



90020743

NÃO DANIFIQUE ESTA ETIQUETA

**O SIGNIFICADO DOS CONSELHOS CONSULTIVOS
REGIONAIS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – CRP
PARA O AVANÇO DA DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA EM BELO HORIZONTE**

ISMAYR SÉRGIO CLÁUDIO



MINAS GERAIS
GOVERNO DO ESTADO

Construindo um novo tempo

ISMAYR SÉRGIO CLÁUDIO

**O significado dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação
Popular – CRP para o avanço da democracia participativa em
Belo Horizonte.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado da
Escola de Governo da Fundação João Pinheiro como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Administração Pública.

Área de Concentração: Gestão de Políticas Sociais.

Orientadora: Prof^a. Mercês Somarriba

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
Escola de Governo

Novembro/2003

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
BIBLIOTECA
n.º 20743
Vol. _____
Data 27 de 04

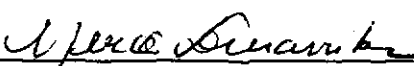


FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Governo de Minas Gerais

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS**

Aos 25 (vinte e cinco) dias do mês de novembro de 2003, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "***O significado dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular - CRP para o avanço da democracia participativa em Belo Horizonte***", elaborado por ***Ismayr Sérgio Cláudio***, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS, da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora, composta por Profª Maria das Mercês Gomes Somarriba (Orientadora); Profª Maria Ceres Pimenta Spínola Castro e Profª Telma Maria Gonçalves Menicucci. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e, considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do programa, decidiu, por unanimidade, pela **APROVAÇÃO** do mesmo. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 25 de novembro de 2003.


Profª Maria das Mercês Gomes Somarriba – FJP


Profª Maria Ceres Pimenta Spínola Castro – UFMG


Profª Telma Maria Gonçalves Menicucci – FJP

Ao Deus da Vida e da História que se faz participante na história de seu povo, através da encarnação de seu Filho Jesus Cristo que nos ensina, através de seu amor, que venceremos o medo e as forças que ameaçam a vida no mundo.

À Maria – a virgem libertadora -, que contempla o mistério da vida, não com olhos românticos, mas com os olhos aguçados das pessoas profundas e comprometidas com a consciência e o compromisso que se manifestam em palavras e se traduzem em gestos singelos e discretos de fraternidade.

AGRADECIMENTOS

Sou grato em primeiro lugar aos comentários críticos e às sugestões feitas por Mercês Somarriba, nos momentos de orientação segura e dedicada - seja através das anotações durante as leituras do texto que ia sendo construído, seja de modo verbal - pessoalmente ou por telefone -, porque muito contribuíram para o prosseguimento desse trabalho. Sua orientação foi muito além do que se espera de uma orientadora, alertando-me, entre outras situações, para o cuidado com a língua pátria.

Gratidão imensa à Fundação João Pinheiro e à Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, cujo apoio garantiu-me a realização desse trabalho.

Não posso deixar de agradecer à Província Brasileira da Congregação da Missão a quem devo minha formação intelectual, humana e cristã, responsáveis por meu engajamento pastoral e por minha participação junto das comunidades nas quais atuo.

Muito obrigado à minha querida Elizabeth Louzada, minha "assessora para assuntos de informática", a quem recorri sempre que o computador se colocava como pedra no meu caminho e que suportou minha impaciência e distância durante o período que me dediquei a esta dissertação.

Agradeço também aos amigos e colegas que durante este tempo discutiram comigo sobre questões relativas à dissertação ou simplesmente souberam, com seu apoio, minimizar minhas dificuldades várias – Adélia Batista, Cláudia Regina, Edimeia Trindade, Edson Silva, Élon Peres, Padre Francisco Ermelindo, Guinilda, Karine Viegas, Padre Luiz Roberto, Margareth da Luz Venâncio, Maria José (Zezé), Margô, Rebeca.

Gratidão especial às amigas Rosane e Telma que compartilharam comigo um pouco do seu pouco tempo fazendo as correções do texto no tocante à língua materna.

Agradeço ainda o suporte, sobretudo afetivo, que sempre recebi de minha mãe, Conceição Chaves Cláudio, dos irmãos Ivan, Ronaldo, Ronievon, Wanderlei e do meu sobrinho Jefferson Frederico que sempre foi e continua sendo essencial.

O apoio afetivo também não faltou da parte da querida Káthia Siqueira que me motivou a suportar os momentos de solidão da leitura e da escrita com suas palavras de apreço e estímulo.

Muito obrigado às Professoras Maria Ceres Spínola de Castro e Telma Maria Gonçalves Menicucci, por terem aceitado participar da banca examinadora.

Não posso deixar de agradecer ao Professor Saulo Luiz Amaral pela oportunidade que possibilitou-me como parceiro na administração pública, tanto na Regional Barreiro quanto na Regional Centro Sul. Agradeço ainda seu empenho quanto à licença da PBH para fins deste mestrado.

Faltam palavras para agradecer aos professores do mestrado que com dedicação e entusiasmo tudo fizeram para que nossos estudos fossem sérios e profundos.

Por último, minha gratidão a todos os amigos e amigas que souberam compreender minha ausência e distância animando-me nos momentos de “noites da alma”, quando a difícil e solitária obrigação de escrever pesava mais que chumbo atado ao pescoço.

SUMÁRIO

Resumo.....	7
Apresentação: objetivos, metodologia e organização do trabalho.....	8
Capítulo 1 – Notas introdutórias sobre as condições para a democracia.....	12
Capítulo 2 - Democracia participativa e descentralização no contexto brasileiro.....	23
2.1 Construção da democracia participativa no Brasil.....	23
2.2 Descentralização no Brasil.....	61
Capítulo 3 - Descentralização e construção da democracia participativa no Brasil no âmbito municipal.....	66
3.1 Introdução.....	66
3.2 Plano Diretor e Orçamento Participativo como descentralização e democratização das ações de governo na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.....	79
Capítulo 4 - A reforma administrativa da PBH de dezembro de 2000 e o nascimento dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular.....	91
4.1 - A reforma administrativa da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte	91 ✓
4.2 - Constituição e Implementação dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular.....	96
4.2.1 - Implementação dos CRP's.....	101
4.3 - O Conselho Consultivo Regional de Participação Popular Barreiro.....	109
4.3.1 - Constituição e funcionamento.....	110
4.3.2 - Problemas e dificuldades encontrados.....	116
Capítulo 5 - Considerações finais.....	126
Referências bibliográficas.....	137
Anexo.....	144

RESUMO

Esta dissertação analisa o significado dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular para o avanço da democracia participativa em Belo Horizonte.

Percorrendo a construção dos direitos políticos nos últimos 180 anos de história brasileira, procura captar as dinâmicas de mobilização e desmobilização social e, em função delas, o modo pelo qual se deram o alargamento e a constrição da arena política nacional.

Busca averiguar a estruturação do regime democrático, do ponto de vista particular da permeabilidade das instituições políticas brasileiras à participação direta dos cidadãos. Tomando como marco a Constituição Federal de 1988, percorre os caminhos de construção da democracia participativa através dos canais de participação que foram institucionalizados pela Carta Magna.

Centra-se, em seguida, no caso de Belo Horizonte que, no período entre 1993 e 2003, busca construir um governo aberto à participação direta do cidadão. Inicialmente, através de canais de participação como o Orçamento Participativo, e do fortalecimento das Administrações Regionais. Mais recentemente, pela criação dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular no bojo de uma reforma administrativa da administração municipal que busca aprofundar a descentralização.

Na análise da dinâmica dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular é dada atenção especial ao Conselho Consultivo Regional/Barreiro. E se conclui que esse novo canal participativo tem se mostrado pouco efetivo, pairando dúvidas sobre sua própria continuidade.

Palavras-chave: Descentralização - Reforma do Estado – Capital Social – Orçamento Participativo – Participação – Cidadania.

Apresentação: objetivos, metodologia e organização do trabalho

A presente dissertação parte do interesse em elucidar o significado dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular – CRP's para o avanço da democracia participativa em Belo Horizonte.

O objetivo geral do trabalho é analisar a contribuição dos CRP's, verificando se, ao se implantarem, têm contribuído para o fortalecimento das demais instâncias de participação da sociedade civil instituídas no município no período 1993 – 2003.

A fim de atingir o objetivo geral acima, procura-se:

- a) Avaliar o significado dos CRP's em termos do aprofundamento ou ampliação da participação, partindo da experiência de participação popular possibilitada principalmente pelo Orçamento Participativo implementado pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e vivenciado por milhares de cidadãos. Esta primeira tarefa do trabalho é realizada, sobretudo, com base nos numerosos estudos existentes sobre o OP de Belo Horizonte, bem como na busca de informações sobre a dinâmica do OP após a criação dos CRP's.
- b) Analisar mais detidamente a implementação e funcionamento do CRP da Regional Barreiro. O critério para a escolha deste foi o nível de institucionalização por ele

alcançado, em termos comparativos. Buscou-se elaborar subsídios analíticos e informações empíricas capazes de esclarecer as seguintes questões:

- Que alterações os CRP's trazem para a proposta participativa?
- A composição e as atribuições dos CRP's os tornam espaço mais ou menos favorável ao fortalecimento da participação popular em Belo Horizonte?
- Há conexão entre os CRP's e as demais instâncias participativas que atuam no âmbito municipal?
- Enquanto conselhos consultivos, os CRP's apresentam limitações ou dissonâncias na relação com as demais instâncias participativas, particularmente os conselhos temáticos ou de políticas setoriais?

Para a realização do trabalho empírico, além do levantamento e elaboração da bibliografia pertinente, procurou-se consultar e analisar a legislação que estabelece a Reforma Administrativa da PBH e o decreto que institui o Regimento Geral dos CRP's; as atas das reuniões da executiva do CRP-Barreiro; documentos e publicações diversos da PBH; entrevistas realizadas com agentes da PBH e lideranças populares.

A dissertação está organizada em 4 capítulos. O capítulo 1, considerando os estudos de DAHL (1971), BOBBIO (1985), SANTOS (1993), PUTNAM (1996) e CARVALHO (2002) chama a atenção para o caráter centralizador do poder político, social e econômico nos 180 anos de história do País. Situação esta que se coloca como obstáculo ao desenvolvimento da cidadania. Em seguida, aponta a conquista dos direitos políticos limitados porém ao direito ao voto. Indica que a democracia participativa é dependente da existência de um governo democrático aberto à participação mais ampla. Discute a

democracia enquanto um método de tomada de decisões coletivas. Apresenta uma discussão conceitual sobre os procedimentos democráticos a partir da proposição de uma definição mínima para o regime democrático: a “poliarquia”. Partindo dos ensinamentos de BOBBIO sobre a democracia enquanto método, passando pela proposição de Dahl acerca da definição mínima para o regime democrático enquanto “poliarquia”, a fim de adentrar na discussão de PUTNAM sobre o impacto das condições essenciais para o êxito de democracia.

O capítulo 2 busca explicitar a trajetória da construção da democracia participativa e da descentralização no contexto brasileiro, discutindo o processo político nos 180 anos de fundação do País, em seu formato extremamente centralizador e autoritário. Autores como WEFORT (1984), GOMES (1988), CAMPOS (1991), SANTOS (1994), GARCIA (1995), LANDIM (1998), ARRETCHE (1999), SOMARRIBA (2001), CARVALHO (2002), GASPARI (2002), GOHN (2003), entre outros, foram utilizados neste capítulo.

Considerando a importância da descentralização e da construção da democracia participativa no Brasil, no âmbito dos municípios, o capítulo 3 discute – tomando por marco a CF/88 -, o papel dos municípios brasileiros no tocante à implementação de políticas públicas, a partir do caso de Belo Horizonte, que, da mesma forma que a experiência de Porto Alegre, amplia o processo de descentralização intramunicipal – fortalecendo o papel das Administrações Regionais -, e institui o Orçamento Participativo (1993) como importante mecanismo de participação direta.

Fundamentaram o capítulo, entre outros, ARRETCHE (1999), CAIXETA (2000), SOMARRIBA (2001), BENEVIDES (2003).

O capítulo 4 trata da reforma administrativa da PBH (2000), detendo-se sobre a constituição e implementação dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular – CRP's. Explicita o processo de descentralização intramunicipal implementado pela Lei 8.146/00 e analisa a constituição e implementação dos CRP's nas 9 (nove) regionais da cidade. A seguir, volta-se para o CRP/Barreiro para verificar as dificuldades e avanços em seu funcionamento.

Nas considerações finais, são retomados os passos percorridos pelo trabalho na reconstituição do processo de construção da cidadania política no Brasil, processo esse no qual se busca inserir as iniciativas recentes de fortalecimento da participação direta dos cidadãos na gestão municipal e as dificuldades vivenciadas na implementação e no funcionamento dos CRP's em Belo Horizonte.

CAPÍTULO 1

Notas introdutórias sobre as condições para a democracia

Ao percorrermos os últimos 180 anos de história do Brasil, da independência, em 1822, aos dias de hoje, quando vivenciamos o nascer do Séc. XXI, constata-se o quanto este país foi centralizador. Centralizou-se o poder político, primeiro na pessoa do imperador (1822 a 1889), depois, nos sucessivos presidentes eleitos ou impostos por diferentes golpes. Ao mesmo tempo, centralizou-se o poder econômico nas mãos de uma elite historicamente discricionária. O que se dá desde a posse da terra, através da Lei da Terra (1850), até a posse do capital e dos meios de produção nos dias atuais, como revelam os absurdos índices de concentração de riquezas nas mãos de poucos, e o empobrecimento de parcelas cada vez maiores da população.

Este processo centralizador dificultou o nascimento e o desenvolvimento da cidadania. Referindo-se ao período 1822 – 1930, afirma José Murilo de Carvalho: “Do ponto de vista do processo da cidadania, a única alteração importante que houve nesse período foi a abolição da escravidão, em 1888” (2002: 17). Ainda que tenha havido uma *inclusão dos ex-escravos mais formal que real*, deve-se observar.

O que foi importante, pelo menos no tocante ao campo político, foi o movimento “que pôs fim à Primeira República, em 1930” (CARVALHO, 2002). Este movimento possibilita o início da aquisição dos primeiros direitos conquistados pela sociedade

brasileira, ainda que em caráter limitado, além de dar início ao longo e conturbado caminho rumo à democracia.

O objeto de estudo desta dissertação se refere à democracia participativa. Para haver participação popular nas decisões de governo há que se ter um governo democrático aberto à participação. Por isso, importante se faz compreender o que é democracia. E, mais que isso, verificar que procedimentos democráticos favorecem a ampliação da participação cidadã.

Bobbio (1985; 1988) ensina que a democracia é, basicamente, um método. Com o advento da modernidade, a antiga democracia encontrou-se com o liberalismo para uma associação reciprocamente proveitosa: este último proveria a primeira das garantias civis indispensáveis à liberdade dos atores e a primeira daria ao último um método, um procedimento para a tomada das decisões coletivas.

Robert Dahl (1971), ao analisar os processos de democratização, propôs uma definição mínima para o regime democrático. Seria uma “poliarquia” o regime que desenvolvesse suficientemente a institucionalização dos procedimentos e a ampliação da participação dos cidadãos.

Qualquer processo de tomada de decisões inclui, segundo Dahl, dois estágios analiticamente distintos: a composição da agenda política (isto é, a decisão sobre que temas serão objeto de deliberação) e a decisão propriamente dita (“estágio decisivo”), isto é, os resultados (Dahl, 1989:107). Para que uma dada ordem política seja

considerada democrática, pressupõe-se que as decisões só podem ser legitimamente tomadas pelos próprios membros da associação, isto é, por aqueles aos quais as decisões se aplicam e que estarão, posteriormente, obrigados a cumpri-las. E que esta tomada de decisão se faça em condições de igualdade. Supõe-se que cada membro adulto da associação “é o melhor juiz de si mesmo”, ou seja, é um cidadão.

