

Juliana Cristina de Abreu Teixeira

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E LAZER NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG

2016

Juliana Cristina de Abreu Teixeira

**PARTICIPAÇÃO POPULAR E LAZER NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE
BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer, da Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, como requisito parcial para à obtenção do título de Mestre em Estudos do Lazer.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva

Belo Horizonte

Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional da UFMG

2016

Universidade Federal de Minas Gerais
Escola de Educação Física, Fisioterapia e Terapia Ocupacional

Dissertação de Mestrado intitulada “Participação popular e lazer no Orçamento Participativo de Belo Horizonte”, de autoria de Juliana Cristina de Abreu Teixeira, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Luciano Pereira da Silva (Orientador) - UFMG

Ana Cláudia Porfírio Couto - UFMG

Silvia Cristina Franco Amaral - UNICAMP

Belo Horizonte, 07 de Julho de 2016.

*Dedico este trabalho aos meus pais,
responsáveis por qualquer sucesso que
um dia eu possa ter.*

AGRADECIMENTOS

Encerro este trabalho, uma das primeiras etapas da minha vida, com uma saborosa sensação de dever cumprido e de querer mais. Estes dois anos estão longe de terem sido os mais tranquilos que já vivi. Foram muitas as dificuldades, mas encaro a conclusão deste trabalho como um passaporte para melhores momentos. Nesta viagem levarei muitas coisas boas, que agradeço por ter vivido, e ficarão para trás todas as dificuldades, delas levo apenas o aprendizado. Fazendo minhas malas, não posso me esquecer de levar:

Deus, em agradecimento pela oportunidade de estudo, com promessa de retribuir com meu melhor.

Meus pais, Domingos e Cristina, pela batalha que enfrentaram para possibilitar a mim e as minhas irmãs a melhorar educação que poderíamos ter. Saibam que cada esforço de vocês valeu muito. Sou imensamente agradecida por me aceitarem como filha. O que sou hoje é fruto do amor de vocês.

As minhas irmãs, Tatiana, Luciana, Mariana, Adriana e Luana (Ufa...) por estarem sempre ao meu lado. Vocês são minha base!

Meus sobrinhos, Felipe, Lucas e Mabelle, por me proporcionarem momentos de maravilhosos aprendizados.

Minha companheira, Adriana Antunes, por sempre me incentivar, ajudar e acreditar nos meus propósitos.

As outras companheiras, Clara, Jéssica e Nathália, por me apoiarem, trocarem as baladas pelas reuniões da COMFORÇA e aprenderem sobre o OP na mesa do bar.

O meu querido orientador, Luciano Pereira, por acreditar em meu potencial, pela paciência e pelos inúmeros aprendizados.

O meu eterno tutor Silvio Ricardo, pelas orientações e boas prosas.

Os demais professores do curso, que contribuíram de maneira ímpar para que eu chegasse até aqui. Meus divos e divas!

E todos aqueles que auxiliaram neste processo.

Não posso me esquecer de me desculpar pelas constantes ausências, serão todas recompensadas.

Sei que esta mala não está fechada, voltarei inúmeras vezes para resgatar todo o aprendizado.

RESUMO

Uma intervenção pública na área do lazer deve pautar-se pela democratização do acesso, assim como pela participação da população na definição de políticas públicas fundamentais, devido a seu caráter social, individual, subjetivo e cultural. Em Belo Horizonte, uma das ferramentas consideradas pela prefeitura como democrática é o Orçamento Participativo (OP), apontado como referência na área de administração pública. Assim, este trabalho pretendeu analisar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte como ferramenta de participação para a definição de demandas públicas relacionadas ao lazer. A pesquisa teve a pretensão de contribuir com a discussão de temas como gestão participativa, políticas públicas de lazer e orçamento participativo. O estudo foi realizado considerando os processos e os produtos centrados no sujeito, através de análise documental e da aplicação de questionários aos cidadãos que participam da maior parte do processo de execução do OP, os membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (COMFORÇA). O recorte temporal da análise documental em questão considerou os documentos referentes ao Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte desde a sua criação, em 1993, até sua edição de 2013/2014, iniciada em 2012. Para o tratamento dos dados, foi utilizada a análise de conteúdo, a partir do estabelecimento de categorias semânticas, e a análise estatística, através do SPSS, software científico, bastante utilizado nas ciências sociais, de aplicação analítica e estatística. O Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte é mais uma instância de participação, que possibilita o acesso à prestação de contas, induz à redistribuição de recursos e é potencial desenvolvedor de aprendizagem política. Porém, há alguns entraves metodológicos que diminuem o poder decisório da população. Em relação ao lugar do lazer no OP, constatou-se que os participantes desta pesquisa não o consideram como tema prioritário para a composição das demandas da regional, apesar disso, sua representatividade frente às outras tem crescido a cada edição. A pesquisa aponta para a necessidade da criação de outros meios participativos para a definição de políticas públicas que considerem as demandas de lazer reprimidas no processo do OP.

Palavras Chave: Lazer. Orçamento participativo. Política participativa.

ABSTRACT

A public intervention in the leisure area should be guided by the democratizing access as well as by the popular participation on definition of fundamental public policies, because of its social, individual, subjective and cultural character. In Belo Horizonte, one of the tools considered by town hall as democratic is the Orçamento Participativo (OP), pointing as a reference in public administration area. Thereby, this work pretended to analyze the Orçamento Participativo of Belo Horizonte as tool of participation for the definition of public demands related to leisure. The research had the intention to contribute with the discussion about topics like participative management, public policies of leisure and participatory budgeting. The study was realized considering the processes and the products focused on subject, by documental analysis and applying questionnaires for citizens that participate of the biggest part of OP executive process, the members of Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo (COMFORÇA). The time frame of document analysis in question had considered the documents referent to the Orçamento Participativo Regional of Belo Horizonte since its creation, on 1993, until its edition of 2013/2014, started in 2012. For the data treatment, was used the content analyze, from the establishment of semantic categories, and the statistic analyze, through the SPSS, a scientific software, very used on social science, analytical and statistical application. The Orçamento Participativo Regional of Belo Horizonte is one more participation instance, that allows the access to accountability, induces the redistribution of resources and is potential policy learning developer. But, there are some methodological obstacles that decrease the decision power of population. Regarding the leisure place on OP, it was found that the participations of this research yet don't considerate the topic as priority for the composition of regional demands, nevertheless, its representatively forward others topics has growing on each edition. The research points the necessity to create others participatory means for the public policies definition that considerate the leisure demands suppressed on OP process.

Keywords: Leisure. Orçamento Participativo. Participatory politics.

LISTA DE ABREVIATURAS

AP	Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano e Social
BELOTUR	Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte
BH	Belo Horizonte
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CMOP	Comissão Municipal de Orçamento Participativo
CMPU	Conferência Municipal de Política Urbana
COMFORÇA	Comissão Municipal de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
CONFES	Conferência de Esportes
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CVTR	Comissões de Vistorias Técnicas por Regional
ELUP	Espaço Livre de Uso Público
FRPO	Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias
GCOP	Gerência de Planejamento e Análise de Informações e Gerência de Coordenação do Orçamento Participativo
GEGLO	Gerência de Planos Globais
GERPER	Gerência de Eventos Esportivos, de Recreação Lazer e Feiras
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
MRE	Manhã Recreativa Esportiva
OP	Orçamento Participativo
OUC	Operações Urbanas Consorciadas
PBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PDR	Plano Diretor Regional
PET	Programa de Educação Tutorial
PGE	Plano Global e Específico
PPR	Planejamento Participativo Regionalizado
PRU	Planos de Regularização Urbanística
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
SMAAS	Secretaria Adjunta de Assistência Social

SMADC	Secretaria Adjunta de Direitos e Cidadania
SMAES	Secretaria Municipal Adjunta de Esportes
SMAGC	Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada
SMAPU	Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano
SMASAN	Secretaria Adjunta de Segurança Alimentar
SMEL	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SMHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SMPS	Secretaria Municipal de Políticas Sociais
SUDECAP	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
TGC	Território de Gestão Compartilhada
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UP	Unidade de Planejamento
URBEL	Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Orçamento Participativo no mundo.....	38
Figura 02 - Territórios de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte.....	47
Figura 03 - Fluxograma do Orçamento Participativo Regional.....	48
Figura 04 - IQVU de Belo Horizonte.....	52
Figura 05 - Fases de execução das demandas aprovadas pelo OP.....	78
Figura 06 - Fluxograma das etapas de PGE.....	93
Gráfico 01 - Adoção do Orçamento Participativo, 1989-2004 - Municípios com mais de 100.000 habitantes.....	36
Gráfico 02 - Percentagem de municípios com OP por região do Brasil.....	36
Gráfico 03 - Presença de lazer no OP 2013/2014.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação dos trabalhos acadêmicos sobre a temática.....	25
Tabela 2 - Exemplo de Relação da composição dos bairros por Regional, Território de Gestão Compartilhada, recursos e presença mínima – OP.....	50
Tabela 3 - Peso para votação de demandas nas áreas prioritárias no OP 2015/2016.....	53
Tabela 4 - Cálculo de recurso por Unidade de Planejamento.....	55
Tabela 5 - Metodologia do OP Regional por edição.....	61
Tabela 6 - Participantes do OP e população de BH.....	63
Tabela 7 - Participantes do OP por edição	64
Tabela 8 - Participação na COMFORÇA por regional e edição.....	66
Tabela 9 - Participação na COMFORÇA Barreiro 1994 a 2013/2014.....	67
Tabela 10 - Participação na COMFORÇA Centro-sul 1994 a 2013/2014.....	68
Tabela 11 - Demandas aprovadas por edição.....	70
Tabela 12 - Demanda de lazer por temática (1994 a 2013/2014)	73
Tabela 13 - Demanda por classificação de escopo.....	73
Tabela 14 - Demanda de lazer por regional	76
Tabela 15 - Demandas de lazer por edição	76
Tabela 16 - Situação das obras em andamento.....	79
Tabela 17 - Relação de demandas solicitadas e aprovadas por regional	81
Tabela 18 - Demanda de lazer por regional OP 2013/2014	82
Tabela 19 - Encaminhamento das demandas com parecer inicial desfavorável.....	82
Tabela 20 - Situação final das demandas de lazer do OP 2013/2014.....	84
Tabela 21 - Recorrência de pareceres nas categorias de análise.....	86
Tabela 22 - Recorrência de legislação na Categoria 1.....	87
Tabela 23 - População por área Região Administrativa.....	89
Tabela 24 - Situação dos PGE's.....	94
Tabela 25 - Resumo da participação na pesquisa.....	100
Tabela 26 - Há quanto tempo o participante reside no bairro.....	101
Tabela 27 - Participa da Associação de Moradores.....	101
Tabela 28 - Participação em edições do OP Regional	102
Tabela 29 - Frequência em etapas do OP Regional.....	103
Tabela 30 - Indivíduos com acesso ou não às informações necessárias para o	

entendimento do OP.....	104
Tabela 31 - Declaração do entendimento das informações sobre o OP.....	105
Tabela 32 - O OP propicia ampla participação?	105
Tabela 33 - Qualidade das demandas solicitadas pelos bairros	109
Tabela 34 - Consequência da participação no OP.....	110
Tabela 35 - Conhecimento de demandas de lazer no OP.....	113
Tabela 36 - Declaram ser proponentes de demandas de lazer.....	114
Tabela 37 - Participantes que hierarquizaram os temas propostos.....	114
Tabela 38 - Frequência de cada tema entre os três primeiros classificados.....	115
Tabela 39 - Frequência de temas considerados mais importantes.....	116
Tabela 40 - Frequência do Lazer na hierarquização de prioridades.....	117

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	25
1.1 Políticas Públicas	26
1.2 Orçamento participativo	34
1.2.1 <i>Orçamento Participativo em Belo Horizonte</i>	39
1.3 Políticas Públicas de Lazer em Belo Horizonte	41
1.4 Análise da metodologia do OP Regional de Belo Horizonte	45
1.4.1 <i>Configurações atuais do OP Regional</i>	46
1.4.2 <i>Modificações na metodologia do OP nos anos analisados</i>	56
2 DESFECHOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	62
2.1 Participação e demandas	62
2.2 Presença de lazer no Orçamento Participativo Regional de 1994 a 2013/2014	71
2.3 Presença de demandas de lazer no OP 2013/2014	80
2.3.1 <i>Análise dos pareceres</i>	85
3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PELOS MEMBROS DA COMFORÇA	99
3.1 Caracterização dos participantes	100
3.2 Avaliação técnica do processo do OP	104
3.3 Avaliação das demandas do OP Regional	108
3.4 Considerações sobre os efeitos do OP	109
3.5 Lazer no OP	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS	123
APÊNDICES	134
ANEXOS	137

INTRODUÇÃO

O lazer se apresenta de maneira intensa em minha vida, e tentar entendê-lo melhor se tornou mais do que um desejo, passou a ser uma necessidade.

A trajetória da minha formação como profissional no campo do lazer¹ começa a ser trilhada durante a graduação em Educação Física, modalidade licenciatura, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Com o objetivo de vivenciar a universidade para além da sala de aula, no terceiro semestre, vinculei-me ao Programa de Educação Tutorial, PET-Educação Física e Lazer². Confiro a este programa grande responsabilidade em minha formação. Ingressei no PET em janeiro de 2010 e lá permaneci até março de 2013, o que corresponde ao tempo que abrange do terceiro ao oitavo período da graduação. O grupo desenvolve ações de ensino, pesquisa e extensão, baseado na tríade universitária, tendo como eixo norteador as discussões interdisciplinares sobre Educação Física e Lazer.

Das ações de ensino realizadas durante minha participação no grupo, podem ser destacadas: as palestras com professores referências na área, como Vitor Melo, Débora Silva, Cristiane Gomes; os cursos sobre Colônia de Férias e Montagem de Projeto; estudos de artigos sobre lazer e educação física, políticas públicas e minorias sociais. No âmbito da pesquisa, tive a oportunidade de experimentar a produção de trabalhos acadêmicos com a temática colônia de férias, de participar de eventos acadêmicos e ainda, tive suporte do grupo para o desenvolvimento do meu trabalho de conclusão de curso, intitulado “Análise do Lazer na Secretaria Municipal Adjunta de Lazer de Belo Horizonte: com a palavra os gestores”, do qual tratarei adiante. No que se refere às ações de extensão, participei das fases de diagnóstico, planejamento, execução e avaliação das ações do grupo,

¹Segundo Isayama (2010), a formação profissional no campo do lazer está relacionada a quatro pontos fundamentais: unidade teoria e prática, multidisciplinaridade, sólida formação teórica e cultural e a formação continuada. Desta maneira, no presente projeto serão relatadas minhas aproximações com estes pontos.

²O PET é um programa acadêmico direcionado a alunos regularmente matriculados em cursos de Graduação, criado e implantado em 1979 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. De acordo com o PET, Educação Física e Lazer (2015), o programa busca propiciar aos alunos condições de realizar atividades extracurriculares, que complementem a sua formação acadêmica, procurando atender mais plenamente às necessidades do próprio curso de Graduação e aprofundar os objetivos e conteúdos programáticos que integram a grade curricular, favorecendo a formação acadêmica, tanto para a integração no mercado profissional quanto para o desenvolvimento de estudos em programas de pós-graduação.

com destaque para a Colônia de Férias no Campus da UFMG, a Recepção de Calouros e o Dia do Trabalhador adolescente.

Outra contribuição para minha formação se deu a partir da composição curricular do curso de Educação Física da UFMG, onde concluí minha graduação no ano de 2014. Moreira (2001) afirma que há a expectativa de que o currículo represente uma seleção da cultura e contribua para a produção de identidades sociais. Neste sentido, faz-se necessário transcender a ordem estrutural de como o mesmo por vezes é considerado e cercar as possibilidades de formação de uma identidade social não anunciada.

Assim, minha trajetória no curso de Educação Física, uma vez que o currículo possibilitou cursar disciplinas com ementas afins às aspirações de atuação profissional e acadêmica, foi marcada por escolhas que, junto à experiência vivenciada no PET, me aproximaram cada vez mais dos estudos do lazer. Tive a oportunidade de cursar disciplinas não obrigatórias, como: “Gestão de Projetos Sociais”, “Projetos de Lei de Incentivo ao Esporte”, “Lazer e Intervenção”, “Lazer e Mídias” e “Políticas Públicas de Esporte e Lazer”.

A disciplina “Lazer e Intervenção” me tocou de maneira inexplicável. Aproprio-me do termo “tocar” a partir da definição sobre experiência de Bondía (2012), traduzido por Geraldi, que considera que “a experiência é o que nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que se passa, não o que acontece, ou o que toca”. (BONDÍA, 2002, p. 21).

Diferente de outras disciplinas por mim cursadas, esta foi dotada de sentidos e significados que já eram percebidos naquele momento e durante esta reflexão se fazem ainda mais intensos. Como parte do trabalho a ser realizado para a disciplina, em novembro de 2010, deveria desenvolver uma Rua de Lazer.

Apesar de já ter participado de algumas destas ações, vinculadas a empresas, o processo de gestão da mesma apresentou um novo fator a minha formação: o primeiro contato com a administração pública relacionada ao esporte e ao lazer. Através desta disciplina, foi estabelecida uma parceria entre a Escola de Educação Física da UFMG e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) para dar continuidade a um trabalho já desenvolvido pela PBH junto à comunidade por

cinco anos, a Manhã Recreativa Esportiva. (MRE)³. Durante o planejamento e execução do projeto da MRE, conheci as ações desenvolvidas pela então Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) e me interessei pela área de políticas públicas voltadas ao lazer.

Após a participação na MRE, dei início a minha atuação na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte que, num primeiro momento, se estabeleceu através do programa de estágio da PBH. No estágio vinculei-me à Secretaria Regional de Administração da Regional Noroeste, com lotação na Gerência de Eventos Esportivos, de Recreação Lazer e Feiras (GERPER-NO). Meu segundo vínculo com a PBH ocorreu diretamente com a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, em que atuei em contato com as ações do BH Cidadania⁴ na atuação com o público, na administração e na elaboração de projetos sociais.

Este momento de atuação profissional, aliado ao desenvolvimento do curso de Educação Física e aos estudos do lazer, provocou questionamentos sobre o contexto das minhas intervenções a partir de diagnósticos de situações problemas passíveis de investigação.

Durante minha atuação, era necessário que, no momento de elaboração de projetos e intervenções com a população, eu tivesse tomada de decisão sobre quais seriam as ações implantadas. Estas decisões, em sua maioria, eram realizadas a partir de considerações de um grupo de gestores sobre o que seria mais adequado para determinado contexto. Mesmo que considerasse a qualificação e o conhecimento daqueles agentes, o distanciamento entre o poder decisório e o público alvo em questão não me parecia a melhor opção.

Assim, durante minha intervenção profissional surgiram vários questionamentos sobre a elaboração de políticas públicas de lazer, pois foi notória a dificuldade apresentada nesses processos de se reconhecer os anseios da população a qual se pretendia beneficiar.

³ A Manhã Recreativa Esportiva era um evento de iniciativa da Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Esportes, do Centro de Referência de Assistência Social Pedreira Prado Lopes e do Centro de Referência de Assistência Social Vila Senhor dos Passos. A ação acontecia num domingo pela manhã, semestralmente, dentro do Conjunto IAPI, situado na regional noroeste de Belo Horizonte, e contava com cerca de 600 participantes por edição.

⁴ Estruturado a partir dos princípios da descentralização, intersetorialidade, territorialidade e participação cidadã, o Programa BH Cidadania foi implantado, em 2002, nas nove regionais da cidade, em áreas de grande vulnerabilidade social, identificadas por meio de diversos indicadores sociais, gerando o Mapa de Áreas Prioritárias para Inclusão Social. (PBH, 2014e). Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPic=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&lang=pt_BR&pg=5567&tax=8962

É possível considerar que este fato era reflexo de um possível distanciamento entre as reais demandas da sociedade e o que é decidido como ideal, pois segundo Amaral, “muitas vezes, os formuladores de políticas (mesmo quando há consulta popular) expressam nestas suas preferências individuais ou coletivas, cujo conteúdo pode ser divergente daquele da coletividade” (AMARAL, 2006, p. 168).

Desta maneira, me propus a analisar o entendimento de lazer dos gestores da secretaria em questão, uma vez que eles seriam responsáveis por formular e administrar determinadas políticas. Este foi meu trabalho de conclusão de curso da graduação que, a partir da análise dos dados tornou possível reconhecer indícios da representação do lazer neste contexto. Ao se tratar do lazer, o mesmo aparecia ligado à atividade física e ao desenvolvimento de fórmulas genéricas de atividades a todos os públicos, independente do território e de suas características sociais. As ações desenvolvidas eram marcadas por questões assistencialistas e não participativas. Não que, neste caso, as políticas tenham sido construídas somente pelos gestores, mas não foram observáveis no documento analisado, o Plano Estratégico da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer e tão pouco nos discursos dos gestores, os caminhos para uma construção participativa.

Considero que uma intervenção pública na área do lazer deva pautar-se na democratização do acesso, assim como na participação da população na definição de políticas públicas fundamentais, devido ao seu caráter social, individual, subjetivo e cultural. Assim, percebo a necessidade de reconhecer caminhos para a participação da população de Belo Horizonte neste processo. Segundo Zingoni,

uma política participativa de Esporte e Lazer coloca o cidadão no centro e na razão direta das atividades, aumenta o grau de consciência da população em geral sobre seu papel na construção das políticas públicas, dentro de uma concepção moderna de bem-estar, valor supremo e direito dos cidadãos. (ZINGONI, 1998, p. 44)

Para entender um pouco melhor o caso de Belo Horizonte, me propus a procurar quais seriam, grosso modo, as estratégias, ditas participativas, para a formulação de políticas. A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (BELO HORIZONTE, 2014a), lista os principais meios de participação cidadã, são eles: Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Conselhos Distritais e Comissões Temáticas, Conferências da Cidade e

Conferências Setoriais, Conferência Municipal de Política Urbana, Plano Diretor, Colegiados, Planejamento Participativo Regionalizado e Orçamento Participativo.

Dentre estas ferramentas pode-se destacar o Orçamento Participativo, responsável por render prêmios à cidade de Belo Horizonte, como o prêmio II Distinção de Boas Práticas do Observatório Internacional da Democracia Participativa (2007), de reconhecimento às experiências inovadoras, com o Orçamento Participativo Digital; o prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (2004), que destaca iniciativas e práticas que contribuem para a melhoria do serviço público; a semifinal na disputa pelo prêmio no Ciclo de Premiação 2005, do Programa Gestão Pública e Cidadania com experiência inovadora; e o segundo lugar no prêmio Vitalizando a Democracia através da Participação Reinhard Mohn Prize 2011. Além disso, conforme considera Pires (2012), o Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte tem sido considerado um dos casos mais relevantes de OP no Brasil, tendo como referência sua longevidade e atenção acadêmica.

Tratando-se de uma experiência avaliada como referência na área de administração pública, o OP apresenta-se como um promissor objeto de pesquisa. Dessa forma, este trabalho se propôs a problematizar seus possíveis impactos para as políticas públicas de lazer. Esta pesquisa ansiou entender se e como o Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte se apresenta como ferramenta de gestão participativa no desenvolvimento de políticas públicas de lazer. O estudo teve como principais referências os seguintes questionamentos: Como se configura a metodologia de execução do Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte? De quais maneiras o cidadão de Belo Horizonte pode participar do OP e como aqueles que o fazem percebem esta política? Dentre as demandas consideradas prioritárias para a população envolvida no processo do OP, quais se referem ao lazer e como se configuram frente às outras demandas? Considerando o processo de aprovação e execução das obras no OP, em que medida as demandas de lazer são aprovadas e solucionadas?

A presente pesquisa teve a pretensão de contribuir com a discussão de temas como gestão participativa, políticas públicas de lazer e orçamento participativo, que têm ganhado expressividade no debate acadêmico. As discussões propostas e as conclusões podem contribuir para a avaliação dos processos inerentes às políticas públicas participativas de lazer de Belo Horizonte. A identificação da presença ou não de demandas do lazer no orçamento participativo,

de maneira representativa, assim como sua resolução, ou não, podem auxiliar na proposição de novos instrumentos participativos para políticas públicas de lazer na cidade.

Este trabalho visa, ainda, contribuir para o preenchimento da lacuna percebida por Costa (2010), que aponta a carência de estudos que abordem a temática do lazer no Orçamento Participativo.

Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho é analisar o Orçamento Participativo de Belo Horizonte como ferramenta de participação para a definição de demandas públicas relacionadas ao lazer.

Objetivos Específicos

- Entender como a metodologia de execução e planejamento do Orçamento Participativo de Belo Horizonte influi nas possibilidades participativas da população;
- Investigar como a população participante do OP percebe esta política como ferramenta de gestão participativa;
- Reconhecer as demandas de lazer no OP Regional de Belo Horizonte e posicioná-las frente às demais demandas consideradas prioritárias;
- Entender se o OP se configura como ferramenta para o diagnóstico de demandas de lazer e se o mesmo apresenta-se ainda como solucionador de tais demandas.

Metodologia

No que diz respeito à metodologia do trabalho, é importante recorrer a Gil (2002), que considera que existem três tipos de classificação de pesquisas quando é considerado como central o objetivo, ou os objetivos, da pesquisa, são elas: exploratórias, descritivas e explicativas. Este estudo se aproxima das aspirações das pesquisas descritivas, que buscam a determinação da característica de um fenômeno, através da associação de variáveis como percepção dos sujeitos e dados

documentais fornecidos pela instituição. Apesar disso, a pesquisa em questão revela certa aproximação com os anseios das pesquisas consideradas explicativas, uma vez que se preocupa em identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos focalizados.

A partir das considerações trazidas por Alves-Mazzotti e Gewandsnajder (1999), a pesquisa pode ser classificada como qualitativa, por ter o ambiente natural como sua fonte de dados, por ter uma preocupação maior com o processo do que com o produto e por considerar importante o significado que as pessoas dão às coisas. Em outras palavras, os autores defendem que a pesquisa qualitativa envolve a obtenção de dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação pesquisada, enfatiza mais o processo do que o produto e se preocupa em investigar a perspectiva dos participantes. A pesquisa que ora se apresenta, porém, também pode ser classificada como quantitativa, por fazer uso de um instrumento que pretende medir a frequência e a intensidade do comportamento/opinião dos sujeitos.

Uma vez concebida como qualitativa, a pesquisa classifica-se ainda como estudo de caso, considerando o estudo singular do Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte. O estudo foi realizado tendo em vista os processos e os produtos centrados no sujeito, através de análise documental, de questionário e da interação desses instrumentos com a produção existente sobre esta temática.

A análise de documentos

constitui-se como fonte não-reativa, pois as informações neles contidas permanecem as mesmas após longos períodos de tempo. Podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto. (GODOY, 1995, p. 22)

Processualmente, a análise dos documentos foi dividida em duas partes, que aconteceram concomitantemente e através do estabelecimento de interfaces nas análises. Na primeira etapa o objetivo foi entender como o OP está estruturado em relação às possibilidades de participação popular. Para tanto, foram analisados os seguintes documentos:

- Cadernos de Metodologia do Orçamento Participativo (1994 a 2013/2014);
- Caderno de Diretrizes Técnicas e Temáticas (2001/2002 a 2013/2014);

- Planos de Empreendimentos Regionais do Orçamento Participativo (1994 a 2013/2014);

- Pareceres Técnicos de formulários referentes à edição de 2013/2014.

A segunda parte teve por objetivo identificar as demandas de lazer no OP Regional de Belo Horizonte, reconhecer se elas foram solucionadas e posicioná-las diante das demais demandas. Para isso, foram analisados os seguintes documentos:

- Tabela de Empreendimentos do Orçamento Participativo (1994 a 2013/2014);

- Formulários de solicitação de demandas preenchidos do OP 2013/2014.

O recorte temporal da análise em questão considera os documentos supracitados referentes ao Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte, desde a sua criação, em 1993, até sua edição de 2013/2014, realizada em 2012. Este recorte foi escolhido devido à intenção de um diagnóstico do processo do Orçamento Participativo desde a sua criação. Outro aspecto que influenciou a determinação do período a ser investigado foi o próprio período de execução da pesquisa, agosto de 2014 a julho de 2016. Saliente-se que os dados da edição do OP de 2015/2016, realizada em 2014 e no primeiro semestre de 2015, não foram considerados, uma vez que, por serem muito recentes, não estavam, no início da pesquisa, completamente disponíveis para serem sistematizados de forma adequada.

A pesquisa também se baseou em informações coletadas via questionário aplicado aos participantes da COMFORÇA de cada regional, composta por cidadãos eleitos nas assembleias do OP. Esses sujeitos foram considerados fundamentais para a compreensão de como se desenvolve o OP, uma vez que participam de mais etapas do processo. A escolha de tal estratégia de coleta de dados teve por objetivo pesquisar como o processo do OP é entendido pelos participantes da pesquisa, como eles analisam seus possíveis resultados e a percepção dos mesmos sobre demandas de lazer.

Como critério de inclusão os participantes deveriam ter, no mínimo, 18 anos; ter participado de pelo menos 02 (duas) edições do Orçamento Participativo Regional em Belo Horizonte e aceitarem participar da pesquisa. A exigência da participação em duas edições do OP é justificada devido ao fato do processo da

edição do OP 2015/2016 ser temporalmente concomitante com a pesquisa. Assim estaria assegurado que os sujeitos fossem participantes de pelo menos uma edição referente ao recorte temporal preestabelecido na pesquisa. Dessa forma, foram considerados sujeitos deste estudo somente os que participaram de duas ou mais edições do OP como membro da COMFORÇA. Além disso, uma maior participação nesta comissão dotaria os participantes de melhor condição de fornecimento de dados à pesquisa.

Esta pesquisa, ao solicitar dos sujeitos a assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE)⁵, garantiu o anonimato dos participantes e o sigilo no tratamento das informações obtidas. Aqueles que responderam ao questionário serão apresentados neste trabalho apenas por números, preservando suas identidades.

A escolha do questionário como instrumento de pesquisa se justifica por facilitar o alcance de um grande número de participantes, por favorecer a sistematização dos dados obtidos através dos mesmos, por garantir o anonimato e por não expor um participante a influência dos demais ou a influências externas à pesquisa.

Para a análise dos dados obtidos, através da pesquisa documental e através da aplicação de questionários, foi utilizada, além da análise estatística, a análise de conteúdo, considerada

um conjunto de técnicas de análises das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1979, p.42)

Devido à diversidade dos dados obtidos, optou-se pela categorização a partir da análise temática do conteúdo semântico. Isso significa dizer que, na medida em que os dados foram coletados, foram estabelecidas categorias, relações, tendências para a obtenção da conclusão final. Neste tipo de análise, o pesquisador procura

identificar temas e relações, construindo interpretações e gerando novas questões e/ou aperfeiçoando as anteriores, o que por sua vez, leva a buscar

⁵ Esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa CEP/UFMG, com registro CAE 52543915.6.0000.5149, sendo considerada aprovada em 04 de abril de 2016, através do parecer nº 1.477.691.

novos dados, complementares ou mais específicos, que testem suas interpretações, num processo de 'sintonia fina' que vai até a análise final. (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSNAJDER, 1999, p. 170)

A análise de conteúdo temática, segundo Bardin, consiste em “descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, pode significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido” (BARDIN, 1979, p. 175). No tratamento dos dados, buscou-se assegurar que as categorias estabelecidas fossem exaustivas, exclusivas, concretas e adequadas, para alcançar uma categorização adaptada ao conteúdo e ao objetivo da pesquisa.

