



CARTOGRAFIA DA RETOMADA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE (SESSÃO TEMÁTICA 3)

Henrique Dias Porto

NPGAU-UFMG | henporto@gmail.com

Davi Carneiro Caputo

UFMG | davicarneiroarqufmg@gmail.com

Maíra Ramirez Nobre

PAPCS-UFMG | mairaramirez@gmail.com

Natacha Rena

UFMG | natacharena@gmail.com

Sessão Temática 03: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: O Orçamento Participativo (OP) de Belo Horizonte foi uma das experiências mais significativas e reconhecidas dessa política no país, tendo tido um grande impacto no aprofundamento democrático local e na inversão de prioridades de investimento em direção às periferias da cidade. O instrumento esteve vigente de 1993 a 2016, quando foi descontinuado. Após oito anos de paralisação, o OP belo-horizontino está sendo retomado, ainda em uma situação de incertezas e contando com investimentos restritos. A proposta deste artigo é apresentar uma breve narração e análise da história desse instrumento (dividida pelos autores em “três fases”), seu processo de descontinuidade e, agora, de retomada, buscando identificar condições (políticas, sociais, fiscais, etc.) que influenciaram esses processos, apontando para a conformação de uma agenda de pesquisa com uma atualidade política, situada ao lado das comunidades e grupos que lutam pelo restabelecimento do instrumento.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Belo Horizonte; Inversão de Prioridades; Planejamento Participativo..

CARTOGRAPHY OF THE RESUMPTION OF PARTICIPATORY BUDGETING IN BELO HORIZONTE

Abstract: *The Participatory Budgeting (PB) in Belo Horizonte was one of the most significant and recognized experiments of this policy in the country, having had a major impact on deepening local democracy and reversing investment priorities towards the outskirts of the city. The instrument was in operation from 1993 to 2016, when it was discontinued. After eight years of paralysis, the Belo Horizonte PB is being resumed, still in a situation of uncertainty and with restricted investments. The purpose of this paper is to present a brief account and analysis of the history of this instrument (divided by the authors into “three phases”), its process of discontinuation and now its resumption, seeking to identify conditions (political, social, fiscal, etc.) that influenced these processes, pointing to the formation of a research agenda with a political actuality, situated alongside the communities and groups fighting for the re-establishment of the instrument.*

Keywords: *Participatory Budgeting; Belo Horizonte; Inversion of Priorities; Participatory Planning.*

CARTOGRAFÍA DE LA REANUDACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE BELO HORIZONTE

Resumen: *El Presupuesto Participativo (PP) de Belo Horizonte fue una de las experiencias más significativas y reconocidas de esta política en el país, habiendo tenido un gran impacto en la profundización de la democracia local y en la inversión de las prioridades de inversión hacia la periferia de la ciudad. El instrumento estuvo en vigor desde 1993 hasta 2016, año en que dejó de aplicarse. Después de ocho años de paralización, el PP de Belo Horizonte está siendo retomado, aún en situación de indefinición y con inversiones restringidas. El objetivo de este artículo es presentar un breve relato y análisis de la historia de este instrumento (dividido por los autores en «tres fases»), su proceso de discontinuación y ahora su reanudación, buscando identificar las condiciones (políticas, sociales, fiscales, etc.) que influyeron en estos procesos, apuntando a la formación de una agenda de investigación con relevancia política, situada junto a las comunidades y grupos que luchan por el restablecimiento del instrumento.*

Palabras clave: *Presupuestos Participativos; Belo Horizonte; Inversión de Prioridades; Planificación Participativa.*

INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) é um instrumento de gestão orçamentária municipal participativa, surgido no Brasil e reconhecido internacionalmente por sua capacidade de promover um aprofundamento democrático na escala local e “inverter prioridades” de investimento em direção às áreas mais necessitadas das cidades. Algumas experiências brasileiras de OP, sobretudo dos anos 1990, têm grande destaque na discussão sobre participação popular na política urbana, como são os casos de Porto Alegre, Santo André e Belo Horizonte. O OP da capital mineira foi um dos de maior sucesso e reconhecimento do país tendo, contudo, passado por um processo de declínio e descontinuidade a partir de 2016, quando suas assembleias foram suspensas. Oito anos depois, o OP de Belo Horizonte (OPBH) está sendo retomado em razão da aprovação, na Câmara Municipal, de uma Emenda à Lei Orgânica (35/2022) que garante recursos orçamentários para o instrumento e torna obrigatória a realização das obras aprovadas.

Considera-se a existência de três fases do OP em Belo Horizonte: (i) a Primeira Fase que vai de 1993 a 2001; (ii) a Segunda Fase, de 2001 a 2008; e (iii) a Terceira Fase que ocorreu entre 2009 e 2016, seguida pelo período de descontinuidade (2016 - 2024) e, a partir deste ano, de retomada. O presente artigo se dedica a uma breve narração e análise dessa história, buscando identificar condições (políticas, sociais, fiscais, etc.) que influenciaram os processos de implementação, vigência, descontinuidade e, especialmente, retomada do OP na capital mineira.

Para tanto, adota-se a perspectiva metodológica da Cartografia, a partir dos pensamentos de Deleuze e Guattari (2011) e das atualizações propostas em Lopes, Sá e Rena (2019). Desta forma, o presente texto é resultado de um envolvimento direto dos autores com os processos de mobilização pela manutenção e retomada do OPBH, desde 2019, no escopo do projeto de pesquisa Cartografia do Orçamento Participativo¹. Por meio desse projeto, os autores tiveram contato com lideranças de territórios contemplados pelo OP, técnicos do poder público dedicados ao instrumento e figuras políticas envolvidas com sua concepção, buscando, não apenas o levantamento de dados e narrativas sobre sua história e funcionamento, mas, principalmente, a conformação de uma agenda de pesquisa com uma atualidade política, situada ao lado das comunidades e grupos que lutam pelo restabelecimento do instrumento. Assim, este texto é composto pela sobreposição de narrativas e dados diversos, coletados ao longo dos cinco últimos anos de atividade de projeto: entrevistas com atores ligados ao OP, dados orçamentários e das obras executadas em cada uma das rodadas (extraídas dos “cadernos de empreendimentos” de cada edição, acessados via Lei de Acesso à informação, e do Painel OP², da Prefeitura de Belo Horizonte), dados fiscais do município de Belo Horizonte, além de bibliografia dedicada ao instrumento.

Além desta introdução, o texto conta com três seções explicando as supracitadas fases do OP, seguidas de um fragmento destinado à análise de sua descontinuidade, para que, ao final,

se apresente o primeiro ano de retomada do instrumento em Belo Horizonte, suas não raras incertezas e apontamentos do que pode ser esperado para 2025.

PRIMEIRA FASE DO OPBH (1993 - 2001)

O contexto de surgimento do OP de Belo Horizonte se assemelha com aquele experienciado em Porto Alegre — tido como pioneiro pela literatura especializada (Fedozzi, 2009; Avritzer, 2003) — estando, portanto, fortemente associado às circunstâncias da redemocratização. Naquele momento, a recomposição das diferentes formas de organização popular, suprimidas pela ditadura entre os anos 1960 e 1970, gradualmente levou a uma expectativa de que as demandas e os anseios dessas organizações tivessem incidência sobre a “institucionalidade democrática”. (Gohn, 2019). Esse processo se converteu na formação das chamadas “Instituições Participativas”, que se efetivaram, em particular, na escala municipal, como consequência de um “novo pacto federativo”, inaugurado pela Constituição de 1988. Em meio a essas transformações, o OP se consolidou como um instrumento com grande potencial de democratização e transformação social, justamente por ter incidência direta sobre o orçamento público – o cerne do “conflito distributivo”. (Bezerra, 2017; Peres, 2020).

No caso de Belo Horizonte, esse processo se manifestou a partir do acúmulo obtido pelos movimentos populares na cidade entre as décadas de 1970 e 1990, em oposição à lógica excludente de gestão do espaço perpetrada pelas administrações municipal e estadual, naquela altura. Organizações como a Federação das Associações de Bairros, Vilas e Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH) e a União dos Trabalhadores da Periferia (UTP) marcavam suas demandas por infraestrutura, moradia, serviços urbanos e urbanização nas periferias, vilas e favelas da cidade (Bedê, 2005; Formoso, 2007; Porto, 2024). A partir de 1992, parte significativa desses movimentos, juntamente ao campo da esquerda organizada na cidade, aderiu à campanha da chamada “Frente BH Popular”³, elegendo Patrus Ananias (PT) prefeito em 1992. A gestão de Patrus adotou o OP como “carro-chefe” da administração municipal (tendo como referência experiências anteriores, como as de Porto Alegre e Ipatinga), concebendo o instrumento como o mecanismo que daria vazão às demandas populares, sobretudo das áreas historicamente desfavorecidas da cidade.

Durante as gestões de Patrus (1993 - 1996) e de seu vice e sucessor, Célio de Castro (PSB — 1997 - 2001), argumenta-se ser possível delimitar uma “Primeira Fase do OPBH”, em que o instrumento foi implementado e exercitado sob condições similares e com relativa continuidade e coerência. (Porto, 2024). Nesse período, a adoção do OP exigiu grande inventividade na administração pública, uma vez que trazia, para o contexto de Belo Horizonte, uma “agenda municipalista de esquerda” já disseminada pelo país em outras prefeituras, e também denominada como um “modo petista de governar” (Bittar, 1992), no caso das gestões do PT. Essa agenda, para Bedê (2005), seria definida pela:

(...) participação popular como forma de permitir o controle do Estado pela sociedade e de contribuir para a mudança na correlação de forças entre classes dominantes e populares; a inversão de prioridades de governo, que significa assumir a dívida social e garantir o

direcionamento dos principais investimentos públicos para as áreas carentes; a desprivatização do Estado, que se materializa, por exemplo, no combate à corrupção e à prática clientelista; a efetivação de uma política de alianças que garanta sustentabilidade política para a realização dos programas de governo; por último, a politização do conflito com o capital privado. (Bedê, 2005, p.82-83).

Assim, a efetivação desses princípios (ou, ao menos, a tentativa de efetivá-los) exigiu grandes capacidades de adaptação e reinvenção de uma estrutura administrativa e de um corpo técnico municipal habituados a atuar de forma tecnocrática, centralizada e pouco atenta às periferias da cidade⁴. Os processos participativos não só serviam como espaços de formação cidadã para a população pobre e periférica que passava a ter um grau de acesso inédito ao Estado e aos trâmites administrativos, como também servia como interação pedagógica para os técnicos da prefeitura, que tiveram de aprender a trabalhar dentro da lógica participativa, acolhendo demandas e observações das comunidades e qualificando-se para elaborar soluções coerentes com os territórios periféricos.

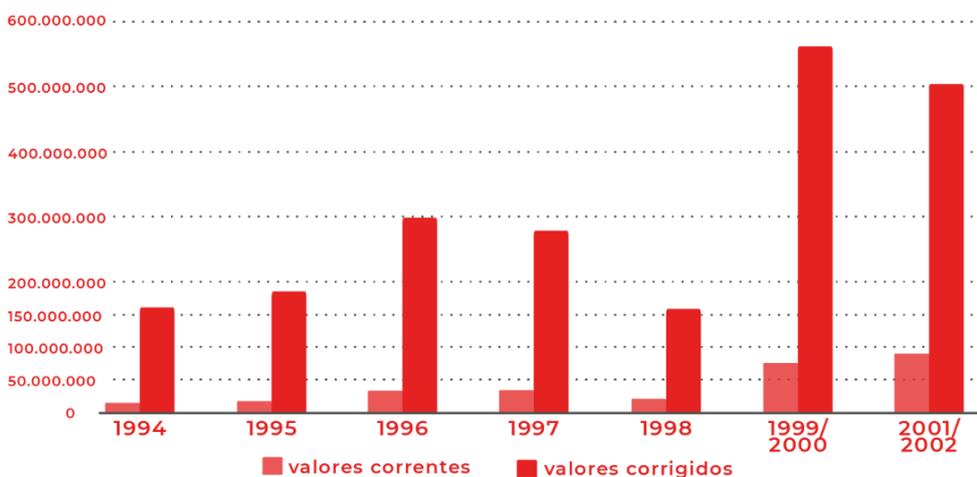
No primeiro ano de implementação do OP, a prefeitura anunciou que seriam destinados 5% da receita municipal (cerca de 50% dos recursos de investimento) para a deliberação participativa. Esse valor nunca chegou, de fato, a ser alcançado, de forma que a primeira edição tenha contado com cerca de 4,5% da receita (15,6 milhões de dólares⁵) e as seguintes (até 2001) tenham oscilado entre 1,7% e 3,3% desses recursos. A redução nos valores foi justificada pela dificuldade da prefeitura em orçamentar os empreendimentos e entregá-los em tempo hábil, dadas as restrições orçamentárias e o maior desprendimento de tempo para se executar uma intervenção advinda de um processo participativo. (Silberschneider, 2022). Essas dificuldades ocasionaram, inclusive, a instituição da “bianualidade” do OP, a partir de 1998, concentrando os recursos orçamentários em um montante mais significativo e garantindo maior tempo para a execução das obras.