Sob uma ordem política democrática, Dahl entende que só teremos um processo político plenamente democrático se for observado um conjunto de critérios ideal-típicos:

1) No processo de tomada de decisões, os cidadãos devem ter condições adequadas e iguais entre si para introduzir questões na agenda política e para expressar as razões pelas quais preferem um determinado resultado a outro.

2) No estágio decisivo do processo de tomada de decisões, deve ser assegurada a cada cidadão igual oportunidade de expressar sua escolha; e essa escolha deve ser computada com peso igual ao das escolhas dos demais cidadãos (esse critério não implica em proibição de representação proporcional ou delegação de poderes para certas decisões).

Atendendo a estes dois primeiros critérios, afirma Dahl, já se pode falar em governo de acordo com o processo democrático.

3) O terceiro critério procura responder à objeção pela qual se questiona a capacidade intelectual dos componentes da *demos* para tomar determinados tipos de decisão. Dahl lembra que a democracia está histórica e teoricamente associada ao problema do

esclarecimento, uma vez que trata-se da tomada de decisão acerca do que as pessoas querem, ou do que pensam ser o melhor, o que requer algum grau de informação. Daí o acréscimo de um terceiro critério pelo qual “cada cidadão deve ter oportunidades adequadas e iguais para descobrir e validar (dentro do tempo permitido pela necessidade de uma decisão) a escolha sobre a matéria a ser decidida que melhor serviria aos interesses dos cidadãos” (Dahl, 1989: 112). Este argumento pode ser entendido como uma resposta democrática à objeção tecnocrática segundo a qual a gestão contemporânea da economia exige a presença de funcionários do Estado dotados de um saber especial e de autoridade para tomar decisões com base nesse saber, independentemente e até mesmo a despeito da vontade da *demos*, cuja soberania estaria limitada, portanto, à eleição dos governantes, os quais, uma vez eleitos, valer-se-iam dos técnicos segundo os imperativos postos pela crescente complexidade do processo decisório relacionado às questões de gestão econômica.

4) Mas há ainda o risco de que a agenda de temas a serem decididos seja excessivamente limitada. O controle sobre a agenda pode ser expropriado ao conjunto da cidadania por indivíduos ou oligarquias, como no caso de detentores de cargos executivos que pretendam esvaziar as atribuições do parlamento, por exemplo. Daí o acréscimo do critério pelo qual “a *demos* deve ter a oportunidade exclusiva de decidir que matérias serão colocadas na agenda de matérias a serem decididas por meio do processo democrático” (Dahl, 1989:113). Sem prejuízo da possibilidade de delegação, por parte da *demos*, da decisão sobre algum tema da agenda.

5) Há, finalmente, o risco de que a *demos* seja excessivamente restrita. Ou seja: qual é a dimensão da cidadania para que um sistema seja democrático? Essa questão envolve tanto o problema da inclusão (quais pessoas devem ser legitimamente incluídas na *demos*) quanto o problema do escopo da autoridade (em que medida o poder decisório da *demos* pode ser legitimamente alienado). Daí o quinto critério geral, pelo qual “a *demos* deve incluir todos os membros adultos da associação, exceto visitantes e pessoas que se comprove serem mentalmente incapazes” (Dahl, 1989:129).

Em síntese, do ponto de vista da teoria democrática, os dois critérios básicos, na acepção de Dahl, garantem já a vigência de uma democracia, ou melhor, de um processo democrático em sentido amplo, ou ainda, numa tradução algo forçada, de uma democracia “procedural” ou “procedimental”.

Em contraste, [acrescenta,] um sistema que também atenda ao critério do entendimento esclarecido pode ser considerado *plenamente democrático com respeito à agenda e com relação à demos*. Num limiar ainda superior, um processo que em adição propicie o controle final da agenda por sua *demos* é *plenamente democrático com relação a sua demos*. Mas apenas se a *demos* for inclusiva o suficiente para atender ao quinto critério poderemos descrever o processo de tomada de decisão como plenamente democrático (Dahl, 1989: 130)¹.

E sustenta que, embora se trate de critérios ideal-típicos, não se pode simplesmente acusá-los de irreais ou descolados da realidade. Argumenta que a pressuposição de igualdade política não cai por terra frente às desigualdades de recursos dos diferentes atores, que obviamente existem na realidade. Pelo contrário, afirma que o fundamental é

1. Para um detalhamento dos critérios a serem utilizados numa aferição ideal-típica do perfil dos regimes democráticos, ver Beethan (1994) e Saward (1994).

que as desigualdades de recursos (econômicos, ideológicos, de *status* etc.) não redundem em desigualdades formais dos cidadãos individuais frente ao processo político. “Quando diferenças nos recursos políticos tornam os cidadãos politicamente desiguais, então essa desigualdade necessariamente revela-se como uma violação dos critérios” (Dahl, 1989: 131).

Confrontados ao processo empírico pelo qual a ampliação da participação e a institucionalização da competição política ocorreram no Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988, conforme se verá no escopo desse trabalho, os critérios acima parecerão uma digressão longínqua. Não é o caso, decerto, de se tentar uma definição pela negativa do processo político brasileiro, em que se busca antes o que “falta” (do ponto de vista da tradição liberal-democrática) em detrimento daquilo que efetivamente há. Os critérios propostos por Dahl são instrumentos analíticos a partir dos quais torna-se possível identificar uma democracia, ou, antes, definir com razoável clareza, ao menos no plano dos quesitos mínimos de procedimento, em que medida, grau ou nível um sistema político empiricamente delimitado se adequa aos parâmetros ideal-típicos de uma democracia política.

Este modelo de Dahl, como bem observou Wanderley Guilherme dos Santos, pressupõe uma determinada sequência histórica de implantação do regime. Os dois eixos da poliarquia – o da “liberalização”, que diz respeito ao grau de institucionalização da competição política, e o da “inclusividade”, que diz respeito ao tamanho do setor social que participa sistematicamente dessa competição – dão margem a que percebamos casos empíricos em que a institucionalização das regras do jogo pode estar em descompasso

com a extensão dos direitos por elas conferidos. Numa palavra, estamos diante do problema de averiguar o processo de constituição da cidadania, que caminha intimamente ligado ao de constituição da cultura cívica e da participação política.

Dahl parte da experiência dos países europeus e anglo-saxões, onde a institucionalização da competição antecedeu a extensão dos direitos e liberdades a toda a sociedade. Analiticamente, diante dos caminhos possíveis entre a “hegemonia restrita” e a “poliarquia”, supõe-se que o caminho ótimo seja a linha reta, isto é, aquela em que evoluem simultaneamente liberalização e inclusividade ou, como se queira, institucionalização e participação. Dada a inexistência histórica de uma tal experiência, em qualquer parte, restam duas opções para se chegar à poliarquia: institucionalizando-se uma competição ainda restrita para em seguida incorporar todos os setores sociais ao processo democrático (caso clássico) ou vice-versa, incorporando-se as massas numa competição ainda “hobbesiana” (mais próxima ao estado de natureza), confrontando-se a seguir com o problema de institucionalizá-la em moldes democráticos².

2. Para Wanderley Guilherme “O ideal democrático, obviamente, é representado pelo sistema político que seja plenamente institucionalizado e que compreenda toda a população, restando apenas o requisito de um mínimo de idade para que se tenha acesso completo ao catálogo de direitos e liberdades. Importante na reflexão dahlsiana, a partir deste ponto, é que duas seqüências principais podem caracterizar a instauração das sociedades de massa contemporâneas. A primeira conduz de um regime de oligarquia fechada [Dahl fala em “closed hegemony”] a um regime de competição oligárquica (liberalização sem participação ampliada) e daí à poliarquia, isto é, à participação generalizada após a *institucionalização da competição política*. A segunda procede das oligarquias fechadas às oligarquias inclusivas [Dahl fala em “inclusive hegemony”](participação ampliada sem concomitante institucionalização) e daí à poliarquia, via institucionalização da competição política. Presume-se que a seqüência ideal seria aquela representada por uma diagonal de origem no canto esquerdo inferior do gráfico e fim no canto superior direito. Isto significaria que os processos de institucionalização e participação se teriam dado no mesmo ritmo e em contraponto. Não há todavia exemplo histórico de tão feliz coincidência e as seqüências históricas européias e anglo-saxã, segundo Dahl, obedeceram ou à seqüência I: oligarquias fechadas, oligarquias competitivas, poliarquias; ou à seqüência II: oligarquias fechadas, oligarquias inclusivas, poliarquias” (Santos, W. G., 1993, p. 28-9).

Como se verá no decorrer deste trabalho, a constituição da cidadania no Brasil obedeceu à segunda sequência: primeiro a incorporação das massas, depois a tentativa de reger a competição. José Murilo de Carvalho (2002) argumenta justamente que o formato precário da participação política no Brasil reside no atropelo da sequência histórica de *constituição da cidadania*, isto é, no desacordo do processo brasileiro com o que se deu no caso clássico da Europa Ocidental. Análise que coincide com a observação de Wandereley Guilherme dos Santos a respeito da proposição de Dahl relativa à incorporação política de fatias cada vez maiores da *demos* ao conflito político antes da consecução do regramento da competição. Dito com outras palavras: a instabilidade do sistema político institucionalizado, para os analistas citados, residiria na sequência histórica pela qual o eixo “inclusividade” desenvolveu-se mais que, e anteriormente ao eixo “liberalização”; ou ainda – posto em outro registro, mas significando o mesmo – a constituição dos direitos civis não antecedeu adequadamente à dos direitos políticos e sociais. Tal característica da sequência histórica aponta “a origem da instabilidade recorrente” dos sistemas políticos assim formados (Santos, W. G., 1993, p. 29). O que nos resta saber é que consequências tal caminho trouxe para o processo político contemporâneo.

Sabemos que o processo de participação política não pode ser restringido apenas ao exercício formal do voto. Ele depende, antes, do perfil histórico da montagem do aparato estatal, da formação da cultura cívica e do processo de extensão dos direitos. Seu cerne situa-se na interface que se erige entre três ordens de fatores: o quadro legal, que compreende o conjunto de regulamentações formais relativas à representação política (legislação eleitoral, partidária, sindical etc.); a estrutura de oportunidades

políticas, que compreende, além das franquias do próprio quadro legal, o conjunto das possibilidades efetivas historicamente oferecidas pelo sistema político, inclusive de natureza sócio-econômica, aos diferentes atores (os constrangimentos diferenciados com respeito ao acesso das classes trabalhadora e empresarial à atividade partidária, a capacidade do sistema de dar respostas às demandas políticas dos “menos favorecidos”, o grau de tolerância às eclosões de descontentamento etc.); e, finalmente, aquilo que poderíamos chamar de mobilização política da sociedade, que compreende o conjunto das capacidades efetivas de intervenção – recursos e estratégias inclusive – dos atores sociais sobre o processo político.

Por fim, no tocante à formação da cultura cívica, importante se faz uma rápida abordagem acerca do trabalho de Robert D. Putnam (1996; 2002) que comprova empiricamente a importância da “Comunidade Cívica” para o desenvolvimento de instituições eficientes.

Putnam parte da preocupação em compreender e explicar as diferenças observadas no desempenho institucional ocorrido na singular experiência de criação de “novos governos regionais” iniciados na Itália no ano de 1970. Interessava a Putnam saber: “Quais são as condições necessárias para criar instituições fortes, responsáveis e eficazes?” (2002; 22).

Ao estudar o desempenho das citadas administrações regionais e de suas relações com o contexto econômico, político e cultural, Putnam parte das seguintes perspectivas analíticas:

- 1) Toma as instituições como variáveis independentes e investiga como a mudança institucional afeta a identidade, o poder e a estratégia dos atores políticos.
- 2) Toma as instituições como variáveis dependentes e examina como o desempenho institucional é afetado pela história e pelas variáveis de contexto.

Compara dois espaços regionais - o Norte e o Sul -, não apenas a partir da reforma dos anos 70, mas “remontando a um período importante, quase um milênio atrás, quando se estabeleceram em diferentes partes da Itália dois regimes contrastantes e inovadores – uma poderosa monarquia no Sul e um notável conjunto de repúblicas comunais no Centro e no Norte” (2002; 31). Partindo das diferenças regionais encontradas “nos modelos de engajamento cívico e solidariedade social” (2002; 31), aponta as consequências para a qualidade de vida – pública e privada – existente nas regiões italianas.

Putnam define o desempenho institucional com um modelo simples de governança: demandas sociais; interação política; governo; opção de política e implementação de políticas.

E completa seu modelo analítico afirmando que suas “(...) conclusões refletem o poder da mudança institucional para remodelar a vida política e as poderosas restrições que a história e o contexto social impõem ao êxito institucional” (2002; 31).

O trabalho de Putnam demonstra o quanto a reforma institucional, em seu aspecto positivo, “(...) influenciou significativamente a política local na Itália” (2002; 74), indicando que após 20 anos de vivência das reformas regionais se verifica: 1) o fortalecimento do “papel do governo sub-nacional nas principais questões públicas”; 2) o quanto as instituições que surgiram estão mais perto do povo; 3) a inegável contribuição das novas instituições para “criar um estilo moderado, pragmático e tolerante de planejamento e de administração de conflitos”. E, quanto ao aspecto negativo da reforma, Putnam destaca: 1) a anunciada “eficiência administrativa” não se concretizou. Experiências de má gestão administrativa continuaram a ocorrer; 2) o agravamento da disparidade regional entre o Norte e o Sul que a reforma não conseguiu reduzir e, ao que parece, tem se aprofundado.

Por fim, tanto o modelo “procedimental” da poliarquia de Dahl, quanto as teses de Putnam sobre as condições que são essenciais para o êxito da democracia, se constituem em modelos analíticos importantes para a compreensão da construção da democracia participativa e da descentralização no contexto brasileiro.

CAPÍTULO 2

Democracia participativa e descentralização no contexto brasileiro

2.1 Construção da democracia participativa no Brasil

Podemos afirmar que, no Brasil, a construção e estruturação da democracia têm se dado na medida em que se implementa a descentralização do poder e se constituem canais de participação da sociedade. Conforme analisado por José Murilo de Carvalho¹ o processo político brasileiro nos 178 anos de fundação do país se fez num formato extremamente centralizador e autoritário. Do Brasil-Colônia, quando o poder central impôs ao país um modelo de desenvolvimento elitista que marginaliza e acarreta uma infinidade de sacrifícios para a grande maioria da população, até os inúmeros retrocessos quanto à vivência da democracia e à construção da cidadania, durante o primeiro governo Vargas e os vinte e um anos de governo militar, verifica-se uma predominância de poderes centralizados no governo federal e concentrados na pessoa do presidente da República que torna frágeis a autonomia e a vitalidade dos demais poderes e instâncias da vida política nacional.

A histórica concentração de poderes no governo federal apresenta-se como um dos maiores entraves à construção da democracia no País. É nesse sentido que ao se fazer uma rápida verificação quanto à participação na luta pela construção da cidadania, pelo

ângulo da conquista dos direitos, dos quais, os primeiros a serem regulamentados pela Constituição outorgada de 1824 foram os políticos³, se constata que a concepção de democracia brasileira, conforme alerta WEFFORT (1984: 32), é uma “concepção autoritária de democracia”.

Ao analisar a construção do direito político de votar, CARVALHO (2002: 29) se refere à Constituição de 1824 observando que, embora ela tenha regulado os direitos políticos, definido os que poderiam votar e ser votados, a eleição era indireta e trazia no seu bojo a idéia de cidadania diferenciada⁴.

CARVALHO (2002: 29, 31) observa, ainda, que embora a Constituição de 1824 fosse considerada avançada para os padrões da época, é necessário verificar questões substantivas do tipo: “Como se davam as eleições? Que significavam elas na prática? Que tipo de cidadão era esse que se apresentava para exercer seu direito político? Qual era, enfim, o conteúdo real desse direito?”