Além da análise de conteúdos, para a análise dos dados obtidos via questionário foi utilizado o Programa Estatístico SPSS, que possibilitou um cruzamento confiável de variáveis dependentes e independentes. Para obtenção de resultados foram geradas, no programa, estatísticas de frequência das respostas dos participantes.

O trabalho está estruturado em três partes. No capítulo 1, *Políticas Públicas de lazer e o Orçamento Participativo*, foi apresentado um debate acadêmico sobre políticas públicas participativas, com destaque para o Orçamento Participativo. O capítulo apresenta-se como uma aproximação inicial da experiência de Belo Horizonte com esta ferramenta de gestão, destacando as principais características do OP Regional desta cidade que lhe conferem, ou não, potencialidades participativas, problematizando ainda o impacto das modificações estruturais ocorridas no OP, ao longo do período em estudo, de 1993 a 2014.

No Capítulo 2, *Impactos do Orçamento Participativo*, destaca-se a participação da população de BH no OP, ao longo de sua história, e as demandas de lazer que foram consideradas prioritárias. Nessa tarefa, tais demandas são posicionadas diante das reivindicações que pertencem a outras áreas. Buscou-se também discutir possíveis entraves para que o tema lazer ganhe destaque no OP.

Já no Capítulo 3, *O Orçamento Participativo pelos membros do COMFORÇA*, encontram-se as questões relacionadas à percepção dos participantes da pesquisa, sobre o OP em geral, abarcando sua organização, seus impactos na democratização das políticas públicas e a presença das discussões de lazer.

Em conjunto, os três capítulos revelam o esforço de compreender as potencialidades e os limites desta ferramenta de gestão, especificamente na experiência de Belo Horizonte, com destaque para as ações de lazer. Isso porque a

adoção do orçamento participativo por um município qualquer deve considerar que, como ferramenta de gestão, ele não se constitui como uma política pública definida, com caminhos padronizados e claros. A história ensina que diferentes municípios podem nomear como orçamento participativo práticas muito distintas que, ao final, podem ter impactos muito diversos na aproximação da população das instâncias decisórias das políticas públicas municipais.

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAZER E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Com o intuito de entender como se configura o debate acadêmico sobre questões que envolvem orçamento participativo e lazer, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em diversas plataformas que reúnem produções acadêmicas. Para as pesquisas com a palavra chave “orçamento participativo” foram utilizadas as plataformas de pesquisa CAPES, Scielo, Revista Licere, Rede CEDES, Revista Brasileira de Estudos do Lazer e Sistema de bibliotecas da UFMG, e para a palavra chave “orçamento participativo e lazer”, além de todas as plataforma já citadas, recorreu-se ao Google Acadêmico.

Foram encontrados 110 trabalhos acadêmicos sobre este temática, a maior parte compreendida por artigos, seguidos de dissertações e livros.

Tabela 1 - Relação dos trabalhos acadêmicos sobre a temática

Tipo de produção	Quantidade de produção
Artigo	49
Dissertação	26
Livro	14
Tese	12
TCC Especialização	5
TCC Graduação	4
Total Geral	110

Fonte: Dados da pesquisa

Grande maioria dos trabalhos refere-se a Orçamentos Participativos ocorridos em cidades do Brasil, porém podem ser encontradas notas sobre experiências em Portugal, Itália, Bolívia e Uruguai, dentre outros países não citados diretamente⁶.

Os casos mais citados nos trabalhos são os OPs de Porto Alegre (27) e Belo Horizonte (23). Este fato é proveniente, provavelmente, do pioneirismo do caso do OP da cidade do Rio Grande do Sul e das ferramentas de pesquisa utilizadas, sendo comum a comparação entre ambos.

⁶ É válido destacar que as experiências em outros países nem sempre recebem o nome de orçamento participativo, como o trabalho de Oxhorn (2010), que compara o OP de Porto Alegre com a Lei de Participação Popular na Bolívia.

De maneira geral, os trabalhos encontrados abordam questões sobre o funcionamento do OP, democracia, participação, representação, orçamentos públicos, direitos políticos e sociais, aprendizado político, poder local, cultura política e associativismo. Estas temáticas foram consideradas de extrema importância para o estudo sobre o Orçamento Participativo e serão abordadas neste trabalho.

As discussões sobre as interfaces entre lazer e OP aparecem com pouca expressividade, se comparadas aos demais debates provocados pelo tema, totalizando seis trabalhos encontrados. Somente um trabalho foi encontrado na Revista Licere e os demais achados por meio de uma busca incessante no Google Acadêmico. As outras plataformas não possuíam trabalhos que relacionavam lazer e orçamento participativo.

Paralelo a estas pesquisas, foram encontradas duas dissertações⁷ do curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em Lazer da UFMG e um artigo, apresentado no Seminário Lazer em Debate, em 2013⁸, que frente ao problema estudado abordaram o Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Soma-se aos trabalhos relativos ao OP e ao lazer uma produção que data de 1996, um capítulo escrito por Rodrigues e Guterres que é parte do livro “Políticas Públicas Setoriais de Lazer: O papel das Prefeituras”, de Marcellino (1996)⁹. Assim, esta pesquisa pretende estabelecer um diálogo, durante a discussão dos resultados encontrados, entre o Lazer no OP Regional de Belo Horizonte e os dez trabalhos citados anteriormente.

1.1 Políticas Públicas

Quando pensamos em políticas públicas é comum relacionarmos o termo ao Estado, às eleições, aos partidos políticos e também à forma de relação do Estado com a sociedade. No senso comum, isto pode acontecer devido ao distanciamento que o modelo de democracia representativa, instalado atualmente no Brasil, provoca entre a população e as decisões políticas. Mas poderiam as políticas públicas se resumir à ação do Estado, mediante a escolha de representantes escolhidos pela população? A expressão política pública, por si só, demanda tanto a compreensão de política quanto de público.

⁷ LAGES (2014); FROIS (2015).

⁸ COUTO e FROIS (2013).

⁹ RODRIGUES e GUTTERRES (1996).

De maneira simplificada, a palavra política deriva da palavra grega *polis*, que compreende tudo o que se refere à cidade; hoje ela implica na ideia de reflexão sobre a cidade e sua organização. Desta maneira, já é possível ampliar a visão inicial, uma vez que a cidade é composta por segmentos que a regulam e são regulados pela mesma, como o comércio, a família, a igreja, o trânsito, entre outros. Para Menicucci (2006), políticas são estratégias de intervenção e regulação do Estado que objetivam alcançar determinados resultados ou produzir certos efeitos, no que diz respeito a um problema ou a um setor da sociedade.

Já de acordo com Rúa, “política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 1998, p. 1). Ainda segundo a autora, a compreensão do termo público “é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem [as políticas], mas pelo seu caráter ‘imperativo’”, destacando as relações de poder do Estado para com a sociedade (RUA, 1998, p.1).

Bobbio (1998) também entende política pública a partir de sua estreita ligação com o poder, como meio para alcançar vantagens e efeitos desejados. Por vezes o termo políticas públicas faz referência à ação propriamente dita, influenciada por questões ideológicas, como para Stigger, que acredita que

quando o assunto é políticas públicas, se está falando de um determinado tipo de intervenção [...] que necessariamente, deverá trazer consigo e ter, como ponto de partida, a posição político ideológica que a norteia e que deverá estar inserida na concretização de todas as ações que vierem a ser adotadas. (STIGGER, 1998, p. 84)

As políticas públicas podem ser definidas por três dimensões, tomando emprestados os significados dessa expressão na língua inglesa. Castellani Filho (2006) entende que a primeira expressa a compreensão dela como esfera que se contrapõe à da sociedade civil e que corresponde à ordem política, ao sistema jurídico que lhe dá sustentação e às estruturas político-administrativas constitucionais do Estado (*Polity*); a segunda tem como referência a atividade ou os processos políticos, quase sempre conflituosos, que se estabelecem entre agentes na disputa eleitoral, na disputa para cargos e no atendimento de interesses (*Politics*); a terceira, por sua vez, é identificada como os próprios conteúdos da ação governamental, incluindo-se a configuração de programas e projetos e os processos de elaboração, execução e avaliação do mesmo (*Policy*).

É possível entendermos que o presente trabalho se aproxima da dimensão *Policy*, já que o OP se trata de um programa do governo, ainda que a discussão central esteja atrelada à análise de um processo de disputa para o atendimento de determinados interesses. É necessário considerar que as três dimensões se influenciam e ocorrem, muitas vezes, concomitantemente.

O campo de disputa para que um assunto ou ação entre na agenda pública pode ser definido como *policy network*, que diz respeito, segundo Frey, às “interações das diferentes instituições e grupos, tanto do executivo, do legislativo, como da sociedade, na gênese e na implementação de uma determinada ‘*policy*’” (FREY, 2000, p. 221). A participação da população nestas arenas de disputa é indispensável para a democratização do poder político no processo de decisões públicas.

A formulação de políticas públicas depende principalmente do contexto em que determinada decisão, ou não decisão,¹⁰ será tomada, o que deve considerar as características da sociedade em questão, como história, expectativas, conflitos existentes, para que seja possível atender aos direitos políticos, civis e sociais desta sociedade.

Para Marshall (1967), este conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) pode ser definido como cidadania e deve servir para garantir certa igualdade à população de uma determinada sociedade. Os direitos civis são ligados à liberdade, às igualdades perante a lei, à garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, baseando-se principalmente na liberdade individual. Segundo Carvalho, estes “são direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos” (CARVALHO, 2002, p. 9). Os direitos políticos dizem respeito ao direito de participar, direta ou indiretamente, das instituições políticas, de votar ou ser votado; dizem respeito à participação do cidadão em entidades civis e no governo da sua sociedade, de modo que se sinta ao menos representado. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade.

Já os direitos sociais são o direito mínimo ao bem-estar econômico e segurança ao direito de participar e permitem às sociedades politicamente

¹⁰Segundo Rua (1997), a não decisão não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que foi incluída na agenda política, a opção por não realizar uma intervenção também é compreendida como política.

organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. No Brasil são considerados direitos sociais, de acordo com a Constituição Federal (1998): a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

Cidadania pressupõe o estado de direito, que parte, pelo menos na teoria, da igualdade de todos perante a lei e do reconhecimento de que a pessoa humana e a sociedade são detentores inalienáveis de direitos e deveres. (DEMO, 1996, p.10)

Tomando como exemplo a Inglaterra, para Marshall (1967), o desenvolvimento da cidadania estaria ligado ao atendimento desses três direitos, numa evolução lógica em que o direito civil seria o primeiro a se consolidar, como aconteceu no século XVIII na Inglaterra; seguido dos direitos políticos desenvolvidos no século XIX e; por fim, os direitos sociais, que entram em cena a partir do século XX.

Nos primórdios da formação da sociedade brasileira, a exclusão da participação destaca-se como uma das características mais significativas. Em 1889, com a Proclamação da República, passaram a existir mecanismos que garantissem o exercício do governo às elites. Já com a Constituição de 1934, há uma aproximação da democracia liberal, com a organização de partidos políticos. A instauração da Ditadura Militar, em 1964, levou a um distanciamento total da população do poder, inibindo qualquer tipo de participação popular. Os direitos políticos passaram para o último grau de importância. Pereira (2008) afirma que, naquele momento, as decisões não eram feitas através de um consenso e sim a partir da decisão de quem detinha o poder sobre os assuntos coletivos.

Assim, a trajetória da construção da cidadania no Brasil impacta no exercício dos direitos, uma vez que a redemocratização e a Constituição de 1988 foram resultados de uma ação liberal e os direitos sociais foram tutelados pelo Estado. Sobottka afirma que no Brasil “buscou-se realizar, num curto espaço de aproximadamente uma década, a (re) introdução simultânea dos direitos civis, políticos e sociais, tarefa que, em países como a Inglaterra, levou três séculos” (SOBOTTKA, 2004, p. 96). Já Carvalho (2002), nos mostra que os principais limitantes da cidadania no Brasil são: a supervalorização do executivo, a falta de educação mais conscientizadora e a falta de participação popular.

Vivemos hoje numa democracia representativa, em que damos direito ao outro de tomar decisões sobre o que é melhor para nós e para a sociedade da qual fazemos parte. Segundo Carnoy (1990), ao eleitorado cabe o poder de decidir qual grupo de líderes (políticos) ele deseja para levar a cabo o processo de tomada de decisão. Isso gera uma percepção distorcida sobre a quem pertence a responsabilidade de assegurar a qualidade de vida da sociedade; este outro, comumente chamado de político, é que passa a responder pelas ações de regulação do governo, passa a ser dele a função de formular políticas públicas a fim de solucionar ou minimizar as demandas da população.

É preciso questionar esta democracia. Além da participação por meio de voto, há a necessidade de criação de instâncias que controlem os representantes eleitos. Bobbio afirma que

quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país, deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito do voto. (BOBBIO, 1987, p. 156)

A criação dessas instâncias deve garantir, de acordo com Amaral (2006), a aproximação e o controle permanentes da população sobre os seus representantes e sobre as instituições que influenciam o poder público.

No período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 e a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, deu-se início à disputa sobre o modelo de estado e de sociedade para o país. De um lado pretendia-se a ampliação dos direitos sociais e de cidadania garantidos pelo Estado e do outro a regulação da sociedade feita pelo mercado e com a participação mínima do Estado, o que representava, conforme avalia Sobottka (2004), a derrota do modelo da expansão dos direitos sociais.

Assim, o processo de construção democrática, no Brasil, enfrenta hoje:

um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos distintos, ligados a dois projetos políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. O marco formal desse processo é a Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil. De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado que deve se isentar progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a

sociedade civil. A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. (DAGNINO, 2004, p. 141).

Como consequência do desenvolvimento da cidadania no Brasil, com pouca representatividade participativa, é comum que os cidadãos se vejam sempre orientados por um poder maior, que lhes dá as direções para o convívio em sociedade. Desta maneira, é difícil se reconhecer como pertencente a este local, de maneira que não nos concebemos como dotados de poder para influenciar ou até mesmo tomar decisões diretas para o funcionamento do mesmo.

O distanciamento das decisões dos cidadãos é ainda reforçado pela organização do Estado, que se configura em três esferas governamentais, o Governo Federal, o Governo Estadual e o Governo Municipal. Essa organização confere ao órgão central maior autonomia e capacidade, inclusive financeira, de gerir políticas para a sociedade.

A parte do orçamento destinada aos poderes locais atinge 19,4% na Venezuela, 12,3% na república Dominicana, 9,8% na Costa Rica, 6,4% no Paraguai, 5,8% no Peru, 4,2% no Panamá. No Brasil, é com a constituição de 1988 que começamos timidamente a dar alguns passos, mas continuamos com níveis de financiamento aos municípios característicos de países pobres, inferiores aos 15% (DOWBOR, 2008, p. 10).

Daniel (1998) esclarece que, por local entende-se a esfera municipal, o lugar de exercício do poder, prefeitura e câmara municipal e as múltiplas instituições sociais a esta esfera vinculadas. Assim, para os órgãos municipais brasileiros, mais próximos à realidade local, restam poucos recursos e os mesmos não conseguem responder às expectativas locais. E, quando as decisões são tomadas nas esferas superiores, é comum que elas não correspondam às necessidades dos cidadãos, pois os territórios têm suas especificidades, que muitas vezes não são consideradas em políticas macro.

Portanto, estudos apontam para o desenvolvimento do poder local¹¹, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, que implica, portanto, alterações no administrativo e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. O poder local, para atingir seus ideais, necessita de dois instrumentos básicos, a participação comunitária e o planejamento descentralizado, mais próximo à realidade local.

¹¹ Daniel (1998); Avritzer (1999); Dowbor (2008); Teixeira (2002).

De acordo com Sampaio, Maia e Marques (2010), nas últimas décadas, há uma discussão crescente a respeito de formas de democracia que privilegiem a soberania popular. Busca-se superar a ideia de que o cidadão ordinário, não-organizado, é apático ou que não tem capacidade de intervir de maneira qualificada no sistema político, esperando que o consentimento da população seja o principal meio para a legitimação do governo.

Amaral destaca que

na década de 1980, o cenário nacional concedeu espaço para duas conquistas em relação à participação: constituiu-se um campo democrático no interior da sociedade civil formado, sobretudo, pelos movimentos populares e pelos movimentos sociais pluriclassistas, o qual desenvolveu uma cultura política de mobilização e de pressão direta para encaminhar suas demandas. A outra conquista foi a abertura de canais de participação da população em assuntos que dizem respeito à administração pública. (AMARAL, 2006, p. 159)

Assim, a participação social tornou-se, nos anos 1990, um dos princípios organizativos mais aclamados por agências nacionais e internacionais, institucionalizando-se a consulta à “sociedade civil organizada” no processo de formação de políticas públicas. Segundo Milani, "fomentar a participação dos diferentes atores políticos e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as políticas públicas são, hoje, peças essenciais nos discursos de qualquer política pública (auto) considerada progressista". (MILANI, 2008, p.552)

Para entender o que é necessário para este processo, faz-se necessário problematizar como a participação é considerada no contexto das políticas públicas. A participação pode fazer referência a diversas situações políticas, como o ato de votar, de participar de um partido político, de manifestações, de campanhas eleitorais, entre outros. Segundo Sani (1993), há pelo menos três formas de participação política. A primeira é designada com o termo *Presença*, ela é a menos intensa e é marcada por mecanismos passivos, em situações que o indivíduo não expõe qualquer contribuição pessoal. A segunda pode ser designada de *Ativação*, que é o desenvolvimento de atividades, como participação em manifestações, envolvimento em campanhas eleitorais etc. A terceira é denominada *Participação*, em seu sentido estrito, ela define as situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.

De acordo com Fernández (2010), a participação cidadã pode ser dividida em três diferentes dimensões, são elas: política, que significa facilitar e coordenar o

espaço público, dando lugar à sociedade e à cidadania; administrativa, quando diante da constatação da complexidade dos problemas, propõe-se uma ação administrativa a partir do contato com os cidadãos e de um trabalho mais horizontal e relacional; social, que abriga uma crítica ao que se prioriza, como e quem participa. Ainda segundo este autor, a população demanda novas formas de participação, mediante as quais possa ter uma relação mais direta com a gestão dos assuntos públicos.

Já segundo Sintomer; Herzbert e Röcke (2012), existem seis modelos de participação cidadã¹² que poderiam se relacionar estreitamente com os orçamentos participativos desenvolvidos em todo o mundo.

O primeiro deles é a democracia participativa, que presume a necessidade de surgimento de um quarto poder, que de fato tenha poder de decisão, ainda que sejam mantidas as decisões políticas nas mãos dos representantes eleitos.

O segundo modelo é o da democracia de proximidade, que confere à sociedade civil uma autonomia marginal, caracterizada como uma atividade deliberativa do governo representativo, de processo meramente consultivo, num modelo *top-down*, de baixo nível de mobilização e envolvimento político.

A modernização participativa é o terceiro modelo, nele a participação está associada à legitimidade de políticas públicas, sem espaço para um contra poder oriundo da sociedade civil, como na democracia participativa. Tem valor apenas consultivo.

No quarto modelo, há a participação de múltiplos atores, os cidadãos são apenas mais um desses atores, tais como as empresas. Por isso apresentam relação direta com a lógica econômica, funcionando como uma parceria participativa público privada, com projetos voltados a Organizações não Governamentais, compostas por cidadãos ativos. Neste modelo, ainda que os processos participativos tenham algum poder de decisão, estão amarrados por uma abordagem descendente, assim como na democracia de proximidade.

O modelo do desenvolvimento comunitário está voltado para uma sociedade civil com independência e tradição e que, por isso, permite a presença de gestores do desenvolvimento de projetos locais. É necessário que os mesmos

¹² Serão utilizados como referência nesta análise do OP Regional de BH.

tenham uma consciência da realidade local e de uma sociedade civil justa, para que tais projetos possam aproximar estas questões. Neste modelo não há muito espaço para uma política representativa.

Já no neocorporativismo, último modelo a ser considerado, segundo Sintomer; Herzbert e Röcke (2012), o governo visa estabelecer um amplo processo de consulta com “quem importa” e procura chegar a um consenso social, através da mediação de interesses, valores e demandas por reconhecimento de diversos segmentos da sociedade. Este modelo caracteriza-se por uma relação assimétrica do poder e pela exclusão dos cidadãos não organizados.

De acordo com Milani (2008), vários governos utilizam a ferramenta de gestão participativa, através da promoção de práticas, códigos e leis de participação social: por exemplo, as Filipinas, com o Código do Governo Local; a Bolívia, com a Lei de Participação Popular; a Cidade do México, com a Lei de Participação Cidadã; ou ainda o estado de Kerala, na Índia, com o *People's Planning Campaign*. Já o Brasil, é palco de um dos experimentos participativos mais citados na literatura, o Orçamento Participativo, que atou como elemento central nos processos de reforma democrática do Estado, desde a Constituição de 1988.

1.2 Orçamento participativo

Não há um consenso entre aqueles que estudam o orçamento participativo (OP) quanto a sua definição. Porém, é unânime que o OP seja um processo que pressupõe a participação de cidadãos não eleitos em decisões políticas relativas à alocação de recursos.

A cidade precursora da implantação do Orçamento Participativo foi Porto Alegre, no ano de 1989. O contexto em que a cidade se encontrava divergia de várias outras cidades e propriamente de Porto Alegre, em anos anteriores. Entretanto, o pioneirismo desta experiência é questionado por Souza (2000), que destaca outras experiências que ocorreram em 1970, mas que, pelas condições do contexto político do momento, tiveram pouca visibilidade.

Nos anos da década de 80, o Brasil apresentava uma grande disparidade de distribuição de renda e, como apresentado anteriormente, esta época foi marcada pela transição da ditadura para uma dada democracia. Esperava-se

que, com a Carta Magna de 1988, fossem ampliados os direitos e a participação dos cidadãos nas decisões públicas.

Os municípios brasileiros se encontravam num contexto em que ocorria o fervilhar da participação direta das organizações sociais representativas. Tratava-se do momento da “reconquista da autonomia municipal, institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, a elevação das receitas e a descentralização político-administrativa” (AZEVEDO; GUIA, 2005, p. 77).

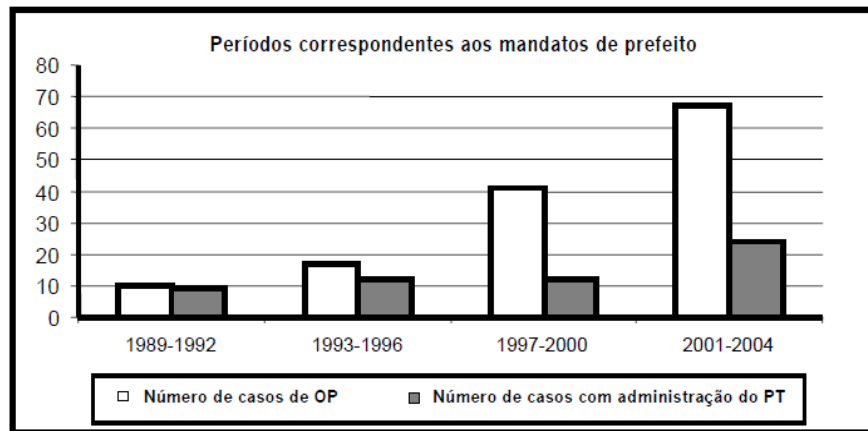
Nas eleições de 1988, foram eleitos em vários municípios muitos partidos considerados de esquerda, portadores de projetos que anunciavam a ampliação dos direitos sociais. Este foi o caso de Porto Alegre, em que a chamada Frente Popular assumiu o poder, representada pelo então Prefeito Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT). Nesta cidade os movimentos sociais estavam entre os mais importantes do Brasil.

Neste contexto, o Partido dos Trabalhadores percebeu no Orçamento Participativo uma oportunidade de mostrar o diferencial do seu estilo de governo aos demais partidos. Sintomer; Herzbert e Röcke (2010) afirmam que o movimento que culminou na criação do OP em Porto Alegre se deu tanto através de um direcionamento dos gestores do topo da administração para a base, quanto da base em direção à hierarquia administrativa, resultado de iniciativas específicas da sociedade civil, ao exigir mais capacidade compartilhada de decisão.

No início, a adoção do orçamento participativo estava intimamente ligada ao PT. Segundo Wampler, “100% dos governos do PT em grandes municípios adotaram o OP entre 1989 e 2004”, porém, “por volta de 2001, praticamente dois terços das novas adoções do OP ocorriam em cidades que não eram administradas pelo PT” (WAMPLER, 2008, p. 67), como demonstra o Gráfico 1.

Segundo Sintomer; Herzbert e Röcke (2012, p. 78), “a ideia básica [do orçamento participativo] era associar o cidadão comum à alocação de dinheiro público, com poder direto de decisão no nível local, poder de co-decisão em nível municipal e capacidade de controle em todos os níveis”.

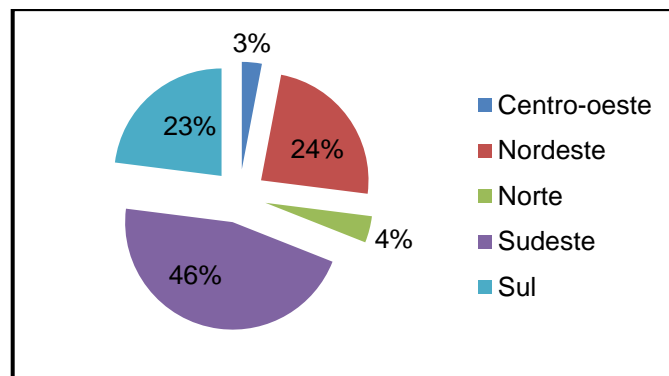
**Gráfico 1 - Adoção do Orçamento Participativo, 1989 -2004
Municípios com mais de 100.000 habitantes**



Fonte: Wampler (2008)

Após esta primeira experiência, outras cidades do Brasil adotaram o Orçamento Participativo. Um estudo realizado por Ribeiro e Grazia (2013) apresenta a distribuição das experiências de orçamento participativo no Brasil, com o recorte temporal de 1997 a 2000. O estudo aponta que as regiões que têm o orçamento participativo em maior número de municípios são respectivamente: sudeste, sul, nordeste, norte e centro-oeste.

Gráfico 2 - Percentagem de municípios com OP por região do Brasil.



Fonte: Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2012)

Já numa pesquisa realizada pela Rede Brasileira de Orçamento Participativo (2013) foi constatado que no Brasil 353 municípios têm experiência ou programa de orçamento participativo. A pesquisa aponta ainda que as principais potencialidades desta ferramenta, destacadas em suas diferentes execuções são: capacidade de promover discussões intersetoriais dentro do governo e da sociedade

civil, capacidade de promover o diálogo entre a gestão pública e a sociedade civil e de ser um canal permanente de contato entre elas. Já as principais limitações encontradas são: dificuldades financeiras e operacionais para o cumprimento dos compromissos; visões fragmentadas da cidade, gerando demandas pontuais e localizadas; incompreensão da sociedade quanto à importância deste canal de participação; cooptação de lideranças; descontinuidade da política pública devido à rotatividade dos segmentos públicos administrativos; formato político assistencialista; demorado processo de conscientização e divisão da sociedade em variadas frentes de luta, dificultando a construção do consenso.

Para Avritzer (2002a), as potencialidades do OP são mais amplas do que as expostas anteriormente. O autor considera que o OP é uma política responsável por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras e propicia maior controle pela população das deliberações e investimento públicos, inclusive durante a execução dos mesmos, característica incomum em outros mecanismos participativos. Além disso, o OP atua na tentativa de reduzir irregularidades e fazer com que os órgãos administrativos se adaptem à participação da população, inclusive nas questões técnicas. Outro traço característico dos Orçamentos Participativos se dá na possível formação de uma cultura política. Carlos (2006) aponta que, ainda que esta não seja uma relação direta, por depender dos arranjos políticos, histórico políticos e associativistas dos envolvidos, entre outros, esta é uma potencialidade dessa ferramenta.

O Orçamento Participativo passa então a ser visto pela administração como elemento crucial na transformação das relações Estado-sociedade: a participação da população organizada no processo de planejamento do investimento municipal permitiria maior transparência à ação governamental, ao mesmo tempo em que contribuiria para a constituição de novos sujeitos políticos. Dessa forma, seria possível superar a consciência clientelística vigente nos dois polos da relação Estado-sociedade. (LARANJEIRA, 1996, p. 131)

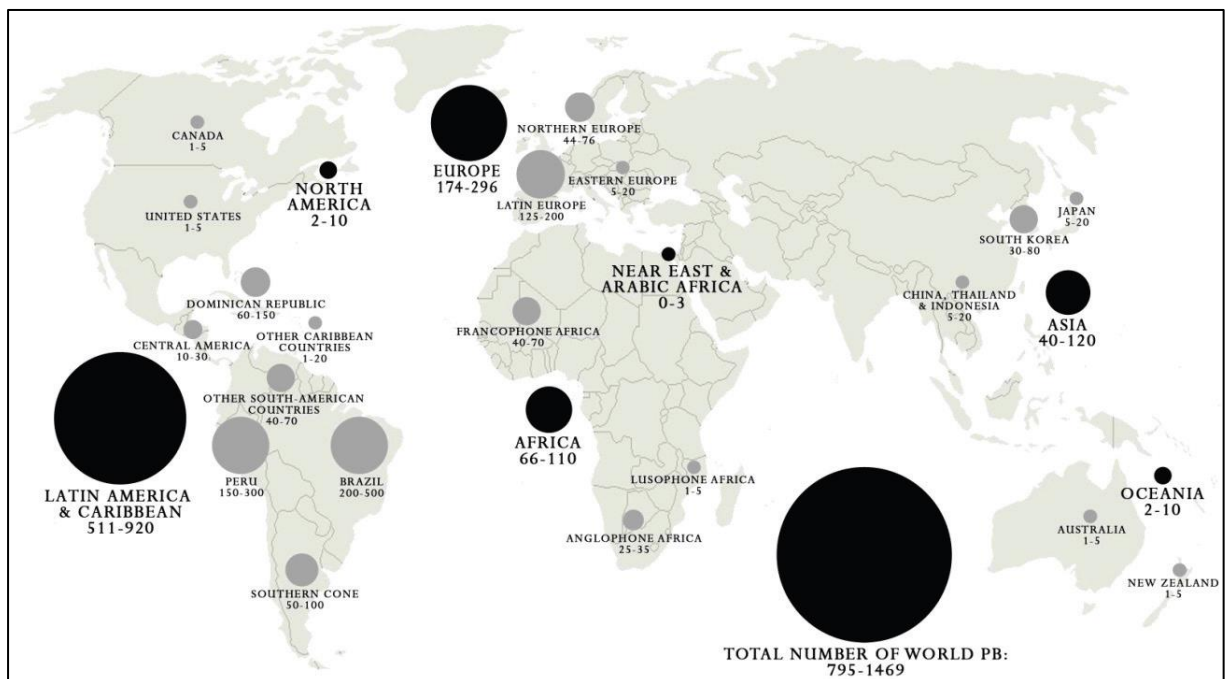
Rodrigues considera que O OP “é altamente positivo para a valorização do ‘poder local’ e que aponta para uma forma participativa de gestão das políticas públicas e de criação de um novo tipo de Estado” (RODRIGUES, 2011, p. 80).