A Figura 1 apresenta três gráficos que abordam tanto a questão dos investimentos no instrumento ao longo da Primeira Fase, quanto os índices de participação no período. Para tanto, o primeiro gráfico traz os montantes em valores absolutos, ao passo que o segundo os apresenta em porcentagem, indicando sua implicação nas receitas e despesas municipais. Já o terceiro expõe o número de participações por edição, indicando que o auge para esta fase ocorreu em 1996, quando se aproximou dos 60 mil.

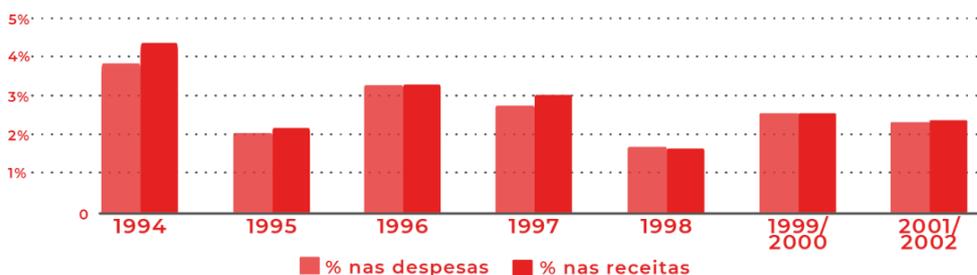
Figura 1:

Pimeira Fase do OPBH em números

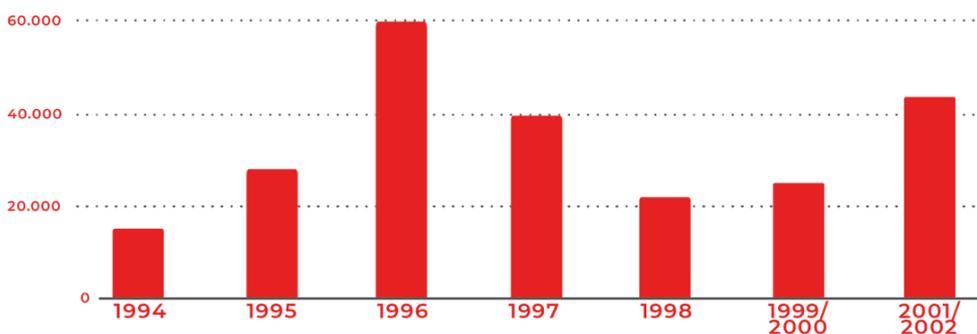
Valores correntes e corrigidos



Percentual do OP nas despesas e receitas totais



Número de participações por edição do OP



Nota: Valores em Reais (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a "primeira fase", percentual desses valores em relação às despesas e receitas totais da prefeitura no mesmo ano e número de participações para cada edição do OP.

Fonte: produzido pelos autores com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP e do do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

As obras escolhidas⁶ pela população durante a Primeira Fase do OPBH concentraram-se, predominantemente, nos temas de infraestrutura, urbanização de vilas e favelas e habitação. Até 2001, foram aprovados 854 empreendimentos, distribuídos pelas nove regionais da

cidade, com grande concentração nas áreas mais carentes e, especialmente, nas vilas e favelas, que receberam quase 30% do total das obras. (Porto, 2024; Pires, 2003). Essas características enfatizam o caráter de “inversão de prioridades” contido no OP, na medida em que o instrumento funciona como um mecanismo para a incorporação de demandas históricas de territórios populares, anteriormente negligenciadas, garantindo recursos orçamentários para tal. Além disso, a Primeira Fase do OPBH foi marcada por um grande envolvimento comunitário local que, além de dar vazão às demandas populares, exigiu a formação de novas lideranças e a organização territorializada da população — sem, com isso, deixar de ter em vista uma solidariedade entre as diferentes comunidades.

Uma limitação observada na Primeira Fase foi referente à produção de habitação. Sendo essa uma das principais demandas dos grupos organizados que deram sustentação à Frente BH Popular e às prefeituras que implementaram o OP, naturalmente, a questão habitacional apareceu de forma premente nas primeiras rodadas do instrumento. Contudo, a construção de unidades habitacionais representava um investimento elevado com relação às demais demandas (além de ser um bem de apropriação “particular”, ainda que de interesse social), o que gerava desequilíbrio entre as solicitações. Por isso, a partir de 1995, optou-se por criar um outro processo dedicado especificamente à questão da moradia, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH)⁷, que ocorreria de forma paralela ao OP Regional (OPR — como ficou conhecido o processo já estabelecido), disputando recursos exclusivos para esse fim.

Outro desafio enfrentado pela prefeitura no período foi concernente ao planejamento de vilas e favelas. Conforme apresentado, boa parte das demandas incorporadas no OP concentravam-se nesses territórios dotados de muita precariedade em termos de infraestrutura urbana. Assim, a conquista gradual e não coordenada de obras por meio do OP nesses locais não era capaz de garantir a resolução de problemas que, por vezes, exigiam a realização de intervenções coordenadas e mais abrangentes (por ex.: contenção de encostas, abertura de vias, rede de drenagem e esgotamento sanitário, regularização fundiária, etc.). Por isso, a partir de 1998, a prefeitura instituiu os chamados Planos Globais Específicos (PGEs), uma espécie de Plano Diretor voltado para cada vila e favela, que seriam elaborados também de forma participativa. Assim, a formulação do PGE de uma vila passava a ser pré-requisito para que seus moradores pudessem disputar recursos no OP e, além disso, o plano determinaria uma lista de empreendimentos necessários, que teriam prioridade na disputa de recursos. A medida representou um avanço no sentido da integração entre a participação e o planejamento de vilas e favelas, contudo, Bragança (2005) argumenta que os PGEs acabaram por submeter novamente a participação e o conhecimento popular do território ao planejamento e ao saber técnico. Em outras palavras, em nome da garantia de coordenação e planejamento dos empreendimentos, limitou-se o poder da participação popular, que passava a se submeter a um plano estanque, sem a mesma dinamicidade e periodicidade do OP.

SEGUNDA FASE DO OPBH (2001 - 2008)

A Segunda Fase do OPBH é caracterizada por uma transformação nas condições de exercício do instrumento, tanto devido a mudanças na prefeitura, quanto a questões conjunturais. O início dos anos 2000 foi marcado, em Belo Horizonte, por um alinhamento partidário entre a prefeitura de Fernando Pimentel (PT — 2001-2008) e a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (PT — 2003-2010). Nesse contexto, ampliaram-se significativamente as possibilidades de financiamento de políticas públicas voltadas para áreas de concentração do OP, como foi o caso da habitação (que passou a contar com recursos de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social [FNHIS] a partir de 2005) e da urbanização de vilas e favelas (que contaria com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento [PAC] de 2007 em diante). Assim, uma das principais iniciativas da gestão Pimentel foi o Programa Vila Viva (PVV) que, em continuidade ao processo estabelecido com os PGEs nas gestões anteriores, buscava articular financiamentos federais para a execução integral dos planos de urbanização de diversas vilas e favelas da cidade. O projeto “piloto” do PVV ocorreu a partir de 2005, antes mesmo do lançamento do PAC, articulando de forma pioneira uma quantia de R\$190 milhões (em empréstimos do BNDES) para a execução integral do PGE do Aglomerado da Serra, uma das maiores favelas do município. A partir do lançamento do PAC — e de sua modalidade de financiamento de intervenções em vilas e favelas, o “PAC Urbanização de Assentamentos Precários” (PAC-UAP) —, o PVV foi objeto de dois contratos de R\$691.688.656,00 e R\$686.287.201, respectivamente, garantindo a execução de mais 20 operações do programa na cidade. (Cardoso; Denaldi, 2018).

As intervenções previstas no PVV consistiam, basicamente, em uma reprodução da metodologia inaugurada nos PGEs, com o acompanhamento participativo/consultivo de um Grupo de Referência, e a realização de ações/intervenções nos eixos de urbanização e desenvolvimento social e de regularização fundiária, a partir de uma concepção de “urbanização integral”. (Cardoso; Denaldi, 2018; Aragão, Santos, 2018). Assim, os projetos do PVV contavam com a realização de obras de saneamento, mobilidade, infraestrutura, habitação e construção de equipamentos públicos, além de esforços de regularização fundiária e assistência social.

A criação do PVV representava uma consolidação da tendência, gradualmente introduzida na administração municipal e no OP, da priorização de intervenções integrais em vilas e favelas em detrimento das práticas pontuais realizadas anteriormente. Por mais que a implementação do programa significasse justamente que as obras elencadas nos PGEs contemplados não estariam mais disputando recursos do OP, é possível afirmar que o programa representava também um salto de relevância das intervenções escolhidas nos processos participativos e da temática de urbanização de vilas e favelas, na medida em que estas eram alçadas a uma posição de destaque, conformando a principal articulação entre os governos Municipal e Federal daquele momento. O PVV foi classificado como o “maior

programa de urbanização de favelas do Brasil” (Aragão, Santos, 2018), e serviria de referência para a estruturação do supracitado PAC-UAP.

Se, por um lado, esse processo indicava a grande relevância dada pela gestão Pimentel à urbanização de favelas, com uma destinação sem precedentes de recursos para esse fim, por outro, consolidava-se também a preferência dessa administração pelos grandes planos e intervenções, em detrimento das ações localizadas e da participação em contextos micro-locais. Ademais, a recepção do PVV na cidade foi bastante controversa, gerando, por um lado, intensa satisfação por parte das lideranças das comunidades contempladas e, por outro, descontentamentos com o grande impacto das intervenções em termos de remoções e descaracterização das dinâmicas socioespaciais locais (Bragança, 2005; Araújo, Santos, 2018; Porto, 2024), o que levou, em alguma medida, a um distanciamento entre população e poder público, contrariando as dinâmicas iniciais do OP no período anterior. Outro elemento de conflito disparado pelo PVV foi a desarticulação dos “tempos” da participação: em muitos casos, a distância entre os processos participativos dos OPs, PGEs, PVV e, finalmente, da execução dos empreendimentos, foi de quase uma década, gerando, por vezes, descompassos entre os levantamentos e as demandas populares.

Durante esse período, o OP propriamente dito passou também por transformações. De certa forma, alinhado com as dinâmicas descritas acima para o PVV, o OP de Belo Horizonte assumiu, durante a gestão Pimentel, uma maior ênfase na entrega de obras e na eficiência, do que no seu caráter participativo e de envolvimento comunitário. Esse processo pode ser verificado, por exemplo, a partir do grande destaque dado pela prefeitura para o alcance da marca de 1000 obras do OP concluídas no ano de 2008, ao mesmo tempo em que a participação se tornava mais limitada por aspectos “técnicos”, na medida em que as demandas das comunidades passavam a precisar se enquadrar dentro de um “cardápio” de obras e serviços pré-estabelecidos pela prefeitura e alinhados com as metas e planejamentos setoriais da gestão municipal. (Porto, 2024; Dias; Gonçalves, 2022).

