

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VI Jornadas de Jóvenes Investigadores
10, 11 y 12 Noviembre 2011

Helena Bonetto*

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio
Grande do Sul (UFRGS), bolsista CAPES
helena.bonetto@yahoo.com.br

Éder Luís da Silva Rodrigues
Graduando em Geografia – UFRGS
ederiph@gmail.com

Eje 6: El Espacio social – Tiempo – Territorio

Título de la ponencia:

OS TERRITÓRIOS DE PARTICIPAÇÃO NAS EXPERIÊNCIAS DOS ORÇAMENTOS
PARTICIPATIVOS DE PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE

* Orientanda do Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Oscar Alfredo Sobarzo Miño

Resumo

A redemocratização brasileira tem sido marcada por inúmeras experiências de democracia participativa, entre as quais encontramos o Orçamento Participativo (OP) que se caracteriza por ser um processo em que a população decide de forma direta a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pelas administrações municipais. O fenômeno do OP tem sido estudado por pesquisadores de diferentes áreas de conhecimento, contudo a vasta literatura existente tende a privilegiar as questões relativas aos avanços políticos deixando em segundo plano as questões referentes às espacialidades dos OPs. É dentro deste contexto que se encontra a relevância desta pesquisa, a qual terá como objeto as experiências dos OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte, a partir da revisão bibliográfica tentando identificar qual o tratamento dado aos recortes espaciais em cada uma das experiências. Além disso, foi analisada a constituição das regiões orçamentárias como territórios de participação, isto é, como as divisões territoriais adotadas em ambas cidades potencializam ou não a participação popular nos OPs.

Palavras- chave: Orçamento Participativo, participação, recortes espaciais, território.

Resumen

El retorno a la democracia en Brasil se ha caracterizado por numerosas experiencias de democracia participativa, entre las cuales se destaca Presupuesto Participativo (PP) que se caracteriza por ser un proceso mediante el cual la población decide directamente la asignación de recursos en proyectos y servicios que deben ser ejecutados por las administraciones municipales. El fenómeno del PP ha sido estudiado por investigadores de numerosas áreas de conocimiento, sin embargo, la vasta literatura tiende a centrarse en las cuestiones relativas a los avances en el plano político, dejando en un segundo plano los asuntos relacionados con la espacialidad de esa experiencia participativa. En ese contexto encontramos la relevancia de esta investigación, que tendrá como objeto las experiencias de las PP en Porto y Belo Horizonte, a partir de una revisión de la literatura, tratando de identificar el tratamiento de los recortes espaciales en que las ciudades son divididas para efectos de la participación de los ciudadanos. Además, se busca analizar el establecimiento de estas regiones como territorios de participación, es decir, como la participación popular se fortalece o dificulta a partir de las divisiones territoriales adoptadas.

Palabras clave: Presupuesto Participativo, participación, recortes espaciales, territorios.

1. INTRODUÇÃO

A implantação de Orçamentos Participativos em inúmeras cidades brasileiras a partir da década de 1990, foi historicamente marcada pelo êxito da experiência de Porto Alegre, o que tornou essa cidade referência reconhecida pelo seu modelo de gestão participativa. O Orçamento Participativo (OP) é considerado um marco histórico para a democracia brasileira, pois abriu a possibilidade de uma co-gestão do orçamento público entre a população e o governo local.

Para fins deste artigo o OP, conforme Avritzer (2003), é definido como um mecanismo que visa à articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, sendo caracterizado por quatro elementos: a) o OP contribui para a abertura da soberania da democracia representativa para democracia participativa através de um conjunto de assembleias regionais e temáticas que utilizam critérios, nos quais todos os cidadãos podem participar com igual poder de deliberação; b) o OP introduz no cenário da democracia representativa elementos de participação local, tais como a assembleia regional, e elementos de delegação, tais como os conselhos na escala municipal, combinando métodos da tradição de democracia participativa; c) o OP fundamenta-se no princípio de auto-regulamentação, pois as regras são definidas pelos seus participantes e podem sofrer alterações periódicas; d) o OP é uma tentativa de reversão de prioridades na distribuição de recursos do orçamento público em escala municipal através de uma fórmula técnica que varia de cidade para cidade, tendo como objetivo a identificação de prioridades orçamentárias que privilegiam os setores mais carentes da população.

As experiências de Orçamento Participativo tem se tornado objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, entretanto as abordagens tendem a privilegiar as análises dos avanços políticos oriundos de sua implantação, deixando em segundo plano as questões referentes à sua espacialidade (SOUZA, 2000).

