



2º Lugar - Novas Abordagens do Orçamento Público

Autor: **Wagner Frederico Gomes de Araújo**  
Belo Horizonte / MG

“Do Orçamento Participativo à Avaliação Participativa: uma proposta de avaliação democrática e cidadã no Município de Belo Horizonte”

II Prêmio SOF de Monografias – 2008

Tema: Novas Abordagens do Orçamento Público

**DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO À AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA:  
uma proposta de avaliação democrática e cidadã no Município de Belo  
Horizonte**

## RESUMO

Os processos de reforma do Estado têm levado os governos a buscar novas formas de gestão, visando aumentar a eficiência no dispêndio dos recursos públicos e o aumento da responsabilização e transparência, ou seja, da *accountability*. Dois importantes instrumentos para os governos buscarem esses objetivos são a participação popular no processo de alocação de recursos públicos e avaliação da execução desses gastos. O primeiro possibilita uma maior cidadania e a consolidação democrática, uma vez os cidadãos participam das decisões que vão influenciar a sociedade como um todo. Já o segundo permite verificar a eficiência e a eficácia, além dos resultados e metas obtidos pelas políticas públicas, configurando um instrumento de aprendizagem para formulações futuras. No Município de Belo Horizonte (MG - Brasil) foi desenvolvido nos últimos quinze anos o Orçamento Participativo (OP), processo no qual a população prioriza e determina os empreendimentos públicos a serem implementados com certa parte da Receita Municipal. O Orçamento Participativo abrange três atores: a população, os Delegados – civis eleitos pela população para representá-la na priorização, e a burocracia estatal. Ademais, há o OP Digital, onde qualquer cidadão pode participar diretamente por telefone ou Internet. Apesar do êxito desse projeto, verifica-se a necessidade de uma avaliação mais ativa do mesmo. Nesse sentido, este trabalho propõe uma avaliação participativa para o Orçamento Participativo, buscando comprovar que essa avaliação pode inovar em três dimensões fundamentais da Administração Pública: a dimensão cultural, uma vez que adota valores de responsabilização e transparência; a dimensão institucional-legal, já que cria uma nova forma de relação entre Estado e sociedade civil; e a dimensão gerencial, pois busca obter resultados práticos e objetivos.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
<b>2 AVALIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA REFORMA DO ESTADO</b> .....	<b>8</b>
2.1 Avaliação do desempenho governamental e accountability .....	9
2.2 Participação, cidadania e democracia .....	13
<b>3. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE</b> .....	<b>19</b>
3.1 Evolução do Orçamento Participativo em Belo Horizonte .....	19
3.2 Metodologia e dinâmica do OP em Belo Horizonte .....	23
3.2.1 <i>OP Regional</i> .....	23
3.2.3 <i>OP Digital</i> .....	26
3.3 O processo de avaliação do OP em Belo Horizonte .....	27
<b>4. AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA: UMA PROPOSTA PARA O OP EM BELO HORIZONTE</b> .....	<b>29</b>
4.1 Atores envolvidos e institucionalização .....	30
4.2 Proposta metodológica de avaliação .....	31
4.2.1 <i>Ator avaliador: corpo técnico da Prefeitura Municipal</i> .....	32
4.2.2 <i>Ator avaliador: delegados do OP</i> .....	37
4.2.3 <i>Ator avaliador: a população de Belo Horizonte</i> .....	39
4.2.4 <i>A Avaliação Global</i> .....	40
4.3 Fontes de informação e divulgação .....	42
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>45</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>48</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>51</b>
Anexo 1 – Participação Popular no Orçamento Participativo em Belo Horizonte .....	51
Anexo 2 – Critérios Técnicos para Pontuação – OP Cidade – Macro-Setor Social .....	53
Anexo 3 – Critérios Técnicos para Pontuação – OP Cidade – Macro-Setor Urbano .....	54
Anexo 4 – Matriz para Avaliação Técnica .....	56
Anexo 5 – Formulário de Avaliação Popular .....	57

## 1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 70, principalmente após as duas crises do petróleo, o período de crescimento e prosperidade que remontava da Segunda Guerra Mundial chegara ao fim. A crise afetou de forma incisiva o Estado de Welfare até então vigente, uma vez que os gastos públicos passaram a ficar fora de controle e o Estado perdeu parte de sua capacidade interventora.

Desde o início da década de 80, o modelo burocrático weberiano da Administração Pública vem se tornando obsoleto para atender os anseios dos administradores públicos e, principalmente, dos cidadãos, além de não se adequar ao novo contexto de restrições aos gastos públicos. A crise do Estado nesse período levou ao surgimento de novas idéias sobre a forma de gerenciamento governamental.

Nesse cenário surge o modelo gerencial da Administração Pública, tendo como principal exemplo o governo de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha. O principal lema desse governo era o *“rolling back the state”*<sup>1</sup> O governo conservador britânico disseminou o conceito de *managerialism*, que pode ser entendido como a adoção de práticas privadas estritamente gerenciais dentro do setor público. Esse processo buscava continuamente a qualidade, a descentralização e a avaliação dos serviços públicos. O modelo gerencial puro foi o primeiro a apresentar respostas e alternativas práticas em relação à crise do modelo burocrático weberiano. Sinteticamente, essa nova visão da Administração Pública tinha como objetivo a

---

<sup>1</sup> Na prática, o *“rolling back the state”* significou a privatização em massa e a desregulamentação das empresas estatais, na tentativa de reduzir de forma extrema os gastos públicos (ABRUCIO, 1997, p. 15).

economia e a eficiência, ou seja, a produtividade e considerava seu público alvo – a população – como *taxpayers*, simples contribuintes, pouco participativos do processo de gestão.

A partir de meados da década de 80, o *managerialism* começa a se mostrar ineficaz para atender todas as demandas da sociedade. A primeira mudança ocorreu no âmbito da dinâmica intra-organizacional do setor público, na medida em que se buscava dar maior ênfase à flexibilidade da gestão. Nesse ponto, a principal mudança foi a transição de uma lógica de planejamento para uma lógica estratégica. A diferença entre a lógica do planejamento e a lógica estratégica está no fato de que na primeira prevalece o conceito de plano que, a partir da racionalidade técnica, desenvolve o melhor programa a ser seguido. Entretanto, na lógica estratégica, as relações com os atores envolvidos são levadas em conta em cada política, a fim de arquitetar cenários que possibilitem a flexibilidade necessária para alterações e desvios não programados nos projetos governamentais. (CROZIER, 1992a, p.93).

A segunda mudança, mais radical e importante, foi a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos cidadãos/clientes/consumidores, acompanhada de uma busca intermitente pela qualidade desses serviços. Essas duas características fizeram surgir o *consumerism*, modelo que buscava, essencialmente, a efetividade e a qualidade e que tratava os cidadãos como clientes/consumidores de serviços públicos.

Contudo, a visão do cliente/consumidor é limitada, pois *cidadão* é um conceito que engloba a cidadania, ou seja, implicam direitos e deveres e não somente a liberdade de escolher os serviços públicos. (STEWART e WALSH, 1992, p.507). Esse conceito também não atende ao princípio da equidade, um dos pilares da Administração Pública, uma vez que os consumidores podem se transformar em

grupos de interesses específicos. Outro problema é que, havendo competição entre os prestadores de serviços públicos, aquele que prestar um melhor serviço será mais bem avaliado e terá mais verbas posteriormente, iniciando um ciclo virtuoso. Por outro lado, os serviços que prestam um serviço ruim são mal avaliados, recebendo posteriormente menos verbas, prestando um serviço ainda pior, que será novamente mal avaliado, constituindo um círculo vicioso. Esse modelo de competição leva a um jogo de soma-zero, ou seja, o vencedor (prestador de serviço bem avaliado pela população) leva tudo, obtendo os recursos para continuar a ser bem avaliado. Já os mal avaliados perdem tudo, o que faz com que eles continuem prestando um serviço ruim. O maior perdedor, entretanto, é a equidade, pois alguns consumidores se tornam mais cidadãos do que outros, pois possuem possibilidades diferentes.

A partir dessa discussão, ficou clara a necessidade de se introduzir a equidade nos serviços públicos. Surge daí o terceiro grande modelo: o *Public Service Oriented* (PSO). Além da equidade, o PSO tentou incorporar a questão do *accountability*, ou seja, a transparência e a responsabilização da Administração Pública (BEHN, 1998, p.18). Esse modelo não propõe a volta ao modelo burocrático weberiano, mas sim uma nova visão do modelo gerencial. A mudança dos objetivos – de efetividade/qualidade para *accountability*/equidade – se deve à mudança da forma de se encarar o público-alvo: os consumidores passam a ser vistos como cidadãos. Nessa condição, são detentores de direitos e deveres perante o Estado e aos demais cidadãos. O PSO baseia-se na descentralização dos serviços públicos, uma vez que em governos descentralizados, torna-se mais fácil introduzir o *accountability*, bem como a participação dos cidadãos nas políticas públicas.

A justificativa central para defender o governo no âmbito local não está no fato dele ser um bom meio para promover os serviços públicos necessários, mas sim que ele pode tornar os cidadãos capazes de participar mais ativamente das decisões que afetam a sociedade como um todo.

A adição da participação popular e do *accountability* se mostraram de suma importância para a evolução do setor público. Esses dois conceitos ainda são centrais no atual debate sobre a Administração Pública. O que se tem buscado é encontrar formas específicas que consigam obter o melhor de cada modelo e que proporcione inovações institucionais. Neste contexto, o Orçamento Participativo (OP) surge como uma alternativa inovadora de participação popular na Administração Pública. O Orçamento Participativo dá possibilidade para cidadãos de distintas classes e origens sociais de participação democrática. Outra questão importante nos novos paradigmas de gestão pública é a questão da avaliação, pois os resultados e impactos dos programas são de suma importância para a reformulação e criação das políticas públicas. Logo, para melhorar o desempenho do OP e para aumentar o *accountability* é necessário que se introduza uma forma de avaliação que leve em consideração os principais atores envolvidos no processo, bem como suas perspectivas com relação ao que foi concretizado.

Segundo Bresser Pereira (1998, p.25), programas que visam inovar na reforma do Estado devem abranger três dimensões: uma dimensão institucional-legal, baseada nas instituições que o compõe; uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores administrativos para uma nova postura de *accountability*; e uma dimensão gestão, que envolve novas práticas gerenciais, inclusive participativas, bem como a avaliação dessas práticas.



O que se pretende neste trabalho é propor uma avaliação participativa do OP que consiga abranger as três dimensões acima apontadas, a institucional-legal, a cultural e a gerencial. Além disso, sugere-se uma forma de avaliação participativa que aumente o *accountability* democrático e a participação dos cidadãos no OP.