Além de grande repercussão nacional, a experiência do Orçamento Participativo pôde ser percebida em vários locais do mundo, principalmente América Latina e Europa, mesmo não sendo possível reconhecer práticas idênticas àquelas relacionadas ao OP de Porto Alegre, pois cada localidade apresenta suas

peculiaridades, com diferenças significativas nos processos de implantação, gestão, recursos, dentre outros.

Nos anos 2000, a América Latina contava com o maior número de OPs (Figura1), caracterizado neste contexto como um poderoso instrumento de redistribuição da riqueza em favor dos pobres, ainda que sejam perceptíveis inúmeras falsas experiências de orçamento participativo.

Figura 1 - Orçamento Participativo no mundo



Fonte: Sintomer; Herzbert e Röcke (2012)

Sintomer; Herzbert e Röcke (2012) consideram que as adaptações europeias do OP que mais se aproximam de Porto Alegre estão principalmente na Espanha e na Itália. Várias são as divergências e congruências nas adoções do orçamento participativo na Europa. A grosso modo, são percebidas experiências que têm por objetivo mobilizar cidadãos e promover a boa governança local, caracterizadas por uma demanda de maior transparência. Outra característica comum aos orçamentos participativos nessa região é que a maioria deles envolve projetos piloto com financiamento internacional e são descontinuados quando o apoio é interrompido.

1.2.1 Orçamento Participativo em Belo Horizonte

Em Belo Horizonte, as tentativas de gestão participativa também tiveram marco inicial nos anos 1990, mais especificamente no governo de Patrus Ananias (1992-1996), prefeito que ficou conhecido por seus traços de governo popular. A partir de então, puderam ser reconhecidas algumas políticas do governo assumidamente responsáveis por proporcionar a participação cidadã. Segundo a administração de Belo Horizonte (2014a), “há quase duas décadas, o Orçamento Participativo, as Conferências, os Fóruns, as Audiências Públicas, os Conselhos de Escolas, as Assembleias e outros canais têm contribuído para melhorar a vida das pessoas”.

Para isso, o governo conta com segmentos administrativos responsáveis por proporcionar o que eles chamam de participação cidadã. O principal deles é a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (SMAGC)¹³, que compõe a Secretaria Municipal de Governo. Os principais mecanismos, ou instâncias participativas desta secretaria, são o Planejamento Participativo Regionalizado, os Colegiados, a Mobilização Social, o Plano Diretor e o Orçamento Participativo. A criação destas instâncias, ditas participativas, podem contribuir para a aproximação do ideal de exercício de democracia previsto por Bobbio (1987), ou seja, aquele em que os cidadãos têm muitas possibilidades de participar das decisões, tanto macro quanto micro, das comunidades em que vive.

O Planejamento Participativo Regionalizado (PPR) visa buscar de maneira compartilhada, o desenvolvimento de cada regional da cidade, através do estabelecimento de quatro ciclos: sensibilização e apresentação do PPR, formulação de propostas para o território, diálogos com o prefeito e avaliação das propostas. Os Colegiados são órgãos de participação social, como: Conselhos, Comitês, Juntas, Câmaras, Fóruns, Comissões, Grupos de Trabalho, entre outros. A Mobilização Social visa difundir as políticas públicas setoriais e estimular a corresponsabilidade da sociedade nas ações da administração pública, como a mobilização de educação no trânsito, de segurança alimentar, de saúde, dentre outros. O Plano Diretor, obrigatório para todas as cidades que possuam mais de vinte mil habitantes, conforme a PBH (2014a), foi elaborado em conjunto com vereadores e

¹³ Veja o organograma da Prefeitura de Belo Horizonte nos anexos deste trabalho.

representantes da sociedade, por meio de conselhos gestores, traçando as diretrizes do município para áreas básicas.

Em Belo Horizonte, conforme Kingeski (2014), o surgimento do Orçamento Participativo ocorreu com base em movimentos sociais e a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores à gestão municipal, sob o governo de Patrus Ananias, em 1993. Hoje, governada pelo Partido Social Brasileiro, representado pelo Prefeito Márcio Lacerda, a cidade continua a desenvolver o OP como uma das ferramentas de gestão, mesmo não sendo este partido responsável pela sua introdução na história da gestão da cidade.

O OP em BH tem por objetivo propiciar uma forma de administrar o município, ao envolver os cidadãos na definição das obras e investimentos a serem realizados na cidade. De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte (2014b), ele é dividido em Orçamento Participativo Regional, da Habitação e Digital.

O Orçamento Participativo Regional destina-se à definição dos investimentos em cada uma das nove regiões administrativas da cidade. A cada dois anos, os moradores se reúnem nos bairros e em assembleias regionais para escolherem, através do voto, as obras que estão diretamente relacionadas aos seus interesses e que deverão ser executadas pela Prefeitura. O Orçamento Participativo da Habitação possibilita à população decidir como devem ser aplicados os recursos destinados à construção de moradias. O OP Digital foi criado em 2006, para que os cidadãos pudessem escolher, também pela internet, obras a serem executadas na cidade.

Para este trabalho, somente o OP Regional foi o investigado, devido a suas características de funcionamento que, *a priori*, parecem proporcionar maiores possibilidades de participação e devido aos tipos de demandas definidas para a alocação de recursos.

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, como um órgão público, passa por várias reformas administrativas que podem auxiliar, ou não, na execução de políticas públicas. No que se refere diretamente à execução do orçamento participativo de Belo Horizonte, foi criada em 2011 a Secretaria Municipal de Gestão Compartilhada (SMAGC) e, através do Decreto 15.539, de 15 de abril de 2014, foi estruturada nas seguintes gerências: Gerência de Participação Social; Gerência de Colegiados; Gerência de Planejamento e Análise de Informações e Gerência de Coordenação do Orçamento Participativo (GCOP).

A GCOP, por sua vez, é estruturada nas seguintes gerências: Gerência de Planejamento do Orçamento Participativo; Gerência de Acompanhamento Regional do Orçamento Participativo; Gerência de Gestão de Empreendimentos; Gerência de Projetos e Informações; Gerência de Dados e Monitoramento do Orçamento Participativo; Gerência de Suporte à Coordenação do Orçamento Participativo e 9 Gerências Regionais de Orçamento Participativo.

Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte (2014b), o Orçamento Participativo possui três diretrizes básicas: a participação cidadã, que prevê maior poder de decisão aos cidadãos; a política setorial, cuja finalidade é priorizar o interesse social e a política territorial, voltada para priorizar os bairros e vilas mais carentes de infraestrutura.

1.3 Políticas Públicas de Lazer em Belo Horizonte

O conceito de lazer perpassa a análise de um processo histórico e temporal, uma vez que ele sofre influências diretas e indiretas da estrutura social vigente. Assim foram, e ainda são, dados ao lazer diversos significados e sinônimos que contribuem para a definição nada estável deste termo. A abordagem do conceito de lazer que mais se aproxima das aspirações deste trabalho é a de Gomes, para quem lazer é considerado “uma dimensão da cultura construída socialmente, em nosso contexto, a partir de quatro elementos inter-relacionados: tempo, espaço/lugar, manifestações e ações” (GOMES, 2004, p. 5).

O elemento tempo apresenta mudanças históricas importantes a serem consideradas, como a definição do que seria tempo disponível. O termo tempo não pode ser considerado de maneira isolada para a definição de lazer.

É necessário pensar um tempo no qual a população possa usufruir atividades que lhes ajudem a desenvolver sua criticidade, um gosto estético e senso ético que supere os padrões estereotipados e veiculados pela sociedade de consumo (AMARAL, 2006 p. 170).

O elemento espaço/lugar tem sido considerado a partir da democratização e da apropriação deste, uma vez que o espaço, por si só, não é capaz de estabelecer o lazer. A correlação direta entre os elementos tempo e espaço é descrita por Lefebvre, que afirma que “o espaço envolve o tempo... Através do espaço, um tempo social se produz e reproduz; mas esse tempo social se

reintroduz com seus traços e determinações: repetições, ritmos, ciclos, atividades” (LEFEBVRE, 2006, p. 265). As manifestações, muitas vezes concebidas como manifestações culturais, não podem ser consideradas, em sua totalidade, lazer. Isso porque o lazer é uma manifestação cultural, o inverso não procede.

Estes elementos se influenciam e têm como principal elo as ações e atitudes, caracterizadas pelo tipo de relação verificada entre o sujeito e a experiência vivida. Faz-se necessário explanar ainda a ideia da subjetividade ligada ao lazer, pois a percepção sobre o que representa lazer varia de um indivíduo para o outro. Marcellino (2006) já alertava que aquilo que pode ser altamente prazeroso para determinada pessoa, não raro significa tédio ou desconforto para outro indivíduo.

Neste trabalho, a definição do lazer foi considerada a partir do diálogo entre sua construção teórica e acadêmica e a percepção de seu significado para os sujeitos envolvidos, a fim de aproximar a realidade contextual do objeto de pesquisa.

Na Constituição de 1988, o lazer foi reconhecido legalmente como direito social, sendo colocado no mesmo patamar de outros direitos historicamente muito demandados pela população, como educação, moradia, transporte e segurança. O direito ao lazer é garantido pelo art. 6 da Constituição Federal, que afirma que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Já o artigo 217, inciso IV parágrafo 3º, diz que “é dever do Estado fomentar práticas esportivas formais como direito de cada um, incentivando o Lazer como forma de promoção social”. Tais apontamentos levam ao entendimento de que mesmo que já existissem ações de lazer, ele passou a ser um dever do Estado e direito de todo cidadão. Menicucci (2006) pondera que ainda que, diferentes dos outros direitos, embora não tenham sido definidos princípios, diretrizes, objetivos, mecanismos e regras institucionais que deveriam orientar o direito ao lazer, esse entrou em pauta nas discussões sociais. Assim, políticas públicas de esporte e lazer estão sendo desenvolvidas pelos órgãos de regência pública, como o Governo Federal, o Estadual e as Prefeituras.

Em Belo Horizonte, o lazer aparece como um dos objetivos prioritários do Município, como previsto no Art. 3, inciso VI da Lei Orgânica, que discorre sobre a prioridade no atendimento às demandas da sociedade civil, como lazer, educação saúde, moradia, transporte, abastecimento e assistência social. Já o Art. 174

apresenta que “o Município apoiará e incentivará o lazer e o reconhecerá como forma de promoção social” (BELO HORIZONTE, 1990, p.52). No Art. 39 do Plano Diretor de Belo Horizonte, são apresentadas as diretrizes da política de lazer:

- I - incentivar a prática esportiva e recreativa, propiciando aos munícipes condições de recuperação psicossomática e de desenvolvimento pessoal e social;
- II - promover a distribuição espacial de recursos, serviços e equipamentos, segundo critérios de contingente populacional, objetivando a implantação de estádios municipais e de áreas multifuncionais para esporte e lazer;
- III - promover a acessibilidade aos equipamentos e às formas de esporte e lazer, mediante oferta de rede física adequada;
- IV - promover ações que tenham por objetivo consolidar a Região da Pampulha e a serra do Curral como complexo recreativo e de turismo ecológico;
- V - promover competições olímpicas de caráter internacional;
- VI - incentivar a prática do esporte olímpico nas escolas municipais;
- VII - orientar a população para a prática de atividades em áreas verdes, parques, praças e áreas livres;
- VIII - manter sistema de animação esportiva, por meio de calendário de eventos e da instalação de novas atividades permanentes;
- IX - estimular a prática de jogos tradicionais populares;
- X - buscar a implantação de campos de futebol e áreas de lazer em todas as regiões do Município. (BELO HORIZONTE, 1996, p.22)

Entretanto, estudos concluíram que “a ação do poder público está longe de democratizar o acesso, principalmente quanto ao número de cidadãos envolvidos em seus programas”, notando ainda “um grave descompasso teórico, que acaba por reduzir a abrangência e principalmente as potencialidades pedagógicas das manifestações culturais do lazer” (MELLO, 2001, p. 80). Assim, o ideal, em termos de estratégia de ação e conforme orienta Marcellino (2002), seria o estabelecimento de políticas públicas, reunindo os setores público, governamental e não governamental, corporativo e privado, na busca do enfrentamento da situação das questões de lazer, que procurassem assegurar a toda a população o direito constitucional do acesso ao lazer.

De acordo com Starepravo *et. al.*,

compreender que as políticas públicas de esporte e lazer estão circunscritas a garantia do acesso aos direitos sociais, que estão arranjadas como políticas setoriais, não dão conta de entender a complexidade do processo de formulação e implementação dessas. (STAREPRAVO *et. al.*, 2011, p. 240)

Faz-se necessário entender o lazer em seu caráter multifacetado, compreendendo que ele pode ser destacado em várias dimensões políticas, como

na discussão sobre o esporte, a cultura, os espaços públicos, a educação e o transporte, superando a visão setorializada de planejamento dessas ações.

Outra barreira para a formulação de políticas públicas de lazer pode ser observada na ausência na maioria dos partidos políticos, de um debate qualificado, relativo ao processo de democratização do lazer. Linhares *et. al.* (2008) acredita que essa fragilidade exprime uma dificuldade em romper com as práticas pautadas por baixa ou nenhuma participação popular.

No processo de definições públicas relacionadas ao lazer, é indispensável a participação popular para a garantia de ações condizentes com a demanda do público alvo que se deseja beneficiar. Para atingir essa meta, segundo Zingoni (2003), existem princípios básicos para a gestão participativa do lazer: descentralização, territorialização, foco na comunidade local, gestão comunitária em rede. Porém, o que se observa é uma cultura burocrática, cristalizada nas administrações públicas do lazer e que apresenta características comuns, como o discurso puramente técnico, o estilo centralizador de governar e a sobreposição da condição econômica à social.

Para Amaral (2006), para o estabelecimento de políticas públicas de lazer num modelo participativo deverá ocorrer uma mudança conceitual e prática, liberando essas de estarem vinculadas, majoritariamente, a um único interesse e a uma perspectiva política assistencialista. Entretanto, um modelo participativo exige mecanismos de participação eficientes e, considerando as políticas voltadas para o lazer, é necessário ainda eliminar o distanciamento entre as reais demandas da sociedade e as percepções e decisões dos responsáveis pela formulação de políticas públicas de lazer, quando não há mecanismos de participação ou estes são insuficientes.

A partir do entendimento do orçamento participativo como uma ferramenta consolidada e de referência para a participação da população de Belo Horizonte e da necessidade de instâncias participativas para a formulação de políticas públicas de lazer, objetivou-se, nesta pesquisa, analisar o OP Regional como possibilidade de instrumento para solução das demandas de lazer provenientes da população participante.

É válido destacar que as demandas definidas pelo Orçamento Participativo são divididas pela Prefeitura de Belo Horizonte por áreas temáticas: cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura, meio-ambiente, saúde, social,

urbanização de vila e planejamento urbano, não havendo uma temática exclusiva de lazer classificada pela PBH. Assim, a pesquisa em questão se valeu de todas as demandas eleitas no OP de 1994 a 2013/2014 e todas as demandas solicitadas no OP 2013/2014, procurando encontrar e analisar aquelas que se referem ao lazer.

Seria o Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte uma ferramenta participativa para a definição de demandas públicas relacionadas ao lazer?

1.4 Análise da metodologia do OP Regional de Belo Horizonte

O Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte, criado em 1993, segundo Patrus Ananias, tinha como objetivo “enfrentar os graves problemas sociais da cidade e racionalizar os gastos públicos pela elaboração do orçamento municipal de forma participativa e regionalizada, a partir da vontade popular” (BELO HORIZONTE, s/d).

Para tanto, o governo municipal traçou alguns objetivos que, uma vez alcançados, conseguiriam atingir o objetivo principal, são eles:

- Garantir o exercício ativo da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas;
- Garantir o redirecionamento do governo municipal para a inversão de prioridades, através do atendimento das necessidades sociais básicas e de procedimentos democráticos;
- Valorizar e envolver, nas decisões públicas, as entidades organizadas de Belo Horizonte, como Associações de Moradores, Sindicatos, Grupos Culturais e de Jovens, Comissões e Conselhos Setoriais (Saúde, Educação, Meio Ambiente e outros);
- Envolver o maior número de pessoas, de forma direta e indireta, na discussão de prioridades de investimento para o município;
- Democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da Prefeitura, especialmente as relações entre despesas e receitas e os processos de elaboração de projetos e execução de obras;
- Garantir o direito à informação ampla sobre a Administração Pública, concebido como um direito social básico. (BELO HORIZONTE, s/d)

Ao conquistar tais aspirações, esta ferramenta de gestão poderia ser considerada democrática. Portanto, este trabalho se propôs a entender o OP, suas possibilidades participativas e interfaces com o lazer.

Assim o Orçamento Participativo, substituiria as práticas institucionalizadas que beneficiam grupos específicos, principalmente aqueles com maiores poderes econômicos, por uma arena de discussão em que todos os grupos

interessados pudessem discutir temas a partir de regras claras e transparentes. (AZEVEDO; AVRITZER, 1994)

A PBH criou e por muitas vezes modificou a metodologia do Orçamento Participativo Regional, para se chegar à configuração atual. Mas o desenho dessa política permite e garante a participação? Suas modificações estruturais auxiliam no alcance de seus objetivos? De acordo com Azevedo e Avritzer (1994), a dinâmica do OP possui uma potencialidade educativa enorme, oportunizando ganhos em várias dimensões da cidadania.

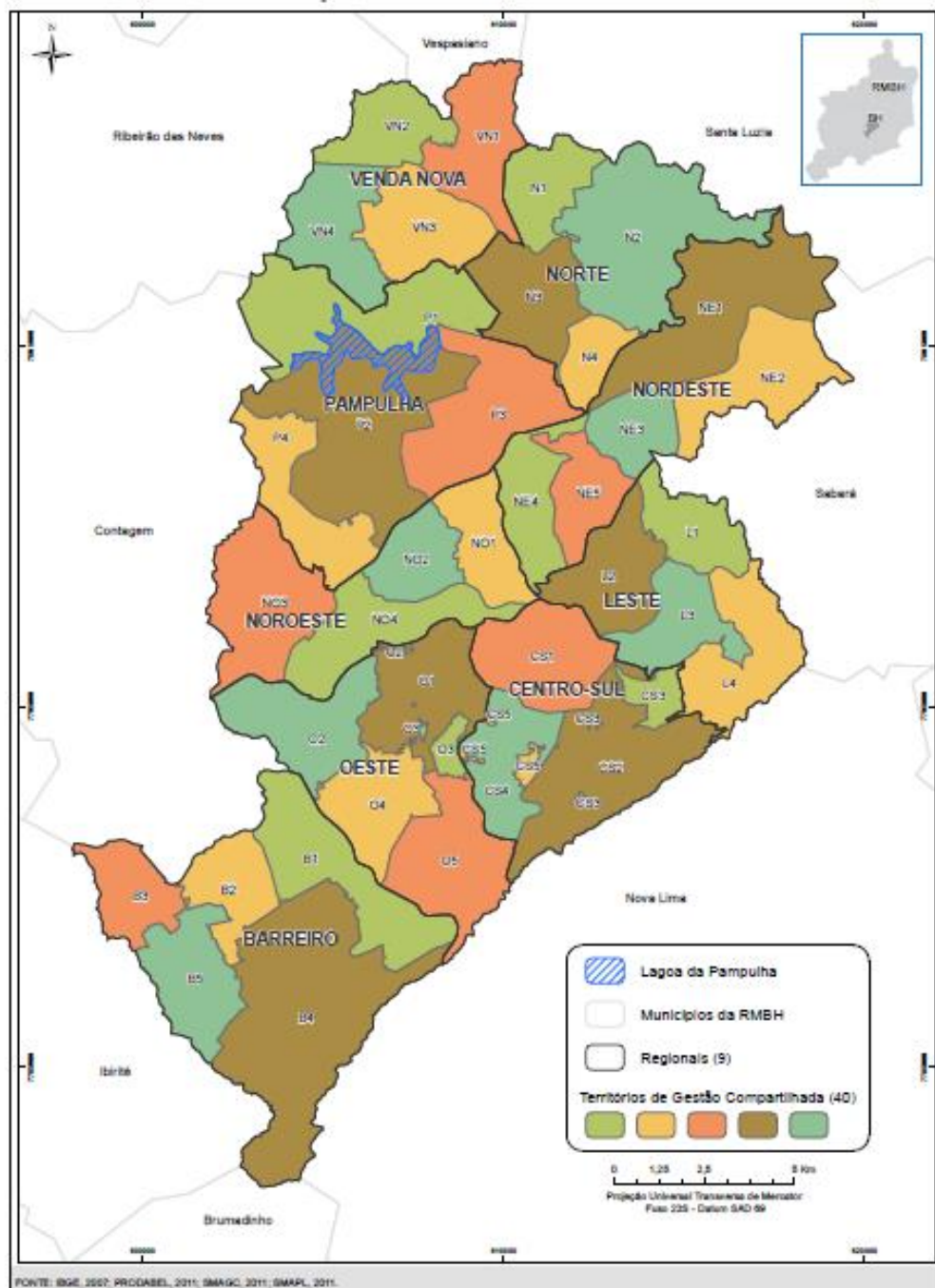
Ckagnazaroff (2004) aponta a participação como uma das ferramentas de gestão social, destacando a necessidade do cidadão de saber como, onde e quando participar, sendo indispensável a disponibilidade de um conjunto de mecanismos institucionais para facilitar a participação, considerando seus principais objetivos: a democratização, a emancipação e o empoderamento.

Para entender melhor estas questões serão apresentadas as configurações atuais do OP Regional e, em seguida, as modificações realizadas na metodologia, desde 1994, com as principais alterações em cada edição, que culminaram na caracterização atual deste instrumento de gestão.

1.4.1 Configurações atuais do OP Regional

Belo Horizonte é dividida em 9 regionais, 80 Unidades de Planejamento, que são subdivisões regionais para distribuição de recursos do OP, e 40 Territórios de Gestão Compartilhada (TGCs), conforme apresentado na figura 2, que são recortes de áreas homogêneas, no que diz respeito a critérios socioeconômicos, de infraestrutura e de característica de espaço urbano, que servem de referência institucional e territorial para articular a discussão do planejamento.

Figura 2 - Territórios de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte



Fonte: PBH (2014c)

Em Belo Horizonte, o orçamento participativo tem frequência bianual e se inicia com uma solenidade de Abertura, com a presença dos membros administrativos da prefeitura, responsáveis pelo processo, e da comunidade, a maior parte deles já envolvida no processo e indicados pela PBH.

Figura 3 - Fluxograma do Orçamento Participativo Regional



Fonte: PBH (2014c)

Operacionalmente todo o processo do OP é Dividido em sete etapas, conforme descreve o fluxograma apresentado anteriormente: Abertura Regional; Primeira Rodada, que conta com reuniões nos bairros, triagem de demandas, troca de formulários de demanda e parecer técnico; Segunda Rodada, composta pelas reuniões de território de gestão compartilhada e as vistorias técnicas; Caravana de Prioridades; Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias; Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias; Monitoramento de execução dos empreendimentos pela COMFORÇA.

Nas Aberturas Regionais é realizada a apresentação do OP, com as suas diretrizes, metodologia, calendário da rodada e valor dos recursos financeiros aprovados para cada Território de Gestão Compartilhada (TGC) e estabelecido pela Prefeitura de Belo Horizonte, além disso, é feita a distribuição dos formulários de solicitação de demandas e indicação dos delegados. Cada 25 presentes do mesmo bairro, na Abertura Regional, permite que o bairro tenha o direito a indicar um delegado.

Na 1ª rodada, as reuniões de bairro são organizadas pela comunidade, para definir as três demandas prioritárias da localidade para o preenchimento do formulário de demanda, com no mínimo 20 assinaturas. As demandas solicitadas deverão obedecer a uma série de regras específicas para cada edição do OP, além de seguir as diretrizes do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo, do Código de Posturas, dos Planos Globais e Específicos (PGE), dos Planos de Regularização Urbanística (PRU)¹⁴.

Na triagem, os formulários de solicitação de demandas são avaliados por técnicos da PBH, de acordo com as diretrizes do OP, legislações vigentes e diretrizes temáticas, que são direcionamentos criados pelas secretarias da PBH responsáveis por cada tema, como exemplo: as demandas de saúde devem seguir as diretrizes apresentadas pela Secretaria Municipal de Saúde. Três demandas por bairro são apresentadas por ordem de prioridade, porém as duas últimas serão analisadas somente no caso de a primeira não ser aprovada. Se houver algum impedimento técnico ou legal, a comunidade deve preencher um novo formulário de substituição de demanda. As secretarias/órgãos da PBH são responsáveis pela emissão de parecer técnico das demandas.

¹⁴ Essas regras e diretrizes serão discutidas adiante.

Na Segunda Rodada, nas reuniões dos Territórios de Gestão Compartilhada, ocorre a pré-seleção de 25 demandas por regional. A mobilização desta etapa também é feita pela população. A definição é feita por meio de votação, considerando o peso por área prioritária¹⁵ e nestas reuniões também são escolhidos os delegados, que irão participar do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, de acordo com o número definido na primeira rodada.

Para que o TGC tenha pelo menos um empreendimento aprovado, dentro de sua cota de recurso, é exigida uma presença mínima da sua população, conforme o último senso demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A tabela 2 exemplifica essa divisão de recursos, de acordo com os critérios aqui explicitados. É necessário que 0,3% da população do TGC compareça à reunião para que o território conte com a totalidade de recurso a ele destinado, o comparecimento abaixo da cota mínima leva a uma diminuição proporcional dos recursos. Os recursos “liberados” por este processo são redistribuídos proporcionalmente aos demais TGCs.

Tabela 2 - Exemplo de Relação da composição dos bairros por Regional, Território de Gestão Compartilhada, recursos e presença mínima – OP

REGIONAL NORDESTE						
TGC	Bairros e vilas - Nordeste	População do TGC	Nº de vilas	Presença mínima (0,3% pop. total) OP 2015/2016	* Nº de demandas da 2ª Rodada	Recurso
NE1	Acaiaca, Antônio Ribeiro de Abreu, Beija Flor, Beira-Linha, Belmonte, Boa Esperança, Capitão Eduardo, Conjunto Capitão Eduardo, Conjunto Paulo VI, Dom Silvério, Grotinha, Nazaré, Ouro Minas, Paulo VI, Ribeiro de Abreu (parte), São Gabriel (parte), Três Marias, Vila Esplanada, Vila Ouro Minas, Vila São Dimas, Vila São Gabriel, Vila São Gabriel Jacuí e Vista do Sol	78.485	13	235	8	R\$ 7.905.035,00
NE2	Bela Vitória, Goiânia, Guanabara, Jardim Vitória, Mirtes, Morro dos Macacos, Pousada Santo Antônio, São Benedito, Vila da Luz, Vila Maria e Vitória	40.573	6	122	4	R\$ 3.503.144,00
NE3	Andiroba, Dom Joaquim, Eymard, Fernão Dias, Ipê, Maria Goretti, Penha, Pirajá, São Marcos, São Paulo e Vila São Paulo	43.425	2	130	4	R\$ 2.933.702,00
NE4	Cachoeirinha, Canadá, Colégio Batista (parte), Concórdia, Lagoinha (parte), Maria Virgínia, Renascença, Santa Cruz, São Cristóvão (parte), São Sebastião, Tiradentes, Vila da Paz, Vila do Pombal, Vila Inestan e Vila Nova Cachoeirinha IV	63.802	6	191	6	R\$ 2.674.766,00
NE5	Cidade Nova, Graça, Ipiranga, Nova Floresta, Palmares, Silveira, União, Vila de Sá e Vila Ipiranga	64.068	2	192	3	R\$ 1.757.652,00
Total Regional		290.353	29	870	25	R\$ 18.774.299,00

Fonte: BH (2014c)

¹⁵ A ser discutido posteriormente.

Para a escolha de delegados é considerada a quantidade de presentes na reunião do TGC. Servidores municipais em cargos comissionados não podem ser eleitos delegados.

As 25 demandas pré-selecionadas são analisadas por técnicos da prefeitura, que estimam o valor de custo considerando a complexidade dos serviços necessários. Para a realização das vistorias técnicas são constituídas Comissões de Vistorias Técnicas por Regional (CVTR), compostas de técnicos da Superintendência de Desenvolvimento da Capital (SUDECAP), da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), técnico indicado pela regional da Gerência de Manutenção e o gerente regional do orçamento participativo, acompanhados pelos delegados, que são entendidos como a liderança que solicitou a demanda. A planilha de custo elaborada pela CVTR é distribuída para os delegados na caravana de prioridades. Na caravana de prioridades por regional, os delegados eleitos visitam as 25 demandas pré-selecionadas para conhecer e entender cada solicitação.