Além disso, a administração Pimentel foi marcada pelo lançamento de uma nova modalidade participativa, paralela ao OPR: o OP Digital (OPD). A proposta era que o instrumento cumprisse o papel de viabilizar obras estruturantes e de maior abrangência territorial, corroborando com as “preferências” demonstradas até então pela gestão Pimentel, ou seja: obras de grande porte e visibilidade. Além disso, deveria atrair públicos pouco alcançados pelo OPR, no caso, a classe média e a juventude. Para tanto, o OPD contava com um outro desenho que trazia grande inovação tecnológica, mas que também apresentava maiores limites no que tange a participação. Ao invés da realização de encontros e fóruns presenciais e da escolha de delegados, o OPD foi organizado de forma que a prefeitura, após uma consulta às COMFORÇAs⁸, mas assegurando a supremacia de seus pareceres técnicos, indicasse 5 obras de caráter estruturante por regional. A partir dessa indicação, a população poderia votar em até uma obra por regional, definindo a prioridade de execução em cada uma delas. A votação seria realizada inteiramente pela plataforma digital inaugurada pela prefeitura (que exigia

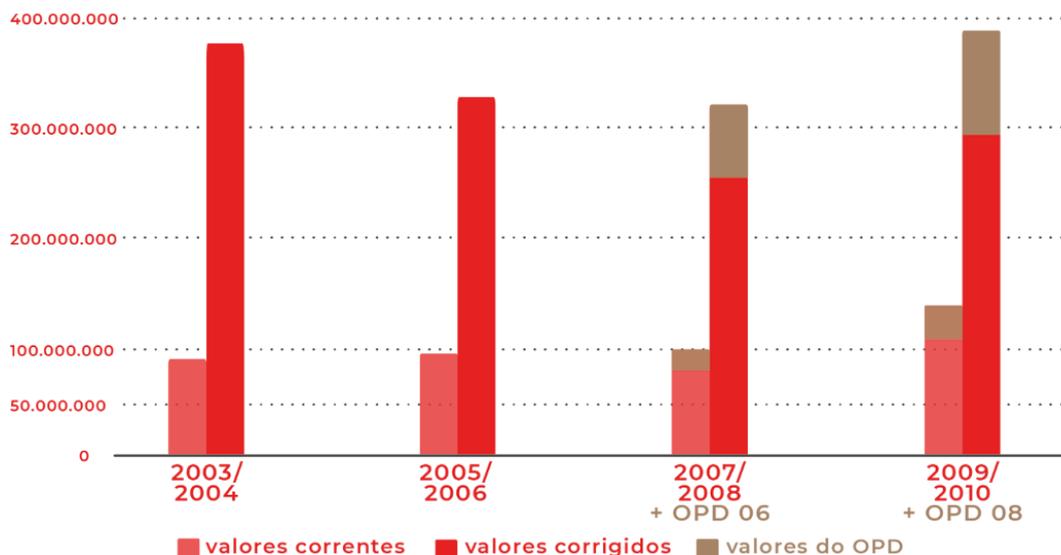
apenas a apresentação de título de eleitor como condição para o voto), que poderia ser acessada também em pontos presenciais de votação. (Nabuco *et al.*, 2009; Sampaio, 2022).

Em grande medida, é possível afirmar que os esforços da prefeitura na concepção do OPD (que contou com duas edições durante a gestão Pimentel, em 2006 e 2008) foram bem sucedidos, na medida em que o instrumento contou com 172.938 participações (cerca de 10% do eleitorado da cidade), em 2006, e 124.320, em 2008. (Porto, 2024). Apesar do relativo sucesso, o instrumento levantou também algumas controvérsias. Sá (2022) ressalta que o OPD foi proposto de forma a enfatizar mais a inovação tecnológica contida no instrumento que seu potencial participativo. Seriam indicativos desse fato a baixa interatividade permitida pela plataforma entre participantes e entre estes e a equipe técnica, de forma que o espaço digital se configurava meramente como um mecanismo de voto, mas não de debate e deliberação. Corroborando com essa interpretação, Patrus (2022) argumenta que o OPD teria representado um preterimento da participação “olho no olho” e do caráter educativo e politizante do OPR, em favor da participação distanciada e limitada.

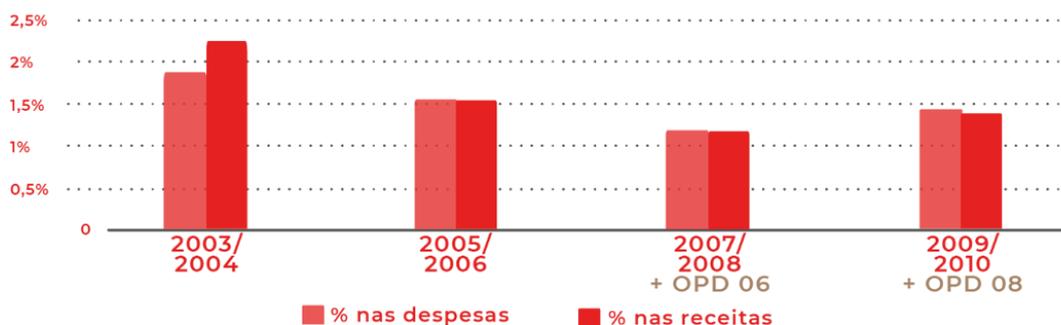
No que se refere à participação, observa-se nesse período uma tendência relativamente estável de crescimento dos números do OPR, demonstrando a consolidação do instrumento no cenário político da cidade. A grande novidade nesse aspecto fica por conta do surgimento do OPD, que traz consigo uma nova tipologia participativa, com ênfase em elementos diferenciados: uma ampliação do público participante, tanto numericamente, quanto dos segmentos sociais envolvidos; uma participação sobre intervenções mais amplas e menos localizadas; e um tipo de participação mais pontual e menos vinculante. Além disso, a despeito das preocupações existentes de que o OPD prejudicaria a participação no OPR, na prática, esse processo não se verificou, uma vez que os números de participação do instrumento regional são crescentes no período. Esta informação pode ser observada na Figura 2, juntamente aos gráficos que apresentam os valores correntes e corrigidos investidos na Segunda Fase do OP e o percentual destes nas despesas e receitas totais do período.

Figura 2:
Segunda Fase do OPBH em números

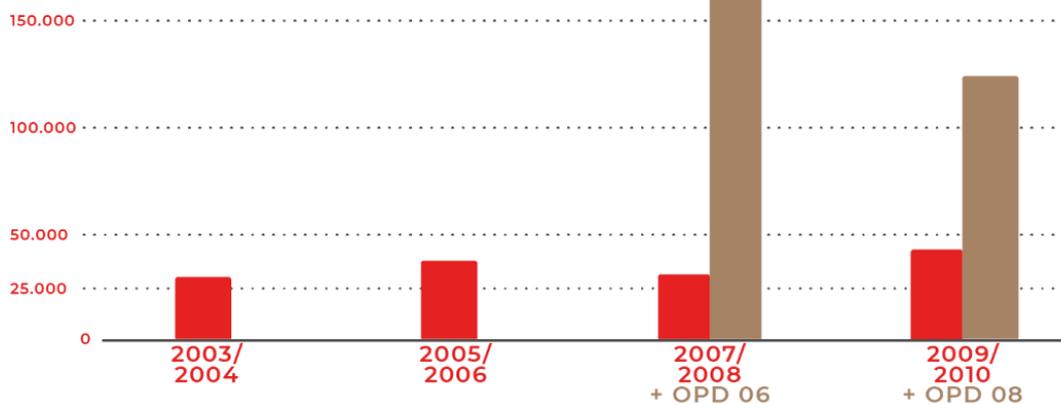
Valores correntes e corrigidos



Percentual do OP nas despesas e receitas totais



Número de participações por edição do OP



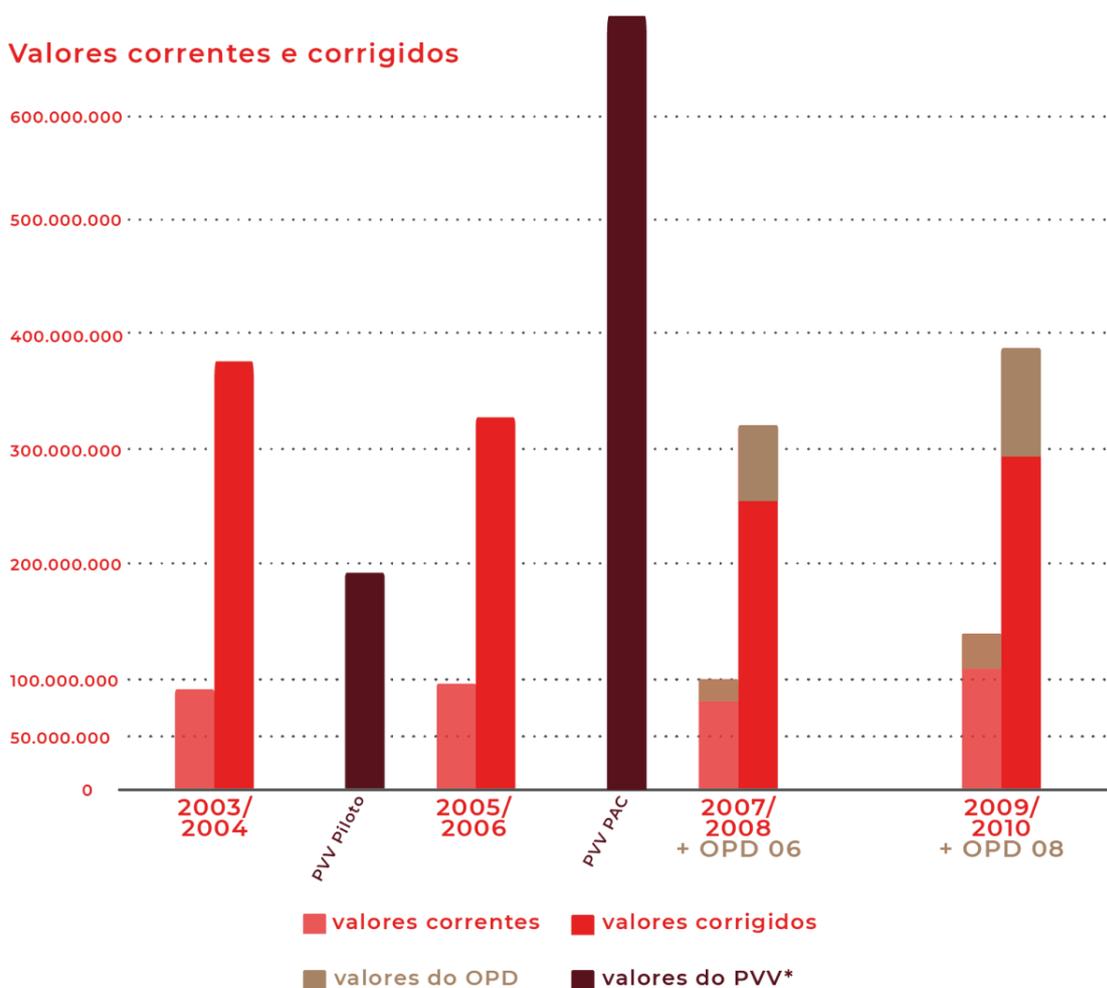
Nota: Valores em Reais (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a “segunda fase”, percentual desses valores em relação às despesas e receitas totais da prefeitura no mesmo ano e número de participações para cada edição do OP.

Fonte: produzido pelos autores com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP e do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

Em relação ao montante destinado aos OPs, é possível observar um constante e ligeiro crescimento dos valores correntes. Contudo, observando os valores corrigidos, percebe-se, em primeiro lugar, uma queda expressiva em relação ao final do período anterior (R\$502,6 milhões na edição 2001/2002, e R\$378,5 milhões, em 2003/2004) e, ademais, uma constante e ligeira queda nos anos que se seguem, revertida na última edição (que, evidentemente, implica em menores compromissos para a gestão municipal, uma vez que tratam-se de obras que ficam sob a responsabilidade da gestão seguinte). Ressalta-se que, como pode ser visto na figura 2, às edições de 2007/2008 e 2009/2010 foram somados os valores dos OPDs 2006 e 2008, que receberam, respectivamente, 20,2 e 32 milhões de reais (valores correntes) que, mesmo somados com os valores do OPR, não fazem aumentar significativamente o montante total investido no OP. O mesmo padrão se verifica quando observadas as participações dos valores do OP nas receitas totais, despesas totais e investimentos, ou seja, constante queda entre as edições de 2003/2004 e 2007/2008 com relativa recomposição na última edição do período (2009/2010). Ainda que a tendência de queda seja evidente, é necessário inserir a análise dos números do OP dentro do quadro geral de investimentos da prefeitura do momento — sobretudo, considerando-se que a participação dos investimentos⁹ na despesa total praticamente dobrou entre 2002 e 2008 — conforme exposto na Figura 3.