Para tanto, utiliza-se como exemplo concreto a experiência do Orçamento Participativo na cidade de Belo Horizonte, capital do estado brasileiro de Minas Gerais. Primeiramente, é realizado um breve levantamento sobre a reforma do Estado, a evolução dos mecanismos de avaliação do desempenho governamental e a participação popular. Na segunda seção aborda-se a questão do Orçamento Participativo no Município de Belo Horizonte. Posteriormente, é proposta uma forma de avaliação participativa para o OP de Belo Horizonte, expondo um instrumental analítico para sua realização. Por fim, são traçadas as considerações finais em relação ao que foi desenvolvido ao longo deste trabalho, buscando consolidar uma forma inovadora de avaliação do desempenho governamental em um âmbito mais próximo ao cidadão, ou seja, participativo e local.

## 2 AVALIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NA REFORMA DO ESTADO

Os modelos até hoje constituídos no constante processo de reforma do Estado culminam, assim como a grande maioria das políticas e projetos públicos, em dois dilemas: *funciona melhor/custa menos* e *o que o governo deve ou não fazer*. (KETTL in BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998, p.76)

No primeiro dilema, pode-se observar a preocupação excessiva com a redução de custos e a obtenção de resultados a curto prazo. Ora, se os recursos diminuem e espera-se concluir os trabalhos em um prazo menor, reformas consistentes, de caráter duradouro e permanente, tornam-se praticamente inviáveis. Kettl (Idem. Ibidem, p. 77) apresenta o exemplo dos Estados Unidos durante a gestão do governo Bill Clinton, onde o interesse em obter redução de custos e resultados rápidos levou à demissão de grande quantidade de funcionários públicos federais. Entretanto, esses funcionários eram os mesmos que o governo dependia se quisesse obter algum tipo de resultado a longo prazo. A grande questão é, portanto, a sobreposição de interesses políticos imediatos em relação a um planejamento governamental a longo prazo.

O segundo dilema, o que o governo deve ou não fazer, está relacionado com os princípios de diminuição do Estado. Porém, essa redução não deve, nem pode ocorrer em todos os seus setores, pois poderia colocar em risco até mesmo a garantia das funções básicas do Estado.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Para Bobbio (1992b, p.81), o monopólio do uso da força sobre um território constitui característica suficiente para a definição de um Estado soberano. Têm-se aí as duas funções básicas do Estado: a defesa nacional e a segurança pública. Quanto às outras funções básicas do Estado, existe uma grande controvérsia de cunho ideológico. Vários países, mesmo no processo de reforma gerencial, mantiveram o que Bresser Pereira (1998, p.40) chama de Estado Social-Liberal, ou seja, mantiveram garantidos os direitos sociais, como a Suécia, os Estados Unidos e a Austrália. Países com reformas mais radicais, como a Nova Zelândia ou a Grã-Bretanha, o sistema de saúde ainda permanece estatal ou funciona em parceria entre o Estado e o setor privado, portanto, pode-se considerar essa a terceira função básica do Estado.

Neste ponto, estão inclusas as diversas relações entre Estado mercado e sociedade civil, ou seja, privatizações, desmonopolização, desconcentração, entre outras. A questão por trás desse dilema envolve Estado e mercado, pois governos que colocam serviços públicos ao livre mercado freqüentemente se deparam com suas falhas e externalidades negativas. Por outro lado, a concentração de serviços públicos em regime de monopólio estatal pode levar a grandes problemas orçamentários e perda da qualidade dos serviços.

Esses dilemas podem, muitas vezes, gerar crises de governança e governabilidade <sup>3</sup>, uma vez que afetam diretamente as instituições, a capacidade de governar, e o modo de governar. Existe, nessas crises, a necessidade de aumentar o *accountability* como modo de dirimir os dilemas supracitados. Dois importantes instrumentos para elevar o *accountability* e melhorar a transparência da gestão pública são a avaliação do desempenho governamental e a participação popular. O primeiro possibilita mensurar os resultados obtidos pelos programas e políticas governamentais, assim como seu custo e os responsáveis pelo sucesso ou fracasso. O segundo visa aumentar e consolidar a democracia na forma direta, através de direitos e deveres dos cidadãos.

## **2.1 Avaliação do desempenho governamental e *accountability***

A aferição de resultados sempre foi um ponto de pouca importância no modelo burocrático weberiano da Administração Pública. A ênfase no processo

---

<sup>3</sup> Como aponta Bresser Pereira (1998, p.33), “Governabilidade e governança são conceitos mal definidos.” Continua o autor: “Para mim, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”. Martins (1995, p.85) aponta ainda governança como o modo como é exercida a autoridade política, o que implica um juízo de valor sobre a gestão governamental. Neste estudo, adoto a concisa definição de Melo (1995, p.30), onde “Governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, governance qualifica o modo de uso dessa autoridade.”

deixava os resultados à margem da administração e do planejamento público. (BRESSER PEREIRA, 1998:35) Mesmo no início do processo de reforma gerencial da Administração Pública, a aferição de resultados obteve pouca ou nenhuma importância (KETTTL in BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998, p.86). A principal razão para esse acontecimento que o autor aponta está no fato de que a transição do planejamento e elaboração de avaliações de desempenho para sua implementação pode ser muito traumática, por entrar em conflito com práticas estabelecidas há muitos anos pelos administradores públicos.

Outra questão que emerge como herança do modelo burocrático weberiano é a grande centralização e hierarquização dos órgãos do governo. A enorme quantidade de projetos centralizados em uma só agência ou órgão estatal faz com que a maior parte dos recursos seja utilizada para a coordenação entre os diversos níveis hierárquicos que, muitas vezes, têm interesses divergentes. Logo, o processo de avaliação, tanto centralizado como descentralizado, se mal coordenado pode atrapalhar a aferição dos resultados do desempenho governamental. No primeiro caso, porque a multiplicidade de ramificações implica grande dificuldade para se ter acesso às últimas instâncias executoras. No segundo, pode haver manipulação dos indicadores para defender interesses próprios como, por exemplo, a perpetuação ou extinção do projeto, uma vez que o grupo executor é o próprio responsável pela avaliação.

As iniciativas de reforma do Estado da década de 80 foram baseadas na avaliação do desempenho da área meio do setor público (KETTTL in BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998, p.87). Contudo, há um desafio para os tomadores de decisões públicas *“o que se deve medir: os resultados ou a produção”* (Ibidem, p. 89) A avaliação por produção é importante para que administradores públicos não

manipulem informações e para que sejam responsabilizados por eventuais fracassos ou acertos. Este tipo de avaliação é fundamental para aprimorar o *accountability* das instituições públicas estatais, além de evitar desperdício dos recursos. Portanto, voltando ao dilema *funciona melhor/custa menos*, a avaliação da produção pode contribuir tanto para a melhoria do desempenho, quanto para uma diminuição dos gastos, configurando, assim, um instrumento fundamental na Administração Pública.

Todavia, existe um consenso que a avaliação do desempenho governamental deve auxiliar e aprimorar as políticas públicas correntes e futuras.

Segundo Sulbrant (In KLIKSBURG, 1994, p.366),

Os programas públicos não possuem um regulador automático que mostre se as atividades efetuadas podem ser realizadas de forma mais eficiente, em que momento deixaram de ser produtivas, ou em que circunstâncias os recursos utilizados nos mesmos podem ser deslocados para outras atividades do mesmo tipo, produzindo um efeito mais significativo na população. A avaliação torna possível captar este tipo de sinais e ajuda a solucionar os problemas surgidos durante a sua execução.

Ainda segundo esse pensamento, o melhoramento do desenho ou *performance* do projeto e a aprendizagem para experiências futuras são alguns dos principais motivos para se realizar a avaliação dos resultados.<sup>4</sup>

A avaliação de resultados é, portanto, fundamental na gestão governamental, pois possibilita o contínuo aprimoramento das políticas públicas. Não se deve, contudo, excluir a avaliação da produção. Ambos são complementares e funcionam como um elo entre os agentes e o processo de execução e os resultados a serem obtidos.

---

<sup>4</sup> Segundo o UNICEF (1991), existem quatro porquês principais para se realizar a avaliação: 1) Melhorar o desenho institucional e a performance das políticas públicas, serviços, programas e projetos; 2) melhoria das escolhas de alocação de recursos; 3) Aprendizado para decisões futuras; 4) accountability.

É necessário que se tenha uma boa estrutura para que se possa obter os resultados preestabelecidos, da mesma maneira que é importante se estabelecer previamente os resultados para que a estrutura seja melhor organizada.

A combinação dos dois tipos de avaliação contribui, de sobremaneira, para melhorar o *accountability* da gestão governamental uma vez que “*o que interessa, seja do ponto de vista político, seja do ponto de vista gerencial, é determinar quem é o responsável pela produção de quais resultados*” (KETTLE in BRESSER PEREIRA e SPINK, 1998, p.93). Logo, a utilização de ambas as avaliações permite verificar se os objetivos foram atingidos e identificar os elementos que contribuíram para o sucesso ou fracasso do programa ou política em questão.

Diversas são as experiências internacionais sobre a reforma dos processos de avaliação do desempenho governamental. Na Austrália, a ênfase se dá na avaliação de programas e do desempenho individual, baseado na valorização do servidor público através de sua qualificação, monitoramento e avaliação. Essas Avaliações são, geralmente, realizadas pela *Public Service Commission*, que estabelece as regras e critérios para avaliação dos resultados dos servidores. (MESQUITA e FERREIRA, 1997)

O governo Bill Clinton implantou nos Estados Unidos o *National Performance Review*, com o objetivo claro de fazer a máquina estatal funcionar melhor e custar menos. Os funcionários públicos, reduzidos drasticamente, são incentivados pelo governo a adotar práticas gerenciais, com ênfase na aferição dos resultados efetivos e a desenvolver práticas empreendedoras no setor público. O *General Accounting Office* é o responsável pela avaliação das agências e, principalmente, pelo *accountability* governamental dos Estados Unidos no tocante às ações e aos gastos públicos. (REZENDE, 1998)

Na Nova Zelândia, foi implantado uma das reformas mais radicais e agressivas, onde várias atividades anteriormente estatais foram privatizadas. Entretanto, o Estado ficou com importante tarefa de aferição dos resultados dessas atividades. Foram adotados contratos de desempenho com os servidores públicos, que após o *Public Finance Act* passou a visar resultados e objetivos específicos a serem alcançados pelos servidores. (CARVALHO, 1997)

Na Grã-Bretanha, considerado por Bresser Pereira (1998, p.52) “o caso *mais equilibrado e bem sucedido*”, foram implantados diversos sistemas de informações governamentais, permitindo mais agilidade e transparência no processo de avaliação. Processo esse, baseado no controle dos resultados, seguindo os princípios do *managerialism* e do *rolling back the state*.

Existe, assim, uma relação entre avaliação do desempenho governamental e *accountability* nos processos de reforma do Estado. Prossigo agora com o segundo instrumento anteriormente mencionado para diminuir os dilemas da gestão pública: a participação popular.

## **2.2 Participação, cidadania e democracia**

Bobbio, quando perguntado sobre o fato mais marcante do século XX, afirmou que o século XX é o século dos direitos humanos (1992a, p.63). Os direitos de primeira geração, segunda geração e terceira geração, segundo o autor (Ibidem, p.73), equivalem, respectivamente aos direitos civis, políticos e sociais. Contudo, o mesmo autor propõe uma quarta geração de direitos, compostos pelos direitos das minorias e de novas formas de participação cidadã. Essas novas formas de participação estão relacionadas, basicamente, às idéias de democracia, cidadania e justiça social.