É dentro deste contexto que se encontra a proposta deste artigo de analisar e comparar os modelos organizacionais adotados nos OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte. Para isso, os procedimentos metodológicos adotados foram: a) pesquisa documental nos *websites* das Prefeituras de ambos os municípios, selecionando os seguintes aspectos dos modelos organizacionais dos OPs para fins de comparação: os ciclos, os tratamentos dados aos recortes espaciais, os instrumentos/critérios utilizados para a distribuição dos recursos e a integração entre OP e o planejamento/gestão territorial de ambas as cidades; b) após, a identificação destes aspectos foram realizadas algumas reflexões teóricas a partir da comparação entre as

duas experiências com a finalidade de identificar semelhanças e diferenças entre os recortes espaciais adotados e como os OPs estão integrados no planejamento/gestão territorial.

O artigo primeiramente abordará os dados obtidos sobre os modelos organizacionais dos OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte. Após, a descrição dos dados obtidos nos documentos disponibilizados nos *websites* das Prefeituras realizar-se-á a reflexão teórica e a comparação dos modelos a partir dos recortes espaciais adotados e a integração entre planejamento/gestão territorial nas experiências dos dois municípios.

2. OP DE PORTO ALEGRE

Os estudos realizados por Fedozzi (2001), Avritzer (2003), Gugliano (2010), sobre o OP de Porto Alegre apontam que suas raízes são anteriores às administrações do Partido dos Trabalhadores (PT). Além disso, esses estudos destacam que a implantação do OP em Porto Alegre é resultante de diversos fatores, entre os quais se destaca a existência de experiências anteriores de participação popular no Estado, especialmente a experiência adotada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) dos conselhos populares e a tradição associativista da cidade.

No andamento da experiência do OP porto-alegrense é importante destacar o período de 1989 a 2004 em que administração do Partido dos Trabalhadores (PT) estimulou a participação cidadã. Contudo, a derrota do PT não significou o término do OP, pois a nova administração do Partido Popular Socialista (PPS) manteve essa política e, ainda, implantou outro mecanismo de participação – a Governança Solidária – que visa ampliar a participação pública na gestão da capital gaúcha. O OP em Porto Alegre está alocado na Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL), que teve sua estrutura organizacional estabelecida em 29 de dezembro de 2004.

2.1 Modelo organizacional adotado pelo OP de Porto Alegre

O recorte espacial adotado pela cidade foi à divisão em regiões que historicamente estão ligadas às tradições associativistas, sendo inicialmente cinco grandes regiões. Atualmente, o município está dividido, segundo o Regimento Interno do OP – Critérios Gerais, Técnicos e Regionais de 2010/2011¹, em dezessete regiões (Figura 01).

¹ Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/>> Acesso em: 12 abril 2011.

Figura 01
Regiões do OP de Porto Alegre



Org.: Os autores.

Podemos observar que as regiões são compostas por bairros diferentes ou não, por exemplo: a região da Restinga é constituída apenas por um bairro, já a região noroeste é constituída pelos bairros Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis, Jardim Itu, Jardim Lindóia, Jardim São Pedro, Passo da Areia, Santa Maria Goretti, São João, São Sebastião, Vila Floresta e Vila Ipiranga.