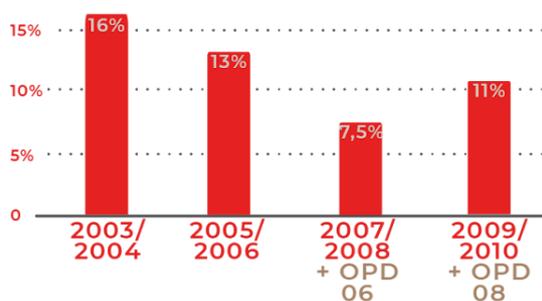
Figura 3:

Valores correntes e corrigidos

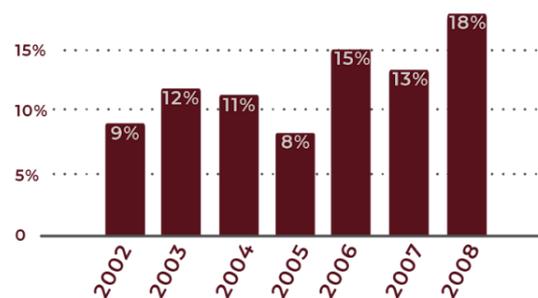


*: Os valores do PVV foram extraídos de Cardoso e Denaldi (2018), contudo, os autores não deixam claro se tratm-se dos valores nominais dos cntratos ou de valores corrigidos.

Percentual do OP nos investimentos



Percentual dos investimentos na despesa total



Nota: Valores em reais (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a “segunda fase”, comparados aos valores do PVV; percentual desses valores em relação ao investimento total da prefeitura no mesmo ano para cada edição do OP e percentual dos investimentos na despesa total.

Fonte: produzido pelos autores com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP, em Cardoso e Denaldi (2018) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi.<<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

Ressalta-se que, a partir de 2005, chegam à cidade os supracitados investimentos do PVV. Por mais que os recursos não estivessem vinculados aos processos de deliberação popular do OP, foram conquistados no escopo de um programa que se constitui como continuidade

direta do “sistema” estabelecido entre OP e PGE, executando obras resultantes das participações asseguradas por esses dois instrumentos e buscando, de alguma forma, manter a participação popular no escopo de suas tomadas de decisão, ainda que restrita a um caráter consultivo. Nesse sentido, a partir de um novo arranjo institucional, envolvendo planejamento e políticas públicas a nível nacional e o financiamento de grandes instituições financeiras, viabilizaram-se investimentos em uma escala sem precedentes para Belo Horizonte, em grande medida, como resultado do percurso do OP e da evolução da pauta da urbanização de vilas e favelas na cidade.

TERCEIRA FASE DO OPBH (2009 - 2016)

A Terceira Fase do OPBH se estabeleceu em um período de transformação e certa ruptura na agenda política municipal. A sucessão da prefeitura após os mandatos de Fernando Pimentel (PT) se deu de forma bastante controversa: em nome de uma suposta continuidade e estabilidade, PT e PSDB — os principais opositores políticos no país naquele momento — optaram por apoiar uma única candidatura, a de Márcio Lacerda (PSB). Eleito no pleito de 2008, Lacerda iniciou seu mandato com a promessa de fazer uma gestão de continuidade com relação às anteriores mas, evidentemente, com a introdução de elementos próprios. Nesse contexto, o OP permaneceu como uma das políticas adotadas pelo então prefeito ficando, contudo, sob responsabilidade de quadros remanescentes das gestões anteriores e vinculados ao PT, enquanto o núcleo do novo governo se dedicava à proposição de novas políticas.

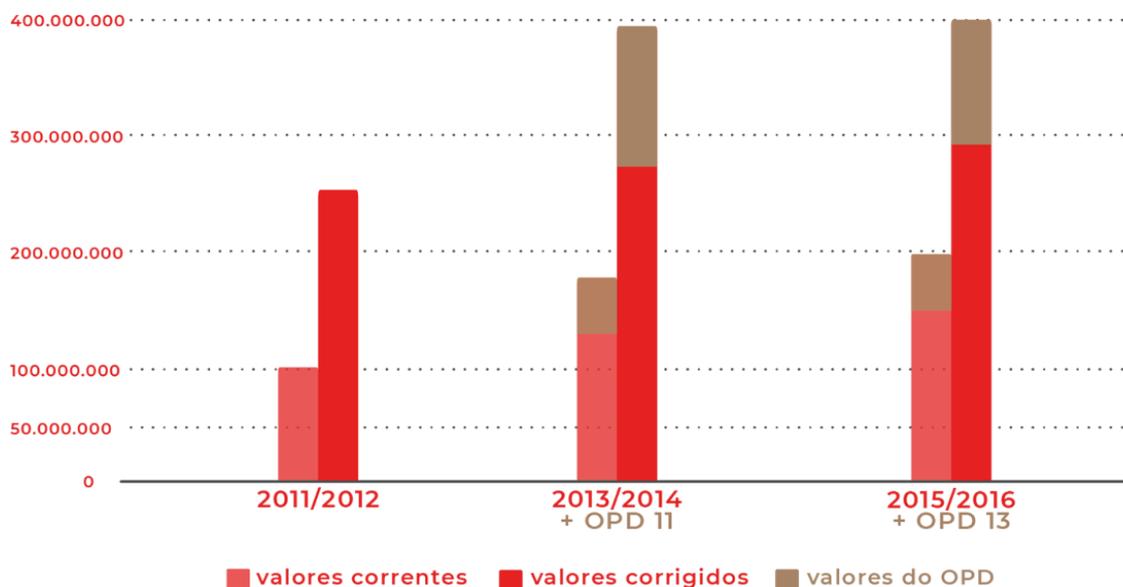
A gestão Lacerda foi marcada pela lógica do Planejamento Estratégico Urbano, tendo contado com a elaboração de um plano denominado de “Plano BH Metas e Resultados” que orientaria a atuação da prefeitura no período. (Rodrigues, 2023; Porto, 2024). Essa lógica de gestão trazia para a administração municipal uma ênfase na busca e viabilização de investimentos privados, especialmente do mercado imobiliário, lançando mão de instrumentos como as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) como método de incorporação da racionalidade mercadológica para o planejamento municipal. De maneira semelhante, ainda que o OP não tenha sido descontinuado nesse período, a agenda participativa da prefeitura ganha outros contornos, materializados na apresentação de um novo instrumento: o “Planejamento Participativo Regionalizado” (PPR). O PPR foi proposto como um processo em que a população seria chamada para reuniões em recortes territoriais — denominados Territórios de Gestão Compartilhada (TGCs) — nos quais a prefeitura apresentaria dados da gestão e levantaria demandas e expectativas populares a respeito dessas subdivisões administrativas. (Nabuco *et al*, 2012). Contudo, o novo processo não contava com recursos de investimento, sendo apenas consultivo e voltado para embasar os mecanismos de planejamento da cidade e, no limite, pactuar e legitimar decisões já tomadas em outras instâncias de deliberação não abertas para a população e, frequentemente, influenciadas por interesses privados.

Esse processo levantou grande desconfiança por parte da população, especialmente entre as lideranças e participantes mais vinculados ao OP, tendo sido observado como uma afronta ao instrumento, na medida em que a prefeitura apresentava uma nova tipologia participativa prioritária para a gestão e em nada articulada ao processo anterior. (Porto, 2024). Ainda assim, formalmente, o OP de Belo Horizonte permanecia ativo, tendo sido realizadas três edições do OPR e duas do OPD durante os dois mandatos de Lacerda para as quais os recursos nominalmente destinados à deliberação popular eram expressivos. Como mostra a Figura 4, nas três edições do OP realizadas durante a gestão Lacerda (reunidas com os dois OPDs), após uma queda na primeira edição, observou-se um incremento constante dos valores postos em discussão, mesmo quando observados os números corrigidos.

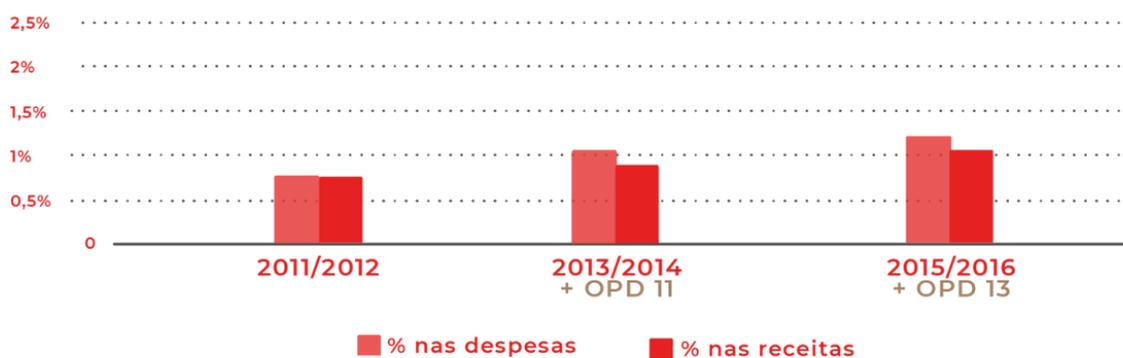
Figura 4:

Terceira Fase do OPBH em números

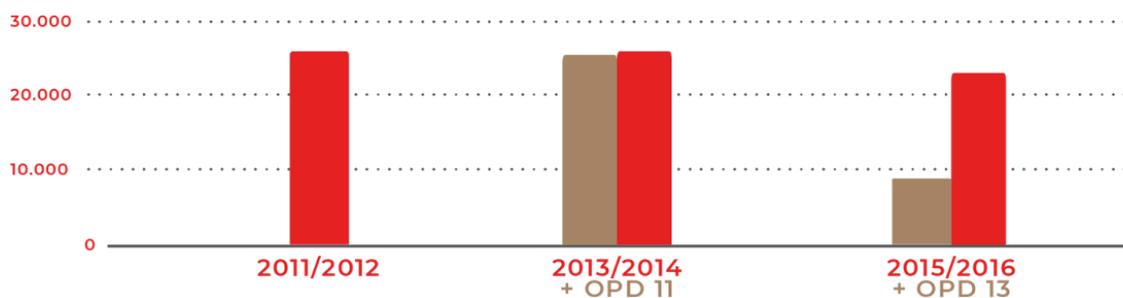
Valores correntes e corrigidos



Percentual do OP nas despesas e receitas totais



Número de participações por edição do OP

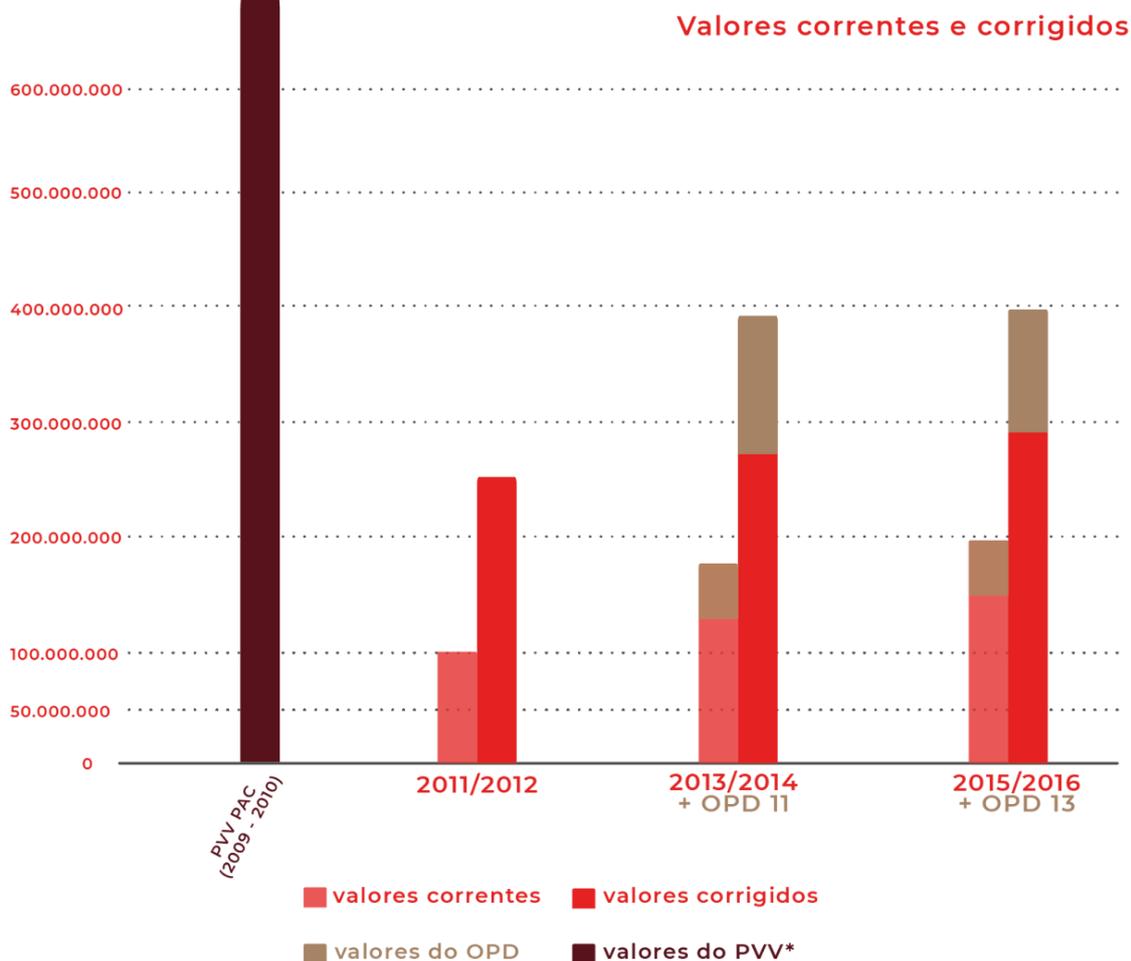


Nota: Valores em Reais (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a “terceira fase”, percentual desses valores em relação às despesas e receitas totais da prefeitura no mesmo ano e número de participações para cada edição do OP.

