



Organizações & Sociedade

ISSN: 1413-585X

revistaoes@ufba.br

Universidade Federal da Bahia

Brasil

Nez, Héloïse

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E INCLUSÃO SÓCIOPOLÍTICA: AS EXPERIÊNCIAS DE BOBIGNY
(FRANÇA) E BARREIRO (BELO HORIZONTE, BRASIL)

Organizações & Sociedade, vol. 16, núm. 49, abril-junio, 2009, pp. 325-350

Universidade Federal da Bahia

Salvador, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=400638311008>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E INCLUSÃO SÓCIO-POLÍTICA: AS EXPERIÊNCIAS DE BOBIGNY (FRANÇA) E BARREIRO (BELO HORIZONTE, BRASIL)¹

Héloïse Nez *

RESUMO

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

Palavras-chave: Democracia participativa. Governo local. Inclusão social. Inclusão política. Orçamento participativo. França. Brasil.

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND SOCIO-POLITICAL
INCLUSION IN BOBIGNY (FRANCE) AND BARREIRO
(BELO HORIZONTE, BRAZIL)

ABSTRACT

By wondering about the purpose of participatory democracy, a new political phenomenon that has emerged since the 90's in diverse local contexts from Europe to South America, this article proposes an analysis about the link between participation and inclusion from a political and social point of view. The aim of comparing different innovating participatory experiments in France (Bobigny) and in Brazil (Barreiro, Belo Horizonte) is to find out why those so different cities try at the same historical moment to lean on similar principles of local management, and also how the concrete actions may differ or get closer.

Key words: Participatory democracy. Local government. Social inclusion. Political inclusion. Participatory Budget. France. Brazil.

¹ Este artigo apóia-se sobre a tese de mestrado da autora, intitulada "A democracia participativa local: um questionamento da sua dimensão inclusiva a partir das experiências de Bobigny (França) e do Barreiro (Belo Horizonte, Brasil)", realizada no Instituto de Estudos Políticos de Paris, em 2006.

* Doutoranda em Sociologia da Universidade Paris VIII e da Universidade Autônoma de Barcelona.
Endereço: 34 rue du Général Leclerc; 94270 Le Kremlin-Bicêtre/France. E-mail: heloise.nez@no-log.org

Introdução

Este artigo propõe uma reflexão sobre as finalidades da democracia participativa, a partir da comparação de duas experiências locais, na França e no Brasil. Definida como a articulação da democracia representativa com mecanismos de implicação direta dos habitantes na tomada de decisão pública, a democracia participativa é um fenômeno político emergente (FONT, 2001) que desenvolve-se, principalmente, em escala local, nos continentes europeu e americano. Desde os anos 1990, multiplicam-se os dispositivos heterogêneos que procuram associar os cidadãos "ordinários" – nem peritos da técnica, nem profissionais da política – ao debate dos interesses coletivos e à elaboração das políticas públicas. Enquadrando-se na literatura recentemente densa à matéria, a nossa comparação franco-brasileira interroga tanto a dimensão inclusiva da participação, como o sentido político que abrange a democracia participativa na América Latina e na Europa.

Por que razão cidades com horizontes tão diferentes procuram, da mesma forma, apoiar-se em princípios de gestão urbana similares? A que ponto as práticas estabelecidas divergem e convergem? Será que a democracia participativa local dá às populações com baixos rendimentos um acesso à decisão pública? Será que ela constitui um vetor de inclusão social à altura e após a deliberação? Será possível estabelecer uma ligação entre o acesso à decisão e os resultados sociais? Para responder a essas perguntas, apoiamos-nos numa análise comparativa das experiências participativas de Bobigny e Belo Horizonte. A partir de dois estudos de campo, durante oito semanas, em 2006, levamos a cabo em cada cidade cerca de trinta entrevistas semi-diretivas² e efetuamos uma observação direta em reuniões públicas e visitas a bairros. Uma vez apresentado o quadro teórico e metodológico da pesquisa, nosso artigo apoiar-se-á nos discursos acerca da participação e nos dispositivos aplicados, e, em seguida, apresentam-se os resultados em termos de inclusão política e social.

Quadro Teórico e Metodológico de Referência

Uma pesquisa comparativa sobre a dimensão das experiências de democracia participativa na França e no Brasil necesita uma explicitação do quadro teórico de referência e dos procedimentos metodológicos. Como definir os conceitos de democracia participativa e de inclusão política e social? Por que e como fazer uma comparação entre uma cidade francesa e uma cidade brasileira? Em que contextos locais e nacionais inscrevem-se as cidades de Bobigny e Belo Horizonte ?

Democracia participativa e democracia representativa

Desde os anos 1990, multiplicam-se as práticas participativas e deliberativas que apresentam-se como complementos ou alternativas aos processos tradicionais de democracia representativa (BLONDIAUX e SINTOMER, 2002). Essa institucionalização da consulta à população, na escala local, desenvolve-se ao mesmo tempo em contextos políticos, sócio-econômicos e culturais muito diferentes. O conceito de democracia participativa reúne formas distintas de associação dos habitantes aos assuntos públicos locais (BLONDIAUX, 2005a; GOMÀ e FONT, 2001). A emergência de dispositivos heterogêneos têm incentivado, desde um decênio, numerosos estudos por parte de cientistas políticos e sociólogos, na con-

²Todas as citações incluídas neste artigo provêm das nossas entrevistas com responsáveis políticos, técnicos, habitantes, pesquisadores e militantes associativos.

tinuidade das teorias da participação³ e da deliberação⁴. A tendência das novas formas democráticas é a de cruzar as duas dimensões, participativas e deliberativas. No entanto, alguns dispositivos deliberativos não chaman à participação dos habitantes, como os tribunais e Parlamentos, e todos os processos participativos não implicam um intercâmbio de argumentos ao longo de uma discussão pública, como os *referendums* e as sondagens tradicionais (BLONDIAUX, 2005a). A nossa pesquisa considera as práticas institucionalizadas de participação que tenham ou não um caráter deliberativo, ou seja, as instâncias participativas impulsadas pelas autoridades públicas municipais.

Optamos por interrogar a dimensão inclusiva dos processos de democracia participativa, ao questionar a hipótese segundo a qual a inclusão política e social dos cidadãos, ao centro dos discursos sobre democracia participativa, constitue a principal contribuição potencial das práticas participativas. Supõe-se que esses processos são políticamente inclusivos, porque incitam os cidadãos ordinários a participarem da decisão pública e perseguem, geralmente, alguns objetivos de inclusão social. A participação pode, assim, ser definida como "uma prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisivo de algumas políticas públicas" (MILANI, 2005). Este artigo põe em questão a aparente evidência segundo a qual a democracia participativa é sempre inclusiva, ao focalizar a nossa atenção sobre as relações entre democracia participativa, inclusão política e inclusão social. Se a dimensão inclusiva da participação é presente em numerosos trabalhos sobre as práticas participativas, a relação entre inclusão e democracia participativa não foi estudada em si, como foi o caso para o vínculo entre inclusão e democracia. Na sua obra *Inclusion and Democracy*, Young (2000) pretende que a igualdade do voto é só a condição mínima da igualdade política, e define condições suplementares de inclusão política. A autora defende uma concepção da inclusão democrática segundo a qual todas as pessoas afeitadas pela decisão deveriam tomar parte na discussão e no processo de decisão, ao dispor de uma influência igual no debate e na tomada de decisão.

Vários dos trabalhos que multiplicam-se sobre as novas práticas participativas, nomeadamente sobre os Orçamentos Participativos, analisam as questões de participação e de redistribuição, as quais constituem elementos centrais da nossa reflexão em termos de inclusão política e social⁵. Outros autores referem-se a alguns aspectos da inclusão política, como o grau de autonomia dos cidadãos⁶ ou a exclusão de certas categorias da população nos processos participativos⁷. Nos estudos de ciências políticas sobre a democracia deliberativa, uma visão crítica dessas práticas domina (BLONDIAUX, 2005a). Vários trabalhos insistem sobre os limites da discussão, os efeitos de dominação entre os participantes e o papel preponderante dos peritos e dos atores em posição de autoridade. A ausência de articulação entre a deliberação e a decisão seria a norma, enquanto a influência sobre a decisão constituiria a exceção. Alguns autores defendem o argumento do efeito perverso, segundo o qual a deliberação levaria a um reforçamento da exclusão, na medida em que a maioria não participa e os diferentes interlocutores não se encontram em posição de igualdade.

³ A corrente teórica da "democracia participativa" desenvolveu-se nos anos 1970 e 1980, com autores como Pateman (1970) e Barber (1984).

⁴ Na continuidade dos trabalhos de Habermas (1993, 1997), a corrente teórica da "democracia deliberativa" começou a desenvolver-se ao final dos anos 1980 e se afirma, hoje, na filosofia política anglo-saxônica. Num artigo intitulado "O imperativo deliberativo" (2002), Blondiaux e Sintomer mostram o interesse de estas teorias da filosofia política para estudar as novas formas de participação e de deliberação.

⁵ Entre outros: Santos (2002), Navarro (2003), Wampler (2003), Avritzer (2005), Gret e Sintomer (2005).

⁶ Ver nomeadamente a análise de Santos (2002) sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

⁷ Ver a análise de Blondiaux (2000) sobre os conselhos de bairro no distrito 20 de Paris. Nylen (2000) propõe uma reflexão sobre o empowerment dos tradicionais excluídos da decisão, a partir da comparação de dois Orçamentos Participativos no Estado brasileiro de Minas Gerais.

