação: a participação cidadã

O OP constitui, sem dúvida, um contributo muito amplo para a gênese ou fortalecimento de um espaço de diálogo no âmbito da participação dos cidadãos na vida da cidade; na constituição de um espaço público heterogêneo de decisão coletiva e, por último; de afirmação do direito a exercer direitos. No entanto, e apesar da gênese do processo assentar na participação cidadã, são diferenciados os modelos de OP em funcionamento no mundo, distinguindo-se pelos elementos mais diversos em torno dos quais se organiza a participação, o âmbito de decisão e até o grau vinculativo dos resultados alcançados. Talvez por essa razão, o exercício comparativo de modelos que aqui se propõe, se revele vantajoso, ao permitir aprofundar, sob aspetos específicos, duas experiências distintas.

³ A presente análise beneficia da experiência da autora enquanto elemento da equipa de investigação de um projeto financiado pela Comissão Europeia (ResIST – Researching Inequality through Science and Technology, CIT5-CT-2005-029052) onde ambos os processos de OP foram adotados como estudos de caso por parte da linha de investigação levada a cabo pela equipa portuguesa do projeto.

A escolha dos processos de Belo Horizonte e de Sevilha prende-se, sobretudo, com a possibilidade de comparar dois modelos com início temporal e localização distintas, pelo que importa desde já começar por contextualizar historicamente cada um dos processos, descrevendo os principais moldes em que assenta o seu funcionamento.

O OP de Sevilha, fortemente inspirado no modelo do orçamento participativo de Porto Alegre⁴, conta com 7 anos de existência, sendo o maior processo de democracia participativa registado em cidades europeias.

O arranque do processo remonta a Outubro de 2003, mais concretamente às “jornadas abertas” realizadas na cidade, para as quais foi convidado o movimento cidadão organizado e os setores coletivos atuantes neste meio urbano. Destas jornadas resultou o Pacto de Progresso por Sevilha (estabelecido entre a Esquerda Unida e o Governo do Partido Socialista Operário Espanhol), que assumiu a vontade política de ativar o OP no ano seguinte, o que veio a concretizar-se, tendo a gestão do processo ficado a cargo do pelouro camarário designado por Participação Cidadã. A sua implementação ficou, assim, a dever-se a um acordo político que criou os alicerces para o envolvimento e mobilização da população, convidada a participar nas decisões sobre o investimento municipal.

Ancorado na lógica da promoção da gestão partilhada de recursos públicos entre eleitos e eleitores, o OP de Sevilha apresenta os seguintes objetivos específicos: a) Transformar a condição dos cidadãos residentes, de simples observadores em protagonistas ativos da vida cotidiana da cidade; b) Procurar com cada um dos seus habitantes soluções possíveis para as reais necessidades da população local; c) Apostar no reforço da

⁴ Modelo pioneiro, surgido em 1989 aquando da subida ao poder do Partido dos Trabalhadores no município, o qual veio a instituir uma nova modalidade de governação municipal designada por “Administração Popular” e que veio a ficar conhecida como “Orçamento Participativo” (Santos, 2002:18)

responsabilidade dos cidadãos, fazendo-os sentir parte importante da política do município; d) Promover a transparência nas decisões e estimular a aprendizagem, entre todos, sobre o funcionamento do poder local; e) Criar espaços de diálogo e de tomada de decisão entre cidadãos, políticos e técnicos, que resulte numa cidade mais justa e igualitária.

Territorialmente, o processo de Sevilha organiza-se em 3 níveis: Zonas; Distritos e Cidade. A cidade divide-se em 21 zonas, organizadas a partir de Centros Cívicos. Várias zonas podem compor os 11 distritos, em função da mobilização promovida pelos grupos locais que as dinamizam, podendo estes multiplicar-se, caso a participação o justifique, em cada ciclo de implementação do processo.

A grande peculiaridade apresentada pelo OP de Sevilha prende-se com a existência de Grupos Motores. Estes são constituídos por cidadãos voluntários a quem compete dinamizar a população das diferentes zonas para a participação no processo. Em cada uma podem existir vários grupos motores responsáveis pela dinamização do seu bairro, os quais garantem, por exemplo, que todos têm acesso à informação relevante sobre o processo para que saibam quando e como participar nos momentos de debate e de decisão.