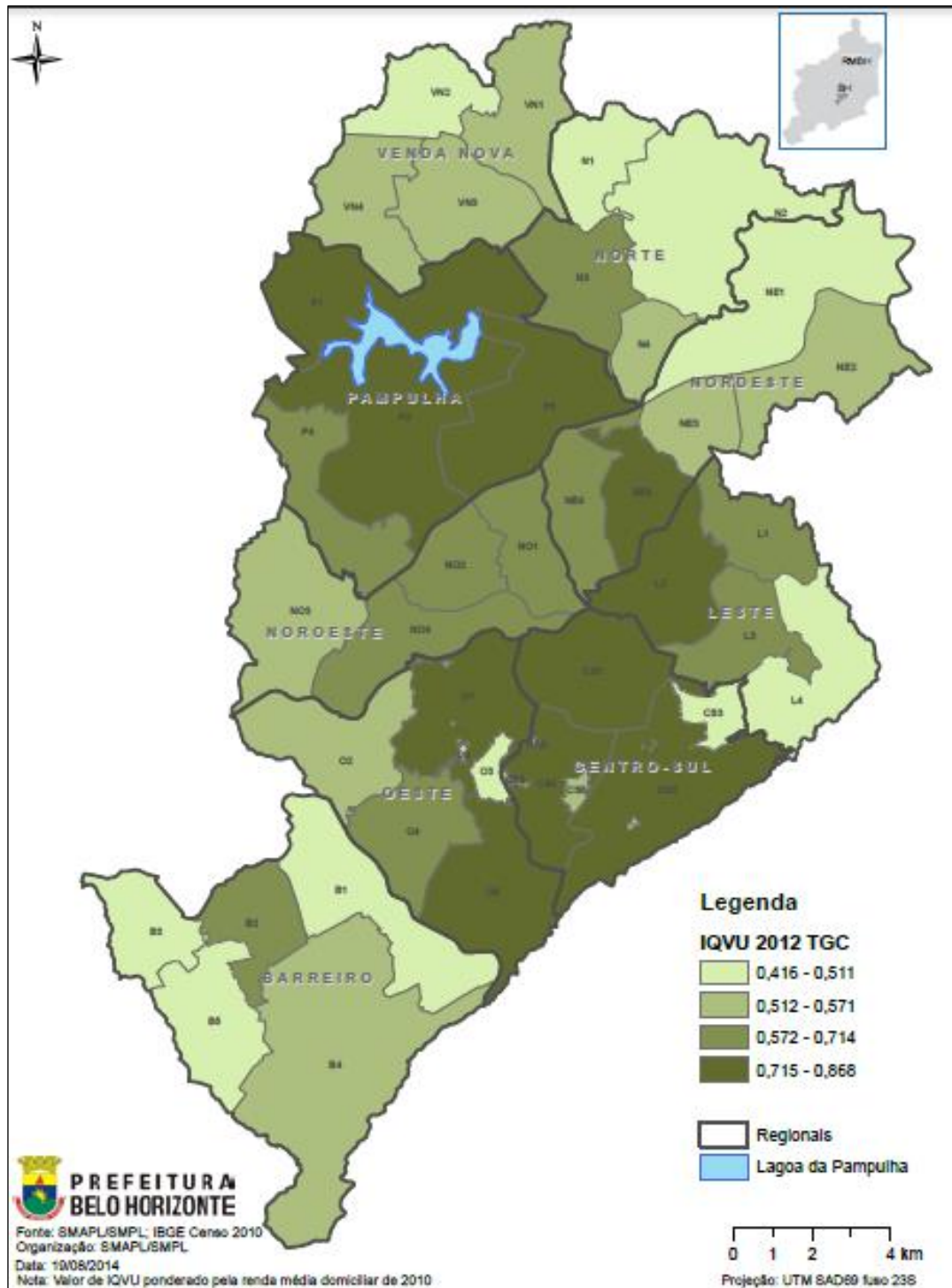
Participam do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias os delegados pré-eleitos, que terão direito a voto e observadores, sem direito a voto. As demandas são discutidas a partir da apresentação pelas lideranças. Cada delegado poderá votar em até três demandas por Território de Gestão Compartilhada, que serão colocadas em ordem crescente, de acordo com o número de votos e eleitas as 14 demandas mais bem votadas, que farão parte do Plano de Empreendimentos do OP.

Ainda no Fórum supracitado são eleitas as pessoas da comunidade que farão parte da COMFORÇA. Estes membros se responsabilizam por acompanhar e fiscalizar o cronograma dos empreendimentos aprovados, a execução orçamentária, os gastos e a prestação de contas. A composição desta comissão é proporcional ao número de delegados presentes. Esta função não é remunerada. Servidores municipais, ocupantes de cargos comissionados, não podem se eleger membros da COMFORÇA.

Hoje o OP Regional utiliza sete instrumentos de planejamento para definir a alocação de recursos, divisão de territórios e prioridades territoriais, são eles: as Unidades de Planejamento; os Territórios de Gestão Compartilhada, do qual falamos anteriormente; o Índice de Qualidade de Vida Urbana; o Plano Global Específico; as

Áreas Prioritárias para Inclusão Urbana e Social; o Plano de Regularização Urbanística e os Planos Diretores Regionais.

Figura 4 - IQVU de Belo Horizonte, 2012 - Média por território de gestão compartilhada



Fonte: PBH (2014)

O Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) mede o acesso da população a bens e serviços e serve como instrumento para a distribuição de recursos. Quanto menor o IQVU e quanto maior a população de determinada Unidade de Planejamento, maior o volume de recursos do OP para aquele local. A figura 4 mostra o IQVU dos TGC da cidade de Belo Horizonte.

O Plano Global Específico¹⁶ é um instrumento de planejamento que norteia as intervenções de reestruturação urbanística, ambiental e de desenvolvimento social nas Zonas Especiais de Interesse Social, que são aglomerados e vilas consideradas como prioridade de investimento social.

As Áreas Prioritárias para Inclusão Urbano e Social (AP) são espaços de Belo Horizonte com maior concentração de pobreza e exclusão social, consideradas áreas com necessidade imediata para a implementação de políticas públicas.

Tabela 3 - Peso para votação de demandas nas áreas prioritárias no OP 2015/2016

PESO PARA VOTAÇÃO DE DEMANDAS NAS ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA INTERVENÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO				
Regional	Total de população da regional	População em área prioritária	População em área prioritária na regional	Peso de área prioritária (%)*
				OP 2015/2016
Barreiro	282.552	57.525	20,4%	20
Centro-Sul	283.776	55.501	19,6%	20
Leste	238.539	48.719	20,4%	20
Nordeste	290.353	36.566	12,6%	15
Noroeste	268.038	17.644	6,6%	10
Norte	212.055	55.879	26,4%	20
Oeste	308.549	44.444	14,4%	15
Pampulha	226.110	11.445	5,1%	10
Venda Nova	265.179	29.313	11,1%	15
TOTAL	2.375.151	357.036	15,0%	15

* Peso de acordo com o percentual de participação em área prioritária na população da regional, segundo o critério: menor que 5,3 - 5%; de 5,4 a 10,7 - 10%; de 10,8 a 16,1 - 15%; maior que 16,1 - 20%.

Fonte: BH (2014c)

¹⁶ Sobre o Plano Global Específico, no capítulo 2 na seção de análise dos pareceres este instrumento é problematizado.

Como dito anteriormente, as demandas que essas áreas apresentam ao Orçamento Participativo recebem um peso maior na votação das prioridades. A tabela 3, apresentada anteriormente, exemplifica esta situação. Este peso varia de acordo com a quantidade de pessoas que reside nas AP de cada Território de Gestão Compartilhada que, em função de uma fórmula estabelecida pela PBH, podem representar um acréscimo de até 20% dos votos.

O PRU é um instrumento que estabelece um conjunto de propostas e diretrizes para a elaboração de projetos e obras em loteamentos irregulares. Os Planos Diretores Regionais¹⁷, que são um aprofundamento do Plano Diretor de Belo Horizonte, que é planejamento urbano geral da cidade e suas diretrizes, devem ser considerados na solicitação de demandas prioritárias de cada regional.

Tais instrumentos interferem diretamente na divisão de recursos entre as regionais e os Territórios de Gestão Compartilhada. De acordo com a PBH,

no processo de distribuição dos recursos procede-se uma separação das Unidades de Planejamentos com maior IQVU para compor a grupo especial, as demais compõem um Grupo Comum. O Grupo Especial representa em torno de 30% da população municipal e recebe 10% dos recursos totais destinados ao OP. O restante do montante de recursos disponíveis (90%) é destinado as UP da classe comum. Para efeito de distribuição dos recursos, a população residente em vilas e favelas localizadas nas UPs do Grupo Especial são realocadas na UP do Grupo Comum mais próxima (BELO HORIZONTE, 2009).

Assim, a distribuição de recurso se daria através de um coeficiente que leva em conta o IQVU e a quantidade de residentes naquele território e as Unidades de Planejamento são divididas em Grupo Especial e Grupo Comum, como se segue:

Grupo Especial:	Grupo Comum
Quociente = $\frac{\text{População}}{\text{IQVU}}$	Quociente = $\frac{\text{População}}{(\text{IQVU})^2}$

Já o índice de participação, é definido através da razão entre o quociente de cada UP pelo somatório dos quocientes, como demonstrado na fórmula que segue:

$$\text{Índice de participação} = \frac{\text{Quociente UP}}{\sum \text{Quociente}}$$

Para se chegar à quantidade de recurso a ser recebido por cada UP é aplicada ainda a seguinte fórmula:

¹⁷ Sobre os Planos Diretores Regionais, no capítulo 2 na seção de análise dos pareceres este instrumento é problematizado.

Recurso recebido UP = Índice de participação X Σ Recurso

A tabela que segue exemplifica o cálculo para a divisão de recursos do OP.

Tabela 4 - Cálculo de recurso por Unidade de Planejamento

UP	IQVU	População	Quociente	Índice de participação	Recurso	Recurso <i>per capita</i>
	a	b	c=b/a	d=c/ Σ c	e=d* Σ e	e/b
A	0,2	200	1.000	0,197	196,91	0,98
B	0,5	200	400	0,079	78,76	0,39
C	0,5	1.000	2.000	0,394	393,81	0,39
D	0,7	1.000	1.429	0,281	281,29	0,28
E	0,8	200	250	0,049	49,23	0,25
TOTAL	-	2.600	5.079	-	1.000,00	-

Fonte: Belo Horizonte (2009)

Estas fórmulas para se chegar ao montante de recursos destinado ao OP e da divisão por regional e território não são disponibilizadas nos cadernos de metodologia do OP dos anos analisados e não são apresentadas pela PBH em nenhuma etapa do OP. É possível que grande parte dos participantes do OP de BH as desconheçam. Para além do não conhecimento, todas as informações prestadas anteriormente sobre este cálculo são fiéis ao informado pela PBH e não foi possível encontrar justificativas ou melhores explicações sobre tais fórmulas. Esta dificuldade em obter informações sobre os recursos pode funcionar como uma barreira, impedindo a participação, principalmente no que se refere à prestação de contas.

Além das diretrizes do OP supracitadas, também devem ser consideradas, no momento de formulação de demandas por parte da população, as diretrizes técnicas e temáticas¹⁸ das secretarias e órgãos de competência da Prefeitura de Belo Horizonte, como citadas anteriormente. Estas diretrizes são formuladas a cada edição do orçamento participativo e são divididas em 11 eixos temáticos: educação, esporte e lazer, social, saúde, segurança, planejamento urbano, urbanização de vilas, mobilidade, infraestrutura, cultura e parques

¹⁸ Sobre as Diretrizes temáticas, no capítulo 2 na seção de análise dos pareceres este instrumento é problematizado.

municipais. Na prática, estas diretrizes limitam as solicitações possíveis de serem atendidas pelo OP.

1.4.2 Modificações na metodologia do OP nos anos analisados

Nesta seção destacaram-se as principais modificações na metodologia do Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte, na tentativa de situar o leitor frente ao histórico de desenvolvimento das regras do OP.

A Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo Regional, composta, inicialmente, por 20% dos delegados presentes em cada Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias, esteve presente em todas as edições analisadas. A COMFORÇA Regional tem como função fiscalizar a execução das demandas aprovadas no OP. Este processo de acompanhamento tem sido valorizado em estudos sobre o orçamento participativo. Horochovski e Clemente (2012) defendem que o acesso dos cidadãos ao processo de prestação de contas relacionado ao OP potencializa a transparência das ações públicas.

Já em 1995, foi criado o OP Setorial, que tinha como objetivo a discussão interna, considerando os funcionários da PBH, das temáticas de saúde, educação meio ambiente, desenvolvimento social e administração de recursos humanos.

No OP de 1997, a principal modificação foi a criação da COMFORÇA Municipal, composta por 03 membros da COMFORÇA de cada regional, ela tinha como objetivo buscar o aperfeiçoamento do processo do OP e a legitimação desta ferramenta de gestão, tendo em vista a mudança de governo devido às eleições. Esta comissão não teve continuidade durante os anos analisados, sendo reativada novamente somente em 2010. Porém, uma comissão com objetivos próximos, a Comissão Municipal de Orçamento Participativo (CMOP), foi instituída no OP 1998, formada por três representantes de cada COMFORÇA Regional e 25 representantes do Governo Municipal. Esta comissão tinha a função de aprovar o plano de obras para a cidade e apreciar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual de Ação Governamental.

A mudança da frequência das edições do OP teve início no OP de 1999/2000, quando o processo passou a acontecer a cada dois anos. Esta mudança se deu devido à percepção, por parte da PBH, da dificuldade em entregar à

população os investimentos concluídos antes da edição seguinte do OP, fato que estava gerando o descrédito a esta política. Outra mudança importante desta edição foi a reativação dos Fóruns Setoriais, que receberam o nome de Orçamento Participativo da Cidade.

A quantidade de demandas aprovadas foi limitada ao número de 14 para cada regional, ainda no OP 1999/2000. De maneira geral, a partir da leitura dos documentos, parece que o estabelecimento deste limite esteve ligado à geração de maior possibilidade para a aprovação de obras de médio porte, em detrimento à aprovação de obras de pequeno porte, esperando que a primeira opção pudesse beneficiar mais cidadãos, devido à maior incidência na regional. Porém, não foi encontrada explicação para a escolha deste limite exato de 14 demandas.

Os critérios para eleição das demandas foram modificados por algumas vezes. Uma delas ocorreu no OP 1999/2000, com acréscimo de dois critérios relativos ao grau de prioridade de cada demanda. O primeiro, chamado de Abrangência Social, avaliava a quantidade de pessoas que seriam beneficiadas por aquele investimento. O segundo analisava a quantidade de vezes que uma mesma demanda tinha sido reivindicada no OP e apresentada nos fóruns de prioridades orçamentárias, sem, no entanto, ter sido aprovada. Este último recebeu o nome de critério de Relevância Social.

Na edição seguinte, OP 2001/2002, estes critérios foram modificados e o Índice de Qualidade de Vida Urbano passou a ser utilizado. Com este índice, quanto maior a população e menor o IQVU, mais recursos a Unidade de Planejamento (UP) receberia. As UPs são mais uma nova classificação dos espaços, ou seja, cada regional passou a ser dividida em UPs. Segundo Horochovski e Clemente, “a introdução de instrumentos como esses, ainda que informados pela razão técnica, leva ao incremento da responsividade¹⁹ dos governos, especialmente no tocante às necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis” (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012. p. 149).

Em 2003/2004, no OP foi incluída a obrigatoriedade da escolha de um empreendimento para as Áreas Prioritárias de Inclusão Urbana e Social, que são áreas onde estão concentrados geograficamente os menores índices de qualidade de vida urbana. Estas áreas foram foco para o desenvolvimento de atendimento pelo

¹⁹ De acordo com Pires (2009), responsividade refere-se ao relacionamento entre representante e representado, segundo o qual o primeiro deve agir de forma a promover os interesses do segundo.

Programa BH Cidadania²⁰, devido a seus elevados índices de risco social e foram priorizadas na definição de obras no OP Regional. Naquele ano iniciou-se a tentativa de promover a integração das intervenções urbanas, submetendo-se a lógica metodológica do OP ao Programa BH Cidadania. Pires, Martins e Mônico avaliam que

a Prefeitura incorporou gradativamente, no OP, um número crescente de regras e critérios técnicos capazes de induzir a alocação distributiva dos seus recursos [...] O objetivo dos gestores públicos era associar a participação popular via OP com a implementação de instrumentos de planejamento e gestão urbana do município [...] que resultou redistribuição de recursos ao longo de vários anos (PIRES, MARTINS E MÔNICO 2008, p. 55).

Outra importante alteração de elaboração e julgamento das demandas foi a criação das diretrizes²¹, que se constituíram como um conjunto de instruções ou indicações para a realização de uma ação, baseadas nas políticas setoriais da PBH, implementadas ainda no OP 2011/2002. Assim, para uma demanda ser aprovada ela deveria atender às diretrizes criadas pela PBH. Essas diretrizes são gerais (de funcionamento do OP), técnicas (de regras para proposição de obras) e temáticas (que seguem as políticas das secretarias envolvidas, como a de esporte e de políticas sociais).

As diretrizes técnicas/temáticas, de uma maneira geral, são restritivas, na medida em que definem o que e onde deve ser feito, como é o caso das diretrizes da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, da Fundação de Parques Municipais, da Secretaria Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais e da Fundação de Cultura. Esta última exemplificada a seguir:

Serão permitidas as seguintes solicitações:

- ✓ Ação de política pública intersetorial e integrada:
Reforma e qualificação do Centro Cultural Lagoa do Nado associada à requalificação do Parque Municipal Fazenda Lagoa do Nado – Regional Pampulha.
- ✓ Reforma, ampliação e requalificação das unidades culturais da Fundação Municipal de Cultura, a seguir:
 - Centro Cultural Alto Vera Cruz (CCAVC) – Regional Leste
 - Centro Cultural Zilah Spósito (CCZS) – Regional Norte

²⁰ De acordo com a PBH (2012), o BH Cidadania é um programa de inclusão social com gestão compartilhada que prioriza as áreas indicadas no Mapa de Exclusão Social de elevado risco social, identificadas como pobreza 1 e que contemple, no mínimo 500 famílias moradoras. O Espaço BH Cidadania é o equipamento que favorece a implantação de uma série de programas e ações conduzidos pelas diversas Secretarias Sociais da PBH. Sobre este programa ver: LOPES e ISAYAMA (2014); FARIA (2009); MOURÃO (2007).

²¹ Essas diretrizes serão analisadas e exemplificadas no capítulo 2, sobre a análise dos pareceres.

- Centro Cultural Liberalino Alvez Oliveira (CCLAO) – Regional Noroeste
 - Centro Cultural Pampulha (CCPAM) – Regional Pampulha
 - Núcleo de Formação e Criação Artística e Cultural – Regional Centro-Sul.
- ✓ Aquisição de terreno ou desapropriação para construção de Centro Cultural na Regional Nordeste: a Regional Nordeste é a única que não tem centro cultural (BELO HORIZONTE, 2012).

Assim, ainda que uma solicitação se enquadrasse na temática da cultura, a PBH possuísse um terreno propício para construção ou reforma para implantação de equipamentos públicos, a solicitação não seria aprovada se não tivesse sido previamente indicada pela Fundação Municipal de Cultura.

Ainda que restritivas, as secretarias que seguem, apresentam diretrizes menos proibitivas que, de maneira geral, indicam qual a ação permitida, porém não limitam os locais de aprovação ou não apresentam direcionamentos quanto às especificações totais das obras. São elas: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal Adjunta de Segurança Alimentar e Nutricional e Secretaria de Educação. Esta última exemplificada a seguir:

Serão permitidas as seguintes solicitações:

- Reforma e ampliações de equipamentos da Rede Municipal de Ensino
- Construção de Centros de Apoio à Escola Integrada (BELO HORIZONTE, 2012).

Vale destacar que não há participação na definição dessas diretrizes, o que produz amarras tanto na definição das demandas, quanto na continuidade das mesmas no processo, diminuindo o poder decisório do cidadão e, conseqüentemente, as possibilidades participativas do OP Regional.

Na edição de 2011/2012 foi adotado o Plano Global Específico (PGE); em 2013/2014 foi introduzido um novo instrumento de planejamento, o Plano de Regulação Fundiária e Urbanística (PRU) e o Plano Diretor Regional, que estavam em elaboração no período de execução do OP 2013/2014 e que serviriam para “definição de obras que impulsionem o desenvolvimento das localidades e, por este motivo, qualquer intervenção no ambiente urbano deve ser pensada sob os objetivos dispostos no elenco de prioridades contidas nestes documentos” (PBH, 2012).

Paralelo às transformações internas no funcionamento do OP, a Prefeitura de Belo Horizonte passou, durante o período analisado, por uma série de

reformas administrativas, que direcionaram a política social e a política pública de uma maneira geral. É possível que estas reformas tenham influenciado o funcionamento do OP, porém, por não serem objetivos desta investigação, não foram tratadas neste trabalho.

O OP de Belo Horizonte passou por várias transformações metodológicas durante os 20 anos estudados. Estas alterações, que tiveram o suposto objetivo de aprimorar o instrumento, trouxeram impactos variados, gerando consequências diretas para a participação popular e para os resultados alcançados por esta ferramenta. É possível pensar no OP como ferramenta de gestão participativa de políticas públicas de lazer, diante dos apontamentos sobre a metodologia do mesmo e as considerações de Zingoni (2003). O desenvolvimento em regionais de Belo Horizonte e ainda por Territórios de Gestão Compartilhada conferem ao OP características de uma política descentralizada. As divisões de territórios, discussões por bairro e agrupamento de bairros levam a geração de demandas que partem de uma territorialização da comunidade. As possibilidades de participação e representação das comunidades e discussão em arenas políticas endossam o poder local e a gestão comunitária em rede.

Assim, pode-se afirmar que o OP se aproxima de um instrumento participativo. Porém, o estudo de sua dinâmica, a partir dos documentos selecionados, mostra a complexidade de organização desta ferramenta de gestão. Tendo em vista as principais modificações metodológicas do período analisado, concordamos com Horochovski e Clemente (2012), quando os autores ressaltam que o poder decisório é restringido pela dimensão técnico-burocrática em Belo Horizonte e tem um grande peso sobre os desenhos participativos, afetando as regras que governam as interações entre os agentes.

Enfim, a complexidade da metodologia do Orçamento Participativo Regional dificulta o entendimento de seu desenvolvimento ao longo dos anos. Com o intuito de facilitar o entendimento global desta ferramenta, apresentamos uma tabela com as principais ferramentas, apontando os respectivos anos em que foram utilizadas²².

²² Estudos como os de Horochovski e Clemente (2012), Araújo (2012), Avritzer (2002), Rossi (2002) são indicados para aqueles que desejarem ter maiores informações sobre estas e outras transformações metodológicas no OP de Belo Horizonte.

Tabela 5: Metodologia do OP Regional por edição

	1994	1995	1996	1997	1998	1999/2000	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014
Etapas do OP													
Abertura Regional			v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
1ª rodada	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
2ª rodada	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
3ª rodada	v	v	v	v	v								
Vistorias técnicas								v	v	v	v	v	v
Caravana de Prioridades	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Participação													
Delegados	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
COMFORÇA Regional	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
COMFORÇA Municipal				v								v	v
Comissão Municipal de Orçamento Participativo					v								
Modalidade do OP													
OP Regional	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
OP Setorial		v											
OP da Habitação			v	v			v	v		v			
OP Cidade						v							
OP Digital										v	v	v	v
Temporalidade													
Anual	v	v	v	v	v								
Bianual						v	v	v	v	v	v	v	v
Instrumentos de Planejamento													
Abrangência Social						v							
Relevância Social						v							
IQVU							v	v	v	v	v	v	v
Unidades de Planejamento (UPs)							v	v	v	v	v	v	v
Áreas Prioritárias de Inclusão Urbana e Social								v				v	v
Hierarquização de áreas prioritárias												v	v
Diretrizes Gerais													
Plano Diretor Municipal		v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v	v
Diretrizes técnicas							v	v	v	v	v	v	v
Plano Diretor Regional													v
Plano Global Específico												v	v
Plano de Regulação Fundiária e Urbanística (PRU)													v

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da pesquisa

2 DESFECHOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Nesta seção serão tratados os dados referentes ao Orçamento Participativo, a fim de perceber a adesão da população de Belo Horizonte a esta ferramenta e realizar um diagnóstico sobre as demandas aprovadas no OP de 1994 a 2014, posicionando as demandas de lazer aprovadas frente as demais. Também será foco do debate o processo que levou à aprovação ou não das demandas de lazer solicitadas no OP 2013/2014. Buscou-se, ainda, estabelecer interfaces entre esses dados e as modificações metodológicas sofridas pelo OP e apresentadas no capítulo anterior.

2.1 Participação e demandas

A participação dos sujeitos é um elemento importante para o entendimento do alcance do Orçamento Participativo. Fedozzi (2002) afirma que a ferramenta em estudo se constitui como um espaço de socialização política secundária, podendo atenuar os efeitos das desigualdades sociais, a partir da incorporação de hábitos e atitudes democráticas pelos cidadãos.

No OP Regional de BH a população participante é calculada de acordo com o número de pessoas presentes em cada uma das principais etapas. É desconsiderado, portanto, a possibilidade de que uma mesma pessoa possa comparecer em várias etapas do OP, ainda que esse seja o desejável. Isto superfatura a contagem final. Em contrapartida, não são contabilizadas as participações nas reuniões de bairro, pois a PBH não faz este controle, o que pode gerar um déficit no valor total.

São necessários também alguns esclarecimentos referentes ao quantitativo apresentado na Tabela 6. A Prefeitura de Belo Horizonte, em suas versões atuais de “Cadernos de Empreendimentos”, tem apresentado uma comparação da participação nos OPs antecedentes. Entretanto, os dados utilizados nesta pesquisa, especificamente para a contagem de participantes, se valeu do quantitativo apresentado no “Caderno de Empreendimentos” ou “Caderno de Obras”, como eram chamados, elaborados e distribuídos ao final

de cada edição. Esta escolha gerou resultados divergentes dos dados atuais apresentados pela PBH.

Tabela 6 - Participantes do OP e população de BH

Edição	Participantes	População²³	% população
1994	15.716	2.008.876	0,78%
1995	28.263	2.008.876	1,41%
1996	38.508	2.008.876	1,92%
1997	39.599	2.091.371	1,89%
1998	19.418	2.091.371	0,93%
1999/2000	20.938	2.091.371	1,00%
2001/2002	41.850	2.238.526	1,87%
2003/2004	30.479	2.238.526	1,36%
2005/2006	38.302	2.238.526	1,71%
2007/2008	34.643	2.412.937	1,44%
2009/2010	44000	2.412.937	1,82%
2011/2012	25.871	2.375.151	1,09%
2013/2014	25.880	2.375.151	1,09%

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos dados da pesquisa

A quantidade de participantes no OP Regional apresentou variação entre as edições estudadas. O ano com a menor participação foi o primeiro e com a maior foi 2009/2010, cabe ressaltar que os dados apresentados pela PBH sobre a participação em 2009/2010 não trazem, como nos demais, a memória de cálculo e a quantidade de participante por fase do OP.

Em 1998 aconteceu a primeira diminuição do número de participantes, e a PBH (2000), em seu relatório, alegou ser resultado da desconfiança da continuidade da ação, devido à troca de governo. O processo ocorreu em 1997, ano que antecede a edição do OP e primeiro ano de governo de Célio de Castro (PSB), que substituiu Patrus Ananias (PT), prefeito responsável pela criação do OP em Belo Horizonte. Avritzer alega que a “participação no OP varia a partir de dois elementos: a tradição associativa prévia e a percepção pela população da efetividade do processo” (AVRITZER, 2002, p.17). Neste caso, a desconfiança frente ao novo governo pode,

²³ A população considerada é derivada dos censos demográficos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, nos anos de 1991, 1996, 2000, 2007, 2010.

efetivamente, ter gerado uma insegurança por parte da população e, conseqüentemente, a desmotivação para participar.

Em todas as edições o modelo central de participação foi mantido. Os cidadãos tinham envolvimento direto até na 2ª rodada e, a partir das Caravanas, participavam apenas os delegados eleitos pela população, que passaria a se envolver de maneira indireta. Já no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias (FRPO), esse número diminuiria ainda mais, com a eleição dos membros da COMFORÇA Regional, que ficariam responsáveis por fiscalizar o processo de execução das demandas. Assim, ainda que o OP tenha etapas em que a participação acontece de maneira direta, a lógica da representação também está presente. Desta maneira a efetividade desta ferramenta de gestão depende do fortalecimento de outras instâncias representativas, como das associações de bairro, pois em locais onde essas instâncias representativas não consigam funcionar o OP, provavelmente, será fragilizado.

Tabela 7 - Participantes do OP por edição

Edição	Participantes	Delegados	% Delegados
1994	15.716	1128	7%
1995	28.263	1243	4%
1996	38.508	1314	3%
1997	39.599	1334	3%
1998	19.418	1050	5%
1999/2000	20.938	1651	8%
2001/2002	41.850	2490	6%
2003/2004	30.479	1655	5%
2005/2006	38.302	1961	5%
2007/2008	34.643	1724	5%
2009/2010	44000	Não disponível	0%
2011/2012	25.871	1429	6%
2013/2014	25.880	1225	5%

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da pesquisa

O critério para o estabelecimento da quantidade de delegados a serem eleitos passou por três configurações, porém todas estavam baseadas

na quantidade de presentes na 2ª rodada. No OP 1999/2000, a modificação neste critério fez com que a pequena diminuição do percentual de delegados que vinha acontecendo fosse freada. Esse número se elevou para o maior percentual encontrado no período analisado, de 8% dos participantes em todo o processo, conforme disposto na tabela 7.

Dez anos depois, no OP 2009/2010, mediante o acréscimo à regra, já padronizada, de mais um delegado por Associação Comunitária legalmente estabelecida, viu surgir um aumento na participação. Essa modificação, conforme analisa Avritzer (2002a), levou a uma valorização das associações no processo, o que pode, indiretamente, fortalecer este canal de participação.

Os cidadãos que mais estão presentes durante o processo do Orçamento Participativo são os membros da COMFORÇA, comissão composta por parte dos delegados eleitos no FRPO, responsável por acompanhar o andamento das obras. Estas pessoas serão o elo entre a Prefeitura de Belo Horizonte e os demais cidadãos, compartilhando informações e levando questionamento e considerações sobre a situação das demandas.

Esta comissão existe desde a primeira edição do OP e, a cada rodada, são eleitos novos membros. Em suas reuniões, que acontecem mensalmente, são apresentadas pela PBH a situação do andamento de cada obra aprovada. Assim, os membros da COMFORÇA têm a oportunidade de se posicionar frente às situações apresentadas pela PBH e questionar posições contrárias ao esperado.

A composição desta comissão sofreu algumas alterações com o passar das edições do OP. Inicialmente, a COMFORÇA era formada por 20% dos delegados presentes no FRPO. Durante o tempo de execução dessa regra a média da porcentagem de COMFORÇA em relação à quantidade de delegados foi de 18%, obtendo o máximo esperado (20%) somente na edição de 1998.

No OP 2003/2004, conforme citado anteriormente, a regra para constituição da COMFORÇA foi modificada, porém como não estão disponíveis os dados referentes à participação dos delegados em cada regional e a composição pode variar de acordo com estes dados, não é possível obter uma média percentual de membros da COMFORÇA.

Duas outras comissões²⁴, com finalidades próximas, surgiram durante as edições do OP, como destacado na análise da metodologia do OP. Entretanto, por não apresentarem resultados sistematizados e não serem, ao menos diretamente, problemas relacionados a este estudo, não serão abordadas.

Tabela 8 - Participação na COMFORÇA por regional e edição

	94	95	96	97	98	1999/2000	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2007/2008	2009/2010	2011/2012	2013/2014	Total por regional
Barreiro	30	30	30	30	19	20	36	25	51	58	50	46	56	481
Centro-sul	19	17	23	24	20	26	27	14	14	19	24	19	16	262
Leste	19	31	25	25	26	35	40	47	48	50	34	31	33	444
Nordeste	20	32	29	27	25	25	43	49	48	38	30	34	40	440
Noroeste	19	26	38	36	26	31	35	32	54	45	33	41	26	442
Norte	20	26	28	28	28	42	32	42	46	39	29	31	43	434
Oeste	21	29	24	27	23	34	33	29	35	20	20	31	25	351
Pampulha	18	19	25	24	20	30	27	24	23	26	21	20	28	305
Venda Nova	22	27	29	32	27	43	41	28	28	36	30	28	32	403
Total por edição	188	237	251	253	214	286	314	290	347	331	271	281	299	3562

Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados da pesquisa

Um total de 3.562 pessoas poderiam ter a oportunidade de participar do orçamento participativo na COMFORÇA, porém esta não é a realidade. É comum, talvez até desejável, que uma mesma pessoa participe várias vezes dessa comissão. Se por um lado, isso retira de alguém esta vivência, por outro, auxilia no aprendizado político e na identificação com esta ferramenta de gestão, possibilitando uma maior consciência política pelos repetentes.