CARVALHO (2002: 32) responde que os brasileiros definidos como cidadãos através da Constituição eram os mesmos

³ A Constituição outorgada de 1824 definiu os atores sociais que teriam direito de votar e serem votados. Que segundo José Murilo de Carvalho (2002: 29), era uma legislação muito liberal para os padrões da época. “Podiam votar os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escravos, naturalmente, não eram considerados cidadãos. Os libertos podiam votar na eleição primária. A limitação de idade comportava exceções. O limite caía para 21 anos no caso dos chefes de família, dos oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos, em geral de todos os que tivessem independência econômica”.

⁴ CARVALHO (2002: 30) “A eleição era indireta, feita em dois turnos. No primeiro os votantes escolhiam os eleitores, na proporção de um eleitor para cada 100 domicílios. Os eleitores, que deviam ter renda de 200 mil-réis, elegiam os deputados e senadores. Os senadores eram eleitos em lista tripartite, da qual o imperador escolhia o candidato de sua preferência. Os senadores eram vitalícios, os deputados tinham mandato de quatro anos, a não ser que a Câmara fosse dissolvida antes. Nos municípios, os vereadores e juizes de paz eram eleitos pelos votantes em um só turno. Os presidentes de província eram de nomeação do governo central”.

“ (...) que tinham vivido os três séculos de colonização em condições de grandes precariedade e dependência. Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do governo, um alvará da justiça, uma postura municipal. Entre os analfabetos incluíam-se muitos proprietários rurais. Mais de 90% da população vivia em áreas rurais, sob o controle ou a influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo governo”.

Ou seja, podemos inferir que eram cidadãos desprovidos da experiência de votar e, conseqüentemente, sem noção “do que fosse um governo representativo, do que significa o ato de escolher alguém como seu representante político”. Parece possível inferir, pois, que a história da conquista dos direitos no Brasil apresenta várias marcas que contribuíram para que a participação popular fosse tão limitada no país: a dominação colonial, a escravidão e as grandes propriedades rurais trouxeram a herança de um Estado comprometido com o poder privado. É neste ambiente de predomínio dos interesses dos proprietários rurais, num país proeminentemente agrícola, que se origina o coronelismo. Os dependentes dos coronéis não tinham outra alternativa senão colocarem-se sob sua proteção. Neste sentido, o direito, por exemplo, à proteção social, não se dava pela via da participação popular ou por iniciativas estatais importantes, mas por relações privadas.

A ação do Estado ocorria em comum acordo com os coronéis, que apoiavam ações governamentais em troca de favores, sobretudo na indicação de juízes, coletores de impostos e professoras. A ação estatal estava voltada para transformações motivadas pela crescente entrada de capitais estrangeiros e pela política financeira dos governantes, ou seja, uma política responsável pelo incremento das atividades urbanas – especialmente a indústria e o comércio – e desencadeadora de uma especulação financeira desenfreada e sem precedentes na história brasileira. Enquanto o país

mudava, as inovações repercutiam de modo diferente nos diversos setores da sociedade. As populações urbanas das grandes capitais, especialmente do sul, vivenciaram um impulso de desenvolvimento nunca antes visto, as populações rurais permaneciam na mais absoluta miséria.

Diante de tal quadro político, econômico e social, marcado pelo contraste, o povo brasileiro buscava se fazer ouvir. E este momento fez surgir movimentos de revolta popular, concentrados em pontos isolados do país, promovidos por grupos diversos, tais como: a revolta dos escravos malês (1835); a Balaiada e a cabanagem (1838 e 1840); a revolta de Canudos (1896) ; a revolta da vacina (1904); o tenentismo (1922). As autoridades públicas, que não tinham qualquer preocupação com os problemas sociais como o analfabetismo, a fome, a falta de terra e moradia para as pessoas das classes desfavorecidas, limitaram-se a reprimir esses movimentos.

Entre todas as revoltas acima citadas, a revolta da vacina merece destaque por representar a demarcação do limite da entrada do Estado na vida privada. Esta revolta catalisou o acúmulo de insatisfações com o governo, fossem estas decorrentes da reforma urbana, em função da destruição de moradias populares, ou, ainda, da obrigatoriedade da vacina (fato novo na época) em função do combate à varíola iniciado por Oswaldo Cruz em 1904 por legislação que tornava obrigatória a vacinação. De acordo com CARVALHO (2002: 73), a população voltou sua ira contra os serviços públicos, a polícia e as autoridades sanitárias. A revolta explodiu no dia 10 de novembro de 1904 e assumiu enormes proporções.

1930 constitui momento importante em que se inicia, no Brasil, o processo de modernização promovido pelo Estado. Como é sabido, no país, não foram os conflitos de classe – burguesia e proletariado – que deram ensejo ao processo de mudança social iniciado com a industrialização. Isto se deu em razão da atuação direta do Estado.

A passagem da sociedade agrário-exportadora para a sociedade urbano-industrial acarretou uma série de transformações políticas. Uma dessas transformações foi a ruptura da chamada paz oligárquica que se sustenta até 1930. A República Velha se assentava numa sociedade rural, o poder era excepcionalmente descentralizado, fragmentado, exercido por oligarquias regionais fortes, situadas em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Especialmente Minas Gerais e São Paulo se alternavam no poder através da nomeada política dos governadores. Como já foi observado, nesse período o grosso da população vivia na área rural, sob o domínio dos proprietários rurais e o jugo do coronelismo.

O regime oligárquico vai se esgotando a partir da I guerra mundial e da crise de 1929. Foram estes dois eventos que colocaram o país na premência de se industrializar para substituir importações já que havia problemas na aquisição dos produtos adquiridos fora do país.

Assim, 1930 se coloca como marco na história do Brasil. Há um início de modernização que, aceleradamente, traz mudanças sociais e políticas. Tem início o processo de urbanização que irá possibilitar mudanças que se traduziram no avanço dos direitos sociais. Uma das medidas iniciais do governo revolucionário foi a criação do Ministério

do Trabalho, Indústria e Comércio. Este ministério representa a intervenção estatal com o intuito de amenizar os problemas de ordem social, possibilitando o surgimento da legislação social trabalhista, expressa em vasta legislação promulgada e que irá culminar na CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943. O que leva GOMES (1988:215) a afirmar que: “A missão histórica da Revolução de 1930 e do governo pós-37 era, portanto ‘*salvar a tempo a situação do operário*’ criando um direito trabalhista (...)”.

Dai, ser possível, segundo a autora, perceber o traço democrático – “nova democracia” - apresentado pelo Estado Novo, completamente diferente das tendências presentes no liberalismo e no totalitarismo. Nesse contexto, Vargas se antecipa aos anseios populares e concede aos trabalhadores do meio urbano uma série de direitos.

Ao estender os direitos apenas aos trabalhadores urbanos, Vargas deixa transparecer de forma cristalina sua intenção de não desagradar as oligarquias agrárias e de pacificar justamente aquele setor – urbano - que poderia, futuramente, organizar-se e trazer problemas.

O Estado Novo – instalado através do golpe de Getúlio Vargas com apoio dos militares - surge em 1937, dando início ao período ditatorial que irá até 1945. Nesse ano, após a retirada do apoio dos militares, Getúlio Vargas é destituído, dando início “à primeira experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país” (Carvalho, 2002: 87).

Havia um novo escopo a ser perseguido pelo Estado, a questão social entra no rol das preocupações políticas. A progressão, mesmo que lenta, dos direitos civis insere-se nas três Constituições do período, “inclusive na ditatorial de 1937” (Carvalho, 2002: 88). Mesmo que a garantia desses direitos não se tenha posto no cotidiano da grande maioria dos cidadãos.

Assim, no Estado Novo, a relação Estado X trabalhador, ganha formato inédito. O Estado passa a regular o mercado de trabalho, e através de política social e trabalhista, garante obediência por parte dos trabalhadores.

Dessa forma, vai sendo implantado o chamado “projeto trabalhista”, nos termos da lógica material olsoniana, em que predomina o cálculo custo X benefício. O Estado garante certos benefícios aos trabalhadores urbanos, que tenham carteira de trabalho assinada e sejam sindicalizados, isto é, aqueles que se encontravam no setor crucial (indústria e serviços), os quais seriam controlados e cooptados.

Na verdade, o Estado adota a estratégia de cooptação e coerção, a primeira com relação aos trabalhadores recém-chegados ao mercado, aqueles vindos do meio rural para o urbano, que agora se sentiriam amparados pela mão do Estado; e a segunda com relação aos trabalhadores daqueles setores que eram cruciais para economia agro-exportadora, pré-organizados desde a República Velha. Tudo isso com a intenção de evitar as lutas de classes, a organização sindical resistente ao controle estatal e as reivindicações autônomas.

Inicialmente, houve resistência à dominação imposta pelo Estado e a repressão sindical ganhou espaço. Somente a partir da metade da década de 30 é que a resistência popular se reduz, e o Estado assume o controle, consolidado na lógica olsoniana e na difusão do discurso trabalhista – ideologia da outorga, em que o Estado aparece perante os trabalhadores outorgando-lhes direitos antes mesmo que esses fossem demandados. Vale dizer, o benefício vinha acompanhado de um discurso visando convencimento, o povo acabava acreditando que estava participando de um “pacto” em prol do País.

É então firmado um “pacto” entre o Estado e a classe trabalhadora. Segundo GOMES (1988:195):

“A classe trabalhadora, por conseguinte, só “obedecia” se por obediência política ficar entendido o reconhecimento de interesses e a necessidade de retribuição. Não havia, neste sentido, mera submissão e perda de identidade. Havia pacto, isto é, uma troca orientada por uma lógica que combinava os ganhos materiais com os ganhos simbólicos da reciprocidade, sendo que era esta segunda dimensão que funcionava como instrumento integrador de todo o pacto.”

Cabe lembrar que uma das grandes preocupações no Estado Novo era com a propaganda do regime. Foi criado até um órgão específico, o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), para promover a divulgação do seu projeto político.

Em 1942, começaram a ser traçadas estratégias para manter a continuidade das tendências políticas de então, no regime democrático que estava por vir. Segundo Gomes, (1988:201): “(...) esforço de abrir mão de um regime autoritário, sem abrir mão das posições de poder então detidas por seus mentores”.

Com a posse de Alexandre Marcondes Filho no Ministério do Trabalho em 1941, algumas medidas começam a ser tomadas no sentido de consolidar esta estratégia continuísta, cuja base era a manutenção da estrutura sindical corporativista, que possibilitasse ao Estado exercer o controle sobre os sindicatos.

Para atingir este objetivo, seria necessária maior aproximação entre o Estado e os trabalhadores através de sindicatos. Assim, os sindicatos funcionaram como instrumento através do qual se deu a inserção das massas na política.

No que diz respeito à organização sindical no Brasil, a Constituição Federal de 1934 incorporara disposições sobre pluralidade e autonomia sindicais. Entretanto, mesmo antes que as referidas determinações ganhassem vigência, foi editado o Decreto-Lei nº 24.694, que dificultava a pluralidade e reduzia a autonomia sindical.

Na gestão do Ministro Agamenon Magalhães (1934 – 1937) haviam sido criados os chamados “sindicatos de carimbo”, que não tinham existência real. Assim, os sindicatos no país surgem de forma controlada, e até hoje, guardadas as devidas proporções, sofrem influências do poder estatal.

Dessa forma, firma-se um Estado bem peculiar, que era, concomitantemente, forte (prevalência do princípio da autoridade) e democrático (no sentido de “nova democracia” acima exposto). E era, ainda, um regime de corporações, que concentrava o poder na pessoa do presidente e prescindia da organização partidária – o povo encontrava-se representado através de corporações e órgãos técnicos. De acordo com

AMARAL (*apud* GOMES, 1988:223): “(...) a democracia nova só comporta um único partido: o partido do Estado, que é também o partido da Nação”.

A organização competitiva de partidos nacionais somente se inicia após a Segunda Guerra Mundial. Antes dessa época, nenhum dos atores políticos relevantes formou sua identidade coletiva através de partidos políticos (Santos, 1994:32). Daí a irrelevância dos partidos, no que diz respeito à mobilização e à incorporação política.

Assim, nesse contexto de baixa institucionalização, a política social e trabalhista é usada como solução para o problema da participação. De acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1994:33):

“(...) Buscou com ela domesticar tanto o empresariado quanto as classes trabalhadoras, que passavam por assim dizer a dispensar as estruturas partidárias e institucionais normais como conduto para suas demandas e reivindicações”^{vii}.

Ocorre então o distanciamento entre o processo político normal e os conflitos entre as classes – empresariado e trabalhadores – e o Estado assume o papel de mediador, o que dá margem ao fortalecimento de práticas populistas.

Algo notável no populismo é essa perspectiva inovadora com que se desenvolve a relação entre o líder político e o indivíduo. Há uma identificação entre Estado e Nação, tornando dispensável mediação entre o povo e o governante. Tanto é assim, que, em geral, não se verifica nos governos populistas o estímulo à organização social, salvo raras exceções em que a organização se dava de forma controlada pelo Estado, como

sucedeu com o movimento sindical à época da ditadura de Vargas, quando os sindicatos eram quase que “órgãos públicos”.

Em 1945 Getúlio Vargas é deposto por novo movimento militar dando início a um período que segundo CARVALHO (2002: 87) foi “a primeira experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país”.

WEFFORT (1984: 33), ao discutir a democracia no Brasil de 1930 a 1964, cita a definição do sociólogo Alain Touraine para o sentido histórico do desenvolvimento brasileiro nesse período com a seguinte expressão: “democratização por via autoritária”. E, ao analisar tal expressão, Weffort argumenta que “nossa tradição política foi capaz do milagre de distinguir uma eficácia democrática no autoritarismo daquela época. O único milagre de que a tradição não tem sido capaz, até aqui, é de discernir na democracia o seu próprio sentido”.

E foi bem isso o que ocorreu. Enquanto o Brasil encontrava-se sob a ditadura do Estado Novo – 1937 a 1945 –, desde 1939 o mundo vivia a Segunda Guerra Mundial, que opunha, de um lado, os regimes ditatoriais nazi-fascistas, representados por Alemanha, Itália e Japão, e, do outro, os países aliados, liderados pelos Estados Unidos, Inglaterra e União Soviética. O Brasil como grande fornecedor de matérias-primas era portador de importância estratégica para o domínio naval do Atlântico Sul, fazendo com que Estados Unidos e Alemanha disputassem o seu apoio. Vargas aproveitou-se dessa situação para obter recursos e tecnologia necessários à implantação da indústria de base no país. Obteve dos EUA um empréstimo de 45 milhões de dólares e a tecnologia que

tornaram possíveis a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional. Em contrapartida, os Estados Unidos ganharam o Brasil como aliado.

O País vive uma situação no mínimo contraditória: enquanto as tropas brasileiras lutavam contra o totalitarismo na Europa, dentro de seu território o regime era ditatorial. Entretanto, desde fins de 1943, diferentes setores da sociedade começaram a manifestar-se pela instalação da democracia. Até mesmo aqueles que apoiaram o início da ditadura como os militares, a burguesia e os setores médios urbanos que optaram por ela por temerem o avanço do comunismo, e que, nesse novo cenário mundial não viam neste uma ameaça séria, o regime autoritário perdendo sua razão de ser. Tal contexto, associado à derrota final do nazi-fascismo mostrou a Vargas que o regime que comandava estava com os dias contados e este, como era bem do seu estilo de governo, tratou de liderar a transição para a democracia a fim de manter o controle sobre a situação política. O que faz, em fevereiro de 1945, ao convocar eleições gerais para o final do ano. E ainda, em abril do mesmo ano, ao decretar anistia aos envolvidos em crimes políticos, beneficiando os comunistas e, por fim, ao permitir o funcionamento de partidos políticos.

Assim, ainda que sob uma ‘democracia por via autoritária’, o período entre 1945 e 1964 possibilita o avanço dos direitos políticos. Cresce a importância qualitativa e quantitativa do voto popular com a conseqüente lisura do processo eleitoral. Foi um período em que o populismo se consolida politicamente, não só no Brasil, mas em outros países latino americanos. A experiência democrática irá ser encerrada por outro movimento dos militares, em 1964, que implanta novo período ditatorial, que irá durar até 1985.