Quanto à dimensão social da inclusão, os efeitos das práticas participativas, em termos de sociabilidade e de redistribuição, são objetos de vários estudos⁸. As análises das experiências europeas focalizem-se mais sobre a questão da criação de laço social, enquanto que os estudos dos Orçamentos Participativos latino-americanos contêm uma reflexão sobre os seus efeitos redistributivos. Sem sempre ser nomeada, a relação entre democracia participativa e inclusão está subjacente a essas reflexões.

Na ótica de analisar as relações entre participação e inclusão, definimos mais precisamente a democracia participativa como um conjunto de práticas políticas que associam o cidadão ordinário à decisão pública, como indivíduo ou membro de uma organização social. Esses mecanismos de participação cidadã na elaboração das políticas públicas distinguem-se do voto, das atividades e das manifestações de rua (FONT, 2001). O processo participativo é decisivo⁹ quando os cidadãos tomam decisões ao largo do processo participativo, de uma maneira direta ou por delegação de representantes cidadãos eleitos. Quando a influência do cidadão na decisão pública é indireta, a decisão final, seja tomada pelos profissionais da política ou peritos da técnica, o processo participativo tem um caráter consultivo. Em função da sua inscrição numa lógica consultiva ou decisiva, as práticas participativas diferem no seu grau de partilha do poder entre os cidadãos participantes e os poderes públicos. A partilha da decisão entre políticos e técnicos, por um lado, e os cidadãos, por outro lado, está no centro de uma definição da democracia participativa como uma partilha do poder. Ao nos inspirarmos na distinção entre “públicos fortes” e “públicos débeis”, como propõe Fraser (2005), determinamos uma “democracia participativa forte” quando as práticas são decisivas e responsáveis pela redistribuição das riquezas, e uma “democracia participativa débil” quando as práticas são consultivas e os resultados sociais baixos. Estimamos que as práticas participativas decisivas são mais inclusivas que as práticas participativas consultivas, porque dão ao cidadão um poder de decisão a partir da sua participação na discussão pública.

Os conceitos de inclusão social e inclusão política

A nossa definição da inclusão política, como o acesso à expressão e à decisão dos cidadãos no espaço público, considera o grau de decisão dos participantes e a importância das questões postas em debate, por um lado, e o público que está incluído, por outro lado. Estimamos que as práticas participativas têm uma dimensão inclusiva quando elas incorporam à formação de escolhas públicas determinantes, nomeadamente orçamentais, indivíduos ou grupos tradicionalmente excluídos da democracia representativa¹⁰. Esta “inclusão dos excluídos” reconhece como principal critério de exclusão política a condição sócio-econômica, caracterizada pelo rendimento e o nível de escolaridade (GAXIE, 1978). A noção de inclu-

⁸ Sobre a produção de sociabilidade, ver o artigo de Biland (2006) sobre o Congresso da cidade de Gennevilliers. A propósito dos Orçamentos Participativos brasileiros, nos referimos às análises de Pires (2003) e Marquetti (2003).

⁹ Utilizamos o adjetivo “decisivo” mais que “deliberativo” porque uma parte da literatura sobre a democracia deliberativa, nomeadamente anglo-saxônica, não considera a relação direta à decisão na definição da deliberação, mas somente o intercâmbio de argumentos numa discussão livre e equitável. Empregamos o termo “decisivo” para qualificar essa relação direta à decisão, e o termo “deliberativo” para evocar o intercâmbio de argumentos ao largo de uma discussão pública, cuja decisão final seja tomada ou não pelos participantes.

¹⁰ Referimos-nos, aqui, às formas tradicionais da representação política (participação nas eleições, nos partidos políticos e nas associações), já que a democracia participativa articula formas de democracia direta e de democracia representativa. Na França, os tradicionais excluídos da democracia representativa são, sobretudo, os que não votam, enquanto que no Brasil são os excluídos da decisão que têm a obrigação de votar, mas cujos interesses não são tomados em conta na elaboração das políticas públicas.

são política exige, por outro lado, alguma autonomia dos participantes: a orientação dos poderes públicos deve ser limitada para que os cidadãos tenham uma real influência sobre a decisão pública. Retomando as expressões de “públicos fortes” e “públicos débeis” de Fraser (2005), consideramos que a inclusão política é forte quando as camadas populares podem decidir, de forma autônoma, as escolhas orçamentais e as orientações estratégicas das políticas públicas. É débil quando a abordagem participativa limita-se a consultar aos cidadãos sobre questões secundárias, com uma possibilidade de expressão no espaço público, mas sem nenhuma autonomia na tomada de decisão.

Nosso objetivo é determinar se essa inclusão política permite lutar contra a exclusão social, definida em termos de desocialização e de decomposição do laço social, por um lado, e de ausência ou de dificuldade de acesso aos recursos públicos, por outro lado. Consideramos uma definição geral da inclusão social como o melhoramento das condições de vida das populações com baixos rendimentos, através de uma redistribuição das riquezas e de um reforço do laço social. A partir dos estudos realizados sobre os resultados sociais dos Orçamentos Participativos brasileiros (MARQUETTI, 2003; PIRES, 2003; WAMPLER, 2003), determinamos os efeitos redistributivos da participação como um melhoramento do acesso das populações carentes aos bens e serviços públicos. Por outro lado, definimos o laço social, ao nos inspirarmos nas análises de Putnam sobre o capital social (2000), como um conjunto de relações de cooperação e solidariedade, fundadas em normas de reciprocidade e de confiança, entre os indivíduos de uma sociedade. Além disso, estimamos que o reforçamento da capacidade de mobilização das populações dominadas é uma ferramenta para reivindicar melhores condições de vida. Então, a inclusão social é forte quando a participação melhora, de uma forma significativa, o acesso das camadas populares aos bens e serviços públicos; é débil, quando não induz redistribuição imediata das riquezas, mas fornece as condições, criando um espaço de sociabilidade e de mobilização social.

Procedimentos metodológicos

Analisamos a dimensão inclusiva da democracia participativa a partir de duas experiências inovadoras, à escala local, na França e no Brasil. Esta escolha de experiências locais e de problemáticas urbanas explica-se pela importância crescente das cidades que, num mundo globalizado, constituem um novo centro de decisão. As políticas de descentralização, na Europa e na América Latina, dão às municipalidades mais poder e responsabilidades na elaboração das políticas públicas. Optamos por comparar uma experiência latinoamericana e uma experiência europeia para compreender porque cidades com horizontes tão diferentes procuram, da mesma maneira, apoiar-se em princípios de gestão urbana similares, e quais são as similitudes e diferenças entre as práticas estabelecidas. Além disso, a realização de uma comparação franco-brasileira nos permite analisar a dimensão inclusiva das políticas participativas a partir de contextos e de práticas contrastantes. O interesse de uma metodologia comparativa é o de pôr em perspectiva feitos sociais que fazem parte das mesmas categorias, mas inserem-se em contextos diferentes; a singularidade de um local aparecendo em contraste com outros locais pertos ou muito distantes (BADIE e HERMET, 1990). Também, a abordagem comparativa permite ultrapassar a análise monográfica preponderante nas pesquisas sobre a participação. Se alguns estudos comparam processos participativos num mesmo país ou continente¹¹, as comparações entre experiências sobre dois continentes são, ainda, muito raras, sobretudo entre uma experiência

¹¹ As comparações entre experiências brasileiras de Orçamento Participativo são relativamente numerosas (entre outros: NYLEN, 2000; SOUZA, 2001; WAMPLER, 2003; AVRITZER, 2005). Na Europa, Sintomer, Herzberg e Röcke (2008) coordenaram um estudo sobre os Orçamentos Participativos europeus.

do Sul e outra do Norte¹², apesar da referência de numerosos autores franceses aos Orçamentos Participativos brasileiros e das tentativas de transposição de experiências latinoamericanas na Europa. Com essa abordagem relativamente nova, trazemos elementos para reflexão sobre o significado político da democracia participativa na Europa e na América Latina.

Para realizar a nossa pesquisa empírica, optamos por colocar como perspectiva duas cidades internacionalmente reconhecidas pelas suas práticas participativas. Bobigny e Belo Horizonte, governadas desde 1993 e 1995 por partidos que fizeram com que a participação fosse uma característica da sua personalidade e que desenvolveram uma grande diversidade de mecanismos participativos. A continuidade dessas experiências participativas permite medir os resultados que dela provêm nestes dez últimos anos. Além disso, tais experiências são relativamente adiantadas nos seus respectivos contextos nacionais. Essa comparação exige uma prévia contextualização, a respeito das diferenças notáveis entre um Estado federativo (Brasil) e outro unitário (França). De forma a estabelecer critérios de comparação entre práticas inscritas em contextos tão diferentes, seguimos uma grade de análise comum que explícita as nossas duas variáveis de comparação – a inclusão política e a inclusão social – e os seus critérios de definição, com perguntas relativas a três níveis de análise: os discursos, as práticas e os resultados (Quadro 1). A construção de indicadores qualitativos e quantitativos permite-nos avaliar a dimensão objetiva da inclusão, e as perguntas colocadas durante as nossas entrevistas, a dimensão subjetiva. A inclusão é objetiva quando o pesquisador pode medir os seus efeitos com indicadores, e é subjetiva quando os cidadãos pensam ter uma influência na decisão e ter obtido resultados com a sua participação. Ao nos basearmos na obra de Granet (2003), a nossa análise não se restringe à dimensão objetiva da inclusão porque é difícil estabelecer um vínculo entre inclusão e participação se os participantes se sentem ainda excluídos das dinâmicas políticas e sociais.