O conceito de democracia traz em si a idéia de conflito, abertura e rotatividade (CHAUI, 1995, p.182-183). O conflito surge da pluralidade de idéias e valores, sendo, portanto, imprescindível para a democracia. Nas sociedades pluralistas, este conflito não se torna prejudicial, ao contrário, é um instrumento de diálogo, deliberação e entendimento.

Já pelo conceito de abertura, entende-se a transparência do poder, *accountability*, onde todos têm o privilégio à informação, e que qualquer intenção contrária constitui, portanto, uma ação antidemocrática.

Rotatividade complementa o trinômio da democracia para CHAUI. Define-se rotatividade pela inexistência de um grupo ou classe privilegiada que ocupe o poder perpetuamente. O poder deve ser um lugar vazio por excelência, permitindo a representação de todos os setores da sociedade.

A participação popular de todos os setores e o respeito dos direitos das diversas minorias é o ponto inicial para se estabelecer a participação direta na democracia. Não se deve, contudo, confundir esta participação com a democracia direta. Bobbio (1986, p.42) assinala que *“a democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a elas pertinentes.”* Como o autor mostra, isso é materialmente impossível. Mais à frente, o autor trata da questão da democratização:

Como uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande política, para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica. (BOBBIO, 1986, p.42)



Nessa perspectiva, a participação assume grande importância, pois possibilita o desenvolvimento da democracia através da ocupação de novas esferas anteriormente desocupadas. A participação amplia o respeito ao pluralismo da sociedade, uma vez que, há maior distribuição do poder e democratização da sociedade civil.

Essas idéias remetem à justiça social. Para Bobbio (1999, p. 660), a justiça social é um fim e um bem social por si só, entendendo bem como o que é de direito, tanto no sentido moral quanto no sentido legal. Por outro lado, o conceito de justiça social é uma questão essencialmente política, que deve abranger também os direitos dos cidadãos, estando incluso entre esses direitos, o direito de participação, possibilitando o exercício da cidadania e a diminuição da injustiça social (BOFF, 1999, p.74). A cidadania abrange, assim, o direito dos cidadãos participarem o máximo possível das decisões governamentais.

A participação surge como um importante instrumento para a mobilização e priorização dos problemas da sociedade. Através dessa participação que serão conseguidas as reivindicações dos cidadãos. Essas reivindicações estão relacionadas com a questão da desigualdade social e da política social. Para DEMO (1993, p.7), a política social é composta por três eixos: o sócio-econômico, o assistencial e o político. O eixo sócio-econômico abrange a relação entre ocupação/renda e o bem estar material. Já o eixo assistencial remonta ao espaço essencial das políticas sociais, entendendo-as como assistências aos devidos direitos dos cidadãos que não têm condições de se auto-sustentar. O terceiro eixo, o político, está ligado à participação dos cidadãos nessas políticas.

Assim sendo, participação é relevante componente das políticas sociais como direito dos cidadãos. Todavia, como expõe Bobbio (1992, p.58), “o problema

*fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto de justificá-los, mas de protegê-los”,* ou seja, é um problema essencialmente político. Assim acontece com o direito de participação, é preciso, então, protegê-lo, uma vez que sua importância já é, de fato, reconhecida, como mostra Bordenave (1995, p.16)

A participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer as coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si pelos outros.

A questão da participação está ainda relacionada com a descentralização do poder, uma vez que, no âmbito local é viável adotar a participação cidadã em diversos assuntos e decisões governamentais. Como assinala Gohn (1999, p.29) a gestão local é mais eficaz quando está mais próxima dos cidadãos, permitindo maior controle social pelo acesso direto às informações governamentais. Além disso, o número de negociadores e intermediadores é reduzido, possibilitando menores custos e maior transparência na gestão participativa.

Para que a participação no âmbito local tenha efeito é preciso reavivar a cidadania e a democracia, tornando a relação Estado/sociedade mais próxima e constante, o que também se dá de forma mais eficiente nesse âmbito de governo.

Fica claro que a participação é fundamental para se definir o que o governo deve ou não fazer. Ninguém melhor do que os próprios cidadãos para expor o que demandam do governo. Além disso, uma administração participativa pode reduzir os custos da gestão, focalizando os recursos em projetos realmente necessários e importantes para a sociedade, garantindo ainda o exercício da cidadania e o desenvolvimento da democracia, configurando, assim, uma sociedade possivelmente mais consciente no âmbito político.

Não é surpresa observar que, ao longo dos processos de reforma do Estado, inúmeras foram as experiências de descentralização do poder e participação popular.

Na Grã-Bretanha, o *Next Steps* possibilitou a descentralização administrativa e a delegação de poder. Já no âmbito da participação, a criação dos *Citizen's Charters*, que consultam os cidadãos sobre metas, objetivos e padrões a serem seguidos pelos prestadores de serviços públicos, foi uma importante inovação para o desenvolvimento da democracia e cidadania na gestão pública desse país. (MACEDO e ALVES, 1997)

Na Austrália, o controle dos serviços públicos e a participação da população envolvem, basicamente, questões individuais, que são resolvidas através das Agências de *Ombudsmen*, que atuam como intermediadores entre governo e os cidadãos. (MESQUITA e FERREIRA: 1997)

Em alguns governos locais brasileiros, como abordado anteriormente, foi desenvolvida uma experiência muito bem sucedida de participação: o Orçamento Participativo. O Orçamento Participativo envolve a população no ponto central da Administração Pública: o gasto público, abrangendo questões anteriormente discutidas como democracia, cidadania e justiça social. Com relação à democracia, o Orçamento Participativo envolve interesses divergentes dos diversos setores da sociedade e uma contínua negociação e deliberação para atender a todos com equidade. No tocante à cidadania, o OP possibilita maior participação no processo decisório governamental, implicando uma nova consciência democrática no processo político tradicional, o que possibilita a diminuição das injustiças sociais através do respeito e do atendimento das demandas dos diversos setores da sociedade.

Passa-se agora à caracterização da experiência do Orçamento Participativo no Município de Belo Horizonte, uma das diversas experiências bem sucedidas de participação no âmbito local brasileiro, a qual será base para a proposta avaliação participativa deste trabalho.

### **3. A EXPERIÊNCIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE**

O Orçamento Participativo (OP) foi implantado em Belo Horizonte, pela Prefeitura Municipal, no ano de 1993, prosseguindo até os dias atuais. A proposta inicial do OP em Belo Horizonte era a discussão popular do orçamento municipal, uma vez que nas gestões anteriores, os cidadãos não participavam do processo orçamentário municipal.

Segundo Silberschneider (1998) o Orçamento Participativo foi implantado a partir de três princípios: a promoção da participação popular no orçamento municipal, o estabelecimento de um caráter decisório à participação e a inversão de prioridades do executivo municipal, alterando, com isso, o *modus operandi* da destinação dos recursos no Município.

#### **3.1 Evolução do Orçamento Participativo em Belo Horizonte**

Na primeira fase de sua implantação, em 1993, foram feitas três importantes opções metodológicas, que envolvem: 1) o perfil da representação; 2) a amplitude das discussões; 3) o conteúdo das priorizações.

No que tange a forma da representação, duas importantes decisões foram tomadas: a primeira delas foi a exclusão da participação formal de representantes da Prefeitura no processo de definição de prioridades. Optou-se por essa decisão devido aos possíveis desgastes gerados pelos confrontos e divergências entre lideranças populares e os administradores regionais em um sistema co-gestionário. Mesmo não manifestando diretamente seu voto, os administradores acabaram exercendo grande influência. A segunda decisão nessa opção foi a promoção da

participação direta dos cidadãos combinada com a participação de entidades associativas, buscando evitar a composição da participação exclusivamente a partir de associações de moradores, o que poderia trazer disputas dessas entidades para o interior do processo do Orçamento Participativo. O novo modelo de gestão baseado na participação possibilita prestação de benefícios realmente voltados para a sociedade em seus diversos segmentos.

Segundo Somarriba (1997, p.36),

(...) o modelo do OP adotado em BH se distingue pelo fato de combinar a participação de associações populares e de outras entidades representativas com a participação de cidadãos avulsos, contemplando desta maneira o contingente significativo de pessoas que não se vinculam a movimentos organizados.

Quanto à amplitude das questões a serem tratadas pelo OP, no primeiro ano, foram colocados em processo popular de priorização somente os investimentos regionais classificados sob a rubrica 4110 - Obras e Instalações e 4120 - Materiais e Equipamentos Permanentes, em detrimento à prestação de serviços. Tal medida foi julgada adequada, pois na fase inicial precisava-se de ações menos complexas e mais imediatas para se ter uma noção dos resultados e possíveis problemas a surgirem posteriormente.

O Orçamento Participativo em Belo Horizonte visava, inicialmente, um controle maior da população sobre as finanças municipais, com a definição detalhada de empreendimentos, valores previamente orçados e o pressuposto de envolvimento da máquina pública. Inicialmente, o conteúdo das priorizações envolvia a aplicação de cerca de 50% dos recursos municipais destinados a investimentos em empreendimentos regionalizados, escolhidos através da participação popular.

Logo no primeiro ano de existência, foi registrada a participação de um grande número de cidadãos (Anexo 1), o que levou a uma preparação interna da

Prefeitura Municipal, sendo indicado por cada órgão da administração direta e indireta um Coordenador de Participação Popular, que junto com os administradores regionais e coordenação geral, formada por representantes das Secretarias Municipais de Planejamento e Governo, constituíram um fórum para discutir e preparar os trabalhos do OP.

A dinâmica do Orçamento Participativo consiste em realizar plenárias regionais, com o levantamento das demandas de empreendimentos pela população e a escolha dos Delegados, que aprovam em um fórum, O Plano Regional de Empreendimentos, com a definição das obras a serem executadas, elegendo-se também a Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento (COMFORÇA).

No primeiro ano, foram realizadas três plenárias sub-regionais onde participaram os cidadãos e entidades associativas, levantando-se as demandas e realizando a eleição dos Delegados para os fóruns regionais. Após esta fase, foram iniciadas vistorias técnicas da Prefeitura para orçar os empreendimentos elencados. A próxima etapa consistiu nas Caravanas de Prioridades Orçamentárias, onde os Delegados verificaram todas as demandas. Depois, ocorreram os fóruns regionais, onde os empreendimentos são aprovados e feita a eleição da COMFORÇA. No primeiro ano foram definidos recursos na ordem de 16 milhões de reais, sendo 171 empreendimentos aprovados.

Nos dois anos seguintes do OP, foi introduzida a priorização das ações setoriais, através de realização de fóruns setoriais para discussões relacionadas à Administração, Desenvolvimento Social, Educação, Meio Ambiente e Saúde. Houve grande demanda na área de habitação e moradia, o que levaria a Prefeitura a implantar em 1996 o OP Habitação. Em 1995, foram destinados 18 milhões de reais

para o OP, sendo 166 empreendimentos aprovados, segundo a Secretaria Municipal de Planejamento (SMPL).