Esta ambigüidade da tradição política brasileira, no tocante à democracia e ao autoritarismo, verifica-se também na chamada democracia populista. Mas o centralismo autoritário, populista, paternalista e clientelista presentes na tradição política brasileira, caracterizado por relações de promiscuidade entre o público e o privado e pela tutela sobre os movimentos sociais vigentes, através da ação tanto dos políticos oligárquicos, quanto dos populistas, não impede que os anos 50 e 60 sejam frutíferos e se caracterizem por intensa mobilização social que se expressa na ação do movimento sindical e das Ligas Camponesas em busca das “Reformas de Base” de caráter democrático, popular e nacionalista.

Tanto Getúlio quanto outros governantes, como, por exemplo, Jânio Quadros e João Goulart, se dispunham a adotar posições que provocassem pouca resistência popular. *Aspecto interessante, na análise da relação entre os líderes populistas e as massas populares, diz respeito à capacidade daqueles de atender às demandas destas e ao grau de manipulação exercido sobre estas, a fim de que servissem aos interesses dos grandes grupos dominantes.*

Assim, esse estilo de política pessoal, peculiar do populismo, que visava alcançar o voto e a manipulação dos anseios populares, pode ser observado não só no governo de Vargas, mas também em outros governos que o sucederam até 1964.

Ainda segundo WEFFORT (1980:62):

“O populismo foi um modo determinado e concreto de manipulação das classes populares, mas foi também um modo de

expressão de suas insatisfações (...) Foi, ao mesmo tempo, uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes e a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial urbano. (...) Esse estilo de governo e de comportamento político é essencialmente ambíguo e, por certo, deve muito à ambigüidade pessoal desses políticos divididos entre o amor do povo e o amor ao poder”.

Contudo, é importante lembrar que no populismo essa participação das massas, tanto no período da ditadura de Vargas quanto na etapa democrática, sempre se deu de forma tutelada, sem verdadeira autonomia.

Nessa relação povo X Estado, o povo era, justamente, segundo a lógica do “quem tem ofício tem benefício”, os trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal de trabalho, vale dizer, que possuíam carteira de trabalho assinada e que eram sindicalizados; e o presidente era a personificação do Estado, aquele que supostamente sabia quais eram as carências e necessidades do povo.

Em 1945, o Estado Novo fora desarticulado, mas deixara uma pesada herança. Além da idéia do Estado como agente fundamental do desenvolvimento econômico e do bem-estar social, o período que se inaugurou com a Revolução de 30 havia contribuído para reforçar a fragilidade das instituições político-partidárias e da cidadania civil, disseminar a ideologia do anticomunismo, incentivar a crença na supremacia do Executivo sobre o Legislativo e na incompatibilidade entre democracia social e democracia política.

O retorno do processo eleitoral em 1945 não havia trazido estabilidade ao processo institucional. O primeiro presidente a ser eleito foi o ministro da Guerra do ex-ditador

Getúlio Vargas. O general Eurico Gaspar Dutra se elegeu com o apoio de Vargas e de dois partidos fundados pelo ex-ditador – o Partido Social Democrata e o Partido Trabalhista Brasileiro.

No período da guerra fria, após relativas condições de liberdade nas eleições para presidência e para a Assembléia Constituinte, os EUA impõem aos governos sob sua hegemonia, a determinação de colocar na ilegalidade os partidos comunistas. O que faz prontamente Dutra, ao cassar os mandatos dos deputados e senadores comunistas e proibir as atividades do Partido Comunista Brasileiro, limitando a condição relativamente democrática da transição política após o País sair da ditadura getulista.

Com a morte de Vargas em 1954 inicia-se um período de instabilidade política. É eleito presidente o mineiro Juscelino Kubitschek, em 1955, com o apoio das forças que haviam sustentado o governo de Vargas. Apesar de uma tentativa de golpe pelo candidato derrotado – o general Juarez Távora -, Juscelino cumpriu integralmente seu mandato, caracterizado pelo impulso à industrialização, baseado na instalação de empresas fabricantes de automóveis e no surgimento de uma enorme rede de fábricas de peças e equipamentos necessários à indústria automobilística.

As forças conservadoras se concentram em torno da candidatura de Jânio Quadros, em 1960, por ser um líder carismático e cuja imagem de eficiente administrador estava associada ao combate implacável à corrupção. Seu mandato durou apenas sete meses. Alegando encontrar fortes resistências denominadas de “forças ocultas”, mas

demonstrando claramente disposição de retornar ao governo com poderes extraordinários, próximos aos de ditador, Jânio renunciou em agosto de 1961.

Com a renúncia de Jânio e a negativa dos três ministros militares em reconhecer o direito do vice-presidente João Goulart de assumir a presidência - este se encontrava em viagem à China - inicia-se a preparação de um golpe militar.

Frente à tentativa de se romper com a legalidade vigente, houve uma mobilização popular de resistência, coordenada pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, comandante da polícia daquele Estado, que era, até então, subordinada ao governador e não às Forças Armadas. Este movimento possibilita o retorno de Goulart da China para Porto Alegre de onde reafirma seu direito a assumir a presidência.

Diante do impasse entre as forças legalistas e golpistas, chega-se a uma solução de conciliação, que foi a aceitação pelos militares da posse de Goulart, no entanto sob um sistema parlamentarista, limitando seus poderes como presidente. O arquiteto dessa situação, Tancredo Neves, assumiu como primeiro-ministro do governo de Goulart.

Como se vê, a grande inovação do período democrático (1945-1964) é a presença popular no cenário político brasileiro, mas é claro que isso se deu de forma tutelada. De 1945 até 1964, atendidas as condições institucionais e materiais para o desenvolvimento da indústria, com a redemocratização do país, chega a vez de o proletariado e a classe média serem convocados a participar das lutas políticas e sociais, ampliando o

movimento populista e tornando-se agente propulsor da orientação nacionalista dos governantes e de lideranças políticas por todo o País.

Em síntese, a tônica do pós-45 seria democracia e povo e, como resultado, ter-se-ia democracia populista e crise institucional. Essa experiência duraria até 1964 e, durante todo esse período, refletiria as contradições de uma sociedade que, embora amadurecida sob a ótica do mercado, continuava atrasada no que tange à institucionalização.

Francisco Weffort, comentando sobre a crescente perspectiva de crise, após cuidadosa análise dos pressupostos do golpe de 1964, reproduz uma frase de Vargas que sintetiza muito bem o descompasso entre as demandas organizadas do povo e a disposição de resposta dos governantes:

"Por força das transformações sociais e econômicas que se associam ao desenvolvimento do capitalismo industrial e que assumem um ritmo mais intenso a partir de 1930, a democracia defronta-se, apenas começa a instaurar-se no pós guerra, com a tarefa trágica de toda a democracia burguesa: a incorporação das massas populares ao processo político". Deste modo, podemos crer que Vargas, já em 1950 quando se elege Presidente diretamente pelo voto popular, tocava no ponto essencial em comentário que teria feito sobre a designação de seu Ministério: *Governo popular, Ministério reacionário; por muito tempo terá de ser assim*" (Weffort.1980:17)ⁱⁱⁱ.

É esse formato de manipulação que nortearia as relações entre o governo e as massas populares durante todo o período de vigência da democracia populista (1945–1964).

Contudo, a manipulação das massas populares durou enquanto o Estado teve condições de responder, embora limitadamente, suas demandas. Essa forma de atuar começa a

entrar em crise quando se esgotam os recursos do Estado para custear os benefícios concedidos à população.

A crise do populismo foi desencadeada no governo de Goulart, que pretendeu reformas estruturais e não pôde efetivá-las. Com isso foi rompido o equilíbrio sustentado pelo populismo e perdeu-se o controle sobre as massas.

Assim, esgotadas as possibilidades da acumulação capitalista em curso, as reformas estruturais passaram a ser demandadas por um movimento de massas que se insinuava cada vez mais autônomo, radical e fora do controle dos líderes populistas. Essa atmosfera de radicalização chega rapidamente ao Congresso Nacional e, com ela, o impasse institucional que acabaria em golpe militar.

No dia 31 de março de 1964, com um golpe, os militares interromperam a gestão do presidente da República, João Goulart, e fizeram cessar o rico e inédito experimento democrático que estava em construção através da mobilização popular crescente, que reivindicava a realização de uma reforma agrária, a limitação da remessa de lucros ao exterior e a realização de um conjunto de reformas democráticas, denominadas então reformas de base. Mais uma vez a ameaça comunista foi usada como um dos pretextos para justificar a ruptura da ordem constitucional. Os militares extinguiram os partidos políticos criados em 1946, censuraram os meios de comunicação, limitaram o Legislativo e impuseram uma forte repressão que resultou em cassação, prisão, tortura e assassinato de muitos brasileiros, opositores do regime. Durante vinte e um anos controlaram o poder.

A ditadura implementada com o golpe de 1964 apenas se torna possível por impor uma pesada repressão, fechando os sindicatos, impondo cassações, torturando e expulsando do país os líderes sociais e políticos, censurando a imprensa, fechando o Congresso e lançando os partidos políticos na ilegalidade, enrijecendo as eleições e a ação política, destruindo os espaços públicos e a cidadania que vivenciava apenas sua adolescência. No entanto, a ruptura e a destruição da cidadania política e da democracia não acontecem sem resistência por parte de setores e sujeitos sociais. Os movimentos sociais, especialmente o movimento estudantil e os grupos que tomam o caminho da luta armada, através de guerrilhas urbanas e rurais, oferecem resistências significativas às pretensões do autoritarismo militar.

Enquanto isso, as forças armadas passaram a funcionar como uma espécie de partido político das classes dominantes, responsabilizando-se tanto pela formulação da ideologia do regime quanto pela cessão de seus quadros fundamentais, pelas tomadas das decisões básicas e pela condução política do Estado que se colocava essencialmente em seu poder.

A ordem social do regime autoritário militar foi estabelecida em dois ciclos: o primeiro ciclo – 1964 a 1968 – se caracterizou por ser o período estruturante do novo regime autoritário. Com o golpe, como mencionado anteriormente, foram reprimidos todos os setores definidos como subversivos. Através dos Atos Institucionais, o governo manteve total controle sobre o Congresso Nacional fragilizado e amedrontado, e sobre o Judiciário que se tornou subserviente.

A partir de 1966, com o retorno das manifestações de rua - realizadas por estudantes que protestavam contra a perda da democracia no país; contra os inquéritos policial-militares que se faziam contra professores e estudantes; contra as intervenções nas universidades realizadas para impor aos estudantes e aos professores a nova ordem institucional - ressurgem os movimentos populares. Nesse período, renascem as forças dos movimentos sociais populares articulados por grupos de oposição, manifestando as condições de descontentamento das classes médias com o regime que haviam apoiado, mas que estava praticando uma repressão generalizada, associada a uma política econômica que a afetava diretamente e provocava um certo grau de reorganização do operariado contra o arrocho salarial imposto pelo governo.

O ano de 1968 abre o segundo ciclo que será marcado pela ofensiva repressora do regime contra as mobilizações de rua que se multiplicavam e contra as organizações clandestinas que iniciaram o processo de luta armada, que consistia em ações de propaganda armada e da arrecadação de recursos financeiros para a causa. Estas ações desencadearam uma reação do regime militar para a qual não estavam preparados nem as organizações clandestinas, nem o movimento de massas. Este ciclo se encerra em 1971 com a vitória do regime sobre as tentativas de oposição.

Os anos 70 irrompem trazendo no seu bojo profundas mudanças econômicas e políticas que se tornam geradoras de novas e urgentes demandas sociais. Esta situação é consequência direta da atuação do Estado burocrático-autoritário militar que inviabilizou todos os incipientes canais de expressão e de negociação de conflitos e interesses. Frente a isso, novos movimentos sociais irão se articular na segunda metade

da década, como captadores destas novas e urgentes demandas sociais. À medida que estes novos agentes sociais se movimentam, novos espaços de ação política se constituem e/ou se ampliam. Desse modo, o cotidiano dos novos sujeitos, que se movimentam nos mais diversos lugares, desde uma sala de uma certa casa de uma determinada periferia, passando pelas praças e ruas, ou em algum dos muitos espaços públicos não estatais, ligados a movimentos e Igrejas, se tornam espaços de ação política. Espaços esses onde os novos sujeitos, portadores de novas identidades vão se constituindo e aprendendo, na ação política, o fazer política.

Estes novos sujeitos, agentes de movimentos sociais, atuando na Educação Popular proposta por Paulo Freire, participantes nas CEB's, nos Clubes de Mães, nas pastorais das diversas Igrejas, no Sindicato dos Metalúrgicos em S. Bernardo do Campo – SP, assumem uma ação reivindicatória, recusando as relações de tutela ou de cooptação por parte do Estado, dos partidos políticos ou de outras instituições que se formaram no viés autoritário-burocrático.

São estes inúmeros sujeitos, agindo politicamente nos também inúmeros espaços políticos, que constroem uma significativa e fecunda cultura participativa e autônoma que vai se estendendo por todo o país, tornando-se uma rede ativa, fecunda como uma videira vigorosa, carregada de promessas dos doces frutos que poderão vir.

Por sua vez, de acordo com CARVALHO (2002: 190-191), nos anos do governo militar, aconteceram retrocessos, mas também houve avanços relativos aos direitos

sociais e políticos. Entretanto, a partir de 1974 a situação é de ambigüidade. Quanto à relação entre direitos sociais e políticos, ele afirma que:

“Nesse ponto os governos militares repetiam a tática do Estado Novo: ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringiram os direitos políticos. O período democrático entre 1945 e 1964 se caracterizava pelo oposto: ampliação dos direitos políticos e paralisação, ou avanço lento, dos direitos sociais. Pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social. Na década de 30, sobretudo no Estado Novo, a tática teve grande êxito, como atestam a popularidade do varguismo e sua longa vida política nacional. O corporativismo sindical e a visão do Poder Executivo como dispensador de benefícios sociais ficaram gravados na experiência de uma geração inteira de trabalhadores. A eficácia da tática foi menor no período militar. Uma das razões para o fato foi que a mobilização política anterior ao golpe foi muito maior do que a que precedeu 1930. Como consequência, o custo, para o governo, de suprimir os direitos políticos foi também maior. O custo externo também foi maior, pois a situação internacional não era favorável ao autoritarismo, em contraste com a década de 30. Os custos interno e externo eram tão altos que os militares mantiveram uma fachada de democracia e permitiram o funcionamento dos partidos e do Congresso”.

Se o período democrático de 1945 a 1964 ampliou a participação política como ocorrera no período anterior a 1937, trouxe também a imposição de mais um período autoritário e centralizador. A junta militar que se define governo impõe uma centralização político-administrativa sem precedentes na história do país. No período de 1964 a 1968, o governo militar direciona todos os seus esforços para a atividade repressiva, impondo-se pelo terror e pela eliminação daqueles que se opõem ao golpe. Quanto à economia, este período se caracteriza pela forte queda do salário mínimo, pelo insignificante crescimento e pela busca de mecanismos de combate à inflação. O período de 1968 a 1974 pode ser caracterizado como o período mais difícil da história brasileira em função da negação dos direitos civis e políticos. O regime militar desconheceu a lei e, quando a utilizou, o fez manipulando-a a fim de se atender aos seus casuísmos. Como

consequência da ausência da lei e do domínio dos militares mais violentos que se colocaram em torno do general Garrastazu Médici, este período se caracterizou, conforme analisa CAMPOS (1991; 252), pela repressão política mais violenta ao lado de taxas extraordinárias de crescimento econômico.

O último período do regime autoritário militar vai de 1974 a 1985. Ele se caracteriza pela luta interna do governo militar que, de um lado, representado pelo general Ernesto Geisel procura iniciar a distensão política, liberando o sistema e, de outro lado, os órgãos de repressão que se opõem à distensão política. Geisel é substituído pelo general João Batista Figueiredo, em 1979, e este dá continuidade ao regime de distensão. Aos poucos vão sendo revogadas as leis de repressão e, conseqüentemente, a oposição vai ampliando sua ação e seu discurso públicos. A partir de 1974, o discurso político que se ouve está carregado do desejo de conquista da democracia.