¹² Há algumas análises comparativas entre experiências européias e norte-americanas, e entre Orçamentos Participativos na Europa e na América latina (CABANNES, 2003; ALLEGRETTI e HERZBERG, 2005).

Quadro 1 - Grade de Análise das Experiências

Variável	Critério de Definição	Pergunta (nível de análise)	Indicador ou Pergunta (inclusão objetiva ou subjetiva)
INCLUSÃO POLÍTICA	Acesso autônomo à decisão pública	Quais são os objetivos explícitos e implícitos? (discursos)	Vontade de partilhar o poder com a população: vocabulário utilizado (consulta, co-construção, co-decisão...)
		Qual acesso à decisão permite a metodologia? (práticas)	Vontade de constituir um poder cidadão autônomo ou de controlar a sua ação Carácter decisivo ou consultivo da participação (influência direta ou indireta sobre a decisão pública) Escala de participação: bairro, região, cidade Temas em deliberação: decisões pontuais ou orientações gerais, desafios secundários ou questões orçamentárias
		Qual é a influência dos participantes sobre a decisão? (resultados)	Presença de instâncias que reúnem só os participantes ou presença sistemática de responsáveis políticos Papel dos poderes públicos na organização das reuniões e na orientação das decisões <i>Você pode influir na decisão? Você é autônomo em suas escolhas?</i>
		Quem aponta as políticas participativas? (discursos)	Vontade de incluir na tomada de decisão o máximo ou um número limitado de cidadãos Vontade de fazer participar os cidadãos organizados ou os cidadãos não organizados (habitantes, usuários) Vontade de fazer participar algumas categorias da população em função do seu rendimento (participação popular ou de todos)
	Inclusão dos excluídos	A quem a metodologia favorece a participação? (práticas)	Abertura dos dispositivos participativos ou introdução de um sistema de representação Meios de comunicação (maciços ou confidenciais) Medidas para incentivar a participação de algumas populações
		Quem participa e quem são os ausentes da participação? (resultados)	Número de participantes, proporção da população total, evolução da participação no tempo Perfil dos participantes (idade, gênero, rendimento, nível de escolaridade, implicação política ou associativa) e representatividade (política e estatística) Públicos invisíveis (características e razões da sua ausência) Papel dos cidadãos ativos e das lideranças comunitárias
		Quais são os objetivos sociais? (discursos)	Vontade de reforçar o laço social, nos bairros e entre os bairros, à escala da cidade Procura do consenso ou da expressão das reivindicações / dos conflitos sociais
		A metodologia participativa aponta para criar laços sociais? (práticas)	Forma da participação: organização de reuniões, de fóruns e de visitas ou participação virtual Organização de eventos festivos Processos participativos que se apoiam ou não sobre as estruturas sociais existentes
	Sociabilidades e mobilização social	Qual é o impacto sobre as relações e a mobilização social? (resultados)	Estímulo à mobilização pela intervenção dos poderes públicos ao longo dos processos participativos Dinamização da vida associativa local, transformação das associações existentes

Contextualização das experiências

Bobigny é uma cidade média aos arredores de Paris, e Barreiro, uma região da capital de Belo Horizonte, a quarta metrópole brasileira. As diferenças de escala entre as duas cidades – 45 000 balbinenses e 2,3 milhões de belohorizontinos – levaram-nos a focalizar a nossa análise numa região da cidade brasileira. Com uma população de 300 000 habitantes, a região industrial e periférica de Barreiro conheceu uma forte expansão nos anos 1965-1985, quando os imigrantes em situação precária vieram do interior do Estado reforçar as camadas de uma população operária. Lar de implantação do Partido dos Trabalhistas (PT), em Belo Horizonte, a sua população é de um ponto de vista social, mais homogênea do que várias regiões da cidade, e aproxima-se do perfil sócio-econômico de Bobigny. A capital do departamento da Seine-Saint-Denis, um dos departamentos franceses mais pobres, se desenvolveu nos anos 1950 e 1960, acolhendo populações que tinham sido expulsas de Paris devido à pressão imobiliária e imigrantes oriundos, principalmente, da África do Norte. Governada por comunistas desde 1920, essa cidade operária da antiga “banlieue rouge” (arredores vermelhos) de Paris ainda continua a constituir um dos principais bastiões do Partido Comunista Francês (PCF). Com 59% de alojamentos sociais, Bobigny reúne hoje populações oriundas da antiga classe operária – as “classes medias inferiores” – e imigrantes de diversas origens, particularmente afetados pela precariedade sócio-econômica.

As duas cidades inscrevem-se em contextos nacionais muito diferentes, começando pela sua tradição democrática e organização do Estado: a França é uma antiga democracia centralizadora e republicana, quando o Estado federal brasileiro só conheceu o regresso da democracia ultimamente, no final da ditadura militar (1964-1984). Contudo, um “princípio participativo” impôs-se nestes dois países nos quinze últimos anos (MILANI, 2005). No Brasil, a emergência de experiências participativas está relacionada com a mutação da vida associativa, quando do processo de democratização e de uma legislação que, desde a Constituição de 1988, reforçou o poder das prefeituras e reconheceu o direito de participação dos cidadãos (AVRITZER, 2005). Na França, se o movimento de descentralização estabelecido a partir das leis de 1982 deu maior poder de decisão às autoridades locais, a legislação acerca da participação dos habitantes nas políticas públicas só se desenvolveu no início dos anos 1990. A crise das formas tradicionais de representação política é expressa, principalmente, através da abstenção e a não inscrição nas listas eleitorais. No Brasil, onde o voto é obrigatório, o acesso à decisão permanece desigual. Presidido desde 2001 por um antigo dirigente sindical, o Estado brasileiro foi durante muito tempo monopolizado pela elite econômica, daí a marginalização política e social das camadas populares. Apesar da dualização crescente da sociedade francesa e as diferenças territoriais de acesso aos serviços públicos, que fazem da Seine-Saint-Denis um departamento rejeitado do ponto de vista social, a exclusão social na França não tem grandes semelhanças com a de um dos países mais desiguais do planeta¹³. Menos desigual do que outras cidades brasileiras, Belo Horizonte apresenta grandes disparidades de rendimentos entre os habitantes dos bairros mais ricos e os das vilas e favelas¹⁴.

¹³ Em 2005, o índice de desenvolvimento humano (IDH) da França (0,952) é bem mais elevado do que o brasileiro (0,800) e o coeficiente de Gini do Brasil (0,570) confirma uma estrutura social muito mais desigual do que na França (0,327) (UNDP, 2007).

¹⁴ Em Belo Horizonte, 10% dos habitantes mais ricos possuem mais de 50% das receitas, segundo as cifras de 2005 do Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Segundo Pires (2003), 180 vilas e favelas na cidade reagrupam mais de 20% da população.

A Democracia Participativa: dos discursos às práticas

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

Os atores e seus discursos

Nas duas cidades estudadas, a democracia participativa faz parte do projeto político de um partido estabelecido no âmbito municipal. As experiências seguem uma lógica *top-down*, provendo a iniciativa da vontade política dos eleitos e não de uma reivindicação do movimento social, o qual, no caso brasileiro, detém, contudo, um papel importante no Orçamento Participativo. Em Belo Horizonte, a abordagem participativa foi lançada em 1993 pelo “governo democrático popular”, uma aliança municipal de centro-esquerda dirigida pelo PT. Em Bobigny, foi a chegada de Bernard Birsinger à presidência do executivo municipal que iniciou o princípio da democracia participativa, com os “Falemos abertamente” (reuniões para aproximar os eleitos do público), em 1995, seguido do Congresso da cidade em 1998. O permanecimento ao poder das equipes municipais levadas a cabo pelo PT em Belo Horizonte e o PCF em Bobigny assegura, desde então, a continuidade das experiências. Uma vez que os eleitos o aprovem, este projeto partidário encontrou apoio da população, em alguns habitantes de Bobigny e no movimento associativo em Belo Horizonte. Na cidade francesa, cerca de cinquenta habitantes serviram de apoio para a dinâmica participativa, sem que as associações desempenhassem um papel fundamental. Os atores da vida associativa estão implicados no processo participativo, mas a título individual. Em Belo Horizonte, se o Orçamento Participativo não foi uma iniciativa popular, estabeleceu, desde o início, as suas bases no movimento social. As lideranças comunitárias, na maioria das vezes membros de associações comunitárias que foram multiplicando-se nos anos de 1980 (AVRITZER, 2002), implicam-se ativamente no processo participativo.

Aplicando os próprios termos de Font¹⁵, longe do “discurso apolítico” centralizado na modernização da gestão local, os eleitos balbinenses e belohorizontinos defendem um “discurso ideológico” que torna a participação prioritária num projeto político: *A nossa finalidade política é acompanhar e construir uma mudança de sociedade*, segundo o secretário da seção local do PCF. Os responsáveis políticos definem a democracia participativa como *uma outra forma de fazer política*, caracterizada por uma partilha do poder entre os seus detentores tradicionais e a população. “Ouvir”, “informar”, “co-decidir”, “co-construir”, eis alguns termos comuns que definem a democracia participativa como uma partilha do poder.