Em 1996, foi criada a Coordenação do Plano de Obras do Orçamento Participativo e, sob a coordenação da URBEL (Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte), foi criado o OP Habitação, onde foram destinados 6 milhões de reais. O antigo OP passou a se chamar OP Regional, que juntamente com o OP Habitação constituía todo o Orçamento Participativo. No OP Regional, foram destinados 27 milhões de reais, através de 90 empreendimentos.

No ano seguinte, foi realizado o Fórum da Cidade, integrando outras áreas da Prefeitura ao Orçamento Participativo. Além disso, foi criada a Comissão Municipal de Orçamento Participativo – CMOP – formada por três representantes de cada COMFORÇA (Regional e Habitação), com objetivo de garantir os princípios do OP. Neste ano foram destinados 27 milhões de reais ao OP Regional, aprovando 100 empreendimentos, e 7 milhões para o OP Habitação.

Em 1998, representantes do governo foram adicionados à CMOP para que o controle sobre o processo fosse intensificado. As vistorias se tornaram mais criteriosas com relação à viabilidade e aos gastos de futuros empreendimentos. Foram definidos 30 milhões de reais para o OP Regional (68 empreendimentos), e 7 milhões para o OP Habitação.

No ano seguinte, foi instituída a bianualidade do OP, sendo criado, portanto, o OP 99/2000, onde os recursos foram proporcionalmente equivalentes. Nesse ano foi criada o OP Cidade, que visava colocar questões de âmbito geral do Município para a priorização participativa, adotando para isso novos critérios na escolha dos empreendimentos. Neste biênio, foram destinados 64 milhões de reais para o OP Regional, sendo 124 empreendimentos aprovados e 14 milhões para o



OP habitação. Posteriormente, prevaleceu somente o OP Regional sendo que, a partir de 2006, foi adotado o OP Digital, modelo de votação aberto a todos os cidadãos, como mostrado a seguir.

### **3.2 Metodologia e dinâmica do OP em Belo Horizonte**

O processo de Orçamento Participativo em Belo Horizonte envolve, atualmente, duas formas distintas: OP Regional e OP Digital. No OP Regional, a Prefeitura destina os recursos para a realização dos empreendimentos, e cada Regional se organiza para definir onde esses recursos serão aplicados, visando melhorias nos bairros ou regiões. Esses empreendimentos são de infra-estrutura; de urbanização de vilas e favelas; de construção e reforma de unidades de educação, saúde, praças; aquisição de terrenos; e construção de moradias. Já o OP Digital, promove a discussão e a priorização de empreendimentos que afetam toda cidade e são colocados em votação aberta a todos os cidadãos da cidade, pela Internet.

#### **3.2.1 OP Regional**

O processo de Orçamento Participativo Regional é constituído de três etapas: 1) duas rodadas de Assembléias Populares; 2) Caravana das Prioridades; 3) Fórum Regional para a aprovação do Plano Regional de Empreendimentos.

O primeiro passo é a realização das Assembléias Populares, em que a Prefeitura apresenta a situação financeira municipal e a quota de recursos por Regional. São pré-selecionadas e priorizadas 25 indicações de empreendimentos

por Regional. Além disso, são eleitos os Delegados que irão compor os Fóruns Regionais.

A próxima etapa consiste no levantamento dos custos de cada indicação pela Prefeitura, para todas as Regionais. Este estudo é entregue aos Delegados Regionais, tendo início a Caravana de Prioridades. Nessa fase, os Delegados vistoriam o local de cada indicação e definem aquelas que serão votadas nos Fóruns Regionais, de acordo com as prioridades.

A votação final das obras será feita nos Fóruns Regionais, através dos Delegados, compondo, assim, o Plano Regional de Empreendimentos. Cada Regional pode escolher até quatorze obras, respeitando o valor alocado para investimento em cada Regional. Nos Fóruns Regionais são eleitas as COMFORÇA (Comissão de Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo) que acompanham o processo do Orçamento Participativo no âmbito regional de sua execução. O número de Delegados será de 1(um) para cada 10 (dez) presentes nas Assembléias Populares.

A votação das obras, a partir do biênio 99/2000 traz uma novidade com relação aos anos anteriores do OP Regional. Os Planos de Empreendimentos, anteriormente definidos através do voto simples dos Delegados e da comparação nos Fóruns Regionais das obras mais votadas, passam a ser definidos também por uma pontuação que cada obra pré-definida recebe. Essa pontuação busca mensurar o benefício social da obra, sendo adotados dois critérios: a abrangência social e a relevância social.

Quanto à abrangência social, a pontuação será 2 pontos se a obra beneficia uma rua; 4 pontos se ela beneficia um bairro ou vila; 7 pontos se a mesma beneficia uma sub-região; e 10 pontos se beneficia toda a Regional.

Com relação à relevância social, serão mensuradas obras indicadas para Fóruns Regionais de anos anteriores, e que, entretanto não conseguiram aprovação. Se a obra foi pré-selecionada 1 vez, ela terá 4 pontos; 2 vezes, 7 pontos; 3 vezes 10 pontos.

Para se determinar o estoque de votos de cada grupo de discussão do OP, multiplica-se o número de vezes que cada Delegado pode votar para escolher a proposta de Plano de Empreendimento - que são 14 – pelo número de Delegados do grupo. Por exemplo, se houver 37 Delegados, serão  $37 \times 14$  votos, ou seja, 518 votos. Para distribuir esses votos entre as diversas obras indicadas, deve-se determinar o peso relativo entre as obras. Para isso, somam-se os pontos de cada obra em relevância e abrangência e divide-se por dois, obtendo a pontuação média; depois se divide cada média pela soma total das médias e multiplica-se por 100, obtendo assim o peso percentual, que é a nota de cada média. Multiplicando-se a nota pelo estoque de votos no grupo, encontra-se a pontuação de cada obra na forma de votos. Se a nota de uma obra, por exemplo, foi 7.87% e o estoque de votos foi 518, a pontuação em votos será de  $518 \times 7.87\% = 40,76$ . Entretanto o regimento do OP estabelece que essa pontuação tenha um peso de 40% na votação final (ficando os votos dos Delegados com 60% de peso), por isso a pontuação deve ser reajustada 40% (assim como os votos dos Delegados em 60%), no exemplo,  $40,76 \times 0,4 = 16,31$  votos.

Tem-se, portanto, a expressão da votação final (VF):

$$VF = VP \times 0,4 + VD \times 0,6$$
 onde VP é a soma dos votos reajustados da pontuação e VD os votos dos Delegados.

A proposta do Plano de Obras do grupo será composta pelas 14 mais votadas, desde que não ultrapasse a quota regional de recursos preestabelecida pela Prefeitura.

### 3.2.3 OP Digital

Segundo SILBERSCHNEIDER (200:8),

*A decisão de se buscar uma resposta para o problema do Orçamento Participativo Setorial não foi fruto de pressão popular ou mesmo partidária. Havia, realmente, expectativa das lideranças populares quanto à continuidade do projeto de participação popular, insistentemente reafirmada por Célio durante a campanha. Ela foi se esvaziando a partir da efetiva posse da Comissão Municipal do Orçamento Participativo, composta por representantes populares, indicada, no último mês do mandato de Ananias. Até então inexistente, a Comissão constituída renunciava a intenção de se abordarem temas globais no Orçamento Participativo, inéditos no Orçamento Participativo de Belo Horizonte.*

Essa discussão foi a semente para a participação de toda a população pela a Internet ou telefone (a partir de 2008) na discussão de temas de interesse de toda a cidade. Com a instituição do OP Digital, o controle público sobre as prioridades orçamentárias da Prefeitura de Belo Horizonte se fará, a cada ano, com a seleção de grandes obras e empreendimentos, sem a intermediação de delegados.

A Metodologia o OP Digital envolve a seleção de empreendimentos pela COMFORÇA, que passam a estar disponíveis on-line para todos que possuem título de eleitor em Belo Horizonte.

Nos dois primeiros anos do OP Digital (2006 e 2007), foram selecionadas 4 obras para cada uma das 9 regionais, sendo que cada eleitor podia escolher 1 empreendimento em cada regional. Já em 2008 foram selecionadas 5 grandes obras

que afetam toda a cidade e cada cidadão só pode votar em uma obra. O empreendimento com maior número de votos será implementado. O período de votação nos três anos foi de 45 dias.

### **3.3 O processo de avaliação do OP em Belo Horizonte**

A avaliação do OP em Belo Horizonte se dá, principalmente, através das COMFORÇA – Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo. Seu objetivo principal é acompanhar a execução orçamentária e a prestação de contas das prioridades estabelecidas, participando também para a preparação do OP para o biênio seguinte.

A COMFORÇA está presente no processo de OP em Belo Horizonte desde seu início em 1993. Seu regimento estabelece suas funções:

Compete à COMFORÇA:

- acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, o cronograma de obras, os gastos e a prestação de contas, sobretudo dos relacionados às definições do Fórum de Prioridades Orçamentárias. A PBH assegurará as informações necessárias;
- detalhar, complementar, redimensionar ou substituir as prioridades definidas pelo Fórum de Prioridades Orçamentárias, ouvindo a comunidade interessada.
- promover debates com assessores, órgãos ou entidades específicas para subsidiar as decisões internas;
- solicitar esclarecimentos e informações às autoridades municipais acerca de políticas públicas, prioritariamente aquelas com repercussão orçamentária;
- realizar reuniões com os representantes do Orçamento Participativo nas sub-regiões para discutir o andamento da execução orçamentária dos investimentos aprovados no Fórum de Prioridades Orçamentárias;
- convocar e organizar anualmente, juntamente com órgãos da Prefeitura, o Fórum de Prioridades Orçamentárias;
- designar pelo menos dois de seus membros efetivos para acompanhar o processo de abertura de propostas na licitação dos investimentos aprovados pelo Fórum de Prioridades Orçamentárias, assegurando pelo menos um representante da comunidade envolvida, mesmo que não seja membro da COMFORÇA;
- discutir o comportamento de membros da COMFORÇA quanto a denúncias concretas de proveito pessoal, podendo, em caso comprovado, propor a exclusão de mandato. (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Secretaria Municipal de Planejamento – Coordenação do OP. Obtido via internet: <http://www.pbh.gov.br/SIGA/op>)

Além da COMFORÇA, o Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (interno à Prefeitura) também monitora e avalia o processo do OP. O monitoramento dá em duas etapas: primeiramente se elabora o anteprojeto do empreendimento, posteriormente o anteprojeto é colocado à disposição do Grupo Gerencial e da COMFORÇA para o acompanhamento. Essas informações são disponibilizadas na internet e nas Regionais.

