

Comunicação e mobilização social na definição de políticas públicas: o Orçamento Participativo de Belo Horizonte¹

Professoras: Sheila Lima e Wilma Vilaça²

Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir o papel desempenhado pela sociedade civil no que tange a definição de políticas públicas que, efetivamente, atendam aos interesses da maioria, princípio democrático que se reflete em uma postura mais cidadã por parte dos sujeitos sociais. Partindo desse pressuposto, procurou-se entender o papel da comunicação e de seus processos como importantes elos entre a comunidade e a esfera pública. O objeto de estudo foi a Prefeitura do município de Belo Horizonte, e o de análise foi o Orçamento Participativo, criado em 1993, e que se configurou como possibilidade concreta de articulação e defesa de interesses eleitos pelas próprias comunidades.

Palavras-Chave: Mobilização social; comunicação; cidadania; políticas públicas.

Introdução

A metropolização de Belo Horizonte configura-se cada vez mais como um desafio para a administração municipal, que, desde a década de 1970, passou a conviver com uma cidade labiríntica e populosa, muito diferente do primeiro desenho proposto, onde a cidade se limitava à Avenida do Contorno.

O crescimento vertiginoso e desordenado da capital mineira não previu condições para a preservação do meio ambiente e, menos ainda, para a garantia de qualidade de vida aos moradores além-Contorno. Enquanto todo o aparato institucional era voltado para o desenvolvimento dos bairros de classe média e alta, a população carente foi, durante décadas, alijada de qualquer processo de inclusão e, à sua maneira, acabou por criar mecanismos de sobrevivência e adaptação ao cenário urbano.

O favelamento, os loteamentos clandestinos e a ocupação de espaços não-urbanizados nas grandes cidades fazem parte da própria estratégia de sobrevivência da população pobre no contexto urbano, que sob o olhar ora complacente e cúmplice, ora repressor e violento dos poderes públicos, se fixa no território da capital mineira e contribui com seu trabalho, seus modos de vida e sua luta cotidiana para a constituição que a cidade passa a ter.

(CASTRO, 1997, p.33)

Embora se possam reconhecer a acomodação e a alienação como aliadas históricas da formação política, cultural, social e econômica brasileira, principalmente da maioria da

¹ Trabalho apresentado ao NP 12 – Comunicação para a Cidadania, do XXVIII Encontro de Ciências da Comunicação

² Sheila Lima, Mestre em Comunicação pela UFMG e Coordenadora do Curso de Relações Públicas do Centro Universitário de Belo Horizonte - UNI-BH.

Wilma Vilaça, Mestre em Administração pela PUC-MG, Coordenadora do Curso de Relações Públicas do Centro Universitário UNA e professora do UNI-BH – wilmavilaca@terra.com.br.

A pesquisa contou com a participação das alunas de Iniciação Científica: Darlene Gomes, Maíra Rocha e Samantha Soares.

população pouco privilegiada pela assimétrica distribuição de renda e pelo pouco acesso aos bens culturais, falar em participação requer que se pense nas pequenas iniciativas que ganharam corpo no final da década de 1970, marco para a coalescência dos movimentos da sociedade civil organizada.

Nesse contexto, este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa realizada entre outubro de 2003 e dezembro de 2004, tendo com objeto de análise a experiência do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, na tentativa de entender como esse modelo contribuiu para o predomínio de valores como a cidadania, democracia e a participação do cidadão na vida da cidade.

Para a realização de tal pesquisa, as autoras acompanharam toda a dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, desde a abertura oficial, passando pelas caravanas e o fórum regional para aprovação das obras. Além da observação sistemática não participante foram feitas entrevistas, pesquisas quantitativa e qualitativa, e a análise do material utilizado na divulgação do Orçamento Participativo.

A primeira versão do Orçamento Participativo, que completou dez anos de atuação bem sucedida em Belo Horizonte, foi implementada em 1994, pelo então prefeito Patrus Ananias, e identificou na participação popular uma forma diferente e coletivizada de administrar o município.

No decorrer desse período, o Orçamento Participativo foi sofrendo adequações para se tornar um instrumento capaz de atender às demandas específicas da sociedade belorizontina, priorizando as regiões mais carentes e desassistidas.

Ao longo de dez anos de experiência, Belo Horizonte reviu, em vários momentos, o processo do Orçamento Participativo frente às demandas da sociedade civil organizada: a necessidade de solucionar as carências do movimento dos sem-casa; a distribuição dos recursos entre as regiões administrativas; a participação da classe média e a priorização da população mais vulnerável, além da constituição de espaços para discussão e articulação de políticas públicas.