Para o prefeito de Bobigny, *A democracia participativa, no fundo, é a partilha do poder, dos saberes e das riquezas*. No Brasil, essa partilha do poder significa uma partilha das decisões orçamentais, como explica uma vereadora do PT: *A participação vem acompanhada de um poder de fato, do poder de decisão sobre a alocação de recursos (...). Se é questão de definir os recursos, aqui sim você está compartilhando o poder, se você não define o orçamento, se não decide os recursos, a população de fato não decide*. Os discursos balbinenses apresentam menos clareza no significado dado a essa partilha do poder. Quando de uma reunião de preparação do Congresso da cidade de 2006, Bernard Birsinger explica que *a participação dos habitantes ajudou-nos a tomar decisões, construir decisões juntos*. A “co-construção” tem um significado menos forte na França do que no Brasil: os habitantes de Bobigny

¹⁵ Intervenção ao 3º seminário sobre Orçamentos Participativos, Córdoba, 27.06.2006.

têm direito de participar da discussão acerca de escolhas públicas, enquanto que os cidadãos brasileiros têm o poder de decidir a alocação de uma parte dos recursos orçamentais.

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

No Brasil, os eleitos querem integrar na elaboração das políticas públicas os excluídos da decisão, que são obrigados a votar, mas cujos interesses não são contabilizados. O objetivo é fazer participar as classes populares e atribuir-lhes um direito direto sobre a decisão, de modo a operar uma *inversão das prioridades*. Eis a razão pela qual os eleitos brasileiros reivindicam uma *participação popular*, enquanto os balbinenses defendem uma *participação aberta a todos*. O Orçamento Participativo pretende antes de mais nada dar uma resposta às reivindicações sociais da população com rendimentos baixos, ao inverter a lógica tradicional das políticas públicas. Esse objetivo de inclusão social está relacionado com a inclusão política, porque o acesso ao processo decisivo, tradicionalmente, é reservado a uma elite econômica. Eis a razão pela qual a segunda palavra de ordem relativa aos Orçamentos Participativos é a de “democratizar radicalmente a democracia” (GENRO e SOUZA, 1998, p. 21).

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

As práticas participativas em Bobigny

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

O primeiro Congresso da cidade criou o Observatório dos Compromissos (ODE) e os Comitês de Iniciativas Cidadãs (CIC), dois dos principais canais participativos à escala da cidade e do bairro. A criação do serviço “vida dos bairros e cidadania” no seio da administração municipal favoreceu um apoio logístico no projeto participativo, ao criar seis postos de trabalho de encarregados da missão. Outras práticas emergiram dos Congressos: um semanário da cidade (“Bonjour Bobigny”), cadernos de reclamações direcionados aos habitantes em locais públicos, a Casa dos Projetos para visualizar os projetos urbanos, uma “UniversCité” no âmbito de ascender aos saberes, Seminários Orçamentários que explicam o orçamento municipal aos habitantes, um Conselho Municipal das Crianças, um Conselho Local da Juventude e Fóruns Municipais Temáticos. Outras instâncias foram criadas em paralelo do Congresso, como as visitas de ruas ou de bairros, a Gestão Urbana de Proximidade (GUP), o Orçamento Participativo do Organismo Público dos alojamentos sociais e a “UniversCité” popular. Algumas ferramentas já não funcionam, outras são secundárias. Daí a necessidade de fazer um balanço das principais ferramentas participativas de atualidade, em 2006.

A escala do bairro, as duas formas de encontros frequentes distinguem-se através do seu território de ação e tema. Os catorze bairros dos PF são bairros históricos, enquanto que os seis territórios dos CIC agrupam pequenos bairros de diferentes condições sociais, para quebrar a lógica de isolamento das “cités”. As reuniões PF abordam as questões do quotidiano do bairro uma a duas vezes por ano. Esse confronto entre eleitos e habitantes, articulação baseada em perguntas-respostas, permite aos cidadãos entrar num diálogo livre com a prefeitura, sobre as questões que os preocupam. Os CIC estão direcionados ao debate e à ação, sendo o objetivo reunir várias vezes ao ano habitantes para levar a cabo projetos em comum, à escala do bairro ou da cidade. Similar aos tradicionais conselhos de bairro franceses – tornados obrigatórios nas cidades de mais de 80 000 habitantes pela lei de 2002, acerca da democracia de proximidade –, a sua lógica de projeto é fragilizada devido a uma confusão dos habitantes entre os CIC e os PF. À margem dessas principais ferramentas de participação territorializada, a GUP tem por objetivo comentar os problemas de propriedade urbana num bairro e os Seminários Urbanos têm lugar de três em três semanas nas cidades, sensibilizadas pelos novos ordenamentos urbanos. Ao recorrer a uma participação pontual dos habitantes para abordar perguntas muito concretas sobre o ambiente, tais ferramentas seguem uma lógica informativa descendente.

À escala da cidade, as principais ferramentas estão relacionadas ao processo do Congresso da cidade, um grande fórum municipal que tem por objetivo mobilizar a população à volta de um novo projeto urbano. Abrangendo inúmeras manifestações durante vários meses, constitui um tempo de debate entre a população e os eleitos sobre perguntas estratégicas relacionadas ao futuro da cidade. O evento, cuja organização é confiada à agência de comunicação Campana Eleb, inicia-se através da realização de um filme que apresenta um diagnóstico dos

habitantes sobre o presente e o futuro da sua cidade. Os debates são, depois, organizados à volta de diferentes sequências temáticas e encaminhados aos compromissos por parte da prefeitura. Os compromissos do 1º Congresso foram o resultado de onze meses de consulta e mobilização da população¹⁶. As duas seguintes edições organizaram-se a partir de um modelo similar: a prefeitura determinou compromissos a partir das reuniões de bairro e das comissões temáticas, e o ODE – um observatório independente da prefeitura composto por habitantes voluntários que se reúnem frequentemente para controlar os compromissos dos políticos – publica o seu relatório antes do Congresso seguinte. O 2º Congresso, focado no projeto urbano, foi precedido de uma “consultação”, durante a qual cada habitante da cidade era solicitado a dar a sua opinião acerca do projeto urbano. Frente à saturação da fórmula em 2002, a organização mudou em 2004: para além da criação do Comitê de animação do Congresso da cidade que pretende integrar habitantes voluntários na preparação do encontro, as conversas organizaram-se à volta de Fóruns temáticos que têm a vocação de prolongar o debate. Um momento final mais festivo permitiu ao prefeito propor pistas de ação no seu discurso.

As práticas participativas em Belo Horizonte

Na capital de Minas Gerais, encontram-se dois principais tipos de ferramentas participativas – os Conselhos Municipais e os Orçamentos Participativos – que têm várias modalidades.

Mais de trinta Conselhos Municipais são impostos pela legislação federal ou são o resultado de uma vontade política local. Os Conselhos Municipais vinculados às políticas urbanas ou sociais, de carácter decisivo ou consultivo, são paritários, entre representantes da prefeitura e da população. Em 1999, a prefeitura organizou a primeira Conferência da cidade, então chamada “Orçamento Participativo da Cidade”, que pretendia definir as prioridades das políticas públicas para os anos seguintes. Foi eleito um Conselho da Cidade para debater e decidir todos os gastos não incluídos no Orçamento Participativo. Frente ao insucesso desta abertura do debate orçamental, o mandato do Conselho da Cidade foi reformulado, quando da segunda Conferência da Cidade, em 2002, e orientado na formação das lideranças comunitárias. Daí, a criação de uma Escola da Participação. O segundo tipo de ferramenta participativa, o Orçamento Participativo (OP), define-se como “uma prática local de deliberação e de decisão públicas sobre as perguntas orçamentais” (AVRITZER, 2005, p. 232). Em Belo Horizonte, permite à população decidir uma parte dos investimentos municipais e tem três modalidades: o OP regional diz respeito à realização de obras em cada região da cidade, o OP digital está relacionado com as obras que estruturam à escala da cidade e o OP habitação (OPH) trata da construção de novos alojamentos sociais. A mais antiga modalidade é o OP regional, mais conhecido por “Orçamento Participativo”, sem indicar a sua dimensão territorial. Iniciado em 1993 para os investimentos do ano seguinte, constitui, ainda, o principal canal participativo da cidade, definindo as obras de infraestrutura, de equipamentos sociais e de urbanização das vilas e favelas.

Embora o Orçamento Participativo tenha conhecido várias remodelações, o ciclo de participação mantém praticamente a mesma estrutura inicial, articulada em torno de três etapas principais: as Assembléias Regionais, as Caravanas de Prioridades e o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias. De dois em dois anos, a prefeitura e as lideranças comunitárias convocam os cidadãos, quando da

¹⁶ Reuniões nos bairros e reuniões das categorias, sondagens enviadas a todos os habitantes e sondagem representativa, realização de um Congresso do pessoal de forma interna e constituição de seis comissões sobre os temas que provêm das demandas dos habitantes. No último dia, os eleitos tomaram 136 compromissos.

abertura municipal oficial do Orçamento Participativo e as duas rodadas das Assembleias nas regiões. Durante a 1^a rodada das Assembleias, a prefeitura faz um balanço sobre as obras realizadas, expõe o recurso disponível e a metodologia, e entrega ao representante de cada bairro um formulário próprio para as reivindicações de obras. As lideranças comunitárias comprometem-se em reunir a população do seu bairro para escolher a obra prioritária. Os formulários de demandas de obra são assinados, no mínimo, por dez habitantes e entregues aos técnicos da prefeitura os quais analisam a viabilidade da obra, bem como o seu custo. A 2^a rodada de assembleias, realizada por sub-região, pretende efetuar uma pré-seleção de 25 obras para a região e eleger os delegados que votarão os investimentos a serem incluídos no Orçamento Participativo. Os delegados devem participar da Caravana das Prioridades da sua região – uma visita das obras pré-selecionadas na região – para votar no Fórum Regional das Prioridades Orçamentárias. Devem, por norma, criar coligações, a essa altura da participação, mas as alianças entre comunidades têm lugar em reuniões à porta fechada entre lideranças comunitárias. No Fórum Regional, a prefeitura apresenta o custo das 25 obras e os delegados selecionam 14 delas, uma decisão que nenhuma instância poderá modificar. Os representantes das Comissões de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento (Comforças) também são eleitos. O ciclo é encerrado por um Fórum Municipal das Prioridades Orçamentárias, durante o qual o prefeito recebe das Comforças o Plano de obras do OP para os dois anos seguintes. Uma vez que as obras sejam validadas pela Câmara dos Vereadores, as obras são integradas no orçamento da cidade. As Comforças controlam a sua execução, delegada a dois órgãos municipais.