Para além disso, o processo conta com uma equipa técnica, multidisciplinar, a quem compete a coordenação do processo no município. Embora esta equipa articule com o executivo, apresenta uma estrutura e funcionamento que são, de certa forma, autônomos em relação a essa instância de poder local. E funciona ainda como elo de ligação entre os políticos e técnicos das distintas áreas da estrutura orgânica municipal, bem como entre o município e seus agentes políticos e os cidadãos/ãs, promovendo entre eles momentos de aproximação e diálogo.

Em Sevilha, os espaços consagrados para a participação cidadã são os fóruns e as assembleias. Os fóruns destinam-se a incentivar o debate sobre as necessidades sentidas e as propostas de cada zona. Mais concretamente, servem para apresentar e chegar a consenso quanto às prioridades de investimento a apresentar pelos cidadãos em cada zona e obter informação sobre a sua viabilidade técnica. Existem, ainda, as Assembleias de Zona, espaços que servem de base à participação universal e direta de toda a população no OP, organizada numa base territorial. Quaisquer decisões que se venham a tomar têm como espaço apropriado essas assembleias, sendo que o consenso em torno das propostas apresentadas e decididas pela população assume aí carácter vinculativo.

O processo de Belo Horizonte apresenta uma trajetória mais duradoura, quando comparado com o de Sevilha.

Surgiu em 1993, aquando da subida ao poder do Governo Democrático Popular, liderado pelo Partido dos Trabalhadores, tendo sido o OP um dos seus mais fortes compromissos eleitorais. Dada a constrangedora situação financeira em que a autarquia estava mergulhada na altura, encarar a possibilidade de pôr em marcha o OP foi considerado verdadeiro ato de coragem política (Gomes, 2004: 5). Este foi, no entanto, um esforço coroado de êxito, já que o OP de Belo Horizonte é hoje internacionalmente referenciado como um dos melhores modelos de boas práticas de gestão democrática.

O OP de Belo Horizonte conta já com cerca de 17 anos de existência continuada, sem ter sofrido rupturas significativas no seu conteúdo e na forma como tem vindo a ser conduzido, muito embora se apresente em permanente readaptação às circunstâncias urbanas/populacionais, numa lógica de permanente interação e adaptação à diversidade que as sociedades comportam.

Tal como outras experiências similares radicadas na América-Latina, o processo de Belo Horizonte surgiu da necessidade de uma maior aproximação dos cidadãos às instâncias de decisão política local, assim respondendo à exigência de maior participação enquanto forma de satisfazer as suas reais e mais prementes necessidades.

No município de Belo Horizonte o processo é coordenado pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, sendo um processo que se desenvolve em perfeita harmonia e articulação concertada com o leque de políticas disponíveis e coordenadas a partir das instâncias do poder local (Cabannes, 2007).

Para efeitos de implementação do OP na cidade foram criadas 9 regiões administrativas, cada uma delas internamente organizada em sub-regiões e estas em Unidades de Planejamento. Estas últimas são consideradas espaços territoriais privilegiados na auscultação de necessidades. Partindo dessa base territorial, as regras de aplicação do processo definem que 50% do orçamento deve ser equitativamente distribuído pelas 9 regiões e os restantes 50% distribuídos com base na aplicação do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), que determina que quanto mais numerosa a população e menor a renda da unidade geográfica considerada, maior será a fatia orçamental a atribuir.⁵ Complementarmente, para efeitos de redistribuição de recursos é ainda considerado o mapa de exclusão da cidade, ele próprio elaborado a partir do IQVU.

A cada dois anos reafirma-se que a prioridade deve ser concedida a áreas de maior vulnerabilidade e com maior contingente populacional, dando-se início a mais um processo que se desenrola em fases intimamente encadeadas.

⁵ O IQVU resulta do cálculo de 54 indicadores agregados em 10 aspetos relacionados com a oferta de equipamentos e serviços urbanos (relacionados com a qualidade de vida): abastecimento, cultura, educação, desporto, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana.