Fonte: produzido pelos autores com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP (anexo 2) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

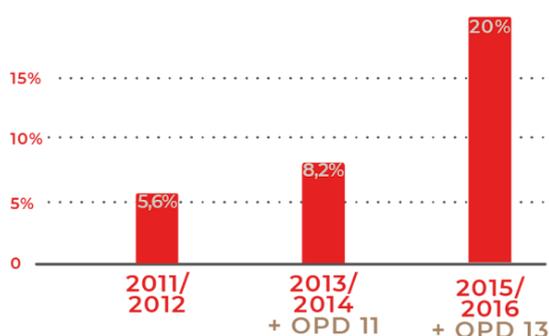
Contudo, nesse período, o percentual desses valores em comparação, tanto com as receitas, quanto com as despesas municipais, alcançam os piores índices da série. Esses dados são indicativos do maior volume de recursos que circulavam na cidade no período, seja em relação à atividade econômica privada, seja no que diz respeito aos investimentos públicos articulados em outras esferas de governo. Conforme verifica-se na Figura 5, Nos anos da administração Lacerda (especialmente durante o primeiro mandato), a prefeitura manteve um alto patamar de investimentos em relação ao total das despesas municipais (sofrendo, contudo, uma queda expressiva nos últimos dois anos do segundo mandato). Ressalta-se que, durante esse período, Belo Horizonte permaneceu como destino de significativos investimentos do Governo Federal, como o contrato do PAC-UAP firmado nos primeiros anos da gestão Lacerda (2009 - 2010), no valor de R\$686,3 milhões, dando continuidade à política do PVV, iniciada por Pimentel; e, depois disso, os volumosos investimentos do PAC II nas obras preparatórias para os megaeventos esportivos (Copa das Confederações de 2013, Copa do Mundo de 2014 e jogos do futebol feminino das Olimpíadas de 2016).

Figura 5:

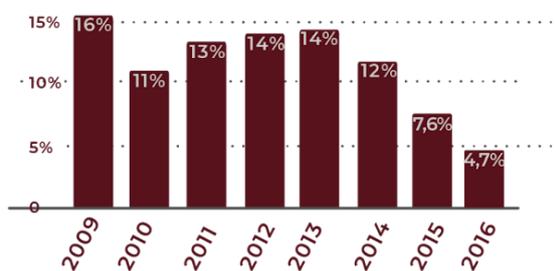


*: Os valores do PVV foram extraídos de Cardoso e Denaldi (2018), contudo, os autores não deixam claro se tratam-se dos valores nominais dos contratos ou de valores corrigidos.

Percentual do OP nos investimentos



Percentual dos investimentos na despesa total



Nota: Valores em reais (correntes e corrigidos) destinados a cada edição do OP durante a “terceira fase”, comparados aos valores do PVV; percentual desses valores em relação ao investimento total da prefeitura no mesmo ano para cada edição do OP e percentual dos investimentos na despesa total.

Fonte: produzido pelos autores com base em dados dos cadernos de empreendimentos do OP, em Cardoso e Denaldi (2018) e da pesquisa ObservaOP, extraídos do Siconfi. <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 11/06/2024.

Contudo, os investimentos no OP, apesar dos maiores recursos anunciados, não se efetivaram integralmente durante esse período. Partindo de uma posição coadjuvante na

agenda municipal, o instrumento passou a disputar recursos com todas as novas iniciativas da gestão, desde as grandes obras voltadas para o turismo e grandes eventos, até os gastos com a reestruturação administrativa exigidos pela nova lógica de gestão implementada. Assim, sem a devida execução das demandas eleitas, a participação no instrumento se tornou uma forma de criação de expectativas na população não correspondidas pelo poder público, convertendo-se em um ponto de tensão e descredibilização da administração perante a comunidade. Verifica-se, na Figura 4, como os números da participação no OPR no período mantiveram-se abaixo dos 30 mil, representando uma leve a gradual queda em relação ao período anterior, enquanto os números do OPD sofreram queda brusca, com pouco mais de 20 mil participações na edição de 2011 e menos de 10 mil em 2013, chegando a patamares inferiores aos do OPR e demonstrando a grande descredibilização do instrumento de participação digital no período.

Em um primeiro momento, é possível afirmar que o OP permaneceu na agenda da administração pelo compromisso de quadros do PT na condução dessa política, não recebendo, contudo, destaque e força suficiente para, de fato, incidir na disputa pelo orçamento. Entretanto, um cenário de crise desencadeado por uma série de posturas da administração que representavam uma ruptura com a lógica das gestões anteriores (inclusive no que se refere ao OP) provocou, em 2012, a saída do PT do governo e a incorporação, cada vez maior, de uma lógica mercadológica e pouco interessada na participação e na inversão de prioridades. A partir desse momento, o OP parece ser destinado a uma posição de fonte de financiamento para viabilizar as tipologias participativas prioritárias da nova gestão, ou seja, o PPR e a lógica da “gestão compartilhada” — em ambos os casos, sem que um montante significativo de recursos fosse efetivamente destinado para o instrumento.

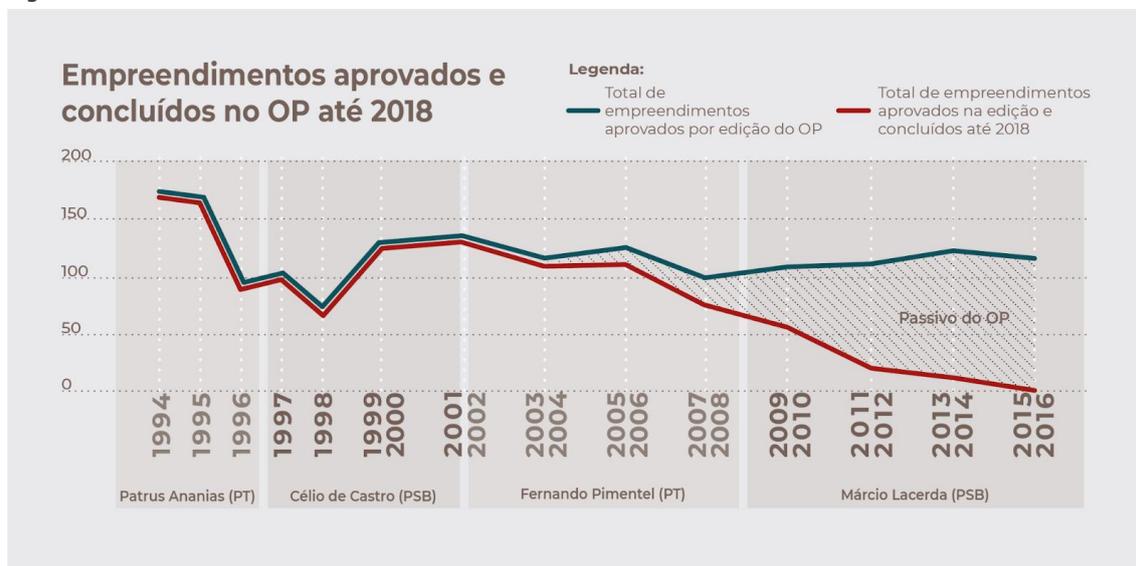
DESCONTINUIDADE

Nesse contexto, o segundo mandato de Marcio Lacerda (2013-2016) levou o Orçamento Participativo de Belo Horizonte a uma situação crítica. A média de empreendimentos aprovados por edição se mantinha próxima a 120, contudo, o percentual dos recursos empenhados e efetivamente executados do montante destinado ao OP estava em progressiva queda, e, por consequência, o número de obras estagnadas crescia. Essa dinâmica levou a uma grande descredibilização do processo participativo, bem como das lideranças que o defendiam e representavam nos territórios, porque, apesar dos esforços por mobilização, o retorno de uma prática participativa efetiva e materializada em mudanças territoriais e na vida dos mais necessitados parecia cada vez mais distante.

Conforme mostra a Figura 6, o passivo do OP chegou a cerca de 450 empreendimentos no final de 2016, e impulsionou a perda de credibilidade do processo em Belo Horizonte. Conforme mencionado, a estagnação das obras aprovadas foi acompanhada de uma gradual diminuição do número de participantes, que, na edição de 2015/2016, somaram aproximadamente 22 mil pessoas, o terceiro menor valor da história do município. O OP

Digital passou por uma queda ainda mais intensa, tendo menos de 10 mil participações na sua última edição, enquanto, em edições anteriores do instrumento, já haviam sido contabilizados mais de 170 mil envolvidos.

Figura 6:



Nota Empreendimentos aprovados e concluídos no OP até 2018
 Fonte: Rena et al., 2022

Com o fim do mandato de Lacerda, em 2017, dada a situação de descrédibilização, o futuro do Orçamento Participativo de Belo Horizonte se tornou incerto. O candidato vitorioso nas eleições municipais de 2016, Alexandre Kalil (PHS)¹⁰, havia construído sua campanha apostando na imagem de *outsider*, mobilizando um discurso anti-política e, evidentemente, de ruptura com a trajetória das gestões anteriores — tanto as administrações petistas, quanto a de Lacerda. Em face das incertezas, o vereador Pedrão do Depósito (PPS, atual Cidadania), propôs uma Emenda à Lei Orgânica (PELO 1/2017), que buscava garantir a perenização do instrumento. O artigo propunha a realização de investimentos de interesse social pelo Executivo em conjunto com a população, sob o nome de Orçamento Participativo, que teriam execução obrigatória e precedência na alocação de recursos orçamentários sobre novos investimentos. Contudo, o montante orçamentário a ser destinado à iniciativa não foi quantificado. A Proposta não foi apreciada pelo Plenário e, portanto, foi arquivada. Sem que houvesse grandes pressões ou condições que exigissem a manutenção do instrumento, o prefeito Kalil não deu continuidade às rodadas do Orçamento Participativo naquele ano e o processo permaneceu suspenso durante sua gestão.

No intento de reduzir o passivo do OP acumulado ao longo dos últimos anos, Kalil adotou a estratégia do chamado “escopo otimizado”, que consistia na exclusão de certos itens do escopo das obras escolhidas, com o objetivo de baratear o processo e agilizar sua execução. Contudo, a suposta “otimização” também significou a perda de parte das conquistas obtidas pelas lideranças regionais.

No bairro Primeiro de Maio, localizado na Regional Norte de Belo Horizonte, o escopo otimizado gerou forte frustração entre alguns moradores e lideranças. A reforma da praça da Igreja Santo Antônio, ponto tradicional do bairro, foi conquistada no OP de 2013/2014 através de uma mobilização popular realizada por movimentos de luta vinculados à Igreja Católica e contaria com um investimento de R\$1,946 milhão. Entretanto, a obra não foi realizada nos oito anos subsequentes, até que se iniciou, em 2020, dentro da proposta de escopo otimizado. O novo projeto foi licitado em conjunto com a reforma de outra praça na região, com o valor total de R\$777.899,00, suprimindo elementos fundamentais da proposta inicial, como a desapropriação de um lote particular localizado entre a igreja e a praça, invadindo e interrompendo os fluxos na segunda.