Qual é a coerência dos dispositivos participativos?

A articulação das diferentes ferramentas participativas difere de uma experiência para outra. Se o Congresso da cidade constitui o centro nevrágico da abordagem balbinense, articula-se pouco com outros espaços de participação, nomeadamente às reuniões de bairro. Longe de ter um sistema de participação que integra as diferentes ferramentas, trata-se de uma justaposição de canais que evoluem quase sempre independente do resto da dinâmica participativa. Essa falta de articulação explica, parcialmente, o insucesso do projecto de Orçamento Participativo. Iniciado pelos Seminários Orçamentários, que mais se pareciam com grupos de iniciação na compreensão do orçamento municipal do que uma priorização das demandas de empreendimentos na cidade, o Orçamento Participativo foi elaborado e apresentado em Bobigny como uma ferramenta suplementar, ou seja, como mais um canal participativo, mas sem ligação entre eles. No seu relatório (2006), a associação Democratizar Radicalmente a Democracia (DRD) propõe uma simplificação e articulação do processo participativo a respeito do Orçamento Participativo, mas esta coerência é, por enquanto, mais do âmbito do discurso do que da prática.

Em comparação, a dinâmica belohorizontina está mais integrada. O Orçamento Participativo, elemento-chave do processo de participação, está articulado às outras ferramentas por meios diferentes. As suas diretrizes metodológicas são elaboradas pelos serviços das políticas sociais e urbanas, em acordo prévio com os Conselhos Municipais competentes. O Orçamento Participativo articula-se, também, com o Plano Global Específico (PGE), uma ferramenta de planificação das vilas e favelas, elaborada com os habitantes. O Orçamento Participativo, já relacionado com as políticas urbanas, começa a articular-se com as políticas sociais, com as suas interações com o *BH Cidadania*, um programa de inclusão e de investimentos intersetoriais que impõe uma convergência das políticas municipais nas áreas mais vulneráveis da cidade. Contudo, frente à multiplicação das ferramentas participativas e ao insucesso de algumas delas, à semelhança das Comissões Regionais Populares (CRP), a Prefeitura lançou, em 2002, um debate sobre o projeto “Rede de Participação Popular”, com o objetivo de criar uma melhor articulação dos diferentes instrumentos participativos.

No que se refere à coerência entre as ferramentas e os objetivos adiantados no discurso, constatamos certa adequação entre o que se diz e o que se faz. A multiplicidade e a abertura permanente dos espaços participativos balbinenses respondem à vontade de incluir o máximo de cidadãos no debate público, estimulando uma participação livre e aberta. A organização de momentos festivos encaixa-se perfeitamente com a vontade de juntar a população. Em Belo Horizonte, as diferentes modalidades do Orçamento Participativo correspondem à ambição de uma participação popular, pois dão às camadas da população de baixo rendimento um poder direto de decisão. As duas experiências contêm, contudo, contradições entre a retórica e a prática. Os eleitos balbinenses pretendem incluir os excluídos do voto, mas não reúnem as condições para favorecer a sua implicação. A forma tradicional de reunião tem uma tendência a excluir as camadas da população que querem atingir, como os jovens, os mais precários e os imigrantes, devido ao seu caráter demasiado formal, à disponibilidade do tempo que é necessário e à experiência ou deenvoltura para falar em público que ela exige. Em Belo Horizonte, a complexidade das regras do Orçamento Participativo não as torna comprehensivas para todos os cidadãos implicados. O insucesso da experiência do Conselho da Cidade indica que os tradicionais excluídos da decisão precisam de um mínimo de informação para poderem participar completamente nas escolhas orçamentais. O desfasamento entre as ambições apresentadas e os meios produzidos acerca da questão da partilha do poder, que os eleitos franceses e brasileiros centralizaram nos seus discursos, é evidente em Bobigny. Oscilando nos seus discursos entre a "decisão com" e a "decisão a partir" da palavra cidadã, os responsáveis políticos instalaram medidas cuja definição das modalidades, do decorrer e dos resultados conforta mais o papel do executivo do que implica uma concepção partilhada do poder.

Uma Inclusão Política Diferenciada

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

Qual é o acesso à decisão?

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

Em Belo Horizonte, o Orçamento Participativo dá aos participantes um acesso direto na decisão pública. As escolhas da população, priorizadas e votadas a partir de regras e diretrizes elaboradas pela prefeitura, constituem as decisões finais do processo. No final do ciclo de participação, são os delegados do Orçamento Participativo que entregam ao prefeito da cidade o Plano Regional de Obras do OP. A prefeitura intervém no processo para organizar as reuniões, apresentar os resultados do Orçamento Participativo anterior e definir a metodologia do novo ciclo, mas não tem um papel direto na tomada de decisão. Apenas valida as decisões que resultam da participação dos habitantes. Trata-se de um verdadeiro

processo deliberativo (no sentido que os cidadãos têm um poder de decisão), que se enquadra numa abordagem de "democracia participativa forte". Se os delegados do Orçamento Participativo têm a sensação de exercer uma influência direta na decisão, por meio do voto de prioridades e de delegados, a sua influência só diz respeito à parte do orçamento relacionada com os investimentos locais: *A minha influência consiste em apresentar a minha obra e mostrar à prefeitura porque razão a mesma é importante*, segundo um delegado do Orçamento Participativo no Barreiro. A população apenas decide uma pequena parte do orçamento municipal – cerca de 23% dos recursos em investimentos e 3% do orçamento total. As despesas de funcionamento e as obras estruturantes não são submetidas à decisão dos habitantes, já que a tentativa de falar da totalidade do orçamento e da cidade resultou em um fracasso.

Em comparação, a concepção balbinense é a de uma "democracia participativa débil". Ao oposto de uma real partilha do poder dos eleitos e dos técnicos com os habitantes comprometidos no processo participativo, as práticas se resumem à informação e consulta. Os habitantes podem exprimir-se sobre orientações estratégicas à escala da cidade, mas não têm influência direta nas escolhas orçamentais. Se os eleitos tomam a sua decisão a partir da "palavra" dos habitantes, as decisões são sempre tomadas no seio do Conselho Municipal e do gabinete do prefeito, como reconhece a primeira adjunta do prefeito, encarregada da questão da democracia participativa: *Continuamos a estar na democracia representativa, ou seja, ao fim e ao cabo, são os eleitos que decidem*. Na sua fase preparatória, como no seu decorrer, o Congresso permite aos habitantes informarem-se e exprimirem-se sobre temas que escolheram eventualmente, mas sem atribuir-lhes um poder decisivo. Quando das reuniões preparatórias, o gabinete do prefeito escolhe temáticas a partir das propostas dos habitantes e, ao final do Congresso, o prefeito assume os compromissos decorrentes das discussões públicas. Já que a tomada de decisão não está formalizada em nenhum voto, o executivo municipal pode reter, à vontade, certas propostas e recusar outras, sem mesmo explicar as suas escolhas, numa lógica de "ouvida seletiva", típica dos dispositivos participativos franceses (SINTOMER, HERZBERG e RÖCKE, 2008). Como essa lógica consultiva caracteriza todos os espaços participativos de Bobigny, os participantes têm mais a sensação de validar as ações da prefeitura do que participar da sua elaboração, como se exprime um habitante implicado nos diferentes processos participativos:

No Congresso da Cidade (...) todos podem falar, mas temos, no entanto, o sentimento que as coisas são relativamente formatadas antecipadamente. Nomeadamente, dos compromissos tomados pela prefeitura, alguns vinham autenticamente dos Fóruns do Congresso, mas $\frac{3}{4}$ deles poderiam, talvez, ter sido tomados pela prefeitura apenas no seu programa municipal. E das coisas que provêm realmente da população, fico um pouco perplexo.