Putnam (1996) ensina que este aprendizado político pode ser tanto individual, através da obtenção de informações, do desenvolvimento de capacidades de fala e exposição pública e da capacidade crítico-reflexiva, quanto social, que diz respeito à formação de relações coletivas e de confiança, que são constitutivas do capital social, considerado fundamental para uma sociedade democrática.

Assim, a participação nesta comissão “pode exercer influência significativa para a alteração dos determinantes socioeconômicos da

²⁴ A primeira é a COMFORÇA Municipal que foi criada durante o processo do OP 1997. A segunda se trata da Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMOP) criada durante o desenvolvimento do OP 1998 e extinta logo após com a criação do Conselho Municipal da Cidade. A COMFORÇA Municipal seria ainda reinstalada em 2010, com eleição de 61 representantes e em 2013, representada por 58 membros.

participação e do aprendizado político” (LÜCHMANN, 2012, p. 519), ainda que haja limitações metodológicas de controles políticos.

Sobre o funcionamento da COMFORÇA, é importante observar como estas comissões foram estabelecidas. Na impossibilidade de abordar todas as regionais de Belo Horizonte, devido à quantidade enorme de dados, este trabalho destacou duas regionais para ilustrar esta questão, a Regional Barreiro e a Regional Centro-sul. A escolha dessas regionais deu-se por elas serem opostas, no que diz respeito ao quantitativo de participantes ao longo do período analisado. A regional Barreiro apresentou, de 1994 a 2013/2014 (totalizando 13 edições do OP), um somatório de 481 participações possíveis na COMFORÇA. A taxa de participação se concentrou em 1, 2, 3 ou 4 vezes, com 98,31% de representatividade. A média de participação na COMFORÇA Barreiro neste período foi de 1,34 vezes.

Tabela 9 - Participação na COMFORÇA Barreiro 1994 a 2013/2014

Quant. de participações	Pessoas	%
1	291	81,5%
2	37	10,4%
3	15	4,2%
4	8	2,2%
5	2	0,6%
6	1	0,3%
7	1	0,3%
8	2	0,6%
Total Geral	357	100,0%

Fonte: Elaborada pela autora

Já a Regional Centro-sul, teve a média de participação de 1,57 vezes nesta comissão. A taxa de participação se concentrou em 1, 2 ou 3 vezes com 93,93% de representatividade. Participaram desta comissão, nas 13 primeiras edições do OP, 165 pessoas.

Tabela 10 - Participação na COMFORÇA Centro-sul (1994 a 2013/2014)

Quant. Participações	Pessoas	%
1	120	72,7%
2	25	15,2%
3	10	6,1%
4	2	1,2%
5	3	1,8%
6	1	0,6%
7	1	0,6%
8	2	1,2%
10	1	0,6%
Total Geral	165	100%

Fonte: Elaborada pela autora

A partir da exemplificação da composição das COMFORÇAs Regionais Barreiro e Centro Sul, é possível observar que há uma grande rotatividade de ocupação da mesma por parte dos representantes da população. Numa política participativa, a imersão continuada dos cidadãos nas arenas de discussão possibilita, como esboçado anteriormente, uma aprendizagem política. Nesse sentido, a permanência em duas edições do OP, ou seja, em 04 anos de comissão, pode ser considerada interessante, por permitir um acompanhamento maior do processo. A participação da COMFORÇA em mais de uma edição possibilita ainda que a percepção da participação anterior possa incrementar a participação na próxima edição. Porém, tendo em vista o tempo de existência do OP de BH analisados, 20 anos, esta participação já não apresenta tanta representatividade. “De qualquer modo, na medida em que incentiva a população em geral a participar, ou meramente discutir a aplicação de recursos municipais, é obvio que o OP lança novas luzes na construção da cidadania entre os brasileiros” (PEREIRA *et.al*, 2010, p.287). Assim, mesmo com muitos limites, os processos participativos favorecidos pelo OP podem gerar impactos no aprendizado individual e social.

Em concordância com os apontamentos anteriores, Faria (1996), em pesquisa que focalizou duas edições do OP, com os membros da COMFORÇA, constatou que 88,5% dos membros da Centro-Sul e 76% do

Barreiro disseram que participação nesta comissão os levou a entender melhor os problemas das suas sub-regiões.

Ainda que não tenha sido foco deste estudo, é importante destacar que, no processo do OP, é determinante como os membros da COMFORÇA dialogam com os demais moradores das regionais, visto que o modelo ideal para a participação dos mesmos pressupõe um constante diálogo com os cidadãos os quais representam. Isso porque

os organismos de monitoramento geram grupos de participantes ativos que adquirem um conhecimento considerável sobre questões técnicas. Esses grupos são capazes de explicar questões técnicas para o público em geral e também de debatê-las com o pessoal técnico. (AVRITZER, 2002a, p.19)

Para a análise do Orçamento Participativo, já foram discutidas questões sobre sua implementação, configuração e participação. Para além destas questões, foi considerada de extrema importância a análise das demandas aprovadas no OP Regional. Belo Horizonte é uma cidade grande e, como toda metrópole, possui desafios para o desenvolvimento de políticas públicas, apresentando uma série de direitos que não são garantidos à população. Assim é esperado que mecanismos de participação apresentem indícios sobre as necessidades da população de maneira geral e, principalmente, aquelas consideradas prioritárias.

O Orçamento Participativo, como apresentado neste trabalho, tem suas limitações quanto ao atendimento dos interesses da população, seja pela metodologia, seja pelo limite de orçamento destinado ao mesmo. Portanto, não é ambição desta pesquisa perceber, através do OP, os anseios da população, mas sim entender como alguns destes, que foram encaminhados ao processo do OP, se configuraram durante os anos analisados.

A quantidade de demandas aprovadas por edição tem relação direta tanto com o recurso disponível para a execução da mesma, quanto com as regras e diretrizes que limitam o gasto deste recurso. É importante destacar que a quantia de verba disponível para as demandas aprovadas no OP vem aumentado gradativamente em cada edição, porém a quantidade de demandas aprovadas tomou o caminho inversamente proporcional.

Essa divergência ocorreu a partir da percepção do governo municipal da dificuldade em cumprir todas as demandas, entregar as obras,

entre uma edição e outra. É quando a metodologia passa a influenciar, com maior peso, a quantidade de demandas aprovadas. No OP 1996, por exemplo, foi limitada a quantidade máxima de 10 obras por regional.

A partir de 1999/2000 a regra para a quantidade de demandas que podem ser aprovadas passa a ser 14 por regional, totalizando 126 empreendimentos para toda Belo Horizonte. Porém, esta quantidade poderia ser maior ou menor, variando em média entre uma a duas demandas, de acordo com o recurso previsto para execução de cada solicitação aprovada.

Embora a elaboração desta pesquisa não tenha a intenção julgar a qualidade e eficiência do OP, considerando a quantidade de demandas ou de recursos, estas considerações auxiliam no entendimento global da representatividade desta ferramenta e, especialmente, na percepção do lugar que o lazer ocupa dentro do Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte.

Tabela 11 - Demandas aprovadas por edição

Edição	Demandas	Em área prioritária
1994	171	Não se aplica
1995	166	Não se aplica
1996	90	Não se aplica
1997	100	Não se aplica
1998	68	Não se aplica
1999/2000	124	Não se aplica
2001/2002	133	Não se aplica
2003/2004	114	56,1%
2005/2006	117	60,7%
2007/2008	98	46,9%
2009/2010	109	51,4%
2011/2012	102	56,9%
2013/2014	105	57,1%

Fonte: Elaborada pela autora

Ainda em 2003/2004, uma nova regra para aprovação de solicitação é instaurada e se refere à atribuição de um peso maior para as solicitações localizadas em Áreas Prioritárias de Inclusão Urbana e Social. Este peso significa que, de acordo com o número de pessoas que residem nessas áreas, pode ser acrescido até 20% nos votos para as demandas apresentadas por

essas regiões. Em consequência, grande parte das demandas nesses locais foi aprovada após esta modificação, como é possível observar na tabela 11.

Costa (2003) evidencia que uma parcela significativa de obras e recursos do OP está concentrada em Vilas e Favelas, uma vez que também concentram significativa parcela de carências sociais, urbanísticas e ambientais. A adoção das Áreas Prioritárias de Inclusão Urbana e Social junto ao critério para alocação de recursos, IQVU, conferem ao OP de Belo Horizonte uma característica de política redistributiva, na medida em que prioriza a aprovação de solicitações de comunidades historicamente marginalizadas e que carecem de maiores investimentos na infraestrutura e nas condições sociais.

2.2 Presença de lazer no Orçamento Participativo Regional de 1994 a 2013/2014

Como um dos objetivos específicos, este trabalho pretendeu identificar a presença do lazer no Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte. Assim, esta seção problematiza a presença das demandas de lazer no OP, desde a sua criação até a edição de 2013/2014, buscando indícios de concentração de demandas, sejam regionais, anuais ou de reivindicações.

A Prefeitura de Belo Horizonte, através do site da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, apresenta alguns dados sistematizados referentes ao Orçamento Participativo, tais como: Situação dos empreendimentos, divisão de empreendimentos por temática, por rodada, por regional, dentre outros. Esta poderia ter sido uma fonte para este trabalho, assim como foi para o trabalho de Couto e Frois (2013), em que os autores selecionaram os empreendimentos considerados pela PBH como pertencentes às temáticas de Esporte e Lazer, Cultura e Meio Ambiente para perceber o lazer no OP.

Porém, devido às possibilidades empíricas deste trabalho, as análises que se seguem partem de fontes primárias, os cadernos de empreendimentos do Orçamento Participativo de cada edição do OP Regional de 1994 a 2013/2014 e a tabela de empreendimentos do OP, gerada em novembro de 2015. Estes documentos possibilitam o acesso ao escopo das

demandas aprovadas e facilitam uma classificação mais próxima da realidade do problema enunciado em cada demanda. Como exemplo, demandas de lazer que tenham sido classificadas pela PBH como demandas por infraestrutura serão consideradas neste trabalho. Pretendendo assim ampliar análises já anunciadas das interfaces entre o OP de Belo Horizonte e o Lazer.

Seguindo os passos da análise do conteúdo, com sua escolha já justificada, foi realizada uma leitura prévia de todas as solicitações aprovadas pelo OP Regional referentes às rodadas de 1994 a 2013/2014. Devido ao tempo de pesquisa e à não disponibilização de alguns dados pela PBH, não foi possível analisar todas as demandas solicitadas, somente as aprovadas.

A partir deste primeiro contato, foram selecionadas as solicitações que tinham em seu escopo a palavra “lazer”, totalizando 18 solicitações. Acreditando que as demandas referentes a campo do lazer não se restringiam às poucas já selecionadas, foram também consideradas aquelas que, partindo da construção do conceito de lazer desenvolvida no capítulo 1, apresentavam-se como potenciais para desenvolvimento do lazer, sendo escolhidas 186 solicitações aprovadas no período escolhido. Apontamentos de Pereira *et.al*, declaram que as demandas de lazer no Orçamento Participativo de Montes Claros, apresentam “espaço pouco prioritário nas demandas populares, bem como uma centralização dos interesses físicos do lazer” (PEREIRA *et. al.*, 2011. p.279), apresentando-se assim, como uma realidade diferente da vivenciada em Belo Horizonte.

É válido ressaltar que todas as demandas que tinham a palavra “lazer” no escopo também se enquadraram na concepção abordada para a seleção das 186 solicitações, que representam 12% das 1497 demandas aprovadas neste período.

Retomando a discussão sobre a sistematização feita pela PBH, percebemos que sua classificação por área temática não conseguiria abranger os critérios selecionados nesta pesquisa para a classificação das demandas. A tabela 12 mostra a presença das demandas de lazer nas diferentes temáticas preestabelecidas pela Prefeitura.

Tabela 12 - Demanda de lazer por temática (1994 a 2013/2014)

Área Temática	Quantidade de demandas
Esporte	48
Educação	30
Social	29
Meio Ambiente	26
Cultura	18
Saúde	16
Infraestrutura	15
Urbanização de Vila	4
Total Geral	186

Fonte: Elaborada pela autora

Observou-se, também, que os escopos das demandas que se enquadravam em temáticas diferentes, por vezes, eram semelhantes. Como é o caso de escopos relacionados à construção ou reforma de quadras, campos e ginásios poliesportivos; 28 das solicitações com este escopo foram classificadas pela PBH como Educação e 30 foram enquadradas na temática Esporte.

Com o intuito de nos aproximar dos reais conteúdos das solicitações, cada demanda foi enquadrada em uma nova classificação, que condiz com o escopo da solicitação e que teve, como resultado final, a seguinte configuração:

Tabela 13 - Demanda por classificação de escopo

Escopo da demanda	Quantidade de demandas
Quadra/Ginásio/Campo	70
Outras demandas de esporte	25
Centro Social/CRAS/BH Cidadania	21
Parque	18
Centro Cultural	17
Academia da Cidade	15
Praça	14
Centro de Convivência do Idoso	3
Teatro	3
Total Geral	186

Fonte: Elaborada pela autora

A reclassificação proposta teve o intuito de aproximar os leitores das reais demandas. Para facilitar o entendimento e esclarecer os parâmetros que colaboraram na constituição de cada escopo, seguem as definições dos mesmos para este trabalho:

- Quadra/Ginásio/Campo: Demandas que propuseram a construção, reforma e ampliação de espaços esportivos como quadra, ginásio e campos. Esta classificação pode ser enquadrada em praticamente todas as áreas temáticas definidas pela PBH, exceto na temática cultura.

- Outras demandas de esporte: Compreendem demandas desta classificação aquelas que foram nomeadas como tal e aquelas que em seu escopo apresentavam as mesmas características. Em geral, são demandas para construção ou reforma de espaços esportivos diferentes de quadras, ginásio e campos, como: pista de skate, pista de caminhada, ciclovia, mesas para jogos, playgrounds, dentre outros. A pouca representatividade das demandas por esses espaços isoladamente e o fato de, por vezes, serem solicitados juntos num mesmo escopo, fizeram com que as mesmas fossem agrupadas, para facilitar a análise.

- Centro Social/CRAS/BH Cidadania: As demandas agrupadas nesta classificação são aquelas que se referem à centros sociais de apoio à comunidade, como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e BH Cidadania. As políticas e programas desenvolvidos nesses espaços são semelhantes, como o desenvolvimento de atividades com grupos de idosos, crianças, adolescentes, pessoas com deficiência, visando o atendimento de seus direitos sociais, como o lazer. Porém, por se tratar de uma análise temporal, estes espaços ganharam nomenclaturas diferentes, por, em determinados momentos, se enquadrarem em políticas diferentes.

- Parque: Pertencem a esta classificação todas as solicitações referentes à construção e reforma de parques. Acreditamos que nestes locais a população pode se apropriar do lazer de diferentes maneiras, com intervenção ou não de agentes da PBH.

- Centro Cultural: Demandas por locais em que são desenvolvidas oficinas culturais, como de circo, de leitura, de teatro, fotografia, dentre outras

manifestações culturais e que, por isso, foram considerados potenciais para o desenvolvimento do lazer.

- Academia da Cidade: Apesar de ser um programa da Secretaria Municipal de Saúde, é possível, e recorrente, que nesses locais sejam desenvolvidas atividades de lazer. Este programa conta com o apoio do governo federal, por meio do programa Academia da Saúde, e tem como objetivo principal “contribuir para promoção da saúde, com a criação de infraestrutura, equipamentos e quadro de pessoal qualificado para a orientação de práticas corporais, de atividade física e de lazer” (BRASIL, 2013).

- Praça: Escopos que englobam revitalização de praças, principalmente aqueles que preveem estruturas para facilitar os momentos de lazer, como bancos, mesas de jogos e outros.

- Teatro: Demandas por espaços para o desenvolvimento de espetáculos teatrais, com abertura ao público e para escolas de teatro.

- Centro de Convivência do Idoso: Foram agrupadas nesta classificação solicitações diretamente vinculadas à construção ou reforma de espaços que desenvolvem políticas e programas e que tem como exclusividade de público os idosos, visando ao atendimento de seus direitos sociais, como o lazer.

As solicitações selecionadas apresentam uma divisão semelhante entre as regionais de Belo Horizonte, ainda que regionais como Pampulha e Centro Sul sejam consideradas territórios com mais opções e adesões às práticas de lazer.

A regional Barreiro se destoa das demais, com a aprovação de 29 demandas de lazer, enquanto a média de demandas de lazer aprovadas é de 20 por regional. Nesta regional foram contempladas 07 das 09 classificações do escopo, sendo que as demandas enquadradas na classificação de Quadra/Ginásio/Campo são maioria, com 10 solicitações aprovadas.

A média de aprovações de demandas de lazer para o período analisado neste trabalho foi de 14 por ano. Os dois primeiros anos obtiveram a menor aprovação de demandas de lazer, com 4 e 5 solicitações aprovadas, enquanto o OP 2013/2014 teve a maior aprovação, com 30 demandas de lazer. Nas primeiras seis edições do orçamento participativo, as demandas de lazer tiveram pouca representatividade, se comparadas com as demais, atingindo

um máximo de oito demandas de lazer no OP 1998, obtendo uma média de 6,0 demandas por ano. Porém, a partir do OP 2001/2002, a quantidade de demandas de lazer aprovadas praticamente triplicou, gerando uma média, até 2013/2014, de 21 demandas de lazer por ano.

Tabela 14 - Demanda de lazer por regional

Regional	Demandas de lazer aprovadas
Barreiro	29
Noroeste	26
Norte	23
Leste	22
Pampulha	21
Nordeste	20
Centro-Sul	16
Oeste	16
Venda Nova	13
Total Geral	186

Fonte: Elaborado pela autora

Tabela 15 - Demandas de lazer por edição

Rodada do OP	Demandas	De lazer	%
1994	171	4	2%
1995	166	5	3%
1996	90	6	7%
1997	100	6	6%
1998	68	8	12%
1999/2000	124	7	6%
2001/2002	133	20	15%
2003/2004	114	15	13%
2005/2006	117	25	21%
2007/2008	98	23	23%
2009/2010	109	16	15%
2011/2012	102	21	21%
2013/2014	105	30	29%

Fonte: Elaborada pela autora

Buscando entender o porquê do grande aumento de aprovações de lazer no OP Regional de Belo Horizonte, a partir de sua edição de 2001/2002, recorreremos à configuração metodológica que o mesmo apresentou. O ano 2000 foi, para o OP, um ano de grandes modificações estruturais. A distribuição dos recursos passou a ser orientada pelo IQVU e pela quantidade de pessoas da, também nova, Unidade de Planejamento de cada regional. Outra importante modificação foi a criação de diretrizes temáticas, um conjunto de regras para instrução que orientava a escolha das demandas.

Neste ano, o aumento significativo de aprovação de demandas de lazer esteve relacionado diretamente às classificações de educação e esporte. As demandas destas temáticas aumentaram a aprovação de 6, no OP 1999/2000, para 17, em 2001/2002. É possível que a clareza das possibilidades e das instruções encontradas nas diretrizes dessas temáticas tenha facilitado e, talvez, gerado a necessidade de colocação de determinados

problemas de lazer na agenda pública. Porém, não é possível afirmar com certeza, pois as diretrizes do ano de 2001/2002 não estão mais disponíveis, não sendo possível analisá-las.

Outra explicação possível, conforme nos alerta Vasconcellos (2000), é que em 1999, ano seguinte do processo do OP 1999/2000 e ano precedente do processo do OP 2001/2002, ocorreu a primeira Conferência de Esportes (CONFES)²⁵, que passou a integrar a Comissão da Cidade. Assim, provavelmente o aumento das aprovações das temáticas de lazer, principalmente as vinculadas ao esporte, podem ser produto das discussões elencadas nesta conferência. A Comissão da Cidade era, até então, composta pelos setores de saúde, educação, desenvolvimento social, habitação e cultura.

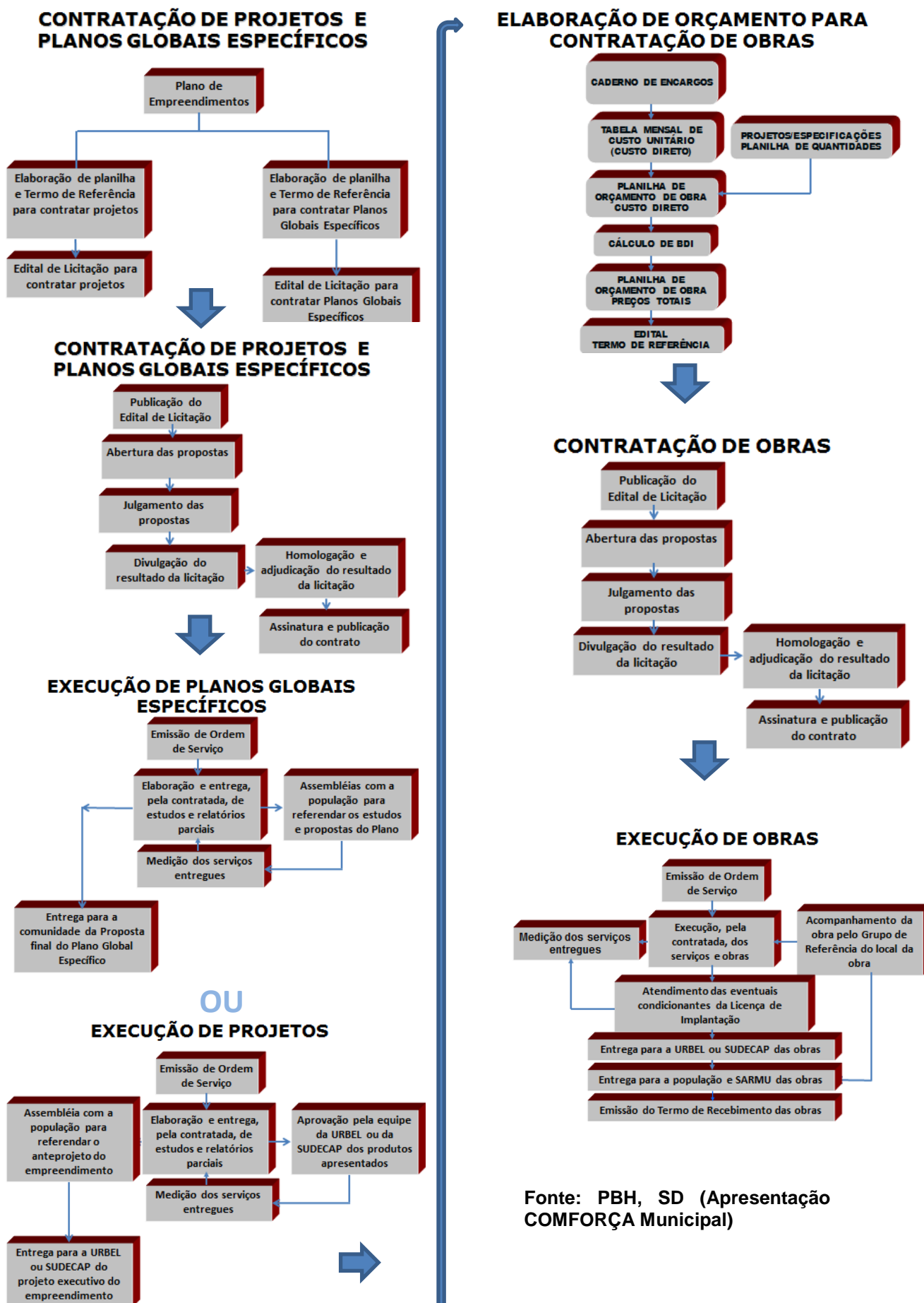
É possível ainda que, assim como afirmam Rodrigues e Gutterres (1996) sobre o OP de Porto Alegre, as regiões que haviam superado problemas básicos, como pavimentação e saneamento, tenham decidido priorizar investimentos na área de lazer. O mesmo pode ter ocorrido em alguma região de Belo Horizonte, porém esta pesquisa não se valeu de dados necessários para endossar esta conclusão, configurando-se apenas como um apontamento. Couto e Fróis, por sua vez, ao analisarem o OP de Belo Horizonte, afirmam que

analisando os dados do O. P., fornecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte, identificamos que na medida que as comunidades foram ganhando obras ligadas a infraestrutura urbana (40%), urbanização de vilas (28,2%), saúde (11,0%) e Educação (11,0%), percebemos aumento das demandas ligadas ao lazer e a cultura (COUTO; FRÓIS, 2013, p. 199).

Consoante a outros resultados obtidos através desta pesquisa, constataram-se relações entre as demandas aprovadas e as demandas concluídas e entregues à população. O processo do Orçamento Participativo Regional não se encerra na aprovação do plano de obras a ser cumprido.

²⁵ Em suma, o relatório da CONFES, realizado em 1999, identificou os seguintes problemas relacionados ao esporte em Belo Horizonte: falta de equipamentos esportivos; falta de capacitação de recursos humanos; recursos insuficientes; necessidade de apoio a projetos já em execução; necessidade de apoio e valorização das organizações não governamentais; ampliação de eventos esportivos; priorização do atendimento aqueles em situação de risco; baixa renda, idosos e pessoas deficientes; falta de uma política fiscal que favoreça o esporte; cogestão com a comunidade de equipamentos esportivos; falta de segurança nos equipamentos esportivos. Este relatório compôs, junto aos setores de educação, saúde, desenvolvimento social, cultura e URBEL, as propostas do Orçamento Participativo da Cidade.

Figura 5: Fases de execução das demandas aprovada pelo OP Regional



Fonte: PBH, SD (Apresentação COMFORÇA Municipal)

Todo o trâmite da execução da obra e, principalmente, sua conclusão dizem sobre a credibilidade desta ferramenta de gestão pública.

Quando uma obra é aprovada no orçamento participativo ela passa por uma sequência de ações que culminam na sua execução, como descreve a figura anterior. Este processo é, por muitas vezes lento, devido a questões burocráticas e jurídicas. Porém, a demora na entrega nas obras tem influenciado a legitimação desta ferramenta, como demonstrado no capítulo 3.

Das 186 solicitações selecionadas, apenas 119 foram concluídas, as demais estão em execução.

Tabela 16 - Situação das obras em andamento

Situação das obras em andamento	67
Elaboração de projeto	23
Licitação de obra	21
Pendência judicial ou de escopo	9
Aguardando OS de projeto	8
Aguardando OS de obra	4
Execução de obra	2

Fonte: Elaborada pela autora

Das demandas não concluídas, 42% foram aprovadas no OP 2013/2014, o que significa que estariam há 03 anos em processo de execução. Já 29% dessas demandas foram solicitadas ainda no OP 2011/2012. Destas duas edições do OP, a maior parte das demandas não concluídas encontra-se em fase de elaboração de projeto ou licitação de obra.

Há 20% das demandas que ainda não foram concluídas, mesmo sendo aprovadas há mais de 10 anos. Estas demandas não foram entregues à população, pois seis estão com pendência judicial, três aguardam a ordem de serviço para obra, duas estão em processo de licitação e duas estão em execução de obra. Considerando a demora na entrega dessas obras, é possível que algumas tenham sido abandonadas. Especulações como esta influenciam negativamente o processo de legitimação do Orçamento Participativo, impactando, inclusive, na participação por parte da população.

2.3 Presença de demandas de lazer no OP 2013/2014

Nesta seção serão tratados os dados referentes a todas as solicitações de demandas ocorridas no OP 2013/2014 e não somente as aprovadas, como na seção anterior. Esta análise permite conhecer os impactos metodológicos do OP frente às demandas de lazer solicitadas durante o processo. Ou seja, facilita entender quais regras do OP potencializam ou limitam a trajetória das demandas de lazer e ainda possibilita perceber a relação dessas demandas com as de outras áreas, durante o processo do OP.

No Orçamento Participativo Regional, as demandas são solicitadas pela população através do Formulário de Solicitação de Demanda. Este formulário é distribuído no evento de abertura regional do OP, para o qual são convidados todos os moradores daquela regional. Para cada bairro com representação no evento é disponibilizada uma pasta contendo a metodologia e as diretrizes do OP, bem como um relatório da edição anterior, com resultados da participação e demandas aprovadas.

Após uma reunião e a partir da eleição de quais demandas são prioritárias para aquele bairro, o Formulário de Solicitação de Demanda deve ser preenchido pelos representantes dos moradores. Este documento é encaminhado à Gerência de Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte, onde as demandas são avaliadas quanto a sua pertinência, exequibilidade e custo.

Cada demanda recebe um parecer das áreas responsáveis pela execução da obra e da política referente à temática em questão. O parecer pode ser favorável ou desfavorável à continuidade no processo. Caso o parecer seja desfavorável, a demanda pode ser encaminhada para a retificação ou substituição do escopo junto ao proponente, ou seja, a comunidade solicitante da demanda. Com o escopo retificado ou substituído, a demanda volta a receber o mesmo trato, passando pela análise da PBH e sendo classificada com favorável ou desfavorável.

Durante o OP 2013/2014, foram solicitadas 253 demandas via formulário, porém é válido ressaltar que em cada formulário são descritas 3 demandas, por ordem de prioridade, e os técnicos da PBH só analisam a segunda demanda caso a primeira não seja viável e, assim, sucessivamente

Tabela 17 - Relação de demandas solicitadas e aprovadas por regional

Regional	Total de Solicitações por Regional	Total de solicitações <u>aprovadas</u> por Regional	Porcentagem de demandas <u>aprovadas</u>
Barreiro	41	13	32%
Centro-sul	15	9	60%
Leste	27	9	33%
Nordeste	24	14	58%
Noroeste	26	11	42%
Norte	22	12	55%
Oeste	35	12	34%
Pampulha	41	12	29%
Venda Nova	22	13	59%
Total	253	105	42%

Fonte: Elaborada pela autora

Nesta edição, poderiam ter sido solicitadas 759 demandas, três por formulário, mas somente uma, das três descritas em cada formulário, é encaminhada para a análise e para dar continuidade ao processo. Nesta edição, as demandas ficaram divididas por regional, de acordo com a tabela a anterior.

Com vistas a atender os anseios desta pesquisa, foram selecionados, dentre todos os formulários encaminhados à PBH nesta edição, aqueles cujo escopo se referia a demandas de lazer. Foram consideradas demandas de lazer aquelas que solicitavam intervenção pública sobre algo que, posteriormente, pudesse ser utilizado como espaço/equipamento de lazer, tais como: complexos esportivos, complexos de lazer, centros culturais, parques, Academias da Cidade, teatros, auditórios, praças, centros de referência do idoso, espaços BH Cidadania, Centros de Referência de Assistência Social, dentre outros. Esta seleção contabilizou 81 (oitenta e uma) solicitações, divididas por regional, conforme a tabela a seguir.