(CASTRO, 1997, p.33)

Através do Orçamento Participativo, o governo assumiu o compromisso de administrar colegiadamente a aplicação de recursos para um desenvolvimento mais sustentável do

município, visto que os grandes centros urbanos nem sempre conseguem controlar o crescimento desordenado da população, cada dia mais numerosa. O intumescimento das metrópoles, provocado pela migração de parcelas significativas da população rural, reflete de forma direta nas carências e piora da condição de vida urbana.

O conceito de cidadania vinculou-se, quase sempre, às garantias tidas como formais, por se ligarem, via de regra, às leis e ao Estado constituído. Por outro lado, a discussão de que o conceito de cidadania deveria se ligar à dinâmica da sociedade, mesmo que heterogênea e fruto das muitas clivagens que alteraram sua estrutura, torna-se recorrente.

Construídas na interface entre Estado e Sociedade, essas arenas públicas permitem tornar a gestão da coisa pública permeável às aspirações e demandas emergentes da sociedade civil, retirando do Estado o monopólio exclusivo da definição de uma agenda de prioridades e problemas pertinentes à vida em sociedade. E isto significa um outro modo de se construir uma noção de interesse público: uma noção plural e descentrada, capaz de traduzir a diversidade e a complexidade da sociedade, rompendo, por isso mesmo, com uma sua versão autoritária, solidamente enraizada na história política do país. (TELLES, 1999, p. 163-164)

Assim, a revisão de literatura aqui apresentada busca entender como e por que a participação popular tomou a forma e a consistência que hoje apresentam, dentro de uma perspectiva de que o Orçamento Participativo é uma política de estímulo à participação cidadã, e teve sua origem no reconhecimento de que a sociedade é o elemento central de toda política pública.

1.1 - Movimento Social no Brasil

Nos anos da década de 1970, o Brasil vivia o regime autoritário, caracterizado como o regime de exceção, imposto pelos militares, embora esse fato tenha facilitado a expansão de algumas pequenas células comunitárias. Fernandes (1994, p.35) define assim esse momento: "enquanto a polícia perseguia militantes políticos e vigiava os sindicatos, um outro tipo de militância encontrou terreno fértil por onde se difundir".

Como a participação cívica no Estado e em empresas estava bastante reduzida, a Igreja abre-se ao papel de aglutinar os líderes leigos, estudantes e seus jovens teólogos em um movimento que culminou por fundar as bases da Teologia da Libertação e também do envolvimento individual em um processo transformador da sociedade. Os anos 80 permitiram, então, a criação de alguns mecanismos que trouxessem a possibilidade concreta de participar e mudar

a realidade. Assim, a partir dos Movimentos Eclesiais de Base, da Igreja Católica, foram lançadas as bases para o que hoje chamamos de Sociedade Civil Organizada. Nessa perspectiva, a sociedade civil, convocada para contribuir com a consolidação da frágil democracia brasileira, descobre que “a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, na qual são consideradas as decisões coletivas” (Bobbio, 1986, p.18).

Essa transformação, fruto da interação do indivíduo com a sociedade e o contexto econômico, social e político, promove uma significativa alteração: as ações aleatórias, pontuais, desvinculadas, de indivíduos ou pequenos grupos, cedem lugar àquelas mais abrangentes, institucionais, planejadas e que propiciem a inserção social com dignidade. Ou seja, o indivíduo, quando se organiza, migra para um processo de aprendizagem que culmina com a mobilização organizada e uma nova forma de conceber a política (CALDERÓN, 1995).

Para Paiva e Fontes (s.d., p.2) tal inserção nada tem a ver com o paternalismo, o assistencialismo ou com medidas paliativas. Ela [a inserção] deve "apressar a transformação dessa realidade e facilitar a incorporação de novas formas de atuação na área social, com ênfase nos eixos da competência, sustentabilidade, consciência e ética".

Alguns autores, dentre eles Chauí (1989), apontam problemas históricos para que a participação popular se efetive, exercício fundamental da democracia. Para a autora, na formação da sociedade brasileira estariam contidos determinados vícios que impossibilitariam aos sujeitos de adotarem seus papéis na participação democrática, levando-os a delegarem essa tarefa a outrem.