Após os 20 anos de autoritarismo brasileiro, consolida-se, na segunda metade da década de 80, o ideal de participação democrática trazendo em seu bojo – como afirma SOMARRIBA (2001; 525) – “a idéia de descentralização político-administrativa e a proposta de participação popular nas decisões de governo”.

Os avanços garantidos na Constituição Federal de 1988 são resultado dos movimentos sociais das décadas de 70 e 80 que despertaram na população, principalmente no período em que os constituintes escreviam o texto constitucional, o desejo de verem assegurados os seus direitos, a cidadania e a criação de um Estado Democrático.

Ocorreu, então, expressiva participação popular, como nunca antes visto em nossa história republicana.

“O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 70/80 contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais novos, que foram inscritos em leis na nova Constituição brasileira de 1988” (Gohn, 2003; 20).

Esta mobilização cívica garantiu diversas conquistas quanto à defesa da vida e a cidadania do povo brasileiro, apesar de muitas delas terem sido perdidas nas diversas revisões constitucionais que foram implementadas no decorrer dos governos seguintes.

Ainda assim, permaneceram asseguradas três perspectivas inteiramente novas e interrelacionadas, extremamente importantes para as garantias de vida e cidadania do povo brasileiro, a saber:

- a) descentralização político-administrativa; 
- b) participação direta da população na construção das políticas públicas; 
- c) controle democrático do Estado (Gohn, 2003: 20).

Importante se faz observar a determinação do caráter público do Estado, reconhecendo os direitos sociais (Título II, Capítulo II) da população brasileira: “a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”. Direitos esses que passam a orientar as políticas sociais públicas, e que foram sendo regulamentados nos anos seguintes à Constituição.

O texto constitucional e a legislação complementar determinam que a implementação desses direitos se dê através da participação democrática da comunidade na formação de diversos conselhos, federais, estaduais e municipais, com poderes deliberativos e fiscalizatórios, sendo esses conselhos formados por igual número de representantes de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil, tais como sindicatos, associações comunitárias, clubes, obras sociais etc., que garantam a intervenção da sociedade civil, através de entidades legalmente constituídas, nas decisões políticas. São exemplos desses conselhos paritários:

- CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E CONSELHOS TUTELARES: Criados pela Lei 8.069 de 13/07/1990 – O estatuto da criança e do Adolescente (ECA) estabelece regras e normas para criar e assegurar condições e garantias de vida a todas as crianças e adolescentes brasileiros. Apresenta as crianças e adolescentes como sujeitos que devem ter prioridade absoluta e, por isso, são portadores de direitos de plena cidadania e de respeito que se constituem em dever e compromisso da Sociedade, do Estado e da Família. O ECA traz em seu bojo uma grande orientação que modifica o caráter de gestão pública das políticas de atendimento à criança e ao adolescente. Isso se dá ao serem introduzidos os princípios da municipalização e da participação como fundamento dos conselhos de direitos da criança e do adolescente e dos conselhos tutelares.

- CONFERÊNCIAS DE SAÚDE E CONSELHOS DE SAÚDE: Criados pela Lei 8.080 de 19/09/1990 e Lei 8.142 de 28/12/1990 – Lei Orgânica da Saúde (LOS) – a fim de fazer frente ao desafio da CF/88 relativo à garantia do direito à saúde, estas leis

regulamentam a área da saúde reconhecendo-a como um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. A fim de se garantir esse direito, foi instituído o SUS (Sistema Único de Saúde), que se constitui no conjunto de ações e serviços públicos prestados à população na área da saúde e foram instituídas instâncias colegiadas a fim de se normatizar e controlar o SUS. Essas devem contar com a representação paritária dos Governos e da Sociedade Civil. E, por fim, para a sustentação financeira do sistema são constituídos os Fundos de Saúde nas diferentes esferas de governo.

- CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E FUNDOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Constituídos pela lei 8.212 de 24/07/1991 – Lei Orgânica da Seguridade Social (LOSS) – como “*o conjunto integrado de iniciativas dos poderes públicos e da Sociedade destinados a garantir e assegurar os direitos relativos à Saúde, Previdência e à Assistência Social*”, que regulamenta o sistema de seguridade social assegurado pela CF/88 . Esse sistema de seguridade passa a ser universal, direito de todo cidadão. Determina-se que os recursos das contribuições para a Seguridade Social só possam ser usados em despesas com Seguridade Social (Saúde, Previdência e Assistência Social).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) incorpora uma inovação ao conferir à assistência social o caráter de política pública, que assim se torna direito do cidadão e dever do Estado. Inova também pela garantia dos mínimos sociais e pela garantia da universalização dos direitos sociais. Nesse sentido, procura realizar-se de forma integrada com as demais políticas setoriais. Define sua atuação a partir de cinco

programas: Benefício de Prestação continuada, Benefícios Eventuais, Prestação de Serviços, Programas de Assistência Social e Projetos de Enfrentamento à Pobreza. Tal como no caso da saúde, o sistema de assistência social deve viabilizar-se através dos Conselhos de Assistência Social, das Conferências de Assistência Social e dos Fundos de Assistência Social, constituídos nas diferentes esferas de governo.

Quanto à constituição dos conselhos, ao fazermos uma análise histórica, veremos que, no Brasil, são anteriores aos conselhos de direitos ou conselhos de políticas sociais os chamados 'Conselhos Populares', que apareceram na década de 80, possibilitando participação cidadã na gestão das cidades. No entanto, a CF/88, ao constituir os conselhos com o objetivo de possibilitar a garantia de direitos, como órgãos deliberativos, não apenas consultivos, e controladores das ações governamentais em todos os níveis, deixa manifesta a intenção do legislador de que estes conselhos, agora constitucionalmente institucionalizados, se tornem instrumentos legítimos e incontestáveis para a garantia da participação popular na implementação dos direitos e possam contribuir efetivamente para a universalização desses mesmos direitos para toda a sociedade brasileira. Esses conselhos é que deverão indicar ao órgão executor – as diversas secretarias de governo –, após análise apurada das situações no âmbito de ação desses órgãos, as necessidades de ação e as políticas que deverão ser postas em prática a fim de se atenderem às prioridades. E, se as ações e políticas propostas não forem executadas pelos órgãos gestores, é dever do conselho apresentar a situação ao Ministério Público a fim de que as providências legais possam ser tomadas, uma vez que a tarefa de execução de políticas é de inteira responsabilidade dos órgãos governamentais.

A constituição de canais de participação popular é de fundamental importância em sociedades nas quais a prática clientelista vigora e suprime o esforço de organização da sociedade civil. A implementação desses canais de participação legalmente constituídos reconhece que a sociedade civil é portadora de um imenso potencial de recursos – o chamado capital social –, e, quando estes são reconhecidos e utilizados, as ações daí decorrentes se tornam mais realistas e eficientes. Tais iniciativas além de viabilizar a participação cidadã podem contribuir para afirmar algumas normas de administração democrática correspondentes ao princípio de subsidiariedade, universalidade e transparência.

A partir da CF/88 passa-se a reconhecer ou definir com mais clareza os papéis específicos e a articulação entre o Estado, o Governo e a Sociedade Civil.

O Estado se constitui enquanto poder político através do qual se constroem o destino e o funcionamento da nação brasileira.

“... Estado democrático destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos...” (Preâmbulo da CF/88).

Portanto, o Estado só será verdadeiramente democrático ao se constituir enquanto organização do poder e das vontades dos cidadãos para garantir e melhorar a vida de todos. Deste modo, por serem “ferramentas” através das quais o Estado pode se viabilizar, podem-se pensar os Conselhos enquanto entes “públicos”.

Por sua vez, o Governo ou os governos, através dos poderes públicos, devem se colocar a serviço da nação para efetivar o Estado Democrático de Direito instituído pela CF/88.

O papel da Sociedade Civil é o de dar o sentido, deliberar e controlar o Estado e o(s) governo (s) nas diferentes esferas, uma vez que é para atender às necessidades e sonhos dessa sociedade que são traçados os objetivos da República Federativa do Brasil:

“construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”
(Art. 3 da CF/88).

Na articulação entre o Estado, o Governo e a Sociedade Civil é que se instituem os canais que viabilizam a democracia participativa tais como os conselhos de direitos ou de políticas sociais.

Conseqüentemente, é exigida a reforma do Estado, que significa, conforme Francisco Oliveira (1996; 68), ampliar os espaços da esfera pública não-burguesa, não no sentido de que cabe à sociedade realizar o que é dever do Estado ou dos governos, mas no sentido rigoroso de balizar-lhe os movimentos, de democratizá-lo, de ampliar as arenas de conflito e resolução e não de reprimi-los. Nesse sentido, a participação cidadã transforma-se em um poderoso instrumento de negação da dimensão privada do estado, qual seja, a negação do tratamento de maneira privada do que é público.

Sendo os Conselhos um tipo de espaço público, criado e assegurado por um estatuto legal, os diversos atores exercitam de forma individual e coletiva, no seu âmbito de competência e abrangência, a gestão democrática do que é público, do que é da sociedade. Têm caráter deliberativo e viabilizam mecanismos de interlocução com a sociedade. O Governo toma parte do processo de definições em conjunto com a sociedade civil.

Apresenta-se aqui um dos maiores desafios para as instituições sociais, movimentos populares e população em geral que, historicamente, trazem como experiência das lutas sociais das décadas de 70 e 80 uma postura exclusiva de reivindicação nas suas relações com os Governos e o Estado. A nova conjuntura exige atitude e práticas propositivas, inovadoras, com competência técnica e metodologia, articuladas com outras políticas e setores de participação, construídas coerentemente e com vistas a um novo projeto de desenvolvimento societário.

E é nesse contexto que os Conselhos, tais como definidos pela CF/88, adquirem legitimidade, além da legalidade, e são assumidos como mecanismos privilegiados de participação pela sociedade civil, através de suas inúmeras entidades representativas. Conselhos são constituídos como gestores de políticas públicas e como tais, conforme afirma Celso Daniel (2001: 2),

“(...) fazem parte de uma dimensão mais ampla das ações de governo e envolvem, na verdade, uma transformação na própria forma de fazer gestão pública. Eles têm a ver com uma concepção de co-gestão, uma concepção de partilha de poder. São novos espaços, novas esferas públicas no interior das quais a

agenda fundamental é justamente a agenda voltada ao fortalecimento dos direitos de cidadania”.

A década de 90 se apresenta como período de ampliação da consciência participativa por parte da sociedade civil e da efetivação dos meios de participação por parte dos gestores governamentais. A efetivação do município enquanto esfera de poder mais próxima do cidadão possibilita maior demanda do munícipe e, conseqüentemente, amplia-se consideravelmente a ocorrência de programas e projetos políticos que contam com a efetiva e decisiva participação da sociedade civil, desde o planejamento, passando pelo acompanhamento da implantação e avaliação. Nesse sentido, a democratização da gestão das políticas públicas, através dos conselhos de políticas sociais, é um importante instrumento que pode contribuir para a ampliação e consolidação de uma cultura favorável ao desenvolvimento de capital social.

É importante considerar que esta é uma prática pouco disseminada, mas que demonstra resultados significativos nos municípios nos quais se tem efetivado. Nesses municípios, são visíveis os avanços que se obtêm com a integração intersetorial, especialmente quando praticada em regiões definidas do município, buscando adaptar e adequar projetos à realidade local. Há que se destacar, ainda, a melhoria na comunicação social, quando os governos desses municípios não fazem apenas “marketing” de suas ações, mas buscam desenvolver uma linguagem que seja compreensível ao cidadão comum a fim de que este seja motivado a conhecer, acreditar, participar das discussões, aprovar e acompanhar a execução de projetos sociais relevantes.

Podemos afirmar que, na década de 90, começa a se consolidar na cultura política brasileira a proposta de participação popular na gestão pública. Passos substantivos

foram dados no sentido de se passar da passividade à participação. Os canais de efetiva participação propostos pela CF/88, nos poucos lugares em que foram efetivamente implementados, demonstraram que os projetos previamente discutidos com as comunidades de interesses têm mais possibilidades de corrigir os desvios e deformações possíveis quando da implementação de políticas públicas uma vez que se levam em consideração as características locais, tão bem conhecidas pela comunidade.

Entretanto, a efetiva implantação desses instrumentos de participação popular como, por exemplo, os conselhos de políticas sociais, se deu de forma diferenciada e de acordo com os interesses de governos locais. Muitos desses governos viram em sua constituição apenas a forma de garantir as verbas advindas dos governos estadual e federal, uma vez que havia a exigência legal da existência desses conselhos. E, ainda, na maioria das vezes, os conselheiros eram escolhidos entre os apadrinhados políticos de prefeitos e/ou vereadores não possuindo legitimidade para o exercício do seu papel no conselho. Entre outras ocorrências, os conselhos foram criados e não funcionaram por que os representantes do governo não compareciam às reuniões, impedindo o *quorum* mínimo para as mesmas acontecerem. Também houve conselhos que foram formalmente instituídos, mas que nunca se reuniram, uma vez que os representantes governamentais não se mobilizaram para tal. Nessas situações, os conselheiros eram convidados apenas para assinar documentos de prestação de contas.

*7 cas
cooperative
governs
local*

Ainda assim, para uma nação que não tem, em sua história, acúmulo de capital social, o alargamento da participação política e a crescente evolução da atuação cívica propiciados pelos conselhos merecem ser comemorados. Afinal, como adverte

PUTNAM (2002: 101), “numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos”. Com o que concorda Walzer (apud Putnam, 2002; 101), afirmando que “o interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica”. A iniciativa da constituição dos vários tipos de conselhos é também fértil quanto à criação de canais institucionais de participação, afinal, quando há pouco capital social, o Estado, através de iniciativas legítimas, poderá incentivar o seu crescimento. E, sem dúvida, a ação dos legisladores, em 1988, viabilizou este investimento para o crescimento do capital social brasileiro.

PUTNAM (2002: 105 - 110), ao analisar as comunidades nas regiões italianas, procurando verificar “até que ponto a vida social e política de cada região se aproxima do ideal de uma comunidade cívica”, e se existem “evidências sistemáticas dos padrões de solidariedade social e de participação cívica”, apresenta quatro indicadores de civismo da vida regional italiana, “dois que correspondem diretamente à concepção geral de Tocqueville acerca do que chamamos de comunidade cívica e dois que se referem mais precisamente ao comportamento político”. São eles: 1) a vibração da vida associativa; 2) a conexão existente na sociedade moderna entre vitalidade cívica, associações e periódicos locais; 3) o comparecimento às urnas nas eleições gerais (obrigatórias); 4) o comparecimento às urnas nos referendos populares.

Quanto ao Brasil, no último período acima referido, esta “vibração da vida associativa” foi significativa e consistente. Numa pesquisa realizada, em 1994, com 145 organizações pertencentes à Associação Brasileira das Organizações Não

Governamentais - ABONG e espalhadas por todas as regiões do país, LANDIM (1998) analisou suas atividades, conformação institucional, orçamento, fontes de recursos, funções, funcionários etc. Dessa análise, ele concluiu que aproximadamente 95% das ONG's estudadas eram registradas como associações civis sem fins lucrativos, sendo apenas 5% fundações. No conjunto, 19,3% possuíam registro no Conselho Nacional de Assistência Social; 9,7% tinham o registro de Utilidade Pública Federal; 24% o de Utilidade Pública Estadual e 31,7% o de Utilidade Pública Municipal. Em termos de âmbito de atuação, a pesquisa constatou, entretanto, que 47% delas atuavam em nível estadual, 38% em nível municipal e 29% em nível local. 44,5% das ONG tinham um orçamento igual ou inferior a US\$ 100.000 e 43,7% entre US\$ 100.000 e US\$ 500.000. Constatou-se uma média de 23 pessoas atuando nas atividades dessas ONG, entre funcionários e voluntários. Ainda que em 67,6% das entidades possuíam menos de 10 funcionários contratados. E, quanto aos postos de direção, estes eram ocupados por 588 diretores, sendo 33% deles mulheres. Das 145 entidades, 70,3% declararam possuir associados.

