

Universidade de Brasília

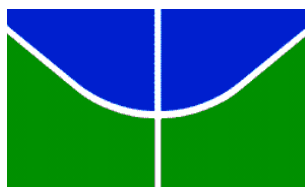
Instituto de Ciência Política

**EXECUTIVO, LEGISLATIVO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE**

Caio Augusto Aguiar Leal

Brasília - DF

Outubro/2024



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**EXECUTIVO, LEGISLATIVO E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE**

Caio Augusto Aguiar Leal

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da professora Rebecca Abers.

Brasília - DF

Resumo: Este estudo analisa os desdobramentos das relações entre o Orçamento Participativo (OP) e o Executivo, o Legislativo e os partidos no âmbito do governo municipal ajudam a explicar, em parte, as variações no processo de institucionalização dessa experiência participativa. Para avaliar isso, é utilizada a experiência de Belo Horizonte (MG) como base histórica e de análise por meio da revisão bibliográfica e entrevista com profissionais envolvidos no processo. Os resultados revelam um campo de influência direta na institucionalização do OP que vai além do poder executivo, trazendo também fatores como a vontade política e a capacidade financeira para continuidade do bom desempenho do OP em um município. Além dessa perspectiva, o Orçamento Participativo Impositivo aprovado pela Câmara Municipal de Belo Horizonte destoa de qualquer experiência em outra capital brasileira, cabendo análises futuras para monitoramento do impacto da iniciativa na institucionalização do OP.

Palavras-chave: orçamento participativo; legislativo; executivo; impositivo; belo horizonte; institucionalização

1. INTRODUÇÃO

Os governos democráticos, para progredirem em seu grau de confiabilidade perante a população, podem ter como recurso a busca pela participação popular. Para satisfazer esse anseio, e também convergindo para o caráter positivo do *accountability* político, a política pública do Orçamento Participativo (OP) foi proposta e instalada em diversas cidades desde o primeiro experimento em solo brasileiro, o caso de Porto Alegre/RS, que teve início em 1989.

O Orçamento Participativo avança ao convidar moradores das regiões a participar na alocação financeira de parte dos recursos do município. No entanto, em algumas oportunidades, a instalação do Orçamento Participativo não obteve êxito por uma sequência de fatores, seja pela baixa quantidade de recursos orçamentários; a predominância de participantes com laços políticos que podem enviesar o processo durante as rodadas do OP; a baixa participação em termos numéricos da população nas reuniões e plenárias; ou o caráter meramente consultivo das deliberações feitas nas comunidades (Souza e Silva, 2017). Ademais, levando em consideração os anos mais recentes, fatores externos podem ter impactado diretamente a continuidade dessa política pública, como alterações drásticas na conjuntura política ou a própria pandemia da covid-19.

Por outro lado, o avanço no OP pode ser tão significativo a ponto de ser “consolidado (ou interiorizado) na cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos” (Souza, 2010). Para isso, a estrutura participativa precisa superar a burocracia da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida, isto é, onde governo e sociedade civil atuam nessa política pública. Quando esse patamar é alcançado, Souza (2010) entende que houve o processo de institucionalização.

Como percebido, pelos problemas levantados anteriormente, o processo de institucionalização e continuidade do Orçamento Participativo ainda é complexo, dependendo da “vontade política” e, por vezes, da coesão entre os objetivos do governo, dos representantes da sociedade civil (Costa, 2010) e do alinhamento com o Poder Legislativo municipal (Souza, 2021). Embora muito se discuta a respeito da taxa de efetividade das propostas deliberadas no Orçamento Participativo, principalmente sob uma ótica quantitativa e de impacto social (Pereira, 2014; Souza et al, 2022; Romão e Martinelli, 2013), há uma realidade que ainda não foi analisada de maneira aprofundada e se tornou objeto principal desta pesquisa: **o papel dos poderes legislativo e executivo municipais na institucionalização do Orçamento**

Participativo. Portanto, torna-se pertinente aprofundar o conhecimento sobre a percepção dos atores de diferentes campos do processo decisório em relação à estrutura, execução, continuidade ou descontinuidade do orçamento orçamento como política pública municipal.

Belo Horizonte se destaca pela aprovação de uma Lei que tratou apenas de tornar o Orçamento Participativo um repasse financeiro impositivo, chamado de OP Impositivo, isto é, tornou obrigatório o percentual de 0,2% da receita corrente líquida prevista no Orçamento Municipal em investimentos aprovados pelo Orçamento Participativo. Apesar dessa iniciativa, não versou sobre como e sob quais regras a instituição participativa deveria funcionar. Os Poderes Legislativos de Porto Alegre (RS), Suzano (SP) e Jandira (SP), também deliberaram sobre o tema (Porto Alegre, 2022; Suzano, 2006; Jandira, 2013) , no entanto, versando mais detalhes e restringindo a modalidade de participação social com regras que dispunham sobre a formação e deliberação das plenárias da modalidade. Diante de todos esses fatores mencionados, surge a seguinte questão geral como estudo de caso: de que forma, historicamente, as relações entre os poderes Legislativo e Executivo municipais em Belo Horizonte afetam o Orçamento Participativo? Ademais, como pergunta específica, como essa relação histórica entre os poderes influenciou ou não na sua institucionalização em Belo Horizonte?

Diante do cenário apresentado, este artigo fará uma revisão histórica do Orçamento Participativo, abordando desde sua origem e evolução até as possíveis intercorrências durante seu processo de consolidação nos diferentes locais que foi aplicado. Esse panorama servirá de base para comparação, considerando as especificidades ou semelhanças com a cidade de Belo Horizonte.

Em seguida, exploraremos estudos e teorias sobre as interações entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, começando com uma visão geral e, em seguida, focando especificamente no Orçamento Público e, por fim, na temática central deste artigo: o Orçamento Participativo. O objetivo é compreender como os atores políticos interagem de maneira a estimular ou inibir sua influência para modificações no Orçamento Participativo.

Finalmente, foi feito um estudo aprofundado do caso de Belo Horizonte, começando pela criação do Orçamento Participativo. Foi examinado o processo de adaptação dos diferentes poderes ao novo arranjo de participação social e como a atuação de cada um pode, eventualmente, contribuir para ou representar um obstáculo à continuidade dessa política pública municipal. Também serão avaliadas as motivações dos stakeholders envolvidos na política

pública, com especial atenção à aprovação do Projeto de Lei que instituiu o Orçamento Participativo, conforme o substitutivo nº 1 da Proposta de Emenda à Lei Orgânica nº 4/2021. Essa análise permitirá uma compreensão mais ampla da necessidade de regulamentação do Orçamento Participativo e dos possíveis impactos após a sanção da proposta.

2. METODOLOGIA

Em observação aos objetivos apresentados no presente trabalho, foi realizada uma revisão da literatura, dando continuidade ao estudo da temática entendida como Terceira Geração de estudos por Souza (2015), e uma pesquisa exploratória no que tange aos fatos mais recentes na realidade belorizontina.

Primeiramente, foi feita a análise documental do histórico do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, bem como de outros documentos produzidos durante a implementação das iniciativas que se referem às interações entre os poderes Executivo e Legislativo para criação, alteração e manutenção da política pública. Estes foram obtidos por meio de pesquisa em acervos públicos e artigos científicos vinculados à experiência de Belo Horizonte com o Orçamento Participativo. O objetivo dessa etapa foi demarcar as interações entre essas instituições, para que estas fossem analisadas posteriormente para avaliar e categorizar os impactos obtidos com base nesses relacionamentos entre os atores-chave mais relevantes.

Em segundo lugar, foram conduzidas entrevistas semi-estruturadas com assessores dos poderes Legislativo e Executivo municipais que estiveram envolvidos nas etapas de elaboração, implementação, monitoramento e manutenção do OP, com ênfase no posterior processo de aprovação do OP Impositivo na Câmara dos Vereadores. Assim, foram marcadas evidências para analisar a perspectiva desses atores relevantes para a necessidade de formalização do Orçamento Participativo da maneira que foi aprovado, além de entender o que ocasionou suas barreiras para continuidade.

Assim, as entrevistas foram conduzidas a partir da elaboração de um roteiro de perguntas com enfoque na necessidade, conforme visão do assessor e do órgão/vereador que o mesmo representa, de institucionalização do Orçamento Participativo, além de dissertar sobre a interação histórica entre os poderes legislativo e executivo municipais na gestão e manutenção, ou não, desse mecanismo de participação social. Após as perguntas elaboradas de maneira padronizadas,

outras perguntas foram feitas com o objetivo de compreender questões específicas que o ator poderia explicitar com mais detalhes comparado aos outros.

Foram realizadas quatro entrevistas, das quais três foram com assessores vinculados ao gabinete de vereadores que tiveram alguma atuação no trâmite da PELO 4/2021. A última entrevista foi feita com um profissional do poder executivo vinculado à prefeitura de Belo Horizonte. As entrevistas foram gravadas em áudio, sendo as partes mais relevantes transcritas para o corpo de texto dessa pesquisa.

Em resumo, os resultados apresentados foram obtidos a partir da aplicação de quatro diferentes estratégias de pesquisa complementares: pesquisa bibliográfica, entrevistas e informações secundárias.

3. REVISÃO DE LITERATURA

A CRIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) COMO INSTITUIÇÃO PARTICIPATIVA

Têm-se observado certas mudanças na interação entre Estado e sociedade civil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 no Brasil. Uma dessas mudanças envolve a formação e a operação das chamadas Instituições Participativas (IPs), iniciativas como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, consultas públicas, assembleias, e a participação cidadã na elaboração do orçamento público – que foi materializada no chamado Orçamento Participativo (OP), objeto do presente artigo (Avritzer e Navarro, 2003).

Assim, é importante ressaltar que o Orçamento Participativo nem sempre possui uma Lei específico nos municípios, e normalmente encontra premissa legal para sua instalação por meio de princípios e diretrizes nas Leis Orçamentárias ou na Constituição, quando esta última afirma ser competência dos municípios na elaboração das leis orgânicas a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal” (artigo 29, inciso XII)”. Ademais, no capítulo IV do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que trata da “Gestão Democrática da Cidade”, também torna claro a necessidade de alguns instrumentos, sendo esses órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual

e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ademais, muitos entes federativos também encontram amparo para implantar o Orçamento Participativo na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000 e atualizada pela Lei Complementar nº 131/2009, tratando o artigo nº 48, inciso 1º, que versa sobre o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Por fim, outros municípios também tomaram a iniciativa em avançarem no que é afirmado na Constituição e no Estatuto da Cidade, como Fortaleza ao incluir o seguinte instrumento: “a elaboração e a gestão participativa do Plano Plurianual, nas diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.” Também há o exemplo da cidade do Rio de Janeiro, que cita diretamente o Orçamento Participativo nas Diretrizes Orçamentárias, abordando que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023 conterà o “demonstrativo dos projetos selecionados mediante o processo de orçamento participativo.”

