

**Democracia participativa e inclusão socio-política:  
as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil)**

Héloïse Nez

**Nota sobre o autor**

Héloïse Nez é mestre em ciencias políticas comparadas pelo Instituto de Estudos Políticos (IEP) de Paris (Mestrado "Sociedades e políticas comparadas", especialidade "América Latina"). Este artigo retoma as grandes linhas da sua tesis de mestrado intitulada "A democracia participativa local : um questionamento da sua dimensão inclusiva a partir das experiências de Bobigny (França) y do Barreiro (Belo Horizonte, Brasil)", publicada em 2006 na *Série Mémoires* (n° 10) dos *Cahiers de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités* (CRDC – Centro de investigação do Canadá em desenvolvimento das colectividades). Defendida o 25 de setembro de 2006, esta tesis de mestrado foi realizada sob a direcção de Olivier Dabène, Professor de ciencias políticas no IEP de Paris. O presente artigo, publicado em francês em dezembro de 2006 (*Cahier de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités*, Pratiques économiques et sociales, n° 30), foi traduzido em português em junho de 2007.

**Contacto :** [heloise.nez@no-log.org](mailto:heloise.nez@no-log.org)

## Resumo

Ao interrogar-se sobre as finalidades da democracia participativa – um fenómeno político que emerge desde os anos 1990 em contextos locais diversificados, na Europa e na América latina – este artigo propõe uma reflexão acerca da relação entre participação e inclusão, de um ponto de vista político e social. A comparação de experiências participativas inovadoras em França (Bobigny) e no Brasil (Barreiro, Belo Horizonte) pretende compreender a razão porque as cidades com horizontes tão diferentes procuram, na mesma altura, apoiarem-se em princípios de gestão urbana similares, e a que ponto as práticas estabelecidas divergem e convergem.

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	3
<b>1. Uma contextualização das experiências</b> .....	4
<b>2. A democracia participativa, dos discursos às práticas</b> .....	6
<i>Os actores e seus discursos</i> .....	6
<i>As práticas participativas em Bobigny</i> .....	8
<i>As práticas participativas em Belo Horizonte</i> .....	11
<i>Qual é a coerência dos dispositivos participativos?</i> .....	12
<b>3. Uma inclusão política diferenciada</b> .....	14
<i>Qual é o acesso à decisão?</i> .....	14
<i>O papel do executivo e a autonomia dos cidadãos</i> .....	16
<i>Os incluídos e os excluídos da participação</i> .....	17
<i>Os diferentes graus de inclusão no seio dos participantes</i> .....	18
<b>4. Será a inclusão social, um resultado da participação?</b> .....	19
<i>A produção de sociabilidades</i> .....	19
<i>A impulsão da mobilização social</i> .....	21
<i>A pergunta dos resultados da participação</i> .....	22
<i>Os efeitos redistributivos do Orçamento participativo no Barreiro</i> .....	23
<b>Conclusão</b> .....	25
<b>Annexo : Grelha de análise das experiências</b> .....	29

## **Introdução**

Este artigo propõe uma reflexão sobre as finalidades da democracia participativa, a partir da comparação de duas experiências locais, em França e no Brasil. Definida como a articulação da democracia representativa com mecanismos de implicação directa dos habitantes na tomada de decisão pública, a democracia participativa é um fenómeno político emergente que se desenvolve principalmente à escala local nos continentes europeu e americano. Desde os anos 1990, multiplicam-se os dispositivos heterogéneos que procuram associar os cidadãos "ordinários" – nem peritos da técnica, nem profissionais da política – ao debate dos interesses colectivos e à elaboração das políticas públicas. Enquadrando-se na literatura recentemente densa na matéria, a nossa comparação franco-brasileira interroga tanto a dimensão inclusiva da participação como o sentido político que abrange a democracia participativa na América latina e na Europa. Porque razão cidades com horizontes tão diferentes procuram, na mesma altura, apoiarem-se em princípios de gestão urbana similares? A que ponto as práticas estabelecidas divergem e convergem? Será que a democracia participativa local da às populações com baixos rendimentos, um acesso à decisão pública? Será que ela constitui um vector de inclusão social, na altura e após a deliberação? Será possível estabelecer uma ligação entre o acesso à decisão e a realização de resultados sociais?

Para responder a estas perguntas, definimos a inclusão política como a incorporação à formação de escolhas públicas determinantes, nomeadamente orçamentais, de cidadãos tradicionalmente excluídos da democracia representativa. Esta "inclusão dos excluídos" reconhece como principal critério de exclusão política a condição socio-económica, caracterizada pelo rendimento e o nível de escolaridade (Gaxie, 1978). A inclusão política é forte quando as camadas populares podem decidir de forma autónoma escolhas orçamentais; é débil quando a abordagem participativa limita-se a consultar os cidadãos, permitindo-lhes exprimirem-se num espaço público mas recusando-lhes qualquer tipo de autonomia na tomada de decisão. A inclusão social define-se como o melhoramento das condições de vida das populações com baixos rendimentos, através de uma redistribuição das riquezas e de um reforço do laço social. A inclusão social é forte quando a participação melhora de uma forma significativa o acesso destas populações aos bens e serviços públicos; é débil quando não induz redistribuição imediata das riquezas mas fornece as condições, criando um espaço de sociabilidade e de mobilização social. Ao inspirarmo-nos da distinção entre "públicos fortes" e "públicos débeis" que propõe Fraser (2005), determinamos uma "democracia participativa forte" quando as práticas são decisivas e responsáveis pela redistribuição das riquezas, e uma "democracia participativa débil" quando as práticas são consultivas e os resultados sociais baixos.

A nossa metodologia é comparativa e qualitativa. Optamos por colocar como perspectiva os casos de Bobigny e de Belo Horizonte pois estas experiências participativas são relativamente

adiantadas nos seus respectivos contextos nacionais e a sua continuidade permite medir os resultados que dela provêm nestes dez últimos anos. Esta comparação, que exige uma prévia contextualização, permite ultrapassar a análise monográfica preponderante nas pesquisas sobre a participação. Aquando de dois estudos de campo de oito e seis semanas, levamos a cabo em cada cidade cerca de trinta entrevistas semi-directivas<sup>1</sup> e efectuamos uma observação directa aquando de reuniões de participação e de visitas a bairros e favelas. De forma a estabelecer critérios de comparação entre práticas tão contrastantes, uma grelha de análise (em anexo) explicita as nossas duas variáveis de comparação – a inclusão política e inclusão social – e os seus critérios de definição. A construção de indicadores permite-nos avaliar a dimensão objectiva da inclusão, as perguntas colocadas aquando das nossas entrevistas a sua dimensão subjectiva.

A partir desta grelha de leitura, o nosso artigo apoia-se nos discursos acerca da participação e nos dispositivos aplicados, depois nos resultados em termos de inclusão política e social.

### **1. Uma contextualização das experiências**

Bobigny é uma cidade media dos arredores de Paris e Barreiro uma região de Belo Horizonte, a quarta metrópole brasileira capital de Minas Gerais (Imagem 1). Governadas desde 1993 e 1995 por partidos que fizeram com que a participação fosse uma característica da sua personalidade, estas duas cidades são internacionalmente reconhecidas pelas suas práticas participativas. As diferenças de escala – 45 000 balbinenses e 2,3 milhões de belohorizontinos – levaram-nos a focalizar a nossa análise numa região da cidade brasileira. Com uma população de 300 000 habitantes, a região industrial e periférica do Barreiro conheceu uma forte expansão nos anos 1965-1985, quando os imigrantes em situação precária vieram do interior do Estado reforçar as camadas de uma população operária. Lar de implantação do Partido dos Trabalhistas (PT) em Belo Horizonte, a sua população é de um ponto de vista social, mais homogénea do que várias regiões da cidade e aproxima-se desta forma do perfil socio-económico de Bobigny. A capital do departamento da Seine-Saint-Denis, um dos departamentos franceses mais pobres, se desenvolveu nos anos 1950 e 1960, acolhendo populações que tinham sido expulsas de Paris devido à pressão imobiliária e imigrantes oriundos principalmente de África do Norte. Governada por comunistas desde 1920, esta cidade operária da antiga "banlieue rouge" (arredores vermelhos) de Paris ainda continua a constituir um dos principais bastiões do Partido Comunista Francês (PCF). Com 59% de alojamentos sociais, Bobigny reúne hoje populações oriundas da antiga classe operária – as "classes medias inferiores" – e imigrantes de diversas origens, particularmente afectados pela precariedade socio-económica.

---

<sup>1</sup>Todas as citações incluídas neste artigo provêm das nossas entrevistas com responsáveis políticos, técnicos, habitantes, pesquisadores e militantes associativos.



idades brasileiras, Belo Horizonte apresenta grandes disparidades de rendimentos entre os habitantes dos bairros mais chiques e os das vilas e favelas<sup>3</sup>.

## 2. A democracia participativa, dos discursos às práticas

A análise da dimensão inclusiva da democracia participativa implica um conhecimento prévio da justificação e metodologia da abordagem. De onde vêm as veleidades de participação? Por que razão dirigentes políticos decidem partilhar uma parte do seu poder com a população, quando na realidade não o são obrigados? Quais são os dispositivos aplicados e como se articulam? Será que se pode observar uma distância entre as ambições divulgadas e os meios manifestados?

### *Os actores e seus discursos*

Nas duas cidades, a democracia participativa é o projecto político de um partido estabelecido por uma equipa municipal. As experiências seguem uma lógica *top-down*, provendo a iniciativa da vontade política dos eleitos e não de uma reivindicação do movimento social, que detém contudo um papel importante no Orçamento participativo brasileiro. Em Belo Horizonte, a abordagem participativa foi lançada em 1993 pelo "governo democrático popular", uma aliança municipal do centro-esquerda dirigida pelo PT. Em Bobigny, foi a chegada de Bernard Birsinger à presidência do executivo municipal que iniciou o princípio da democracia participativa, com os "Parlons franchement" (Falemos abertamente) em 1995, seguidos do Congresso da cidade em 1998. O permanecimento ao poder das equipas municipais levadas a cabo pelo PT em Belo Horizonte e o PCF em Bobigny assegura desde então a continuidade das experiências. Uma vez que os eleitos o aprovevem, este projecto partidário encontrou relés na população, em alguns habitantes de Bobigny e no movimento associativo em Belo Horizonte. Na cidade francesa, cerca de cinquenta habitantes serviram de relé para a dinâmica participativa, sem que as associações tenham de desempenhar um papel fundamental. Os actores da vida associativa estão implicados no processo participativo, mas a título individual, enquanto algumas associações exteriores à cidade participam nele pontualmente. Em Belo Horizonte, se o Orçamento participativo não foi uma iniciativa popular, estabeleceu desde o início as suas bases no movimento social. As lideranças comunitárias, na maioria das vezes membros de associações comunitárias que foram multiplicando-se nos anos 1980 (Avritzer, 2002), implicam-se activamente no processo participativo.