Para Sorj (1999), as bases da sociabilidade brasileira têm clara conotação autoritária, que pode ser percebida nas disparidades sociais e na constante explicitação das diferenças. Práticas racistas, um sistema político gregário, a negação do confronto e o quase nulo exercício da crítica, seriam os outros componentes deste caldo cultural. Somados, esse conjunto de referências contribui para que entendamos como que a instituição de determinadas regras de sociabilidade foi determinante para forjar, no brasileiro, o contorno político do termo cidadania.

Avritzer (1994) afirma que a sociedade civil constituiu-se em movimentos organizados a partir do momento que buscou a sua autonomia em relação ao Estado, a quem caberia

expressar as demandas sociais. Uma evidência do amadurecimento da sociedade brasileira é a releitura do habitante, não mais visto apenas como objeto, mas como sujeito que exige a participação na construção de sua própria história e entra definitivamente em cena para fazer valer seus interesses, que até então eram ditados pelas instituições políticas e pela elite dominante.

Houve então uma reapropriação do sujeito e de sua inserção no espaço público, antes visto como “extensão do espaço privado no qual se desconhecem a existência e a convivência com outros interesses ou é tratado como terra de ninguém, espólio a ser capturado ou bem que pode ser dilapidado” (SORJ, 1999, p.30). A experiência cotidiana e o sentimento de identidade e pertencimento a uma causa, problema ou lugar, ou o simples entendimento de que ser cidadão pressupõe a conquista efetiva de um lugar de fala e a exigência de iguais condições e direitos, trazem à tona a criação de novos espaços políticos de discussão. Nesse sentido, o Orçamento Participativo representaria uma forma de socialização, a descoberta de que a democracia não se restringe apenas ao exercício do voto.

A população percebeu, aos poucos, que para conquistar espaço e assegurar seus direitos e necessidades era preciso participar. Não bastaria apenas o engajamento pessoal, mas seria preciso tornar pública a decisão e mobilizar os pares, para em seguida dar visibilidade ao projeto ou causa em questão. A participação, segundo DEMO (1988, p.82), “não é dada. É criada. Não é dádiva, é reivindicação. Não é concessão, é sobrevivência. A participação precisa ser construída, forçada, refeita, recriada”.

O estar junto com, se não é garantia, é condição para o estabelecimento do grupo em torno de interesses comuns. Ao contrário do controle e da manipulação, a participação deve assegurar o exercício partilhado do poder. De acordo com Peruzzo (1998, p.81), a participação-poder é uma modalidade

construída com base em processos que favorecem a participação democrática, ativa e autônoma, propiciando, de modo mais completo, o crescimento das pessoas ou das organizações coletivas enquanto sujeito. Ela não é passiva nem manipulada, apesar de por vezes ser limitada, no sentido de não atingir todas as instâncias da estrutura política ou não abarcar todas as decisões. O exercício do poder é partilhado. São expressões do poder-participação a co-gestão e a autogestão.

A co-gestão pressupõe a co-participação ativa no gerenciamento de uma empresa, órgão público, instituição ou entidade do terceiro setor. O acesso ao poder é partilhado, mas também é limitado. A descentralização é parcial e o poder central é mantido sob a tutela da cúpula diretiva. Já a modalidade de autogestão presume a participação direta no que se refere à tomada de decisões.

A autogestão refere-se à participação direta da população nas associações e nos órgãos do poder público ou dos trabalhadores nas empresas, no que se refere à tomada de decisões. Vista de forma mais ampla, ela não se circunscreve ao âmbito de uma associação, de um município ou de uma unidade de produção nem só ao mundo econômico, mas abrange todas as esferas da vida econômica, social, política, jurídica e cultural³.

Essa rearticulação de forças permite que as diferenças aflorem, que os valores sejam redesenhados e as opiniões circulem de forma mais livre, de maneira a contemplar a inclusão dos indivíduos, que se outorgam o direito de tomar as rédeas de seus destinos em sociedade e vão buscar essa autonomia ao exigirem maior participação no que tange à definição das políticas públicas, percebidas como aquelas que lhes conferem o alcance de direitos, instituídos ou não.

1.2. Políticas Públicas

Para Touraine (*apud* Fernandes, 1999, p. 3)⁴ “não há democracia sem combinação de uma sociedade aberta e sem respeito pelos atores sociais, sem a associação entre os procedimentos frios e o calor das convicções e presenças”. Ou seja, a busca por participação e legitimidade demarca a entrada do sujeito-indivíduo na esfera pública, instância definidora de sua cidadania e elo constitutivo da democracia (FERNANDES, 1999).