Devido à variedade de experiências em âmbito internacional, é difícil demarcar critérios, objetivos e definições muito específicas para os orçamentos participativos. Há grande diferenciação, entre os países, sobre quais conjuntos e procedimentos consistem ou não em experiências de OP (Sintomer et. al, 2012). No entanto, alguns autores propõem definições usuais, que podem ser aproveitadas na análise proposta pela presente pesquisa. Em termos gerais, Sintomer, Herzberg e Röcke (2012) propõem definir o OP como qualquer experiência que “permite a participação de cidadãos não eleitos na elaboração e/ou alocação das finanças públicas” (Sintomer et. al, 2012). Para fins de análises comparativas, os autores sugerem os seguintes critérios: 1) a discussão da dimensão financeira e/ou orçamentária; 2) o envolvimento do nível distrital ou municipal; 3) a recorrência do processo; 4) a inclusão da deliberação pública no âmbito de encontros/fóruns específicos; e 5) a prestação de contas com relação aos resultados (Sintomer et. al, 2012, p. 75).

Avritzer (2003), por sua vez, caracteriza o OP como uma forma de “rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa” (p. 14), com base em quatro elementos: **1) cessão de soberania por quem detém o poder representativo local; 2) reintrodução de elementos de participação local (assembléias regionais, conselhos etc.), combinando-se aí métodos de democracia participativa; 3) auto-regulação soberana, a**

partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e 4) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

A primeira experiência de relevância relacionada ao Orçamento Participativo no Brasil foi na cidade de Porto Alegre (RS), onde o Partido dos Trabalhadores (PT) ganhou popularidade com o desenvolvimento e progresso do projeto de participação social no orçamento municipal. O caso de Porto Alegre teve alcance mundial, sendo reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um dos quarenta casos no mundo a serem expostos na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos.

Já em Belo Horizonte (MG), município que será analisado detalhadamente neste estudo, a guinada para o Orçamento Participativo teve início em 1992, com a eleição da Frente BH Popular, liderada pelo então prefeito Patrus Ananias (PT/MG). O OP, desde o início, foi interpretado como marco importante da participação social em Belo Horizonte, o qual a população foi incentivada a participar das decisões na destinação de parte dos recursos públicos municipais. Assim, iniciou o que representou para Gomes (2005), “a materialização de princípios programáticos e propósitos democráticos amplamente anunciados pela frente política que compunha a nova administração municipal e contribuiu muito para criar uma interlocução qualificada do novo governo com a cidade”. Também apresentado e demonstrado por Wampler (2015), a coalizão criada entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) forjou um realinhamento eleitoral que teve grande impacto por, pelo menos, 20 anos, na participação social mineira.

O OP, a partir de então, na capital mineira, também foi a inspiração para o desenvolvimento de outras iniciativas como o OP Habitação, o OP Digital, e a criação de novas abordagens como o índice de qualidade de vida urbana e a segurança alimentar (Wampler, 2015).

A CONTINUIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Além dos critérios para considerar a política pública uma experiência de Orçamento Participativo, argumenta-se a necessidade de outros fatores para a sua continuidade, entre eles a “vontade política” do partido no poder (Luchmann, 2002), o grau de coesão e engajamento de uma determinada sociedade (Avritzer, 2006; Nysten, 2002; Luchmann, 2014), os elementos do desenho institucional (Santos, 2002; Avritzer, 2008; Horochovski e Clemente, 2012; Luchmann;

2014) e a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta (Abers, 2000; Avritzer, 2008).

Para trazer detalhes e analisar o caso belorizontino, foram evidenciados dois principais pontos que representaram obstáculos na continuidade: a “vontade política”, descrita inicialmente por Luchmann (2007), e “capacidade financeira” como fatores que, além da implementação do OP mencionados por Avritzer (2003), são cruciais na manutenção e institucionalização da política pública ao longo dos anos.

Nessa ótica, Avritzer (2003) vai compreender “capacidade financeira” como a possibilidade dos recursos municipais financiarem as iniciativas do orçamento participativo e “vontade política” como o empenho da administração municipal na implementação de políticas participativas. No entanto, foi necessário estender a compreensão da “vontade política” com os textos de Souza (2011), Meneguello (1998) e Romão (2011), que vão incluir outros atores além do poder executivo municipal para manutenção do Orçamento Participativo.

Souza (2011) ressalta, ao citar Meneguello (1998), que a “vontade política” vai além do mero interesse do Poder Executivo municipal em dar continuidade à iniciativa do OP, sendo inserido o Poder Legislativo no processo de influência da “vontade política”. Nesse contexto, ocorre a sintetização de três tipos de estratégia de interação entre legislativo e executivo para dar origem/continuidade ao Orçamento Participativo: “Negociação pontual; fusão entre governos e partidos, quando o governo (e o partido do governo) conta com maioria parlamentar; e Coalizão entre o poder executivo e os partidos, típica situação em que o governo resulta de acordos entre partidos”.

Além do Poder Legislativo municipal, apesar de não ser o foco dessa produção textual, tem sido analisada a inserção da sociedade civil nesse processo de negociação e influência da “vontade política”, extrapolando o critério de “grau de coesão e engajamento” apresentados por Avritzer (2006), Nylen (2002) e Luchmann (2014). Nessa ocasião, Romão (2011, p.220) afirma que outras literaturas buscaram “produzir uma leitura mais fina sobre os fundamentos da participação no OP, gerando uma visão alternativa à chave da autonomia/cooptação da sociedade civil e da vontade política dos governantes como elementos definidores do debate sobre o OP.” Assim, é possível detectar a existência de ligações mais complexas entre a dinâmica da participação no OP e as instituições da sociedade política.

Retomando para interação entre poderes legislativo e executivo municipais, em resposta aos conflitos entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Orçamento Participativo (OP) em alguns municípios, como Piracicaba/SP e São Carlos/SP, foi estabelecida a prática da "emenda por vereador". Nesse sistema, cada vereador passou a dispor de uma quantia de recursos para destinar a suas próprias emendas individuais, independentemente de sua filiação partidária ou posição política. Em resumo, trata-se de uma dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo, não se restringindo apenas à “vontade política” do Executivo Municipal.

É importante ressaltar que, mesmo com a implementação da "emenda por vereador", as negociações entre os poderes executivo e legislativo sobre o OP continuam presentes, porém muitas vezes são abafados e raramente se manifestam de forma direta; apenas ocasionalmente essas disputas são verbalizadas pelos vereadores quando buscam aumentar suas emendas (Souza, 2011).

Outra estratégia adotada para adaptar o Poder Legislativo à nova realidade foi o uso do próprio OP como um meio de intermediar entre os representantes políticos e a comunidade. Isso é representado na entrevista de Mauro Matias, ex-vereador de BH e chefe de gabinete do vereador Henrique Braga na época, para Odilon Gonçalves (2007)

É só uma outra maneira de caminhar. O vereador traz para si a estrutura do Orçamento Participativo. Ele vai à comunidade, e elege os delegados, presidentes de associações, e interfere diretamente no processo, e, muitas vezes, traz para o seu gabinete pessoas da comunidade que trabalham diretamente com o OP. Ao ter os envolvidos juntos de si, o vereador trabalha com a comunidade no sentido de aprovar uma determinada obra no Orçamento Participativo, e, depois, a obra fica sendo como conseguida por ele. (Depoimento Verbal, Mauro Matias) (Gonçalves, 2007).

Consequentemente, podemos concluir que as variações nos padrões de relacionamento entre os poderes Executivo, Legislativo e o OP, contribuem para explicar as diferentes trajetórias do OP.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Em seguida, após entender os fatores para continuidade do Orçamento Participativo, é preciso compreender como comporta seu processo de institucionalização que, segundo Souza (2010)

é a fase em que o OP é consolidado (ou interiorizado) na cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos. Para isso, a dinâmica participativa deve superar a estrutura burocrática da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida (instâncias estatais onde o governo e a sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas) (Souza, 2010)

Entendendo esse fenômeno com a explicação de Souza, há diferentes posicionamentos a respeito do processo de institucionalização via legislação baseado no Atlas do Orçamento Participativo (2021), com a exposição da dicotomia entre os apologistas e céticos. O primeiro caso acredita na legislação como forma de sustentabilidade ou salvaguarda dos processos para além dos ciclos políticos e eleitorais. Nessa ótica, os apologistas recorrem à legislação para compensar a ausência de “vontade política” dos eleitos. Já no último caso, entende a legislação como uma forma negativa de padronização dos processos, que pode conduzir a Instituição Participativa como um mero procedimento, limitando a liberdade e inovação para aprimorar a qualidade deliberativa.

Diante disso, o Atlas do Orçamento Participativo (2021) expôs a seguinte tabela:

Quadro 1 - Vantagens, potencialidade, desvantagens e limites das legislações de OP

Vantagens ou potencialidades	Desvantagens ou limites
- Permite que o processo ganhe uma legitimidade partilhada entre a população e a administração; - Implica a criação de espaços de participação em locais onde esses por vezes nunca existiram; - Cria uma rotina nas instituições, que permite assegurar maior sustentabilidade do OP para além dos ciclos políticos e eleitorais; - Estabelece e clarifica as regras do processo, proporcionando aos cidadãos um elemento de regulação pública.	- Tende a padronizar com valores reduzidos os montantes orçamentais a destinar aos processos; - Tem como consequência a “atomização dos investimentos”, pelos pequenos orçamentos disponibilizados, excluindo o debate sobre os problemas e os projetos estruturais para o território; - Pode contribuir para que o orçamento participativo que se transforme num mero procedimento, vazio e inconsequente;

	- Muito vaga ou excessivamente rígida tende a limitar a capacidade de inovação das iniciativas; - Que não prevê penalizações políticas e/ou administrativas para os incumpridores, é uma lei estéril ou inútil.
--	--

Fonte: Atlas do Orçamento Participativo (2021)

Além do amparo legal, existem alguns trabalhos de notoriedade que buscam compreender o processo de formalização e integração desses órgãos participativos ao ciclo de políticas públicas ou se práticas como a institucionalização em lei do OP podem servir como uma oportunidade de consolidar a modalidade de participação social sem torná-la inflexível (Fonseca, 2019).

Há outros casos de relevância que podem ser mencionados, mesmo que brevemente, para efeito de comparação. Entre esses estão o Orçamento Participativo de Curitiba, caracterizado por apresentar menos elementos e instituições que incentivam a participação popular (Faria e Ribeiro, 2010), o Orçamento Participativo de Recife, que possui uma semelhança com Belo Horizonte quanto ao seu forte movimento associativista, e o estudo feito por Souza (2011) com cidades-chave do estado de São Paulo.

No que tange ao estudo de caso de Belo Horizonte/MG, em 2021, foi apresentado um projeto que versava o Orçamento Participativo Impositivo, de maneira que todo ano terá a necessidade de um investimento mínimo para a destinação de demandas vindas do OP, perdendo o caráter apenas consultivo do órgão. No ano seguinte, esse projeto foi aprovado, e agora terá uma sequência de novos desafios para sua aplicabilidade, principalmente no que tange às obras atrasadas e novas deliberações das plenárias, mas isso não caberá ao escopo de análise dessa pesquisa.

De modo geral, ainda há uma lacuna na literatura no que diz respeito a análise histórica que busque compreender a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e Municipais na continuidade e institucionalização do Orçamento Participativo em Belo Horizonte.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

Para dar início ao referencial teórico, é necessário compreender o processo decisório do poder público e o histórico das relações entre os poderes legislativo e executivo municipais. Assim, o primeiro passo é entender como funcionam as interações entre os poderes Legislativo e Executivo Municipais no geral para, em seguida, compreender as ações específicas no que diz respeito ao Orçamento Municipal. Por fim, cabe analisar como essas relações se modificam e adaptam à realidade da implementação, continuidade e institucionalização do Orçamento Participativo.