Apesar da indignação da comunidade do bairro Primeiro de Maio com as modificações propostas para realização da praça, o novo projeto foi aprovado mediante pressão realizada por parte da prefeitura. Modificações substanciais na proposta ou exigência de realização de algo mais próximo do que havia sido conquistado poderiam levar a obra de volta para o “fim da fila” do passivo, o que, em um momento de baixos investimentos, poderia significar ainda mais anos de espera. O processo de reformulação do projeto para o escopo otimizado, ainda que tenha contado com alguns encontros nos quais a população poderia apreciar e opinar sobre a proposta, não teve um caráter verdadeiramente participativo, uma vez que havia apenas a possibilidade de incorporação de pequenas mudanças, como a alocação de lixeiras, enquanto sugestões de modificações substanciais foram vetadas em função do orçamento e/ou tempo de execução da obra¹¹. Liderança da comunidade e delegada da COMFORÇA eleita para o acompanhamento da obra, Maria das Graças Nascimento narrou, em um seminário realizado na Escola de Arquitetura da UFMG em 2020 (e transcrita para o livro *Cartografia do Orçamento Participativo em BH vol.I [Rena et al.; 2022]*), sua frustração com o processo:

O meu sentimento é de indignação. Oito anos já se passaram! Parece que as periferias não fazem parte da cidade. No caso do Bairro Primeiro de Maio, a Praça Santo Antônio é o único lugar de lazer que deveria oferecer aos moradores um ambiente tranquilo e decente para os pais estarem com suas crianças. Mas não passa de um sonho!

Em 2019 fomos surpreendidos com o “escopo otimizado”, ou seja: gastar o mínimo do mínimo. Desfazendo-se tudo que foi aprovado no primeiro maravilhoso projeto que deveria cumprir tudo que constava em todas as planilhas que nos foram entregues ao longo destes oito anos, com valor estipulado para cada obra, incluindo: desapropriação, remoção e indenização. Nesta nova gestão decidiu-se que nada disso seria feito! (Nascimento, 2022, p.47-48).

Em 2021, a Praça Santo Antônio foi vistoriada pelos membros do COMFORÇA pela última vez, e suas obras foram concluídas, sem inauguração oficial por causa das medidas preventivas da pandemia de COVID-19. A praça agora conta com áreas para realização de shows, espaços de convívio, área de recreação infantil e espaços com tratamento paisagístico, que permitem a retomada de atividades culturais, historicamente presentes no bairro. Ainda que quase uma década após sua aprovação e apesar da significativa diminuição dos gastos e perda de parte das conquistas do projeto original, a finalização do projeto simbolizou uma vitória para os moradores, que aguardavam pelos resultados dos esforços de mobilização no OP.

Vale ressaltar que a drástica redução dos valores que o OP enfrentou durante a gestão Kalil não se deu por falta de alternativas de financiamento. Em abril de 2017, a Prefeitura anunciou que estava autorizada pela Câmara Municipal a captar 450 milhões de dólares em empréstimos no mercado financeiro para executar as obras do passivo do OP. Os recursos representariam um valor maior do que 20 vezes aquele investido pela prefeitura no OP entre janeiro de 2017 e junho de 2020. Desde então, a prefeitura não mencionou publicamente mais os empréstimos. Assim, durante a primeira gestão de Kalil, a taxa de investimentos da prefeitura foi significativamente reduzida em comparação aos dois governos anteriores. O total de obras concluídas durante esses quatro anos foi de 124, restando 326 para serem realizadas nas próximas gestões.

Nas eleições municipais de 2020 (que levaram a reeleição do prefeito em primeiro turno), Kalil afirmou em seu programa eleitoral que não iria retomar as rodadas do OP enquanto o passivo não fosse completamente zerado. O candidato declarou que as rodadas eram “festa, e não obra”, e estariam sendo usadas como “ferramenta política”. Portanto, apesar da popularidade do Orçamento Participativo, a nova gestão também não daria espaço para sua retomada e reformulação, e as obras do passivo continuariam a ser realizadas sem grandes margens de negociação por parte da população envolvida.

Em março de 2022, o prefeito se licenciou de seu cargo para disputar o Governo Estadual, levando seu vice, Fuad Noman (PSD), a assumir a gestão da cidade. O Orçamento Participativo permaneceu paralisado, até que a Emenda à Lei Orgânica 35/2022 foi aprovada pela Câmara Municipal, tornando obrigatória a execução dos investimentos aprovados pelo Orçamento Participativo. A proposta foi apresentada pelo vereador Wilsinho da Tabu (Podemos), que esteve vinculado ao OP durante a gestão Lacerda, e determina a destinação de 0,2% da Receita Corrente Líquida do município para atender as obras a partir do ano de 2024. É importante ressaltar que muitos vereadores têm boas articulações com lideranças comunitárias envolvidas com o OP, o que pode ter influenciado o apoio da Câmara à retomada do instrumento, que foi aprovada por unanimidade (mesmo que após seis anos de negligência da casa e o rechaço à proposta anterior da PELO 1/2017). A emenda, contudo, não prevê a forma de funcionamento das rodadas do Orçamento Participativo ou a previsão de um prazo para execução dos empreendimentos. Dessa forma, os rumos dessa política ainda ficaram sujeitos, em certa medida, às decisões do executivo municipal.

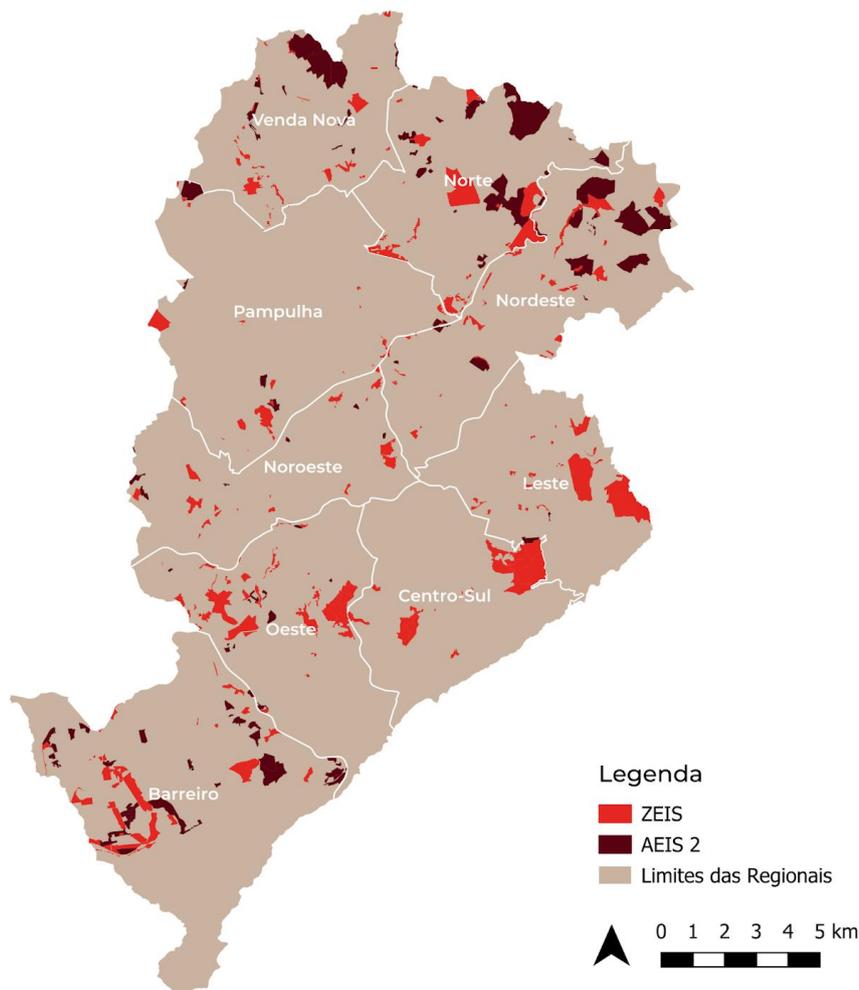
CONDIÇÕES ATUAIS

A retomada oficial do Orçamento Participativo em Belo Horizonte ocorreu a partir do de Março de 2024, quando se deu a cerimônia de abertura da edição 2024/2025, no auditório JK da sede da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. O evento recebeu a presença de algumas figuras políticas, entre elas o prefeito da cidade, Fuad Noman, e o vereador Wilsinho da Tabu, além de lideranças comunitárias das nove regionais, junto a representantes da COMFORÇA e

agentes da Companhia Urbanizadora e de Habitação em Belo Horizonte (URBEL), responsável pelas intervenções de urbanização de vilas e favelas.

Fuad pronunciou-se para reforçar o compromisso de sua gestão em atender as demandas da população mais vulnerável de Belo Horizonte, e prestar esclarecimento a respeito das mais de 100 obras restantes no passivo do OP, que, segundo ele, fariam parte das prioridades do seu mandato. Em seguida, a Gerente de Acompanhamento das Instâncias de Participação Popular, Verônica Sales, apresentou os detalhes da nova edição. O funcionamento do OP de Belo Horizonte foi reformulado, de forma a atender exclusivamente favelas e conjuntos habitacionais (ZEIS), e loteamentos, cooperativas e ocupações organizadas (AEIS 2). Esses assentamentos representam cerca de um quinto da população da cidade e cobrem por volta de 7% de sua extensão territorial, e poderão participar das disputas do OP inscrevendo obras que se encaixam no tema de infraestrutura, como, por exemplo, a urbanização de ruas e obras de acessibilidade.

Figura 7:



Nota: ZEIS e AEIS 2 distribuídas nas regionais de Belo Horizonte.

Fonte: produzido pelos autores com base em dados extraídos do site BHMap. Disponível em: <<https://bhmap.pbh.gov.br/>> . Acesso em 02/12/2024.

Em uma entrevista concedida aos autores, em abril de 2024, Verônica Sales explicou a escolha de incluir as AEIS 2 — que contemplam as Ocupações Urbanas realizadas nos últimos anos na cidade — como participantes da nova edição:

Na gestão do Kalil, o “pessoal” já estava discutindo isso quanto ao Plano Diretor, de reconhecer 118 áreas de interesse especial [...]. Criou-se, então, a oportunidade nessa rodada do OP de incluirmos essas AEIS. Nós só íamos trabalhar [com] as ZEIS, mas já que nós buscamos atender as vulnerabilidades, vamos trazer as AEIS 2, [já que o Orçamento Participativo] é uma porta de entrada [para seus moradores]. Então, a gente organizou a rodada do OP [nessas áreas]. [...] [Nas edições passadas,] nós trabalhávamos com [uma divisão em] 40 territórios [...] e não tinha sentido [distribuir em] 40 territórios com os bairros fora deles, ficaria desorganizado. [...] [Por isso,] nós reaproximamos os territórios das ZEIS e AEIS [e] fizemos 16 grandes encontros. As diretrizes desse OP foram [feitas] exclusivamente para os assentamentos, e buscamos não sair do foco de infraestrutura, porque tem muito lugar que não tem o básico. Nós “voltamos lá atrás”, para 1993 [em alusão ao ano em que o OP teve início]. Então nós vamos [nos comprometer a] fazer praças para quem não tem nem rua? Vamos priorizar a infraestrutura.¹²

O valor total destinado à edição foi de aproximadamente R\$74 milhões, que correspondem a 0,2% da receita corrente líquida municipal referente aos anos de 2025 e 2026, com a admissão de, no máximo, 10 demandas por regional. Para organizar o processo, a prefeitura optou por dividir a cidade em 16 territórios, sendo dois por regional, à exceção das regionais Centro-Sul e Pampulha, que contaram com apenas um território cada. Dessa forma, metade do orçamento foi igualmente distribuído entre os territórios, e metade foi dividida através de uma ponderação pelo tamanho da população das AEIS 2 e ZEIS contidas em cada um.

O montante, contudo, representa uma queda significativa em relação às edições anteriores, que chegaram a discutir mais de R\$400 milhões, considerando-se a correção monetária. Em 2024, caso fossem atendidas 90 demandas — número máximo previsto pela prefeitura — e o orçamento fosse distribuído igualmente entre elas, cada obra contaria com R\$800 mil. Portanto, com o montante destinado para o próximo biênio, se tornaria inviável o acolhimento de demandas de grande porte, como implementação de equipamentos públicos, o que justifica, em parte, a adoção do eixo de infraestrutura como limitante das escolhas dos moradores.