Aplicando os próprios termos de Font (2006), longe do "discurso apolítico" centralizado na modernização da gestão local, os eleitos balbinenses e belohorizontinos defendem um "discurso ideológico" que torna a participação prioritária num projecto político: *A nossa finalidade política é*

---

<sup>3</sup> Em Belo Horizonte, 10% dos habitantes mais ricos possuem mais de 50% das receitas (PNUD, 2005). Pires (2003) deduziu 180 vilas e favelas na cidade, que reagrupam mais de 20% da população.

*acompanhar e construir uma mudança de sociedade*, segundo o secretário da secção local do PCF. Os responsáveis políticos definem a democracia participativa como *uma outra forma de fazer política*, caracterizada por uma partilha do poder entre os seus detentores tradicionais e a população. "Ouvir", "informar", "co-decidir", "co-construir": eis alguns termos comuns que definem a democracia participativa como uma partilha do poder. Para o prefeito de Bobigny, *A democracia participativa, no fundo, é a partilha do poder, dos saberes e das riquezas*. No Brasil, essa partilha do poder significa uma partilha das decisões orçamentais, como explica a vereadora do PT Neusinha Santos : *A participação vem acompanhada de um poder de facto, do poder de decisão sobre a alocação de recursos (...) Se é questão de definir os recursos, aqui sim você está compartilhando o poder, se você não define o orçamento, se não decide os recursos, a população de facto não decide. O recurso é o poder de decisão*. Os discursos balbinenses apresentam menos clareza no significado dado a essa partilha do poder. Aquando de uma reunião de preparação do Congresso da cidade de 2006, Bernard Birsinger explica que *a participação dos habitantes ajudou-nos a tomar decisões, construir decisões juntos*. A "co-construção" tem um significado menos forte em França do que no Brasil: os habitantes de Bobigny têm direito de participar na discussão acerca de escolhas públicas enquanto que os cidadãos brasileiros têm o poder de decidir da alocação de uma parte dos recursos orçamentais.

Ao partilhar uma concepção política da democracia participativa, os responsables políticos franceses e brasileiros pretendem construir através da participação *uma cidade para todos e por todos*, sem colocar os mesmos conteúdos por detrás destes objectivos de inclusão política e social. Os eleitos balbinenses procuram integrar no discurso público os excluídos do voto, suscitando a participação de todos os habitantes. A participação é uma resposta à crise local e nacional da representação: segundo Catherine Peyge, a primeira adjunta ao prefeito encarregada da democracia participativa, os resultados das eleições municipais de 1995 – com uma taxa de abstenção elevada e uma tímida maioria para a equipa comunista – constituíram uma *alavanca* no processo participativo. *Trabalhar no sentido de melhorar as condições de vida juntos, juntar, federar, participar na sociedade, tecer um laço social*:o segundo objectivo sublinhado em Bobigny é o de *fazer cair os tabiques da sociedade* balbinense. Segundo o prefeito, *o Congresso da cidade representa uma altura que permite juntar todos, serve para federar, para sair pois das categorias, sair das "cités" (os bairros desfavorecidos) ou sair das temáticas*. A democracia participativa não serve de instrumento de justiça social como em Belo Horizonte, mas pretende mobilizar e federar os habitantes à volta de um novo projecto de cidade.

No Brasil, onde o voto é obrigatório, os eleitos querem integrar na elaboração das políticas públicas os excluídos da decisão, que são obrigados a votar mas cujos interesses não são contabilizados. O objectivo é de fazer participar as classes populares e atribuir-lhes um direito directo sobre a decisão, de modo a operar uma *inversão das prioridades*. Eis a razão pela qual os eleitos brasileiros reivindicam uma *participação popular* quando os balbinenses defendem uma *participação aberta a todos*. O Orçamento participativo pretende antes de mais nada dar uma resposta às

reivindicações sociais da população com rendimentos baixos, ao inverter a lógica tradicional das políticas públicas. Este objectivo de inclusão social está relacionado com a inclusão política, o acesso ao processo decisivo estando tradicionalmente reservado a uma elite económica. Eis a razão pela qual a segunda palavra de ordem relativamente aos Orçamentos participativos é a de *democratizar radicalmente a democracia* (Genro e Souza, 1998).

Para além dos objectivos políticos e sociais que concentram o essencial dos interesses em jogo da democracia participativa, uma grande diversidade de objectivos, tanto explícitos como implícitos, motivam as experiências de participação. Começando por objectivos de ordem de gestão: os eleitos belohorizontinos procuram uma modernização administrativa e os balbinenses procuram melhorar a gestão através de uma maior proximidade com os habitantes, mais precisamente nas "cités" (Herzberg e Sintomer, 2005). Os responsáveis políticos também se referem aos objectivos específicos à sua situação local ou nacional, entre a construção de uma identidade em Bobigny e a consolidação da democracia em Belo Horizonte. Mais largamente, a luta contra a corrupção e o clientelismo político é um objectivo específico às experiências latino-americanas. Desde a vontade de criar uma outra imagem política até à intenção de se manter ao poder, a democracia participativa tem também um carácter instrumental. A associação dos habitantes no âmbito da decisão pública pretende tornar a acção da equipa municipal em vigor legítima. O Orçamento participativo brasileiro, que torna legítimo o facto de investir nos arredores assim como de trazer para lá uma quantidade limitada de recursos, é um meio para o executivo delegar a escolha dos investimentos aos habitantes e às lideranças comunitárias, de forma a que possa ser integrado da melhor maneira. Em Bobigny, as reuniões participativas têm tendência a substituírem-se no canal de comunicação que representava a estrutura militante do PCF e dos seus movimentos satélites, permitindo aos eleitos sondar as expectativas dos habitantes (Bacqué e Sintomer, 2001).

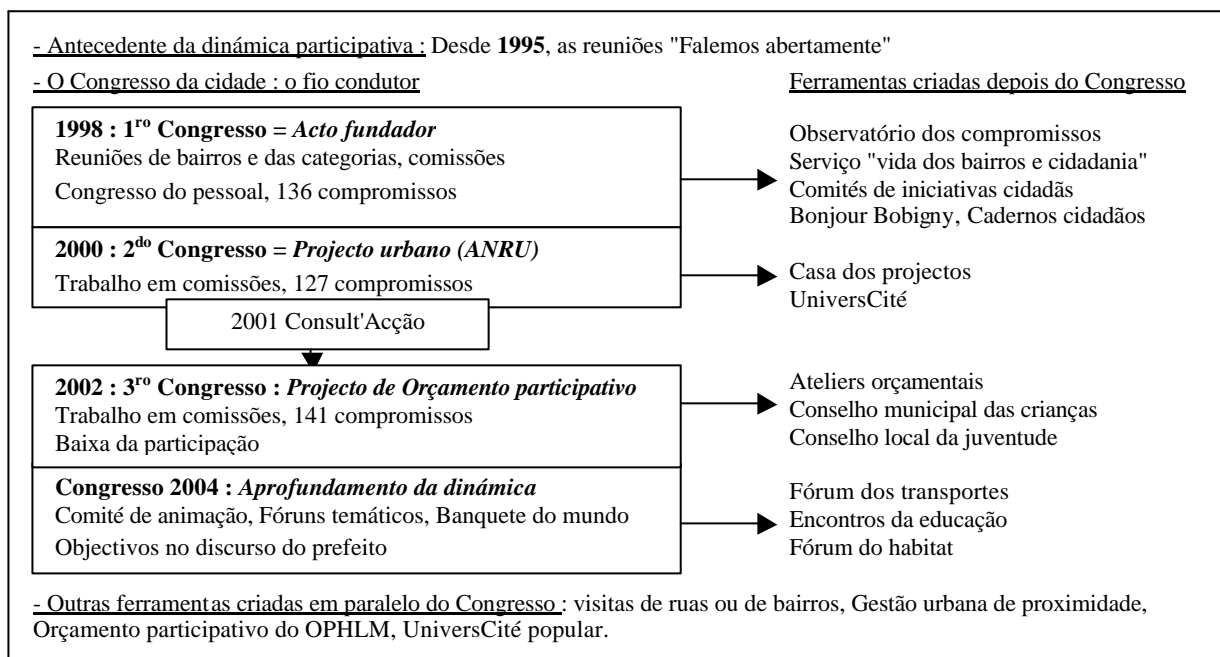
#### *As práticas participativas em Bobigny*

Apesar das críticas feitas pela maioria dos habitantes acerca da complexidade da estrutura participativa, a multiplicação dos sítios de expressão é em Bobigny uma escolha voluntária que pretende *multiplicar os acessos*. As reuniões "Falemos abertamente" (PF), estabelecidas em 1995 no âmbito de aproximar os eleitos dos cidadãos, constituem a primeira ferramenta participativa balbinense. A partir de 1998, Bobigny afirma a sua vontade ao iniciar o seu primeiro Congresso da cidade. Este encontro bianual à escala municipal constitui a pedra fundadora e a coluna vertebral da democracia participativa, já que a maioria das ferramentas de participação provêm daí (*Imagem 2*).

O primeiro Congresso da cidade criou o Observatório dos compromissos e os Comitês de iniciativas cidadãs, dois dos principais canais participativos à escala da cidade e do bairro. A criação do serviço "vida dos bairros e cidadania" no seio da administração municipal favoreceu um apoio

logístico no projeto participativo, ao criar seis postos de trabalho de encarregados da missão. Outras práticas emergiram dos Congressos: um semanário da cidade ("Bonjour Bobigny"), cadernos de reclamações ao dispor dos habitantes em locais públicos, uma Casa dos projectos para visualizar os projectos urbanos, uma "UniversCité" no âmbito de aceder aos saberes, "Ateliers" orçamentais que explicam o orçamento municipal aos habitantes, um Conselho municipal das crianças, um Conselho local da juventude e fóruns municipais temáticos. Outras instâncias foram criadas em paralelo do Congresso, como as visitas de ruas ou de bairros, a Gestão urbana de proximidade (GUP), o Orçamento participativo do "Office public des habitations à loyer modéré" (OPHLM) (Organismo público dos alojamentos com rendas moderadas) e a UniversCité popular. Algumas ferramentas já não funcionam, outras são secundárias. Daí a necessidade de fazer um balanço sobre as principais ferramentas participativas ainda de actualidade em 2006, através de um esquema que cruze as variáveis de escala (bairro ou cidade) e de temporalidade (regulares ou pontuais) (*Imagem 3*).