A existência do Estado torna possível a organização da sociedade civil em geral, nas suas mais diversas esferas, uma vez que a sociedade é formada por grupamentos humanos com diferentes necessidades, que precisam ser atendidas. Além disso, cabe ao estado garantir alguns direitos individuais e coletivos assegurados em leis, com o intuito de reger essa vida em grupos, haja vista a Declaração dos Direitos Universais do Homem e a Constituição Brasileira.

³ Id., ib., p.84

⁴ TOURAINE, Alain. *Crítica da Modernidade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

Segundo Silva (1999), o Estado, além de representar uma sociedade regida por interesses comuns, torna-se o instrumento institucional responsável por materializar benefícios aos cidadãos, através de ações ordenadas, planejadas e executadas por seus agentes, agora caracterizados como aqueles dotados de poder-dever. Ao se aceitar a perspectiva de que esse gerenciamento só se faz possível ao adotar-se critérios técnicos para a implementação de todas as atividades que possam garantir vida em sociedade, determina-se a importância que as políticas públicas têm na relação cidadão/estado.

Para Teixeira (2002, p. 2), as políticas públicas “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. Mormente definidas por meio de leis ou programas de atuação, as políticas públicas envolvem o repartir de custos e benefícios sociais. Nesse sentido, cabe aqui a distinção feita por Teixeira (2002) entre políticas públicas e governamentais. Segundo o autor, nem sempre podemos considerar uma política governamental, embora estatal, como uma política pública. Isso só ocorre quando, de fato, são considerados a quem se destinam os benefícios e o processo de submissão das mesmas ao debate público, o que vai demandar transparência na sua condução e publicização.

As políticas públicas podem ter objetivos diferentes, uma vez que podem ser criadas tanto para efetivar direitos da cidadania quanto para regular conflitos entre os atores sociais. O caráter das políticas públicas, no Brasil, sofreu perceptível mudança nos últimos anos do século XX, devido à implementação de uma política neoliberal, que estipula a interferência mínima do Estado no funcionamento do mercado. Isso fez com que a definição de muitas políticas públicas, geralmente atreladas à intervenção do Estado em várias esferas, ficasse à mercê de tecnocratas. Em Minas Gerais, especificamente em Belo Horizonte, a exemplo do que já acontecia em algumas capitais da Região Sul, essa tendência se altera com a chegada de um partido de esquerda ao poder municipal, em 1993.

Mas, se estamos falando de políticas públicas como um direito do cidadão, devemos também entender como esses direitos são explicitados para a população, como eles são garantidos e são disseminados. A comunicação pública tem a importante tarefa de dizer aos cidadãos que eles têm direito a ter direitos e o acesso à informação seria um deles. No entanto, não basta apenas ter a informação, é preciso que os indivíduos introjetem-na, que participem da construção de seus significados, sejam co-autores no processo. Essa comunicação, altamente

integradora, facilita a participação e dá aos atores sociais maior criticidade, desenvolvendo seu conhecimento e mudando os modos de perceberem a si mesmos e o mundo ao seu redor. Dessa maneira, entende-se a comunicação como uma resultante do reconhecimento do espaço público como uma possibilidade concreta de revelar quem realmente somos.

1.3- A Comunicação e as Políticas Públicas

Durante o IV Fórum Social Mundial, Irene León reafirmou a necessidade de se pensar a comunicação como um direito, uma vez que “na sociedade da informação, nada é mais poderoso que construir pensamentos críticos, plurais e autônomos”.

Se tomarmos a definição do termo comunicação, adotada por Cunha (1999, p.308), a partir de sua raiz latina, *communis* ou *comunicare*, teremos: “pertencente a todos ou a muitos. Comungar, tornar comum, estar em relação e ação de”. Assim, parece-nos lícito dizer que entre os termos comunicação e políticas públicas há uma interface, que pode ser percebida quando se adota a premissa de que as políticas públicas colocam o outro sempre em perspectiva: quando eu participo de um processo de escolhas de quais seriam as melhores práticas públicas de alocação de recursos, é o coletivo que emerge, é o interesse do encontro com o outro e com suas necessidades que vigora com maior intensidade, o que fazemos é dar algo de nós para compor o outro.

É importante destacar que este trabalho adota a premissa de que o direito à informação é um direito de cidadania e que não há como construir um processo participativo com vistas a melhorar as condições de vida dos segmentos populacionais, pelo poder público, se não for pela via da comunicação, do reconhecimento do direito à informação, seja midiática ou pela simples exteriorização de seus desejos e necessidades, por uma comunicação face-a-face, usando a linguagem como seu maior oráculo. As autoras, em consonância com Peruzzo (2004), advogam que os cidadãos deveriam ter não só o direito de receber informações, mas também o de comunicar, de serem ouvidos, condição básica para ampliação da cidadania.