Apesar das atribuições da COMFORÇA e do Grupo gerencial, a avaliação do processo de Orçamento Participativo em Belo Horizonte ainda comporta pouca participação popular, assim como dá pouca ênfase aos resultados, focando suas atenções nos processos. No capítulo seguinte discute-se a questão da avaliação participativa, para que possa servir de embasamento para uma proposta para melhorar o processo de avaliação do OP em Belo Horizonte.

#### 4. AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA: UMA PROPOSTA PARA O OP EM BELO HORIZONTE

A avaliação participativa tem como objetivo fundamental incluir os beneficiários envolvidos por um projeto em sua avaliação, através da adesão dos cidadãos na execução da mesma, aumentando assim a relação entre Estado e sociedade. No caso da avaliação participativa do Orçamento Participativo, essa relação se intensifica ainda mais, uma vez que, além das decisões de priorização do planejamento municipal, a população participa da avaliação da execução desse planejamento, ou seja, avalia se o que ela decidiu está sendo cumprido.

Segundo o USAID – United States Agency for International Development (1996, p.3), a avaliação participativa tem várias vantagens: alcance dos beneficiários, foco na aprendizagem, flexibilidade democrática, rapidez nos resultados, participação cidadã. Além disso, ela possibilita uma maior *accountability*, do processo, que no caso do Orçamento Participativo é exemplar devido ao controle de todo o processo de formulação das políticas públicas. A avaliação participativa possibilita também a aprendizagem de lições para próximas formulações de políticas públicas não somente para o governo, mas também para a população que participa das priorizações do OP.

Como observa Demo (1993, p.73), a participação deve atuar no controle do poder e da burocracia estatal, ajudando a criar uma nova cultura gerencial voltada para o *accountability* e a qualidade. Esse é um fenômeno essencialmente democrático, nas palavras do autor *“Talvez possa se afirmar que o fenômeno básico da democracia é o controle do poder. Não, porém, um controle feito somente pelo próprio poder, através de leis e decretos, mas substancialmente um controle feito*

*pela base” (Ibidem, p.73) Mais à frente, o mesmo autor refere-se à burocracia estatal fechada: “neste quadro (de domínio burocrático) está a importância de associações de usuários, de mutuários, de consumidores, para superarmos aquela situação degradante, na qual burocratas de todos os tipos fazem de nós o que bem entendem” (Ibidem, p.76)*

A avaliação participativa, no caso do Orçamento Participativo, representa a captação da pluralidade social, e os efeitos e impactos daquele sobre a sociedade como um todo. Neste capítulo, é proposta uma metodologia de avaliação participativa para o Orçamento Participativo em Belo Horizonte.

#### **4.1 Atores envolvidos e institucionalização**

A avaliação participativa, visando abranger os atores diretamente afetados pelo projeto, deve, antes de tudo, determinar quais atores serão considerados avaliadores. O grau de participação e os papéis de cada um devem ser bem definidos (USAID, 1996, p.3), pois pode ocorrer o erro de se deixar atores importantes fora do processo de avaliação.

Segundo Ribeiro & Simon (1993, p.38), *“a seleção dos participantes deve ser feita de modo a conferir a maior representatividade possível ao grupo, e, ao mesmo, impedir qualquer possibilidade de manipulação.”*

No processo do Orçamento Participativo estão envolvidos três atores principais: a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, os Delegados e a população em geral. Esta proposta de avaliação participativa abrange esses três atores, buscando a maior equidade e abrangência possível, ou seja, de forma democrática. Proponho que o processo de avaliação seja conduzido por uma Comissão Mista de Avaliação Participativa (COMAP) que seria criada com membros do Grupo de Gestão do OP,



ou seja, o corpo técnico da Prefeitura, e por Delegados eleitos da COMFORÇA. Esses gestores terão o papel fundamental de relacionar as diversas entidades e órgãos da Prefeitura com a população e os Delegados para a condução da avaliação, aumentando o caráter inter e intra-organizacional. É necessária uma nova postura administrativa para lidar com essas questões, envolvendo uma cultura gerencial voltada para a participação democrática e uma preocupação de dinamizar e melhorar continuamente o processo de avaliação participativa. Aliás, todo o processo do OP inova com relação à gestão pública, introduzindo maior participação e *accountability*, o que pode ser melhorado com a introdução da avaliação participativa. Inova também na criação de instituições de cunho civil, ligadas às tomadas de decisão governamental.

Esses atores vão constituir os avaliadores, que realizarão a avaliação participativa no Município de Belo Horizonte, cuja metodologia será exposta na seção subsequente.

#### **4.2 Proposta metodológica de avaliação**

Com base nos pressupostos de participação e avaliação, além dos princípios do Orçamento Participativo em Belo Horizonte mencionados neste trabalho, propõe-se uma metodologia para a avaliação participativa do OP. Utilizou-se, basicamente, das formulações realizadas pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte para obtenção de prioridades e de procedimentos estatísticos simples para elaborar esta metodologia de avaliação. Buscando compartilhar, pelo menos em parte, a metodologia da Prefeitura, propõe-se a criação de planilhas avaliativas para que se possa ter certa uniformidade de procedimentos, desde a escolha popular dos empreendimentos, até sua avaliação. Além disso, ressalta-se que os

procedimentos avaliativos propostas podem ser realizados pela Internet e são aplicáveis a qualquer sistema de orçamento com participação popular.

A metodologia da avaliação foi dividida em quatro partes: três envolvendo os atores participantes, mencionados no tópico anterior (o corpo técnico da Prefeitura, os Delegados do OP e a população em geral), e uma parte geral, que busca agregar as diversas opiniões em um critério global de avaliação. Passa-se agora à exposição dessa metodologia.

#### 4.2.1 Ator avaliador: corpo técnico da Prefeitura Municipal

A avaliação realizada pelos funcionários da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte está baseada em uma análise técnica dos resultados obtidos pelo OP. A avaliação técnica terá como pontuação máxima 100 pontos, sendo que envolverá três importantes áreas, já apontadas pela Prefeitura (Anexos 2 e 3) para a caracterização do processo do Orçamento Participativo e seus resultados: A Administrativa/Financeira; A Área de Benefício Social e a Importância Estratégica. A pontuação máxima individual é, respectivamente, 30, 50 e 20 pontos. As áreas são descritas abaixo.

**Área Administrativa/Financeira (Total: 30 Pontos)** – esta área é composta por quatro indicadores, a saber:

1) Eficácia (Total: 8 pontos) – a eficácia, como apontam Cohen & Franco (1998, p.102) relaciona basicamente as metas e o tempo gasto no processo, ou seja, relaciona os padrões de alocação dos recursos para o cumprimento das metas. O cálculo deve seguir o modelo tradicional de efetividade, definido pelos mesmos autores, que será:

Eficácia (A)= (Metas Obtidas (Mo) X Tempo planejado/ (Metas Planejadas (Mp) X Tempo real, ou seja,

$$A = \frac{Mo.T}{Mp.T}$$

Caso a eficácia seja maior que 1 (mais que eficaz), a pontuação será 8; se for igual a 1 (eficaz) será 5; e caso seja menor que 1 (ineficaz) a pontuação será 2.

2) Eficiência (Total: 12 pontos) – a escolha desses critérios está no fato de relacionar a obtenção de resultados em determinado tempo (eficácia) com a questão financeira, ou seja, os custos para se atingir esses resultados. Esse critério é especialmente importante no que se refere ao *accountability* do processo de OP.

O cálculo envolve as mesmas variáveis do cálculo da eficácia mais o Custo Real (Cr) e o Custo Programado (CP). Daí a expressão da Eficiência:

$$B = \frac{Mo.2.Cp}{Mp.T.Cr} = A. \frac{Cp}{Cr}$$

Caso a eficiência seja maior que 1 (mais que eficiente) a pontuação será 12; se for igual a 1 (eficiente) será 8; e caso seja menor que 1 (ineficiente) a pontuação será 2.

3) Parcerias Técnicas/Financeiras (Total: 8 pontos)– esse critério mede a capacidade da equipe gestora do OP em Belo Horizonte de encontrar parceiros que apoiem tecnicamente e financeiramente os projetos do OP, visando diminuir os gastos diretos da Prefeitura e agregando valor através do conhecimento técnico. Caso as parcerias abrangerem mais de 50% dos projetos, a pontuação será 8; se atingir de 20% a 50%, será 4; e se atingir menos de 20% será 2.

4) Gastos Administrativos Globais (Total: 4 pontos) – os gastos administrativos podem acabar sendo maiores que os gastos de execução dos

projetos, por isso esse indicador é importante para verificar a composição dos gastos do OP. Serão atribuídos 4 pontos se os custos administrativos globais forem menores do que 10% do custo total, 2 pontos se for entre 10% a 20%, e 1 ponto se for acima de 20% do custo global.

**Área de Benefício Social (Total: 50 pontos)** – são seis os indicadores desta área:

1) Beneficiados Diretos com os Empreendimentos do OP (Total: 10 pontos) – Esse critério mede, através de levantamento da Prefeitura, quantas pessoas foram diretamente beneficiadas por todos os empreendimentos do OP durante o biênio. Caso beneficie mais de 75% da população, a pontuação será 10 pontos; se abranger de 50% a 75% será 5; e se abranger menos de 50% será 2.

2) Melhorias da Qualidade Ambiental com os Empreendimentos do OP (Total: 10 pontos) – a preocupação ambiental é de extrema importância para uma cidade como Belo Horizonte<sup>5</sup>. Por isso a atuação do OP deve visar, sempre que for possível, a qualidade ambiental. Caso não seja constatada melhoria da qualidade ambiental, a pontuação será 0; caso a melhoria tenha sido regional, serão 5; e caso for municipal, será 10.

3) Diminuição das Áreas de Risco e Bolsões de Pobreza (Total: 8 pontos) – caso seja comprovada essa redução, serão atribuídos 8 pontos à avaliação, caso contrário, a pontuação será nula.

4) Mobilização e Participação Popular (Total: 8 pontos)– esse critério mede o esforço da Prefeitura em divulgar o Orçamento Participativo, e a respectiva

---

<sup>5</sup> A área metropolitana de Belo Horizonte conta hoje com mais de 3 milhões de habitantes, sendo a terceira maior cidade brasileira, e capital do segundo maior Estado, em termos de população, Minas Gerais.

resposta dos cidadãos. Se a participação nas Assembléias Gerais for de até 3% da população, a pontuação atribuída será 3; de 3% até 7%, serão 5 pontos atribuídos; caso ultrapasse os 7% de participação, a pontuação será 8.

5) Melhoria do ICV (Total: 7 pontos) – o ICV (Índice de Condições de Vida)<sup>6</sup> envolve as condições básicas do Município em termos de demografia, educação, saúde, renda e habitação. Embora não haja uma relação direta entre o Orçamento Participativo e este índice, pode-se considerar que, pelo caráter abrangente do OP (principalmente o OP Cidade) pode influenciar de sobremaneira as condições gerais do Município. Caso haja melhora o ICV, a pontuação atribuída será 7, caso contrário, será nula.

6) Melhoria do IDH (Total: 7 pontos) – assim como o ICV, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)<sup>7</sup> não tem uma relação direta com o OP, mas as características deste permitem que se faça uma suposição positiva entre ambos. A pontuação será também a mesma: 7 pontos caso haja melhora do IDH e nenhum ponto caso não haja.