O papel do executivo e a autonomia dos cidadãos

Para falar de inclusão política, os cidadãos devem dispor de uma certa autonomia na sua participação. Através do ODE em Bobigny, e das Comforças, em Belo Horizonte, controlam-se as decisões tomadas quando dos processos participativos. Nesses relatórios publicados e distribuídos a todos os balbinenses, o ODE evoca cada compromisso tomado pela prefeitura no final do Congresso e comenta o seu estado de desenvolvimento. Os voluntários do ODE estão habilitados a ouvir os eleitos e técnicos para controlar os compromissos. Facultar aos cidadãos a possibilidade de dar a sua opinião sobre as ações municipais é uma legitimidade para pedir esclarecimentos aos eleitos representa já uma ruptura na tradição republicana francesa, mas a ODE confina-os numa posição de espectadores. Em Belo Horizonte, o papel das Comforças é de assegurar que a realização das obras corresponda às decisões da população. Para além do seguimento da execução das obras, a reunião informal das lideranças comunitárias simboliza a autonomia

dos cidadãos organizados do Barreiro. Antes da 2^a rodada das Assembléias Regionais, as lideranças comunitárias que querem negociar reúnem-se para selar acordos determinantes dos resultados do Orçamento Participativo. Sem a presença dos poderes públicos, nem dos simples habitantes, calculam a quantidade de obras que podem ser votadas e formam alianças em função disso. A constituição de um tal contra-poder explica o seu grande sentimento de autonomia, que exprime assim uma delegada do Orçamento Participativo no Barreiro: *A prefeitura não intervém no processo, existe uma autonomia das lideranças comunitárias, que mobiliza o seu bairro, escolhe as obras e acompanha o processo.* O Orçamento Participativo representa, principalmente, uma autonomia acrescida dos habitantes em relação às práticas clientelistas dos eleitos municipais: segundo o presidente de uma associação comunitária de Barreiro, é *um dos melhores instrumentos para obter coisas, sem ter de pedir favores, sem ter de pedir aos vereadores.*

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

Os incluídos e os excluídos da participação

Segundo a maioria dos estudos sobre participação, as experiências participativas só mobilizam uma pequena fatia da população. Os participantes provêm das classes médias nos países europeus, enquanto são os meios populares que se implicam nos Orçamentos Participativos brasileiros (BACQUÉ, REY e SINTOMER, 2005). Os casos de Bobigny e do Barreiro incitam-nos a confirmar a primeira observação, já que os processos apenas mobilizam uma pequena proporção da população, mas revoga a segunda, pois as duas experiências atraem populações com baixos rendimentos. Os processos, pouco mobilizadores, não permitem uma inclusão política maciça. Em Belo Horizonte, o Orçamento Participativo de 2005/2006 atraiu, quando da sua fase mais mobilizadora – a 2^a rodada das Assembléias Regionais – 2,40% da população do Barreiro. A participação nas outras etapas é mais restrita, pois mobilizam, principalmente, as lideranças comunitárias ou porque há um sistema de representação. Em Bobigny, os Fóruns Temáticos do Congresso de 2004 reuniram, em média, 400 pessoas, o que corresponde a 1% da população. Como muitas dessas pessoas participaram de vários Fóruns, esse Congresso mobilizara entre 600 e 1000 pessoas, ou seja entre 1,4 e 2,3% da população balbinense.

De um ponto de vista sócio-econômico, participam, na maioria das vezes, habitantes que dispõem entre dois e cinco salários mínimos, no Barreiro, e "clas-

ses médias inferiores”, em Bobigny, o que assegura uma representação dos interesses dos meios populares. No Brasil, um inquérito levado a cabo quando dos Fóruns Regionais, de 14 a 15 de Dezembro de 2002, permitiu conhecer o perfil dos delegados do Orçamento Participativo de 2003/2004, à escala da cidade e de cada região. O delegado-tipo do Barreiro é um homem entre 41 e 65 anos, que finalizou o ensino fundamental e dispõe de um rendimento familiar entre dois e cinco salários mínimos. A grande maioria dos participantes das Assembléias pertence às camadas pobres e organizadas da população, dispondo de um rendimento baixo e de pouca ou nenhuma educação formal. Em Bobigny, a participação tem também uma grande dimensão popular. Os participantes pertencem, em sua maioria, às frações estáveis das classes populares. Contudo, as frações mais frágeis, nomeadamente os imigrantes, podem conceber a participação como um meio de integração social (BILAND, 2006). Segundo uma coordenadora de bairro, *não são as classes médias que se apoderam da democracia participativa, existe realmente uma participação dos meios populares: no meu bairro, é a “cité de l’Étoile” que participa em maioria, embora nem todos se exprimam; entre as três do setor, a “cité” é a que mais esta em dificuldade.*

Contudo, a democracia participativa tem uma dimensão excludente em termos de públicos, visto que algumas categorias da população não participam do processo; são os mais pobres e os jovens, nos dois casos; os recém chegados, em Bobigny, e as classes médias, no Barreiro. A sua exclusão por auto-seleção dos participantes evidencia a pergunta da representatividade da participação e da legitimidade das decisões tomadas no seio dessas instâncias. Se a participação for popular, os excluídos do sistema sócio-econômico não têm os recursos suficientes para participar. Os mais pobres não têm nem tempo, nem capacidade de se organizarem, encontrando-se nas estratégias de sobrevida, tal como os jovens, que participam pouco dos processos de participação institucionais, porque as prefeituras não podem satisfazer as suas principais demandas, nomeadamente em termos de emprego. Em Bobigny, a ausência dos recém chegados nos processos participativos recorta, em parte, a exclusão pela precariedade, porque os imigrantes que acabam de chegar acumulam as dificuldades da língua e da inserção sócio-econômica. Em Belo Horizonte, as classes médias e mais ricas não se apoderaram do Orçamento Participativo, pois têm outros canais para se organizar e obter o que pretendem.

Os diferentes graus de inclusão no seio dos participantes

Os processos participativos incorporam atores diferentes em cada uma das suas etapas. Se as sessões plenárias do Congresso da Cidade e o Banquete Final são, relativamente, representativos da população balbinense, as reuniões de preparação do Congresso e de seguimento dos compromissos atraem militantes, geralmente, mais idosos, estáveis do ponto de vista econômico e enraizados na cidade. O fenômeno é similar no Barreiro, onde o perfil dos participantes das Assembléias Regionais – mais feminino e que dispõe de um rendimento e de um nível de escolaridade mais baixo – difere do perfil dos delegados do Orçamento Participativo e dos eleitos das Comforças. Logo, alguns momentos participativos são mais inclusivos do que outros. Em Bobigny, embora o papel do Comité de Animação do Congresso e do ODE seja reduzido, os cidadãos que nele participam têm algum poder de influência e de controle no processo participativo, assim como uma visão mais global do processo do que os participantes dos “Falemos abertamente”. Da mesma forma, no Barreiro, ainda que os participantes da 2ª rodada das Assembléias Regionais venham a *preencher o máximo de ônibus*, são as lideranças comunitárias que têm uma visão mais global do processo e uma real influência na decisão. São elas que contribuem para a escolha da obra e dos delegados do seu bairro, participam nos Fóruns das Prioridades Orçamentárias – onde é tomada a decisão final dos investimentos por realizar na região – e controlam a execução das obras. O Congresso da Cidade e o Orçamento Participativo, ao cria-

rem uma profissionalização dos cidadãos mais implicados na dinâmica participativa, representam mais a expressão de uma minoria de militantes da participação do que, propriamente, a população na sua íntegra.

O fato desses "cidadãos profissionais" serem quase sempre militantes políticos e associativos, a inclusão política por meio da participação diz respeito aos cidadãos já incluídos no sistema representativo. No Brasil, as lideranças comunitárias, que detêm o poder decisivo no Orçamento Participativo, costumam presidir a associação local e são, na sua maioria, sócios de um partido político. Embora não consigam sempre obter uma solução às reivindicações do seu bairro, nem dar voz às suas demandas no seio da administração municipal, já estão incluídos na dinâmica da democracia representativa. Ou seja, os delegados do Orçamento Participativo, que não sejam todos lideranças comunitárias e que tenham algum poder de decisão no processo participativo, têm quase sempre outros compromissos políticos e associativos. Segundo o nosso apuramento do inquérito levado a cabo, quando do Orçamento Participativo de 2003/2004, os delegados do Barreiro pertenciam todos a uma associação e quase metade destes estava associada a um partido político. Vamos aqui ao encontro da análise de Nylen (2000) que, a partir de um inquérito junto aos delegados de Belo Horizonte e de Betim, quando do Orçamento Participativo de 1998, contesta a tese do *empowerment* dos setores da população tradicionalmente excluída. As nossas entrevistas realizadas em Bobigny levavam-nos à mesma constatação: os cidadãos mais implicados nas instâncias participativas votam nas eleições, pertencem quase sempre a uma ou várias associações e estão, por vezes, comprometidos políticamente. Um fiel participante acha que *todos os que participaram do Congresso, a maioria são pessoas que têm várias responsabilidades, nomeadamente associativas, ou um sentimento político; já são pessoas enraizadas na sua própria cidade, o que não é fácil numa cidade como Bobigny (...), têm uma veia militante*. Os processos participativos não têm, de qualquer forma, nenhum impacto na taxa de participação nas eleições, tendo a abstenção aumentado em Bobigny entre as eleições municipais de 1995 e as de 2001 (REY, 2005).

Será a Inclusão Social, um Resultado da Participação?

Apesar das diferenças de oportunidade de acesso à decisão dos participantes, as experiências de Bobigny e de Belo Horizonte estimulam a participação das camadas populares da população. Será que essa inclusão política, apesar de limitada e diferenciada, se traduz por resultados sociais? Demonstramos aqui que os dois processos representam uma inclusão social débil, definida em termos de produção de laço social, mas que só o Orçamento Participativo brasileiro é sinônimo de justiça social, através de uma nova distribuição dos recursos públicos, no âmbito da cidade.

A produção de sociabilidades

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

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

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

A impulsão da mobilização social

Concebida como um projeto político que pretende uma transformação social, a democracia participativa procura favorecer a expressão e a organização das reivindicações populares. Em Bobigny e no Barreiro, representaria um espaço de mobilização social quando da participação, mas o seu impacto na organização dos cidadãos continua a ser mais aleatória.