Durante a cerimônia de abertura, algumas lideranças demonstraram preocupação com a divisão dos R\$74 milhões garantidos pela lei do “OP impositivo” (emenda 35/2022 à Lei Orgânica Municipal) entre o passivo do OP e as novas obras aprovadas. Contudo, Verônica esclareceu que o orçamento não será afetado pela execução de obras anteriores, e, portanto, as novas rodadas poderão deliberar a respeito da aplicação de 100% da quantia. Durante a entrevista com os autores, ela explicou em maiores detalhes:

O que o prefeito disse [nas aberturas] é o seguinte: ‘eu vou aportar o recurso que precisar, porque [...] ao final do ano a gente vai saber quais são as obras [escolhidas] e no ano seguinte, a Urbel vai começar a contratar os processos, e são no mínimo seis meses para contratar a

licitação e o projeto'. Então só vai começar a gastar esse dinheiro no segundo semestre [de 2025] e todo ano vai ter o recurso. Estima-se 75 milhões para essa rodada, e a gente tem que priorizar o passivo, a nossa garantia é que todo ano nós vamos ter em torno de 35, 40 milhões para serem gastos. E se for pouco, vamos ter que aportar mais recursos, porque temos que pagar o passivo e temos que começar as obras novas. [...] [Isso] deixa organizado para a próxima gestão caminhar para utilizar esse dinheiro, que só pode ser gasto com a Urbel.¹³

Os pormenores do funcionamento da edição 2024/2025 foram informados nas nove aberturas regionais, que ocorreram entre março e abril do mesmo ano, e contaram com uma presença mais ampla dos habitantes das vilas, favelas e assentamentos. Para participar do evento, cada morador teve de preencher, em um formulário específico do assentamento onde vive, seu nome e número de telefone. Ao final das cerimônias, realizou-se a contagem do número de presentes por assentamento, de forma que, a cada dez pessoas presentes, garantia-se o direito a uma vaga de delegado para seu território de origem. Segundo os dados oferecidos pela Prefeitura de Belo Horizonte, na primeira rodada participaram 2800 moradores provenientes de 166 assentamentos.

Ao final das reuniões, um representante de cada território pôde retirar o Formulário de Solicitação de Demanda, que deveria ser assinado por, no mínimo, vinte moradores e preenchido com até três solicitações, das quais apenas uma seria incorporada aos processos de deliberação (as outras duas são apresentadas como opções, caso a primeira não tenha viabilidade técnica). Esse formulário deve ser enviado no Portal de Serviços da PBH, com o auxílio de um responsável da administração regional, caso seja necessário.

A recepção das comunidades à retomada dos processos do OP foi bastante ambígua, por um lado, demonstrando entusiasmo com a reabertura de um espaço significativo de interlocução com o poder público, por outro, deparando-se com as limitações impostas ao instrumento. Os autores também entrevistaram Robson da Costa, morador da Pedreira Prado Lopes e presidente da associação comunitária, cultural e jornalística "Fala Pedreira", que participa do OP desde sua primeira edição em 1993 e esteve presente na rodada de abertura. Robson comentou:

É positivo ter se transformado em uma lei, [...] parece que uma parte do orçamento municipal vai ser destinada para as obras de Orçamento Participativo. Isso é muito bom, a gente falava isso há 30 anos atrás, que era necessário que [...] isso acontecesse. Só que, a porcentagem, a gente entende que ela é muito pequena, ela está bem aquém da realidade. Se pegarmos essa porcentagem do que é hoje e [compararmos com] o que era na época em que [o OP] parou, há 10 anos atrás, por exemplo, havia muito mais recurso investido na questão das obras.

[...]

Eu não sei se vai acontecer, se a coisa vai decolar como era há 20, 30 anos atrás, na nossa época. Nós chegamos a fazer plenárias e assembleias de Orçamento Participativo, com duas mil pessoas disputando as obras e indo mesmo para a disputa, para os argumentos. [Era] uma questão bem democrática, bem bacana, porque o Orçamento Participativo sempre foi isso também, sempre foi uma escola de formação, de liderança, de [...] boa política, que sempre foi praticada dentro das rodadas. [...] É muita esperança que a gente tem, mas a gente sabe da dificuldade dessa retomada [...]. Mas, eu entendo que é um "trabalho de formiguinha" e que é

um trabalho que precisa ser retomado pelas comunidades, pelas lideranças. Porque é um meio seguro e garantido da gente conseguir mudança e transformação dentro das comunidades, a gente entende que o Orçamento Participativo é uma ferramenta eficaz de mudança e transformação na vida das pessoas mais carentes.¹⁴

A segunda rodada foi realizada em agosto de 2024, quando as lideranças puderam apresentar as demandas inscritas nos formulários para todos os demais participantes de sua regional e decidir quais seguiriam no OP. Isso porque, nos casos em que o limite de 10 propostas de empreendimentos por regional foi superado, foi realizada uma votação para decidir aquelas que continuariam no processo. Os autores estiveram presentes nos eventos realizados na regional Centro-Sul e no Território 1 da regional Norte, nos dias 20 e 21 de agosto de 2024.

Na regional Centro-Sul, o evento aconteceu no Centro de Educação Integral – CEI Imaculada Conceição — e estiveram presentes moradores de oito vilas e favelas, que dispunham de R\$8,6 milhões para realização de suas demandas. Verônica Sales, que também foi a responsável por guiar a segunda rodada, esclareceu que 16 comunidades participaram da abertura regional, 13 inscreveram demandas no formulário e apenas 8 foram aceitas para a segunda rodada. As vilas que participaram do evento foram Acaba-mundo, Barragem Santa Lúcia, Conjunto Santa Maria, Fazendinha, Marçola, Vila Estrela, Vila Nossa Senhora de Aparecida e Vila Santa Rita de Cássia. As demandas correspondiam a intervenções de urbanização de ruas e becos, segundo as diretrizes dos Planos Globais Específicos (PGE) desses territórios. Como o número de vilas e favelas participantes era inferior ao limite estabelecido de 10 demandas por regional, todas foram aprovadas para seguir no processo. A reunião se encerrou com uma nova contagem dos participantes, totalizando 285 pessoas. O número de delegados que participarão do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias (quando delibera-se, finalmente, sobre os recursos destinados para a realização das obras) é o resultado do somatório dos presentes nessa rodada e na anterior, de acordo com os participantes de cada território, obedecendo a supracitada lógica de que 10 presentes dão direito a um delegado.

No Território 1 da regional Norte, o evento se deu na Escola Municipal Hilda Rabello Matta e contou com a participação de 6 assentamentos disputando um montante de R\$3 milhões. Contudo, o máximo de demandas autorizado para esse território foi de 3¹⁵ e, portanto, os assentamentos Biquinhas, Conjunto Providência, Conjunto Zilah Spósito, Mariquinhas, São Tomáz e Vila Nova tiveram de disputar entre si quais propostas iriam adiante. As lideranças expuseram suas demandas, que eram, respectivamente, de: urbanização, remoção e reassentamento de famílias no Beco do Índio (Vila Biquinhas); execução de obras de acessibilidade na Rua Engenheiro Navarro (Conjunto Providência); urbanização da Rua 874 (Conjunto Zilah Spósito); contenção de encosta na Praça do Mariquinhas (Conjunto Mariquinhas); execução de drenagem na Rua São Tiago (Vila São Tomáz) e elaboração do PGE da Vila Nova. Para decidir quais assentamentos prosseguirão no processo, foi realizada uma votação anônima através de cédulas impressas, nas quais todos os participantes da reunião deveriam escolher três assentamentos para ter sua demanda aprovada. Após a contagem,

Verônica anunciou o número de presentes, 115 pessoas, e os assentamentos vitoriosos: Conjunto Providência, Conjunto Zilah Spósito e Vila Nova.

A segunda rodada foi concluída com 3031 presentes, que totalizam 5808 participações na edição 24/25, até o momento. O valor é significativamente inferior ao da primeira edição do Orçamento Participativo de Belo Horizonte (que contabilizava a menor participação da série histórica, até o momento), realizada em 1994, que contou com 15 mil participações. Na presente edição, o número de assentamentos que participaram da primeira rodada foi de 166, caindo para 99 na segunda rodada. Os autores questionaram Verônica Sales sobre a razão que levou a essa queda e a Gerente das Instâncias de Participação Popular afirmou que alguns assentamentos apresentaram demandas fora das diretrizes e foram desclassificados, enquanto outros desistiram ao longo do processo.

Após um hiato de dois meses, reservado para o período eleitoral, o OP 2024/2025 seguiu através dos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, realizados entre os meses de novembro e dezembro de 2024 — portanto, em andamento no momento de escrita deste artigo e logo após a reeleição do prefeito Fuad em segundo turno —. Nesse momento, os delegados têm a oportunidade de defender as demandas que foram aprovadas na segunda rodada, e votar em quais delas serão contempladas pelo orçamento previsto. Os autores estiveram presentes no Fórum Regional do Barreiro que ocorreu no dia 21 de novembro, e no Fórum Regional da Norte, no dia 28 de novembro.

Os Fóruns foram marcados pelo anúncio, por parte da prefeitura, de que o valor destinado a essa edição do OP foi acrescido em R\$35 milhões, visando atender um número maior de demandas. Assim, o orçamento passou de, aproximadamente, R\$73 milhões para R\$108 milhões, em uma perspectiva muito positiva para os delegados, que terão maiores chances de ver suas obras executadas. É válido pontuar que a decisão ocorreu após a reeleição de Fuad Noman, e aponta uma possível pretensão do prefeito de criar vínculos com o Orçamento Participativo de Belo Horizonte e com as lideranças das vilas, favelas e assentamentos.

Além disso, nos Fóruns Regionais, vídeos gravados pela Prefeitura de Belo Horizonte junto a um delegado de cada assentamento participante são exibidos em um telão, sucedidos por uma fala curta do representante, em defesa de sua proposta. Na sequência, são realizadas as votações dos delegados por meio de cédulas, e a divulgação do resultado final de quais obras serão contempladas pelos recursos do OP. Ao final dos fóruns, a equipe da prefeitura ainda comunica que os delegados participantes do Fórum Regional são convidados a se tornarem os integrantes da COMFORÇA que fiscalizam as obras da edição 24/25. O OP será concluído com o Fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias, ainda sem data marcada, em que os delegados entregam ao prefeito o plano de empreendimentos eleitos — o documento que contém as demandas aprovadas e o valor previsto a cada uma delas, e formaliza um acordo da Prefeitura em executar todas elas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada do Orçamento Participativo de Belo Horizonte tem se mostrado um processo bastante ambíguo. Por um lado, o OP 2024/2025 recupera a principal característica do instrumento belo-horizontino: sua ênfase na urbanização de vilas e favelas e na destinação de recursos de investimento para as áreas mais carentes da cidade. Ressalta-se a situação de grande precariedade de muitos dos territórios participantes da nova edição, que têm apresentado demandas de obras urgentes, como contenção de encostas em áreas de risco (caso do Jardim Felicidade, na regional Norte), urbanização em ruas onde o esgoto corre a céu aberto (caso do Conjunto Zilah Spósito, também na regional Norte) e planos de urbanização para comunidades com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana instalada (casos da Vila Nova e Ocupação Esperança, ambas também na Norte).

Nesse aspecto, deve-se destacar também a inclusão das AEIS 2 no processo participativo, zoneamento que contempla as numerosas ocupações horizontais realizadas na cidade na última década. É relevante observar como a predominância dessas ocupações foram organizadas por movimentos de moradia que, descontentes com os rumos da política habitacional da prefeitura (sobretudo no período que coincide com o declínio e descontinuidade do OP — 2009-2016), apostaram na ação direta como meio de garantir moradia para a população carente da cidade gerando, contudo, uma série de novos assentamentos sem condições mínimas de urbanização. Como destacado por Verônica Sales na entrevista citada anteriormente¹⁶, o atual processo do OP tem remetido ao início dessa política, na década de 1990, quando comunidades em situação de grande precariedade recorreram ao instrumento para acessar recursos de investimento. Assim, a retomada do OP tem servido como uma “porta de entrada” para que esse novos assentamentos acessem recursos e políticas públicas de urbanização, ainda que de forma limitada e insuficiente.

Por outro lado, os recursos disponibilizados nesta rodada são bastante reduzidos quando comparados à série histórica (mesmo com a ampliação anunciada nos Fóruns Regionais). Em todas as rodadas frequentadas pelos autores, ficou evidente a desproporcionalidade dos recursos disponíveis com relação às urgentes demandas levantadas pelas comunidades — isso, considerando-se apenas as demandas de infraestrutura pleiteadas pelos assentamentos que se fizeram presentes, sem levar em consideração outras demandas por equipamentos, ou ainda, de territórios que não se organizaram para participar ou não estão contemplados nos zoneamentos incluídos nesse OP. Nesse aspecto, ressalta-se ainda a não participação ou desistência de uma série de comunidades, como foi o caso da Vila Primeiro de Maio, na regional Norte, que, a despeito de ter um PGE não executado, com uma série de obras necessárias (sobretudo no que se refere a urbanização e reassentamento de becos e moradias em áreas de alagamento), não se fez representada em nenhuma das rodadas do instrumento.