Nesse sentido, a comunicação, que aqui definimos como popular, possibilita a participação e promove um fazer comunicativo mais crítico, mais denunciativo e reivindicatório.

Consubstanciados em Gomes⁵, ressaltamos que a principal característica da comunicação popular estaria na dialogicidade e em “sua tendência em romper a ordem do capital, integrar aquilo que o fragmenta”. E, mesmo assim, reconhecemos que a comunicação popular precisa ser estimulada e facilitada. A população tem de se perceber como partícipe do processo de tomada de decisões, pois, do contrário, terá sido apenas doutrinada para atender a interesses vagos e reproduzir um processo já vazio de pseudo-participação. E, segundo Peruzzo (2004, p.74) “a questão central é tornar o ser humano sujeito do processo de mudança social, que passa pela comunicação, mas também pelos demais mecanismos de organização e ação populares”.

Assim sendo, o Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte é apresentado como um instrumento de participação popular no governo, implantado para alterar o *modus operandi* da definição de prioridades por parte da Prefeitura.⁶

2- Comunicação e Mobilização Social no Orçamento Participativo de Belo Horizonte

A dinâmica do Orçamento Participativo, realizada a partir da definição de prioridades pela população em relação à administração municipal, é um exemplo de co-gestão. O envolvimento direto das lideranças comunitárias, das entidades do terceiro setor e, particularmente, da comunidade, em cada uma de suas etapas, pressupõe o acesso compartilhado às decisões sobre o destino dos recursos do município, de forma mais justa, igualitária e em consonância com as prioridades de cada regional e sub-região⁷.

A participação da população perpassa todas as etapas do processo, que tem início com a Rodada Regional. Nesse momento, são definidos os recursos disponíveis, as diretrizes gerais são apresentadas e a obra prioritária é indicada pela população. Na rodada seguinte, feita por sub-região, são pré-selecionadas as obras e eleitos os delegados para o fórum regional, de acordo com o número de moradores presentes na assembleia, ou seja, quanto maior o número de participantes, maior a representatividade da sub-regional e, em tese, maior a possibilidade de aprovação da obra. Depois de vistoriadas e orçadas as 25 demandas pré-selecionadas, pela

⁵ GOMES, Pedro Gilberto. Jornalismo popular: uma experiência democrática. Revista Tempo e Presença, 1988, nº 228, p.9.

⁶ SILBERSCHNEIDER, Wieland. Algumas considerações sobre a Construção do Orçamento Participativo Cidade em BH: o Desafio de se Priorizar todo o Orçamento Público. Material cedido pela PBH.

⁷ O município de Belo Horizonte está dividido em nove regionais, cada uma com as suas respectivas sub-regiões, a saber: Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova.

Prefeitura, realiza-se a Caravana de Prioridades. Nessa etapa, os delegados visitam, discutem e aprovam as obras que vão compor o Plano Regional de Empreendimento do OP e elegem os membros da COMFORÇA – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento Participativo.

A consolidação do Orçamento Participativo como um instrumento de participação popular se torna possível mediante a capacidade de mobilização social das comunidades envolvidas, com vistas a efetivar alguma mudança da realidade em foco. O sentimento de pertencimento é evocado para que sejam estabelecidos laços de identidade com a causa ou problema que estão sendo discutidos e para que a participação possa se efetivar de fato. No entanto, o ato de fazer saber, informar e comunicar, que traduz um dos sentidos do termo participação, suscita ações palpáveis de colaboração. Neste sentido, é possível visualizar claramente o imbricamento entre mobilização e comunicação, conforme destacado por Henriques (2002, p.16):

Sendo a participação uma condição intrínseca e essencial para a mobilização, a principal função da comunicação em prol da mobilização é gerar e manter vínculos entre os movimentos e seus públicos, por meio do reconhecimento da existência e importância de cada um e do compartilhamento de sentidos e valores.