Tabela 18 - Demanda de lazer por regional OP 2013/2014

Regional	Total de Solicitações da Regional:	Total de demandas de lazer solicitadas:	Porcentagem de demandas de lazer solicitadas frente ao total de solicitações
Barreiro	41	15	37%
Centro-sul	15	1	7%
Leste	27	7	26%
Nordeste	24	10	42%
Noroeste	26	9	35%
Norte	22	9	41%
Oeste	35	17	49%
Pampulha	41	10	24%
Venda Nova	22	3	14%
Total	253	81	32%

Fonte: Elaborada pela autora

Após a seleção das 81 solicitações, foram verificados seus escopos com seus respectivos pareceres. Numa primeira análise, a PBH emitiu parecer favorável a 50 solicitações, enquanto 31 receberam parecer desfavorável e foram encaminhadas ao proponente, com as seguintes classificações:

Tabela 19 - Encaminhamento das demandas com parecer inicial desfavorável

Situação da solicitação	Quantidade de solicitação
Substituição	20
Retificação	07
Cancelada	04
Total	31

Fonte: Elaborada pela autora

Quatro demandas com parecer desfavorável foram canceladas pela PBH e não deram continuidade no processo, não podendo ser votadas pela comunidade para sua execução. Das demandas nesta situação, 2 (duas) não se enquadravam nas diretrizes técnicas do OP, 1 (uma) necessitava de término

do Plano de Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e 1 (uma) foi considerada pela PBH como demanda já atendida.

As demandas classificadas como "retificação" e "substituição" são devolvidas aos solicitantes junto com formulário de retificação de demanda e o parecer da PBH, para que sejam realizadas as alterações no escopo, conforme sugerido/solicitado pelo órgão responsável da PBH. O que diferencia a classificação de uma demanda entre retificada e substituída é a alteração no escopo da solicitação, aquela que necessita de pequenas alterações, que não resultam em mudança do objeto central, devem ser retificadas. Aquelas em que as modificações alteram consideravelmente o escopo inicial são classificadas como substituição, é comum que neste caso a demanda altere inclusive a área temática.

Ao final do processo, das 31 demandas com parecer inicial desfavorável, 4 (quatro) permaneceram canceladas, 7 (sete) foram encaminhadas para retificação e 20 (vinte) encaminhadas para substituição. Das demandas encaminhadas para retificação ou substituição, 22 (vinte e duas) receberam parecer favorável no final do processo, após modificações na proposta, e 5 (cinco) permaneceram com parecer desfavorável e mudaram de temática.

As demandas com parecer favorável dão sequência ao processo do OP, sendo encaminhadas para votação em segunda rodada e, caso sejam eleitas para o Fórum Regional, são votadas para compor o plano de empreendimento daquela regional.

Uma demanda considerada favorável no OP2013/2014 foi encaminhada ao Cancelamento pelos órgãos gestores do OP da PBH, porém em seus pareceres, que foram favoráveis, não foi encontrado o motivo para o cancelamento da mesma. Situações como essa indicam a fragilidade do processo, já que faltam documentos que comprovem o porquê do cancelamento e se houve algum diálogo com os proponentes sobre a situação desta demanda.

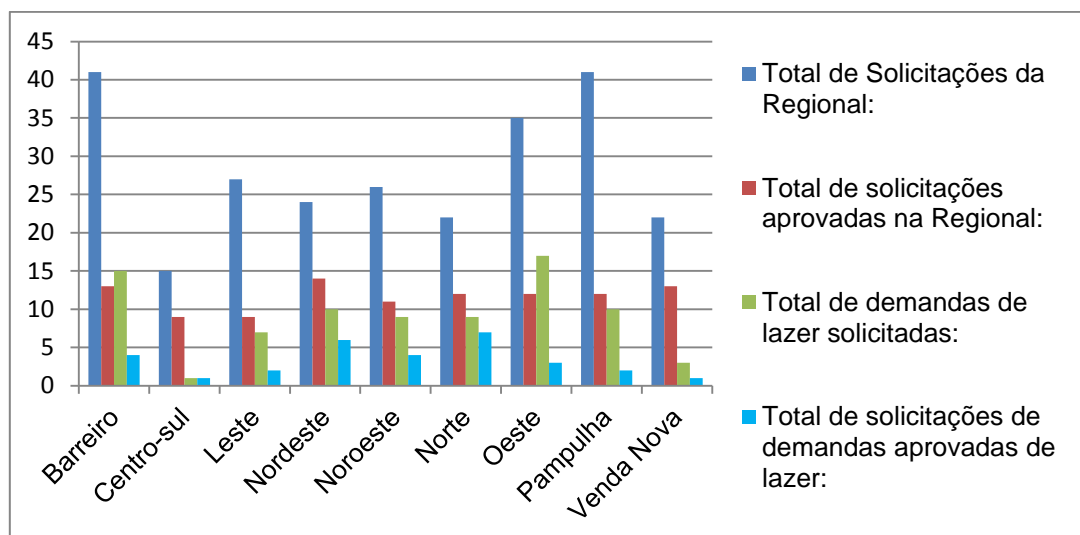
Ao final do processo do OP 2013/2014, as demandas selecionadas foram classificadas conforme tabela a seguir:

Tabela 20 - Situação final das demandas de lazer do OP 2013/2014

Parecer/Situação da demanda	Quant. Demanda
Favorável	72
Cancelada	1
Não Eleita para o Fórum Regional	13
Não Eleita no Fórum Regional	28
Eleita no Fórum Regional	30
Desfavorável	9
Cancelada	4
Outra temática	5
Total Geral	81

Fonte: Elaborada pela autora

Assim, das 81 demandas de lazer solicitadas, 30 (trinta) foram eleitas no fórum regional de empreendimentos, ou seja, foram aprovadas definitivamente para compor o plano regional de empreendimentos do OP 2013/2014. Isso representa 37% das demandas de lazer solicitadas e 29 % das demandas totais aprovadas. O gráfico a seguir ilustra a presença das demandas de lazer no OP 2013/2014.

Gráfico 3 - Presença de lazer no OP 2013/2014

Fonte: Elaborado pela autora

Os resultados encontrados e citados anteriormente sobre a presença de demandas de lazer no conjunto de solicitações dos cidadãos participantes

do OP indicam que esta temática tem tido representatividade frente às demais demandas.

A seguir serão estudados os caminhos que as solicitações de demandas de lazer no OP 2013/2014 enfrentaram até chegar à situação final apresentada.

2.3.1 Análise dos pareceres

Uma das mais importantes etapas do processo do OP é a formulação de pareceres específicos de demandas solicitadas pelos bairros. Nesta etapa, a PBH tem o poder de considerar uma demanda adequada ou não para dar continuidade ao processo e ser votada pela comunidade de determinada regional. Logo, esta etapa foi considerada como crucial, por transparecer concepções e decisões tomadas pela PBH, caracterizando-se como a etapa do processo que não envolve a população, não sendo, portanto, participativa.

Segundo o Caderno de Metodologia do OP 2013/2014, da Prefeitura de Belo Horizonte (2012a), os pareceres recebem as seguintes regras de execução:

- Todas as demandas solicitadas serão avaliadas pelos técnicos da Prefeitura, de acordo com as diretrizes do OP, legislação vigente e diretrizes dos órgãos gestores.
- Os pareceres técnicos deverão ser assinados pelo órgão gestor responsável pelo empreendimento.
- Todas as solicitações receberão o parecer da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU). (BELO HORIZONTE, 2012a)

Nos pareceres, as demandas são consideradas favoráveis ou não, conforme ilustrado no item anterior, para seguirem no processo. Na edição do OP 2013/2014, durante todo o processo, foram emitidos 33 (trinta e três) pareceres desfavoráveis às propostas apresentadas pelos bairros, consideradas neste trabalho como demandas de lazer.

Com o intuito de entender o porquê desta classificação, foram analisados todos estes pareceres desfavoráveis, através da metodologia análise conteúdo, em que foi realizada uma categorização a partir da análise

temática do conteúdo semântico, ou seja, através da constatação da presença de temas recorrentes nos pareceres, conforme planejado metodologicamente.

A leitura prévia dos pareceres permitiu o estabelecimento de cinco categorias, são elas: proposta inconsistente, em desacordo com as diretrizes do OP, considerada pela PBH como já atendida, fora da área de atuação e justificativa não clara. Todos os pareceres analisados se enquadram em alguma destas categorias, embora algumas delas tenham sido mais recorrentes que outras.

Tabela 21 - Recorrência de pareceres nas categorias de análise

Categoria	Recorrência
Cat.1: Proposta inconsistente	24 pareceres
Cat.2: Em desacordo com as diretrizes do OP	05 pareceres*
Cat.3: Considerada pela PBH como já atendida	03 pareceres*
Cat.4: Fora da área de atuação	01 parecer
Cat.5: Justificativa não clara	01 Parecer

*Um mesmo parecer foi enquadrado em duas categorias, devido à complexidade de sua justificativa.

Fonte: Elaborada pela autora

Para este trabalho foram consideradas mais promissoras as análises das categorias 1 e 2, devido aos apontamentos já sugeridos na análise de outros documentos, como a presença de diretrizes e legislações exteriores ao OP, que podem influenciar no processo participativo do OP e no caminho percorrido pelas demandas de lazer. Assim foi concentrado um esforço maior sobre estas categorias.

As demais categorias, juntas, somam apenas 15% dos pareceres negativos às demandas selecionadas. Na categoria 3, estão as demandas consideradas pela PBH como já atendidas. Uma das solicitações foi cancelada, pois a PBH alegou já haver um equipamento equivalente ao solicitado na regional a ser beneficiada. As outras duas foram consideradas atendidas por outra esfera governamental, uma delas foi encaminhada para a substituição e outra para retificação.

Na categoria 4 foi enquadrado um único parecer em que a área indicada para a realização da obra não pertencia à PBH. Porém, o item 9 do Caderno de Metodologia do OP 2013/2014 indica que as áreas não pertencentes à PBH poderiam ser desapropriadas para a execução da demanda. Assim, percebemos um descompasso entre o proposto pela PBH e a análise dos técnicos responsáveis, não estando claro, portanto, se as demandas necessitam ou não ser solicitadas para execução num terreno do Município.

Na categoria 5 se encontra a demanda em que o parecer não era de claro entendimento, não podendo assim ser categorizado como os demais.

2.3.1.1 Categoria 1: Proposta inconsistente

Estão presentes nesta categoria os pareceres em que a justificativa para a classificação como desfavorável foi a não observância de alguma legislação, decreto, ou norma da PBH, externa à metodologia básica do OP. Devido à grande recorrência de pareceres nessa categoria, ela foi subdividida para a identificação de qual legislação tornou a solicitação inconsistente, com maior frequência.

Tabela 22 - Recorrência de legislação na Categoria 1

Legislação	Recorrência
Referente ao Plano Diretor Regional (PDR)	09 Pareceres
Referente ao Plano Global Específico (PGE)	08 Pareceres
Referente aos Planos de OUC	03 Pareceres
Referem-se a outras diretrizes e leis do Município	04 Pareceres

Fonte: Elaborada pela autora

Juntas, as referências ao Plano Diretor e ao Plano Global Específico somam 70% das recorrências de propostas consideradas inconsistentes, por isso, foi dado a eles uma ênfase maior, para entender qual a importância dos mesmos para o planejamento de uma obra e o impacto que a adequação a estes planos pode trazer ao processo do Orçamento Participativo.

Os Planos de OUC – Operação Urbana Consorciada - são planos preestabelecidos, dispostos na Lei Federal nº 10.257/01, que institui o Estatuto da Cidade, incorporado à Lei nº 7.165/96, Plano Diretor Municipal, num processo que envolve a PBH, os cidadãos e as empresas, para intervenção em determinadas áreas. Assim, para ser aprovada a execução de obras nesses locais, as solicitações devem se enquadrar neste plano.

As demais regras/diretrizes/leis que tornaram as propostas analisadas inconsistentes referem-se às normas ambientais de uso do espaço público, às normas de acessibilidade e às regras de uso do Espaço Livre de Uso Público (ELUP).

O Plano Diretor é uma Lei Municipal que se tornou obrigatória, pela Constituição de 1988²⁶, para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, e é responsável por identificar e analisar as características físicas, as atividades predominantes e as vocações da cidade, os problemas e as potencialidades. O conjunto de regras determina o que pode e o que não pode ser feito em cada parte de cidade.

De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte (2014b), em 1993, o município passou a ouvir a população nas decisões sobre a cidade, por meio do Orçamento Participativo e das Conferências Municipais de Política Urbana, sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR). E em 1996, durante a I Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU) foi instituído o Plano Diretor de Belo Horizonte e encaminhada a necessidade de elaboração de Planos Diretores Regionais, visto que cada regional de Belo Horizonte tem população superior a 20 mil habitantes (ver tabela 23). Durante as duas próximas CMPU, em 2003 e 2009, o Plano Diretor foi discutido, com vistas a adaptá-lo ao Estatuto da Cidade²⁷.

²⁶ Obrigatoriedade definida pela Constituição de 1988, em seu artigo 182, parágrafo primeiro: “§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

²⁷ Instituído pela Lei Federal nº 10.257 e definido como “uma série de instrumentos, chamados instrumentos urbanísticos, cujo objetivo central é proteger o interesse coletivo e dar limites àqueles que usam a cidade exclusivamente para enriquecer” (PBH, 2016).

Tabela 23 - População por área Região Administrativa

Região Administrativa*	População
Barreiro	282.552
Centro-Sul	283.776
Leste	238.539
Nordeste	290.353
Noroeste	268.038
Norte	212.055
Oeste	308.549
Pampulha	226.110
Venda Nova	265.179
Total geral	2.375.151

Fonte: IBGE (2010)

O “Plano de Obras do Orçamento Participativo de 1995, elaborado pela Prefeitura de Belo Horizonte (1998a), aponta o fato da população ter tido o “primeiro contato” com a proposta do Plano Diretor de Belo Horizonte durante as assembleias da segunda rodada do OP. Sobre o Plano Diretor, a PBH destaca que

houve debates em dois níveis: com os membros das COMFORÇAS e nas segundas rodadas de Assembleias Populares, realizadas nas sub-regiões. Os membros das Administrações Regionais que estavam participando do curso de Introdução ao Planejamento Urbano apresentaram à população as Diretrizes Gerais do Plano Diretor e a relação dos problemas locais, da sub-região e da região, com problemas estruturais da cidade (BELO HORIZONTE, 1998b).

É válido destacar que, a partir do discurso da PBH citado anteriormente, este “primeiro contato” da população com o Plano Diretor se deu através de uma apresentação do documento em assembleia. Entretanto, não ficou claro se os participantes do OP também contribuíram na definição das diretrizes desse documento.

Segundo a Prefeitura de Belo Horizonte, o Plano Diretor foi elaborado a fim de indicar

as áreas devem ser protegidas para garantir uma melhor qualidade de vida, ou seja, onde implantar parques, proteger nascentes, proteger o patrimônio cultural ou preservar o modo de vida num bairro; [...]

as áreas que podem receber mais moradores e edifícios altos sem sobrecarregar o trânsito e as redes de água, esgoto e drenagem – quer dizer, as áreas que podem ser adensadas; [...]

as áreas que devem ser reservadas para as atividades econômicas e geradoras de empregos;[...]

as áreas que devem ser destinadas à construção de moradias de interesse social;[...]

as áreas que devem ser reservadas para a construção de equipamentos sociais e públicos, tais como centros de saúde e escolas, entre outros;[...]

os locais de comércio e serviços já existentes e aqueles que deverão ser criados para facilitar a vida do cidadão perto de sua casa. Isso diminui a necessidade de deslocamento das pessoas, além de promover novos lugares de encontro. (BELO HORIZONTE, 2014d)

Assim, ainda que a PBH informe que a construção do Plano Diretor de Belo Horizonte tenha sido democrática, Boschi afirma que

o processo de negociação do Plano Diretor da cidade foi facilitado pela existência de uma gestão urbana descentralizada que precedeu a experiência do Orçamento Participativo. No entanto, as experiências de participação tinham ainda caráter incipiente, com manifestação de interesse e participação desiguais no processo de discussão e negociação do Plano Diretor, observando-se o predomínio de alguns setores — em especial a construção civil e algumas associações de bairros de zona nobre da cidade. [...] O formato de participação adotado pela Prefeitura foi amplo e descentralizado, envolvendo setores diversos da sociedade, mas não foi suficiente para assegurar representação significativa de todos os segmentos. A natureza técnica e especializada da maior parte das questões em discussão dificultou a participação de setores populares, especialmente os de mais baixa renda, excluindo-os mesmo do processo. (BOSCHI, 1999, p. 6)

Azevedo também afirma que a participação “das entidades populares foi extremamente reduzida, seja pela natureza técnica do tema, seja por não ser considerada questão prioritária nas agendas dessas organizações” (AZEVEDO, 2000, p. 72). Ainda segundo o autor, o motivo da baixa participação popular se deve não somente a dificuldades de articulação na direção política do governo municipal, mas ao fato de a implantação do Plano Diretor envolver a implantação de diversas políticas regulatórias que, ao cortar transversalmente a sociedade, afetando as pessoas de um mesmo segmento social de maneiras diferentes, dificulta a formação de alianças duradouras e com representatividade. Assim, percebemos que um instrumento criado para se valer de processos democráticos, ainda que pareça ter investido na legitimação da participação, provavelmente não obteve os resultados esperados.

Os Planos Diretores Regionais de Belo Horizonte foram criados em 2011 e 2012, num processo que, segundo a PBH (2014d), resultou de

instrumentos democráticos, tais como a pesquisa de percepção da população, seminários técnicos, oficinas de discussão e audiências públicas.

No Caderno de Metodologia do OP 2013/2014 (PBH, 2012a), há uma seção destinada à explicação do que é o Plano Diretor Regional e quais seus objetivos, porém não há nenhum indicador do que, objetivamente, eles propuseram para cada regional, ou até mesmo onde procurar tais informações. Somente deixa claro que qualquer intervenção no ambiente urbano deve ser pensada tendo em vista os objetivos dispostos no elenco de prioridades contidas nestes documentos, ressaltando que as intervenções solicitadas devem obedecer às normas do Plano Diretor. Há ainda, no caderno de diretrizes, a declaração de que o PDR seria construído em conjunto com a sociedade, porém não foram identificados os canais para esta participação (PBH, 2012a).

Para além do conhecimento do processo de construção dos PDR's, vale ressaltar a sobreposição temporal dos processos de elaboração dos mesmos, que ocorreu entre 2011 e 2012, e de desenvolvimento do OP 2013/2014, que ocorreu de agosto a dezembro de 2012. Este fato pode ter inviabilizado a divulgação e o conhecimento dos PDR's pela população participante do OP, o que dificulta que as propostas encaminhadas pelos mesmos respeitassem tais diretrizes.

A discussão sobre a criação o PDR é necessária, pois os dados apontaram que ele inviabiliza a aceitação de demandas oriundas dos bairros, num processo participativo. Ou seja, parece haver um impedimento de ordem não tão participativa assim, que impossibilita o atendimento dos interesses da população. População esta que, muitas vezes, encontra-se em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e, provavelmente, não participou das decisões do PDR da sua região. Desta maneira, este plano pode não refletir os anseios dos moradores daquela região e ir de encontro a várias propostas levantadas pela comunidade para o processo do OP.

Assim como o Plano Diretor, o Plano Global Específico tem a função de direcionar os investimentos para determinada área, com o intuito de planejar o desenvolvimento da mesma. Diferencia-se do PDR por ser direcionado apenas para áreas como vilas e favelas. Brandenberger (2002) afirma que, na época de sua proposição, aproximadamente 21% da população de Belo

Horizonte residia nessas áreas. Para tais áreas foi elaborado um “Planão”, que estabeleceu diretrizes para intervenções e prioridades, de maneira geral, que serviria de referência para planos específicos de cada uma delas, o Plano Global Específico.

Outra diferença entre estas ferramentas é que o contexto de adoção das normas do Plano Global Específico tem um histórico de crescimento junto ao OP, iniciado ainda em 1997, quando a Pedreira Prado Lopes conquistou, por meio do OP, a elaboração do seu PGE, um ano após a publicação do Plano Diretor de Belo Horizonte (1996) e cinco anos antes da publicação dos primeiros Planos Diretores Regionais (2012). Daí em diante os demais PGE’s foram solicitados via Orçamento Participativo. Segundo Conti (2004), essa ligação

serviu para ganhar tempo e para otimizar e distribuir, ao longo de um tempo ainda maior, os poucos recursos à disposição do OP, já que os PGEs não seriam elaborados indistintamente para todas as áreas de vilas e favelas, mas apenas para aquelas que conseguissem, dentro do OP, o recurso para a elaboração do plano. (CONTI, 2004, p 207)

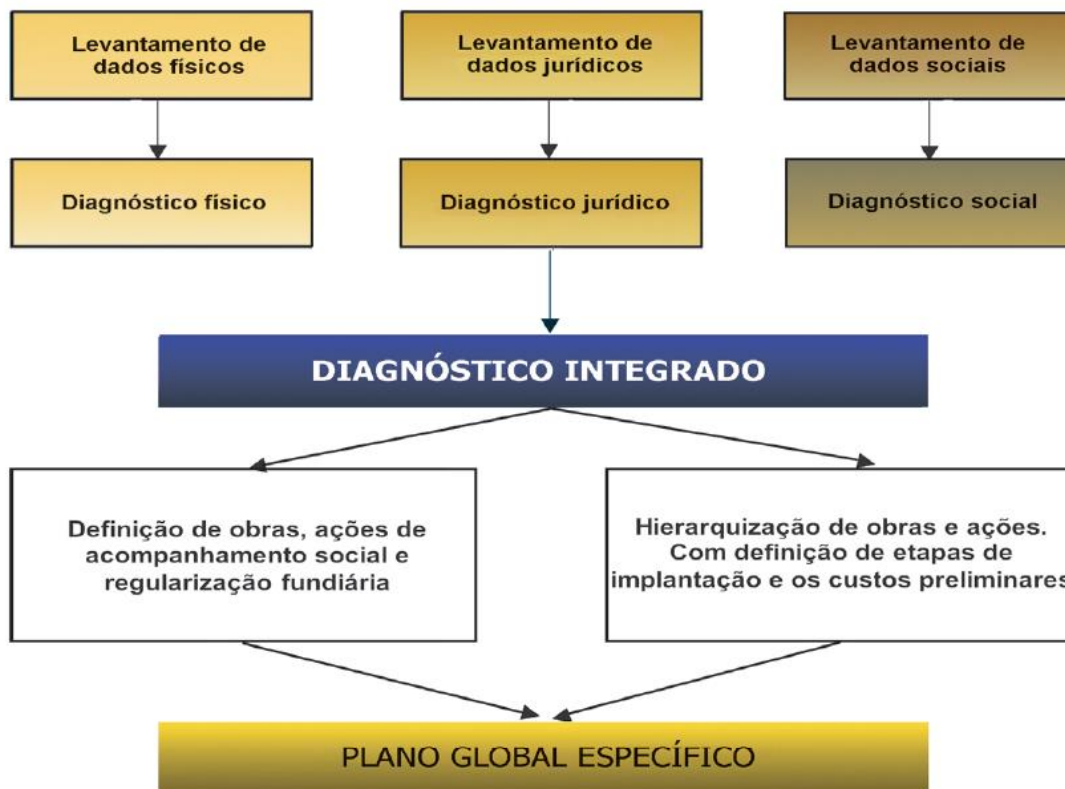
Isso significa que o OP tem sido utilizado para a resolução de algo que a PBH já tem conhecimento da necessidade, porém só faz mediante a solicitação no processo do OP. Assim, o PGE passa a ser encarado como uma demanda da comunidade, ocupando lugar de solicitações oriundas da mesma e diminuindo, assim, as possibilidades de decisão dos cidadãos.

Ele teve como principal objetivo superar as intervenções pontuais desarticuladas e criar ordens de prioridade para a execução de obras nesses locais. Atribuindo tal importância a esta ferramenta, o Caderno de Diretrizes e Metodologia do OP 2013/2014 aponta que poderão ser aceitas solicitações somente de demandas pelas comunidades que já constam no PGE. Logo, este documento precede a possibilidade de solicitação de demandas consideradas prioritárias pelos participantes do OP.

A participação para a elaboração dos Planos Globais Específicos, assim como dos Planos Diretores Regionais, também foi limitada. A figura 5 apresenta as etapas de elaboração de um PGE. Todas as etapas esplanadas

são realizadas²⁸ pela PBH, através da Secretaria Municipal de Habitação (SMHAB) e, mais objetivamente, pela Gerência de Planos Globais (GEGLO).

Figura 6 - Fluxograma das etapas de PGE



Fonte: Brandenberger (2002)

Ou seja, todo o diagnóstico realizado é feito por técnicos da PBH²⁹. Isso significa que na elaboração do PGE não foram previstos meios oficiais de participação da população.

Ainda que Conti (2004) aponte que na fase de levantamento fosse desejável a participação da comunidade, preferivelmente como mão-de-obra paga, não entendemos este, como um processo objetivamente democrático.

²⁸ Na rodada do OP 1999/2000 a PBH buscou terceirizar a elaboração dos PGE's, ou seja, passou a contratar empresas para realizar o diagnóstico de dada região e elencar um plano com as prioridades de investimentos. Isso por vezes, ocasionou grande demora na entrega dos planos pelas empresas contratadas, atrasando ainda mais o atendimento das demandas prioritárias da região (CONTI, 2004).

²⁹ Em caso de serviço terceirizado, acontecia sob a supervisão controlada por técnicos da PBH.

Tabela 24 - Situação dos PGE's

	Nº de PGE	Comunidades	População Beneficiada
Concluídos	68	97	319.528 habitantes
Em andamento	05	05	4.229 habitantes
Previstos	01	01	277 habitantes
Total	74	103	324.034 habitantes

Fonte: Supervisão de Planos Globais/URBEL. Atualizado em 25/05/15

Segundo a PBH, existem 181 aglomerados nas nove regionais de Belo Horizonte e, em maio de 2015, foram concluídos 68 PGE's, atendendo a 97 destes locais, o que corresponde a 53% dos aglomerados a serem atendidos na cidade. Porém, alguns já estão em andamento, como apresentado na tabela anterior.

Ao integrar este plano ao processo do Orçamento Participativo, temos de um lado as obras indicadas pelo PGE e suas hierarquizações e de outro as prioridades indicadas pela população que reside naqueles espaços. Estas demandas podem ser coincidentes ou não, gerando um descompasso na autoridade de decisão. E, pela metodologia do OP, o PGE antecede as solicitações de demandas da comunidade, como pode ser verificado nos pareceres (A, B e C) a seguir:

A: "A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano é contrária a qualquer intervenção na área sem a realização de um PGE que priorizará os investimentos". (SIOP, 2015)

B: "A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano é contrária ao empreendimento, pois a área não possui PGE, que deve ser elaborado antes de qualquer demanda da comunidade ser atendida, pois o PGE orienta a aplicação dos investimentos". (SIOP, 2015)

C: "A Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano é contrária ao empreendimento, pois deve-se solicitar recursos para elaboração do PGE (Plano Global Específico), instrumento de planejamento que deve anteceder as intervenções". (SIOP, 2015)

Além disso, Costa e Braga (2002) apontam que a relação entre OP e PGE pode ser um risco, do ponto de vista político, por gerar mais uma instância burocrática, sem resultado imediatamente visível, podendo assim minar a confiança nas esferas participativas de decisão. Nesta condição, primeiro

solicita-se o PGE para, após dois anos, conquistar o direito de solicitar a demanda que a população realmente deseja, tendo que aguardar ainda o tempo de execução da mesma.

2.3.1.2 Categoria 2 - Proposta em desacordo com as Diretrizes do OP

Nesta categoria se enquadraram as solicitações que receberam pareceres desfavoráveis por estarem em desacordo com alguma diretriz temática, ou seja, com a diretriz de alguma secretaria responsável por posicionar-se técnica e politicamente frente ao processo.

De acordo com o levantamento apresentado no início deste capítulo, as solicitações consideradas como pertencentes ao campo do lazer foram direcionadas para diversas áreas, são elas: cultura, educação, esporte, infraestrutura, meio ambiente, saúde, social e urbanização de vilas. Porém, as demandas analisadas do OP 2013/2014, receberam parecer desfavorável por não cumprimento destas diretrizes apenas na temática de esporte e lazer, através da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL) e na temática social, pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais.

Assim, adiante serão apresentadas e discutidas as diretrizes das secretarias anteriormente citadas a fim de esclarecer como elas influenciam as escolhas de demandas, sua aprovação ou não e as consequências para o processo participativo no OP.

As diretrizes encaminhadas pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer apresentam direcionamentos quanto às solicitações permitidas, os equipamentos indicados para serem adaptados por regional e o padrão mínimo estabelecido para as reformas nos equipamentos desta Secretaria.

Não está prevista nas diretrizes a construção de novos equipamentos, somente a reforma dos já existentes e, mesmo assim, "desde que não gere custeio, respeitando a hierarquização dos equipamentos prioritários por regional" (PBH, 2012b). A preocupação com a geração de custeio para PBH se deve ao fato de que, em alguns casos, a reforma destes equipamentos gera a necessidade de uma administração daquele espaço que pode onerar a SMEL.

Duas solicitações, dentre as analisadas neste item, receberam parecer desfavorável devido à possibilidade de geração de custeio, são elas: “Desapropriação de lote para construção de complexo esportivo”, na Regional Leste e “Construção de quadra de esporte na Vila Leonina”, na Regional Oeste. Nos pareceres, a SMEL não deu nenhuma indicação de algum equipamento já existente que pudesse atender aos anseios dos solicitantes. Ambas as propostas foram somente canceladas, sem opção para substituição ou retificação de seu escopo.

Outra proposta com escopo próximo aos citados anteriormente foi a da Regional Pampulha, que solicitou a “aquisição de terreno e implantação de quadra poliesportiva”. A PBH, porém, não indicou qual diretriz a proposta violava, alegando apenas que a mesma contrariava as diretrizes. Foi dada a classificação e a permissão para substituição da demanda, porém os proponentes não tiveram informações suficientes para readequar a solicitação. A nova demanda solicitada foi a construção de uma quadra poliesportiva dentro de um parque. Como a competência de julgamento desta demanda não cabia à SMEL, ela passou a ser responsabilidade da Fundação de Parques Municipais de Belo Horizonte.

As demandas que receberam parecer desfavorável, anteriormente citadas, apesar da alegação de geração de novo custeio, parecem não seguir as diretrizes, pois solicitam a construção de um novo equipamento. Porém, esta não foi a explicação da SMEL, gerando uma incoerência que pode criar um ambiente propício ao não entendimento do funcionamento do OP pelo cidadão, distanciando-o das decisões e limitando suas condições de reivindicação.

De acordo com as diretrizes, é permitida, ainda, a reforma de somente um equipamento esportivo por regional, para adequação ao novo padrão de Complexo Esportivo, estabelecido pela SMEL. Esta diretriz limita as possibilidades de solicitações. Talvez devido a este direcionamento a quantidade de solicitações por reforma de equipamentos esportivos, mais do que isto, a quantidade de reformas aprovadas, não condizem com as necessidades/vontades da população participante.