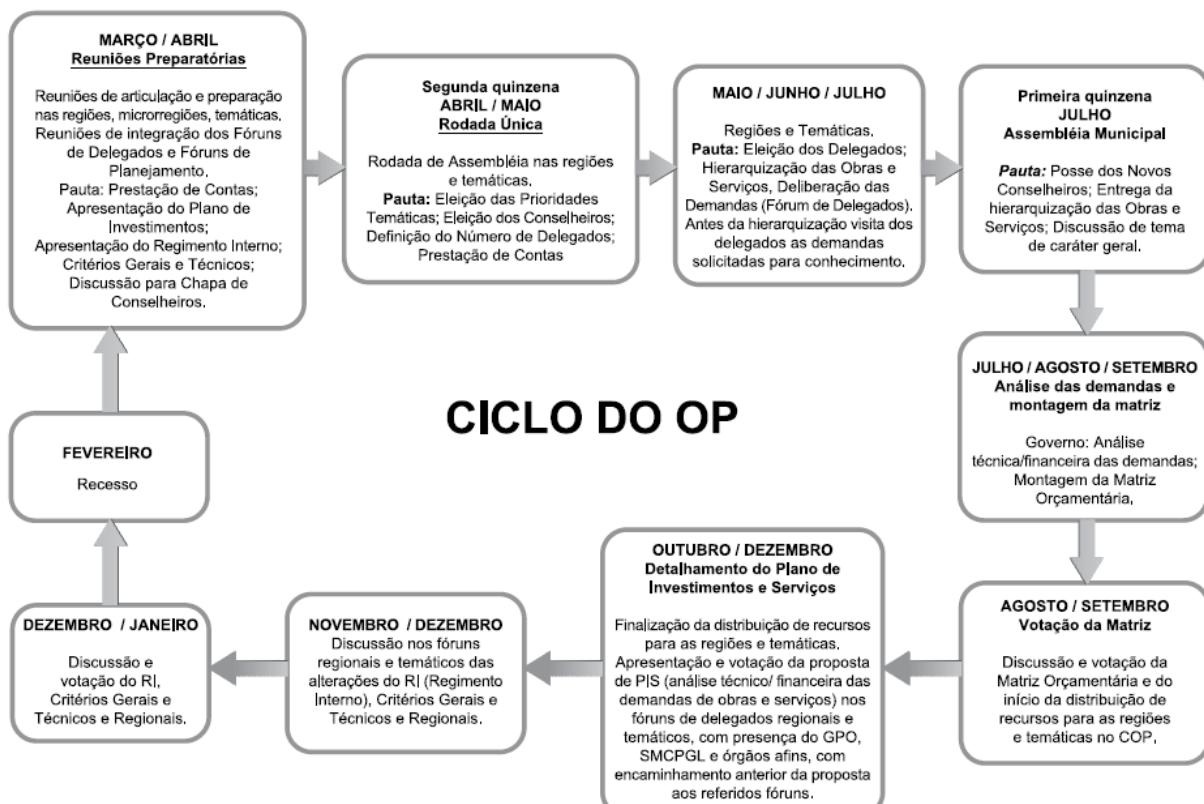
Nas regiões são realizadas as assembléias regionais nas quais são levantadas as demandas da população, segundo a hierarquização das obras e dos serviços prioritários daquelas comunidades. Além disso, é realizada a definição número de delegados e a eleição de delegados e conselheiros.

O OP ainda possui seis temáticas para decisão em assembléias, são elas: circulação, transporte e mobilidade urbana; saúde e assistência social; educação, esporte e lazer; cultura; desenvolvimento econômico tributação e turismo; organização da cidade; desenvolvimento urbano e ambiental.

O ciclo do OP (Figura 02), ou seja, as etapas a serem seguidas no processo, é anual e está estruturado em: reuniões preparatórias, rodada de assembléias regionais e temáticas,

eleição dos delegados, eleição dos membros do Conselho do Orçamento Participativo, hierarquização das obras e serviços, visita dos delegados às primeiras demandas solicitadas, posse dos novos delegados, entrega da hierarquização das obras, análise técnicas das demandas pelo Governo, discussão e votação da matriz orçamentária e início da distribuição de recursos para as regiões e temáticas no Conselho do Orçamento Participativo².

Figura 02
Ciclo OP de Porto Alegre



Fonte: Regimento OP, 2011/2012.

Os critérios para demandas do OP regionais e temáticos obedecem às seguintes ordens de hierarquização: 1º) Prioridade da micro-região ou comunidade; 2º) Prioridade dos Delegados(as); 3º) Carência do serviço ou infraestrutura; 4º) População atingida. A aplicação dos critérios acontece obedecendo cada uma destas etapas: a) Cada Associação ou comissão

² Para maiores informações consultar o Regimento do Orçamento Participativo - 2010/2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/pa002010-op_reg_int.pdf> Acesso em: 05 abr. 2010.

de rua faz o levantamento de suas necessidades; b) Em assembléia de cada micro-região, ou nas assembléias temáticas, as comunidades decidem: I - Uma ordem de prioridade por tema; II - Em cada tema, as demandas são hierarquizadas. Nas assembléias regionais ou temáticas: I - Aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da Região ou Temática, com 17 (dezessete) temas, atribui-se notas de 17 (dezessete) a 1 (um). Na soma obtém-se os temas de maior índice.

Os critérios gerais para a distribuição de recursos entre as regiões e temáticas obedecem à seguinte ordem: a) Nas assembléias regionais e temáticas os participantes escolhem as quatro primeiras prioridades dentre os dezessete temas existentes (saneamento básico, água e esgoto cloacal, habitação, pavimentação, circulação e transporte, saúde, assistência social, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana, juventude e turismo). b) São atribuídas notas às prioridades de cada região ou temáticas, segundo as prioridades (Quadro 01). c) Posteriormente, são somadas todas as notas de todos os participantes e chega-se às quatro primeiras prioridades regionais e temáticas. d) Somente as quatro primeiras prioridades da região ou temática serão as que receberão os recursos, com exceção do Departamento de Águas de Esgoto (DMAE) que possui critérios próprios.