*Imagem 2 : Uma apresentação histórica das ferramentas de participação em Bobigny*



*Figura 3 : As principais ferramentas de participação em Bobigny em 2006*

Escala / Temporalidade	Ferramentas regulares	Ferramentas pontuais
<b>Bairro</b>	"Falemos abertamente" (PF) Comités de iniciativas cidadãs (CIC)	Ateliers urbanos Gestão urbana de proximidade
<b>Escala</b>	Congresso da Cidade Observatório dos compromissos (ODE)	Fóruns municipais temáticos

À escala do bairro, as duas formas de encontros frequentes distinguem-se através do seu território de acção e tema. Os catorze bairros dos PF são bairros históricos, enquanto que os seis

territórios dos CIC agrupam pequenos bairros de diferentes condições sociais, para quebrar a lógica de isolamento das "cités". Os PF abordam as questões do quotidiano do bairro uma a duas vezes por ano. Este confronto entre eleitos e habitantes, articulação baseada em perguntas-respostas, permitindo aos cidadãos entrar num diálogo livre com a prefeitura, sobre as perguntas que os preocupam. Os CIC estão virados para o debate e a acção, sendo o objectivo reunir várias vezes ao ano habitantes para levar a cabo projectos em comum à escala do bairro ou da cidade. Similar aos tradicionais conselhos de bairro franceses – tornados obrigatórios nas cidades de mais de 80 000 habitantes pela lei de 2002 acerca da democracia de proximidade – a sua lógica de projecto é fragilizada através de uma confusão dos habitantes entre os CIC e os PF. À margem destas principais ferramentas de participação territorializada, a GUP tem por objectivo comentar os problemas de propriedade urbana num bairro e os Ateliers urbanos têm lugar de três em três semanas nas cités sensibilizadas pelos novos ordenamentos urbanos. Ao recorrer a uma participação pontual dos habitantes para abordar perguntas muito concretas sobre o ambiente, estas ferramentas seguem uma lógica informativa descendente.

À escala da cidade, as principais ferramentas estão relacionadas no processo do Congresso da cidade, um grande fórum municipal que tem por objectivo mobilizar a população à volta de um novo projecto urbano. Abrangendo várias manifestações durante vários meses, constitui um tempo de debate entre a população e os eleitos sobre perguntas estratégicas relacionadas com o futuro da cidade. O evento, cuja organização é confiada à agência de comunicação Campana Eleb, inicia-se através da realização de um filme que apresenta um diagnóstico dos habitantes sobre o presente e o futuro da sua cidade. Os debates são depois organizados à volta de diferentes sequências temáticas e encaminham aos compromissos por parte da prefeitura. Os compromissos do 1º Congresso foram o resultado de onze meses de consulta e mobilização da população<sup>4</sup>. As duas seguintes edições organizaram-se a partir de um modelo similar: a prefeitura determinou compromissos a partir das reuniões de bairro e das comissões temáticas, e o ODE – um observatório independente da prefeitura composto por habitantes voluntários que se reúnem frequentemente para controlar os compromissos dos políticos – publica o seu relatório antes do Congresso seguinte. Os 2º Congresso, focado no projecto urbano, foi precedido de uma "Consult'acção", durante a qual cada habitante e utente da cidade era solicitado para dar a sua opinião acerca do projecto urbano. Frente à saturação da fórmula em 2002, a organização mudou em 2004: para além da criação do Comité de animação do Congresso da cidade que pretende integrar habitantes voluntários na preparação do encontro, as conversas organizaram-se à volta de Fóruns temáticos que têm a vocação de prolongar o debate. Um momento final mais festivo permitiu ao prefeito propor pistas de acção no seu discurso.

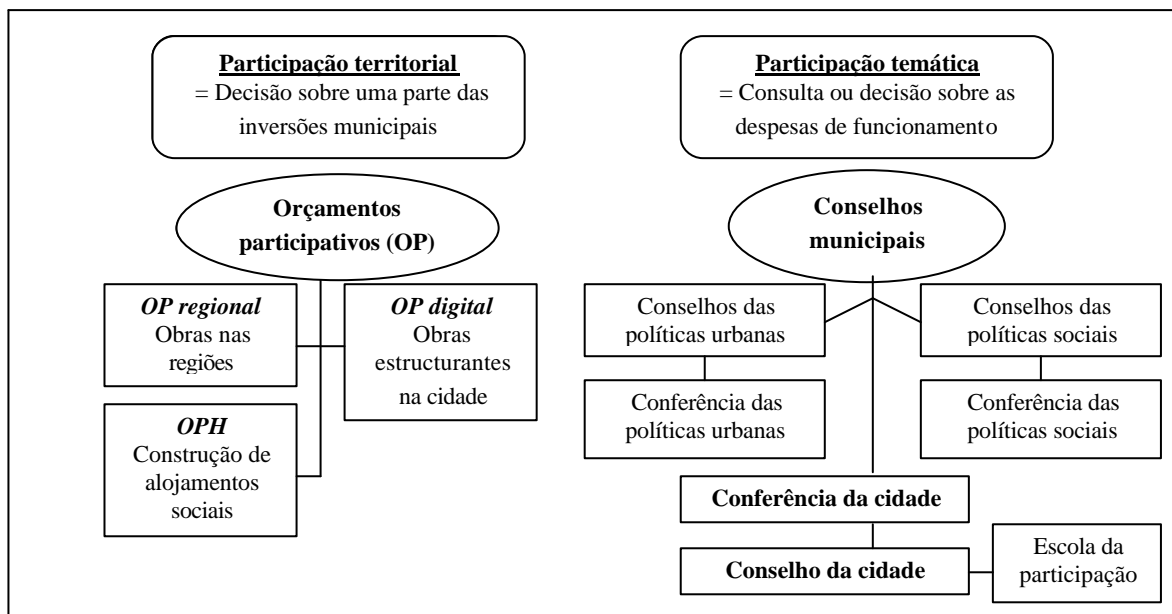
---

<sup>4</sup> Reuniões nos bairros e reuniões das categorias, sondagens enviadas a todos os habitantes e sondagem representativa, realização de um Congresso do pessoal de forma interna e constituição de seis comissões sobre os temas que provêm das demandas dos habitantes. Aquando do último dia, os eleitos tomaram 136 compromissos.

### As práticas participativas em Belo Horizonte

Na capital de Minas Gerais, encontram-se dois principais tipos de ferramentas participativas – os Conselhos municipais e os Orçamentos participativos – que têm várias modalidades (*Imagem 4*).

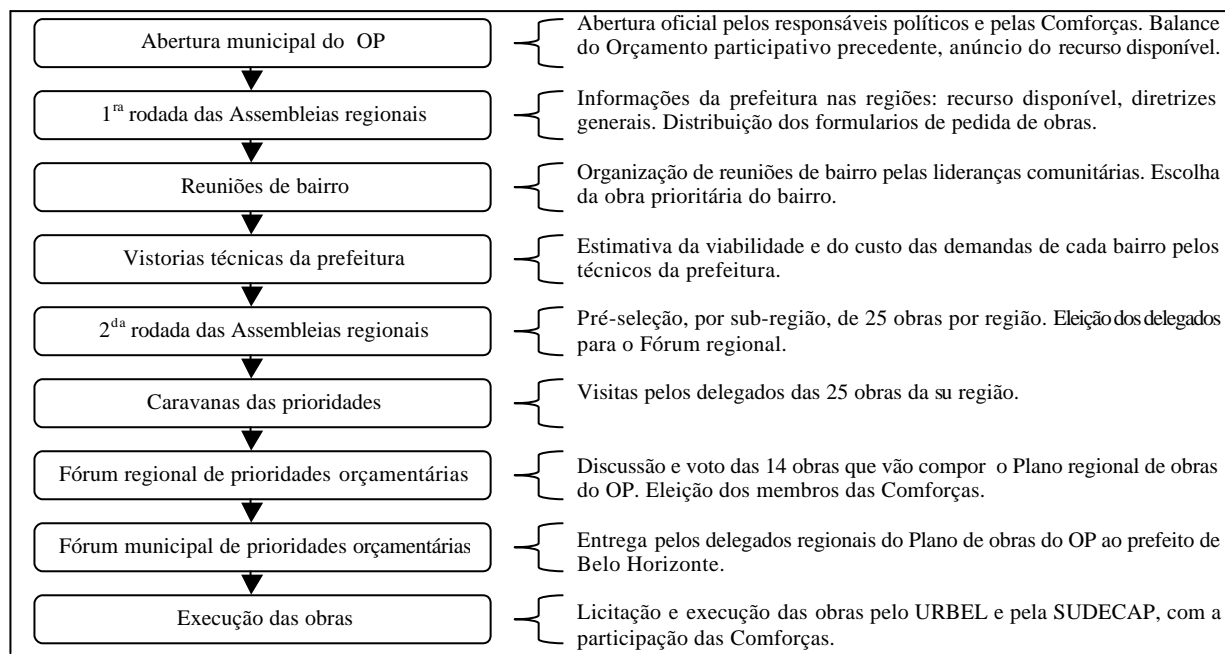
Figura 4 : As principais ferramentas de participação em Belo Horizonte em 2006



Mais de trinta Conselhos municipais são impostos pela legislação federal ou são o resultado de uma vontade política local. Os Conselhos municipais vinculados às políticas urbanas ou sociais, de carácter decisivo ou consultivo, são paritários, entre representantes da prefeitura e da população. Em 1999, a prefeitura organizou a primeira Conferência da cidade, então chamada "Orçamento participativo da Cidade", que pretendia definir as prioridades das políticas públicas para os anos seguintes. Foi eleito um Conselho da cidade para debater e decidir todos os gastos não incluídos no Orçamento participativo. Frente ao insucesso desta abertura do debate orçamental, o mandato do Conselho da cidade foi reformulado aquando da segunda Conferência da Cidade em 2002 e orientado na formação das lideranças comunitárias. Daí a criação de uma Escola da participação. O segundo tipo de ferramenta participativa, o Orçamento participativo (ou OP), define-se como *uma prática local de deliberação e de decisão pública sobre as perguntas orçamentais* (Avritzer, 2005). Em Belo Horizonte, permite à população decidir uma parte dos investimentos municipais e tem três modalidades: o OP regional diz respeito à realização de obras em cada região da cidade, o OP digital está relacionado com as obras que estruturam à escala da cidade e o OP habitação (OPH) trata da construção de novos alojamentos sociais. A mais antiga modalidade é o OP regional, mais conhecido por "Orçamento participativo" sem indicar a sua dimensão territorial. Iniciado em 1993 para os investimentos do ano seguinte, continua ainda a constituir o principal canal participativo da cidade, definindo as obras de infraestruturas, de equipamentos sociais e de urbanização das vilas e favelas.

Embora o Orçamento participativo tenha conhecido várias remodelações, o ciclo de participação mantém praticamente a mesma estrutura inicial, articulada em torno de três etapas principais: as Assembleias regionais, as Caravanas de prioridades e o Fórum regional de prioridades orçamentárias (*Imagem 5*).