**Área de Importância Estratégica – (Total: 20 pontos)** – esta área relaciona o OP com o planejamento e coordenação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Por ser um projeto que engloba praticamente todas as Secretarias Municipais, o OP tem uma importância estratégica elevada. Pode se entender essa área como a relação entre O Orçamento Participativo e a Prefeitura. São propostos três indicadores:

---

<sup>6 7</sup> O ICV e o IDH de Belo Horizonte são calculados pela Fundação João Pinheiro, órgão de pesquisa e planejamento do Governo do Estado de Minas Gerais, cujo *site*, pode ser acessado pelo endereço: <http://www.fjp.gov.br>.

<sup>8</sup> Vale ressaltar que a Constituição brasileira considera como ente federativo não somente os Estados Federados, mas também o Distrito Federal e os Municípios, criando uma federação complexa e com sobreposição de competências.

1) Empreendimentos de urgência, prioritários ou estratégicos que foram realizados com recursos do OP (Total: 8 pontos) – esse indicador refere-se a projetos e empreendimentos já identificados pela Prefeitura como urgente, prioritários ou estratégicos e que foram escolhidos e priorizados no OP, através da participação popular, e realizados com recursos do mesmo. Caso mais 80% desses empreendimentos sejam realizados com recursos do OP, a pontuação será 8; se 50% a 80% desses empreendimentos forem aprovados e realizados pelo OP, a pontuação será 6; e, finalmente, se menos de 50% dos projetos forem realizados com recursos do OP, a pontuação será 4.

2) Intersetorialidade no OP (Total: 5 pontos) – esse indicador mede a inter-relação entre as diversas Secretarias e órgãos municipais na execução dos projetos aprovados no Orçamento Participativo. Caso seja constatada a intersetorialidade, a pontuação será 5, caso não seja constatada, a pontuação atribuída à avaliação participativa será 0.

3) Convênios e Parcerias com Entidades de outros Entes Federativos<sup>8</sup> e Estrangeiros (Total: 7 pontos) – esse indicador procura comprovar o empenho da Prefeitura em conseguir parcerias e convênios, além da disseminação da sua experiência bem sucedida para que possa ser aplicada em outras localidades, não somente no Brasil, mas como em outros países. Caso haja este tipo de parceria, serão atribuídos 6 pontos, caso contrário, não será atribuído nenhum ponto.

Essas áreas compõem a Matriz de Avaliação Técnica (Anexo 4). Essa matriz mostrará a pontuação total da avaliação dos técnicos da Prefeitura. A pontuação obtida (cujo máximo é 100) deve ser dividida por 100, para se obter o Índice de Avaliação Técnica ( $IA_{VT}$ ), que será posteriormente agregado à avaliação global.

#### 4.2.2 Ator avaliador: delegados do OP

A Avaliação dos Delegados do OP será feita com base na análise técnica, com a diferença que não haverá perguntas de cunho quantitativo, apenas perguntas de cunho qualitativo, valorativo. Apesar dos Delegados terem acesso fácil aos relatórios e análises da Prefeitura, a avaliação qualitativa se dá como meio de complementar a análise técnica, uma vez que também será tomada depois de estudos e observações dos resultados do OP. Serão realizadas ao todo 10 perguntas para cada Delegado, sendo que estes devem atribuir uma nota de 0 a 100 para cada pergunta realizada. Serão atribuídos pesos diferentes para as perguntas, seguindo os princípios do Orçamento Participativo implantado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, sendo que os variam de 1 a 3.

Perguntas a serem respondidas pelos Delegados do Orçamento Participativo para compor a avaliação participativa:

P1) Você considera que o Orçamento Participativo no Município de Belo Horizonte tem alocado os recursos de forma eficiente? (Peso 3)

P2) Você considera que as parcerias técnicas/administrativas dos projetos do OP têm agregado valor e qualidade a estes, servindo como instrumento de melhoria dos serviços públicos? (Peso 2)

P3) Você considera os gastos administrativos globais do Orçamento Participativo condizentes com a necessidade, ou seja, estes gastos estão situados num patamar acima do necessário? (Peso 1)

P4) Você considera a parcela da população beneficiada pelo Orçamento Participativo em Belo Horizonte condizente com a proposta e os recursos destinados a seus projetos? (Peso 3)

P5) Você considera que os empreendimentos do OP têm melhorado as condições ambientais da cidade? (Peso 3)

P6) Você considera o OP como um importante instrumento de melhoria das condições de pobreza no Município? (Peso 3)

P7) Você considera a participação popular no Orçamento Participativo satisfatória? (Peso 2)

P8) Você considera que o Orçamento Participativo tem contribuído para a melhoria das condições de vida e para a promoção do desenvolvimento humano, social e econômico no Município? (Peso 3)

P9) Você considera que o Orçamento Participativo tem atendido às demandas urgentes, prioritárias e estratégicas da Prefeitura e da sociedade como um todo? (Peso 2)

P10) Considera importante a intersetorialidade, ou seja, a inter-relação entre os diversos órgãos da Prefeitura, assim como convênios e parcerias interestaduais e estrangeiras para o aprimoramento, divulgação e evolução do Orçamento Participativo? (Peso 2)

Para se obter o Índice de Avaliação dos Delegados ( $IA_{VD}$ ), deve-se somar o total das notas de cada pergunta e realizar uma média ponderada com os pesos atribuídos, dividindo, então o valor encontrado por 100, incluindo este último na expressão final, tem-se:

$$IA_{VD} = \frac{[(\sum P3) + 2(\sum P2 + \sum P7 + \sum P9 + \sum P10) + 3(\sum P1 + \sum P4 + \sum P5 + \sum P6 + \sum P8)]}{2400.n}$$

Este é o segundo Índice dos três que compõem o Índice de avaliação global do Orçamento Participativo no Município de Belo Horizonte. Não menos importante, há ainda a proposta da participação popular



#### 4.2.3 Ator avaliador: a população de Belo Horizonte

O último ator envolvido no processo de avaliação é a população em geral do Município. Para se realizar esta avaliação, busquei temas e questões simples e concisas, que podem ser entendidas facilmente pelos cidadãos leigos nas especificidades do Orçamento Participativo e que possam ser facilmente processadas (BABBIE, 1999, p.189) e analisadas, uma vez que esta avaliação abrangerá um contingente consideravelmente maior do que as duas anteriores. Foram buscadas perguntas de cunho geral sobre o OP e seus resultados, dentro das principais diretrizes seguidas neste trabalho. Para cada questão será atribuída uma nota de 0-100, assim como na avaliação dos Delegados, entretanto, não haverá pesos para as perguntas. Essas escolhas se devem ao respeito democrático à pluralidade de opiniões e anseios, uma vez que, a escala de 0-100 permite um espectro amplo de opiniões e a ausência de pesos leva em consideração que as prioridades podem variar de cidadão para cidadão, sendo assim, somente a nota é suficiente para expressar sua posição. Haverá, contudo, uma questão final que será utilizado para obtenção da avaliação final popular, pois será uma avaliação geral do OP pelos cidadãos. As questões abaixo formuladas formam um formulário de avaliação (Anexo 5), que deve ser respondido pelos avaliadores (população), o que será mais bem abordado a frente.

Q1) Qual sua nota para abrangência geográfica (distribuição dos empreendimentos pela cidade) do OP?

Q2) Qual sua nota sobre o cumprimento dos objetivos do OP com relação a empreendimentos realizados?

Q3) Qual sua nota com relação à participação popular no OP?

Q4) Qual sua nota quanto aos recursos destinados ao OP?

Obs.: neste caso, o valor deve ser atualizado a cada mudança nos recursos destinados ao OP.

Q5) Qual sua nota sobre a melhoria ambiental e estrutural da cidade provocada pelo OP em Belo Horizonte?

Q6) Qual sua nota sobre a melhoria das condições de vida e da pobreza decorrentes do OP?

Q7) Qual sua nota quanto à relevância do OP em Belo Horizonte?

Questão Final (QF): Qual sua nota geral para O Orçamento Participativo em Belo Horizonte?

A obtenção do índice se dará pela média das notas médias das questões de 1 a 7, realizando a média dessa nota com a média da nota da questão final e dividindo este resultado por 100, obtendo, assim, Índice de Avaliação Popular ( $IA_{VP}$ ):

Média das notas médias:

$$\bar{X} = \frac{(\sum Q1 + \sum Q2 + \sum Q2 + \sum Q3 + \sum Q4 + \sum Q5 + \sum Q6)}{7.n}$$

Índice de Avaliação Popular ( $IA_{VP}$ ):

$$IA_{VP} = \frac{\bar{X} + \frac{\sum QF}{n}}{200}$$

#### 4.2.4 A Avaliação Global

O Índice de Avaliação Global será obtido em duas etapas:

1) Obtenção das médias entre os Índices de Avaliação Técnica e dos Delegados e o Índice de Avaliação Popular. Essa etapa visa colocar a avaliação popular como ponderador das outras avaliações uma vez que se trata de uma avaliação mais geral, mas, no entanto, mais democrática. Daí:

$$X' = \frac{IA_{VT} + IA_{VP}}{2} \quad \text{e} \quad X'' = \frac{IA_{VD} + IA_{VP}}{2}$$

O Índice de Avaliação do OP ( $IA_{VOP}$ ) será constituído pela média geométrica ponderada das médias supracitadas. A escolha da média geométrica se deve ao fato de se tratar de razões, além de minorar as majorações produzidas pelas médias aritméticas anteriormente calculadas. (TOLEDO & OVALLE, 1997, p.131). A ponderação será a mesma utilizada pela Prefeitura nos critérios de priorização dos empreendimentos do OP, ou seja, 0,49 para o que se refere ao corpo técnico da Prefeitura ( $X'$ ) e 0,51 para a avaliação dos Delegados ( $X''$ ). Tem-se, então, que:

$$IA_{VOP} = \sqrt[0,49+0,51]{(x')^{0,49} \cdot (x'')^{0,51}}$$

Como a soma dos pesos é 1,0 (um), elimina-se a operação de raiz, resultando a expressão:

$$IA_{VOP} = (x')^{0,49} \cdot (x'')^{0,51} \quad \text{ou}$$

$$IA_{VOP} = \left( \frac{IA_{VT} + IA_{VP}}{2} \right)^{0,49} \cdot \left( \frac{IA_{VD} + IA_{VP}}{2} \right)^{0,51}$$

Multiplicando-se o  $IA_{VOP}$  por 100, encontra-se a nota final de avaliação do OP. Embora esta seja uma avaliação do resultado global, sua estrutura segmentada permite identificar os problemas ou méritos responsáveis pela boa ou má avaliação geral. Considero aqui que notas acima de 75% sejam boas; notas de 50% a 75%

satisfatórias; e notas abaixo de 50% insatisfatórias para o Orçamento Participativo em Belo Horizonte.