Quadro 01
Notas das Prioridades do OP de Porto Alegre

PRIORIDADE	NOTA
Primeira	04
Segunda	03
Terceira	02
Quarta	01

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados obtidos no
Regimento do OP 2011/2012.

É necessário registrar que as análises dos documentos disponíveis no *website* da Prefeitura de Porto Alegre não indicam de forma evidente a integração entre OP e outras políticas públicas adotadas para planejamento/gestão territorial da cidade.

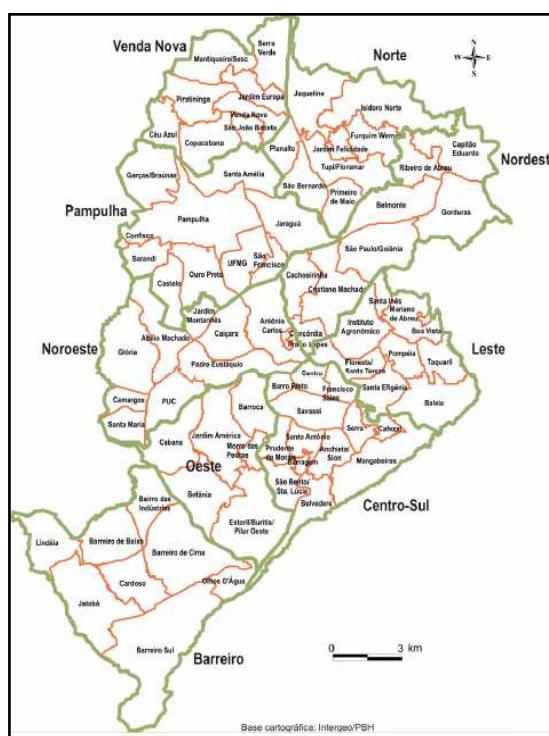
3. OP DE BELO HORIZONTE

O Orçamento Participativo de Belo Horizonte foi implantado em 1993, na administração do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual tinha como principal objetivo resolver os problemas sociais da cidade, para isso assumiu o compromisso de adotar uma administração baseada na participação popular. Atualmente, o OP de Belo Horizonte está dividido em: OP Regional, OP Habitação e OP Digital. O OP está alocado na Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação (SMPL). Para fins de comparação entre OP de Porto Alegre e Belo Horizonte será descrito aqui o OP Regional.

3.1 Modelo Organizacional adotado pelo OP de Belo Horizonte

O recorte espacial (Figura 03) adotado na cidade é identificado, nos documentos disponibilizados pela prefeitura, como dimensão territorial do OP e compreende: a divisão da cidade em nove regiões administrativas, 42 sub-regiões e 79 Unidades de Planejamento (UP), bairros e vilas, sendo que as sub-regiões e as Unidades de Planejamento foram instituídas em função do OP em 1993 e 1996, respectivamente.

Figura 03
Regiões do OP de Belo Horizonte



Fonte: portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade

O ciclo do OP Regional de Belo Horizonte é bianual. O ciclo é realizado em duas etapas. Na primeira rodada são divulgados os recursos disponíveis, são entregues formulários por bairro e são realizadas reuniões nas comunidades para definir as demandas prioritárias e para preencher os formulários de solicitação. Os técnicos da prefeitura fazem a pré-triagem das solicitações de demandas para verificar o seu enquadramento nas diretrizes técnicas; caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deve preencher um novo formulário e substituir a prioridade por outra. Na segunda rodada são realizadas assembleias por sub-região em que são selecionadas 25 solicitações para cada regional e ocorre a vistoria técnica e são elaboradas as estimativas de custo. Nesta etapa são escolhidos os delegados que participarão da Caravana de Prioridades e do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.

Após essas duas etapas ocorre a Caravana das Prioridades, na qual todos os delegados visitam os 25 empreendimentos pré-selecionados pela Regional. No Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias são discutidas e aprovadas 14 obras por regional. Essas obras farão parte do Plano de Empreendimentos do OP. Nesta etapa também é eleita uma comissão formada por pessoas da comunidade para acompanhar e fiscalizar o cronograma das obras aprovadas, a execução orçamentária, os gastos e a prestação de contas, relacionados às definições do Fórum. A comissão, denominada Comforça, é considerada de interesse público, portanto seus membros não podem ser remunerados.

O ciclo do OP se encerra com o Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, em que a comunidade entrega ao Prefeito o Plano de Empreendimentos do OP.