Esse elemento traz à tona outro aspecto percebido nessa edição: a dificuldade de mobilização das comunidades e o número reduzido de participações com relação à série histórica. A

despeito do caráter cívico e politizante ainda contido nas novas rodadas — momento no qual a população se faz ouvida pelo poder público, conhece e reconhece os problemas das comunidades vizinhas e se articula politicamente com elas —, a mobilização de participantes tem representado um grande entrave. Mesmo levando em conta que essa edição cobre uma área da cidade reduzida e ocupada por apenas um quinto da população, os números de participantes são muito inferiores aos OPs anteriores e, principalmente, compostos por um público envelhecido. Ao menos nas reuniões frequentadas pelos autores, ficou evidente que a predominância das participações é de lideranças antigas dos territórios que já estiveram em OPs anteriores. Novamente, têm destaque o caso das AEIS 2, que têm levado lideranças novas às plenárias, que trazem consigo um grau de consciência e senso crítico a respeito de seus territórios muito elevado, possivelmente, por se tratarem de moradores e moradoras de ocupações organizadas por movimentos sociais, onde existe um processo de formação política.

Salta aos olhos como os procedimentos participativos se mantêm praticamente inalterados em relação aos OPs que ocorreram na cidade há mais de uma década, sem que tenham sido incorporados mecanismos capazes de mobilizar novos participantes, como uma interface digital ou campanhas de divulgação, por exemplo. Ressalta-se, ainda, a grande sobrecarga que enfrenta a equipe de apenas quatro técnicos da prefeitura responsáveis pelo OP que, a despeito de seus esforços em promover o processo, não têm condições de ampliá-lo e mobilizar novos participantes em territórios em que o OP não se faz presente há bastante tempo. Fica latente, nesse sentido, o desafio do instrumento em superar as barreiras da mobilização e se integrar a novas dinâmicas de sociabilidade e organização social.

Assim, no que se refere ao poder público, a administração municipal parece apresentar uma postura ambivalente em relação ao OP. Por um lado, retomando os investimentos e abrindo um (pequeno) espaço para a volta de um processo de inversão de prioridades de investimento em direção às periferias. Por outro, sem demonstrar grande prioridade política em relação ao instrumento, o que se reflete pela reduzida equipe técnica dedicada ao processo e pela falta de inovações procedimentais, ao menos por enquanto. Ao mesmo tempo, percebe-se uma relação complexa do OP com o legislativo municipal. Como demonstrado, a retomada do instrumento apenas foi possível em razão da aprovação de uma emenda à Lei Orgânica Municipal (35/2022) por iniciativa da Câmara Municipal e que, além disso, garantiu um percentual de recursos (0,2% da Receita Corrente Líquida) que anteriormente fazia parte do montante das Emendas Impositivas dos vereadores e vereadoras. Ainda assim, a mesma Câmara Municipal interditou por cinco anos o avanço de projetos que poderiam viabilizar a retomada do OP, tendo pautado e aprovado a emenda do “OP Impositivo” apenas no final do mandato de 2020 - 2024, portanto, em um momento quase coincidente com o período eleitoral.

Ao que tudo indica, a retomada do OPBH representa uma vitória da luta por inversão de prioridades de investimento e do aprofundamento democrático local, sendo, contudo, um

processo que ainda se encontra em disputa. Os significados e efeitos da retomada do instrumento são, no momento, pouco claros para a administração municipal, para o legislativo, para as comunidades organizadas e para o movimento popular. Nesse sentido, abre-se uma importante agenda para pesquisas e mobilizações futuras: acompanhar o desenrolar desta e das próximas edições do OP, fiscalizar o cumprimento dos compromissos firmados pela administração e, especialmente, pressionar, junto às comunidades, a ampliação e o fortalecimento do instrumento.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Thêmis A.; SANTOS, Mariana R. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana In: CARDOSO, Adauto L; DENALDI, Rosana (Orgs.). **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. 1 ed - Rio de Janeiro, Letra Capital, 2018. p.139-163.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da frente BH popular 1993 / 1996. **Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, Instituto de Geociências da UFMG, 2005.

BEZERRA, Carla. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In: **41º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 2017, Caxambu. Anais dos Trabalhos. ANPOCS, 2017.

BITTAR, Jorge. (org.). **O modo petista de governar**. São Paulo, Teoria e Debate/ Diretório Regional do PTSP, 1992.

BRAGANÇA, Luciana Souza. Do planejamento da circulação ao microplanejamento integrado. **Dissertação de mestrado apresentada ao Núcleo de Pós-graduação da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2005.

CARDOSO, Adauto L.; DENALDI, Rosana. Apresentação. In: CARDOSO, Adauto; DENALDI, Rosana (orgs.) **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Letra capital, 1 ed. Rio de Janeiro, 2018a, p.17-47.

COSTA, Heloisa S. M.; MENDONÇA, Jupira G. O legado do Plambel: novas leituras sobre a metrópole e o direito à terra e à cidade. In: CHIQUITO, Elisângela A.; COSTA, Heloisa S.M.; FERNANDES, Edésio (orgs.). **RMBH 50 anos: história e memória: planejamento metropolitano a partir do Plambel**. Belo Horizonte: Cosmópolis, 2023. p.20-43.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia** 2. Vol. 1. São Paulo: Ed. 34, 2011.

DIAS, Leandro; GONÇALVES, Nilson. O Orçamento Participativo e a cidade como pungência cultural. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol. II**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 235-255.

FEDOZZI, L. J. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Gênese, avanços e limites de uma ideia que 351 se globaliza. **Cidades Comunidades e Territórios**. v. 18, pp. 41-57, 2009.

FORMOSO, Lúcia M. L. Tem uma Vila no meio do caminho: análise da formulação da política de reassentamento para a Vila São José. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Gestão de Cidades, linha de pesquisa Trabalho e Cidade da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2007.

GOHN, Maria da G. **Participação e democracia no Brasil: Da década de 1960 aos impactos pós- -junho de 2013**. Editora Vozes, Petrópolis, 2019.

LOPES, M. S. B.; RENA, N. S. A.; SÁ, A. I. Método Cartográfico Indisciplinar: da topologia à topografia do rizoma. **VIRUS**, São Carlos, n. 19, 2019.

MASCARENHAS, Giselle Oliveira. Outros Canteiros: possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte. **Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós- -Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2022.

NABUCO, Ana L. MACEDO, Ana L.; FERREIRA, Rodrigo N. **A Experiência do Orçamento Participativo Digital em Belo Horizonte: O Uso das Novas Tecnologias no Fortalecimento da Democracia Participativa**. *Informática Pública*, ano 11 (1), Belo Horizonte, 2009, p.139-155.

NABUCO, Ana L.; FERREIRA, Rodrigo N.; ALMEIDA, Maria C.M. Territórios de Gestão Compartilhada na cidade de Belo Horizonte: descrição da metodologia utilizada e perspectivas de uso da nova regionalização. **Anais do 19º Seminário de Diamantina**, Cedeplar, Diamantina - MG, 2012. 0

PATRUS, Pedro. O Orçamento Participativo na Câmara Municipal. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH: vol.I**. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.187-199.

PERES, Ursula D. DIFICULDADES INSTITUCIONAIS E ECONÔMICAS PARA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS. **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 01-20, 2020.

PIRES, Roberto R. C. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos Distributivos sobre a exclusão territorial. In: **X Encontro Nacional da Anpur**, Belo Horizonte, 2003.

PORTO, Henrique D. Cartografia do Orçamento Participativo em Belo Horizonte: reflexões transescalares sobre representação política e territorial. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2024.

PORTO, Henrique D.; SOUZA, Gisela B.; NOBRE, Maíra R. Entre a Igreja Católica e o Terceiro Setor: relações transescalares e a atuação da AVSI em Belo Horizonte. **Indisciplinar**, 6(1), 2020, 394–427

RENA, Natacha; SOUZA, Gisela B.; SÁ, Ana I.; NOBRE, Maíra R. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022a.

RODRIGUES, João V. L. Da “inversão de prioridades” à “PBH Ativos”: Transformações na dinâmica política da administração pública de Belo Horizonte. **Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2023.

SÁ, Ana I.J. A. Participação, Cidadania e Tecnologia no OP Digital de Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.II. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p.80-120.

SAMPAIO, Rafael. Auge, Queda e lições do OPD de Belo Horizonte. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 123-135.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. A Concepção Política do Orçamento Participativo. In: RENA, Natacha et al. (Orgs.). **Cartografia do Orçamento Participativo em BH**: vol.I. Belo Horizonte, MG: Agência de Iniciativas Cidadãs, 2022. p. 58-68

¹ Ver mais em: <<https://opbh.cartografia.org/>>. Acesso em: 02/12/2024.

² Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/governo/orcamento-participativo>>. Acesso em 02/12/2024.

³ Coligação formada por PT, PCdoB, PV, PSB e PCB nas eleições municipais de 1992, em Belo Horizonte.

⁴ Deve-se salientar, contudo, a existência de práticas anteriores, nas gestões municipal e estadual, que já apontavam, ainda que de maneira incipiente, para a adoção da lógica participativa e a incorporação do direito de posse e permanência de populações carentes residentes em assentamentos informais, como foi o caso dos programas estaduais, PLAMBEL e PRODECOM, e municipal, Profavela. (Formoso, 2007; Bedê, 2005; Costa; Mendonça, 2023; Porto *et al.*, 2020).

⁵ Ressalta-se que, para o primeiro OP, os valores foram divulgados em dólares, uma vez que o país encontrava-se ainda em situação de crise inflacionária, adotando os cruzeiros reais como moeda oficial. O Plano Real e a

consequente estabilização monetária viriam apenas no ano seguinte, estabelecendo a paridade entre dólar e real, o que, para efeitos de comparação, possibilita considerarmos que foi investido o equivalente a R\$15,6 milhões nessa edição.

⁶ Para uma explicação detalhada do funcionamento das rodadas, bem como das características de cada edição, ver Porto (2024).

⁷ Para maiores informações sobre o OPH e sobre a produção habitacional em Belo Horizonte no período, ver Mascarenhas (2022), Mascarenhas e Santos (2020) e Bedê (2005).

⁸ As Comissões de Fiscalização do Orçamento (COMFORÇAs) são um grupo de participantes do OP eleitos a cada rodada para acompanhar e fiscalizar a execução das obras eleitas. Ao longo da história do OPBH, as COMFORÇAs cumpriram um papel central na estruturação do processo e mobilização, servindo, em alguma medida, como “braços comunitários” da agenda participativa da prefeitura e interlocutores privilegiados das comunidades com o poder público (Porto, 2024).

⁹ Ressalta-se que os valores concernentes à taxa de investimentos do município apenas puderam ser apurados para a segunda e terceira fases do OP, uma vez que os números do período anterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 10 de 4 de maio de 2000) não permitem a comparação com aqueles posteriores à publicação da lei, de forma que a categoria de “investimentos” não abrangia os mesmos critérios adotados após a legislação.

¹⁰ Ao início de seu primeiro mandato, Kalil esteve filiado ao PHS, tendo se desvinculado do partido e aderido ao PSD pouco tempo depois.

¹¹ Os autores acompanharam algumas das reuniões realizadas com os membros da COMFORÇA no bairro Primeiro de Maio e registraram as negociações em relatórios. A reunião citada no texto foi de entrega do projeto, sendo a última entre COMFORÇA e prefeitura. Os arquitetos da prefeitura apresentaram um material pronto, cabendo aos moradores apenas aceitar o que havia sido proposto. A maioria das modificações propostas pelos moradores foram descartadas, sob a justificativa de que poderiam levar à interrupção do processo. Conforme supracitado, foram aceitas apenas sugestões pontuais e pouco onerosas.

¹² SALES, Verônica.. Entrevista I. [abr. 2024]. Entrevistadores: Henrique Porto, Maíra Nobre e Davi Carneiro. Belo Horizonte, 2024. 1 arquivo.mp3 (52 min.).

¹³ Idem.

¹⁴ COSTA, Robson.. Entrevista II. [abr. 2024]. Entrevistador: Davi Carneiro. Belo Horizonte, 2024. 1 arquivo.mp3.

¹⁵ Conforme supracitado, cada regional tem direito ao envio de 10 propostas, entretanto, a Regional Norte foi dividida em dois territórios, dividindo, também, a possibilidade de empreendimentos a serem pleiteados. Levando em consideração o número de habitantes de cada um desses territórios, foi estipulado que o Território 1 poderia realizar até 3 obras, enquanto o Território 2 poderia pleitear as outras 7.

¹⁶ SALES, Verônica.. Entrevista I. [abr. 2024]. Entrevistadores: Henrique Porto, Maíra Nobre e Davi Carneiro. Belo Horizonte, 2024. 1 arquivo.mp3 (52 min.).