Cada ciclo de OP respeita algumas etapas, como a assim designada “primeira rodada de assembléias”, onde se convoca a população a participar e na qual se explicam as distintas fases que compõem o processo, para além de se prestar informação sobre a verba disponível que enquadrará a apresentação e execução das propostas a selecionar. Numa “segunda rodada de assembléias”, por sub-região (dividindo cada uma das 9 regionais em sub-regiões que englobam vários bairros), a prefeitura apresenta a verba disponível para cada uma delas. De seguida, a Secretaria da Administração Regional Municipal procede à triagem das propostas da população em conformidade com o seu enquadramento nas diretrizes técnicas estabelecidas. Nesta fase organizam-se ainda caravanas de prioridades com o intuito de visitar os locais das propostas pré-selecionadas e para que melhor se conheça a realidade envolvente de cada empreendimento.⁶

A organização de fóruns regionais constitui a última etapa deliberativa do OP. Nestes encontros, a prefeitura apresenta uma planificação com os custos para cada empreendimento e é ainda realizada uma plenária de delegados que selecionam 14 dos 25 empreendimentos pré-selecionados para cada regional, sendo igualmente eleitos os representantes da COMFORÇA.⁷

Complementarmente à matriz regional do processo, Belo Horizonte tem desencadeado novos processos, numa lógica de arranjos participativos (Azevedo e Gomes, 2008), autônomos ou complementares à matriz regional. Esse é o caso do OP de habitação, autonomizado em 1996 e, mais recentemente, do OP digital. Este último constitui uma iniciativa pioneira que complementa o processo regional, no qual podem participar – através da

⁶ Uma das mais valias das caravanas de prioridades é a possibilidade de, após a visita ao lugar proposto para as obras, certas comunidades poderem abdicar de parte ou da totalidade da verba destinada a uma proposta a favor de outra que se constata ser mais necessária em termos de resposta a comunidades mais carentes.

⁷ Comissão de acompanhamento e fiscalização do orçamento participativo. Este órgão pode, a qualquer momento, solicitar informações e esclarecimentos aos órgãos da Prefeitura.

visualização das obras a construir e por voto eletrónico – todos os cidadãos maiores de 16 anos, eleitores em Belo Horizonte.

Aquando do arranque deste processo, a prefeitura disponibilizou cerca de 180 pontos de acesso à Internet, distribuídos equitativamente pelas regionais, como forma a facilitar a votação. Embora esta iniciativa tenha vindo a ser reconhecida como forma alternativa de participação, sobretudo das camadas mais jovens, da classe média e enquanto estratégia de inclusão digital a partir da participação (Azevedo e Gomes, 2008), a sua implementação tem desencadeado uma crítica recorrente, relativa ao comprometimento da discussão pública, sobretudo da discussão presencial, considerada uma das peças fundamentais deste tipo de processos.

3. Entre Sevilha e Belo Horizonte, como fica a participação?

Numa primeira abordagem comparativa entre os dois processos, a partir das suas principais características e no modo como funcionam, deve referir-se que enquanto o OP de Sevilha permite à população deliberar não só sobre a edificação/restauro de infra-estruturas urbanas, bem como sobre o investimento em atividades culturais e recreativas, em Belo Horizonte essa oportunidade incide apenas na execução de obras urbanísticas, integradas numa estratégia de planeamento urbano. Este traço confere, desde logo, uma nota distintiva na forma como ambos os municípios encaram o potencial participativo da esfera cidadã na gestão da vida urbana.

Sendo a participação o alicerce mais sólido deste tipo de processos, torna-se ainda possível avaliar a forma como têm sido encaradas, preconizadas e implementadas as formas de participação e as consequências que podem daí advir para a qualidade de vida dos centros urbanos.