A distribuição territorial dos recursos tem como critérios gerais: aprovação de uma obra por sub-região e no máximo uma obra por bairro, e o Plano Regional de obras tem sido de 14 empreendimentos por Região, ou 14 mais 1 se ainda houver recursos. Os critérios mais específicos obedecem aos seguintes aspectos:

1) Os recursos destinados ao OP são divididos de acordo com o número de habitantes e com um índice que mede a qualidade de vida de cada unidade espacial do OP denominado de Índice de Qualidade da Vida Urbana (IQVU). Esse índice síntese é composto por 38 indicadores que abrangem 10 diferentes variáveis (educação, saúde, infra-estrutura urbana, habitação, abastecimento, saneamento, cultura, segurança urbana, esporte e meio ambiente). O IQVU é calculado para as unidades de planejamento da cidade, medindo as desigualdades em termos de disponibilidades de bens de serviços públicos, apontando as áreas mais carentes de investimentos.

2) A criação de sub-regiões especiais que se compõem de Unidades de Planejamento de IQVU mais alto e que têm assegurado 10% dos recursos do OP. Estas detêm 30% da população da cidade.

3) O mapeamento das áreas prioritárias para inclusão social, onde se encontra a população em situação de maior vulnerabilidade, cujas demandas de OP recebem um peso que se traduz em fator multiplicador dos votos na segunda rodada e no Fórum Regional.

4) Foram introduzidas mudanças nas prioridades em relação à distribuição dos recursos na dimensão territorial. Estas mudanças estão associadas à criação das Sub-Regiões Especiais, que incorporam os setores médios da população ao processo do OP, e das Áreas Prioritárias que recebem maior volume de recursos e programas sociais articulados às intervenções urbanas conquistadas no OP.

Através da análise dos documentos disponibilizados no *website* da Prefeitura de Belo Horizonte foi possível identificar que o OP está integrado com o planejamento urbano e a gestão da cidade, pois em 1996 foram incorporadas ao Plano Diretor as Unidades de Planejamento (UPs) com a finalidade de instituí-las como referência para a distribuição de recursos do OP. Além disso, o OP está articulado a outros programas da Prefeitura, tais como: Plano Global Específico de Vilas e Favelas (PGE), que se constitui como um instrumento de planejamento que elabora estudos sobre a realidade das áreas da cidade informal e orienta intervenções em zonas de interesse social (vilas e favelas); Programa BH Cidadania que se constitui na integração de políticas para áreas prioritárias de inclusão urbana e social. Segundo o Manual Metodológico: Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo (URB-AL R9-A6-04):

O Orçamento Participativo se desenvolve levando também em consideração as diretrizes setoriais de toda a área urbana e de toda a área social, firmando-se, assim, como um instrumento importante de articulação desses processos já instituídos na cidade. Cada uma das Secretarias, ou dos órgãos setoriais gestores que tenham interface com o OP, é chamado a formular, atualizar e sistematizar as diretrizes próprias de suas áreas de intervenção. Sob a coordenação da Secretaria do Planejamento, as indicações realizadas pelas comunidades são examinadas, à luz destas orientações, garantindo-se, assim, a observância de possíveis restrições ou anuências, baseadas em diagnósticos e critérios objetivos sobre os temas em discussão. Por outro lado, isto significa também um desafio para que esses processos e ações passem por um maior nível de articulação dentre os próprios órgãos governamentais, propiciando que conversem, dialoguem mais entre si. O Orçamento Participativo trás, na sua formulação, na sua dinâmica e na sua metodologia, esse desafio e cumpre, assim, o importante papel de fazer com que a cidade discuta o planejamento de uma forma mais integrada e participativa; e a

partir dos principais instrumentos referenciais já estabelecidos. (URB-AL, 2007, p. 9)

4. REFLEXÕES SOBRE OS RECORTES ESPACIAIS ADOTADOS PELO OP DE PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE

A experiência dos Orçamentos Participativos tornou-se objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, contudo a vasta literatura produzida sobre o tema tende a privilegiar as questões relativas aos avanços políticos oriundos de sua implantação, tais como alargamento da democracia no Brasil (AVRITZER, 2003), a importância da participação da população nas decisões sobre o orçamento da cidade (FEDOZZI, 2000; 2001), deixando em segundo plano as questões referentes à sua espacialidade. Segundo Marcelo Lopes de Souza:

O orçamento participativo tem sido estudado sem que os seus condicionantes e as suas consequências espaciais sejam devidamente considerados. Embora a literatura a respeito ainda não seja propriamente muito numerosa, devido à relativa novidade do objeto, já há um número razoável de trabalhos sobre o assunto, assinados tanto por brasileiros quanto por estrangeiros. Infelizmente, nenhum desses trabalhos dá à espacialidade do fenômeno em tela a devida atenção, em que pese a sua organização possuir um evidente e fortíssimo componente espacial (organização da população por bairros ou agregados de bairros para extração de delegados e definição de prioridades de investimento) (SOUZA, 2000, p. 41).