Para entender a mobilização social presente na configuração do Orçamento Participativo de Belo Horizonte e de que maneira a comunicação perpassa esse processo, foi necessário definir um recorte geográfico para a pesquisa, uma vez que cada regional possui especificidades e, embora as diretrizes gerais do Orçamento sejam comuns, cada uma opera a partir de demandas próprias e em consonância com o trabalho já desenvolvido pelas comunidades que nela atuam. Assim, escolheu-se a Regional Noroeste, adotando-se como critérios:

1. o fato de abrigar bairros tradicionais, que se localizam no entorno da Avenida do Contorno, então criada para abrigar a capital do Estado;
2. por concentrar a maior população do município – mais de 330 mil habitantes;
3. possuir um intenso trabalho de associação de moradores e entidades do terceiro setor, o que facilitaria visualizar a mobilização das comunidades.

Durante as etapas do OP 2005/2006, foram realizadas duas pesquisas de campo. A primeira, durante a Caravana de Prioridades, foi quantitativa, com vistas a traçar o perfil dos delegados da Regional Noroeste e entender os mecanismos de participação no OP. Em um segundo momento, foram selecionadas as lideranças comunitárias que compuseram as bases para a

realização de uma pesquisa qualitativa, através da metodologia do grupo focal. Os depoimentos aqui reproduzidos revelam o bairro de atuação da liderança, mas preservam a identidade dos entrevistados. Neste último, evidenciou-se, particularmente, a comunicação e a mobilização presentes no trabalho das lideranças com as comunidades e as articulações inerentes ao processo de aprovação das obras a serem executadas pelo Orçamento Participativo, conforme será destacado a seguir.

O Orçamento Participativo, na opinião das lideranças, é um programa de participação popular, através do qual a população se mobiliza em busca de melhores condições de vida e saúde, além de ser responsável por mudanças no cotidiano de bairros, vilas e favelas, representando, dessa forma, um vínculo entre comunidade e prefeitura.

Para as lideranças, os delegados têm consciência da importância da mobilização social para se conseguir a aprovação de uma obra dentro do Orçamento Participativo e articulam isso de diversas maneiras informais, tais como: contato direto, estratégias de convencimento, fazendo boas amizades, etc. Entretanto, as formas para se mobilizar os públicos vão muito além de uma simples conversa. As comunidades, de forma geral, utilizam alguns meios de comunicação para conseguir atingir seus públicos de um modo mais efetivo:

Nós fizemos 10 mil folhetos, separamos em montinho de 50, colocamos o nome das ruas que tinham de ser distribuídos e íamos convocando as pessoas. (...) aí eu mandei rodar mais uns 10 mil dois dias antes. (...) De manhã eu peguei (o ônibus) 6 horas da manhã e ficamos até 4 horas da tarde, quando os ônibus estavam indo no sentido centro, e, depois, nós fomos para a Padre Eustáquio e pegamos o ônibus voltando no sentido Alípio de Melo(...). (...) Nós distribuimos 10 mil folhetos em um dia. Um dia antes da segunda rodada do Orçamento Participativo(...).

(Liderança comunitária do bairro Alípio de Melo)

De acordo com a fala desse delegado, pode-se perceber, além da simples utilização de um panfleto para a divulgação do projeto, todo um planejamento com distribuição, público-alvo e momento certo da divulgação, mesmo que de forma tateante e pouco estruturada. Diante da iniciativa de distribuir folhetos, um dia antes da segunda rodada, pode-se notar, também, a preocupação de se fazer presente na mente de seu possível voluntário. Talvez, para eles, o processo mobilizatório, mesmo que construído sobre uma base, peça um reforço e uma divulgação maior poucos dias antes do processo eleitoral, a fim de não permitir que a informação caia no esquecimento. Toda a mobilização é fruto da convocação de lideranças.

Então essa manifestação da comunidade é que dá força para o desenvolvimento do trabalho, pode ter um bom líder, mas se não tiver uma manifestação boa da comunidade ele fica no prejuízo, né? Então, é o meu sentimento no decorrer do ano, a gente ter que ir articulando aos poucos, fazendo boas amizades, convencendo as pessoas da importância, pra quando chegar o Orçamento participativo já foi criada uma base (sic).

(Liderança comunitária do bairro Alípio de Melo)

Mediante esse posicionamento, procurou-se averiguar se os delegados do Orçamento Participativo ficam sabendo, com antecedência, quais obras vão ganhar ou perder. De forma geral, eles afirmam que, por meio da negociação entre as lideranças responsáveis de cada obra, é possível conhecer, de antemão, aqueles que conseguirão ser aprovados.

As informações coletadas durante a realização do grupo focal, indicam que a articulação feita entre as lideranças ocorre sem a participação da Prefeitura.

Isso é uma articulação que ninguém da Prefeitura pode nem passar perto ou intervir, porque ele (a prefeitura) corre o risco de perder (errar uma indicação de articulação), de ser até processado até pela gente mesmo que está articulando na comunidade. A Prefeitura não participa disso (sic).