Hoje, a ABONG já registra 278 ONG's em seu *site*⁵. Destas, 62,8% afirmam que atuam com o trabalho de voluntários. Para as ONG, a conscientização política tem sido preocupação em relação ao voluntariado. Por isso, 53,6% das ONG's pesquisadas que declararam contar com trabalho voluntário, afirmam possuir política voltada para sua capacitação, conscientização e politização, e 46,3% para formar gerentes para seu quadro funcional. Considerando-se que a ABONG não é a única entidade brasileira a congregar organizações não governamentais, embora seja a que congregue o maior

⁵ www.abong.org.br

número, dá para se ter uma noção do crescimento destas entidades nos últimos anos e, ainda, avaliar o quanto tem-se ampliado a participação cidadã no Brasil.

Poderíamos ainda mencionar as organizações ligadas à Igreja Católica como, por exemplo, a Sociedade S. Vicente de Paulo, presente no Brasil há 121 anos e que apresenta em sua lógica de organização, o desmembramento constante de suas conferências. Cada conferência deve ter, no máximo, 15 membros; por sua vez, a cada 10 conferências, um Conselho Particular é constituído; a cada 12 Conselhos Particulares funda-se um Conselho Central; a cada 15 Conselhos Centrais, cria-se um Conselho Metropolitano. Em um dos últimos levantamentos, a Sociedade S. Vicente de Paulo era estimada em torno de 300.000 membros permanentes, organizados em 23 Conselhos Metropolitanos, 20.000 locais de atendimento e 3000 obras sociais distribuídas em todos os Estados brasileiros, movidos essencialmente pelo trabalho voluntário.

Poderíamos citar ainda as organizações ligadas às Igrejas Evangélicas, associações de bairros, sindicatos, entidades de classes, movimentos dos Sem-terra etc. As organizações citadas testemunham o acúmulo crescente de capital social no País nos últimos anos, conforme afirmações anteriores. Nesse sentido, PUTNAM (1995), ao discutir os papéis da ação individual e comunitária no desenvolvimento da democracia, rememora a visita realizada por TOCQUEVILLE, na década de 1830, aos Estados Unidos, quando este considerou a “inclinação dos americanos para a associação civil como chave para a capacidade deles, única em seu tempo, de fazer a democracia funcionar”. Putnam argumenta ainda que esta verificação é válida também para hoje, e não apenas nos Estados Unidos, mas também para todas as nações nas quais há

investimento no engajamento cívico. “A qualidade da vida pública e das instituições sociais é poderosamente influenciada por normas e redes de engajamento cívico, agora sob contínua tensão, perturbação e transformação” (Putnam, 1995; 01).

Este renascimento cívico tem apresentado índices de crescimento significativo no Brasil, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988. Nesse sentido, pode-se verificar a existência dos diversos mecanismos institucionais de participação cidadã conforme ilustrado abaixo:

Quadro 1

A – MECANISMOS ADMINISTRATIVOS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI	OBSERVAÇÕES
Pedido de informação	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º,XXXIII	Pena de responsabilidade se não atender no prazo
Petição em defesa de direitos	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “a”	Gratuito
Petição contra ilegalidade/ Abuso de poder	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “a”	Gratuito
Obtenção de Certidões	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	Constituição Federal Art.5º, XXXIV “b”	Gratuidade Para defesa de direito e esclarecimento
Denúncia de irregularidades/ ilegalidades	Cidadão/ Associação/ Sindicatos/ Partidos Políticos	Gestor Público	Constituição Federal Art.74, § 2º e Lei Orgânica do Município	O pedido deve ser dirigido ao Tribunal de Contas/Câmara de Vereadores
Fiscalização (anual) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	Constituição Federal Art.31, § 3º	Documentação mensal à disposição para exame. O não cumprimento pela autoridade, implica em crime de responsabilidade; Contribuinte poderá questionar a legitimidade das contas perante o Tribunal de Contas
Fiscalização (mensal) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	Verificar na Lei Orgânica do seu Município	Exame da documentação// questionamento
Exames de	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.896 de 1993	Deve imunes a

licitações			Art.4º, § 3º	licitação Pode usar Mandado de Segurança/Ação Popular/Ação Penal Pública
Requerimento de quantitativos de obras e preços (licitação)	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art.7º, § 8º e 4º E Art.15, § 6º	Pode impugnar a licitação
Impugnação de Edital de licitação	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art. 41º §§ 1º e 2º	Há um prazo de até 15 dias antes da abertura dos envelopes
Pedido de intervenção no município	Cidadãos	Prefeito	<u>Constituição Federal</u> Art.74, § 2º e Art.35, II	Através de denúncia de prestação de Contas
Representação contra atos de improbidade administrativa	Cidadãos	Autoridades administrativas	Lei 8.241 de 1992 - Art. 14 Responsabilidade Fiscal	No caso de rejeição poderá ser feita ao Ministério Público
Reclamação administrativa	Cidadãos	Órgão Público	<u>Constituição Federal</u> Art.37, § 3º	
Consulta Popular sobre medidas administrativas	5% do eleitorado do Município	Prefeitura	Confira na Lei Orgânica do seu Município	Tem caráter decisório, após a aprovação de 50% dos eleitores
Incentivo à organização de associação e cooperativa	Trabalhadores e Trabalhadoras	Prefeitura/ Câmara	<u>Constituição Federal</u> Art.10º e Lei Orgânica Municipal	Eleição direta ou representação sindical na Deliberação sobre interesses profissionais e previdenciários

Fonte: Cartilha A Certeza na Frente, As Leis na Mão.

Quadro 2

B – MECANISMOS PARLAMENTARES DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI	OBSERVAÇÕES
Acompanhamento das sessões	Cidadãos/ Entidades	Câmara/ Assembléias	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara	A Sessão só será secreta por decisão da maioria absoluta e por motivo relevante
Petição sobre informações	Cidadãos/ Entidades	Mesa da Câmara/ Pres. de comissão	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno. <u>Constituição Federal</u> Art. 58, § 2º, IV	
Reclamações/ queixa / representações	Cidadãos/	Presidente de Comissão /Autoridades	Lei Orgânica do Município, Regimento Interno e <u>Constituição Federal</u> , Art. 58, § 2º, IV	Apuração de atividades / omissões de autoridade pública
Tribuna Livre	Cidadãos/ Entidades	Plenário da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Inscrição prévia A duração depende da Lei Orgânica do

				Município ou Regimento Interno
Prestar depoimento	Cidadãos/	Comissão	<u>Constituição Federal</u> Art.58, § 2º, V e Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Solicitação de Comissões da Câmara
Discussão de projeto Lei – 1ª discussão	Cidadãos/ Entidades	Plenárias da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara	Inscrição prévia – Tribuna Livre
Apresentação de denúncias, debates e sugestões	Cidadãos/ Entidades	Plenária da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Inscrição prévia – Tribuna Livre Duração depende do Regimento Interno
Denúncia de irregularidades	Cidadãos/ Partidos Políticos/ Associações/ Sindicatos	Comissão de Fiscalização	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	A apuração é feita pela Comissão
Audiências Públicas	Entidades	Comissões	<u>Constituição Federal</u> Art.58, § 2º, II e Lei Orgânica do Município	A decisão é dada pela Comissão
Participação no debate de projetos nas comissões	Entidades	Presidente da Câmara e da Comissão	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Requerimento prévio, decisão do Presidente da Comissão
<u>Iniciativa ou Projeto de lei</u>	5% do eleitorado	Câmara	<u>Constituição Federal</u> Art.29, XIII	Identificação através do título eleitoral
<u>Defesa de Projeto de iniciativa popular</u>	Cidadãos/ Entidades	Plenário da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Garante a participação da sociedade civil

Fonte: Cartilha A Certeza na Frente, As Leis na Mão.

Quadro 3

C – MECANISMOS JUDICIAIS DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ:

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI	OBSERVAÇÕES
<u>Ação Popular</u>	Cidadãos	Autoridades	<u>Constituição Federal</u> Art.5º, LXXIII e Lei 4.717 de 1965	Anulação de atos contra o patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico cultural. Licitação requerida à Justiça
<u>Mandado de Segurança Coletivo</u>	Partido Político/ Sindicatos/ Associação	Autoridades	<u>Constituição Federal</u> Art.5º, LXI e Lei 1.533 de 1951	Defesa de direito coletivo violado pela autoridade
<u>Ação Civil Pública</u>	Associações constituídas há 01 ano	Autoridades	Lei 7.347 de 1985 Lei 7.853 de 1989 Lei 8.069 de 1990 Lei 8.078 de 1990	Impede danos ao meio ambiente, consumidor, patrimônio público, defesa de interesse geral (difuso e coletivo); ofensa a direitos da criança. Poderá ser proposta por autoridade

				empresa pública, fundação e pelo Ministério Público
Representação ao Ministério Público	Cidadãos/ Entidade	Ministério Público	Lei 8.666 de 1993, Art.101	Fornecer ao representante do Ministério Público informações sobre fatos que podem ser objeto de Ação Penal Pública
<u>Mandado de Injunção</u>	Cidadãos/ Entidade	Autoridade Competente	Constituição Federal Art. 5º LXXI	Proteção de direitos individuais e coletivos com expedição de normas
<u>"Habeas data"</u>	Cidadãos/ Entidade	Autoridade Competente	Constituição Federal Art. 5º LXXII	Conhecimento e retificação de informações sobre cidadão ou entidade
Representação ao Ministério Público	Cidadãos/ Entidade	Ministério Público	Constituição Federal Art.129 III Lei 7.347 de 1985	Promover inquérito para proteção de direitos; meio ambiente, patrimônio político e social
<u>Ação civil coletiva de responsabilidade</u>	Associações /Cidadão	Autoridade	Lei 8.078 de 1990 Art.91º	Interesses/direitos difusos/interesses e direitos coletivos; individuais e homogêneos
<u>Direito à educação</u>	Cidadão/ grupos Associação/ Org. Sindical/ Entidade de classe/ Minist. Público	Poder Judiciário Poder Executivo	Constituição Federal Art.208, § 2º LDB - Art.5º	Ação com rito sumário e gratuito
Representação ao Ministério Público para ação de crime de responsabilidade	Cidadãos/ Entidade	Tribunal De Justiça e Prefeito Secretaria de Educação	Constituição Federal Art.208, § 2º LDB - Art.5º § 4º Decreto - Lei 201 de 1967	No caso de negligência

Fonte: Cartilha A Certeza na Frente, As Leis na Mão.

2.2 – Descentralização no Brasil

O segundo ideal surgido na década de 80 foi o da “descentralização político-administrativa”. Nesse sentido, tem sido proposta a descentralização das ações de governo nos níveis federal, estadual e municipal a fim de se possibilitar a implantação de políticas públicas, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, criando mecanismos de participação da comunidade.

Em um país continental como o Brasil, com inúmeras desigualdades sociais, a descentralização de recursos e responsabilidades se apresenta como um mecanismo necessário para o enfrentamento eficiente dos problemas que afetam a população.

Nos últimos anos do regime militar brasileiro, ao ganhar cada vez mais força, o movimento pela redemocratização do país questionava o caráter e a direção das políticas sociais, exigindo mudanças nos padrões de eficiência e eficácia dessas políticas. Questionavam-se, principalmente, as competências e responsabilidades de cada nível de governo na oferta dos serviços públicos (Garcia, 1995).

Foi nesse contexto que, com a constituição do movimento municipalista, surgiram pressões por reformas tributária e fiscal e por maior autonomia para os municípios, pressões estas que incentivaram o debate e a exigência de processos de descentralização tributária, financeira e decisória.

Em 1988, a nova Constituição traz como diretriz a criação de condições para a descentralização das políticas públicas e conduz à formação de regime federalista cooperativo. No processo constituinte, a descentralização era compreendida como necessária para resolver ou atenuar a crise fiscal e financeira do país, para enfrentar os encargos das dívidas públicas interna e externa e, ainda, para reduzir o tamanho do Estado, principalmente do poder executivo federal que centralizou em si todas as decisões e execução de políticas públicas durante os anos de regime autoritário.

Conforme escreve Arretche (1999: 111),

“A estrutura organizacional do Sistema de Proteção Social Brasileiro vem sendo profundamente redesenhada. À exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento básico e habitação popular – estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo, paulatinamente, um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo. Em 1997, instâncias colegiadas estaduais, com representação paritária de estados e municípios, eram responsáveis pela alocação da totalidade dos recursos da principal fonte financeira da política federal de saneamento e habitação popular – o FGTS; a oferta de merenda escolar era inteiramente gerida por estados e municípios; pelo menos 33% dos municípios brasileiros estavam habilitados a gerir os recursos federais destinados à oferta de serviços assistenciais; 58% dos municípios brasileiros estavam enquadrados em alguma das condições de gestão previstas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e 69% das consultas médicas eram realizadas através de prestadores estaduais ou municipais, sendo que, destas, 54% eram prestadas pelos municípios. Se considerarmos que todas as atividades relativas à gestão destas políticas eram, no início dos anos 90, centradas no governo federal, temos a dimensão da transformação institucional que se vem operando no Sistema Brasileiro de Proteção Social”.

Conforme afirmação de SOMARRIBA (2000: 291), “com a descentralização buscava-se, fundamentalmente, a revitalização dos municípios”. O município, como entidade federada, capilar e próxima à população, ganha visibilidade política. Assim, muitas das políticas sociais de caráter redistributivista foram implementadas pelos municípios, a exemplo dos programas de renda mínima, de criação de empregos ou de fomento a ações cooperativadas como forma de superação do desemprego.

No tocante à idéia de descentralização, ainda que esta discussão não seja nova, persistem confusões conceituais quanto a termos como: descentralização, desconcentração, democratização.

Dai a importância de se definir e relacionar cada um dos termos anteriormente citados, partindo da premissa de que descentralização, desconcentração e democratização são processos distintos, embora muitas vezes considerados sinônimos.

Descentralização implica a redistribuição de poder, portanto, tem uma dimensão política: o deslocamento dos processos decisórios; desconcentração tem uma dimensão administrativa, pois implica a delegação de competências e responsabilidades sem deslocamento do processo decisório. Em outras palavras, na desconcentração encontram-se os processos de criação de corpos administrativos “sub-nacionais”, ou utilizam-se os níveis governamentais regionais ou municipais para implementar, nas diferentes localidades, políticas definidas e financiadas nacionalmente. Nesses casos, em geral o que existe é a simples transferência da execução de parte das atribuições para unidades afastadas territorialmente das agências centrais responsáveis pelas principais decisões referentes a um serviço público. Nesse sentido, a desconcentração, ao envolver distribuição de recursos e meios, pode se constituir em etapa ou condição, necessária, mas não suficiente para um posterior processo de descentralização.

Por sua vez, descentralização não implica necessariamente democratização, assim como centralização por si só pode não estar associada a práticas autoritárias. Afinal, a descentralização pode também ser utilizada como mecanismo de reforço de aparelhos de dominação. Mas a descentralização pode contribuir para a construção de processos democráticos, por exemplo, favorecendo o acesso a informações e investindo em ferramentas gerenciais a fim de que os Conselhos de Políticas Sociais tenham condições de efetiva participação.

Por fim, a descentralização traz seu mais profícuo princípio quando alerta que tudo o que pode ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região, não deve se constituir em função ou dever dos órgãos superiores da administração central.