*Figura 5 : O ciclo do Orçamento participativo em Belo Horizonte*



De dois em dois anos, a prefeitura e as lideranças comunitárias convocam os cidadãos aquando da abertura municipal oficial do Orçamento participativo e as duas rodadas das Assembleias nas regiões. Aquando da 1ª rodada das Assembleias, a prefeitura faz um balanço sobre as obras realizadas, expõe o recurso disponível e a metodologia, e entrega ao representante de cada bairro um formulário próprio para as reivindicações de obras. As lideranças comunitárias comprometem-se em juntar, da forma que escolhem, a população do seu bairro para escolher a obra prioritária. Aquando da recepção dos formulários de demandas de obra, assinados no mínimo por dez habitantes, os técnicos da prefeitura analisam a viabilidade da obra e avaliam o custo. A 2ª rodada das Assembleias, realizada por sub-região, pretende efectuar uma pré-selecção de 25 obras para a região e eleger os delegados que votarão os investimentos a serem incluídos no Orçamento participativo. Os delegados devem participar na Caravana das prioridades da sua região – uma visita das obras pré-seleccionadas na região – para votar no Fórum regional das prioridades orçamentárias. Devem por norma criar coligações nessa altura da participação, mas as alianças entre comunidades têm lugar em reuniões à porta fechada entre lideranças comunitárias. Aquando do Fórum regional, a prefeitura apresenta o custo das 25 obras e os delegados seleccionam 14 delas, uma decisão que nenhuma instância poderá modificar. Os representantes das Comissões de acompanhamento e fiscalização do orçamento (Comforças) também são eleitos. O ciclo é encerrado por um Fórum municipal das prioridades

orçamentárias, durante o qual o prefeito recebe das Comforças o Plano de obras do OP para os dois anos seguintes. Uma vez que as obras sejam validadas pela Câmara dos vereadores, as obras são integradas no orçamento da cidade. As Comforças controlam a sua execução, delegada a dois órgãos municipais, a Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP) e a Companhia de Urbanização de Belo Horizonte (URBEL).

### *Qual é a coerência dos dispositivos participativos?*

A articulação das diferentes ferramentas participativas difere de uma experiência para outra. Se o Congresso da cidade constitui o centro nevrálgico da abordagem balbinense, articula-se pouco aos outros espaços de participação, nomeadamente às reuniões de bairro. Longe de ter um sistema de participação que integra as diferentes ferramentas, trata-se de uma justaposição de canais que evoluem quase sempre independentemente do resto da dinâmica participativa. Esta falta de articulação explica parcialmente o insucesso do projecto de Orçamento participativo: iniciado pelos Ateliers orçamentais, que mais se pareciam a grupos de iniciação na compreensão do orçamento municipal do que uma priorização das demandas de empreendimentos na cidade, o Orçamento participativo foi elaborado e apresentado em Bobigny como uma ferramenta suplementar, que se fosse acrescentar aos outros canais participativos mas que não fizesse a ligação entre eles. No seu relatório (2006), a associação Democratizar radicalmente a democracia (DRD) propõe uma simplificação e articulação do processo participativo à volta de um ciclo de Orçamento participativo, mas esta coerência é por enquanto mais do âmbito do discurso do que da prática. Em comparação, a dinâmica belo-horizontina está mais integrada. O Orçamento participativo, elemento chave do processo de participação, está articulado às outras ferramentas por meios diferentes. As suas diretrizes metodológicas são elaboradas pelos serviços das políticas sociais e urbanas, em acordo prévio com os Conselhos municipais competentes. O Orçamento participativo articula-se também com o Plano global específico (PGE), uma ferramenta de planificação das vilas e favelas elaborada com os habitantes. O Orçamento participativo, já relacionado com as políticas urbanas, começa a articular-se com as políticas sociais, com as suas interacções com o *BH Cidadania*, um programa de inclusão e de investimentos intersectoriais que impõe uma convergência das políticas municipais nas áreas mais vulneráveis da cidade. Contudo, frente à multiplicação das ferramentas participativas e ao insucesso de algumas delas, à semelhança das Comissões regionais populares (CRP), a prefeitura lançou em 2002 um debate à volta do projecto "Rede de participação popular", no âmbito de criar uma melhor articulação dos diferentes instrumentos participativos.

No que se refere à coerência entre as ferramentas e os objectivos adiantados no discurso, constatamos uma certa adequação entre o que se diz e o que se faz. A multiplicidade e a abertura permanente dos espaços participativos balbinenses respondem à vontade de incluir o máximo de cidadãos no debate público, estimulando uma participação livre e aberta. A organização de momentos

festivos encaixa-se perfeitamente com a vontade de juntar a população. Em Belo Horizonte, as diferentes modalidades do Orçamento participativo correspondem à ambição de uma participação popular pois dão às camadas da população de baixo rendimento um poder directo de decisão. As duas experiências contêm contudo contradições entre a retórica e a prática. Os eleitos balbinenses pretendem incluir os excluídos do voto, mas não reúnem as condições para favorecer a sua implicação. A forma tradicional da reunião tem tendência em excluir as camadas da população que querem atingir como os jovens, os mais precários e os imigrantes, através do seu carácter demasiado formal, pela disponibilidade do tempo que é necessário e pelas aptidões em falar em público que ela exige. Em Belo Horizonte, a complexidade das regras do Orçamento participativo não as torna compreensivas para todos os cidadãos implicados. O insucesso da experiência do Conselho da cidade indica que os tradicionais excluídos da decisão precisam de um mínimo de informações para poderem participar completamente nas escolhas orçamentais. O desfasamento entre as ambições apresentadas e os meios produzidos acerca da questão da partilha do poder, que os eleitos franceses e brasileiros centralizaram nos seus discursos, é evidente em Bobigny. Oscilando nos seus discursos entre a "decisão com" e a "decisão a partir" da palavra cidadã, os responsáveis políticos instalaram medidas cuja definição das modalidades, do decorrer e dos resultados conforta mais o papel do executivo do que implica uma concepção partilhada do poder.

### **3. Uma inclusão política diferenciada**

Será que as novas formas democráticas permitem dar acesso à decisão aos que são tradicionalmente excluídos dela? A análise das principais ferramentas – o Congresso da cidade em Bobigny e o Orçamento participativo em Belo Horizonte – indica que as experiências têm uma dimensão inclusiva, ao estimular a participação das camadas populares, mas também excludente pois só mobilizam uma minoria da população e afastam certos públicos. Têm principalmente tendência em incluir de forma diferente os simples cidadãos e os mais activos, quando estes últimos já estão politicamente incluídos.

#### *Qual é o acesso à decisão?*

No discurso sobre a participação, os termos de co-decisão ou de co-construção são empregados tanto em França como no Brasil. Contudo, nas práticas estabelecidas, as lógicas oscilam entre a simples consulta dos habitantes e a influência directa na decisão. A inclusão política é forte no Barreiro, pois a democracia participativa faculta aos cidadãos comuns um acesso directo à decisão orçamentária, mas é débil em Bobigny pois a participação limita-se a uma consulta da população.

Em Belo Horizonte, o Orçamento participativo dá aos participantes um acesso directo na decisão pública. As escolhas da população, priorizadas e votadas a partir de regras e diretrizes elaboradas pela prefeitura, constituem as decisões finais do processo. No final do ciclo de participação,

são os delegados do Orçamento participativo que entregam ao prefeito da cidade o Plano regional de obras do OP. A prefeitura intervém no processo para organizar as reuniões, apresentar os resultados do Orçamento participativo anterior e definir a metodologia do novo ciclo, mas não tem um papel directo na tomada de decisão. Apenas valida as decisões que resultam da participação dos habitantes. Trata-se de um verdadeiro processo deliberativo (no sentido que os cidadãos têm um poder de decisão), que se enquadra numa abordagem de "democracia participativa forte". Se os delegados do Orçamento participativo têm a sensação de exercer uma influência directa na decisão, através do voto de prioridades e de delegados, a sua influência só diz respeito à parte do orçamento relacionada com os investimentos locais: *A minha influência consiste em apresentar a minha obra e mostrar à prefeitura porque razão a mesma é importante.* A população apenas decide uma pequena parte do orçamento municipal – cerca de 23% dos recursos em investimentos e 3% do orçamento total. As despesas de funcionamento e as obras estruturantes não são submetidas à decisão dos habitantes, já que a tentativa de falar da totalidade do orçamento e da cidade resultou ser um fracasso.

Em comparação, a concepção balbinense é a de uma "democracia participativa débil". Ao oposto de uma real partilha do poder dos eleitos e dos técnicos com os habitantes comprometidos no processo participativo, as práticas ficam-se pela informação e consulta. Os habitantes podem exprimir-se sobre orientações estratégicas à escala da cidade, mas não têm influência directa nas escolhas orçamentais. Se os eleitos tomam a sua decisão a partir da "palavra" dos habitantes, as decisões são sempre tomadas no seio do Conselho municipal e do gabinete do prefeito, como reconhece Catherine Peyge, a primeira adjunta do prefeito encarregada à democracia participativa: *Continuamos a estar na democracia representativa, ou seja que ao fim e ao cabo, são na mesma os eleitos que decidem.* Na sua fase preparatória como se decorrer, o Congresso permite aos habitantes informarem-se e exprimirem-se sobre temas que escolheram eventualmente, mas sem atribuir-lhes um poder decisivo: aquando das reuniões preparatórias, o gabinete do prefeito escolhe temáticas *a partir* das propostas dos habitantes e, no final do Congresso, o prefeito toma compromissos *a partir* das discussões públicas. Já que a tomada de decisão não está formalizada em nenhum voto, o executivo municipal pode reter à vontade certas propostas e recusar outras, sem mesmo explicar as suas escolhas. Como esta lógica consultiva caracteriza todos os espaços participativos de Bobigny, os participantes têm mais a sensação de validar as acções da prefeitura do que participar na sua elaboração: *O Congresso da cidade permite conferir uma certa mobilidade à cidade e que todos possam falar, mas temos no entanto o sentimento que as coisas são relativamente formatadas antecipadamente. Nomeadamente nos compromissos tomados pela prefeitura, alguns vinham autenticamente dos fóruns do Congresso, mas os três quartos poderiam talvez ter sido tomados pela prefeitura apenas no seu programa municipal. E das coisas que provêm realmente da população, fico um pouco perplexo.*