(Liderança comunitária do bairro Alípio de Melo)

A administração municipal dá liberdade a cada bairro e sub-regiões, não se manifestando quanto às alianças feitas por eles. Existe uma assessoria, ou simplesmente uma orientação que a Prefeitura disponibiliza “pra todo mundo, inclusive para bairros que não participaram”, segundo um dos delegados. De acordo com a opinião dos participantes, a Prefeitura fica imparcial nesse processo. Entretanto, quando se percebe, por exemplo, que algumas comunidades não vão entrar, pode acontecer de “um político chegar e falar: ‘não, entra sim. Se você não entrar, não tem jeito, por que como é que nós vamos fazer essa obra aqui, se não for pelo Orçamento Participativo’” (Liderança comunitária do Alípio de Melo).

Quando indagados se essa articulação seria maléfica, a resposta foi praticamente unânime: não. Disseram que ela é muito produtiva e necessária. A articulação deve existir em todo o processo. Mobilizam-se as pessoas da comunidade para que compareçam à segunda rodada. Nesse dia é que são escolhidos os delegados, numa proporção de um para cada dez participantes.

Assim, percebeu-se dois momentos em que a comunicação torna-se extremamente importante. O primeiro momento é o da mobilização da comunidade, onde os delegados vão de porta em

porta, tentando chamar as pessoas e convencê-las a participarem de todas as etapas do OP. Ainda nesse momento, a obra é definida e apresentada à comunidade, juntamente com o custo para sua realização. Após toda essa mobilização e definições, acontece o chamado segundo momento, caracterizado pela articulação entre os delegados. É comum que nesse encontro da segunda rodada, os bairros levem torcidas organizadas, tenham grito de guerra, camisetas padronizadas, músicas diversas, etc. Assim, o questionamento levantado foi se isso era decisivo, ou pelo menos relevante na escolha da obra. Um dos delegados do OP disse que:

O cara pode ir caladinho, não levar um pandeiro. Mas é na hora que ele chega, ele dá o endereço e aí já fala com quem que ele veio. Quem é que trouxe ele, com qual grupo ele está. Porque, contando esse número de pessoas é que vamos tirar o número de delegados (sic).

(Liderança comunitária do bairro Glória)

Um outro participante ainda complementou, dizendo que quem tem o maior número de delegados, tem poder de barganha depois. “Tem que manter a articulação!”, enfatizou. Após as explicações e os comentários, percebeu-se que a sensibilização por si só não basta.

Na primeira obra eu não consegui porque era principiante. Na segunda obra eu consegui o Centro de Saúde do Ermelinda (...) Aí teve aquela coisa, o que eu fiz? Fui lá, não vou mentir ... Fui procurando um, procurando outro, fazendo amizade, fui amaciando, até eles me darem um canal. (...) Cheguei lá devagarinho, com paciência, aí consegui.(sic)”.
 (Liderança comunitária do bairro Aparecida)

O pessoal lá do São Salvador. Ao chegar lá, você vê que... aqueles meninos não articulavam. Sensibilizaram, mas não articularam. Se eles articulassem, nós votava neles (sic)”. Mas eles tinham noventa (pessoas), igual o outro aqui. Mas eles não pediram, não falaram. Não entraram. Não entraram o quê? Fazer aliança. Conversar com cada um, fazer uma reunião, está certo?” (sic).

(Liderança comunitária do bairro Glória)

Como pôde ser observado, dentre os delegados escolhidos, separam-se os líderes e são eles que vão participar das várias reuniões que acontecem durante esse processo do OP. Essas reuniões podem acontecer nas casas, em clubes, igreja, etc. Por meio desses encontros é que são firmadas as alianças, declarados o apoio e a fidelidade (ainda que de modo informal).

Conclusão

Ao se observar o Orçamento Participativo da Prefeitura de Belo Horizonte percebe-se a existência de um vínculo entre o incremento da cidadania e a adoção de políticas públicas que

permitam a inclusão dos sujeitos sociais. E, para além dessa constatação, percebe-se também que o Orçamento Participativo assumiu um contorno bem definido: é agora das pessoas, da comunidade belorizontina que forjou, por meio da participação consciente e consentida, sua dignidade e cidadania. Ao acompanharmos as caravanas, tivemos um retrato em preto e branco das condições de vida de uma grande parcela da população dos bairros periféricos de nossa capital. Mas, também vimos pessoas defendendo pontos de vista, reivindicando mudanças e mostrando que suas ações poderiam influenciar decisões políticas. E redescobrimos, nos aglomerados belorizontinos, Foucault (1990, p.323): “o indivíduo é uma produção do saber e do poder. Não há saber neutro. Todo saber é político”.