As principais pesquisas realizadas nesta perspectiva são encontradas nos trabalhos publicados pelo geógrafo Souza (2000; 2006). O autor, assim como outros cientistas sociais, nos chama a atenção para a desnaturalização do uso do conceito de espaço, pois muitas vezes o espaço é visto somente como um palco onde acontecem as relações sociais. Assim como Souza (2000; 2006), outros autores como Wallerstein (2006), Santos (2002) e Haesbaert (2004), destacam a importância da dimensão espacial para análise dos fenômenos sociais.

Para Souza (2000) duas dimensões do espaço social merecem destaque no processo de participação popular na elaboração do orçamento: o espaço enquanto território e o espaço enquanto lugar. O espaço como território, é entendido como sendo “um espaço delimitado por e a partir das relações de poder” (SOUZA, 1995, p. 78). O espaço como lugar pode ser entendido como espaço vivido e percebido, dotado de uma “*personalidade própria e referencial para construção de identidades*” (SOUZA, 2000, p. 47).

Ao analisar os recortes espaciais dos OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte, Souza (2006) faz importantes observações sobre a divisão territorial adotada em ambas as capitais e sua articulação com a participação popular. Para essa avaliação o autor utilizou indicadores de consistência participativa, definidos a partir da articulação entre a participação popular e o Estado, na construção das regiões orçamentárias que se constituíram como referência para as decisões dos OPs. Segundo o autor:

[...] Com efeito, os atores sociais, por mais que, idealmente, consigam não perder de vista os interesses do município “como um todo” se organizarão para verem satisfeitos, antes de mais nada, as demandas referentes aos seus territórios: as “regiões” e, um nível mais elementar, os bairros comuns e as favelas. (SOUZA, 2006, p. 343)

Para Souza (2006) um dos pontos mais importantes do OP de Porto Alegre foi a construção de sua divisão territorial por ter sido um processo realizado conjuntamente com a população.

Em 1989, ao constatar-se a inadequação da divisão territorial herdada do plano diretor de 1979, que dividia o município em apenas quatro grandes áreas, a Prefeitura, tendo como ponto de partida reuniões com líderes de grandes associações de moradores, deflagrou um frutífero processo de discussão, ao longo do qual foi elaborada a divisão territorial que deveria servir de referências para o processo de orçamento participativo. (SOUZA, 2006, p. 346)

Por outro lado, Souza (2006) avalia que o OP de Belo Horizonte possui baixa consistência participativa, pois a divisão territorial implantada na capital mineira foi construída pelo Estado sem participação popular. Por exemplo: as Unidades de Planejamento (UPs) não seguiram referencias das organizações populares, mas sim uma divisão que permitisse o cálculo do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) (SOUZA, 2006, p.352).

É possível observar que as reflexões de Souza (2006) são importantes para pensarmos a relação entre participação popular e a construção de divisão territorial que é utilizada como referência para OP em ambas as cidades. As divisões territoriais estão intimamente ligadas com as possibilidades e limites da participação popular nos OPs. Entre os limites impostos pelas divisões territoriais apontados por Souza (2006) encontramos: a separação de um bairro em duas ou mais divisões territoriais, podendo provocar a desarticulação da população na participação do OP; a extensão excessivamente grande das divisões territoriais dificulta o acesso às assembleias e a outras reuniões, pois o descolamento exige investimento financeiro,

que muitas vezes parte da população não possui; a heterogeneidade dos bairros que compõem determinadas divisões territoriais, por exemplo: bairros de classes sociais mais altas e bairros extremamente pobres, na maioria das vezes as prioridades se diferenciam. Esta heterogeneidade pode provocar a exclusão de um desses grupos das decisões referentes àquela unidade espacial. Contudo, para aprofundamento destas questões se fazem necessárias ainda investigações empíricas.

Através da pesquisa nos documentos disponibilizados pela Prefeitura de Porto Alegre e Belo Horizonte foi possível observar que os recortes espaciais adotados pelos municípios são denominados como “regiões”. Contudo, segundo Souza (2000, p. 47) “estes recortes espaciais são impropriamente chamados de regiões, pois são expressões de poder, definem fronteiras, condicionam e orientam a participação, portanto definem territórios”. Entretanto, é importante destacar que apesar dos recortes espaciais em ambas as cidades serem chamados de regiões, em Belo Horizonte os documentos evidenciam que o modelo organizativo do OP desta cidade contempla a dimensão territorial de forma diferenciada do OP de Porto Alegre (Quadro 02).