Na literatura política, existe um consenso de que os congressistas priorizam sempre a reeleição (Limongi, 1994). O conceito de conexão eleitoral, atribuído a David Mayhew (Mayhew, 2004), postula que os parlamentares agem com o intuito de permanecer no poder, preferindo políticas que beneficiem diretamente seus eleitores, o que aumenta suas chances de reeleição. Essa é a premissa básica de toda a discussão subsequente, que visa compreender o comportamento do Poder Legislativo municipal em relação ao Poder Executivo municipal em temáticas como formação de coalizões, orçamento geral e orçamento participativo.

A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO MUNICIPAIS NO GERAL

Nos municípios, assim como no âmbito nacional, prevalece o multipartidarismo, com o partido do prefeito não necessariamente sendo o mesmo dos demais vereadores. Portanto, são essenciais as coalizões e cooperações entre os poderes para aprovar projetos e promover o desenvolvimento, garantindo uma governabilidade eficaz. Dessa forma, no contexto local, é comum a formação de coalizões entre os agentes políticos locais, visando a implementação de políticas públicas e a obtenção de cargos. Essas coalizões tendem a não se concretizar apenas quando as preferências do prefeito não estão alinhadas com nenhum partido que tenha vantagem de cooperação com ele, ou quando o prefeito não segue uma ideologia centralizada que possa unir a maioria partidária (Meireles, 2015).

Assim, o Executivo emprega estratégias para assegurar a cooperação do Legislativo com o governo, aproveitando-se do multipartidarismo para formar diversas combinações em torno de objetivos compartilhados, contornando as resistências legislativas e implementando sua agenda (Limongi, 1998). É crucial considerar que o tamanho das coalizões está diretamente relacionado

à popularidade do chefe do Executivo, ou seja, à sua reputação, conforme destacado por Deephouse e Suchman (2008). Quando o Executivo é robusto, consegue induzir os membros do Legislativo a agirem de forma cooperativa, sem, contudo, aliená-los (Palermo, 2000), pois o objetivo é legitimar sua posição na coalizão e, assim, obter acesso a cargos e recursos.

Para formar a coalizão, o Executivo recorre à liberação de recursos para emendas parlamentares e à oferta de cargos em comissão, influenciando assim as agendas legislativas e a composição das comissões encarregadas de avaliar seus projetos na Câmara Legislativa (Roeder, 2018; Garcia, 2013). O Executivo depende do apoio do Legislativo para a aprovação de seus projetos e, ao mesmo tempo, está sujeito ao controle e à fiscalização por parte deste, o que intensifica a necessidade de negociação (Garcia, 2013). Esse intercâmbio de favores entre os poderes Executivo e Legislativo é comumente referido como Política de Barganha (Roeder, 2018).

Quando o grupo político do prefeito domina a Câmara Municipal, a fiscalização legislativa tende a ser comprometida. Em troca de benefícios, o Legislativo geralmente não opõe resistência às propostas do Executivo (Roeder, 2018). Nesse cenário, o Executivo assume o controle da agenda legislativa, contando com o apoio de parlamentares em posições estratégicas, como o Presidente da Câmara e os líderes de comissões, para articular a aprovação das medidas pretendidas, superando possíveis obstáculos (Limongi; Figueiredo, 2009). Nesse contexto, a oposição tende a ser fragmentada e pode não representar uma vantagem, levando os legisladores a buscarem vantagens individualmente (Desposato, 2008).

Essa relação corrobora a necessidade de alianças entre o Poder Executivo e Legislativo municipal para que haja governabilidade adequada ao longo do mandato. Para isso, decisões do executivo que impactam negativamente o Poder Legislativo municipal devem ser ponderadas ou, eventualmente, compensadas com base no impacto negativo das mesmas frente ao eleitorado em geral.

A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO MUNICIPAIS NO ORÇAMENTO

Com base nas regras da democracia brasileira, o poder executivo possui a prerrogativa de coordenar todo o processo associado ao orçamento público. Nesse escopo, a prefeitura é

responsável pela elaboração da PLOA (projeto de Lei Orçamentária Anual), cabendo ao Legislativo a apreciação e aprovação. Nesse contexto, o poder legislativo apresenta emendas ao projeto e também é responsável pela fiscalização da plena execução por parte do poder executivo.

Vale ressaltar que, nesse processo, a participação popular é altamente limitada, cabendo apenas audiências públicas e influência indireta por meio das emendas ao orçamento feitas pelo próprio poder legislativo, quanto o convém. Por conseguinte, o processo de elaboração orçamentária, com ou sem participação social, compreende as seguintes etapas:

A primeira fase compreende a elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelecem as diretrizes para o planejamento municipal, conforme exigências constitucionais. Tais leis são atribuições do Executivo e devem ser aprovadas pelo Legislativo Municipal, seguindo os prazos e critérios estipulados pela Lei Orgânica do Município (Pires, 2001).

A segunda etapa consiste na elaboração do orçamento em si, que inclui a previsão de receitas e despesas, definição da política tributária e financeira, estruturação de programas e projetos de investimento, entre outros aspectos. Após a conclusão do projeto de lei, o orçamento deve ser encaminhado para aprovação na Câmara de Vereadores, sujeitando-se aos procedimentos legislativos, como análise pelas Comissões, debates em plenário, sugestões de emendas e deliberação, antes de ser aprovado (Pires, 2001).

Por fim, o projeto de Lei Orçamentária aprovado é executado no ano seguinte, sob a fiscalização do Legislativo, que decide sobre as propostas de alteração apresentadas pelo Executivo. Após o encerramento do exercício, as contas do governo são avaliadas pelo Tribunal de Contas estadual, que emite um parecer favorável ou desfavorável. Esse parecer é apreciado pelos Vereadores, podendo resultar em aprovação ou rejeição. Caso as contas sejam rejeitadas, os responsáveis pela execução orçamentária podem enfrentar consequências, incluindo a possível cassação do mandato do prefeito (Pires, 2001).

Além disso, é relevante destacar a implementação de novos constrangimentos fiscais que afetaram o processo decisório local, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor desde 2000, que estabelece um regime fiscal responsável abrangendo os três níveis de governo. Essa lei está associada à Lei Camata, de 1995, que impõe limites aos gastos com pessoal, à Lei nº 9496/97, que trata do refinanciamento das dívidas dos estados, e à Resolução nº 78/98 do Senado

Federal, que estabelece limites ao endividamento de estados e municípios. De acordo com os artigos 48 e 49 da LRF, a administração municipal é obrigada a promover a participação popular na discussão de planos e orçamentos, informar claramente a população sobre como o dinheiro público é gasto e publicar suas contas de forma acessível e compreensível a todos os cidadãos.

No cenário do comportamento individualista dos legisladores em maximizar os próprios interesses, o mesmo deixa de lado sua função institucional de analisar e aprovar o orçamento para adotar uma postura orientada por incentivos pessoais (Morgenstein et al., 2002; Desposato, 2008; Roeder, 2018). Esse comportamento, que é repetido e muitas vezes aceito entre os políticos, se enquadra na teoria institucional que aborda o surgimento de novas práticas e procedimentos institucionais com o objetivo de garantir a sobrevivência da instituição, mesmo que não seja a maneira mais eficiente (Meyer e Rowan, 1977). Dessa forma, o legislador busca legitimar-se junto ao Executivo apoiando sua agenda, em detrimento do poder de fiscalização e controle sobre o Executivo (Cunow et al., 2012). Em troca desse apoio, o Executivo atende às demandas desses parlamentares, conferindo-lhes legitimidade diante de seus eleitores e aumentando suas chances de reeleição (Bertholini; Pereira; Renno, 2017).

O mesmo fenômeno pode explicar a relação entre o Executivo e o Legislativo no processo de aprovação do orçamento público municipal, partindo da hipótese da necessidade de legitimação e credibilidade perante o ator com poder, conforme descrito por Deephouse e Suchman (2008). Nesse caso, o ator com poder é a população, e tanto vereadores quanto o prefeito precisam agir de acordo com as expectativas de seus eleitores. Assim, os vereadores podem buscar legitimar-se frente ao prefeito aprovando os projetos do Executivo sem escrutínio, em troca do atendimento às necessidades de seus eleitores, o que lhes confere legitimidade e aumenta suas chances de reeleição (Roeder, 2018).

Por outro lado, se o vereador não faz parte da coalizão do prefeito, suas solicitações podem ser ignoradas pelo Executivo. Nesse caso, para se legitimar diante do eleitorado, o vereador pode adotar uma postura mais ativa na Câmara Municipal, questionando e exercendo o controle sobre o Executivo, desde que não seja visto como um oponente de um líder executivo com alta popularidade. Dessa forma, o vereador obtém maior visibilidade junto aos seus eleitores e aumenta suas chances de reeleição (Lemos, 2013). Nesse contexto, o vereador se vale de sua reputação, nos termos de Deephouse (2008), como um agente proativo, atuante e questionador (Lemos, 2013).

“VONTADE POLÍTICA” NA CRIAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O CHOQUE COM O PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

O Orçamento Participativo envolve um trâmite distinto para sua aprovação e interação entre os poderes, e a partir do momento que o mesmo é implementado, segundo Luchmann (2002), um bom desempenho do Orçamento Participativo depende de basicamente três pilares: a “vontade política” do executivo em implementar, a influência do “desenho institucional”, e a existência de uma “forte tradição associativista”. A mesma também ressalta que é comum a associação dessas variáveis com outros fatores como as divergências no interior do poder executivo e sua relação com o poder legislativo.

De acordo com Wampler (2008), a decisão de instituir o OP, querendo ou não, deve coincidir com os interesses políticos dos representantes eleitos, o que corrobora com a ideia da “vontade política”, ao Poder Executivo municipal ser motivado a criar esse mecanismo de participação social. Em sua análise, a “vontade política” do prefeito seria baseada em quatro fatores: recompensa aos membros do partido, retorno aos interesses do eleitorado e lideranças partidárias, provocar um *rebranding* no partido como democrático e participativo e conectar os membros do governo com as organizações da sociedade civil. Todas essas razões seguem a lógica da “conexão eleitoral” com o objetivo de melhorar o desempenho eleitoral do partido.

A partir disso, com o Poder Executivo contemplado positivamente ao implementar o Orçamento Participativo, surgiram desafios para que os vereadores não tivessem seu poder sob o orçamento limitado.

Conforme narra Dias (1999), inicialmente, houve uma redução do poder político desses atores, uma vez que sua capacidade de influenciar a planilha orçamentária municipal diminuiu. Portanto, o desafio enfrentado pelos vereadores foi a tentativa de recuperar o espaço de poder perdido com a implementação do Orçamento Participativo. Nessa lógica, Márcia Dias (2000) identificou na experiência de Porto Alegre, impactos do OP no Legislativo Municipal que devem ser levados em consideração ao longo do estudo:

O constrangimento dos vereadores foi causado pela participação popular no processo orçamentário municipal, gerando um conflito de competências simbólico entre a Câmara e o OP. A renúncia dos vereadores apresentou-se como uma consequência do constrangimento;

em virtude da intervenção direta da população na distribuição dos recursos para investimentos, o Legislativo passou a esquivar-se de sua principal prerrogativa nas decisões orçamentárias: apresentar emendas para a definição de obras a serem realizadas na cidade. Já a reação dos vereadores ocorreu em virtude do reconhecimento do declínio de seu poder decisório na arena orçamentária. A reação, portanto, consiste em estratégias da oposição legislativa no sentido da recuperação de sua capacidade decisória, ou seja, de resgatar a oportunidade de representar os interesses do seu eleitorado através da incorporação de suas demandas à planilha orçamentária (Dias, 2000 , p. 73).