No caso de Sevilha, a universalidade do direito a participar é chave do processo, sendo este princípio encarado como um pressuposto fundamental ao seu bom funcionamento, ou seja, no respeito da lógica: uma pessoa, um voto. Dessa forma, garante-se que todos os residentes na cidade podem e devem participar, não só acompanhando as discussões sobre o investimento, mas igualmente elaborando propostas e votando na sua prioridade em termos de execução. No processo europeu, a participação rompe com algumas barreiras que usualmente se interpõem à participação, como o fato de não ser necessário ser-se eleitor, bastando residir na cidade, contrariamente ao que acontece em Belo Horizonte, onde a participação implica essa condição. Desta forma, qualquer cidadão imigrante residente em Sevilha, e mesmo não estando legalizado, é considerado elegível para votar e apresentar propostas, pelo que “no hace falta ter los famosos papeles para ser legal en el Estado español” (Recio, 2007).⁸

Por outro lado, na experiência de Sevilha a participação também não se vê constrangida pelo fator idade, ao contrário do que sucede em Belo Horizonte, onde só podem votar eleitores com 16 ou mais anos. No caso do OP europeu, a participação infanto-juvenil é devidamente enquadrada no processo, a partir de regras próprias definidas com o intuito de servir os particulares interesses dessas faixas etárias. Desta forma, foram criadas condições para que as camadas populacionais mais novas – crianças e jovens (com 3 ou mais anos) – pudessem integrar ativamente o processo, numa assumida estratégia de promoção da aprendizagem para a cidadania através do seu envolvimento direto na formulação de

⁸ Não é necessário ter os famosos papéis para se estar legalizado no Estado Espanhol (tradução da autora).

propostas de investimento capazes de responder às suas expectativas e necessidades.⁹

Ao abrigo desse processo, mais dilatado em termos etários, defende-se que se “aprende a participar participando”, sem atender a grandes regras, senão as que assentam na criação de canais de comunicação capazes de auscultar os sonhos e aspirações dos mais novos que, sendo geralmente considerados utópicos, o OP procura habilmente transformar em “utopias desejáveis, realizáveis e possíveis”.

Belo Horizonte, por seu lado, tem vindo a apostar na promoção de outras estratégias de incentivo à participação, ao definir, por exemplo, que a distribuição orçamental prevista só seja garantida mediante mínimos pré-definidos de participação, baseados no número de cidadãos que comparecem na segunda rodada de assembleias, o que implica que um registo de presenças abaixo da quota mínima estabelecida gera nessa unidade territorial uma diminuição proporcional dos recursos que lhe estavam inicialmente atribuídos. Nessa eventualidade, os recursos liberados pelo incumprimento dessas quotas são proporcionalmente distribuídos pelas demais regiões que as garantam. Esta situação pode ser interpretada, por um lado, como uma forma de recompensar as zonas onde mais cidadãos se envolvem no processo, mas também pode ser encarada como uma forma de “forçar” à sua participação, questionando a importância da participação individual no processo. Para além disso, o número de pessoas que participa não tem de estar necessariamente associado à qualidade das discussões nem serve de indicador sobre a participação e o envolvimento efetivo dos cidadãos no processo. Mas no caso de Belo Horizonte, basta que um indivíduo dinâmico e empenhado pelas causas do território que habita integre um coletivo mais desmobilizado para que o seu

⁹ Também no espaço europeu, um outro exemplo de participação de crianças na vida coletiva das cidades, ainda que pontual, é a iniciativa “*La città vista dal basso*”, realizada em Città di Castello (Itália).

esforço resulte em vão. Pelo contrário, são também beneficiados os que não se interessam pelo processo, mas que pertencem a coletivos organizados e dinâmicos. Privilegiando a participação coletiva, estas situações tornam-se, de alguma maneira, contingenciais se considerarmos que os benefícios são de todos.

À partida, a coação para participar não deveria ser legitimada enquanto regra decorrente de uma prática política assumidamente democrática, na medida em que pode conduzir o processo para situações limite que certos autores designam de “tirania da participação” (Cooke e Kothari, 2001).

Tanto em Sevilha como em Belo Horizonte, a tônica da participação surge fortemente associada ao combate das desigualdades através da aplicação de mecanismos distintos, que conduzem contudo, em ambos os casos, ao que se designa neste domínio como inversão de prioridades de investimento (Avritzer, 2009; Azevedo e Gomes, 2008; Cabannes, 2007, Dias, 2008), estratégia que se consubstancia na máxima de planejar o espaço urbano por forma a ajudar quem mais precisa.