### *O papel do executivo e a autonomia dos cidadãos*

Para falar de inclusão política, os cidadãos devem dispor de uma certa autonomia na sua participação. Através do ODE em Bobigny e das Comforças em Belo Horizonte, controlam as decisões tomadas aquando dos processos participativos. Nestes relatórios publicados e distribuídos a todos os balbinenses, o ODE evoca cada compromisso tomado pela prefeitura no final do Congresso e comenta o seu estado de desenvolvimento. Os voluntários do ODE estão habilitados a ouvir os eleitos e técnicos para controlar os compromissos. Facultar aos cidadãos a possibilidade de dar a sua opinião sobre as acções municipais e uma legitimidade para pedir esclarecimentos aos eleitos, representa já uma ruptura na tradição republicana francesa, mas a ODE confina-os numa posição de espectadores. Em Belo Horizonte, o papel das Comforças é de assegurar que a realização das obras corresponda as decisões da população. Para além do seguimento da execução das obras, a reunião informal das lideranças comunitárias simboliza a autonomia dos cidadãos organizados do Barreiro: antes da 2ª rodada das Assembleias regionais, as lideranças comunitárias que querem negociar, reúnem-se para selar acordos determinantes nos resultados do Orçamento participativo. Sem a presença dos poderes públicos nem dos simples habitantes, calculam a quantidade de obras que podem ser votadas e formam alianças em função disso. A constituição de um tal contra-poder explica o seu grande sentimento de autonomia: *A prefeitura não intervém no processo, existe uma autonomia das lideranças comunitárias, que mobiliza o seu bairro, escolhe as obras e acompanha o processo.* O Orçamento participativo representa principalmente uma autonomia acrescida dos habitantes em relação às práticas clientelistas dos eleitos municipais: *é um dos melhores instrumentos para obter coisas, sem ter de pedir favores, sem ter de pedir aos vereadores.*

Se os cidadãos controlam as decisões que resultam dos processos participativos, o executivo municipal mantém meios de enquadramento ou de canalização da participação. Em Bobigny, a prefeitura desempenha um papel preponderante na preparação e organização dos Fóruns do Congresso. A maioria das modalidades da participação é definida no seio do gabinete do prefeito, à semelhança do recrutamento da agência de comunicação Campana Eleb para organizar e animar os debates. Os habitantes reunidos no seio do Comité de animação do Congresso podem propor temáticas para os fóruns, mas as mesmas só serão seleccionadas caso correspondam aos valores da prefeitura, enquanto que um eleito pode impor um tema que a equipa municipal pretende tratar. Em Belo Horizonte, a prefeitura desempenha um papel central na coordenação do processo, na definição das regras de participação e na determinação do valor dos recursos atribuídos ao Orçamento participativo. O executivo orienta a participação através da elaboração de diretrizes, que determinam o que é possível fazer e o que não se pode fazer no âmbito do Orçamento participativo, e dos Planos globais específicos (PGE) – apesar de ser elaborado com a participação dos habitantes, este diagnóstico completo de uma vila ou favela enquadra as suas reivindicações, pois uma obra deve estar prevista no PGE para poder ser realizada. Para além disso, com o Orçamento participativo digital, o executivo municipal propõe

obras que não implicaram antecipadamente um debate, criando assim um meio de realizar obras de maior dimensão sem suscitar uma oposição política.

### *Os incluídos e os excluídos da participação*

Apoiando-nos na maioria dos estudos sobre participação, as experiências participativas só mobilizam uma pequena fatia da população. Os participantes provêm das classes médias nos países europeus, quando são os meios populares que se implicam nos Orçamentos participativos brasileiros (Bacqué, Rey e Sintomer, 2005). Os casos de Bobigny e do Barreiro incitam-nos a confirmar a primeira observação, já que os processos apenas mobilizam uma pequena proporção da população, mas revogou a segunda pois as duas experiências atraem populações com baixos rendimentos. Os processos, pouco mobilizadores, não permitem uma inclusão política maciça. Em Belo Horizonte, o Orçamento participativo de 2005/2006 atraiu, aquando da sua fase mais mobilizadora – a 2ª rodada das Assembleias regionais – 2,40% da população do Barreiro. A participação das outras etapas é mais restrita, porque mobilizam principalmente as lideranças comunitárias ou porque um sistema de representação está introduzido. Em Bobigny, os Fóruns temáticos do Congresso de 2004 reuniram em média 400 pessoas, o que corresponde a 1% da população. Como vários participantes participaram em vários Fóruns, o último Congresso mobilizara entre 600 e 1000 pessoas, ou seja entre 1,4 e 2,3% da população balbinense.

De um ponto de vista socio-económico, participam em maioria habitantes que dispõem entre dois e cinco salários mínimos no Barreiro e "classes médias inferiores" em Bobigny, o que assegura uma representação dos interesses dos meios populares. No Brasil, um inquérito levado a cabo aquando dos Fóruns regionais dos 14 e 15 de Dezembro de 2002 permite conhecer o perfil dos delegados do Orçamento participativo de 2003/2004 à escala da cidade e de cada região. O delegado-tipo do Barreiro é um homem entre 41 e 65 anos, que finalizou o ensino fundamental e dispõe de um rendimento familiar entre dois e cinco salários mínimos. A grande maioria dos participantes das Assembleias pertence às camadas pobres e organizadas da população, dispondo de um rendimento baixo e de pouca ou nenhuma educação formal. Em Bobigny, a participação tem também uma grande dimensão popular. Os participantes pertencem para a maioria às fracções estáveis das classes populares, mas as fracções mais frágeis, nomeadamente os imigrantes, podem conceber a participação como um meio de integração social (Biland, 2006). Segundo uma coordenadora de bairro, *não são as classes médias que se apoderam da democracia participativa, existe realmente uma participação dos meios populares: no meu bairro, é a "cité de l'Étoile" que participa em maioria, embora nem todos se exprimam, quando das três do sector a "cité" é a que mais esta em dificuldade.*

Contudo, a democracia participativa tem uma dimensão excludente em termos de públicos, algumas categorias da população não participam no processo. São os mais pobres e os jovens nos dois casos, os recém chegados em Bobigny e as classes médias no Barreiro. A sua exclusão por auto-

selecção dos participantes evidencia a pergunta da representatividade da participação e da legitimidade das decisões tomadas no seio destas instâncias. Se a participação for popular, os excluídos do sistema socio-económico não têm os recursos suficientes para participar. Os mais pobres não têm nem tempo nem capacidade de se organizarem, encontrando-se nas estratégias de sobrevivência. Tal como os jovens, que participam pouco nos processos de participação institucionais porque as prefeituras não podem satisfazer as suas principais demandas, nomeadamente em termos de emprego. Em Bobigny, a ausência dos recém chegados nos processos participativos recorta em parte a exclusão pela precariedade porque os imigrantes que acabam de chegar acumulam as dificuldades da língua e da inserção socio-económica. Em Belo Horizonte, as classes medias e mais ricas não se apoderaram do Orçamento participativo pois têm outros canais para se organizarem e obterem o que pretendem.

### *Os diferentes graus de inclusão no seio dos participantes*

Os processos participativos incorporam actores diferentes em cada uma das suas etapas. Se as sessões plenárias do Congresso da cidade e o Banquete final são relativamente representativos da população balbinense, as reuniões de preparação do Congresso e de seguimento dos compromissos atraem militantes geralmente mais idosos, estáveis do ponto de vista económico e enraizados na cidade. O fenómeno é similar no Barreiro, onde o perfil dos participantes das Assembleias regionais – mais feminino, que dispõe de um rendimento e de um nível de escolaridade mais baixo – difere de o dos delegados do Orçamento participativo e dos eleitos das Comforças. Logo, alguns momentos participativos são mais inclusivos do que outros. Em Bobigny, embora o papel do Comité de animação do Congresso e do ODE seja reduzido, os cidadãos que nele participam têm um certo poder de influência e de controlo no processo participativo, assim como uma visão mais global do processo participativo do que os participantes dos "Falemos abertamente". Da mesma forma no Barreiro, ainda que os participantes da 2ª rodada das Assembleias regionais venham a *preencher o máximo de ônibus*, são as lideranças comunitárias que têm uma visão mais global do processo e uma real influência na decisão. Contribuem na escolha da obra e dos delegados do seu bairro, participam nos Fóruns das prioridades orçamentárias – onde é tomada a decisão final dos investimentos por realizar na região – e controlam a execução das obras. O Congresso da cidade e o Orçamento participativo, criando uma profissionalização dos cidadãos mais implicados na dinâmica participativa, é principalmente a expressão de uma minoria de militantes da participação do que propriamente a população na sua íntegra.

Ainda que, estes "cidadãos profissionais" sejam quase sempre militantes políticos e associativos, de tal forma que a inclusão política através da participação diz respeito aos cidadãos já incluídos no sistema representativo. No Brasil, as lideranças comunitárias, que detêm o poder decisivo no Orçamento participativo, costumam presidir a associação local e estão na sua maioria socios de um partido político. Embora não consigam sempre obter uma solução às reivindicações do seu bairro nem

a dar voz às suas demandas no seio da administração municipal, já estão incluídos na dinâmica da democracia representativa. Ou seja, os delegados do Orçamento participativo – que não sejam todas lideranças comunitárias e que tenham um certo poder de decisão no processo participativo – têm quase sempre outros compromissos políticos e associativos. Segundo o nosso apuramento do inquérito levado a cabo aquando do Orçamento participativo de 2003/2004, os delegados do Barreiro pertenciam todos a uma associação e quase metade destes estava associado a um partido político. Vamos aqui ao encontro da análise de Nylén (2000) que, a partir de um inquérito junto dos delegados de Belo Horizonte e de Betim aquando do Orçamento participativo de 1998, contesta a tese do *empowerment* dos sectores da população tradicionalmente excluídos. As nossas entrevistas realizadas em Bobigny levavam-nos à mesma constatação: os cidadãos mais implicados nas instâncias participativas votam nas eleições, pertencem quase sempre a uma ou várias associações e estão por vezes comprometidos politicamente. Um fiel participante acha que *todos os que participaram no Congresso, a maioria são pessoas que têm várias responsabilidades, nomeadamente associativas, ou um sentimento político, para já são pessoas enraizadas na sua própria cidade, o que não é fácil numa cidade como Bobigny (...), têm uma veia militante*. Os processos participativos não têm de qualquer forma nenhum impacto na taxa de participação às eleições, tendo a abstenção aumentado em Bobigny entre as eleições municipais de 1995 e as de 2001 (Rey, 2005).

#### **4. Será a inclusão social, um resultado da participação?**

Apesar das diferenças de oportunidade de acesso na decisão dos participantes, as experiências de Bobigny e de Belo Horizonte estimulam a participação das camadas populares da população. Será que esta inclusão política, apesar de limitada e diferenciada, se traduz por resultados sociais? Demonstramos aqui que os dois processos estão na origem de uma inclusão social débil, definida em termos de produção de laço social, mas que só o Orçamento participativo brasileiro é sinónimo de justiça social, através de uma nova distribuição dos recursos públicos à escala da cidade.