É necessário ainda salientar que a reforma do Estado, no sentido de constituição de instituições descentralizadas é uma condição necessária para a consubstanciação da democracia efetiva. Nesse sentido, tendo em vista que o desenvolvimento da cultura cívica depende da relação a ser estabelecida entre o Estado enquanto proponente de novas instituições e a participação cidadã, o processo de descentralização político-administrativa é instrumental importante de engenharia política a favorecer esta relação. No entanto, uma vez que a descentralização, por si só, não é garantia de democratização, a fim de se garantir um estado que seja realmente democrático, que possibilite acesso mais rápido a serviços pelo cidadão, necessário se faz desenvolver uma cultura cívica. Para isso, o caminho é a luta permanente contra os resquícios de um Estado centralizado, distante do cidadão, a serviço de uma elite clientelista e patrimonialista.

Nesse sentido, considera-se a Constituição Federal de 1988 um marco inicial importante, com grande potencial para, além de favorecer a descentralização, propor canais de participação popular, como será discutido no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

Descentralização e construção da democracia participativa no Brasil no âmbito municipal

3.1 Introdução

A partir da CF/88, buscando-se atender aos princípios da descentralização, as políticas públicas têm sido formuladas e implementadas nos municípios, onde operam através da institucionalização de mecanismos de participação da sociedade civil no poder local. O município brasileiro, no que concerne aos aspectos político e administrativo, se tornou um dos mais autônomos do mundo. Esta autonomia está consagrada através do artigo 29: “O município reger-se-á por Lei Orgânica própria ditada pela Câmara dos vereadores, que a promulgará”.

De acordo com Arretche (1999: 112),

“(…) no Estado brasileiro pós-1988, estado e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais”.

Contudo, a maior participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas só irá ganhar força enquanto proposta de gestão pública nos anos noventa. Foi, no entanto, no âmbito dos governos – principalmente municipais – do Partido dos Trabalhadores (PT) que esta proposta assumiu caráter mais inovador e criativo, constituindo-se como uma das marcas de governo deste partido.

Em Belo Horizonte, os princípios da descentralização e da participação da sociedade civil foram incorporados à Lei Orgânica em 1990, conforme podemos ver nos dois principais artigos seguintes:

Art. 18 – “a ação administrativa do Poder Executivo será organizada segundo os critérios da descentralização, regionalização e participação popular”;

Art. 24 – “o poder público garantirá a participação da sociedade civil na elaboração do plano diretor, do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.
(BELO HORIZONTE, 1990).

Entretanto, foi a partir de 1993, com a eleição da Frente-BH-Popular, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, que a administração municipal de Belo Horizonte passa a buscar meios para implementar uma série de iniciativas com vistas à eficiência político-administrativa, procurando

“(...) incorporar diferentes interesses em jogo nos processos de formulação e implementação de políticas, através de mecanismos de participação direta; de busca de ampliação de direitos de cidadania e da diminuição das desigualdades sociais”
(Somarriba, 2001; 528).

Naquele momento, o Partido dos Trabalhadores já iniciara, no governo municipal de Porto Alegre, um processo de inovação institucional que se tornou amplamente conhecido e discutido, o assim chamado “Orçamento Participativo”.

Em síntese, nos primeiros anos da década de 80, em Porto Alegre, iniciou-se um processo gradual de fortalecimento das entidades representativas de bairros. Estas, com o passar dos anos, formaram espécies de coalizões, que reuniam associações da mesma área urbana ou de diversos bairros. O ápice desse movimento de fortalecimento das lideranças comunitárias foi, sem dúvida, a fundação da União de Associações de

Moradores de Porto Alegre – UAMPA, formada sob influência partidária do PDT e do PT, então recentes no cenário nacional.

O fortalecimento da UAMPA, enquanto fortalecimento cívico da organização da sociedade civil que força o Estado a representá-la, se constitui como condição prévia para a democratização do poder local em Porto Alegre. Se, por um lado, Porto Alegre não se insere no contexto de acúmulo de capital social nos moldes encontrados por Putnam (1993) ao estudar o Norte da Itália - onde verificou como principal explicação para a emergência de instituições democráticas fortes, o milenar legado de organizações cívicas, o que não se verifica na história de Porto Alegre -, por outro, a experiência desse Estado demonstra que é possível construir uma cultura de organização cívica em regiões onde a comunidade não a possui enquanto legado das gerações passadas. E, nesse sentido, COHEN e ROGERS (1992) argumentam que é possível construir e transformar redes de organização cívica na medida em que o ambiente institucional e o balanço de poder constituem mecanismos de mudança que criem canais de participação.

A UAMPA teve participação decisiva na eleição, em 1985, do candidato Alceu Collares, do PDT, à Prefeitura. Este apoio foi calcado nas promessas de maior valorização dos pleitos das comunidades e numa idealizada “unificação das demandas” num só documento. Todavia, o governo Collares não teve a aceitação esperada, sendo permeado por várias denúncias de corrupção.

No ano de 1989, o PT chega à Prefeitura de Porto Alegre com Olívio Dutra, apoiado pelas associações comunitárias. Para a decepção de muitos, as promessas de

investimentos e participação popular não se concretizaram imediatamente. Já em 1990, com a situação fiscal e administrativa do município estabilizada, houve uma série de reuniões e debates entre a Prefeitura e os líderes comunitários, uma espécie de embrião do Orçamento Participativo. Para que isso ocorresse, foi fundamental a pressão popular em torno do projeto.

Assim foi sendo construído o modelo porto-alegrense. Após longa negociação, a cidade foi dividida em 16 regiões, por critérios geográficos, demográficos e econômicos, divisão esta que permanece até hoje. Cada região faria assembléias abertas, nas quais a população indicaria prioridades para a Administração. Além desta escolha, os participantes elegeriam delegados para formar uma Comissão responsável pelo plano de investimento do ano seguinte.

Portanto, o modelo porto-alegrense buscou construir, governo e movimento popular, uma rica e significativa experiência participativa. Teve seu centro no Orçamento Público por ser este o elemento mais importante, embora não o único, em uma gestão governamental.

Procurou-se vivenciar a experiência concreta de democracia representativa e participativa, através da prática da reflexão e da ação no campo político denominado de democrático-popular. Partiu-se, como centro gerador dessa reflexão, da questão democrática, reconhecendo-a como central em qualquer processo de resistência (e superação) às práticas neoliberalistas predominantes nas administrações brasileiras.

“Nosso objetivo era estabelecer a ligação entre as questões teórico-pragmáticas e nosso método de construção de uma experiência de democracia participativa em seus elementos constitutivos”. (Pont, 1999).

A experiência de Porto Alegre legou-nos três características: a primeira delas foi a participação popular, direta ou indiretamente, tanto no Orçamento Participativo regional, quanto através dos conselhos municipais formados por representantes de entidades e associações. A segunda foi a prática direta, quando os cidadãos participaram das reuniões, das discussões e dos momentos de conhecimento dos dados. Formaram comissões de controle, de fiscalização, constituindo espaços de cobrança e crítica, diretamente, sem delegações a líderes comunitários, sindicalistas ou vereadores, procurando garantir o avanço da consciência democrática e participativa. A terceira foi a auto-organização, quando se construiu a auto-regulamentação diretamente com os próprios participantes como práxis de soberania popular.

Por sua vez, quando a Frente-BH-Popular assumiu a Prefeitura de Belo Horizonte, em 1993, a experiência de Porto Alegre já era discutida no âmbito nacional, dentro e fora do Partido dos Trabalhadores, se apresentando como um sugestivo caminho para o governo popular de Belo Horizonte.

Nesse sentido é que a Frente-BH-Popular apresenta em sua plataforma a implantação de experimentos de governança, nos moldes da experiência de Porto Alegre, a fim de ensejar maior participação da sociedade civil, bem como buscar a redução das taxas de desigualdades através da implantação de políticas sociais de cunho redistributivo. Em síntese, a proposta de governança da Frente-BH-Popular se apresentava dividida em três

áreas de políticas: 1) enquanto política regulatória: através do Plano Diretor; 2) proposta de utilização orçamentária: através do orçamento participativo; 3) enquanto políticas regulatórias em áreas específicas: através da implantação dos conselhos setoriais.

Esta proposta de governança para Belo Horizonte conta com um contexto político geral mais articulado em relação às diferentes instâncias de governo local – executivo e suas secretarias, bem como a Câmara de vereadores –, e ainda, no plano externo, em relação às esferas estadual e federal, através de um processo gradual de negociação e incorporação dos principais atores e interesses organizados, associados a uma prática histórica de descentralização administrativa.

De fato, o processo de descentralização administrativa em Belo Horizonte tivera início com a implantação das Administrações Regionais durante a gestão do Prefeito Oswaldo Pieruccetti (1971 a 1975), que institui as Administrações Regionais Barreiro e Venda Nova, que se apresentam, institucionalmente, conforme análise de CAIXETA (2000; 102):

“... formalmente dotadas de relativa autonomia, conforme depreende-se da leitura das seguintes competências, dentre outras, que lhes foram atribuídas: elaboração de ‘planos e programas setoriais, em sintonia com o Conselho Municipal de Planejamento do Desenvolvimento’; elaboração das respectivas propostas orçamentárias; execução de obras e serviços da região, diretamente; realização de ‘licitação pública para realização de obras ou serviços a seu cargo’”(BELO HORIZONTE, 1973. Apud CAIXETA: 2000: 102).

A opção por instituir as duas Administrações Regionais estava justificada pela necessidade de se viabilizar a administração municipal uma vez que esta se localizava

muito distante das duas regiões. Esta medida apontava uma sensibilidade da administração municipal às demandas da população que já solicitava um atendimento do poder municipal mais próximo do cidadão.

Em 1983, o prefeito Hélio Carvalho Garcia, através do Decreto 4.523, de 12 de setembro, cria mais sete AR, elevando para nove o número de AR em Belo Horizonte. Estas foram se implantando lentamente durante a década de 1980. Uma característica imputada às AR pelo decreto 4.523/83 foi a submissão destas ao nível central da administração municipal. Esta centralização administrativa torna ainda mais restrita a pouca autonomia que as duas primeiras AR traziam da década de 1970.

Durante o governo do PSDB, 1989 a 1992, duas outras iniciativas importantes foram implementadas. A primeira foi a criação de Conselhos Comunitários por AR. A segunda, o PROPAR – Programa Participativo de Obras Prioritárias –, que realizou assembléias regionais, sem caráter deliberativo, a fim de se discutirem as demandas estruturais da população.

Embora importantes no contexto histórico em que surgiram, estas medidas não possibilitaram um governo participativo, mas possibilitaram o investimento na descentralização municipal e contribuíram para fomentar as organizações populares que existiam.

No período entre 1993 e 1996, sob o governo Patrus Ananias de Souza, que dá início à implementação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte, as AR receberam a

função de desempenhar o importante papel de implementar o OP, assumindo o lugar institucional de relacionamento com as lideranças e organizações da sociedade civil no âmbito regional.

Analisando este período, SOMARRIBA (2000:306) chama a atenção para o investimento estrutural – ampliação e aquisição de equipamentos – nas sedes das AR. Este investimento pode ser visto como um indicador da valorização das AR enquanto estrutura organizacional da administração municipal. O que se torna mais evidente com a promulgação da Lei 6.352/93 que “dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte”. No texto legal, as AR ganham destaque como coordenadoras da política de desenvolvimento do município:

“(...) a Secretaria Municipal de Planejamento tem por finalidade planejar e coordenar, conjuntamente com as Administrações Regionais, a política de desenvolvimento do município, estabelecendo planos, programas e projetos nas áreas urbanísticas, econômico-social, orçamentária e de financiamentos” (BELO HORIZONTE, 1993).

Com a posse do prefeito Célio de Castro no ano de 1997 para o seu primeiro mandato, tem início um período de grandes dificuldades para o governo municipal. A vitória de Célio de Castro se deu graças a uma difícil e heterogênea composição de forças políticas advindas de vários partidos políticos portadores de diferentes ideologias e de variados projetos para a sociedade. Conforme analisa CAIXETA (2000: 111), “essa composição heterogênea traz significativos impactos para o OP e para as Administrações Regionais”.

CAIXETA (2000: 111) observa ainda que aos administradores indicados para as Administrações Regionais não fora exigido, como pré-requisito, formação gerencial que enfatizasse a participação popular como fora feito no governo anterior. Tal situação possibilitou a prática de administradores que, ainda que fazendo uso do discurso concernente à participação popular, não foram capazes de operacionalizá-la.

Nesse sentido, a fim de se fazer frente a esta situação, uma vez que a participação popular, especialmente através do OP, se caracterizava como opção de governo, um momento importante de manifestação da administração municipal de Belo Horizonte, no tocante à construção da democracia participativa, foi a realização do seminário de governo sobre “Mobilização Social, Participação Popular e Marketing Público”. Realizou-se em três etapas: novembro de 1997, quando aconteceram as reuniões em grupos e as plenárias temáticas; fevereiro de 1998, através da realização da reunião da comissão de relatores; em março de 1998 realizaram-se as reuniões em grupos e plenária final.

A conclusão do seminário, no que concerne ao tema mobilização social e participação popular, apontou alguns fatores facilitadores e debilidades da ação governamental em Belo Horizonte.

Quanto aos fatores facilitadores da ação de mobilização social, o seminário apontou os seguintes:

“1º) A participação popular e a mobilização social são diretrizes deste governo.

- 2º) A existência de canais institucionais de participação popular, possibilitando o acúmulo de experiências e de parcerias entre o poder público e a sociedade civil.
- 3º) A existência de um processo de democratização e socialização das informações.
- 4º) O papel descentralizador das Administrações Regionais na execução das políticas municipais.
- 5º) O conhecimento das possibilidades e limites institucionais para atender e/ou responder às demandas populares por parte dos agentes de governo.
- 6º) O interesse de parcela da população em participar, tendo alguns destes participantes superado o imediatismo das demandas pontuais” (BELO HORIZONTE, 1998).

Quanto às deficiências do poder público para garantir a mobilização social e a participação em Belo Horizonte, os agentes do governo municipal indicaram:

- “1º) Dificuldade de integração/unidade entre os diversos órgãos e fóruns do Governo Municipal na formulação de políticas e execução de ações.
- 2º Não-incorporação do conjunto dos servidores públicos como agentes de mobilização.
- 3º) Precariedade de infra-estrutura, insuficiência de recursos financeiros, deficiência de mecanismos gerenciais que possam ampliar a forma de participação do cidadão.
- 4º) Deficiência dos mecanismos de informação política que possam ampliar a participação do cidadão.
- 5º) Práticas individualistas arraigadas na cultura brasileira e reforçadas pela estrutura social vigente, em especial pelo neoliberalismo.
- 6º) Falta de estrutura adequada da PBH, enquanto máquina pública, para, no seu conjunto, exercer este novo papel do Estado sob o controle social. Alguns setores ainda não assimilaram a importância da participação popular, insistindo em práticas paternalistas.
- 7º) Integração insuficiente entre as esferas de poder público municipal e estadual.
- 8º) Ausência de estratégias que ampliem a participação popular para além das lideranças formais.
- 9º) Baixa credibilidade do poder público perante a sociedade” (BELO HORIZONTE, 1998).

Para que se pudesse avançar na construção da democracia participativa em Belo Horizonte, superando as deficiências apontadas, os participantes do seminário apontaram algumas ações a serem implementadas, entre outras: 1) utilização dos

veículos de informação, inclusive os alternativos, para divulgar as políticas e serviços da PBH; 2) ampliar a divulgação de informações da PBH nos equipamentos e fóruns da Prefeitura; 3) criar e capacitar equipes de mobilização social formadas de multiprofissionais; 4) buscar parcerias com universidade, entidades de pesquisa, ONG de modo a viabilizar o aprimoramento do modelo de participação popular; 5) investir na descentralização administrativa, buscando consolidar as AR como sub-prefeituras, equipando-as dos recursos financeiros necessários ao desempenho desse papel.

A retomada da ampliação da participação popular a partir do seminário anteriormente citado passou, necessariamente, pela retomada do Orçamento Participativo. Nesse sentido, o crescimento e a institucionalização da rede de participação popular – fóruns, comissões, conselhos de políticas sociais, conselhos regionais, conselho da cidade etc. - só se deram pela continuidade do OP que se tornou o elemento estimulador da participação popular, contribuindo para a consolidação de um modelo de gestão democrática e popular.