Desse modo, no contexto político institucional, cabe destacar que as relações com o Legislativo e a composição das outras forças políticas dentro do governo, as quais são indispensáveis à lógica governamental, confrontaram os velhos desafios de negociar barganhas políticas com essa nova instância participativa. Dessa maneira, de forma a evitar o fracasso do OP por meio de estratégias legislativas, era necessário garantir a “vontade política” por parte do poder legislativo municipal.

Diante desse impasse, o Executivo teve que se debruçar e criar uma nova regra de distribuição de recursos, reformulando a participação do Legislativo como ator na constituição do orçamento. Assim, foram criadas as emendas individuais para que os parlamentares pudessem atuar de maneira estratégica frente às suas prioridades estratégicas.

Entretanto, mesmo com o surgimento do OP, os outros mecanismos tradicionais para a tomada de decisões existentes na esfera local não são anulados, e tampouco elimina as disputas políticas próprias às instituições formais de representação política. Portanto, a “vontade política” dos prefeitos de adotar o OP e dar continuidade a ele nas administrações municipais não depende unicamente das aspirações programáticas do seu partido político, estando igualmente atrelada às relações entre as instituições e os atores políticos locais, nas múltiplas arenas da competição política. Isso mostra que, mesmo com a anuência do executivo, caso a implementação do OP seja prejudicial para o Poder Legislativo, outros mecanismos precisam ser utilizados para que permaneça a boa convivência entre os poderes.

5. O CASO DE BELO HORIZONTE

CONTEXTO POLÍTICO E A CRIAÇÃO DO OP

Em 1988, a nova Constituição Brasileira promulgada sacramentou dois elementos de alta importância para o desenvolvimento de estratégias de participação social no Brasil, que contribuíram para a estratégia de Patrus Ananias (PT) para a prefeitura de Belo Horizonte.

O primeiro fator de alta relevância se trata do próprio conteúdo da Constituição de 88, que viabilizou o início de um regime de cidadania participativa, permitindo que, por muitas vezes, a população e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) trabalhassem em conjunto ou paralelamente a algumas atividades do estado (Wampler, 2015). Nessa lógica, o regime de cidadania participativa propiciou que os cidadãos se envolvessem com o Estado no processo inclusive de elaboração de políticas públicas. Diante dos direitos estruturados na Constituição, é fato que a população tenha alcançado maior proximidade com a maior parte das instituições públicas.

O segundo fator se trata da forma como ocorreu a reestruturação da municipalização no Brasil, permitindo que os municípios conseguissem angariar impostos entre outras formas de arrecadação e tivessem a liberdade de estruturar um plano de gastos para investimentos na cidade, seja com funcionalismo público, obras ou outros projetos (Souza, 2001).

Além do contexto favorável pós redemocratização, o Partido dos Trabalhadores surgiu com a mesma tonalidade de aproximação da população em geral com a política. Nessa ótica, a iniciativa desse partido que buscava sua inserção nos municípios brasileiros despertou o interesse de parte relevante da população (Bezerra, 2020). Em Belo Horizonte, a iniciativa veio de Patrus Ananias do PT em coalizão com o Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Prefeitos do PT foram induzidos a adotar o OP para aderir à "maneira de governar do PT", que envolve a incorporação direta dos cidadãos em espaços de tomada de decisão de políticas públicas, ênfase na justiça social e esforço para aumentar a transparência (Hunter 2004; Guidry 2003).

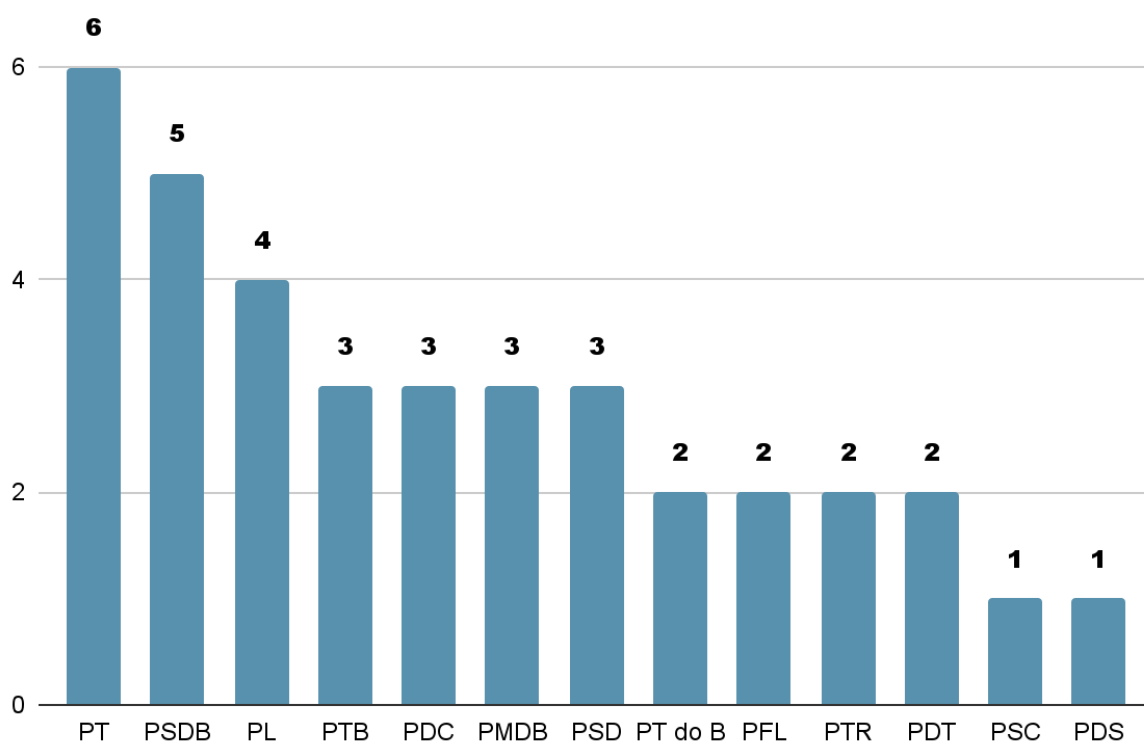
A sociedade política, no interior das instituições participativas, relaciona concepções de participação originárias dos atores da sociedade civil. Nesse sentido, reforça concepções gerais de participação que estão na raiz da formação dos partidos políticos de massas e de esquerda. [...] O PT, no Brasil, desempenha exatamente este papel de relacionar ideias de participação presentes em suas origens com atores da sociedade civil que demandam participação. Na maior parte dos casos de participação analisados neste livro, a iniciativa

foi tomada por atores da sociedade política (Avritzer, 2009, 10)

Essa análise corrobora a realidade da coalizão feita em Belo Horizonte, sendo caracterizada como uma promessa cumprida de maior participação social no município que perdurou por cinco mandatos consecutivos. Assim, começou sendo responsável por reorientar as prioridades, incorporando a população no processo decisório, e também se destacando pelo processo de atender a população marginalizada.

Mesmo com a estratégia calculada pelo PT e PSB para a prefeitura, essa lógica não era completamente transpassada para todas as cadeiras da Câmara dos Vereadores, o que começa a trazer para a realidade de Belo Horizonte o início dos conflitos com a aplicação do Orçamento Participativo. Isso ocorre pela fragmentação partidária na eleição proporcional no qual a distribuição das cadeiras era completamente desconcentrada e a forma como o poder legislativo municipal interagia com a sociedade civil.

Quadro 3 - Votação da Câmara de Vereadores na 1ª Eleição de Patrus Ananias



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais

A fragmentação partidária de BH mostrada no Quadro 3, não ocorreu apenas com a eleição de Patrus Ananias. Em anos anteriores a realidade era similar. Por um lado, Wampler (2008) defende que a fraqueza do sistema partidário e a fragilidade e fragmentação do Legislativo contribuem para que a gestão participativa assuma um papel crucial na orientação das demandas comunitárias. Por outro, a concepção negativa dos partidos políticos brasileiros como entidades frágeis está gradualmente sendo substituída por uma nova perspectiva que avalia esses partidos com base em padrões mínimos de organização (Meneguello, 1998). Nesse contexto, observa-se a coexistência entre um "velho sistema político" e a "pluralização de novas práticas participativas", e os impactos das interações predominantes no antigo sistema sobre as práticas participativas ainda não foram suficientemente explorados. No entanto, para fins de análise do contexto político e o surgimento do Orçamento Participativo como ferramenta de participação social, é possível concluir que o Partido dos Trabalhadores, mesmo com as limitações de uma “entidade frágil”, compreendeu a presença de um ambiente que anteriormente era pouco marcado pela participação popular para levantar uma bandeira incomum e que foi bem recebida pela população belorizontina. Mesmo que os partidos fossem unidades mínimas de organização, é notória a ação disruptiva em BH que impactou diretamente nas eleições da coalizão PT/PSB.

Na primeira aplicação do OP, assim como grande parte dos OPs seguintes, o processo inicia com a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária, regularmente encaminhado para a Câmara Municipal ao final de cada ano com vistas a definir os gastos para o ano subsequente.

A CONSOLIDAÇÃO DO OP

Apesar da reação positiva da população em relação ao Orçamento Participativo belorizontino, cabe ressaltar que, a recepção ainda teve desafios, principalmente por parte do poder legislativo municipal. Antes da implementação do OP, a definição das obras estava a cargo exclusivo do Poder Executivo e dos vereadores, que tinham como estratégia para agradar suas bases eleitorais a realização de obras solicitadas pela comunidade que os elegeu (VALADARES, 2005). Nesse contexto, o vereador demonstrava prestígio e poder ao negociar com o Poder Executivo e garantir a execução da obra solicitada. Contudo, com a introdução do Orçamento

Participativo, essa dinâmica se transformou de forma que os recursos anteriormente destinados pelo Executivo aos vereadores para a realização de obras em suas comunidades passaram a ser divididos com os projetos do OP, em que as decisões passaram a ser estabelecidas em diálogos diretos entre o Poder Executivo e a comunidade. Dessa forma, o vereador perde uma ferramenta significativa e restrita de negociação clientelista na relação com sua base eleitoral. Sendo assim, essa nova configuração também impactou a relação entre os vereadores e o Executivo (ARAÚJO, p. 2001).

“Antes da implantação do OP, a maneira mais comum de atuação dos vereadores consistia em solicitar ao Poder Executivo Municipal obras que atendessem às necessidades de seu eleitorado. Isso, principalmente, no caso de vereadores com votação concentrada em uma região geograficamente delimitada, que têm contato direto com a comunidade buscam dar retorno dos votos conseguidos, especialmente com obras demandadas pelos eleitores. O Orçamento Participativo cria um canal direto da população com o Poder Executivo, na medida em que obras consideradas prioritárias são escolhidas por meio de votação direta da população sem intermediação dos vereadores. O OP gerou, então, um dilema para o vereador, que se vê diante da necessidade de buscar estratégias alternativas para substituir a relação clientelista que exercia anteriormente e que lhe garantia visibilidade perante sua base eleitoral.” (Gonçalves, 2007).