Já as diretrizes da SMPS têm um direcionamento geral, que engloba construção, ampliação e reforma de espaços BH Cidadania³⁰ e as diretrizes das secretarias adjuntas de Assistência Social (SMAAS), de Segurança Alimentar (SMASAN) e de Direitos e Cidadania (SMADC). Além das diretrizes sobre o BH Cidadania, são exemplos de solicitações determinadas por esta secretaria: Construção de abrigos para crianças e adolescentes, construção de Centro de Referência Especializado da Assistência Social para a População de Rua e implantação de Hortas Comunitárias.

Uma das solicitações com parecer desfavorável, por não se enquadrar nas diretrizes da SMPS, está diretamente vinculada a SMADC. Esta secretaria direciona a aprovação de reformas no Centro de Referência da Pessoa Idosa e da Escola Profissionalizante Raimunda da Silva Soares. O escopo da demanda não autorizada e cancelada, “construção de Centro de Referência, atendendo a demanda antiga da comunidade”, foi inviabilizada sob a alegação de “a Regional Noroeste já possuir um Centro de Referência para pessoa idosa. A solicitação em questão não está contemplada nas diretrizes do OP, sendo a SMPS desfavorável ao empreendimento”. (SIOP, 2015)

A outra solicitação deste caso, cuja demanda era “criação do CRAS na região do Jaraguá”, não foi aceita por não se enquadrar nas diretrizes. Entretanto, o parecer não explicava qual a inconsistência do escopo. Em consulta ao caderno de diretrizes, é possível verificar que a SMPS apresenta quais são os bairros indicados para a criação de novos CRAS. O local escolhido pela comunidade para a implantação do novo equipamento não está entre os indicados pelas diretrizes da SMPS, na regional da Pampulha. Ou seja, somente os bairros já definidos pela BH podem solicitar a criação de um Centro de Referência à Assistência Social.

Sendo assim, avalia-se que a inserção das diretrizes técnicas e temáticas no processo do OP restringem as possibilidades de solicitações de demandas por parte da população. Tais solicitações deveriam se dar a partir da simples concordância entre os participantes do OP sobre a necessidade das mesmas. Este fato reduz o poder de decisão daqueles que deveriam ser os

³⁰ Ver nota de rodapé 4.

principais personagens do processo, diminuindo assim as características democráticas desta ferramenta de gestão.

Costa considera que o caminho para a participação deveria se iniciar na percepção de uma demanda, passando pelo processo de mobilização dos moradores e culminando nas assembleias,

poderia contribuir com a aproximação de outros moradores que, uma vez dialogando, conheceriam as diferentes realidades sociais que os cercam, havendo, assim, a possibilidade de sensibilização com as questões sociais da região em que vivem. (COSTA, 2010, p.35)

Desta maneira, a imposição de tais diretrizes provoca um encurtamento do caminho e uma conseqüente perda das possibilidades participativas através do OP.

Conclui-se que o Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte tem proporcionado a uma média de 1,5% da população a participação em nova instância decisória, com dinâmicas que envolvem tanto as contribuições diretas quanto as que se dão através da representatividade. As possibilidades de envolvimento no OP, principalmente através da COMFORÇA, possibilitam a aprendizagem e a criação de uma nova cultura política ou ainda o reforço da já existente. As demandas de lazer obtiveram representatividade, quando comparadas às outras temáticas, com destaque para as associadas à temática de esporte, e foram apontados alguns entraves metodológicos responsáveis por inviabilizar a aprovação de algumas dessas demandas, como as diretrizes técnicas e temáticas, os Planos Diretores Regionais e os Planos Globais Específicos.

3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO PELOS MEMBROS DA COMFORÇA

Conforme apresentado na metodologia deste trabalho, um dos instrumentos de obtenção de dados foi o questionário. Os questionários foram aplicados nas reuniões das COMFORÇAs regionais, que acontecem mensalmente em cada regional de Belo Horizonte, para o acompanhamento dos empreendimentos ainda não concluídos.

É válido lembrar que a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo é formada por representantes da população, eleitos no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias e que tem a função de acompanhar o andamento das demandas e funcionar como um elo entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a comunidade, tentando estabelecer uma conexão entre as reivindicações dos cidadãos e os posicionamentos da PBH.

De uma maneira geral, as reuniões contavam com a participação dos membros da COMFORÇA, do gerente regional do Orçamento Participativo e de um representante da Gerência de Orçamento Participativo, da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada. A média de participantes presentes nas reuniões visitadas foi de 40 membros da COMFORÇA, como pode ser verificado na Tabela 25.

As características do ambiente para a aplicação dos questionários a esses sujeitos variaram bastante, de regional para regional. Em algumas a adesão foi maciça, representando a grande maioria dos presentes. Porém, de maneira geral, houve muitos impedimentos, ainda que esperados, para a realização da coleta de dados. Os principais impedimentos encontrados foram: a dificuldade dos participantes de se dedicar a responder o questionário ao mesmo tempo em que participavam da reunião; a não disponibilização de tempo antes ou após a reunião para responder ao questionário; exaltação dos participantes por discordância com posicionamentos da PBH durante a reunião; desconforto gerado pela objetividade das respostas do questionário.

Ciente das limitações que a escolha do questionário como instrumento de coleta de dados confere à pesquisa e confiante nas consequências das vantagens deste instrumento, foram coletados 253 questionários, que serviram para a análise do entendimento dos participantes

sobre o Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte e suas interfaces com o lazer.

Tabela 25 - Resumo da participação na pesquisa

	Barreiro	Centro-sul	Leste	Nordeste	Noroeste	Norte	Oeste	Pampulha	Venda Nova	Total
Quantidade de presentes	35	32	38	67	29	44	31	51	47	374
Questionários válidos	29	11	27	33	15	29	26	41	42	253
Porcentagem de participantes	83%	34%	71%	49%	52%	66%	84%	80%	89%	68%

Fonte: Elaborada pela autora

Durante a coleta de dados, foi feito um esforço para que a pesquisa fosse ampla e contemplasse o maior número de representantes da categoria escolhida. Sendo assim, mesmo com as dificuldades citadas anteriormente, alcançou-se uma participação de 68%³¹ do total dos membros da COMFORÇA presentes nas reuniões em que as coletas foram realizadas.

3.1 Caracterização dos participantes

Com o objetivo de entender melhor quem são os sujeitos desta pesquisa, nesta seção, serão apresentadas algumas características dos participantes que podem ter relação com a participação no OP.

Primeiramente, propôs-se entender qual a relação destes participantes com o lugar que representam, ou seja, percebê-los como representantes de uma comunidade local. A importância desse aspecto também é considerada por Lüchmann (2014), que afirma que confiança e associativismo são características centrais e indicadoras de uma cultura democrática.

Esta dimensão foi considerada importante, pois

o caráter associativo, reflexivo e autônomo da sociedade civil fundamenta a tese de que, quanto mais rica a vida associativista,

³¹ Porcentagem que considera apenas os questionários válidos.

maiores são as chances de implementação de uma institucionalidade democrática direcionada para a mudança social e a generalização da cidadania (LÜCHMANN, 2014 p.183).

Tabela 26 - Há quanto tempo o participante reside no bairro

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Menos de 1 ano	2	0,8%
	02 a 04 anos	4	1,65%
	05 a 07 anos	14	5,6%
	08 a 10 anos	12	4,8%
	11 a 20 anos	54	21,5%
	Mais de 20 anos	165	65,7%
	Total	251	100,0%
Não respondeu		2	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 27 - Participa da Associação de Moradores

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Não	58	23,6%
	Sim	162	65,9%
	No meu bairro não tem associação de moradores	26	10,6%
	Total	246	100,0%
Não respondeu		7	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

Foi percebido que mais de 85% dos participantes declararam residir no bairro há mais de 10 anos. Este tempo de residência num mesmo bairro estimula ou até possibilita um pertencimento local e maior conhecimento das necessidades locais, bem como melhor interação com os demais moradores daquele território. Consoante a estas expectativas, percebeu-se que 75% das pessoas afirmam participar da associação de seu bairro. Participar das reuniões das associações de bairro faz com que estes representantes tenham maior conhecimento sobre a realidade local e as demandas dos demais moradores do bairro.

Para Avritzer (2004), a participação em associações civis permite aos envolvidos o contato com a democracia, praticando-a em um universo mais restrito, possibilitando-lhes aprender a se relacionar com o Estado, o que contribui para que possam defender seus interesses.

As associações de bairro configuram-se como uma esfera de participação política e, como defendido por Bobbio (1987), é de extrema importância que o cidadão participe da discussão política em diversas esferas, podendo opinar e se posicionar frente a problemas de diferentes dimensões. Essa participação permite que o cidadão se reconheça como pertencente a uma sociedade mais democrática e favorece a aprendizagem política.

Lüchmann também reconhece a importância das organizações da sociedade civil e afirma que

em que pesem as ameaças de cooptação e de controle político sobre as organizações da sociedade civil, o fato é que o OP, em função de reordenar o processo de definição e de alocação das obras, promoveu o surgimento de novas associações que se organizaram para articular e disputar as suas demandas no interior deste novo programa governamental. (LÜCHMANN, 2012, p. 524)

Sobre a relação desses sujeitos com o objeto desta pesquisa, o Orçamento Participativo Regional, percebeu-se que a maioria dos membros das COMFORÇAs Regionais afirmou já ter participado de várias edições do OP, o que lhes dá maior conhecimento sobre seu funcionamento, objetivos e resultados. A participação continuada em processos democráticos também pode resultar na aprendizagem política.

Tabela 28 - Participação em edições do OP Regional

Quant. Edições	Frequência	Percentual
Duas	47	18,6
Três	36	14,2
Quatro	17	6,7
Mais de quatro	153	60,5
Total	253	100,0

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 29 - Frequência em etapas do OP Regional

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Todas as fases	85	34,4
	07 fases (87%)	52	21,1
	06 fases (75%)	36	14,6
	05 fases (62%)	35	14,2
	04 fases (50%)	31	12,6
	03 fases (37%)	8	3,2
	Total	247	100,0
Não respondeu		6	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

No que se refere à frequência dos entrevistados nas etapas do OP, 70% declaram estar ausentes no máximo duas vezes. É válido ressaltar que em duas etapas, abertura municipal e entrega do plano de empreendimento ao Prefeito, é vedada a presença de grande parte dos membros da COMFORÇA, que são representados por poucos membros escolhidos em reunião e oficialmente convidados pela PBH. Assim, uma frequência de 75% de presença significa, para parte destes sujeitos, que não estiveram ausentes em nenhuma etapa do OP.

Com a presença dos cidadãos aos encontros da COMFORÇA, ainda que seja para a resolução de problemas imediatos e materiais durante o processo, vão se desenhando outras possibilidades normativas. Tal processo

envolve o aprendizado da organização e da negociação para atingir o objetivo final que é a realização das demandas almejadas, assim como o componente da solidariedade e do reconhecimento dos direitos. Componentes estes indispensáveis à construção da cidadania (FARIA, 1996 p.113).

A não participação em alguma etapa poderia gerar consequências para o andamento do processo do OP, porém como são fatos hipotéticos não serão analisados neste trabalho.

3.2 Avaliação técnica do processo do OP

A participação no OP, de acordo com Avritzer, tem como finalidade “assegurar a publicidade da forma deliberativa e o acesso público à informação e a deliberação sobre a distribuição de bens materiais”. (AVRITZER, 2002a, p. 15). Porém, os dados levantados por este trabalho contradizem esta afirmação. Para a definição de distribuição de recursos e priorização de áreas para o investimento são utilizados instrumentos complexos, como o Índice de Qualidade de Vida Urbano, que se associa a outros padrões de avaliação da população. Mais do que isso, as informações sobre as etapas para a execução de obras possuem critérios técnicos, por vezes, inacessíveis à população participante do OP.

Estas foram conclusões permitidas pela análise documental, porém para saber como se configura o acesso à informação por parte dos sujeitos, a única maneira é recorrer aos mesmos.

Retomando o entendimento de que é indispensável às ferramentas participativas a disponibilidade de mecanismos para facilitar a participação, o OP parece não atender a esta expectativa. No que se refere à disponibilização de informações, importante ferramenta para facilitar a participação, quase 80% dos sujeitos da pesquisa declararam ter as informações necessárias para entender o Orçamento Participativo. Entretanto, o acesso às informações não impede que mais de 70% declare ter alguma dificuldade no entendimento das instruções técnicas fornecidas pela PBH.

Tabela 30 - Indivíduos com acesso ou não às informações necessárias para o entendimento do OP

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Sim	197	79,8%
	Não	50	20,2%
	Total	247	100,0%
Não respondeu		6	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 31 - Declaração do entendimento das informações sobre o OP

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Fácil entendimento	69	28,3%
	Razoável entendimento	131	53,7%
	Difícil entendimento	44	18,0%
	Total	244	100,0%
Não respondeu		9	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

O Orçamento Participativo tem sido considerado instrumento de referência para a participação popular. Dados sobre a participação foram apontados na análise documental, mas se faz necessário entender que avaliação os participantes deste processo fazem do OP, compreendendo se este instrumento é considerado participativo ou não pelos cidadãos e quais características do OP justificam a avaliação realizada. A tabela 32 apresenta a relação dos participantes e indica se eles consideram ou não que o OP propicia ampla participação.

Tabela 32 - O OP propicia ampla participação?

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Sim	151	62,1%
	Não	92	37,9%
	Total	243	100,0%
Não respondeu		10	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

A fim de entender melhor o porquê das considerações expressas na tabela 32, anterior, os participantes foram estimulados a justificar suas respostas, e 163 participantes o fizeram. Destes, 38% apontaram características do OP responsáveis por torná-lo um instrumento propício à ampla participação. Após uma pré-análise das respostas, foi possível

estabelecer três categorias de respostas, são elas: Divulgação e mobilização; Processo do OP; Oportunidade de participação.

Na primeira categoria estão presentes as justificativas que se referem à maneira como acontece a divulgação do OP, considerando-a como a principal responsável por tornar este instrumento participativo. Carvalho (2006) acredita que é importante verificar o grau de divulgação dado às reuniões (com datas e temas) do OP, uma vez que o conhecimento pela população da agenda desses encontros aponta ganho real de liberdade dos sujeitos.

Através dos documentos, pouco é possível entender sobre este processo. De maneira generalizada são apontados mecanismos como: publicações em jornais, carro de som, informações disponibilizadas nas secretarias regionais ou nas associações de bairro. São exemplos de respostas enquadradas nessa categoria: “Uma mobilização de bairro bem organizada, propicia os moradores a participar nos encontros e reuniões quando são convidados” (Sujeito 128). “Sim, porque a população é convidada a participar e reivindicar as obras necessárias” (Sujeito 126).

A Prefeitura de Belo Horizonte (2000) destaca o papel dos líderes comunitários para a participação popular no OP, ao afirmar que, quando possuem credibilidade no processo, esses sujeitos passam a divulgar o programa para a comunidade da qual fazem parte.

Já na segunda categoria, Processo do OP, são apontadas algumas características gerais deste processo, que facilitariam a participação da população, tais como: “Sim, porque a população tem que participar para atingir o objetivo de conseguir passar a obra” (Sujeito 71). “Horário é bom, local favorável e linguagem clara” (Sujeito 187).

Em relação aos depoimentos acima explicitados, o primeiro destaca a necessidade da participação da população para a eleição de delegados que irão representar determinada obra, pois quanto mais pessoas presentes na Segunda Rodada, maior será o número de delegados eleitos para cada sub-região. O segundo diz sobre as condições gerais para o comparecimento às assembleias e para o entendimento das instruções do processo.

Na terceira categoria, estão as justificativas que se baseiam no entendimento do OP como oportunidade participativa, que acarreta na identificação dos seus participantes como cidadãos de Belo Horizonte: “Essa

parceria da PBH, ou seja, a prefeitura e os moradores, foi e está sendo uma grande conquista para todos” (Sujeito 88). “Porque melhorou a vida de muito cidadão” (Sujeito 123).

Os demais 62% dos participantes que justificaram sua resposta, não consideram que a maneira como o OP é organizado propicia ampla participação ou, mesmo considerando esta ferramenta participativa, apresentaram alguma ressalva a esta consideração.

A análise inicial destas respostas gerou uma caracterização parecida com as respostas daqueles que acreditam que a maneira como o OP é organizado propicia a ampla participação. Porém, a categorização dessas respostas tem como objetos centrais a Divulgação, o Processo e o Resultado, que são agora vistos como barreiras para a ampla participação.

A divulgação e a mobilização foram consideradas precárias e, por vezes, limitada, por focalizar apenas grupos específicos, como se segue: “Mal organizado pela divulgação, tem área do bairro que não tem esta chamada” (Sujeito 53). “Não se faz nenhuma convocação que estimule e motive os cidadãos a participar” (Sujeito 91).

A própria Prefeitura de Belo Horizonte (2000) reconhece que em contrapartida aos benefícios da mobilização feita pelos líderes comunitários, percebe-se uma limitação na ampliação da participação de cidadãos que não se sentem representados por nenhuma destas associações comunitárias ou de outras entidades sociais, tais como: culturais, religiosas, comunidade escolar entre outras.

Na categoria que tem como centralidade as características do processo do OP, foram destacadas as dificuldades de comparecimento às reuniões e, principalmente, a relação dos membros da COMFORÇA com a comunidade que representam, uma vez que em parte do processo eles são os únicos autorizados a participar do OP: “A participação ainda é restrita aos líderes comunitários, especialmente os aposentados” (Sujeito 51).

“No modelo de participação segmentada por Regionais, muitas lideranças comunitárias participam ao longo dos anos, mas há pouca renovação e ingresso de novos atores. Em termos numéricos, não há ampliação expressiva. Prova disso é o pouco conhecimento da população de BH sobre a COMFORÇA, por exemplo”. Sujeito 163

Outro sujeito afirma que “ainda é precária a relação de cada membro da COMFORÇA com seus representados no território respectivo. Muitos sequer conhecem a associação comunitária de seu bairro” (Sujeito 111).

Já na categoria que tem os Resultados do OP como os principais responsáveis por impedir que esta ferramenta seja participativa, parte dos sujeitos que justificou sua resposta diz sobre a desconfiança de parte da população sobre o Orçamento Participativo, devido ao resultado que o mesmo apresenta: “Na teoria sim, mas na prática não. Tudo que é conquistado demora muito a ser executado e acaba desmotivando a população a participar” (Sujeito 68). “Como as obras demoram a acontecer, há um descrédito da comunidade naquilo que a prefeitura promete. Ficamos com pouca força na comunidade para mobilização e organização para esta mobilização” (Sujeito 151). Ou seja, não atingir ou cumprir os compromissos firmados com a população gera descrédito na ferramenta.

3.3 Avaliação das demandas do OP Regional

As demandas solicitadas no processo do OP Regional, como visto na análise, surgem, em primeira instância, nas reuniões dos bairros. Ideologicamente a proposta é que cada associação de bairro eleja três demandas para sua região, em ordem de prioridade, e uma demanda de cada bairro vai para votação na assembleia da segunda rodada, que acontece em nível regional, são pré-selecionadas 25 demandas.

Os participantes da pesquisa foram questionados quanto à qualidade dessas demandas. A caracterização da qualidade da demanda compreende aspectos como o interesse público, quantas pessoas se beneficiariam e se de fato é uma prioridade para aquela região. Apenas 52,9% das pessoas consideraram essas demandas como “boas”, o que traduz uma insatisfação significativa com grande parte das propostas elaboradas pelos bairros. Porém, como estas demandas serão filtradas, ainda é possível eleger as melhores e “corrigir” possíveis equívocos.

Tabela 33 - Qualidade das demandas solicitadas pelos bairros

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Ruins	15	6,1%
	Razoáveis	100	41,0%
	Boas	129	52,9%
	Total	244	100,0%
Não respondeu		9	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

Assim, a expectativa deste trabalho era de que, após a eleição das 25 demandas na segunda rodada e da filtragem das mesmas para apenas 14 demandas por regional, a avaliação da qualidade das demandas se elevaria, visto que o peso dos votos do COMFORÇA na segunda rodada (votam somente os delegados) é maior que na primeira rodada (votação direta de todos os participantes presentes). Entretanto, a taxa de insatisfação com as demandas eleitas se manteve, em relação às demandas inicialmente solicitadas, mais do que isso, há um estreito aumento na insatisfação, para 51,3% dos participantes. Possivelmente, esta incoerência vem acompanhada da insatisfação com a situação final da obra entregue à população, quando a mesma não gerou os benefícios esperados.

De maneira geral, as demandas eleitas podem não refletir as puras aspirações daqueles que as (deveriam) eleger, uma vez que as diretrizes do OP produzem amarras que direcionam demasiadamente a solicitação e eleição das demandas. Ou seja, ainda que uma demanda seja necessidade prioritária para determinada comunidade local, se a mesma não se enquadrar nas diretrizes pré-estabelecidas pela PBH, não poderá entrar no processo ou logo será eliminada da concorrência com as demais demandas.

3.4 Considerações sobre os efeitos do OP

Ainda que os participantes da pesquisa tenham tecido críticas ao desenvolvimento do Orçamento Participativo Regional em Belo Horizonte, quando questionados sobre os resultados que a participação neste processo causou-os, as considerações são favoráveis.

Mais de 90% dos participantes considerou que a participação no OP os levou a acreditar mais em processos participativos, enquanto apenas 6,5% achou que tal experiência é uma perda de tempo. É possível que, ao acreditar mais em processos participativos, estes sujeitos procurem fazer parte de outras instâncias de cunho semelhante, ampliando sua consciência política e vivenciado possibilidades de participação num Estado democrático.

Tabela 34 - Consequência da participação no OP

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Acreditar mais	216	93,5%
	É uma perda de tempo	15	6,5%
	Total	231	100,0
Não respondeu		22	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

Quando questionados sobre a validade do OP como instrumento de democratização de políticas públicas, 33% das pessoas que responderam não acham que o OP é uma ferramenta de democratização das políticas públicas, ou mesmo o achando, apresentaram alguma ressalva. Ou seja, um terço dos participantes tem alguma crítica quanto ao alcance democrático desta ferramenta de gestão. Os 67% dos participantes que defenderam o OP como instrumento de democratização reafirmaram sua importância como oportunidade participativa para Belo Horizonte: “É a ferramenta que a comunidade tem para manifestar os anseios que possam promover a harmonia e qualidade de vida” (Sujeito 129).

“Possibilita a comunidade a trazer suas demandas, bem como adequá-las a sua realidade e mostrar sua importância. A comunidade bem organizada consegue aprovar sua demanda, mostrando como a mesma deve contribuir para a população”. (Sujeito 149)

“É importante que a população participe das decisões que o município toma em relação às políticas públicas. Ninguém melhor que o povo para decidir as obras que têm mais necessidade de serem realizadas. O povo é que vive as dificuldades e necessidades na sua região”. (Sujeito 106)

Como exemplificado anteriormente, as justificativas circundam questões relacionadas à importância do OP para o desenvolvimento dos bairros, à relação que é estabelecida entre a população e a PBH, e destacam a

necessidade de empoderamento e pertencimento dos cidadãos aos seus bairros e, em consequência, a capacidade dos mesmos de definir as prioridades de investimentos locais. É observável também a importância dada às interações entre a comunidade, na formação de laços políticos e sociais em busca de um bem comum.

Também foram recorrentes justificativas que destacavam alguma característica do processo do OP como responsável por torná-lo um instrumento de democratização, como pode ser observado nos fragmentos que seguem: “A instituição do OP para administração pública tornou mais transparente os gastos públicos e colocou a população mais perto do que é necessário fazer para a cidade” (Sujeito 42). “Democracia na medida em que escuta a comunidade e trabalha em conjunto na execução das obras, fiscalização, etc” (Sujeito 109).

É observável a valorização dada à possibilidade de monitoramento e fiscalização, principalmente através da COMFORÇA, que tem como intuito influenciar, em alguma medida, as decisões. Segundo Avritzer, esta configuração do OP constituiu-se como uma “resposta política a uma tendência generalizada nas administrações locais no Brasil de insulamento das burocracias técnicas” (AVRITZER, 2002b, p. 149).

Apesar disso, 33% dos participantes não consideram o OP como instrumento de democratização de políticas públicas e as justificativas apresentadas atribuem tal consideração a dois pontos centrais: os resultados do OP e a barganha política existente no processo.

Sobre os resultados, os participantes desta pesquisa declaram que o processo tem se tornado mais burocrático, que as obras demoram a ser entregues, que a população não escolhe de fato as demandas eleitas, que há repasses de responsabilidade da PBH para este instrumento, ou seja, que tarefas que deveriam ser executadas pela prefeitura, fora do orçamento participativo, só são executadas se aprovadas no mesmo.

Demandas importantíssimas na particularidade comunitária ficam esperando um dia ‘ganhar’ na votação de demanda e um dia ter uma verba para execução. Transferir responsabilidade de demandas essenciais para o OP não é ética. É observável o desequilíbrio entre regionais nas condições de infraestrutura e todas as outras demandas (Sujeito 64).

Alguns sujeitos consideram ainda aspectos como a autonomia das comunidades e a burocracia que envolve o processo: "Não, porque a Prefeitura é quem determina o que deve entrar no OP e, não a população. Sendo que deveria ser discutido em conjunto com a população." (Sujeito 68) "Antes a democracia era pura e simples. Hoje está muito burocrática. Existiu desvio de recursos no ultimo OP, faltou raciocínio da Regional Norte" (Sujeito 83).

Em Belo Horizonte, o processo de implantação do OP foi iniciativa do Partido dos Trabalhadores e o mesmo enfrentou resistência para a aprovação dos vereadores. Somarriba (2000) explica que, quando aprovado o OP, os políticos que se posicionaram a favor da implantação desta ferramenta acabaram sendo identificados como "vereadores do OP". Passaram então a participar do processo, defendendo a aprovação de obras e cobrando a execução das já aprovadas. Algumas lideranças comunitárias, ao perceber a capacidade de sua influência, candidataram-se, buscando trabalhar em prol do OP. Além disso, Horochovski e Clemente (2012) chama a atenção para uma cultura política presente na cidade, que retrata que a população busca se valer das relações pessoais com políticos para a obtenção de benefícios.

Assim, em relação às barganhas políticas, os participantes da pesquisa alegam sofrer influências diretas e indiretas de alguns políticos para a aprovação de determinadas demandas. O interesse desses políticos está na possibilidade de se apropriarem da execução dessas demandas como se fossem conquistas pessoais ou partidárias, a fim de conquistar votos da população. Este contexto de práticas políticas na capital mineira, junto aos apontamentos sobre possíveis intervenções de políticos no processo do OP, contribui para a diminuição da autonomia de decisão e do empoderamento dos participantes: "Porque colocam política eleitoreira e interesses no meio, aí não tem como funcionar" (Sujeito 73).

As regionais não têm autonomia e sofrem forte influência de vereadores que aliciam os moradores que elegem obras que não são as prioritárias e nem sempre são executadas por deficiência de recursos financeiros. Também porque os cidadãos não se conscientizaram da necessidade de exercer o controle social" (Sujeito 91).

Segundo Avritzer (2002a,) a participação está diretamente ligada à credibilidade do processo como forma de deliberação pública. Assim, com todos estes apontamentos e críticas ao processo de desenvolvimento do

Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte, é possível que haja baixa credibilidade no processo, o que afeta diretamente o envolvimento dos cidadãos.

3.5 Lazer no OP

Como visto nas análises documentais, cerca de 30% das demandas aprovadas no OP nas últimas edições têm ligação com o lazer, em sua maioria são solicitações ligadas à construção de campos, quadras, parques, praças, dentre outros. Esta constatação leva à hipótese do reconhecimento do OP como instrumento para solicitações de soluções para problemas de lazer e da consideração desta temática como prioridade.

Os membros da COMFORÇA participantes desta pesquisa foram questionados quanto ao conhecimento da aprovação de demandas de lazer no OP e se, alguma dessas demandas, teriam sido solicitadas pelos mesmos. A maioria dos participantes diz ter conhecimento da aprovação de demandas de lazer, porém menos de 50% declararam-se proponentes de alguma.

Tabela 35 - Conhecimento de demandas de lazer no OP

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Sim	186	77,5%
	Não	54	22,5%
	Total	240	100,0%
Não respondeu		13	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

Tabela 36 - Declaram ser proponentes de demandas de lazer

Respostas		Frequência	Percentual
Válidas	Sim	117	49,4%
	Não	120	50,6%
	Total	237	100,0%
Não respondeu		16	
Total		253	

Fonte: Elaborada pela autora

A fim de entender melhor a consideração que é dada às demandas de lazer no OP, os participantes da pesquisa foram estimulados a hierarquizar temas, de acordo com o seu grau de importância para o OP. Grande parte dos participantes teve dificuldade em responder a esta pergunta, por algum constrangimento que a mesma possa lhe ter causado, pela dificuldade em hierarquizar os temas, considerando todos como importantes ou por não terem compreendido a questão.

Tabela 37 - Participantes que hierarquizaram os temas propostos

	Frequência	Percentual
Sim	120	47,4%
Não	133	52,6%
Total	253	100,0%

Fonte: Elaborada pela autora

Foram nove temas propostos para a hierarquização. Eles foram escolhidos de acordo com uma classificação do histórico de demandas aprovadas no OP. São eles: abastecimento, educação, esporte, infraestrutura, lazer, meio ambiente, saúde, segurança e trânsito.

Assim, os participantes deveriam atribuir importância aos temas, enumerando-os de 1 a 9 e levando em conta que 1 deveria ser atribuído ao tema com a maior prioridade, 2 para o tema com a segunda maior prioridade e assim, sucessivamente, até o número 9.

No processo do Orçamento Participativo Regional as demandas devem surgir a partir das reuniões nos bairros, quando os participantes definem três solicitações que gostariam que fossem atendidas e devem preencher o formulário de solicitação de demandas, colocando-as em ordem de prioridade. A PBH recolhe os formulários e avalia a primeira demanda de cada bairro, caso a demanda não se enquadre nas diretrizes do OP, a prefeitura analisa a segunda e assim, sucessivamente.

Assim, a proposta inicial dos bairros poderia conter até três temas de solicitações, caso nenhum tema se repetisse. Deste modo, os temas

enumerados com ordem de prioridade 1, 2 e 3 têm mais chances de estar entres as demandas solicitadas inicialmente nos bairros. É valido ressaltar que há demandas que englobam mais de uma temática, como os campos de futebol em parques, que se relacionam, por exemplo, com o esporte, com o meio ambiente, com o lazer e com a infraestrutura.

Para análise dessa hierarquização dos temas, foram tabulados os três primeiros temas prioritários de cada participante, obtendo-se a frequência de quantas vezes cada tema aparece entre os primeiros três classificados.

Quanto mais vezes uma temática aparece entre os três primeiros classificados, mais chances ela tem de estar entre as solicitações iniciais de cada bairro. Percebeu-se que as temáticas saúde, educação e segurança têm maior chance de estar entre as solicitações dos bairros, juntas elas representam 72% da frequência total.