##### *A produção de sociabilidades*

As experiências provocam uma inclusão social aquando da participação, criando sociabilidades através de sítios de encontros e de convivência e incitando os habitantes a mobilizarem-se para reivindicar condições de vida melhores. O encontro e a troca são estimulados pelas principais formas de participação que são a reunião, a assembleia ou o fórum. Favorecendo os encontros nos bairros, as instâncias participativas constroem um lugar de inter-conhecimento permitindo a cada um conhecer o seu vizinho e a realidade dele. No Brasil, as Caravanas das prioridades permitem aos delegados do Orçamento participativo votar conhecendo todos os sítios ou obras propostos na sua região. Em Bobigny, onde o sentimento de pertencer a uma "cité" é bastante forte, a configuração dos CIC estimula o encontro entre os habitantes dos bairros populares e dos bairros de classe média. Os

processos participativos têm nos dois lugares um carácter festivo e unificador. No Barreiro, o ganho de uma obra é concebido como uma vitória e celebrado em consequência: *Preparamos um ônibus e todos vão, à saída fazemos a festa porque conquistámos uma obra*. Estes momentos festivos são ainda mais importantes em Bobigny porque as sociabilidades antigas, relacionadas com a gestão comunista local, estão em crise. A refeição de encerramento do Congresso de 2004 atraiu milhares de habitantes. Um habitante considera que *permite criar laços sociais, convivência, as pessoas voltam a falar entre elas, conhecem-se*. A constatação de uma mediadora de bairro – *o objectivo através destas refeições de bairro é criar um laço* – vai ao encontro da análise de Bacqué e Sintomer (1999) a propósito dos conselheiros de bairro, cujo papel consiste em *contribuir na nova criação do laço social, de substituir, noutro modo, as formas tradicionais de enquadramento que desapareceram nos bairros populares, e favorecer em simultâneo o renascimento de uma sociabilidade de vizinhança* (p. 125-126). Contudo, se todos os participantes forem unidos num único processo criando laços sociais, esta transformação de laços sociais efémeros em laços mais duradouros de amizade e de solidariedade afecta principalmente os cidadãos mais implicados no processo de participação.

Em Bobigny, a participação pretende acompanhar a ideia de uma *cidade solidária*. Contudo, na metodologia nada estimula a solidariedade – definida como laços de interdependência e de responsabilidade mútua – entre os participantes. As novas sociabilidades criadas à escala municipal e local limitam-se a momentos de encontro, de conhecimentos e de convivência, longe dos comportamentos de solidariedade relativamente codificados que encontramos no Barreiro. A metodologia da experiência brasileira motiva a formação de alianças no seio das comunidades e entre os bairros de uma mesma região. A criação de uma solidariedade no bairro está bastante relacionada com a mobilização das suas lideranças e com a confiança que os mesmos inspiram. Eis como uma liderança de bairro conseguiu obter obras aquando dos três Orçamentos participativos consecutivos, sem que nenhum dos trabalhos previstos começasse, e mobilizar depois duzentas pessoas para a pavimentação de uma rua que só beneficiava a algumas famílias. Presentes à escala do bairro, os comportamentos solidários também o são à escala da região, no seio das negociações entre lideranças comunitárias. As suas alianças, imperativas para ganharem uma obra, são realizadas a partir de uma base de confiança e de honestidade: *deve ser muito honesto, votas para mim, e eu voto para ti*. Uma liderança comunitária pode chegar a reduzir os custos da obra do seu bairro para que outros possam ser realizados. Contudo, os comportamentos de solidariedade inter-bairros devem ser relativizados pois as lideranças comprometeram-se com a população do seu bairro : *Quando vês uma comunidade perder, porque não se mobiliza, e que tu sempre ganhaste, querias poder abrir as mãos para outras comunidades, mas os habitantes da tua comunidade querem fazer contas*.

### *A impulsão da mobilização social*

Concebida como um projecto político que pretende aplicar uma transformação social, a democracia participativa procura favorecer a expressão e a organização das reivindicações populares. Tal como se desenvolveu em Bobigny e no Barreiro, representa um espaço de mobilização social aquando da participação, mas o seu impacto na organização dos cidadãos continua a ser mais aleatória.

Em Bobigny, onde o objectivo do Congresso é mobilizar a população em volta de um novo projecto da cidade, os encarregados de missão do serviço "vida dos bairros e cidadania" mobilizam os habitantes para quem se comprometem benevolmente neste espaço participativo. Alimentam redes de participação, ao fidelizar os habitantes que participam com frequência e os novos participantes, e tentam assim compensar a ausência de relegação da informação através de meios de comunicação mais maciços. No Barreiro, a mobilização é feita por actores chaves do bairro e depois de porta a porta. Com a chegada das Assembleias regionais, meios de divulgação maciços foram empregados, como os letreiros e os carros de som, as chamadas à missa e os anúncios nas escolas. O princípio do Orçamento participativo sendo *participas, ganhas a obra, não participas, não ganhas*, a capacidade de mobilizar das lideranças comunitárias é central para ganhar uma obra. Para além disso, a metodologia do Orçamento participativo incita fortemente à mobilização dos bairros: da quantidade de presentes aquando da 2ª rodada das Assembleias regionais depende não só os resultados do voto para a pré-selecção das obras assim como o número de delegados eleitos para participar no Fórum regional. Quando na realidade, os delegados votam para as obras que afinal foram seleccionadas: quanto mais forem, mais o bairro está em condição de criar alianças com outros bairros e ganhar a sua obra. Contudo, como o impacto do Orçamento participativo acerca da mobilização dos habitantes depende em maioria do grau de mobilização existente nesses bairros, os bairros já organizados têm todo o interesse em investir neste novo espaço de mobilização social.

Para além da mobilização dos cidadãos aquando do próprio processo, será que a democracia participativa tem um impacto na dinâmica associativa e nas mobilizações sociais? No Barreiro, a maioria das lideranças comunitárias consideram que os habitantes mobilizam-se mais e o secretário municipal da região aponta para a desmultiplicação dos campos de mobilização social desde a chegada do Orçamento participativo: *através dessa participação, os habitantes do bairro são conduzidos a se organizarem para outros interesses também, no que se refere à obra, acabam por ter uma participação mais cidadã*. Ao comparar as cidades de Porto Alegre e de Belo Horizonte por um lado, e as regiões do Barreiro e do Centro-Sul por outro, Jesus (2004) descreveu um impacto forte do Orçamento participativo nas associações comunitárias. A democracia participativa voltou a dinamizar o movimento associativo urbano incitando as associações ao diálogo e à mobilização, e favorecendo a emergência de novos dirigentes. Em Bobigny, é mais difícil medir o impacto do processo do Congresso da cidade a partir da dinâmica associativa, tendo em conta que as associações apenas participam de forma pontual no processo. Contudo, um dos objectivos dos responsáveis políticos

consiste em incitar os habitantes em mobilizarem-se e organizarem-se à volta de reivindicações sociais. Segundo Bernard Birsinger, *Continuamos a estar atentos apesar de reivindicarmos que não se pode encontrar soluções para tudo à escala de uma cidade, devido a razões financeiras, razões legais, mas podemos exprimi-lo através de combates*. Eis a razão pela qual o prefeito utiliza espaços de democracia participativa para criar geralmente os problemas do bairro e incitar os habitantes a mobilizarem-se. As mensagens transmitidas pelo executivo aquando do processo participativo criam condições favoráveis a uma mobilização dos habitantes, sem que seja possível medir o impacto desta dimensão reivindicativa da democracia participativa a propósito da mobilização social. Este apelo à acção implica a autonomização da mobilização social: directamente impulsionada pela prefeitura, as reivindicações sociais ainda não foram tomadas a partir de modalidades decididas colectivamente.

#### *A pergunta dos resultados da participação*

Será possível atribuir resultados sociais aos processos participativos? Em Bobigny, é impossível avaliar o carácter redistributivo dos compromissos tomados aquando do Congresso já que não são imputáveis à simples participação dos habitantes. Interrogados sobre os resultados da sua participação, os habitantes evocaram-nos alguns resultados visíveis, interrogando-se ao mesmo tempo nas finalidades do processo: *aí está o problema, as pessoas pensam "para que servem se nada acontece?"*. Com certeza que, quando os habitantes recusaram um projecto – à semelhança do projecto de requalificação urbana da cité de Grémillon, realizada por arquitectos e depois debatida novamente com os habitantes que a tinham recusado – a sua rejeição é em princípio contabilizada, mas a sua capacidade de proposta é contudo limitada. Ideias e propostas concretas surgem directamente do Congresso da cidade, mas não existe metodologia suficientemente rigorosa para que as opiniões dos habitantes sejam estritamente tomadas em conta na decisão. Como o espaço de participação e de discussão é desconectado do espaço de decisão (Blondiaux, 2005b), os efeitos da participação permanecem indirectos e submetidos à apreciação do executivo e da administração municipal. Tal como exprime um habitante, a democracia participativa não produz resultado próprio, já que os compromissos que dela resultam permanecem sendo tomadas de posição da prefeitura: *não podemos saber se um resultado é unicamente da democracia participativa pois não sabemos se o compromisso resulta das propostas do Congresso da cidade ou do programa do prefeito*. O papel do Observatório dos compromissos limita-se a avaliar o conteúdo dos compromissos tomados pela prefeitura, sem considerar se resultem efectivamente dos debates públicos.

No Brasil, muitos são os actores que colocam em lugar de realce os resultados sociais do Orçamento participativo. Um vereador da maioria municipal acha que *fizemos nestes treze últimos anos o que não fizeram as anteriores gestões em sesenta anos*. Para as lideranças comunitárias do Barreiro, os resultados do Orçamento participativo são concretos: *Em todas as periferias, há agora investimentos. Há dez anos atrás, a nossa favela era completamente diferente. Se existem*

*investimentos hoje, é porque existe o Orçamento participativo.* O processo permitiu de facto investir nas áreas periféricas, onde os recursos só chegavam em período eleitoral. Esta priorização das áreas desfavorecidas tem um significado particular no contexto brasileiro, assinalado por uma concentração vincada dos recursos nas áreas de rendimentos elevados. As lideranças comunitárias e os militantes do PT acham que as obras realizadas no âmbito do Orçamento participativo, directamente imputáveis no processo de participação popular, não poderiam ter sido realizadas de outra forma: *É porque a decisão da obra vem da população que é possível realizar obras invisíveis em bairros periféricos.* Como as obras realizadas no âmbito do Orçamento participativo provêm directamente da participação popular – a prefeitura valida o Plano regional de obras do OP votado pelos delegados sem o modificar – e têm poucas hipóteses de suscitar um interesse fora do quadro participativo, podemos avaliar os efeitos redistributivos sem estarmos confrontados com o problema da imputabilidade dos resultados. Os melhoramentos das condições de vida designados pelas lideranças comunitárias não são o único efeito do Orçamento participativo, este último articula-se com outras políticas urbanas e sociais, mas fica ainda o principal programa de investimentos numa região periférica como o Barreiro.