No entanto, mesmo percebendo a participação ativa da comunidade no decorrer das rodadas, pode-se afirmar que as pessoas não sabem o que é o Orçamento Participativo, suas características e objetivos. Faz-se necessário sensibilizar a comunidade e conscientizá-la de que o Orçamento Participativo é uma política pública que visa construir uma nova realidade e contribui para a transformação e melhoria de suas condições de vida. Entender o Orçamento Participativo como fator estratégico e decisivo no estreitamento das relações entre governo e comunidade é ajudar na disseminação de um conceito favorável ao projeto, tornando a sociedade mais politizada e co-responsável pelo cumprimento de sua missão.

A constatação da importância da comunicação nesse processo transformador das pessoas é oportuna e fica evidenciada por seu papel de interlocutora entre os diferentes grupos sociais, com múltiplas necessidades e demandas, e o resguardar do interesse público. As dinâmicas de mobilização e comunicação que se instituem em torno do Orçamento Participativo, tanto as que ocorrem entre a Regional Noroeste, foco deste estudo, e as lideranças, quanto entre as lideranças e as pessoas das comunidades, revelam-se democráticas em sua horizontalidade. A comunicação assume função estratégica dentro da dinâmica do Orçamento Participativo, uma vez que fornece elementos essenciais para que as pessoas sintam-se estimuladas a participar e partilhar experiências e conhecimentos. Nesse sentido, ao que nos parece, a experiência do Orçamento Participativo em Belo Horizonte revela-se como uma política pública, de fato e de direito. Não poderíamos defini-la como uma simples política governamental, dado seu caráter deliberativo e a instituição de uma política transparente, respaldada pela participação da população.

Observou-se também que a participação apresenta diferenças qualitativas importantes, dentre elas o envolvimento dos líderes comunitários e a articulação extra-muros, fora dos domínios oficiais. Assim, mais uma vez, a conscientização das pessoas e a formação de alianças se apresentam como fatores determinantes para a definição de políticas públicas.

E, por fim, há que se afirmar que a comunicação revelou-se, na experiência do Orçamento Participativo, como uma facilitadora da ação cidadã, mas não se pode relativizar a dinâmica social local que já se anunciava: havia um governo disposto a gerenciar mudanças e uma população ávida por protagonizá-las.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AVRITZER, L. Sociedade Civil e Democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- BOBBIO, N. O Futuro da Democracia: uma Defesa das Regras do Jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- CALDERÓN, A I. Participação popular – uma abordagem na lógica da função governativa. In: Revista da Fundação SEADE, 9, n. 4, out-dez. 1995.
- CASTRO, Maria Ceres Pimenta Spínola. Na tessitura da cena, a vida. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1997.
- CHAUÍ, Marilena. Cultura e Democracia. São Paulo: Moderna, 1989.
- CUNHA, Antonio Geraldo da. Dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro:nova Fronteira, 1999.
- FERNANDES, Adélia Barroso. A Cidadania e o Direito: da Igualdade à Diferença. In: O papel Reflexivo da Mídia na Construção da Cidadania. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.
- FERNANDES, Rubem César. Privado Porém Público – o Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- HENRIQUES, Marcio Simeone (org.). Comunicação e estratégias de mobilização social. Belo Horizonte: Gênese, 2002.
- PAIVA, Eduardo França (org.). Belo Horizonte: histórias de uma cidade centenária. Belo Horizonte: Faculdades Integradas Newton Paiva, 1997.
- PERUZZO, Cicília M. Krohling. Direito à Comunicação Comunitária, Participação Popular e Cidadania. In: OLIVEIRA, Maria José da Costa. Comunicação Pública. São Paulo: Alínea, 2004.
- _____. Comunicação nos Movimentos Populares. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PREFEITURA de Belo Horizonte. OP 10 anos – Orçamento Participativo. Belo Horizonte, 2004.
- SILVA, Lino Martins. Contabilidade Governamental – Um enfoque Administrativo. São Paulo, Atlas, 1999.
- SORJ, Bernardo. A Nova Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade. Cadernos da AATR –BA (Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia), Bahia, 2002.
- TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais, Afinal do que se Trata? Belo Horizonte:UFMG, 1999.