Em Bobigny, onde o objetivo do Congresso é mobilizar a população em volta de um novo projeto da cidade, os encarregados de missão do serviço “vida dos bairros e cidadania” mobilizam os habitantes para que estes se comprometam, benevolentemente, com o espaço participativo. Alimentam redes de participação, ao fidelizar os participantes, tentam, assim, compensar a ausência de divulgação da informação por meios de comunicação mais maciços. No Barreiro, a mobilização é feita por atores-chave do bairro e depois de porta a porta. Com as Assembléias Regionais, meios de divulgação maciços foram empregados, como os letreiros e os carros de som, as chamadas à missa e os anúncios nas escolas. O princípio do

Orçamento Participativo – *participas, ganhas a obra, não participas, não ganhas* – e a capacidade de mobilizar das lideranças comunitárias são centrais para ganhar uma obra. Para além disso, a metodologia do Orçamento Participativo incita fortemente à mobilização dos bairros. Da quantidade de presentes, na 2ª rodada das Assembléias Regionais, depende não só os resultados do voto para a pré-seleção das obras, assim como o número de delegados eleitos para participar do Fórum Regional. Na realidade, os delegados votam para as obras que afinal foram selecionadas: quantos mais forem, mais o bairro está em condição de criar alianças com outros bairros e ganhar a sua obra. Contudo, como o impacto do Orçamento Participativo acerca da mobilização dos habitantes depende, na maioria das vezes, do grau de mobilização existente nesses bairros, os bairros já organizados têm todo o interesse em investir num novo espaço de mobilização social.

Para além da mobilização dos cidadãos, durante o próprio processo, será que a democracia participativa tem um impacto na dinâmica associativa e nas mobilizações sociais? No Barreiro, a maioria das lideranças comunitárias consideram que os habitantes mobilizam-se mais, e o secretário municipal da região aponta para a multiplicação dos campos de mobilização social desde a chegada do Orçamento Participativo: *através dessa participação, os habitantes do bairro são conduzidos a se organizarem para outros interesses também; no que se refere à obra, acabam por ter uma participação mais cidadã*. Ao comparar as cidades de Porto Alegre e de Belo Horizonte, por um lado, e as regiões do Barreiro e do Centro-Sul, por outro, Jesus (2004) descreveu um impacto forte do Orçamento Participativo nas associações comunitárias. A democracia participativa voltou a dinamizar o movimento associativo urbano incitando as associações ao diálogo e à mobilização, e favorecendo a emergência de novos dirigentes. Em Bobigny, é mais difícil medir o impacto do processo do Congresso da Cidade a partir da dinâmica associativa, tendo em conta que as associações apenas participam de forma pontual no processo. Contudo, um dos objetivos dos responsáveis políticos consiste em incitar os habitantes a se mobilizarem e organizarem em torno de reivindicações sociais. Segundo Bernard Birsinger, *continuamos a estar atentos apesar de reivindicarmos que não se pode encontrar soluções para tudo à escala de uma cidade, devido a razões financeiras, razões legais, mas podemos exprimi-lo através de combates*. Eis a razão pela qual o prefeito utiliza espaços de democracia participativa para resolver os problemas do bairro e incitar os habitantes a se mobilizarem. As mensagens transmitidas pelo executivo, durante o processo participativo, criam condições favoráveis a uma mobilização dos habitantes, sem que seja possível medir o impacto dessa dimensão reivindicativa da democracia participativa, a propósito da mobilização social. O apelo à ação implica a autonomização da mobilização social: diretamente impulsuada pela prefeitura, as reivindicações sociais ainda não foram tomadas a partir de modalidades decididas coletivamente.

Resultados da Participação

Será possível atribuir resultados sociais aos processos participativos? Em Bobigny, é impossível avaliar o caráter redistributivo dos compromissos tomados na época do Congresso, já que não são imputáveis à simples participação dos habitantes. Interrogados sobre os resultados da sua participação, os habitantes evocaram-nos alguns resultados visíveis, interrogando-se ao mesmo tempo sobre as finalidades do processo: *aí está o problema, as pessoas pensam "para que servem se nada acontece?"*. Com certeza que, quando os habitantes recusaram um projeto – à semelhança do projeto de requalificação urbana da cité de Grémillon, realizada por arquitetos e depois debatida novamente com os habitantes que a tinham recusado – a sua rejeição é em princípio contabilizada, mas a sua capacidade de proposta é, contudo, limitada. Idéias e propostas concretas surgem diretamente do Congresso da Cidade, mas não existe metodologia suficientemente rigorosa para que as opiniões dos habitantes sejam estritamente tomadas em

conta na decisão. Como o espaço de participação e de discussão é desconectado do espaço de decisão (BLONDIAUX, 2005b), os efeitos da participação permanecem indiretos e submetidos à apreciação do executivo e da administração municipal. Tal como exprime um habitante, a democracia participativa não produz resultado próprio, já que os compromissos que dela resultam permanecem sendo tomados pela Prefeitura: *não podemos saber se um resultado é unicamente devido à democracia participativa, pois não sabemos se o compromisso resulta das propostas do Congresso da Cidade ou do programa do prefeito.* O papel do Observatório dos Compromissos limita-se a avaliar o conteúdo dos compromissos tomados pela prefeitura, sem considerar se resultam efetivamente dos debates públicos.

No Brasil, muitos são os atores que colocam em destaque os resultados sociais do Orçamento Participativo. Um vereador da maioria municipal acha que *fizemos nestes treze últimos anos o que não fizeram as anteriores gestões em sessenta anos.* Para as lideranças comunitárias de Barreiro, os resultados do Orçamento Participativo são concretos: *Em todas as periferias, há agora investimentos. Há dez anos atrás, a nossa favela era completamente diferente. Se existem investimentos hoje, é porque existe o Orçamento Participativo.* O processo permitiu de fato investir nas áreas periféricas, onde os recursos só chegavam em período eleitoral. Esta priorização das áreas desfavorecidas tem um significado particular no contexto brasileiro, assinalado por uma concentração dos recursos nas áreas de rendimentos elevados. As lideranças comunitárias e os militantes do PT acham que as obras realizadas no âmbito do Orçamento Participativo, diretamente imputáveis ao processo de participação popular, não poderiam ter sido realizadas de outra forma: *É porque a decisão da obra vem da população que é possível realizar obras invisíveis em bairros periféricos.* Como as obras realizadas no âmbito do Orçamento Participativo provêm diretamente da participação popular – a prefeitura valida o Plano Regional de Obras do OP votado pelos delegados sem o modificar – e têm poucas hipóteses de suscitar um interesse fora do quadro participativo, podemos avaliar os efeitos redistributivos sem confrontar com o problema da imputabilidade dos resultados. Os melhoramentos das condições de vida designados pelas lideranças comunitárias e confirmados pelas estatísticas (NAHAS et al., 2007) não são o único efeito do Orçamento Participativo. Este último articula-se com outras políticas urbanas e sociais, mas fica, ainda, o principal programa de investimentos numa região periférica, como o de Barreiro.

Os efeitos redistributivos do Orçamento Participativo no Barreiro

Nos Orçamentos Participativos brasileiros, a associação entre uma participação popular no seio das Assembléias Públicas e os critérios de distribuição estabelecidos pela prefeitura a partir de um princípio de justiça social, criam resultados redistributivos positivos (MARQUETTI, 2003; PIRES, 2003).

Enquanto os eleitos balbinenses recusam, na realidade, dar prioridade aos mais carenciados nas suas instâncias participativas, a prefeitura de Belo Horizonte elaborou, com a ajuda de universitários, critérios de distribuição dos recursos apoiando-se numa lógica de discriminação positiva. Avaliada para cada uma das 81 “unidades de planificação” (UP) da cidade, o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) e a Carta de Exclusão Social, concebida a partir do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), orientam a distribuição dos recursos dando prioridade às áreas e às populações mais carenciadas. Elaborado em 1996 para estabelecer prioridades em matéria de investimentos municipais, o IQVU mede a qualidade de vida do local urbano, contabilizando para cada UP a oferta e o acesso aos serviços públicos. O IQVU e a população constituem os critérios de distribuição dos recursos entre as regiões e as sub-regiões de Belo Horizonte: são as regiões mais povoadas e menos favorecidas do IQVU que recebem mais recursos no âmbito do Orçamento Participativo. Elaborado em 2000, o IVS pretende caracterizar a popu-

lação de um local escolhido, a partir de dados relativos à população e aos domicílios. Esse índice permite identificar as áreas da cidade onde a população é mais vulnerável à exclusão social e os aspectos nos quais a população destas áreas é mais excluída. Quando comparadas com outros dados, como idade ou analfabetismo, os valores obtidos formam a Carta da Exclusão Social da cidade. Se o IVS não for utilizado dessa forma na distribuição dos recursos do Orçamento Participativo, a Carta da Exclusão Social permite localizar as áreas mais vulneráveis da cidade, as quais recebem um peso mais elevado quando do voto das obras e dos delegados – cerca de 30% para a região de Barreiro.

Podendo recorrer ao IQVU, Pires (2003) demonstra que o Orçamento Participativo de Belo Horizonte tem efeitos de redistribuição importantes à escala da cidade, pois os investimentos são concentrados nas áreas dotadas dos IQVU mais baixos. Para medir os efeitos redistributivos na região de Barreiro, consideramos quatro indicadores: a percentagem de obras realizadas nas “áreas prioritárias de inclusão social”, a repartição das obras por temática, a evolução das temáticas e a qualidade dos investimentos realizados. Nas últimas edições do Orçamento Participativo, mais de 70% das obras ficaram situadas nas “áreas prioritárias de inclusão social”, quando a população destas áreas representa menos de 10% da população do Barreiro (Tabela 1).