#### *Os efeitos redistributivos do Orçamento participativo no Barreiro*

Nos Orçamentos participativos brasileiros, a associação entre uma participação popular no seio das Assembleias regionais e os critérios de distribuição estabelecidos pela prefeitura a partir de um princípio de justiça social, criam resultados redistributivos positivos (Marquetti, 2003; Pires, 2002).

Quando os eleitos balbinenses recusam na realidade dar prioridade aos mais carenciados nas suas instâncias participativas, a prefeitura de Belo Horizonte elaborou, com a ajuda de universitários, critérios de distribuição dos recursos apoiando-se numa lógica de "discriminação positiva". Avaliada para cada uma das 81 "unidades de planificação" (UP) da cidade, o Índice da qualidade de vida urbana (IQVU) e a Carta de exclusão social, concebida a partir do Índice de vulnerabilidade social (IVS), orientam a distribuição dos recursos dando prioridade às áreas e às populações mais carenciadas. Elaborado em 1996 para estabelecer prioridades em matéria de investimentos municipais, o IQVU mede a qualidade de vida do local urbano, contabilizando para cada UP a oferta e o acesso aos serviços públicos. O IQVU e a população constituem os critérios de distribuição dos recursos entre as regiões e as sub-regiões de Belo Horizonte: são as regiões mais povoadas e menos favorecidas do IQVU que recebem mais recursos no âmbito do Orçamento participativo. Elaborado em 2000, o Índice de vulnerabilidade social (IVS) pretende caracterizar a população de um local escolhido, a partir de dados relativos à população e aos domicílios. Este índice permite identificar as áreas da cidade onde a população é mais vulnerável à exclusão social e os aspectos nos quais a população destas áreas é mais excluída. Quando comparadas com outros dados como a idade ou o analfabetismo, os valores obtidos formam a Carta da exclusão social da cidade. Se o IVS não for utilizado dessa forma na distribuição

dos recursos do Orçamento participativo, a Carta da exclusão social permite localizar as áreas mais vulneráveis da cidade, que recebem um peso mais elevado aquando do voto das obras e dos delegados – cerca de 30% para a região do Barreiro.

Podendo recorrer ao IQVU, Pires (2002) demonstra que o Orçamento participativo de Belo Horizonte tem efeitos de redistribuição importantes à escala da cidade, pois os investimentos são concentrados nas áreas dotadas dos IQVU mais baixos. Para medir os efeitos redistributivos na região do Barreiro, consideramos quatro indicadores: a percentagem de obras realizadas nas "áreas prioritárias de inclusão social", a repartição das obras por temática, a evolução das temáticas e a qualidade dos investimentos realizados. Aquando das últimas edições do Orçamento participativo, mais de 70% das obras ficavam situadas nas "áreas prioritárias de inclusão social", quando a população destas áreas representa menos de 10% da população do Barreiro (*Imagem 6*).

*Figura 6 : Obras do Orçamento participativo votadas nas áreas prioritárias do Barreiro*

	Região	Áreas prioritárias (AP)	Proporção das AP na região
População	265 743	26 002	<b>9,9 %</b>
Obras em 2003/2004	14	10	<b>71 %</b>
Obras em 2005/2006	15	11	<b>73 %</b>

Fontes : Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, *Plano regional de empreendimentos, OP 2003-2006* ; *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006* ; *OP 10 anos : Orçamento Participativo*.

Do ponto de vista temático, mais da metade das obras aprovadas nos Orçamentos participativos desde 1994 são trabalhos de infra-estrutura (39%) ou de urbanização das vilas e favelas (17%). A contabilização das demandas das camadas da população mais carenciadas permitiu às vilas de se urbanizarem – ao proveito da vila Mangueira, que conquistou cinco obras desde o início do Orçamento participativo, quatro delas de urbanização: *com a abertura das ruas, esta vila de "becos" tornou-se um bairro*. Outras temáticas emergiram aquando dos últimos Orçamentos participativos, como a cultura, a educação ou o desporto. A exigência das demandas é um indicador de inclusão social visto que a população começa a reivindicar equipamentos sociais quando as demandas básicas de infra-estruturas são realizadas, como é o caso no bairro Lindéia: *Pedimos um centro cultural porque as outras demandas já tinham sido aplicadas, porque já se tinha obtido a pavimentação das estradas e dos esgotos*. Afinal, a qualidade das obras realizadas, garantidas pelos encontros entre os habitantes e os técnicos, e depois pelas Comforças, aponta para melhorias das condições de vida que não sejam temporárias, como foi o caso das "obras eleitorais" acordadas pelos vereadores nos bairros pobres.

O Orçamento participativo representa para a população com baixos rendimentos um instrumento de justiça social. Contudo, as restrições financeiras condicionam o tamanho das obras realizadas e limitam os efeitos do processo em termos de inclusão social. Segundo o secretário municipal da região do Barreiro, *o valor para o Barreiro faz com que realizemos obras que*

*respondam a estes valores, sempre vão subsistir obras mais complexas, que requerem recursos mais importantes.* Uma das críticas da oposição, relacionada com a fraqueza dos recursos, consiste no facto de ter de escolher entre obras tão urgentes as umas como as outras: *Entre um "beco" aqui ou ali, entre uma escola ou um centro de saúde, não tendríamos que escolher, é preciso fazer os dois.* A concorrência que produz o Orçamento participativo entre bairros que têm todos as mesmas necessidades financeiras essenciais pode parecer injusta. Porque razão a população da periferia terá de lutar para obter o saneamento de um esgoto em três Orçamentos participativos, quando são realizados investimentos na área central sem participação da população? Apesar destes efeitos redistributivos, o sistema participativo de Belo Horizonte mantém uma diferença entre os bairros centrais e as áreas periféricas, como o sublinha uma habitante do Barreiro: *Dizem que o orçamento participativo é para os pobres. Mas os bairros do centro não precisam do Orçamento participativo, já têm o orçamento, então não precisam do participativo.*

### **Conclusão**

O nosso estudo revela que a democracia participativa não tem *à priori* uma dimensão inclusiva. Estas novas práticas democráticas implicam a uma dada altura uma pequena parte da população de uma vila, de uma favela ou de um bairro num processo político e social, o que não significa que as mesmas induzam automaticamente uma inclusão política e social, no sentido que demos a estes dois termos na introdução. A democracia participativa pode também ter uma dimensão excludente, através do processo de auto-selecção dos participantes que tem tendência em produzir novamente o "censo oculto" do sistema representativo (Gaxie, 1978). Para além disso, a participação não tem uma dimensão inclusiva maciça, falhando frente ao seu objectivo de inclusão dos excluídos, mas facilita um acesso à decisão a alguns cidadãos "elites", já incluídos nos mecanismos representativos tradicionais. O factor tempo – a continuidade da participação dos habitantes e a continuação das experiências tal e qual como são – matizam fortemente a dimensão inclusiva da democracia participativa pois só se pode falar de inclusão quando a participação se prolonga minimamente no tempo.

A nossa pesquisa clarifica por outro lado as diferenças na dimensão inclusiva da democracia participativa em França e no Brasil. As nossas generalizações devem contudo ser relativizadas, visto o carácter relativamente inovador das experiências de Bobigny e de Belo Horizonte, nos seus próprios contextos nacionais. A partir da experiência balbinense, consideramos que a participação pode ser em França, um meio de inserir de novo no debate público cidadãos que se afastaram dele e voltar a introduzir espaços de sociabilidades hoje em crise. Contudo, a dimensão inclusiva da participação permanece limitada, a partir do momento onde o acesso à decisão permanece ainda pouco aberto, através da preservação de uma gestão centralizada e de uma informação descendente: os habitantes têm a possibilidade de influenciar, mas não de decidir, as perguntas que os afectam directamente.

Como as escolhas orçamentais não são debatidas, as experiências francesas apenas têm ligeiras influências a propósito da distribuição das riquezas. Um laço pode assim ser estabelecido entre o acesso à decisão e a produção de resultados sociais: uma inclusão política carenciada provoca uma inclusão social débil.

A partir da experiência de Belo Horizonte, concluímos numa maior dimensão inclusiva da participação brasileira tal como está praticada nos Orçamentos participativos brasileiros, que permite às populações socialmente relegadas, aceder à decisão. Indivíduos e grupos com baixos rendimentos, mas não os mais pobres, ganham uma influência no processo decisivo sobre a alocação de uma percentagem de recursos públicos locais. Através da sua participação ou representação dos seus interesses por intermédio das lideranças comunitárias, grupos excluídos adquiriram uma influência nas escolhas políticas e um acesso favorecido aos serviços urbanos de base. Apoiando-nos na redistribuição visível dos recursos à escala da cidade, achamos que em Belo Horizonte, uma forte inclusão social resulta de uma forte inclusão política, apesar de permanecer simbólica frente às grandes desigualdades socio-económicas do Brasil: se o Orçamento participativo permite uma inversão das prioridades à escala local, tem uma influência débil na lógica fortemente excludente do sistema económico brasileiro.

Esta comparação internacional mostra que as múltiplas experiências da participação têm significados políticos diferentes. Uma "democracia participativa débil", afastada do poder decisivo e enraizada numa lógica de delegação do poder, está a ser desenvolvida em França. Longe de transformar em profundidade a ordem política, a participação permanece de ordem informativa ou consultiva, e tem tendência em reforçar algumas características do sistema político francês, consagrando o papel dos eleitos que permanecem no centro da decisão. A concepção brasileira é mais a de uma "democracia participativa forte", caracterizada por um processo de deliberação público relacionado com o poder decisivo através de uma metodologia rigorosa. Os orçamentos participativos representam uma mudança radical na elaboração das políticas públicas locais pois delegam uma parte do poder aos grupos sociais até então ignorados. Os responsáveis políticos franceses e brasileiros estão longe de colocar os mesmos conteúdos sob o tema da participação, o que está em grande parte relacionado com o baço conceptual da noção de "democracia participativa".