Nesse escopo, cabe ao Poder Legislativo Municipal apenas averiguar a quantia e modalidade do orçamento encaminhado pelo Poder Executivo Municipal destinado ao OP. No entanto, no contexto do Orçamento Participativo, ou seja, obras incluídas no Orçamento Geral do Município por meio de votação popular, qualquer alteração por parte do vereador pode acarretar um alto custo político, resultando em um descontentamento da comunidade afetada, o que provavelmente não justificaria a intervenção. Diante dessa situação, o vereador precisa avaliar todas as consequências de qualquer intervenção nos projetos do Orçamento Participativo, a fim de evitar conflitos com comunidades específicas. A peça orçamentária é extensa e complexa, exigindo conhecimento especializado para análise ou intervenção. Além de ser tecnicamente complexo, o Orçamento também se complica do ponto de vista político. Não é sempre vantajoso para o vereador interferir em um processo tão delicado, especialmente no caso do Orçamento Participativo, que envolve participação popular.

Segundo Gonçalves (2015), o grau de impacto da consolidação do Orçamento Participativo na atuação dos vereadores varia conforme seu eleitorado. Aqueles que têm bases eleitorais vinculadas a segmentos específicos, como agremiações esportivas, causas específicas ou igrejas, tendem a não ser diretamente afetados pelo OP, pois suas conexões não estão necessariamente ligadas a comunidades geograficamente definidas. Os vereadores ligados à igreja, embora mereçam observações específicas, têm vínculos mais amplos e, muitas vezes, apelos midiáticos. Mesmo os vereadores com votação concentrada em uma região geográfica podem ter diferentes formas de envolvimento com a comunidade, não necessariamente relacionadas à administração da cidade.

Uma classificação foi desenvolvida para orientar a análise da atuação dos vereadores em relação ao OP, distinguindo entre comunitários (envolvidos com uma comunidade específica), segmentados (ligados a um segmento específico), de igreja (vinculados a uma determinada igreja) e "outros" (não se enquadram nessas categorias). A classificação visa identificar vereadores com maior propensão para participar do OP, considerando que aqueles com votação concentrada em regiões geograficamente demarcadas têm mais interesses relacionados ao OP, enquanto outros podem não ter uma comunidade organizada que reivindique obras.

O processo de adaptação do Poder Legislativo Municipal foi através de outras maneiras de aproximação com os seus eleitores. Alguns vereadores de Belo Horizonte optaram por adotar o Orçamento Participativo como uma estratégia para se aproximar de seus eleitores. Nessas situações, eles se envolvem de alguma forma no processo e, posteriormente, assumem a responsabilidade por uma obra conquistada por uma comunidade, apresentando-a como se fosse uma iniciativa deles próprios. Essa prática pode ser interpretada como uma nova forma de clientelismo. Contudo, não são incomuns casos em que o vereador se integra ao processo do Orçamento Participativo com a convicção de que o mecanismo é benéfico e auxilia tanto o Executivo quanto o Legislativo no atendimento das demandas da população (Gonçalves, 2015).

A convivência de formas tradicionais de clientelismo político com os novos formatos assumidos a partir de processos participativos, sugere a competição entre fórmulas clientelistas distintas. Esta competição oferece maior possibilidade de escolha para os potenciais clientes, em um contexto de baixa institucionalização dos canais de acesso aos centros de decisão e alocação de recursos públicos, o que já significa um benefício considerável. Se, ao mesmo tempo, as externalidades negativas do clientelismo entendidas como apropriação privada de recursos públicos, puderem ser

reduzidas em função da publicização do jogo político e de mecanismos de accountability contidos no arranjo, a opção dos clientes pelo novo sistema tenderia a reduzir os impactos predatórios do clientelismo tradicional. Isso significa dizer que sob determinadas condições o clientelismo pode ser encarado como uma alternativa popular legítima para a obtenção de benefícios. (COELHO FILHO, 2004, p. 218).

A estrutura do gabinete do vereador passa a contar com especialistas acostumados à rotina do Orçamento Participativo, como ressaltava Mauro Matias, que já foi vereador e que vive o ambiente da Câmara Municipal de Belo Horizonte (CMBH) desde o início da década de 1980, sendo que atualmente é chefe de gabinete do vereador Henrique Braga (PSDB):

É só uma outra maneira de caminhar. O vereador traz para si a estrutura do Orçamento Participativo. Ele vai à comunidade, e elege os delegados, presidentes de associações, e interfere diretamente no processo, e, muitas vezes, traz para o seu gabinete pessoas da comunidade que trabalham diretamente com o OP. Ao ter os envolvidos juntos de si, o vereador trabalha com a comunidade no sentido de aprovar uma determinada obra no Orçamento Participativo, e, depois, a obra fica sendo como conseguida por ele. (Mauro Matias, Depoimento Verbal, 20/07/2005). (Gonçalves, 2007)

Um aspecto adicional ressaltado por Mauro Matias, corroborado pelo estudo de Dias (2006), aborda a contratação de líderes que auxiliam os vereadores em suas interações com a comunidade e participação no Orçamento Participativo. Conforme indicado nas entrevistas conduzidas com essas lideranças, três modalidades de vínculos são identificadas, envolvendo a transferência de recursos financeiros por parte do vereador (em alguns casos, deputados) para os líderes comunitários.

O primeiro caso se dá pela contratação direta aos gabinetes e cargos de recrutamento amplos (conforme demonstrado na tabela acima e nas Tabelas 23 e 24 do Apêndice C). O segundo, pelo pagamento de uma remuneração de caráter não formal mas, que garante renda à liderança para que ela possa “trabalhar a comunidade em tempo integral”. Essa forma de remuneração é denominada por algumas lideranças de “guarda-chuva”. E, por último, o provimento de empregos terceirizados. Existe no interior do executivo e legislativo municipal em função das práticas de terceirização de mão de obra, um número imenso de empregos cuja exigência de qualificação quase sempre é mínima - faxineiros, porteiros, ascensoristas e outras funções afins – e que funciona como um mecanismo que supre as demandas de emprego imediatas das

lideranças importantes, mas que também serve para recrutamento para lideranças de menor expressão. (DIAS, 2006, p.91).

Lidar com as novas formas de participação, que estabelecem uma conexão direta entre a população e o Poder Executivo, pode representar um desafio para os vereadores acostumados às práticas tradicionais de interação com a população e o Executivo. Este foi, aliás, um dos problemas mais comuns enfrentados no processo de implementação do Orçamento Participativo, não apenas em Belo Horizonte, mas de forma geral (AZEVEDO, 2005; DIAS, 2004). A discussão sobre a implantação do Orçamento Participativo não passou pelo Legislativo, pois o OP é um projeto do Executivo. Embora seja um instrumento para a execução de políticas públicas e promoção da democracia participativa, ele é controlado pelo Executivo. Em muitos casos, é visto como uma grande fonte de poder para o Executivo em detrimento do Legislativo, colocando alguns vereadores em posições delicadas. No entanto, essa política foi forte o suficiente para ser mantida e desenvolvida em Belo Horizonte.

Diante do efeito positivo, o governo desenvolveu outras formas de participação social além do OP para marcar de fato o governo na forma que a população participaria de forma constante e maximizada. Quanto ao Orçamento Participativo, após a abertura do OP Regional, houveram duas novas modalidades que tiveram impacto e desempenho: OP Habitação e OP Digital.

Quadro 3 - *Participatory Budgeting*, 2008-2009

	Espaços Institucionais	Número de Participantes, 2008-2009*	Delegados**
OP Regional	9 regiões	40.967	1.200
OP Moradia	6 regiões	13.000	599
OP Digital	Online	113.383	N/A

Fonte: Wampler (2015)

O ex-prefeito de Belo Horizonte corrobora a consolidação do OP em Belo Horizonte tecendo elogios a política pública em entrevista para Gonçalves (2007):

O nosso Orçamento, aqui de Belo Horizonte, é, fundamentalmente, um grande programa de obras urbanas, baseado na escolha popular, no acompanhamento pela população e na fiscalização da população. (...) Eu costumo chamar atenção que esse OP de Belo Horizonte é o maior programa de obras públicas do Brasil em funcionamento no período de tempo que ele tem. Então, para definir, eu diria isso: É um programa de obras urbanas importantes para a população que é o maior do Brasil na sua dimensão de tempo e de valor. (Fernando Pimentel, Depoimento Verbal, 13/11/2006)

A DESCONTINUIDADE DO OP

A descontinuidade do Orçamento Participativo pode ocorrer com base em alguns fatores-chave: 1) a baixa disponibilidade de orçamento para investimento em municípios, mesmo em se tratando de capitais; 2) Problemas internos à administração municipal, com baixa capacidade de processar as demandas (baixa taxa de projetos elaborados, pendências judiciais e de desapropriação); 3) limitações do desenho institucional do Orçamento Participativo (que permite a deliberação sobre obras, sem a disponibilidade orçamentária para tal, gerando um efeito “bola de neve” de demandas não atendidas); 4) Os entraves orçamentários e administrativos independem do Partido incumbente (Bezerra, 2016). Nesse escopo, é possível perceber que a “vontade política” pode estar inserida em todos os quatro tópicos com base na disposição dos poderes executivo e legislativo municipais colocarem esforços para o desenvolvimento ou não da política pública.

Mesmo com Wampler (2007) afirmando que Belo Horizonte possui alta capacidade financeira para investimentos, bem como uma burocracia melhor qualificada, é necessário compreender as possíveis razões que levaram Belo Horizonte, especificamente, a despriorizar as alocações e execuções orçamentárias associadas ao Orçamento Participativo.

RAZÃO 1: REALIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que concedeu autonomia orçamentária e ampliou significativamente as atribuições dos municípios, houve um aumento considerável nos recursos administrados de forma discricionária pelos prefeitos. No entanto, ao longo da década, com a estabilização monetária e as sucessivas legislações que foram

consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), essa capacidade de alocar recursos de acordo com os programas do Poder Executivo foi reduzida (Peres, 2016).

Um dos reflexos desse processo tornou-se evidente com a implementação do Plano Real, quando a verdadeira extensão do endividamento dos Estados e Municípios passou a ser clara, algo que antes era obscurecido pela hiperinflação, que atuava como um mecanismo de ajuste distributivo (Kercher e Peres, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal atua no sentido de consolidar o processo de estruturação dos municípios em parâmetros fiscais controlados e de garantir a observância das regras na implementação das políticas públicas nacionais. Isto é, há um controle além dos limites de endividamento e cumprimento de metas de superávit, mas também focado no controle das despesas de pessoal e nos gastos dos sistemas de saúde e educação e nas transferências para os fundos estaduais e municipais. O entendimento dessa lógica de controle e das possíveis consequências dos ditames legais é essencial para entender os contornos das políticas nos últimos anos (Kercher e Peres, 2010).

Em um estudo sobre os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nas despesas municipais, Menezes e Toneto Jr. (2006) conduziram uma análise econométrica dos orçamentos municipais brasileiros entre 1998 e 2004. A principal conclusão foi a redução significativa de 21,7% nas despesas com investimentos. Esse resultado sugere que, apesar do aumento das receitas, os municípios enfrentam uma rigidez orçamentária, com extensas vinculações entre receitas e despesas e um elevado volume de despesas obrigatórias. Nesse cenário, as despesas com investimentos, manutenção e novas programações orçamentárias tendem a ser negligenciadas.