### **4.3 Fontes de informação e divulgação**

Se de um lado a avaliação participativa contribui para a cidadania e a democracia, por outro, implica um dispêndio maior na obtenção, agregação e análise dos dados, bem como sua divulgação. Os dispêndios financeiros, neste caso, aumentam com a maior complexidade da avaliação, por isso a escolha anterior de uma avaliação popular concisa e simples.

A dificuldade inicial está na forma de coleta desses dados, uma vez que o universo poderá ser toda a população municipal. Como apontam BOOTH et. al. (1998, p.35), a informação deve ser usada para guiar as decisões e aprender lições, mas ela deve ser confiável, segura e não ter um custo elevado.

Esse problema com relação à coleta de informação é constante nas avaliações de projetos e políticas públicas, como apontam Ramalho Júnior & Grimaldi (1999, p.3):

Se os modernos equipamentos de informática permitem um veloz processamento de informações, sofisticadas maneiras de aprimorar e agilizar cálculos matemáticos etc., a obtenção de matéria-prima para tal, isto é, a coleta de dados brutos primários, permanece enfrentando sérios problemas quanto à qualidade, universalidade e confiabilidade dos dados com os quais se necessita trabalhar.

Outro problema é que grandes quantidades de dados podem gerar desorganização, atrapalhando o andamento e a confiabilidade do processo de avaliação, além disso, a falta de preparo e conhecimento técnico pode levar a erros e equívocos no processo de avaliação.

É importante, portanto, incorporar a tecnologia aos processos de obtenção de dados, aproveitando todo seu potencial. Como mostram Perry & Kraemer (1993), os desafios do Estado, em todas as suas instâncias, com relação às mudanças tecnológicas é enorme, entretanto, pode-se tirar grande proveito das inovações tecnológicas, no que tange à Administração Pública, como, por exemplo, o ganho de velocidade, *accountability*, equidade, responsabilidade, transparência e interdependência. Esses benefícios são multiplicados quando consideramos que todo o processo pode ser realizado on-line, por todos os atores, pela Internet.

Nessa perspectiva, propor-se dois métodos de coleta das informações populares:

1) Através das Assembléias

A primeira forma será similar ao processo de definição de prioridades, envolvendo a população presente na Assembléia, assim como a obtenção dos dados da avaliação dos Delegados.

2) Através da Internet

A segunda opção é inovadora, pois possibilita a participação dos cidadãos que não podem ou não querem comparecer às Assembléias, mas que são diretamente afetados pelos empreendimentos executados com os recursos do Orçamento Participativo.

Os custos pela obtenção de dados pela internet são incrivelmente inferiores, como mostra Sato (1996, p.6), o custo de envio de um *paper* de 100 páginas de Nova Iorque para São Francisco pelo sistema de “entrega rápida” sai entre US\$5-15, contra US\$0,02 do *e-mail*.

Por outro lado, a população com acesso a essa tecnologia ainda é muito pequena. Por esse motivo, seria de extrema importância a Prefeitura disponibilizar o

acesso à internet para avaliação, gratuitamente, em locais estratégicos da cidade, para todos que quisessem participar, mas que não comparecem às Assembléias ou não possuem acesso à internet. É importante destacar a necessidade de centros com acesso à Internet nas diversas regiões da cidade para que todos que tenha interesse possam participar do processo de avaliação.

Outra vantagem desse processo é que a informação já estaria digitalizada, economizando tempo, e aumentando a confiabilidade. Além disso, a eliminação de estoques de papel, bem como a economia ambiental na utilização desse são variáveis consideráveis dessa opção.

A internet também pode, e deve ser utilizada para a divulgação dos resultados de todas as avaliações e da avaliação global, a fim de complementar as informações sobre gastos e empreendimentos que já se encontram sistematizadas e disponíveis no *site* da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.<sup>9</sup>

As informações disponíveis na internet representam também uma excelente oportunidade de divulgação dos projetos para outros governos, possibilitando a implantação de experiências exitosas em outras localidades.

A possibilidade de prestação de serviços públicos pela internet, possibilitando menores custos, maior transparência, acesso universal, personalização, rapidez e agilidade, é um tema que constitui a agenda de qualquer governo preocupado em equilibrar o orçamento público, consolidar a democracia e aumentar a participação cidadã.

---

<sup>9</sup> <http://www.pbh.gov.br>.

## 5 CONCLUSÃO

A participação popular nas decisões governamentais constitui um instrumento importante para a o aumento da cidadania e a consolidação da democracia. Dentro de um processo constante de reforma e evolução do Estado, a participação também atende às demandas de controle e *accountability* sobre o poder público e suas ações.

O Orçamento Participativo é uma forma de integrar a participação popular às decisões governamentais, que leva em consideração as demandas da sociedade e as possibilidades da Administração Pública. Além disso, contribui sobremaneira para aumentar o grau de maturidade política dos cidadãos, fazendo com que os indivíduos envolvidos no processo decisório passem de uma lógica de interesses individuais para uma lógica de interesses coletivos, relacionada com as limitações e responsabilidades da estrutura estatal e com as restrições legais. A participação cada vez maior no Orçamento Participativo comprova os bons resultados do processo no Município de Belo Horizonte.

Entretanto, a necessidade de uma avaliação participativa, como foi mostrado ao longo deste trabalho, que envolva os atores participantes do processo decisório, é premente.

Voltando à hipótese inicial, pôde-se perceber que a avaliação participativa do Orçamento Participativo abrange as três dimensões que programas governamentais inovadores devem abranger: a institucional-legal, a cultural e a gerencial.

Com relação à inovação institucional legal, esta proposta de avaliação participativa conta com estabelecimento de canais de comunicação entre Estado e a

sociedade. Além disso, a criação de uma comissão gestora da avaliação abrangendo a sociedade civil e o corpo técnico da Prefeitura municipal, além das instituições de caráter civil que compõe o processo do Orçamento Participativo, contribui significativamente para criação de um novo arranjo institucional no âmbito local.

No tocante à dimensão cultural, o próprio Orçamento Participativo traz uma grande mudança nos valores administrativos da burocracia municipal, estabelecendo a necessidade de transparência e *accountability*. A introdução da avaliação participativa contribuiria para a evolução ainda maior dessa dimensão, implantando uma cultura gerencial um pouco mais voltada para os resultados e para a tomada de decisões públicas baseadas nas demandas da sociedade diretamente afetada pelos programas. É interessante salientar que a mudança de cultura ocorre também na população participante, pois, o envolvimento no processo decisório, respeitando a transparência e a equidade, gera uma nova forma de enxergar as políticas públicas e a burocracia estatal.

Por fim, a dimensão gerencial, também sofre alterações no sentido da implantação da co-gestão entre a sociedade civil e a burocracia estatal, e no sentido da busca de resultados práticos e objetivos, bem como a constante avaliação dos mesmos. A avaliação participativa, seguindo a linha do Orçamento Participativo, faz com que a burocracia estatal e a população em geral aumentem virem suas atenções para os resultados da políticas.

Considera-se, portanto, que a avaliação participativa cria um ambiente de responsabilidade, transparência e eficiência na Administração Pública, contribuindo, assim para a concretização do *accountability*, da democracia e para a ampliação da cidadania. Ambiente esse que pode contribuir para melhorias das condições gerais



do Município. Contudo, para que a avaliação participativa continue cumprindo essas funções e inovando, é necessária a participação popular também na sua própria evolução, conduzindo o aprimoramento da avaliação, levando à melhoria crescente do processo de Orçamento Participativo, das condições democráticas e cidadãs e das condições da sociedade e do Município como um todo.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz (1997) **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília: ENAP, *Cadernos ENAP*, nº 10.

BABBIE, Earl. Conceituação e desenho de instrumentos. In **Métodos de pesquisas de survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP. Ano 49, Nº 4, Outubro-Dezembro, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992a.

\_\_\_\_\_. Estado, poder e governo. In **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992b.

\_\_\_\_\_. **Dicionário de política**. Brasília: UNB, 1999.

BOFF, Leonardo. **Ética da vida**. Brasília: Letraviva, 1999.

BOOTH, W.; EBRAHIM, R., MORIN, R. **Participatory monitoring, evaluation and reporting**. Cidade do Cabo: Pact. Obtido via internet: <http://www.usaid.gov>, 1998.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34., Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P, orgs. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BUVINICH, Manuel Rojas. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. **Cadernos de Políticas Sociais**. Série Documentos para Discussão, nº 10, 1999.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Indicadores sociais e políticas públicas: algumas notas críticas. **Proposta**. Nº 77, Junho/Agosto, 1998.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle, estratégia, eficiência gerencial e accountability. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, nº 3, Set-Dez 1997.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Moderna, 1995.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CROZIER, M. **Cómo reformar al Estado**: tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1992a.

\_\_\_\_\_. El cambio en las organizaciones públicas. **Gestión y Política Pública**, vol. I, nº 1, México, 1992b.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1995.

GAO. U.S. GENERAL ACCOUNTING OFFICE. **Designing evaluations. Program Evaluation and Methodology Division**. Obtido via internet: <http://www.gao.gov>, 1993.

GOHN, Maria da Glória. Balanço das experiências de Orçamento Participativo nos governos locais. **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**. São Paulo: Instituto Polis, 1999.

KLIKSBERG, Bernardo, org. (1994) *Pobreza, uma questão inadiável*. Brasília: ENAP.

MACEDO, M. E. & ALVES, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, nº 3, Set-Dez 1997.

MARTINS, Luciano. Crise de poder, governabilidade e governança. In VELLOSO, J.P.R., ALBUQUERQUE, R.C. (coords.) **Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1995.

MELO, Marcus André B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In VALLADARES, L., COELHO, M.P. **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MESQUITA, Adriana de Sá e FERREIRA, Sílvia Pereira. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, nº 3, Set-Dez 1997.

PERRY, James L. e KRAEMER, Kenneth L. The implications of changing technology. In THOMPSON, Frank J. (ed.) **Revitalizing state and local public service**. San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. (1999) **Planejar BH**. Secretaria Municipal do Planejamento. Belo Horizonte. Maio de 1999. Ano 1, nº 3.

\_\_\_\_\_. **Planejar BH**. Secretaria Municipal do Planejamento. Belo Horizonte. Fevereiro de 2000. Ano 2, nº 6, 2000a.

\_\_\_\_\_. **Planejar BH**. Orçamento Participativo: 8 anos de história. Secretaria Municipal do Planejamento. Belo Horizonte. Dezembro de 2000. Ano 3, nº 10, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Relatório parcial do OP 1999/2000**. Secretaria Municipal do Planejamento. Coordenação do Orçamento Participativo. Belo Horizonte, 2000c.

\_\_\_\_\_. **Glossário de Administração Pública.** Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2000d.

RAMALHO JÚNIOR, Álvaro e GRIMALDI, Márcia **Matriz municipal de estrutura socioeconômica: instrumental analítico.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/CEI – Centro de Estatística e Informações, 1999.

REZENDE, Flávio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: o National Performance Review. **Revista do Serviço Público.** Ano 49, nº 1. Jan-Mar 1998.