## Referências bibliográficas

### Bibliografia principal

- ABERS, Rebecca. From Ideas to Practice : the PT and Participatory Governance in Brazil. *Latin American Perspectives*, 1996, vol. 23, n° 4. p. 35-53.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002. 202 p.
- AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. 334 p.
- BACQUÉ, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves dir. *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La découverte, 2005. 314 p.
- BADIE, Bertrand, HERMET, Guy. *Politique comparée*. Paris : PUF, 1990. 404 p.
- BILAND, Emilie. La "démocratie participative" en "banlieue rouge" : les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique. *Politix*, à paraître en 2006. 11 p.
- BLONDIAUX, Loïc. Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique. *Revue Suisse de Science Politique*, 2005.
- \_. La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris. *Hermès*, n° 26-27, 2000. p. 323-338.
- BLONDIAUX, Loïc, SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, n°57, 2002. p. 17-35.
- BLONDIAUX, Loïc, MARCOU, Gérard et RANGON, François dir. *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. Paris : PUF, 1999. p. 367-404.
- FONT, Joan dir. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelone : Ariel, 2001. 242 p.
- GAXIE, Daniel. *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris : Seuil, 1978. 268 p.
- GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Paris : Charles Leopold Mayer, 1998. 103 p.
- GRANET, Estelle. *Porto Alegre : les voix de la démocratie*. Paris : Syllepse, 2003. 170 p.
- GRET, Marion, SINTOMER, Yves. *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*. Paris : La découverte, 2002, nouv. éd. 2005. 135 p.
- HERZERG, Carsten, RÖCKE Anja, SINTOMER Yves dir. *Participatory Budgets in an European Comparative Approach.: Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*. Centre Marc Bloch, vol. 2, 2005. 691p.
- MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição : o Orçamento participativo em Porto Alegre In AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. p. 129-156.
- MILANI, Carlos. *O "princípio participativo" na formulação de políticas públicas locais : análise comparativa de experiências européias e latino-americanas*. XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005. 10 p.
- NAVARRO, Zander. O "Orçamento participativo" de Porto Alegre (1989-2002) : um conciso comentário crítico In AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. p. 89-127.
- PUTNAM, Robert. *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. New York : Simon & Schuster, 2000. 541 p.
- REY, Henri. Participation électorale et démocratie participative In BACQUE, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves dir. *Participation démocratique et gestion de proximité*. Paris : La découverte, 2005. p. 117-227.
- SANTOS, Boaventura de Sousa dir. *Democratizar a Democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização brasileira, 2002(a). 679 p.
- SCHATTAN, Vera, NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação : teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo : 34 Letras, 2004. 327 p.
- TALPIN, Julien. Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs. *Politix*, à paraître en 2006. 17 p.
- WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo : uma explicação para as amplas variações nos resultados In AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. p. 61-86.
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. New York : Oxford University Press, 2000. 304 p.

## Referências sobre Bobigny

- Scénario(s) pour une ville capitale. *Bonjour Bobigny*, Hors série n°1, octobre 2002. 80 p.
- BIRSINGER Bernard. *Intervention lors du séminaire du Cevipof*. 15 mars 2002. 21 p.
- CHOGNOT Claire. L'Observatoire des engagements, Bobigny. Des observateurs jugent les engagements des élus. *Territoires*, n°433, décembre 2002, p. 34-36.
- DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE. Rencontre nationale du 26 avril 2003, Fiches d'expérience : Bobigny, 2003. p. 6-9.
- \_. *Budget participatif et transformation de l'administration municipale. Le cas de Bobigny, France. Analyse et préconisations*. Rapport pour le programme Urbal 9, 2006, 9 p.
- HERZERG Carsten, SINTOMER Yves. Case Studies : Bobigny In HERZERG Carsten, RÖCKE Anja, SINTOMER Yves (dir.), *Participatory Budgets in an European Comparative Approach : Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*. Centre Marc Bloch, vol. 2, 2005. p. 153-165.
- OBSERVATOIRE DES ENGAGEMENTS. *Rapports. 2000, 2002 et 2004*. 28 p, 28 p et 51 p.
- PAVELEK, Jean Jacques. *Compte-rendu du Forum sur les outils de la démocratie : résumé des interventions, analyse du Forum*. 2005. 18 p.
- SECTEUR VIE DES QUARTIERS. *La démarche de la démocratie participative à Bobigny. Historique, bilans et préconisations, au lendemain des troisièmes Assises*. Mars 2003. 32 p.
- VILLE DE BOBIGNY. *Bilan à mi-mandat*. 55 p.

## Referências sobre Belo Horizonte

- AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, espaço público e poder local : uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre In DAGNINO, Elvina dir. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2002. p 279-301.
- AVRITZER, Leonardo, PIRES, Roberto. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. *Teoria e Sociedade*, número spécial, 2005. p. 68-89.
- AZEVEDO, Sergio de, FERNANDES, Rodrigo Barroso dir. *Orçamento participativo : Construindo a democracia*. Rio de Janeiro : Revan, 2005. 222 p.
- GOMES, Lilian. *Entre o legal e o ilegal : associativismo e participação em três vilas e favelas de Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado : FAFICH, UFMG : 2004. 202 p.
- GOMES, María Auxiliadora. Transformações e avanços do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. *Revista Pensar BH: Política Social*, décembre 2002, n°5. p. 23-34.
- PEDROSA, Nahas Maria Inês. *O Índice de qualidade de vida urbana e a Mapa da exclusão social de Belo Horizonte*. Belo Horizonte : Secretaria de modernização administrativa e informação, 2000. 17 p.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Orçamento Participativo 2007-2008 : cada vez mais a Belo Horizonte de todos*. Secretaria Municipal do Planejamento (SMPL), 2006. 4 p.
- \_. *Orçamento Participativo 2007-2008. Diretrizes*. SMPL, 2006. 47 p.
- \_. *Orçamento Participativo 2007-2008. Metodologia*. SMPL, 2006. 28 p.
- \_. *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006*. SMPL, 2006.
- \_. *Plano regional de empreendimentos, OP 2003-2004*. SMPL, 2004.
- \_. *Plano regional de empreendimentos, OP 2001-2002*. SMPL, 2002. 52 p.
- \_. *Plano regional de empreendimentos, OP 1999-2000*. SMPL, 2000. 43 p.
- \_. *Plano geral de obras e empreendimentos, OP 1998*. SMPL, 1997. 22 p.
- \_. *Planos de obras regionais e da habitação. OP 1996*. SMPL, 1997. 37 p.
- \_. *Plano de obras e planos setoriais para 1995*. SMPL, 1994, 62 p.
- \_. *OP 10 anos : Orçamento Participativo*. SMPL, 2003. 70 p.
- NYLEN, William. Testing the Empowerment Thesis. The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics*, 2002. p. 127-145.
- PIRES, Roberto. *O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos sobre a distribuição territorial*. Belo Horizonte, 2003. 4 p. Disponible sur le site [www.democraciaparticipativa.org](http://www.democraciaparticipativa.org), consulté le 20.03.2006.
- JESUS, Cláudio Roberto de. *Orçamento participativo e associativismo comunitário*. Belo Horizonte : Newton Paiva, 2004. 130 p.

## Annexo : Grelha de análise das experiências

Variável	Critério de definição	Pergunta (NÍVEL DE ANÁLISE)	Indicador ou <i>pergunta</i> (inclusão objectiva e <i>subjectiva</i> )	Fonte	
INCLUSÃO POLÍTICA	<b>Acesso autónomo à decisão pública</b>	Quais são os objectivos formulados? (DISCURSOS)	Vontade de partilhar o poder com a população : vocabulário utilizado (expressão, consulta, co-decisão, co-construção...)	Entrevistas políticos	
		Qual acesso à decisão permite a metodologia? (PRÁCTICAS)	Vontade de constituir um poder cidadão autónomo ou de controlar a sua acção	Entrevistas e leituras	
			Carácter deliberativo ou consultivo da participação (influência directa ou indirecta sobre a decisão pública)	Entrevistas e leituras	
			Escala de participação : bairro, região, cidade	Entrevistas e leituras	
			Temas em deliberação : decisões pontuais ou orientações gerais, desafios secundários ou questões orçamentárias	Entrevistas e leituras	
		Qual é a influência dos participantes sobre a decisão? (RESULTADOS)	<i>Você pode influir na decisão? Você é autónomo em suas escolhas?</i>	Entrevistas, leituras e observação	
			Nomes dos participantes públicos ou anónimos	Entrevistas	
			Presença de instâncias que reúnem só os participantes	Entrevistas participantes	
			Papel dos poderes públicos na organização das reuniões e na orientação das decisões	Entrevistas participantes	
		<b>Inclusão dos excluídos</b>	Quem aponta as políticas participativas? (DISCURSOS)	Entrevistas políticos	
			Vontade de fazer participar os cidadãos organizados ou os cidadãos "ordinários" (habitantes, usuários)	Entrevistas políticos	
			Vontade de fazer participar algumas categorias da população em função do seu rendimento (participação popular ou participação de todos)	Entrevistas políticos	
			De quem a metodologia favorece a participação? (PRÁCTICAS)	Entrevistas e leituras	
				Meios de comunicação	Entrevistas, observação
				Medidas para incentivar a participação de algumas populações	Entrevistas e leituras
			Quem participa e quem são os ausentes da participação? (RESULTADOS)	Número de participantes, proporção da população total, evolução da participação no tempo	Cifras dos serviços municipais
				Perfil dos participantes (idade, género, rendimento, nível de escolaridade, implicação política ou associativa) e representatividade (política e estatística)	Inquérito delegados 2003-04, Entrevistas
				Públicos invisíveis (características e razões da sua ausência)	Entrevistas
				Papel dos cidadãos activos e das lideranças comunitárias	Entrevistas

Variável	Critério de definição	Pergunta (NÍVEL DE ANÁLISE)	I Indicador ou pergunta (inclusão objectiva e subjectiva)	Fonte	
INCLUSÃO SOCIAL	<b>Sociabilidades e mobilização social</b>	Quais são os objectivos sociais? (DISCURSOS)	Vontade de reforçar o laço social, nos bairros e entre os bairros, à escala da cidade	Entrevistas políticos	
		A metodologia participativa aponta a criar laços sociais? (PRÁCTICAS)	Procura do consenso ou da expressão das reivindicações / dos conflitos sociais	Entrevistas e leituras	
		As políticas participativas incentivam a mobilização? (PRÁCTICAS)	Forma da participação : organização de reuniões, de fóruns e de visitas para que os habitantes possam encontrar-se	Entrevistas	
		Qual é o impacto da participação sobre as relações sociais? (RESULTADOS)	Organização de eventos festivos (bairro, região, cidade)	Entrevistas, observação	
			Estímulo da mobilização pela intervenção dos poderes públicos ao longo dos processos participativos	Entrevistas e leituras	
			Qual é o impacto dos processos participativos sobre a mobilização social? (RESULTADOS)	Dinamização da vida associativa local, transformação nas associações existentes	Entrevistas e leituras
				Negociações entre os actores	Entrevistas
				<i>Você conhece melhor os seus vizinhos?</i>	Entrevistas participantes
				Dinamização da vida associativa local, transformações nas associações existentes	Entrevistas e leituras
				Impacto do discurso do executivo sobre as mobilizações sociais	Entrevistas, observação
				Há um objectivo de justiça social? (DISCURSOS)	Entrevistas políticos
				Quais são os critérios para atingir este objectivo? (PRÁCTICAS)	Entrevistas políticos
				Quais são os efeitos redistributivos da participação? (RESULTADOS)	Secretariado da planificação
					Secretariado da planificação
					Entrevistas
					Entrevistas participantes
					Entrevistas participantes