A baixa disponibilidade de recursos para discussão torna simultaneamente o processo do orçamento participativo menos atraente politicamente, pois produz menor impacto sobre a melhora da cidade e da qualidade de vida da população, e mais difícil, uma vez que os recursos escassos serão disputados acirradamente pelos atores envolvidos na elaboração da peça orçamentária. (Bezerra, 2016)

Inicialmente, o Orçamento Participativo (OP) funcionava como um mecanismo para reduzir conflitos distributivos, tanto entre as várias Secretarias do Executivo quanto na relação com o Legislativo. Nos anos 1990, os municípios brasileiros tinham uma capacidade maior para investir, ainda que através de endividamento insustentável a longo prazo, permitindo a realização

de obras definidas pela população no processo participativo, principalmente viabilizado pela reforma constitucional.

No entanto, com a introdução de regramentos posteriores voltados para o equilíbrio fiscal e financeiro dos municípios, especialmente a LRF, o espaço para discricionariedade local foi drasticamente reduzido, limitando a possibilidade de gastos com investimentos. Além disso, a legislação de políticas sociais, que visa garantir direitos, cria vinculações entre receitas e despesas, aumentando ainda mais a rigidez orçamentária.

Esses fatores intensificam o conflito distributivo entre os diversos atores no Executivo — principalmente as Secretarias com recursos não garantidos — e também afetam a relação com o Legislativo. Isso reduz cada vez mais o valor discutido pela população e causa atrasos na execução das obras prioritárias, como evidenciado em Barcellos (2020), seja por falta de recursos, seja pela diminuição da atratividade política do instrumento.

RAZÃO 2: O CONTEXTO E AUSÊNCIA DE “VONTADE POLÍTICA”

A parte que mais interessa em relação a “Vontade Política” é o contexto político de Belo Horizonte, o qual o prefeito Márcio Lacerda, eleito com o apoio de Aécio Neves, líder do PSDB, partido posicionado à direita no espectro político, foi o primeiro precursor dessa redução significativa do apoio ao Orçamento Participativo da cidade. A crise abordada no Orçamento Participativo data desse período, evidenciada pela atuação da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) na edição de 2013 e exposto no artigo de Valverde e Campos (2018), destinando o mesmo valor nominal nas edições de 2011 e 2013 que na edição de 2008, o que, considerando a inflação, representa uma redução de investimentos. Houve ainda uma redução no período de votação, de 42 para 19 dias na edição de 2013, dos quais apenas 12 eram dias úteis. Adicionalmente, a não conclusão de obras aprovadas em ciclos anteriores, e a exclusão da sociedade nas definições e gestão do OPD indicam uma possível negligência por parte da PBH, evidenciada pela não execução da edição de 2015.

Cabe entender que a eleição de Márcio Lacerda em seu primeiro mandato foi entendida em muitos veículos de notícias como um apoio velado de dois lados completamente diferentes da política nacional: PT representado por Fernando Pimentel e PSDB representado por Aécio Neves. Esse apoio ao candidato do PSB para que vencesse no segundo turno contra um candidato

do PMDB começou a modificar drasticamente o jogo político da cidade de Belo Horizonte, o que culminou, durante a reeleição do prefeito, no rompimento dessa aliança e, acima de tudo, no rompimento da coalizão PT/PSB em Belo Horizonte.

“Sem dúvidas, o principal impasse enfrentado pelo OP na cidade - responsável pelo congelamento do programa a partir de 2016 - teve início a partir da gestão do prefeito Márcio Lacerda (PSB), em 2009. Lacerda chegou à prefeitura como um quadro de conciliação entre interesses do PT e da direita mineira, em um movimento característico do momento de grandes intervenções territoriais exigidas para a preparação para a Copa do Mundo de 2014. Aos poucos, a atuação do novo prefeito provocou interpretações conflitantes no PT, na medida em que afastava-se do legado das administrações petistas na cidade ([Rena, 2023](#))”.

Considerando esses aspectos, segundo os autores, é plausível sugerir que, além da realidade orçamentária, a saída do PT da gestão municipal em Belo Horizonte criou um cenário semelhante ao de Porto Alegre, onde governos não-petistas tendem a ter menos interesse na condução do OP, indicando baixa institucionalização e sensibilidade às mudanças políticas.

Essa análise vai de encontro com o conceito ressaltado anteriormente sobre “vontade política”, a qual argumenta-se que essa “não se restringe ao comprometimento dos Prefeitos e dos seus respectivos partidos políticos de levar a cabo tal proposta, mas é resultante do produto das interações entre os atores políticos mencionados nas arenas eleitoral, governamental e legislativa.” (Martins, 2013). Dessa forma, cabe refletir de que maneira a transição entre os governos de Fernando Pimentel e Márcio Lacerda as dinâmicas de conflito e cooperação foram modificadas.

Não é objetivo deste artigo compreender o jogo político que culminou no rompimento dessa aliança que foi estável por mais de uma década, mas sim analisar o contexto em que a redução de investimentos no Orçamento Participativo estava inserida. Assim, além das disputas naturais entre os partidos políticos, é possível concluir que a descontinuidade tem pelo menos uma causa evidente: a falta de vontade política do governo Márcio Lacerda em desenvolver o mecanismo em seu mandato devido ao contexto político. “Assim, a administração de Lacerda significou uma drástica redução da dotação orçamentária do OP e, principalmente, uma redução do interesse da administração municipal em promover o instrumento e, portanto, uma destituição de suas características mais virtuosas.” (PORTO, et al., 2022).

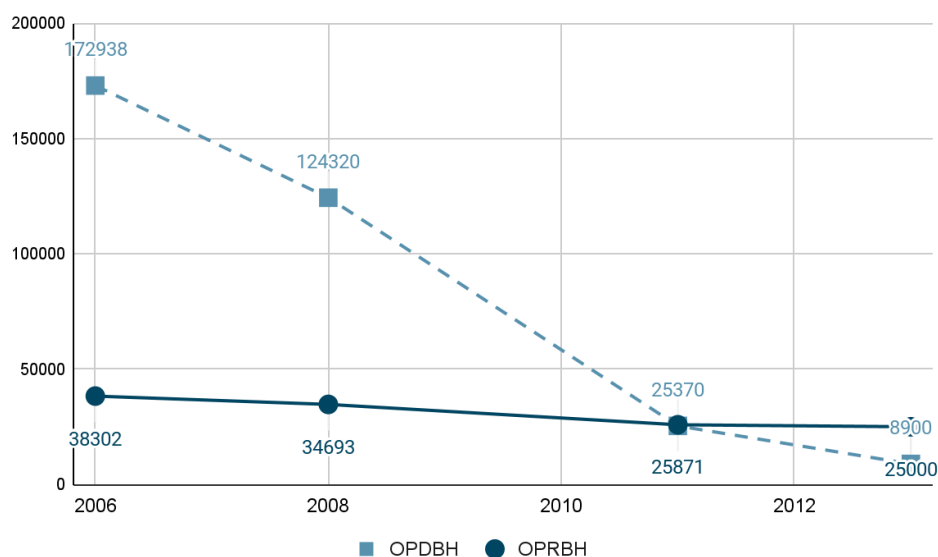
Rodadas do OP em Belo Horizonte

Rodada do OP	Empreendimentos Aprovados	Empreendimentos Concluídos	Empreendimentos em Andamento
1994	171	171	0
1995	166	166	0
1996	90	90	0
1997	99	99	0
1998	68	68	0
1999/2000	126	126	0
2001/2002	134	132	2
2003/2004	114	112	2
2005/2006	126	112	14
2007/2008	99	77	22
2009/2010	109	58	51
2011/2012	111	23	88
2013/2014	105	12	93
2015/2016	116	1	115

Fonte: Barcellos et al. (2020)

As conclusões extraídas do Fórum “Opinião do Cidadão”, monitorado pelos autores da pesquisa CPPOPBH, abordam principalmente os comentários que explicitamente mencionam o desenho institucional e a perda do caráter deliberativo do Orçamento Participativo Digital (OPD). Na análise, comentários relacionam a falta de credibilidade da instituição à não conclusão de obras aprovadas em edições anteriores do Orçamento Participativo, gerando também a falta de engajamento do público nas decisões do OP.

Participação popular no OP Digital (OPDBH) x OP Regional (OPRBH) entre 2006 e 2013



Fonte: Barcellos et al. (2020) a partir de Coleman e Sampaio (2017, p.6)

Esse fenômeno observado em diversos Orçamentos Participativos evidencia a dificuldade em efetivar um compromisso assumido no processo deliberativo, por indisponibilidade de recursos ou por outros entraves administrativos, o que gera frustração e a percepção de ausência de efetividade do instrumento participativo. (Bezerra, 2016)

A CRIAÇÃO DO OP IMPOSITIVO

Com base no tema anterior, por muitos anos o Orçamento Participativo entrou em uma situação complexa no número de alocação de recursos e execução orçamentária na prática. No entanto, o que chama a atenção foi a demora no processo de estabelecer uma proposta de fiscalização ou alternativa para impedir que esse mecanismo de participação social perdesse completamente sua função no município de Belo Horizonte. Nessa perspectiva, o momento turbulento politicamente e economicamente podem ter sido agravantes e tornado o OP uma pauta secundária na conjuntura política, levando em consideração a prioridade no investimento em obras para a Copa de 2014 e, em seguida, o aumento da polarização e crise política no contexto nacional, que influenciou diretamente na visão que a população tinha sobre o Partido dos

Trabalhadores (PT), principal entidade responsável pela implementação e disseminação do Orçamento Participativo.

Apesar desses entraves, outros vereadores que já participaram da instituição participativa ainda viam como estratégico o Orçamento Participativo para um município. Entre esses, o vereador pelo Partido Progressistas Wilsinho da Tabu (BH/MG) teve a iniciativa de tomar uma ação legislativa para mudar a realidade do Orçamento Participativo em Belo Horizonte (Carlos, Depoimento Verbal, 2022). Nessa ocasião, o mesmo utilizou de um dos Projetos de Emenda à Lei Orgânica que versava sobre o Orçamento Impositivo dos vereadores para inserir a impositividade do Orçamento Participativo em parte da execução orçamentária municipal.

“Art. 130-A - O resultado da definição das prioridades de investimento de interesse social, feito pelo Executivo em conjunto com a população, deverá ser registrado no Plano de Empreendimentos do Orçamento Participativo sob a denominação de Orçamento Participativo.

§ 1º - O Executivo deverá prever, no projeto de lei orçamentária, valor referente a, no mínimo, 0,2% (zero vírgula dois por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto para atender os investimentos aprovados pelo Orçamento Participativo.

§ 2º - Será de execução obrigatória o percentual de 0,2% (zero vírgula dois por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto de lei a que se refere o §1º deste artigo em investimentos aprovados pelo Orçamento Participativo.”.

Diante dessa proposição, esse trecho da Proposta de Emenda à Lei Orgânica 4/2021 representava o menor e menos polêmico trecho, já que a outra parte versava sobre o Orçamento Impositivo no geral, emendas individuais, repasses para saúde, entre outras temáticas que chamavam mais a atenção dos vereadores e do público em geral. Isso é corroborado por um assessor favorável à iniciativa, em entrevista feita em 2023:

“Na verdade, a gente tentou unir o útil ao agradável, onde eu estou falando sobre execução obrigatória no orçamento. Então as duas matérias que a gente tinha era essa que seria o artigo 132 e a inclusão desses novos artigos na Lei Orgânica, que tratava especificamente sobre Orçamento Participativo. Lembrando que o Orçamento Participativo tinha muito mais nome de programa, mas não era identificável dentro do orçamento do município de Belo Horizonte.” (Assessor favorável ao OP Impositivo)

Nessa lógica, cabe compreender que a fiscalização sobre a execução do Orçamento pode ter sido impactada pela Pandemia, o que contribuiu também para o aumento do passivo de obras

aprovadas pelo OP de BH, algo que foi influência direta ao vereador Wilsinho da Tabu para elaboração e aprovação do Orçamento Participativo Impositivo.