RIBEIRO, C.A.C. E SIMON, W.T. Práticas orçamentárias participativas: um estudo de caso de Prefeituras paulistas. **Revista de Administração Pública.** Ano 27, nº 1, Jan-Mar 1993.

RICO, Elizabeth M., org. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998.

SATO, Cláudio Seiji. **Utilizando a internet na Administração Pública.** Brasília: ENAP, 1996.

SILBERSCHNEIDER, Wieland. Algumas anotações sobre a construção do Orçamento Participativo em BH: o desafio de se priorizar todo o orçamento público. **Planejar BH.** Belo Horizonte. Dezembro de 2000. Ano 3, nº 10.

SOMARRIBA, Maria das Mercês. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. IN **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Brasília: UNB, 1997.

STEWART, J. E WALSH, K. Change in the public management of public services. **Public Administration,** vol. 70, nº 4, 1992.

TOLEDO, G. L. E OVALLE, I. I. **Estatística básica.** 13ª ed. São Paulo, Atlas, 1997.

UNICEF. **A UNICEF guide for monitoring and evaluation: making a difference?** Evaluation Office. Obtido via Internet – <http://www.unicef.org/reseval/mander.htm>, 1991.

USAID – U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. *Conducting a participatory evaluation.* Washington D.C.: Center for Development Information and Evaluation. Obtido via Internet: <http://www.usaid.gov>, 1996.

## ANEXOS

**Anexo 1 – Participação Popular no Orçamento Participativo em Belo Horizonte**

**Anexo 2 – Critérios Técnicos para Pontuação – OP Cidade – Macro-Setor Social**

**Anexo 3 – Critérios Técnicos para Pontuação – OP Cidade – Macro-Setor Urbano**

**Anexo 4 – Matriz para Avaliação Técnica**

**Anexo 5 - Formulário de Avaliação Popular**

**Anexo 1 – Participação Popular no Orçamento Participativo em Belo Horizonte**

**Participação Popular no Orçamento Participativo – Belo Horizonte – MG – 1994-2001**

<b>Instâncias</b>	<b>OP 94</b>	<b>OP 95</b>	<b>OP 96</b>	<b>OP 97</b>	<b>OP 98</b>	<b>OP 99-2000</b>	<b>OP 2001-2002</b>
Abertura Municipal	..	..	2.000	1.900	1.260	1.300	2.500
3ª Rodadas de Assembléias Populares	6.202	14.461	17.597	17.937	11.871	16.325	31.369
OP Habitação	..	..	13.762	5.904	2.811	4.898	13.402
Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias	1.128	1.243	1.314	1.334	1.050	1.651	1.944
Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias	500	450	630	700	600	(1)	..

Fonte: Secretaria Municipal de Belo Horizonte – PBH

Notas: (1) O Encontro Municipal foi substituído pela Abertura da Pré-Conferência.

.. Dado não disponível.

**Nível de Participação do Orçamento Participativo – Belo Horizonte – MG – 1999**

<b>Não Conhece</b>	<b>Ouviu Falar</b>	<b>Conhece mas Não Participou</b>	<b>Conhece e Participou</b>
43%	32%	18%	7%

Fonte: Secretaria Municipal de Belo Horizonte – PBH

**Participação em Reuniões do Orçamento Participativo por Regional Administrativa  
Belo Horizonte – MG – 1999**

<b>Regional</b>	<b>Participação (% da população)</b>
Centro-Sul	5%
Pampulha	6%
Venda Nova	7%
Noroeste	6%
Leste	11%
Oeste	5%
Norte	5%
Nordeste	7%
Barreiro	12%

Fonte: Secretaria Municipal de Belo Horizonte – PBH

## Anexo 2 – Critérios Técnicos para Pontuação – OP Cidade – Macro-Sector Social

Critérios	Conceituação	Indicadores	Resultado	Pontos	Programa X
Importância Estratégica 30	Imprescindibilidade do projeto para a cidade	Intersectorialidade	SIM	10	
			NÃO	0	
		Demanda da População	Pré-COMPOR	5	
			Pesquisa	5	
		Prioridade Institucional (Atribuição Legal)	SIM	10	
			NÃO	0	
Benefício Social 30	Potencial de retorno social do investimento no que se refere à redução da exclusão social e à abrangência	Diagnóstico	SIM	18	
			NÃO	0	
		Abrangência Social (População)	5000	4	
			5000 a 9000	8	
			>9000	12	
		Viabilidade de Recursos 40	Viabilidade econômica da execução do Projeto	Custo do Projeto	500 mil
500-1000 mil	6				
>1000 mil	3				
Disponibilidade Orçamentária (Recurso)	Assegurado			20	
	Ampliação			5	
	Novo			0	
Parceria para Co-financiamento	SIM			10	
	NÃO			0	
			Total	100	
			Classificação		

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Secretaria Municipal de Planejamento.

## Anexo 3 – Critérios Técnicos para Pontuação – OP Cidade – Macro-Setor Urbano

### Critérios para Priorização de Obras e Investimentos Estruturantes

Critérios	Conceituação	Indicadores	Pontos	
<b>Indicações Anteriores (4 pontos)</b>	Indicações constantes de instrumentos normativos ou diretrizes oriundas de instâncias representativas da sociedade	Proposta de Conferência Municipal de Política Urbana ou Habitação ou constante do Plano Diretor	Não	-
			Sim	4
<b>Abrangência da Ação (8 pontos)</b>	Alcance do benefício direto da ação no território municipal	População diretamente beneficiada (em 1.000 habitantes)	≤ 250	4
			≤ 1.000	6
			> 1.000	8
<b>Custo Global no período 2000/2004 (10 pontos)</b>		Valor (em R\$1.000.000,00)	≤ 5	10
			≤ 15	8
			≤ 30	6
			≤ 50	2
			≤ 100	-
			>100	-2
			<b>Estruturação Urbana (48 pontos)</b>	
Sim	10			
Melhoria da acessibilidade e das condições de integração e de uso coletivo do espaço	Não	-		
	Local	4		
	Regional	6		
Melhoria da qualidade ambiental ou revitalização do espaço urbano	Municipal	10		
	Não	-		
	Local	4		
Reversão de situação de exclusão urbana (famílias de baixa renda beneficiadas)	Reg./mun.	8		
	Não	-		
	Até 1.000	6		
Correção/prevenção de situações críticas de risco e insalubridade	> 1.000	10		
	Não	-		
Pré-requisito para outras obras	Sim	8		
	Não	-		
<b>Importância Estratégica no Funcionamento da Cidade</b>	Grau de urgência da ação para a garantia do desempenho de função essencial da cidade.		Não	-
			Sim	2
			Baixa	5
			Média	10
			Alta	20
			Vital	30

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Secretaria Municipal de Planejamento.



### Critérios para Priorização de Planos Regionais

<b>Critérios</b>	<b>Conceituação</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Pontos</b>	
<b>Andamento da Proposta (10 pontos)</b>	Estágio atual	Estudos já realizados	Não	0
			Sim	10
<b>Estruturação Urbana (90 pontos)</b>	Potencialidade da proposta na efetivação de diretrizes de intervenção pública na estrutura urbana	Fragmentação espacial ou degradação ambiental	Baixa	10
			Média	25
			Alta	40
		Susceptibilidade à pressão ocupacional (taxa de crescimento do nº de domicílios p/ Adm. Reg.)	Baixa	10
			Média	15
			Alta	30
		População beneficiada (renda média dos chefes de família em salários mínimos)	+ de 6 SM	10
3,1 a 6 SM	15			
	Até 3 SM	20		

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Secretaria Municipal de Planejamento.

### Critérios para Priorização da Regulamentação das ADE's

<b>Critérios</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Pontos</b>	
<b>Interesse Relativo à regulamentação da ADE (35 pontos)</b>	Estudos já realizados	Não	-
		Sim	10
	Mobilização da sociedade civil	Não	-
		Sim	25
<b>Estruturação Urbana (65 pontos)</b>	Susceptibilidade à pressão de ocupação / substituição	Baixa	10
		Média	15
		Alta	25
	Importância estratégica da área na estrutura da cidade	Não	-
		Local	20
		Regional	30
		Municipal	40

Fonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte – Secretaria Municipal de Planejamento.

### Anexo 4 – Matriz para Avaliação Técnica

Área	Indicador	Pontos	Resultado
ADMINISTRATIVA/FINANCEIRA A (Total: 30 pontos)	Eficácia	<1	2
		=1	5
		>1	8
	Eficiência	<1	4
		=1	8
		>1	12
	Parcerias Técnicas/Administrativas (% sobre o total dos projetos)	Até 40%	2
		Entre 20% e 50%	4
		Mais de 50%	8
	Gastos Administrativos Globais (% sobre o total de gastos)	Acima de 20%	1
		Entre 10% e 20%	2
		Menos que 10%	4
BENEFÍCIO SOCIAL (Total: 50 pontos)	Beneficiados Diretos com os Empreendimentos do OP (% da população)	Menos que 50%	3
		Entre 50% e 75%	7
		Mais de 75%	10
	Melhorias da Qualidade Ambiental com os Empreendimentos do OP	Não	0
		Regional	5
		Municipal	10
	Diminuição das Áreas de Risco e Bolsões de Pobreza	Não	0
		Sim	8
	Mobilização e Participação Popular (% da população nas Assembléias Gerais)	Até 3%	3
		De 3% até 7%	5
		Acima de 7%	8
	Melhoria do ICV – Índice de Condições de Vida	Não	0
Sim		7	
Melhoria do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano	Não	0	
	Sim	7	
IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA (Total: 20 pontos)	Empreendimentos de urgência, prioritários ou estratégicos que foram realizados com recursos do	Menos de 50%	4
		Entre 50% e 80%	6
		Mais de 80%	8
	Intersetorialidade no OP	Não	0
		Sim	5
	Convênios e Parcerias com Entidades de outros Entes Federativos e Estrangeiros	Não	0
Sim		7	
<b>PONTUAÇÃO TOTAL</b>			
<b>Índice de Avaliação Técnica (IA<sub>VT</sub>) = Pontuação Total/100</b>			

## Anexo 5 – Formulário de Avaliação Popular

<b>Questões:</b>	<b>Nota (0-100)</b>
Q1) Qual sua nota para abrangência geográfica (distribuição dos empreendimentos pela cidade) do OP?	
Q2) Qual sua nota sobre o cumprimento dos objetivos do OP com relação a empreendimentos realizados?	
Q3) Qual sua nota com relação à participação popular no OP?	
Q4) Qual sua nota quanto aos recursos destinados ao OP (Atualmente são destinados para o OP em torno de 64 milhões de reais)?	
Q5) Qual sua nota sobre a melhoria ambiental e estrutural da cidade provocada pelo OP em Belo Horizonte?	
Q6) Qual sua nota sobre a melhoria das condições de vida e da pobreza decorrentes do OP?	
Q7) Qual sua nota quanto à relevância do OP em Belo Horizonte?	
<b>Questão Final: Qual sua nota geral para O Orçamento Participativo em Belo Horizonte?</b>	