Quadro 02
Recorte espaciais OP Porto Alegre e OP Belo Horizonte

RECORTES ESPACIAIS	
OP Porto Alegre	OP Belo Horizonte
17 regiões	9 regiões administrativas
	42 sub-regiões
	79 Unidades de Planejamento

Fonte: Elaboração dos autores

No quadro comparativo acima podemos observar que em Belo Horizonte existe uma preocupação com diferentes escalas em que o OP é concebido e nas quais os diferentes interesses de cada território são confrontados. É importante destacar a distribuição dos recursos a partir da multiplicidade de escalas, pois as aprovações das obras seguem os critérios gerais, de uma obra por sub-região e, no máximo, uma obra por bairro. A diferenciação de distribuição dos recursos com base em escalas diferenciadas nos leva às reflexões sobre a relação entre ação política e escalas:

Otro aspecto de importancia fundamental, corresponde a las implicaciones psico-socio-territoriales según la escala de referencia, ya que los planteamientos y las actuaciones del individuo o de los grupos sociales no son uniformes para la escala con la que se relaciona, según su actitud o sus intereses. Esta es una fuente de conflictos dado que, a medida que la escala se aproxima al ámbito de la vida cotidiana, los intereses que se defenderán en relación a su territorio estarán más ligados a los elementos psico-sociales inmediatos, mientras que una escala de alcance más extenso, será más adecuada para poder proyectar las convicciones y la ideología de los individuos, dado que la concreción material de sus actuaciones queda más desvinculada de su vida cotidiana. (SÁNCHEZ, 1992, p. 80)

A diferenciação da distribuição de recursos utilizada por Belo Horizonte em escalas pode evitar a concentração de recursos em apenas alguns bairros ou áreas de uma determinada região e obriga ou possibilita a comparação de interesses de diferentes recortes espaciais da cidade, ou seja, potencia que os “territórios da participação cidadã” estabeleçam as prioridades a partir da confrontação das suas diferentes necessidades.

Nesse sentido, encontramos uma experiência que demonstra a importância da dimensão espacial na leitura da participação cidadã. A partir das análises de Souza (2006) podemos afirmar que no OP de Belo Horizonte as demandas de cada grupo representante de cada “território de participação” terão mais eficácia, no sentido de conseguir a sua materialização, na medida em que exista uma articulação nas diferentes escalas espaciais (regiões administrativas, sub-regiões e unidades de planejamento) em que é discutido e priorizado o orçamento.

No caso de Porto Alegre, essa diferenciação de escalas não encontra correspondência no modelo organizativo do OP, o qual possui uma única divisão em 17 regiões, que mesmo compostas por bairros diferentes, não garante critérios para a determinação de bairros ou áreas prioritárias para os investimentos.

A Prefeitura de Porto Alegre realizou o georreferenciamento das demandas por região, as quais foram levantadas nas plenárias regionais do OP realizadas em 2011. A Figura 04 mostra a distribuição espacial das obras na Região Leste da cidade.

Na figura podemos observar que as demandas levantadas pela população não estão distribuídas de forma uniforme em todos os bairros. Podemos também nos questionar sobre: Como ocorre o levantamento das demandas? Quais os bairros que estão mais organizados para a participação na plenária regional e, consequentemente, para a reivindicação das necessidades destas populações? Como influenciam esses aspectos na territorialização dessa política pública? Embora, no texto não sejam dadas as respostas a essas questões, elas demonstram a importância da dimensão espacial na implantação do orçamento participativo.

Figura 04
Demandas da Região Leste apontadas em 2011 no OP Porto Alegre



Fonte: Observatório de Porto Alegre 2011

5. INTEGRAÇÃO ENTRE OP E O PLANEJAMENTO/GESTÃO TERRITORIAL DAS CIDADES DE PORTO ALEGRE E BELO HORIZONTE

No Brasil, segundo o estudo realizado por Reis e Pires (2007), sobre planejamento, ordenamento e gestão territorial, a preocupação com a dimensão territorial nas políticas públicas não é recente. No entanto, o território se tornou central nas políticas públicas somente nas últimas décadas, período no qual o país passou pela redemocratização e pela construção da Constituição de 1988, que possibilitou que os mais diferentes setores da sociedade pudessem participar na condução das políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro.