No primeiro caso, trata-se de uma sintonia com o princípio de Justiça Social, consagrado na Constituição Espanhola. O OP assume esse combate enquanto princípio orientador da sua ação ao possibilitar, por exemplo, formas alternativas de votar as propostas, envolvendo os que tiverem dificuldade em fazê-lo por escrito. No mesmo sentido, também a promoção da igualdade de gênero é uma bandeira deste processo, o que se constata no documento que subscreve as regras do processo (autorreglamento) e que define como prioritária a salvaguarda da igualdade de gênero, defendendo por exemplo a paridade na composição dos órgãos de representação popular, como é o caso da eleição dos delegados/as.¹⁰

¹⁰ Também o OP de Belo Horizonte se preocupa com a questão de gênero, mas sem impor a regra da paridade na constituição dos seus órgãos.

O processo de Belo Horizonte tem por sua vez como expoente máximo o combate às desigualdades. As caravanas de prioridades, verdadeiras visitas aos locais elencados para construção de infra-estruturas, procuram aferir *in loco* as prioridades de investimento, podendo esta visita dos delegados do OP resultar na inversão dos resultados alcançados por votação.

Ainda em Sevilha, a inclusão da participação infanto-juvenil pode ser entendida como uma forma de impugnar desigualdades, sobretudo quanto aos mais novos, pois usualmente não lhes é dada oportunidade para participar em processos desta natureza.

Mas são vários os critérios possíveis e passíveis de pôr em prática, no processo espanhol, o combate às desigualdades entre os cidadãos. Não entrando neste texto em detalhe, refira-se apenas o exemplo da constituição de índices estatísticos susceptíveis de traduzir uma majoração de propostas apresentadas a votação, como no caso da criação de infra-estruturas ou de reforço de actividades culturais e recreativas que favoreçam as mulheres, os idosos, pessoas com capacidades motoras e mentais diminuídas, minorias sexuais, etc., e que são positivamente discriminadas no âmbito do OP através da aplicação desses índices estatísticos.

Já no caso de Belo Horizonte, o combate às desigualdades a partir da participação assenta privilegiadamente na dimensão territorial. Este princípio traduz-se, por exemplo, na construção de pelo menos uma obra por cada sub-região no OP regional e de uma obra por região no OP digital. Além disso, o combate à desigualdade deriva ainda da aplicação do já referido IQVU, do mapa da exclusão social da região e do Plano Global Específico, ferramentas de avaliação da desigualdade sócio-económica da região que servem de base para a definição de áreas de intervenção prioritárias coincidentes, aliás, com as zonas de maior risco social e com mais elevados índices de pobreza.

Independentemente do modelo ou das formas mais particulares como se pensa e organiza a participação no âmbito do OP, há dois aspetos que aqui se devem ressaltar: a) não importa tanto que motivos serve, nem sequer como se preconiza: a participação será eternamente o *leitmotiv* deste tipo de processo, o seu órgão vital; b) não obstante, dependendo de como os resultados obtidos pela participação forem acolhidos pelas instâncias político administrativas responsáveis pelo processo, através de referências para uma possível intervenção resultantes de processos consultivos ou, mais comprometidamente, através de decisões vinculativas, a participação dos cidadãos através do OP tem vindo a crescer como prioridade nas agendas de governação local.

Não podemos, neste contexto, ignorar que a deliberação, enquanto ato de reflexão ponderada sobre uma dada questão, que avalia as potencialidades e fraquezas de soluções alternativas para um problema, se reveste de uma capacidade de alcançar uma decisão não só com base em fatos, mas também em valores, emoções e necessidades e não apenas em considerações de ordem política (Gastil, 2008: 301). Ou seja, independentemente da participação consultiva ou vinculativa no âmbito do OP, o processo passou a determinar novos atores na gestão e apropriação do espaço e da vida urbana.