“Em 2021 nós solicitamos ao poder executivo a relação de todas as obras do OP que estavam em execução e aquelas já aprovadas e que não estavam em execução, para saber o volume dessas obras. Foram apresentadas 270 obras do OP, que 140 não teriam recurso para serem cumpridas, e 133 entraram numa lógica de execução ao longo do restante do mandato do poder executivo. Vimos que a população demandou muito e pouco foi atendido.” (Assessor favorável ao OP Impositivo)

Em relação aos vereadores contrários a essa iniciativa, coube destacar os vereadores Pedro Patrus (PT/MG) e Marcela Trópia (NOVO/MG). O funcionário vinculado ao gabinete do Vereador Pedro Patrus afirmou:

“É nesse momento que a gente entende que, embora a iniciativa do vereador seja louvável, não é esse caminho o ideal para garantir o Orçamento Participativo. Nós entendemos que não é ter uma lei que vai garantir o Orçamento Participativo, porque ele não é só execução de obra, ele é muito mais. O Orçamento Participativo consulta a população e forma lideranças políticas. É ver uma comunidade conversando com a outra, abrindo mão da própria obra, porque entende que a obra é mais importante pra outra. Então ela se junta, vota junto, depois combina pra próxima. Então, sim, é um sentimento da cidade fazer parte do orçamento que não está previsto na PELO nº 4. Diante disso, nós tivemos uma postura muito crítica. Nós demos um passo pra trás. Mesmo Pedro [vereador] sendo autor, deixa claro essa diferença. No final, a gente votou a favor, mas com essas ressalvas de que se não tiver vontade política, quem está à frente da gestão não vai funcionar.” (Assessor da Esquerda)

Nesse mesmo trecho o assessor também corrobora sobre a existência da “vontade política” da prefeitura, mesmo com a presença de uma Lei. Outra crítica associada à proposição aprovada é o baixo investimento na alocação para o Orçamento Participativo. Mesmo que seja a porcentagem mínima, o vereador Pedro Patrus questiona a “brecha” para não passarem desse valor:

“Acho que um impasse que não tem como a gente fugir e acho que são dois importantes pra gente dizer que primeiro é que ele determina um valor fixo e hoje o passivo é de 400 obras. Mas sei lá, daqui a anos pode ser de uma obra só que custa 10 milhões. Isso vai fazer o quê com os outros 20, 30? Sabe, determinar um valor fixo não é solução para o Orçamento Participativo. O outro grande impasse é que ele não é

participativo. Ele deveria ser chamado como, sei lá, o orçamento para diminuir o passivo do Orçamento participativo, porque não tem participação prevista, não tem escolha. A ordem das obras. Quem vai escolher é a prefeitura. Então, se não tem esse processo de participação.” (Assessor da Esquerda)

Nesse trecho é plausível a perspectiva do vereador Pedro Patrus em afirmar que a impositividade do Orçamento participativo não necessariamente vai revitalizar a política pública, e isso deverá ser analisado com base na alocação de esforços do executivo municipal para que a iniciativa retome a uma rotina mínima enquanto há o alto passivo de obras. Já sobre a Vereadora Marcela Trópia por se tratar da impositividade no geral, e mais especificamente do Orçamento Impositivo e das Emendas Parlamentares.

Por princípio, a vereadora e o partido, quando ela faz parte do Partido Novo, são contra o orçamento impositivo, por acreditarem na necessidade do executivo atuar e da liberdade cada vez maior do executivo em procurar orçamento. Então, a vereadora e o Partido Novo têm um posicionamento muito fixo sobre isso. Só que o orçamento participativo é um pouco diferente do orçamento impositivo. Então, a PELO nº 4, do orçamento impositivo, ela enrijece mais o orçamento. (Assessor da Direita)

Ao perguntar se a vereadora tinha alguma posição consolidada quanto ao trecho que relaciona com o Orçamento Participativo Impositivo, o assessor afirmou: “não que eu saiba especificamente”.

Apesar das argumentações e trâmites feitos na esfera legislativa municipal, é importante ressaltar que o poder executivo reagiu e foi consultado de maneira tardia frente ao trâmite da PELO nº 4/2021. Isso foi evidenciado no diálogo com o Chefe de Gabinete do Vereador Wilsinho da Tabu quando afirmou que falou um “entendimento do executivo” em “onde o legislativo queria chegar” ao, além de compartilhar o orçamento via emendas de vereador, também instituir uma verba obrigatória alocada para execução de obras do Orçamento Participativo. Sendo assim, foi mais uma dúvida do que uma resistência. Também foi relatado pelo próprio Chefe de Gabinete um princípio de resistência de alguns parlamentares ao observarem que essa parcela destinada ao OP não haveria qualquer influência do legislativo na escolha das obras.

Também foi entrevistada uma profissional da prefeitura municipal de Belo Horizonte, sobre a recepção do Poder Executivo municipal da iniciativa do legislativo. Durante a conversa, a gerente também mencionou a problemática do orçamento engessado, tornando cada vez mais limitada a margem de alocações orçamentárias conforme alinhamento político e programático. No entanto, o que cabe ressaltar é que a iniciativa de fato foi mais isolada a partir do legislativo municipal e a prefeitura não agiu de forma impactante para avançar ou barrar a iniciativa. A entrevistada afirmou, a proposição “veio pro Secretário de Governo e na sequência acabou sendo aprovado, foi aprovado também na prefeitura internamente apenas com alguns ajustes. A gente não teve uma participação efetiva do corpo técnico da prefeitura.”

Em suma, a análise revela que o Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte enfrentou desafios significativos ao longo dos anos, especialmente no que diz respeito à alocação de recursos, execução orçamentária e priorização política. A ausência de um mecanismo de fiscalização eficiente e a falta de propostas alternativas para preservar a funcionalidade do OP contribuíram para sua desvalorização. Além disso, o contexto político e econômico turbulento, agravado pelos investimentos prioritários em obras para a Copa de 2014 e pela crise política nacional, impactou negativamente a percepção pública sobre o OP, particularmente por estar associado ao Partido dos Trabalhadores (PT), que liderou sua implementação.

Apesar desses obstáculos, houve iniciativas no legislativo municipal, como a proposta do vereador Wilsinho da Tabu, que buscou inserir a obrigatoriedade de destinação de uma parcela do orçamento municipal para o OP. Essa ação representou uma tentativa de revitalizar o mecanismo participativo, mesmo que o valor destinado tenha sido considerado baixo por alguns críticos. A aprovação da Proposta de Emenda à Lei Orgânica 4/2021, que incluiu a impositividade do OP, foi vista por alguns vereadores como um passo positivo, mas insuficiente para garantir a plena execução das obras e a participação popular efetiva. Pedro Patrus, sendo um dos principais vereadores associados a crítica, ressaltou que a destinação de um valor fixo não resolveria o passivo acumulado de obras e que a escolha das prioridades deveria envolver mais a população. Por fim, o poder executivo foi consultado tardiamente durante o processo legislativo, o que resultou em uma participação mínima na formulação e aprovação da proposta.

6. CONCLUSÃO

Durante o período em que o Orçamento Participativo (OP) foi considerado uma prioridade pela administração municipal de Belo Horizonte, ele desempenhou um papel essencial tanto na ampliação da participação social quanto na política. No entanto, o sucesso do OP depende fortemente do apoio dos poderes Executivo e Legislativo municipais.

A pesquisa mostrou que, apesar de ser uma ferramenta poderosa para o fortalecimento da democracia local, a implementação e institucionalização do OP enfrentam grandes desafios, especialmente em contextos políticos e econômicos adversos, como ocorreu em Belo Horizonte após a eleição de Márcio Lacerda. Nesse contexto, as interações entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como fatores externos, como crises políticas, desempenham um papel decisivo na continuidade ou interrupção dessa política pública, mesmo que a mesma tenha perdurado por anos.

Historicamente, em Belo Horizonte, a interação dos poderes Executivo e Legislativo municipais não dificultaram a implementação do OP. Inicialmente, mesmo com uma Câmara Municipal fragmentada em termos partidários, não houve maiores conflitos no Legislativo. A fim de se adaptar ao novo cenário, o Legislativo negociou com o Executivo para entender melhor seu papel nas rodadas do OP. Alguns vereadores aproveitaram o processo como uma oportunidade para se aproximar de suas bases eleitorais, muitas vezes assumindo a responsabilidade por obras conquistadas por meio do OP e apresentando-as como iniciativas próprias, ou contribuindo para o desenvolvimento das rodadas no OP, participando diretamente na sua organização e mobilização.

O OP, ao longo do tempo, conquistou a confiança dos cidadãos, o que aumentou o apoio popular à sua continuidade. Isso resultou no surgimento de novas lideranças comunitárias, algumas das quais acabaram se tornando vereadores, como o próprio proponente da legislação que tornava o OP impositivo em Belo Horizonte. No entanto, a descontinuidade do OP esteve associada à crise financeira e à falta de "vontade política" por parte da prefeitura. Com a eleição de Márcio Lacerda, o cenário político tornou-se menos favorável devido a alianças instáveis, e o fator financeiro aumentou a complexidade da continuidade do OP. Além disso, o afastamento da prefeitura do programa político do Partido dos Trabalhadores, seguido da criação de uma rivalidade, tornou ainda mais complexa a iniciativa.

Nos anos 1990, o OP servia como uma ferramenta para mitigar conflitos distributivos tanto entre secretarias do Executivo quanto entre o Executivo e o Legislativo. Naquela época, os

municípios tinham maior capacidade de investimento, ainda que através de endividamento, o que possibilita a realização de obras decididas pela população. No entanto, com o tempo, a despriorização do OP e a redução da execução orçamentária para essas obras contribuíram para a diminuição da adesão popular, até que as rodadas do OP foram suspensas.

Após alguns anos sem a priorização do OP, um parlamentar aproveitou a janela de oportunidade para inserção da impositividade do Orçamento Participativo, isto é, a alocação obrigatória de uma pequena parte do orçamento para obras aprovadas pelas rodadas do OP. Essa janela não chegou a ser articulada e pensada por todo legislativo e executivo municipal, e se tratou mais de uma iniciativa estratégica do próprio parlamentar. No entanto, apesar de algumas críticas à iniciativa, não houve uma oposição consolidada, aprovando a proposição

A falta de apoio ou oposição consolidada apenas revelou que a vontade política para retorno do projeto ainda era incerta em questão de mobilização dos agentes do executivo e legislativo municipais. Diante disso, a relação histórica entre os poderes para mobilização, adaptação ou descontinuidade do OP em BH pouco surtiu efeito na iniciativa do vereador Wilsinho da Tabu.