Tabela 38 - Frequência de cada tema entre os três primeiros classificados

Tema	Frequência
Saúde	105
Educação	94
Segurança	61
Infraestrutura	39
Meio Ambiente	15
Lazer	13
Trânsito	13
Esporte	11
Abastecimento	9

Fonte: Elaborada pela autora

Através da opção por analisar os temas considerados mais importantes entre aqueles que responderam a este questionamento, obtém-se o seguinte dado:

Tabela 39 - Frequência de temas considerados mais importantes

Tema	Frequência
Saúde	61
Educação	24
Segurança	12
Infraestrutura	11

Meio Ambiente	6
Esporte	3
Abastecimento	1
Lazer	1
Trânsito	1

Fonte: Elaborada pela autora

Com pequenas alterações, os temas considerados relevantes apresentam a mesma hierarquização de quando analisada a frequência dos mesmos entre os três mais importantes. Porém, agora há um grande destaque para a temática saúde que, sozinha, representa mais de 50% da frequência em primeiro grau de importância em relação às demais.

O lazer, em ambas as classificações, aparece com pouca frequência entre as mais importantes, ocupando sempre as posições mais baixas das tabelas. Este fato permite a formulação da hipótese de que o lazer não é considerado pelos participantes desta pesquisa como um tema prioritário e merecedor de atenção priorizada no processo de definição das demandas do Orçamento Participativo. Analisando o lazer, separadamente, observamos que ele aparece com a mesma expressividade das classificações, em conjunto com as outras temáticas.

Esta evidência do estudo vai ao encontro das considerações de Melo (2009), que afirma que há uma hierarquização em que o lazer é colocado num plano secundário frente às necessidades de saúde, trabalho e educação. Desta maneira, os problemas de lazer não entendidos como essenciais à sobrevivência da população, por isso são deixados para depois. Segundo Amaral,

em relação ao campo específico do lazer, como a população ainda o entende como uma prática supérflua às ações da iniciativa pública, será preciso um extenso trabalho de aproximação e ressignificação daquelas práticas culturais e populares já em esquecimento. É fundamental que as comunidades incorporem o lazer como um aspecto fundamental de suas vidas, cultivado como “uma prática de liberdade coletiva” que pode e deve ser proporcionada pelo poder público. (AMARAL, 2005, p. 22)

Tabela 40 - Frequência do Lazer na hierarquização de prioridades

Posição	Frequência
1º	1
2º	6
3º	6
4º	11
5º	18
6º	18
7º	25
8º	19
9º	16

Fonte: Elaborada pela autora

Estas considerações, porém, vão de encontro ao quantitativo de demandas de lazer aprovadas nas últimas edições. Provavelmente, para que uma demanda de lazer apareça entre as três demandas prioritárias de um bairro, a mesma deve estar estreitamente ligada à outra área temática. É o caso das Academias da Cidade, que são equipamentos lotados na Secretaria Municipal de Saúde, mas também apresentam possibilidades de desenvolvimento de ações de lazer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, e o fim da ditadura levaram os governos, principalmente no âmbito local, ou seja, os Municípios, a pensarem em estratégias a fim de proporcionar a formulação de políticas públicas condizentes com a realidade e construídas de maneira democrática. O Orçamento Participativo foi uma estratégia para diagnosticar as demandas da população a ser beneficiada e ainda legitimar os governos que a adotaram. Ainda que o movimento que culminou com a implantação do OP em diversos municípios tenha partido de uma ação deliberada do Estado, é possível perceber contextos de adoção desta ferramenta que também correspondem a uma iniciativa das bases dos movimentos populares. Este fato agrega a esta ferramenta características peculiares de cada local em que o mesmo é implantado. Sendo assim, ainda que sejam válidas as comparações entre as experiências dos OP's em diversos municípios, é preciso considerar as especificidades de cada um.

Em Belo Horizonte, o movimento que culminou com o OP, em 1993, após quatro anos de implantação do caso mais citado na literatura, o OP de Porto Alegre, tem características de um modelo que surgiu de uma deliberação do então governo municipal, liderado pelo Partido dos Trabalhadores. Inicialmente, a proposta apresentou poucos entraves metodológicos e em sua primeira edição já contou com uma participação expressiva da comunidade. Esta ferramenta de gestão foi modificada, com a criação de novas regras e ajustes em todas as edições analisadas. Este trabalho percebeu que tais modificações influenciam, direta e indiretamente, nas possibilidades participativas e nos resultados do uso do OP para a definição da alocação de recursos públicos em BH.

Foram percebidos dois principais entraves responsáveis por limitarem as possibilidades participativas desta ferramenta. O primeiro deles é a adoção de diretrizes técnicas e temáticas. Como apresentado neste trabalho, estas diretrizes são definidas pelas secretarias temáticas da PBH e são, em alguma medida, restritivas às solicitações de demandas pela comunidade. Com a utilização dessas diretrizes, o poder decisório daqueles que participam do OP é diminuído à escolha de uma opção, dentre as já diagnosticadas pelas

secretarias. Desta maneira, o cidadão não participa elencando as demandas prioritárias de seu território, a partir do conhecimento do mesmo e do sentimento de pertencimento ao local em que reside; ele participa da simples escolha, entre opções já definidas pela PBH, do que pode ser realizado. Este processo diminui a potencialidade política dos cidadãos e encurta o caminho para a escolha das prioridades, diminuindo assim suas experiências participativas.

Sobre as diretrizes das secretarias de esporte, lazer, cultura, meio ambiente e políticas sociais, que estão mais ligadas às demandas de lazer, é possível afirmar que há um alto grau de restrição. Assim, ainda que não existam barreiras explícitas para a aprovação de demandas de lazer, uma vez que concorrem de igual maneira com outras demandas, estas diretrizes configuram-se como amarras para tal disputa.

O segundo entrave encontrado, diz respeito ao uso de legislações externas ao OP, principalmente o Plano Diretor Regional e o Plano Global Específico. Estes planos servem para definir o que e como deve ser feito em determinado território. Eles, de acordo com a metodologia do OP, antecipam as solicitações de demandas, ou seja, para uma demanda ser aceita deve ter sido prevista em tais planos. Como possuem limitadas características participativas em sua formulação, é possível que os planos em questão não traduzam os interesses daqueles que pretendem beneficiar, apresentando-se assim como mais um fator de distanciamento entre os cidadãos e as decisões. Além disso, no caso do Plano Global Específico, sua construção só é realizada através de solicitação por meio do OP e determinados territórios só podem solicitar demandas a partir da conclusão do mesmo. Desta maneira, a construção deste plano ocupa o lugar das solicitações prioritárias do território em questão.

Apesar das limitações, o OP já representa mais um instância de participação, ainda que possua limitações.

Ao fomentar a participação dos muitos sujeitos que antes não tinham seus anseios audíveis devido às poucas possibilidades de debate efetivo com o Estado, o OP contribuiria para o rompimento da situação de distanciamento das muitas ações relativas ao desenho da política a ser executada, tais como as fases de elaboração e de avaliação, seja na perspectiva da urbanização ou na estruturação de espaços que viabilizem a implementação de programas sociais (COSTA, 2010, p. 31).

A presença da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do OP, prevista na metodologia do mesmo desde a sua criação, possibilita, em certa medida, o acesso de alguns cidadãos à prestação de contas da PBH e ainda esclarece questões sobre o funcionamento e a burocracia deste órgão público. Este fato confere aos cidadãos melhores condições para participar e exercer sua cidadania, tendo em vista as propostas da PBH e as necessidades locais. Este processo tem sido percebido também como importante para a aprendizagem política daqueles que participam. Amaral (2004) já afirmava que o OP é importante para a formação da cidadania, uma vez que promove a aprendizagem, por meio das negociações, dos conflitos e consensos a que a população se expõe.

O Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte é também um instrumento de redistribuição de recursos, uma vez que apresenta regras que beneficiam populações que residem em Áreas Prioritárias de Investimento Urbano e Social e áreas com menores Índices de Qualidade de Vida Urbana. Assim, o recurso deixa de ser distribuído de maneira uniforme e passa a beneficiar comunidades com maior risco social e com menores condições de acesso aos bens e serviços públicos, a saber: abastecimento, cultura, educação, esporte, habitação, infraestrutura urbana, meio ambiente, saúde e serviços urbanos. Além da adoção de tais regras, o alinhamento entre o OP e o Programa BH Cidadania, dizem sobre a possibilidade de alcance da inversão de prioridades anunciadas pela PBH.

A partir da percepção dos participantes desta pesquisa sobre o OP, foi possível constatar que a maioria destes consideram-no como uma ferramenta que possibilita ampla participação e, por isso, instrumento de democratização. Foi possível entender que as principais razões, além das características metodológicas, para a não participação e, conseqüentemente, para considerar o OP como não democrático, estão ligadas ao descrédito nesta ferramenta. Dentre os motivos que favorecem a falta de credibilidade do OP estão a demora em concluir as demandas aprovadas e a barganha política que, por vezes, está presente do processo. Esta também é a percepção sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre, estudado por Amaral (2005), onde os principais motivos da não participação popular, segundo os cidadãos ouvidos, são o fato de o processo estar envolvido em muita “politicagem”, a existência

de divergências de ideias sobre o processo e por já terem tido alguma decepção com o processo.

Em certa medida, o Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte tem sido apresentado como justificativa para o não fazer. Ou seja, se a população recorre à PBH por outra instância participativa, para reivindicar o atendimento de alguma necessidade, obtém como resposta que a mesma não pode ser considerada prioritária por não fazer parte das demandas eleitas no OP Regional. Assim, demandas consideradas importantes por determinadas comunidades ficam à espera de serem aprovadas no OP. Esse processo caracteriza-se como uma transferência de responsabilidades e ocultação do papel da PBH como administradora do município e enfraquece outras possibilidades participativas, uma vez que há uma supervalorização do OP como tal.

Referente ao lazer no OP, ainda que os participantes desta pesquisa, membros da COMFORÇA, não o percebam como tema prioritário para a composição das demandas da regional, sua representatividade frente às outras tem crescido a cada edição. Este fato pode ser proveniente da já aquisição de outras necessidades, consideradas básicas, ou da característica intersetorial e interdisciplinar conferida ao lazer. Assim, a associação desta temática a outras, como educação e saúde, agregam algum valor para que o mesmo tenha condições de se eleger, mesmo não sendo considerado prioridade frente a outras demandas.

Além disso, a pesquisa confirma de maneira prática que o lazer deve ser tratado como área interdisciplinar, uma vez que as demandas de lazer encontradas foram classificadas pela PBH como: esporte, educação, social, meio ambiente, cultura, saúde, infraestrutura e urbanização de vila. Assim, ainda que exista uma Secretaria Adjunta de Lazer em BH, as políticas públicas pensadas para essa temática não podem estar restritas às ações desta secretaria, mais do que isso, devem ser pensadas e planejadas por uma ação interdisciplinar dos setores que, em alguma medida, relacionam-se com o lazer.

A partir dos dados analisados, é possível acreditar que o OP pode se configurar como ferramenta para o diagnóstico de demandas de lazer, porém nem sempre é o meio adequado para a solução de tais demandas. Isto porque muitas demandas solicitadas, devido às amarras metodológicas

anteriormente citadas, não são aceitas pela PBH e não prosseguem na disputa. Acrescente-se a isso um agravante: as demandas que são aceitas concorrem com demandas de outras temáticas, não alcançando expressividade para vencer o processo. Seria necessário um tratamento destas solicitações em outro espaço decisório para solucionar as demandas através de meios externos ao OP, condizentes com as políticas centrais em questão, como na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, na Fundação de Cultura, na Fundação de Parques, na BELOTUR, entre outras. "É fundamental garantir que outros fóruns de participação façam um contraponto, para além das instâncias oficiais" (AMARAL, 2005. p.22).

Este estudo, ao se valer do amplo recorte temporal de um fenômeno complexo, produziu apontamentos introdutórios sobre as discussões das interfaces entre lazer e Orçamento Participativo, devido, principalmente, à escassez de produções sobre esta temática. Para atingir dados mais esclarecedores e problematizados sobre cada aspecto que a presente pesquisa buscou abordar, são necessários e possíveis estudos mais verticais e aprofundados, que considerem cada aspecto separadamente. Um estudo relevante para o desenvolvimento da produção desta temática poderia, por exemplo, considerar as influências de políticas de diferentes administrações, com alterações de partidos e momentos econômicos, sobre o desenvolvimento do Orçamento Participativo, bem como sua interface com as políticas públicas de lazer.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda. Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999, p. 203.

AMARAL, Sílvia Cristina Franco. Avanços e contradições da participação popular na definição de políticas públicas de lazer em Porto Alegre. **Movimento (ESEF/UFRGS)**, Porto Alegre, v. 11, n. 3, p. 9-25, dez. 2005.

AMARAL, Sílvia Cristina Franco. O lazer (em sua manifestação esportiva) no orçamento participativo em Porto Alegre: uma possibilidade para a participação cidadã? **Revista Digital - Buenos Aires**, Ano 10, n. 75, Agosto de 2004. Disponível em: <http://www.efdeportes.com>. Acessado em 20 de fevereiro de 2014.

AMARAL, Sílvia Cristina Franco. Políticas públicas de lazer: existe possibilidade de uma gestão participativa? In. PADILHA J. (Org.) **Dialética do Lazer**. São Paulo: Cortez, 2006.p.156 a 172.

ARAÚJO, Regina Maria de. **Orçamento Participativo: uma Experiência de Gestão e Planejamento Urbano em Belo Horizonte**. Dissertação. Programa de Mestrado em Administração. Universidade FUMEC. Belo Horizonte, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Sousa Boaventura (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 561-598, 2002a.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

AVRITZER, Leonardo. RECAMÁN, Marisol. VENTURI, Gustavo. O associativismo na Cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.11-58.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. **Sociologias**. Porto Alegre, v.1, n. 2, p.18-43. jul./dez. 1999.

AZEVEDO, Sérgio de. AVRITZER, Leonardo. **A política do orçamento participativo**: nova forma de relacionamento entre estado e sociedade civil. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de. GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org). **Orçamento participativo**: construindo a democracia. Rio de Janeiro: Revan, 2005. p.71-88

AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, n.3. p. 65-79, 2000.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BELO HORIZONTE, **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, MG, 1990.

BELO HORIZONTE. **Plano de obras e planos setoriais para 95**. Belo Horizonte, 1998a.

BELO HORIZONTE. **Memória do Orçamento Participativo 94 a 97**. Belo Horizonte, 1998b.

BELO HORIZONTE. Experiência da Mobilização do OP Cidade e do OP Regional. In. BELO HORIZONTE. **Revista Pensar BH**. Ano 3, n.10, 2000.

BELO HORIZONTE. **A utilização do Índice de Qualidade de Vida Urbana no Orçamento Participativo Regional**. Apresentação, 2009.

BELO HORIZONTE. **Caderno de Metodologia do Orçamento Participativo 2013/2014**. Belo Horizonte, 2012a.

Belo Horizonte. **Caderno de Diretrizes Técnicas do Orçamento Participativo 2013/2014**. Belo Horizonte, 2012b.

BELO HORIZONTE. **Gestão compartilhada**. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/>. Acessado em 17 de fevereiro de 2014a.

BELO HORIZONTE. **Portal do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte, MG. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=portaldoop>. Acessado em 17 de fevereiro de 2014b.

BELO HORIZONTE. **Caderno de Metodologia do Orçamento Participativo 2015/2016**. Belo Horizonte, 2014c.

BELO HORIZONTE. **Plano Diretor de Belo Horizonte**. 1996. Disponível em <http://www.rmbh.org.br/>. Acessado em março de 2014d.

BELO HORIZONTE. **BH Cidadania**. Portal da Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicassociais&lang=pt_BR&pg=5567&tax=8962. Acessado em 2014e.

BELO HORIZONTE. **Caderno Avaliação do OP**. Belo Horizonte. MG. s/d.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. Política. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (Editores). **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. p. 954-962.

BONDÍA, Jorge Larrosa. Notas sobre a experiência e o saber de experiência. Tradução de João Wanderley Geraldi. **Revista Brasileira de Educação** n. 19. 2002.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.

BRANDENBERGER, Francys. Plano global específico: um instrumento de planejamento urbano em assentamentos subnormais. In: ZENHA, Rosimari; FREITAS, Carlos Geraldo Luz de (Org.). SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE PROJETOS IPT EM HABITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: ASSENTAMENTOS URBANOS PRECÁRIOS. **Anais...** São Paulo: Coleção Habitare, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 09 de fevereiro de 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.681, de 7 de novembro de 2013**. Redefine o Programa Academia da Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. 2013.

CARLOS, Euzineia. Participação e cultura política no orçamento participativo. **Revista de Ciências Sociais Civitas**. Porto Alegre/ RS: PUC, 2006.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. 3. ed. Campinas, SP: Papyrus, 1990.

CARVALHO, Carlos Eduardo, SILVA, Glauco Peres da. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v.16, n.3, p. 423-451, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLANI FILHO, Lino. Gestão Municipal e Política de Lazer. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily Assbú (Org). **Sobre Lazer e Política**: maneiras de ver, maneiras de fazer. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 119-135.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Gestão Social: uma visão introdutória. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. (Org.). **Gestão Social**: o que há de novo? 1.ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, v. 2. p. 13-30.

CONTI, Alfio. A Política de Intervenção nos Assentamentos Informais em Belo Horizonte nas Décadas de 1980 e 1990 e o “Plano Global Específico”. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 11, n. 12, p. 189-216, dez. 2004.

COSTA, Heloísa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: PAULA, João Antonio de *et al.* (ed.). SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 10, **Anais...** Cedeplar - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Gestão urbana e controle social: a trajetória recente e alguns desdobramentos do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. In: GONÇALVES, Maria Flora; BRANDÃO, Carlos Antônio; GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira (org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional**. São Paulo: UNESP:ANPUR, 2003. p.113-129

COSTA, Luciana Cirino Lages Rodrigues. **Participação Popular e Transformação do Espaço: a Área de Lazer Jardim Leblon** (Belo Horizonte, Minas Gerais). Dissertação Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

COUTO, Ana Cláudia Porfírio; FROIS, Rafael. **As Cidades Modernas e a Centralização dos Equipamentos de Lazer e Cultura: o caso de Belo Horizonte – MG**. In: SEMINÁRIO LAZER EM DEBATE, 14. Unicamp, 2013.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. Florianópolis, Santa Catarina. **Revista Política e Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Revista Espaços & Debates**. São Paulo: Cortez, n. 24, 1988, p. 26-39.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **O trabalho intersetorial no Programa BH Cidadania**. Belo Horizonte: PMBH, 2009.

FARIA, Cláudia Feres. **Democratizando a Relação entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: UFMG, 1996.

FEDOZZI, Luciano. **O “eu e os outros”**: a construção da consciência social dos participantes do Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2002. 339 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins (org.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. Coleção Pensando a Democracia Participativa, v.2. p. 19-40.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: FREY, Klaus. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n.21, p. 211-259, 2000.

FROIS, Rafael. **FALA JUVENTUDE**: a relação dos jovens de bairros populares com os eventos e equipamentos de esporte, lazer e cultura no espaço urbano da cidade de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós Graduação Interdisciplinar em Estudos do Lazer. 2013 246p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas** [online]. v.35, n.3, p. 20-29, 1995.

GOMES, Christiane Luce. Verbete Lazer: Concepções. In: GOMES, Christiane Luce. (Org.). **Dicionário Crítico do Lazer**. Belo Horizonte. Autêntica Editora, 2004. p.119-126.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CLEMENTE, Augusto Junior. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-15, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico do IBGE 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br>. Acessado em 25 de fevereiro de 2014.

ISAYAMA, Hélder Ferreira. Formação Profissional no Âmbito do Lazer: Desafios e Perspectivas. In: ISAYAMA, Hélder Ferreira (Org). **Lazer em Estudo**: currículo e formação profissional. Campinas: PAPIRUS, 2010. p. 9-25.

KINGESKI, Juneia. **Características dos municípios brasileiros que adotaram o orçamento participativo entre 1997 e 2012**. Dissertação pelo

Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014. 61f.

LARANJEIRA, SÔNIA M. Guimarães. Gestão Pública e Participação a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. **São Paulo em Perspectiva**, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev. 2006.

LINHALES, Meily. Assbú; LOPES, Tarcila Bretas.; COSTA, Luciana Cirino Lages Rodrigues; LIMA, Cássia Danielle Dias; PEREIRA, Thiago. Marques. Esporte e lazer na Grande-BH: por onde caminham as gestões públicas? In: ISAYAMA, Hélder Ferreira; LINHALES, Meily Assbú (Orgs) **Avaliação de políticas e políticas de avaliação: questões para o esporte e o lazer**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.p. 13-57.

LOPES, Carolina Gontijo; ISAYAMA, Hélder Ferreira. Políticas públicas de esporte e lazer e atuação profissional: o caso do Programa BH Cidadania. **Revista Brasileira de Estudos do Lazer**. v.1, n.2, p.54-71, 2014.

LÜCHAMANN, Lígia Helena Hahn. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política e Sociedade**, v.13, n.28, 2014.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e aprendizado político no orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação Social**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 513-532, 2012.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. A Relação Teoria e Prática na Formação Profissional em Lazer. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Lazer em Estudo**, 2002. p. 59-84.

MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Estudos do Lazer: uma introdução**. 4. ed. Autores Associados, 2006.

MARSHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELO, Marcelo Paula de. Políticas públicas de esporte/lazer em São Gonçalo/RJ: Uma análise da atuação da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SEMEL). **Licere**, Belo Horizonte, v.4, n.1, 2001.

MELO, Vitor Andrade. (org). **Equipamentos culturais na América do Sul: desigualdades**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2009.

MENICUCCI, Telma. Políticas Públicas de Lazer: questões analíticas e desafios políticos. In: ISAYAMA, Hélder e LINHALES, Meily Assbú (Org). **Sobre Lazer e Política: maneiras de ver, maneiras de fazer**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.p. 136-163.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Rio de Janeiro: Scielo, 2008.

MOREIRA, Antônio Flávio Barbosa. Currículo, cultura e formação de professores. **Educar**, Curitiba, n. 17, p. 39-52. 2001. Editora da UFPR.

MOURÃO, Marcelo. BH Cidadania: avanços e desafios. **Revista Pensar BH/ Política Social**, Belo Horizonte, n. 17, p. 6-8, mar./maio 2007.

OXHORN, Philip. Cidadania como Consumo ou Cidadania como Agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n.24, p. 18-43, mai./ago. 2010.

PEREIRA, Eduardo. Tadeu. **Educação Política: uma experiência com o orçamento participativo**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2008.

PEREIRA, Laurindo Mékie; SILVA, Márcia Pereira da; NASCIMENTO, Vinícius Amarante. O lazer no orçamento participativo. In: PEREIRA, Laurindo Mékie; SILVA, Luciano Pereira. (Org) **Políticas e vivências de lazer na cidade: o caso de Montes Claros**. Montes Claros, MG: Unimontes, 2011. p. 51-64.

PET EDUCAÇÃO FÍSICA E LAZER. **Programa de Educação Tutorial**. Disponível em <http://www.eeffto.ufmg.br/pet/index.php?op=opet&programa=2> . Acessado em 23 de abril de 2015.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Regulamentação da Participação no OP de Belo Horizonte: Eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano. In:

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, G. Adriano; PIRES, Roberto. (Org.). **Democracia participativa e redistributiva: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus; MÔNICO, Diego V. G. Del. **Orçamento Participativo (OP) no Brasil: identificação de casos relevantes do período 1989- 2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica**. Publicado nos Anais do EnAPG, ANPAD, 2012.

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

REDE BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. **Pesquisa REDOP Quanti**. 2013. Disponível em https://prezi.com/2vkeyj72_drg/pesquisa-redeop/. Acessado em 18 de março de 2015.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. Experiências de orçamento participativo no Brasil (período de 1997 a 2000). In: FÓRUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. **Anais...** Petrópolis: Vozes, 2003.

RODRIGUES, Rejane Penna. **O lazer nas políticas públicas participativas de Porto Alegre: estudo das gestões municipais de 1994 a 2004**. Dissertação de mestrado Piracicaba, São Paulo 2011. Universidade Metodista de Piracicaba.

RODRIGUES, Rejane Penna; GUTTERRES, Etel Soares. O Orçamento Participativo e a Questão do Lazer. O caso de Porto Alegre- R.S. In: MARCELLINO, Nelson Carvalho. **Políticas Públicas Setoriais de Lazer: o papel das Prefeituras**. São Paulo: Campinas, 1996.

ROSSI, Olinto de. **Orçamento Participativo e a Formação para a Cidadania**. Dissertação Apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, 2002. 204 p.

RUA, Maria das Graças. Análise de Política Pública: Conceitos Básicos In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. (orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rosiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso

do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 2, p.446-477, Novembro, 2010.

SANI, Giacomo. Participação Política. In: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco (Editores). **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993. p. 88-890.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Orçamento Participativo na Europa: potencialidades e desafios. In: Eduardo Moreira da Silva e Eleonora Schettini Martins Cunha (organizadores). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010. Coleção Pensando a Democracia Participativa, v.2.

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; RÖCKE, Anja. Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 70-116, mai./ago. 2012.

SIOP. **Pareces das demandas do OP 2013/2014**. Sistema de Informação do Orçamento Participativo, 2015.

SOBOTTKA, Emil A. Orçamento participativo: Conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. **Civitas – Revista de Ciências Sociais** v. 4, n.1, jan.-jun. 2004.

SOMARRIBA, Mercês. Orçamento Participativo e Comportamento Eleitoral da População de Belo Horizonte. In. BELO HORIZONTE. **Revista Pensar BH**. Ano 3, n.10, 2000. p. 85-94.

SOUZA, Marcelo L. de. **O orçamento participativo e sua espacialidade**: uma agenda de pesquisa. São Paulo: Terra Livre, n. 15, 2000. p. 39-58.

STAREPRAVO, Fernando Augusto; SOUZA, Juliano de; JUNIOR, Wanderley Marchi. Políticas públicas de Esporte e Lazer no Brasil: uma Proposta Teórico- Metodológica de Análise. **Movimento**, Porto Alegre, v.17, n.3, p. 233-251, 2011.

STIGGER, Marco Paulo. Políticas sociais em lazer, esportes e participação: uma questão de acesso e de poder; ou subsídios para tomar uma posição frente a pergunta: "são as políticas públicas para educação física, esportes e lazer, efetivamente políticas sociais? **Motrivivência**. Ano X, n.1, Florianópolis: UFSC, 1998.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

VASCONCELLOS, Gustavo Adolfo de Castro. Introdução. **Revista Planejar** BH. Disponível em file:///C:/Users/Juliana/Downloads/revista_planejarbh_fevereiro_2000%20(2).pdf. Acessado em 15 de março de 2016.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**. Campinas, v.14, n.1, p.65-95, Junho, 2008.

ZINGONI, Patrícia. Descentralização e participação em gestões municipais de esporte e lazer. In: WERNECK, Christiane Luce Gomes; ISAYAMA, Hélder Ferreira. **Lazer, recreação e educação física**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 217-242.

ZINGONI, Patrícia. Políticas Públicas Participativas de Esporte e Lazer: da congestão à co-gestão. **Revista Motrivivência**. Ano X, n. 11. UFSC, Florianópolis, SC, 1998.

APÊNDICES

Apêndice 1

QUESTIONÁRIO

I – IDENTIFICAÇÃO

- a) De quantas edições do Orçamento Participativo Regional você já participou?
- Duas
 - Três
 - Quatro
 - Mais de quatro
- b) Como você participa do Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte? Marque quantas alternativas quiser.
- Membro da CONFORÇA
 - Delegado (a)
 - Morador do bairro/região
- c) Você reside em qual regional de Belo Horizonte?
- Barreiro
 - Centro-sul
 - Leste
 - Nordeste
 - Noroeste
 - Norte
 - Oeste
 - Pampulha
 - Venda Nova
- d) Há quanto tempo mora em seu bairro?
- Menos de 1 ano
 - 02 a 04 anos
 - 05 a 07 anos
 - 08 a 10 anos
 - Mais de 10 anos. Quantos? _____
- e) Você participa da Associação de moradores do seu bairro?
- NÃO
 - SIM
 - No meu bairro não tem associação de moradores.

II – SOBRE SUA PARTICIPAÇÃO NO OP

- a) De quais fases do OP você participou? Marque quantas alternativas quiser.
- Abertura Municipal (Solenidade de abertura do processo)

- Abertura Regional (Apresentação de recursos e regras do OP por regional)
- Reunião de bairro (Discussão de demandas por bairro)
- Assembleia para votação por Territórios de Gestão Compartilhada e eleição de delegados (Escolha de 25 demandas e dos delegados)
- Caravana de Prioridades (Visita aos empreendimentos pré-selecionados)
- Fórum Regional (Definição das 14 Prioridades por regional)
- Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias (Entrega do Plano de Empreendimentos ao Prefeito)
- Reuniões da COMFORÇA (Reuniões mensais para acompanhamento da execução das obras).

b) Como você avalia as instruções técnicas fornecidas pela PBH para o funcionamento do OP. Ex: porcentagem de recurso para cada regional e existência de áreas prioritárias.

- Fácil entendimento
- Razoável entendimento
- Difícil entendimento

c) Você tem as informações necessárias para entender o funcionamento do OP?

- Sim
- Não

d) Você se sente preparado para definir os investimentos da prefeitura?

- Sim
- Não

III – SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO OP

a) Em sua opinião, a maneira com o Orçamento Participativo Regional é organizado em Belo Horizonte propicia uma ampla participação da população?

- Sim
- Não

Justifique sua resposta.

b) Você acha que a maioria das pessoas que participam do OP é capacitada para definir os investimentos da prefeitura?

- Sim
- Não

c) Como você avalia a qualidade das demandas apresentadas pela comunidade?

- Ruins

- Razoáveis
- Boas

d) Como você avalia a qualidade das demandas eleitas no OP Regional?

- Ruins
- Razoáveis
- Boas

e) Você acha que as demandas apresentadas no OP são de interesse coletivo?

- Sim
- Não

IV – SOBRE VOCÊ APÓS A PARTICIPAÇÃO NO OP

a) Participar do OP te levou a acreditar mais em processos participativos ou a achar que isto é uma perda de tempo?

- Acreditar mais
- É uma perda de tempo

V – SOBRE O LAZER NO OP

a) Você tem conhecimento da aprovação de alguma demanda de lazer no Orçamento Participativo Regional de Belo Horizonte?

- Sim
- Não

b) Você ou seu bairro já foi proponente de alguma demanda de lazer?

- Sim
- Não

c) Você considera que demandas de lazer devem ser solicitadas no OP?

- Sim
- Não

d) Enumere os temas abaixo em ordem de prioridade para o OP (01 para o mais importante e 09 para o menos importante):

- | | |
|-------------------|--------------------|
| () Abastecimento | () Educação |
| () Esporte | () Infraestrutura |
| () Lazer | () Meio Ambiente |
| () Saúde | () Segurança |
| () Trânsito | |

e) Você considera o Orçamento Participativo Regional como instrumento de democratização das políticas públicas para Belo Horizonte?

- Sim
- Não

Justifique sua resposta.

ANEXOS



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Esta estrutura está sendo alterada conforme a Lei n.º 10.878, de 25 de novembro de 2015.

ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