4. Que conhecimento(s) contam na governação da cidade através do OP?

Considerando o pressuposto da participação alargada à esfera cidadã nos processos em análise, surge, desde logo, a questão de perceber como se configura a relação entre os diferentes conhecimentos que encenam o planeamento e a gestão dos espaços urbanos.

Num patamar político administrativo como o OP, diferentes conhecimentos coalescem, pelo que se torna pertinente analisar de que forma esta ferramenta de governação do espaço urbano processa o resultado da combinação entre o acervo de conhecimento técnico especializado, conhecimento político e conhecimento leigo.

Qualquer processo desta natureza mostra-se capaz de promover novas possibilidades de produção, mobilização e diálogo entre o conhecimento político-administrativo e o conhecimento cotidiano sobre a cidade. Não obstante, a participação requer sentido, por forma a perceber, através dos seus mecanismos, até onde se pode levar a inclusão do saber leigo que, por via do OP, ingressa nos processos de decisão sobre o investimento público. Para tal, é necessário atentar na forma como cada um dos processos em análise empreende esforços no sentido da capacitação implícita ao exercício da co-responsabilização e da aprendizagem mútua entre população, políticos e técnicos, capacitação essa que advém da experiência individual de cada cidadão nas diferentes fases do processo e nas quais aprende a fazer, fazendo.

Importa, antes de mais, reconhecer que, embora todos os envolvidos produzam e mobilizem conhecimento, há sempre quem se mostre mais recetivo ao diálogo e a novas aprendizagens, apesar da arquitetura dos processos visar, em certa medida, que todos se envolvam no cumprimento deste objetivo.

O tipo de conhecimento adquirido e mobilizado depende dos diferentes atores e do poder diferencial que lhes é atribuído no âmbito deste processo. Obviamente que todos os agentes envolvidos – população, técnicos, políticos – contribuem para o processo e adquirem novas aprendizagens dessa participação. No entanto, dada a forma como em Sevilha e em Belo Horizonte se preconiza o envolvimento e interação entre os agentes envolvidos, é

a população quem mais facilmente usufrui de aprendizagens sobre matérias que antes não eram da sua competência, sobretudo sobre o modo como funciona a administração local, podendo atuar a esse nível, mas usufruindo também da criação de sinergias, da cooperação cidadã e do reforço do espírito de entreajuda comunitário, bem como das aprendizagens sobre o surgimento de novas solidariedades, no âmbito das propostas de investimento que se enquadram no OP.

No caso de Belo Horizonte, regista-se a existência da Escola do Legislativo, que promove a capacitação da população no processo em matéria de conhecimentos jurídicos, a qual se dirige sobretudo às lideranças mais diretamente envolvidas no processo, embora o desejável fosse a sua abertura a toda a população.¹¹

No caso de Sevilha não se regista ainda um investimento deste tipo, já que a capacitação e o conhecimento produzido pela população deriva essencialmente da sua experiência direta nas distintas fases do processo. Não obstante, importa sublinhar que este processo prima pelo envolvimento de crianças e jovens o que, de certa forma, reverte a favor da ideia de uma “Escola de Cidadania”, preconizada a partir desse mesmo envolvimento em tão tenra idade.

Importa ainda salientar a reciprocidade dos ganhos neste imiscuir de conhecimentos que o processo possibilita. Assim, importa referir que também os técnicos e políticos envolvidos têm no OP uma oportunidade de aprofundar o relacionamento com os cidadãos, extraíndo dessa relação novos conhecimentos sobre a realidade, o que contribui, nos casos analisados, para um posicionamento mais humilde quanto à necessidade de investir na

¹¹ Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Belo Horizonte, criada a 3 de agosto de 2007, através da Lei nº 9.431. Esta resulta de uma preocupação dos atores políticos locais, empenhados em aproximar a Câmara dos cidadãos, potencializar o debate político, fortalecer o processo legislativo, bem como capacitar cidadãos e agentes políticos, tornando mais efetivas a participação popular, a atuação da instituição, a democracia e a cidadania municipal.

transparência e na prestação de contas, para além, talvez, do acesso mais imediato às necessidades mais prementes da população e que urge satisfazer (Azevedo e Gomes, 2008).