Portanto, a institucionalização do OP não depende apenas do desejo popular, mas também de um contexto político favorável e de uma estrutura governamental que valorize a participação cidadã como uma prática constante de governança. A criação de uma lei que torne o OP financeiramente impositivo foi uma iniciativa que pode colocar a pauta em evidência novamente, mas ainda não é possível determinar sua eficácia na revitalização e no fortalecimento da instituição participativa em Belo Horizonte.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Editorial: Boulder (Colo.): L. Rienner, 2000.

ALMEIDA, D. R.. Resiliência institucional: **para onde vai a participação nos Conselhos Nacionais de Saúde e dos Direitos da Mulher?**. Caderno CRH (Online), v. 33, p. 1-24, 2020.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, p. 13-60, 2003.

AVRITZER, L. New public spheres in Brazil: local democracy and deliberative politics. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 30, n. 3, p. 623-637, 2006.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opin. Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, R.; CARDOSO, R. L.; CUNHA, A. S. M. da; WAMPLER, B. Efeitos políticos na descontinuidade do orçamento participativo em municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 56, n. 3, p. 349–372, 2022.

AZEVEDO, N. O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre. 2012

BARCELLOS, Gisela et al. É hora de resgatar o Orçamento Participativo: Após duas décadas, direita esvaziou mecanismos de participação em Belo Horizonte. **Brasil de Fato**, Belo Horizonte, p. 1-2, 3 nov. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/11/03/artigo-e-hora-de-resgatar-o-orcamento-participativo>. Acesso em: 22 set. 2024.

BELO HORIZONTE. Emenda à Lei Orgânica N° 35, de 02 de dezembro de 2022. Acrescenta artigo 130 - A, altera a redação dos §§ 4º-A, 4º-C, 4º-I; acrescenta os §§ 4º-K, 4º-L e 4º-M do art. 132 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, e acrescenta o art. 31-D ao Ato das Disposições Transitórias dessa lei. Belo Horizonte, MG: Diário Oficial do Município, 2022.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, v. 31, n. 4, p. 701-720, 2018.

BEZERRA, C. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. 2016.

BEZERRA, Carla de Paiva. **Ideologia e governabilidade: as políticas participativas nos governos do PT**. 2020. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. PREFEITO DE COALIZÃO: análise dos efeitos na esfera local. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S.L.], v. 22, n. 3, p. 130, 8 dez. 2017. Centro Universitario Autonomo do Brasil. <http://dx.doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i3909>.

COHEN, J. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James and REHG, Willian (ed.). **Deliberative Democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT Press, 1997.

COSTA, D. M. D. VINTE ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010.

CUNOW, Saul et al. Reelection and Legislative Power: Surprising Results from Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 533-558, 2012.

DEEPHOUSE, David L. et al. Legitimacy in organizational institutionalism. **The Sage handbook of organizational institutionalism**, v. 49, p. 77, 2008.

DESPOSATO, S.W. Explaining Patterns of Oversight in Brazilian Subnational Governments. In STAPENHURST, Rick et al. (Editores). **Legislative Oversight and Budgeting - A World Perspective: The International Bank for Reconstruction and Development**. The World Bank. 2008.

DIAS, M. R. “Na encruzilhada da teoria democrática: **efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre**”. Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2000.

DIAS, MARCIA RIBEIRO. **Relações Executivo-Legislativo em Âmbito Local e o Processo Orçamentário do Município de Porto Alegre**. NATHALIE REIS ITABORAÍ Interseções e Fronteiras entre Classe e Gênero: Considerações sobre a Crítica Feminista aos Estudos de Classes 19, p. 73, 1999.

DIAS, Nelson; ENRÍQUEZ, Sahsil; CARDITA, Rafaela, JÚLIO, Simone; SERRANO, Tatiane (Org.) Atlas Mundial dos Orçamentos **Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos 2020 - 2021**, Epopeia e Oficina, Portugal, 2021.

ESLAVA, Marcela; NUPIA, Oskar. Legislative fragmentation and government spending in presidential democracies: Bringing ideological polarization into the picture. **Legislative Studies Quarterly**, v. 42, n. 3, p. 387-420, 2017.

FARIA, C. F. & RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos de Políticas Públicas. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

FONSECA, I. (2011). Participação, buzzwords e poder: **Uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos e comitês locais enquanto instrumentos de gestão ambiente no Brasil**. Texto para discussão 1572, Rio de Janeiro: IPEA.

Fonseca, Igor Ferraz da F676p Participação como método de governo : experiências transcalares no Rio Grande do Sul, Brasil e na Toscana, Itália / Igor Ferraz da Fonseca. – Brasília: IPEA, 2019. 309 p. : il

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001.

Garcia, J. G. (2013). **Executivo e legislativo no âmbito municipal: A formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)** (Tese de doutorado). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10655>. Acessado em 20.03.2020.

Gomes, Maria Auxiliadora (2005), **“Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática”** in Orçamento Participativo construindo a democracia, Rio de Janeiro, Editora Revan.

GONÇALVES, O. A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E O LEGISLATIVO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE: A RELAÇÃO DOS VEREADORES COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO. 2007

HOROCHOVSKI, R. R. CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e o orçamento público: **experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-157, out. 2012.

JANDIRA. Lei Nº 2.029, de 17 de outubro de 2023. **Dispõe sobre a instituição do Orçamento Participativo no município e dá outras providências**. Jandira, SP: Diário Oficial do Município, 2023.

KERCHES, Cristiane, PERES, Ursula Dias. **Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros**. In: Estado, instituições e democracia: república / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010. v.1 (552 p.)

LANA, M. Governança democrática e incorporação das novas tecnologias de comunicação e de informação: a experiência do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. Belo Horizonte. 2011

LEMONS, Leany B.; POWER, Timothy J. **Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005)**. Dados, v. 56, p. 383-412, 2013.

Limongi, F. (1994). O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, (37), 3–38. Recuperado de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/152>

LUCHMANN, Lúcia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 225p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1591933>. Acesso em: 27 jul. 2024.

LÜCHMANN, L. H. H. 25 anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, p. 167–197, 31 dez. 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. **Fatores do declínio dos Orçamentos Participativos na região sul do Brasil**. 2022

Lüchmann, L. H. H., & Bogo, R. S.. (2022). Instabilidade e declínio dos orçamentos participativos em municípios no Brasil e em Portugal (2016-2019). *Opinião Pública*, 28(3), 716–749. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283716>

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: NAVARRO, Z.; AVRITZER, L. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

MAYHEW, David R. Congress: **The electoral connection**. Yale university press, 2004.

MEIRELES, Fernando. Coalizões governamentais sobredimensionadas na América Latina 1979-2012. 2015. 51 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MENEGUELLO, R. 1998. **Partido e governo no Brasil contemporâneo (1985-1997)** Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.

MORGENSTERN, S.; NACIF, B.; LANGE, P. (Ed.). **Legislative Politics in Latin America**. Cambridge University Press, 2002. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511615665>

NYLEN, W. R. Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. **Comparative Politics**, v. 34, n. 2, p. 127, jan. 2002.

Conferências nacionais : atores, dinâmicas participativas e efetividades / organizadores: Leonardo Avritzer, Clóvis Henrique Leite de Souza.- Brasília : Ipea, 2013. 297 p. : gráfs., tabs.(PETINELLI)

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, p. 521-557, 2000.

PEREIRA, JULIETE BERNARDINO. Desafios de uma gestão democrática: a institucionalização e efetividade do orçamento participativo em Natal-RN. **Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas)**–Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

PERES, Ursula Dias. **Governança do Orçamento Público: Uma análise do conflito distributivo a partir do caso do Município de São Paulo** [mimeo], 2016.

PETINELLI, V. (2013). Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: **alguns condicionantes da efetividade das conferências nacionais**. In: Avritzer, L; Souza, C. (orgs.) Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA. Capítulo 8, páginas 207-242

PORTO, Henrique Dias et al. O OP no debate político municipal. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 25-34.

PORTO ALEGRE. Lei Nº 13.011, de 03 de março de 2022. **Institui o Orçamento Participativo Eletrônico (OPE) no Município de Porto Alegre**. Porto Alegre, RS: Diário Oficial do Município, 2022.

PIRES, Valdemir. Orçamento participativo. Editora Manole Ltda, 2001.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus. **Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro**. Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 4, n. 5, p. 1-15, 2010.

PIRES, R. et al. (2011) Em busca de uma síntese: **ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas**, In: Pires, R. (ed.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA. Capítulo 22, páginas 347-364.

QUINTÃO, T. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v.16, n.26, p.53-89, ago./dez. 2014.

RENA, N., Porto, H. D., Nova, V. V. F. B., Maia, M. R., & Jabbour, E. M. K. **Democracias e Orçamentos Participativos. 2023**.

ROEDER, K. M. Os Partidos Importam na Relação Executivo e Legislativo Local? O Caso dos Governos Municipais Petistas em Contagem/MG e Joinville/SC. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 9, n. 2, 2018. DOI: 10.5380/recp.v9i2.59139.

ROMÃO, Wagner de Melo. Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 219-244, 2011.

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Gandini Giani. **Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade**. Pensamento & Realidade, p. 124-143, 2013.

SANTOS, BOAVENTURA. Democratizar a Democracia: **os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SILVA, G. P. DA; CARVALHO, C. E. Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo. **Nova Economia**, v. 16, n. 3, p. 423–451, dez. 2006.

SILVA, E.; RIBEIRO, A. (2016). Sistemas deliberativos em perspectiva meso: **a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte**. Opinião Pública, v. 22, n.1, 167-194.

SILVA, Elessandra Pereira da. **Atuação do Poder Legislativo no processo de aprovação do orçamento público municipal**. 2021. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021. DOI <http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.450>

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 70-116, 2012.

SOMARRIBA, M. Orçamento Participativo: descentralização e democratização do Poder local. In: Direito e Governança: **Novas tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público**. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2000.

SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo em perspectiva, v. 15, p. 84-97, 2001.

SOUZA, Luciana Andressa Martins de. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 245-285, 2011.

SOUZA, L. A. M. de. “Virada institucional”: o debate sobre o papel das instituições e dos atores políticos locais nas três gerações de estudos sobre o Orçamento Participativo. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 79, p. 83–103, 2015.

SOUZA, F.; SILVA, S. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: MAIS QUALIDADE DA DEMOCRACIA? **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 81, p. 195–215, jun. 2017.

SOUZA, F. B.; OLIVEIRA, W. L. S.; SANTOS, A. V.; LIMA, R. N. F.. Efetividade do orçamento participativo nas capitais nordestinas: uma análise empírica sobre os desafios de sua implementação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.13, n.1, p.172-182, 2022.

SOUZA, Fabrício Brandão et al. Efetividade do orçamento participativo nas capitais nordestinas: **uma análise empírica sobre os desafios de sua implementação**. Revista Brasileira de Administração Científica, v. 13, n. 1, p. 172-182, 2022.

SUZANO. Lei Nº 4.082, de 03 de agosto de 2006. **Estabelece as diretrizes a serem observadas na elaboração da lei orçamentária do Município para o exercício de 2007 e dá outras providências.** Suzano, SP: Diário Oficial do Município, 2006.

VALVERDE, Bruno Alves; CAMPOS, Marilene de Souza. Deliberação, Crise e Institucionalização: **Transformações no Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte na Versão de 2013.**

Wampler, Brian. Activating Democracy in Brazil: **Popular Participation, Social Justice, and Interlocking Institutions.** University of Notre Dame Press, 2015.

WAMPLER, B. When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, p. 61–81, 1 out. 2008.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília, DF: Ipea, p. 43-51, 2011.