Além disso, segundo Gugliano et al (2010):

Em termos orçamentários, a nova Constituição previu a existência de três mecanismos para elaboração do orçamento público: o Plano Plurianual (PPA), referente a despesas, obras e serviços que durarem mais de um ano; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por meio da qual se definem principalmente as metas e prioridades para o período subsequente à elaboração do PPA; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que é propriamente o orçamento que será executado no ano. Mesmo existindo normatização nacional, a Constituição também garantiu autonomia aos municípios no tocante à forma como esses procedimentos deveriam ser executados, o que abriu uma brecha considerável para o desenvolvimento de um modelo participativo de gestão das finanças públicas, perspectiva reforçada com a aprovação do Estatuto da Cidade, a partir de 2001. (GUGLIANO et al, 2010, p. 190)

A Constituição de 1988 possibilitou a implantação dos OPs no Brasil, contudo Porto Alegre e Belo Horizonte adotaram diferentes modelos de organização. A partir da análise realizada nos documentos disponibilizados no *website* da prefeitura, o modelo de OP adotado por Porto Alegre não evidencia a integração com outras políticas de planejamento e gestão territorial da cidade.

No caso de Belo Horizonte a existência da integração entre planejamento e gestão territorial da cidade tornou-se evidente a partir das análises realizadas nos documentos disponibilizados pela prefeitura, pois o OP é historicamente integrado ao planejamento da cidade. Os seguintes aspectos demonstram essa integração: o plano diretor de 1996 aprovou as Unidades de Planejamento com o objetivo de constituir uma referência para a distribuição de recursos e a articulação entre o OP e as demais políticas de planejamento gestão do território, tais como os Planos Globais Específicos, o Plano Diretor de Belo Horizonte e o Programa BH Cidadania.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo não teve como objetivo estabelecer uma hierarquização dos OPs de Porto Alegre e Belo Horizonte. A análise realizada dos documentos disponíveis nos *websites* da prefeituras revelou que apesar de apresentarem semelhanças no contexto histórico de suas implantações, os OPs desenvolveram diferentes estruturas organizacionais.

Podemos considerar que os modelos organizacionais adotados em Porto Alegre e Belo Horizonte estão ligados aos contextos locais de cada uma das cidades, evidenciando assim a

necessidade de análises que considerem o espaço como um condicionante dos fenômenos sociais.

Além disso, através da análise realizada foi possível verificar que a expansão do OP não se caracteriza por uma uniformidade de formatos e que apesar de toda literatura produzida sobre apontar o OP porto-alegrense como referência, a sua estrutura não se reproduz da mesma forma em Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

BELO HORIZONTE (Prefeitura Municipal). *Transformar BH é uma escolha sua. Orçamento Participativo 2011/2012. Metodologia e Diretrizes*. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMunuPortal&app=portaldoop&tax=19798&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0& Acesso em: 12 de abr. de 2011.

FEDOZZI, Luciano Joel. *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro y otros. “Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevidéu e Buenos Aires”. *Ensaios FEE*. v. 31, n. 1 (2010): 187-208. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2227/2756>. Acesso 10 de jun.2011

HAESBAERT, Rogério. “Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade”. *A emergência da multiterritorialidade*. Ed. Álvaro HEIDRICH y otros. Porto Alegre: UFRGS, ULBRA, 2008. 19-36.

PORTE ALEGRE (Prefeitura Municipal). *Regimento – Critérios gerais, técnicos e regionais – 2010/2011*. Porto Alegre, 2010. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/pa002010-op_reg_int.pdf Acesso em: 15 de mar. de 2011.

REIS, Alda Maria dos Santos y Joaquim José Brandão PIRES. *Planejamento, ordenamento e gestão territorial no Brasil*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2007.

SÁNCHEZ, Eugeni. *Geografía política*. Madrid: Editorial Síntesis, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes de. “O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento”. *Geografia: conceitos e temas*. Eds. Iná Elias de CASTRO, Paulo Cesar da Costa GOMES, Roberto Lobato CORRÊA. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. 77-116.

_____. Para o que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. *Cadernos IPPUR/UFRJ*. Ano 14, n. 2, (ago./dez. 2000): 123-142.

_____. Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*. 15 (2000): 39-58.

_____. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

URB-AL. *Manual Metodológico: Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo (URB-AL R9-A6-04)*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2007. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMunuPortal&app=portaldoop&tax=17248&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0& Acesso em: 10 de mai. de 2011.

_____. *Estudos de Caso: Instrumentos de articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo (URB-AL R9-A6-04)*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal, 2007. Disponível em: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMunuPortal&app=portaldoop&tax=17248&lang=pt_BR&pg=6983&taxp=0& Acesso em: 15 de jun. de 2011.

WALLERSTEIN, Immanuel. *Impensar as ciências sociais: os limites dos paradigmas do século XIX*. São Paulo: Idéias & Letras, 2006.