Por outro lado, a interação com as populações e organizações sociais de base local constitui uma oportunidade – para a esfera técnica e administrativa – de perceber de forma mais rica e complexa as realidades concretas, a partir dos seus contextos precisos, da sua especificidade e da relação singular que se estabelece entre as comunidades e os territórios. Estas dimensões constituem, de fato, domínios da maior relevância para compreender o quadro de expectativas e ansiedades das populações, que nem sempre integram as matrizes técnicas e políticas com que as instâncias de governação administrativa usualmente trabalham.

Pela força que os processos conferem à participação cidadã, garantindo-lhe o efeito vinculativo a partir dos resultados alcançados nos espaços de votação, impõe-se afirmar que estes processos de interação entre diferentes formas de conhecimento contribuem para um maior equilíbrio entre distintas formas de conhecer e perceber as cidades: por um lado, e os conhecimento dos que nelas habitam, assumindo igualmente uma maior diversidade nos processos deliberativos, isto é, no conjunto de decisões sobre em que é prioritário investir, e como viabilizar as propostas de investimento de um ponto de vista técnico.

Assim, quer na perspectiva ideológica quer na perspectiva das práticas concretas, estes processos acicatam o conhecimento leigo a intervir sobre as necessidades da população através das parcerias que o OP estabelece entre os vários atores, tendo em vista a gestão e o planeamento urbano alargado destas localidades. De alguma forma, com o OP, o conhecimento das populações também passa a ser protagonista das decisões a implementar, revelando assim um domínio do conhecimento leigo que se traduz numa maior cooperação entre eleitos e munícipes (Dias, 2008).

As decisões em jogo no OP derivam pois da negociação de necessidades entre cidadãos (embora sob supervisão do conhecimento técnico que avalia a viabilidade das propostas em jogo), o que confere consistência à tese da soberania popular na decisão, na sua dupla dimensão democrática: a da representação e a da participação.

5. Considerações finais

O principal objetivo do OP passa por encorajar dinâmicas de participação e estabelecer mecanismos sustentados de co-gestão dos recursos públicos, através da partilha de decisões e da responsabilização governativa no que à sua efetiva implementação diz respeito (Santos, 2002). Sob todos esses aspetos, os casos das cidades analisadas revelam-se processos de sucesso, constituindo exemplos de boas práticas a assinalar. Porém, na interseção das temáticas “participação” e “conhecimento”, relativamente à forma como determinam certos aspetos da governação, podem ser tecidas algumas considerações a partir dos OP Sevilha e de Belo Horizonte.

Assim, e apesar da mais longa tradição de participação no OP em Belo Horizonte, ambos os processos se equiparam ao nível da transparência das decisões e do controlo do OP pelos cidadãos. Ou seja, são ambos os casos meritório exemplo de boas práticas de accountability, possibilidade concreta de inversão de prioridades políticas, inibição do clientelismo político, mas, sobretudo, de participação popular nas decisões. Isto é, de mais e melhor democracia.

Apesar da expressiva credibilidade de que se revestem estes processos (no caso de Belo Horizonte medida pela expressiva participação da população ao longo dos anos e, em Sevilha, pela renovação da iniciativa em diferentes contextos político partidários

em exercício no Governo municipal), há ainda desafios a ultrapassar.

Em Sevilha, o principal desafio passa por uma aposta mais eficaz no envolvimento da população, porque de pouco importa o modelo estar bem concebido se grande parte da população não participar. Neste caso, reconhece-se ainda a necessidade de implementar mais campanhas de sensibilização mas, sobretudo, de promover esforços acrescidos no sentido da capacitação da população para participar, os quais se julgam capazes de garantir a animação das camadas cidadãs para o seu efetivo envolvimento e participação política (e dado não ser por falta de instrumentos e suportes de divulgação que o OP não seduz a população a níveis desejáveis). Seria, talvez, de empreender ainda um esforço acrescido no sentido de simplificar e desburocratizar a complexidade orgânica em que assenta este processo, sobretudo se pensarmos o OP como um exemplo de respeito mútuo e de confiança entre população e burocracia (Murta e Souki, 2008).