Tabela 1 - Obras do Orçamento Participativo Votadas nas Áreas Prioritárias de Barreiro

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

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

Do ponto de vista temático, mais da metade das obras aprovadas nos Orçamentos Participativos desde 1994 até 2005/2006 são trabalhos de infra-estrutura (39%) ou de urbanização das vilas e favelas (17%). A contabilização das demandas das camadas da população mais carenciadas permitiu às vilas se urbanizarem – a exemplo da Vila Mangueira, que conquistou cinco obras desde o início do Orçamento Participativo, quatro delas de urbanização: com a abertura das ruas, esta vila de “becos” tornou-se um bairro. Outras temáticas emergiram na época dos últimos Orçamentos Participativos, como a cultura, a educação ou o desporto. A exigência das demandas é um indicador de inclusão social visto que a população começa a reivindicar equipamentos sociais quando as demandas básicas de infra-estrutura já foram realizadas, como é o caso no bairro Lindéia: *Pedimos um centro cultural porque as outras demandas já tinham sido aplicadas, porque já se tinha obtido a pavimentação das estradas e dos esgotos.* Afinal, a qualidade das obras realizadas, garantidas pelos encontros entre os habitantes e os técnicos, e depois pelas Comforças, aponta para melhorias das condições de vida que não sejam temporárias, como foi o caso das “obras eleitorais” acordadas pelos vereadores nos bairros pobres.

O Orçamento Participativo representa para a população com baixos rendimentos um instrumento de justiça social. Contudo, as restrições financeiras condicionam o tamanho das obras realizadas e limitam os efeitos do processo em termos de inclusão social. Segundo o secretário municipal da região de Barreiro: *o valor para o Barreiro faz com que realizemos obras que respondam a estes valores; sempre vão subsistir obras mais complexas, que requerem recursos mais importantes.* Uma das críticas da oposição, relacionada com a escassez de recursos, con-

siste no fato de ter de escolher entre obras urgentes: *Entre um "beco" aqui ou ali, entre uma escola ou um centro de saúde, não deveríamos escolher, é preciso fazer os dois.* A concorrência que produz o Orçamento Participativo entre bairros que têm todos as mesmas necessidades financeiras essenciais pode parecer injusta. Por que razão a população da periferia terá de lutar para obter o saneamento de um esgoto em três Orçamentos Participativos, quando são realizados investimentos na área central sem participação da população? Apesar desses efeitos redistributivos, o sistema participativo de Belo Horizonte mantém uma diferença entre os bairros centrais e as áreas periféricas, como sublinha uma habitante de Barreiro: *Dizem que o orçamento participativo é para os pobres. Mas os bairros do centro não precisam do Orçamento Participativo, já têm o orçamento, então não precisam do participativo.*

Conclusão

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

A nossa pesquisa clarifica, por outro lado, as diferenças na dimensão inclusiva da democracia participativa na França e no Brasil. As nossas generalizações devem, contudo, ser relativizadas, visto o caráter inovador das experiências de Bobigny e de Belo Horizonte, nos seus próprios contextos nacionais. A partir da experiência balbinense, consideramos que a participação pode ser, na França, um meio de inserir de novo no debate público cidadãos que se afastaram dele e voltar a introduzir espaços de sociabilidades hoje em crise. Contudo, a dimensão inclusiva da participação permanece limitada, a partir do momento em que o acesso à decisão permanece ainda pouco aberto, através da preservação de uma gestão centralizada e de uma informação descendente: os habitantes têm a possibilidade de influenciar, mas não de decidir, sobre os problemas que os afetam diretamente. Como as escolhas orçamentais não são debatidas, as experiências francesas apenas têm ligeiras influências a propósito da distribuição das riquezas. Um laço pode, assim, ser estabelecido entre o acesso à decisão e a produção de resultados sociais: uma inclusão política carenciada provoca uma inclusão social débil.

A partir da experiência de Belo Horizonte, concluímos que há uma maior dimensão inclusiva da participação brasileira tal como está praticada nos Orçamentos Participativos, os quais permitem às populações socialmente relegadas, certo poder de decisão. Indivíduos e grupos com baixos rendimentos, mas não os mais pobres, ganham uma influência no processo decisivo sobre a alocação de uma percentagem de recursos públicos locais. Através da sua participação ou representação dos seus interesses, por intermédio das lideranças comunitárias, grupos excluídos adquiriram uma influência nas escolhas políticas e um acesso favorecido aos serviços urbanos de base. Apoando-nos na redistribuição visível dos

recursos à escala da cidade, consideramos que, em Belo Horizonte, uma forte inclusão social resulta de uma forte inclusão política, apesar de permanecer simbólica frente às grandes desigualdades sócio-econômicas do Brasil: se o Orçamento Participativo permite uma inversão das prioridades à escala local, tem uma influência débil na lógica fortemente excludente do sistema econômico brasileiro.

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

Referências

- ALLEGRETTI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. *El "retorno de las carabelas": los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amsterdam: Transnational Institute, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002
- AVRITZER, Leonardo. Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique. In Bacqué, Marie-Hélène ; Rey, Henri ; Sintomer, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La Découverte, p. 231-251, 2005.
- BACQUÉ, Marie-Hélène ; REY, Henri ; SINTOMER, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La Découverte, 2005.
- BACQUÉ, Marie-Hélène ; SINTOMER, Yves. L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social. In Neveu, Catherine (dir.). *Espace public et citoyenneté locale*. Paris : L'Harmattan, p. 115-148, 1999.
- BACQUÉ, Marie-Hélène ; SINTOMER, Yves. Affiliations et désaffiliations en banlieue : réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers. *Revue Française de Sociologie*, n° 42, p. 217-249, 2001.
- BADIE, Bertrand ; HERMET, Guy. *Politique comparée*. Paris : PUF, 1990.
- BARBER, Benjamin. *Démocratie forte*. Paris : Desclée de Brouwer, 1984.
- BILAND, Emilie. La "démocratie participative" en "banlieue rouge" : les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique. *Politix*, n° 75, p. 53-74, 2006.
- BLONDIAUX, Loïc. Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique. *Revue Suisse de Science Politique*, vol. 10, n° 4, p. 158-168, 2005a.
- BLONDIAUX, Loïc (2005b). L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes. In: Bacqué, Marie-Hélène ; Rey, Henri ; Sintomer, Yves (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La Découverte, p. 119-135, 2005b.

BLONDIAUX, Loïc. La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris. *Hermès*, n° 26-27, p. 323-338, 2000.

BLONDIAUX, Loïc ; SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, n°57, p. 17-35, 2002.

CABANNES, Yves. Budget participatif et finances locales. Document de base pour le lancement du réseau Urbal n°9. PGU-ALC (UN Habitat) et Mairie de Porto Alegre, 2003.

Démocratiser Radicalement la Démocratie. Budget participatif et transformation de l'administration municipale, Le cas de Bobigny France. Rapport pour le programme Urbal 9, 2006 .

FONT, Joan (dir.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001.

FRASER, Nancy. *Qu'est ce que la justice sociale ? Reconnaissance et redistribution*. Paris : La Découverte, 2005.

GAXIE, Daniel. *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris : Seuil, 1978.

GENRO, Tarso ; SOUZA, Ubiratan de. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Paris : Charles Leopold Mayer, 1998.

GOMÀ, Ricard; FONT, Joan. La democracia local: un mapa de experiencias participativas. In: Font, Joan (dir.). *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, p. 61-76, 2001.

GRANET, Estelle. *Porto Alegre : les voix de la démocratie*. Paris : Syllèphe, 2003.

GRET, Marion ; SINTOMER, Yves. *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris : La Découverte, 2005.

HABERMAS, Jürgen. *L'espace public*. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, Paris : Payot, 1993.

HABERMAS, Jürgen. *Droit et démocratie*, Paris : Gallimard, 1997.

HERZBERG, Carsten; SINTOMER, Yves (2005). Case studies: Bobigny. In: Sintomer Yves, Herzberg Carsten; Röcke Anja (dir.), *Participatory budgets in an European comparative approach: perspectives and chances of the cooperative state at the Municipal Level in Germany and Europe*. Centre Marc Bloch, vol. 2, p. 153-165, 2005.

JESUS, Cláudio Roberto de. *Orçamento participativo e associativismo comunitário*. Belo Horizonte: Newton Paiva, 2004.

MARQUETTI, Adalmir. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (dir.). *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 129-156, 2003.

MILANI, Carlos. O “princípio participativo” na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. *Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, 2005.

NAHAS, Maria Inês; ESTEVES, Otávio; VIEIRA, C.; BRAGA, F. Qualidade de vida urbana em Belo Horizonte na década de 1990: o que dizem os indicadores?. *Pensar BH: Política Social*, p. 8-17, 2007.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (dir.). *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 89-127, 2003.

Héloïse Nez

- NYLEN, William. *Testing the empowerment thesis*. The participatory budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil, Comparative Politics, p. 127-145, 2002.
- PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- PIRES, Roberto. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial. *Anais do X Encontro Nacional da ANPUR*, Belo Horizonte, 2003.
- PUTNAM, Robert. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- REY, Henri. Participation électorale et démocratie participative. In: Bacqué, Marie-Hélène ; Rey, Henri ; Sintomer, Yves (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La Découverte, p. 117-227, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (dir.). Orçamento Participativo em Porto Alegre : para uma democracia redistributiva. In: Santos, Boaventura de Sousa (dir.) *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, p. 457-559, 2002.
- SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas : papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, nº4, p. 84-87, 2001.
- SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: 34 Letras, 2004.
- SINTOMER, Yves ; HERZBERG, Carsten ; RÖCKE, Anja. *Démocratie participative et modernisation des services publics : des affinités électives ? Les budgets participatifs en Europe*. Paris : La Découverte, 2008.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Human Development Report 2007/2008. New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 229-230.
- WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (dir.). *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 61-86, 2003.
- YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

Artigo recebido em 19/08/2007

Artigo aprovado, na versão final, em 20/02/2009