Já Belo Horizonte conta, desde a sua implementação (e apesar de algumas oscilações ao longo do tempo), com índices bastantes satisfatórios de participação popular no processo. Esta situação revela que o OP se foi tornando, ao longo dos anos, mais ativo e dinâmico, diversificando as áreas de investimento e desdobrando-se em processos de decisão paralelos, para além de se constituir como uma das mais continuadas experiências de gestão participada no Brasil (Avritzer, 2009). Um último reconhecimento do processo advém da implementação da dimensão virtual, através do OP digital, que veio reforçar a sua ampliação democrática, ao apostar em novas formas de integração de atores distintos no processo. Além disso, revela ainda ser um processo flexível e em constante mutação, redefinindo-se e adaptando-se de modo a que todos possam ingressar no processo de co-decisão. No entanto, apesar de o OP de Belo Horizonte se afigurar como uma

das melhores referências a nível internacional relativamente à participação cidadã, o processo ainda não alcançou o necessário equilíbrio em termos de, por exemplo, participação proporcional em função da representação etária, de gênero, ou entre população economicamente ativa e inativa.

Os processos de Orçamento Participativo vieram, indiscutivelmente, mudar a forma de governar as cidades, ao estabelecer novos arranjos institucionais e ao consagrar novos espaços de negociação em matéria de decisões de interesse público. A cada ciclo de implementação, permitem vincular decisões coletivas de planejamento urbano, fazendo cada cidadão sentir que pode contribuir e participar no desenho mais justo do espaço que habita, projetando nele as suas necessidades e as suas expectativas relativamente à vida dos mais desfavorecidos. Assim, quanto maior o envolvimento da população nos destinos do território e nos seus investimentos, na sua apropriação e na definição de prioridades, mais plenamente se assumirá o sentido de cidadania, permitindo reconhecer-se na prática concreta que, através do compromisso cívico que o OP consubstancia (e contrariamente a modelos democráticos de caráter exclusivamente representativo), o Sol, quando nasce, é para todos...

Bibliografia

Avritzer, Leonardo (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Azevedo, Neimar Duarte; Gomes, Maria Auxiliadora (2008), “Um balanço da literatura sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Avanços e desafios”, in Sérgio Azevedo e Ana Luiza Nabuco (org.), *Democracia participativa. A Experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura e Prefeitura BH, pp. 67-88.

Cabannes, Yves (2007), *Instrumentos de Articulación entre Presupuesto Participativo y Ordenamiento Territorial*. Belo Horizonte: URB-AL.

Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.

Cooke, Bill; Kothari, Uma (2001) *Participation: The new tyranny?* New York: Palgrave.

Boschi, Renato (2005), “Modelos participativos de políticas públicas: os orçamentos participativos de Belo Horizonte e Salvador”, in Sérgio Azevedo e Rodrigo Barroso (Orgs.), *Orçamento Participativo – construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, pp. 179-196.

Dias, Nelson (2008), *Orçamento Participativo. Animação cidadã para a participação política*. Lisboa: Associação in Loco.

Gastil, John (2008), “Cultivating Deliberative Development: Public Deliberation as a Means of Improving Local, State, and Federal Governance”, in Sina Odugbemi and Thomas Jacobson, *Governance Reform Under Real-World Conditions*. Washington DC: The World Bank, pp. 303-316.

Gomes, Maria Auxiliadora (2004) “Orçamento Participativo de Belo Horizonte: Um Instrumento de Planejamento da Gestão Democrática”. *Revista Pensar BH Política Urbana e Ambiental*, Vol. 4: 4-13.

Murta, Anamaria sant Anna; Souki, Lea Guimarães (2008), “Apropriação do espaço urbano em obras do Orçamento Participativo em Belo Horizonte”, in Sérgio Azevedo e Ana Luiza Nabuco (org.), *Democracia participativa. A Experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura e Prefeitura BH, pp. 89-116.

Santos, Boaventura de Sousa (2002), *Democracia e participação*. Coimbra: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (2006), *Democratizing Democracy*. London: Verso Press.