No início do segundo mandato do prefeito Célio de Castro, em dezembro de 2000, através da Lei n. 8.146 e do Decreto n. 10.445, ambos de 29 de dezembro de 2000, que dispõem sobre a estrutura organizacional da Administração Direta do Poder Executivo, as AR são elevadas a Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional, com *status* de sub-prefeituras. Seu papel institucional é descrito no Art. 66:

“As secretarias municipais da Coordenação de Gestão Regional têm por finalidade coordenar as atividades de implementação das políticas urbanas, ambientais e sociais na respectiva circunscrição, visando à eficiência na prestação de serviços, à melhoria da qualidade de vida da população e à garantia do controle social”(BELO HORIZONTE, 2000).

Na lógica da descentralização, a fim de se garantir o acesso do cidadão aos serviços públicos mais perto de sua residência, as Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional adquirem as competências de:

- I – coordenar a implementação dos planos relativos a saúde, educação, abastecimento alimentar, serviços sociais, cultura, esportes, controle urbano e ambiental, limpeza urbana, manutenção e obras definidas pelas secretarias municipais de coordenação, adequando-os às necessidades da respectiva circunscrição, ouvida a Secretaria Municipal da Coordenação competente;
- II – coordenar a execução das atividades de manutenção urbana;
- III – implantar, em colaboração com a Secretaria Municipal da Coordenação de Administração e Recursos Humanos, o sistema de gerenciamento do patrimônio da Administração Direta do Poder Executivo, inclusive das necrópoles, coordenando sua execução;
- IV – coordenar a execução das atividades de licenciamento e fiscalização urbana;
- V – coordenar o desenvolvimento de projetos e atividades abrangidos na competência dos órgãos relativos a saúde, educação, abastecimento alimentar, serviços sociais, cultura, esportes, controle urbano e ambiental, limpeza urbana, manutenção e obras;
- VI – coordenar a execução de suas atividades administrativas e financeiras, incluídos suprimentos e serviços gerais, nos termos de regulamento;
- VII – coordenar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos” (BELO HORIZONTE, 2000).

Para cumprirem suas competências legais, as Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional são compostas de uma estrutura organizacional constituída de duas outras secretarias regionais: Secretaria Municipal Regional de Serviços Urbanos e Secretaria Municipal Regional de Serviços Sociais.

Compete às Secretarias Municipais de Serviços Urbanos, no âmbito de sua respectiva regional,

“(...) implementar a política de desenvolvimento e estruturação urbana (...) em colaboração com a Secretaria Municipal da Coordenação de Política Urbana, visando melhorar a qualidade de vida urbana e garantir o bem-estar da população” (BELO HORIZONTE, 2000).

Compete à Secretaria Municipal de Serviços Sociais, no âmbito de sua respectiva regional,

“(...) implementar a política de desenvolvimento social (...) em colaboração com a Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social, visando melhorar a qualidade de vida e garantir o bem-estar da população” (BELO HORIZONTE, 2000).

Por sua vez, cada uma das secretarias regionais acima descritas se organiza através de Gerências Regionais.

Por fim, indo ao aspecto de maior importância para o presente estudo, ainda dentro da estrutura institucional das Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional, são constituídos os CRP – Conselho Consultivos Regionais de Participação Popular. Estes são propostos como “instrumento participativo da população nas ações governamentais regionalizadas” (BELO HORIZONTE, 2000). A razão de ser dos CRP's, enquanto Conselhos Consultivos, é de se constituírem em instância de manifestação das necessidades e desejos da população regional.

Antes, porém, de focar a constituição dos CRP, no próximo capítulo, faz-se necessária uma breve análise das experiências participativas que a antecederam, principalmente a que se refere ao Orçamento Participativo. Deste modo, torna-se

possível verificar o significado dos CRP's do ponto de vista do aprofundamento e/ou ampliação da participação popular no governo.

3.2 – Plano Diretor e Orçamento Participativo como descentralização e democratização das ações de governo na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte

A administração municipal de Belo Horizonte eleita para o período de 1993 a 1996, administração essa apoiada por uma coligação de partidos de esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores sob a liderança de Patrus Ananias, implantou uma gestão aberta à participação de diversos setores da sociedade no processo de definição e adoção de diretrizes que orientam a ação do poder público na cidade. Essa mudança foi traduzida na inovação de procedimentos, incorporando os diferentes setores da sociedade no processo decisório, sem a criação de novas estruturas burocráticas de governo.

Uma das iniciativas inovadoras da administração Patrus Ananias teve lugar com o Plano Diretor.

Algumas administrações anteriores já haviam tentado elaborar o Plano Diretor. A Frente BH-Popular resolveu retomá-lo e re-significá-lo, definindo-o não só como um plano de metas e um instrumento gerador de renda e emprego, mas como um plano definidor de rumos do processo de produção e apropriação da cidade que priorizava a gestão democrática. O Plano Diretor é proposto como um instrumento de gestão urbana, em

cuja concepção as atividades de análise, planejamento e regulamentação seriam tarefas permanentes, dotadas de flexibilidade e abertura à participação.

Por isso, o Plano Diretor não poderia ser uma definição apenas do governo. Através do “Fórum da Cidade”, convocaram-se os setores do governo e da sociedade civil para participar de sua definição. A mobilização da comunidade em relação ao processo de discussão do Plano foi significativa e teve como base a percepção de questões de interesse mais imediato, visando reivindicar mudanças pontuais. Isso foi possível uma vez que o Plano previa a participação popular nos comitês de decisão e acompanhamento de obras urbanísticas que afetam a comunidade, avaliação de impacto urbanístico das atividades da área conforme estabelecido na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, estímulo à criação de fóruns locais para as comunidades discutirem questões relativas às condições de sua localidade, tais como: habitação, meio ambiente, saúde, saneamento básico, adensamento demográfico e concentração de atividades não residenciais, além da constituição de um Conselho Consultivo composto por representantes da população local, do Governo Municipal e de técnicos.

Nesse sentido, o governo, definindo-se como de orientação popular, apresenta em sua plataforma a implantação de experiência de governança, tanto no sentido de ensaiar maior participação através de parcerias envolvendo os diversos segmentos da população, o setor privado e o setor público, quanto no sentido de reduzir taxas de desigualdades através de efetivas políticas sociais de cunho redistributivo.

Mas a experiência mais relevante foi, sem dúvida, o Orçamento Participativo.

Conforme o discurso oficial, a proposta de participação popular no orçamento municipal de Belo Horizonte buscava ser transparente nos seus propósitos e na sua execução, e não um simples canal para que o governo conseguisse apoio para as suas ações.

“Já no primeiro ano do Orçamento Participativo a Administração Municipal se comprometeu a:

- garantir o exercício da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas;
- garantir o redirecionamento do governo municipal para a inversão de prioridades, através do atendimento das necessidades sociais básicas e de procedimentos democráticos;
- valorizar e envolver, nas decisões públicas, as entidades organizadas de Belo Horizonte, como Associações de Moradores, Sindicatos, Grupos Culturais e de Jovens, Comissões e Conselhos Setoriais (Saúde, Educação, Meio Ambiente e outros);
- envolver o maior número de pessoas, de forma direta e indireta, na discussão das prioridades de investimentos para o município;
- democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da PBH, especialmente as relações entre receitas e despesas e os processos de elaboração de projetos e execução de obras”(BELO HORIZONTE, *site* PBH).

Sinteticamente, o Orçamento Participativo pode ser definido como

“uma estrutura e um processo de participação baseado em três princípios e em um conjunto de instituições que funcionam como mecanismos ou canais que asseguram a participação no processo decisório do governo municipal. Esses princípios são (1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseado na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros” (Souza Santos, 1998, p. 468).

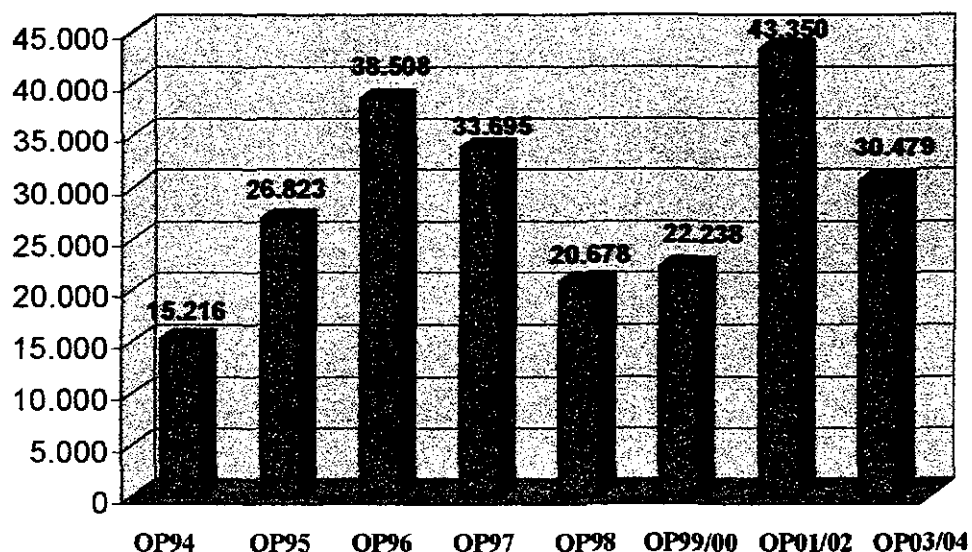
O Orçamento Participativo implantado em Belo Horizonte procurou combinar a participação da sociedade civil organizada, como as associações comunitárias e as

entidades representativas religiosas, culturais, etc., com a participação de pessoas que não estavam vinculadas a qualquer tipo de organização, incorporando desta maneira o significativo número de pessoas desvinculadas de movimentos organizados. Através desse formato, o Orçamento Participativo de Belo Horizonte manifesta de modo claro e inequivocamente, desde seu início, a preocupação em se ter um número crescente de participantes.

Isso pode ser verificado nas informações quanto ao número de participantes do OP. Em 1993, participaram do OP/BH 15.716 pessoas. Um ano depois, no OP/94, o número passou para 28.263 pessoas, significando um aumento de 80% de participação. O OP/95 trouxe novo recorde de participação, o número de participantes saltou para 52.900 pessoas. Por sua vez, o ano de 1996 trouxe uma queda significativa no número de participantes do OP/BH: 39.599 pessoas participaram. Em 1997, nova queda de 40,22%: participaram do OP apenas 24.089 pessoas. Esta tendência só foi revertida em 1998 (OP 1999 – 2000) quando 27.736 pessoas participaram, caracterizando um crescimento de 15,14% na participação. O OP 2001 – 2002 contou com a participação de 43.350 pessoas, o que equivale a um crescimento de 94,93%. Para o OP 2003/2004, há uma queda de 29,69% em relação ao OP 2001 – 2002, contando com a participação de 30.479 pessoas. Esta queda se deve ao fato de que a abertura do Orçamento Participativo 2003-2004 foi realizada simultaneamente ao encerramento da 2ª Conferência da Cidade, fazendo com que os participantes se dividissem entre as duas atividades. O gráfico I, abaixo, apresenta a evolução do número de participantes no OP-BH:

Gráfico 1.

PARTICIPAÇÃO POPULAR POR OP.



FONTE: Coordenadoria de Participação Popular de Belo Horizonte.

Desde o OP/94, o segundo realizado, o governo municipal começou a se preocupar com critérios que garantissem uma distribuição mais justa dos recursos públicos disponíveis para as regiões. Nesse sentido, buscou-se fazer um levantamento detalhado sobre a cidade a fim de introduzir novas diretrizes de planejamento que impossibilitassem que apenas algumas lideranças ou grupos detentores de maiores recursos materiais e/ou políticos conquistassem os recursos para suas demandas.

Quanto à sua estrutura, até o ano de 1998 (OP 1999 – 2000) o OP estava organizado em um calendário que se estendia de junho a setembro, abarcando uma série de atividades. Tinha início com as três rodadas de assembleias populares nas sub-regiões em cada uma

das nove regiões administrativas. O passo seguinte se dava através da realização das Caravanas de Prioridades, quando os delegados eleitos em cada região realizam uma excursão com o objetivo de verificarem, *in loco*, os problemas que haviam sido definidos como prioritários nas assembleias nas sub-regiões. Esse momento proporcionava aos delegados o conhecimento adequado das necessidades mais prementes da região, para que eles pudessem, na assembleia regional, elaborar a lista definitiva de prioridades da região. O terceiro passo era a realização do Fórum Regional quando é votada a lista de obras e serviços prioritários da região e se elegem os membros da COMFORÇA – Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo. O processo é concluído no Fórum Municipal quando se apresentava o conjunto de atividades definidas nos Fóruns Regionais. Era este um momento político de significativa importância na tomada de consciência do cidadão, quando este entrava em contato com a realidade de toda a cidade, ampliando os olhares para além de sua região.

Até 1997 os recursos para execução das obras do OP apresentaram significativo crescimento, praticamente dobraram em relação ao que havia sido planejado. Segundo Maria Auxiliadora Gomes, servidora da coordenação do OP de BH, “a estimativa de custo não era feita de forma precisa. Além disso, muitas obras encontraram obstáculo pela frente – como desapropriação de terrenos e de famílias, procedimentos que tiveram tramitação lenta e burocrática”. Por isso, em 1998 o Orçamento Participativo de Belo Horizonte começou a ser bienal. Esta mudança possibilitou à PBH uma melhor adequação operacional do OP, uma vez que sua capacidade operacional de administração do OP anual estava no limite. Outra mudança significativa foi a instituição do OP Cidade com o objetivo de enfrentar as limitações apresentadas pelo

chamado OP Regional e pelo OP Habitação, que se caracterizam pelo atendimento de demandas fragmentadas e localizadas.

A criação do OP Cidade significou a incorporação da cidade formal ao processo do Orçamento Participativo. Até 1998 apenas as vilas e favelas podiam participar do OP, votando e indicando as obras que lhes eram prioritárias. A partir da instituição do OP Cidade, os munícipes residentes nos bairros mais nobres têm a possibilidade de se organizar para a participação nas assembleias do OP. Embora a participação da classe média ainda seja muito incipiente, devido ao pouco interesse e capacidade de mobilização.

O OP Cidade, implantado em 1998,

“(…) mantendo as discussões sobre investimentos regionais e na habitação, pretende, conforme o secretário municipal adjunto de planejamento, ‘democratizar as decisões sobre investimentos que influenciam a vida da cidade como um todo, as obras estruturantes, assim como gastos sobre políticas sociais’. Ressalta que, priorizando-se ações da Prefeitura nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento social, cultura, esporte, turismo e eventos, assuntos da comunidade negra, abastecimento, desenvolvimento econômico, bem como ações de planejamento e intervenções urbanas, num processo em que ‘governo, servidores e sociedade discutem os problemas e as soluções para a cidade’, busca-se uma maior e necessária integração setorial e a melhoria de ações setoriais levadas a efeito pela administração municipal” (Caixeta, 2000: 95).

Giovanni Caixeta argumenta também que

“ao introduzir as áreas sociais e de políticas urbanas (habitação, transporte e meio ambiente) no OP, a partir do OP Cidade, busca-se ampliar a discussão sobre a peça orçamentária do município, envolvendo-se a sociedade civil, aperfeiçoando a estratégia do OP e ampliando-se a democratização do processo decisório na gestão pública municipal” (Caixeta, 2000: 101).

Deste modo, o OP Cidade se apresentou como uma abordagem de maior abrangência para o conjunto dos problemas tratados pelo OP Regional e pelo OP Habitação, dando um importante passo na direção da intersectorialidade.

Ao instituir canais de participação,

“envolvendo toda a municipalidade e privilegiando a população no processo de decisão, (o OP Cidade) tornou necessário, (...) ao mesmo tempo, manter e aprofundar uma estrutura administrativa descentralizada. Aproveitou-se, então, como se fizera no OP em 1993, a estrutura já existente que dividia a cidade em nove Administrações Regionais” (Caixeta, 2000: 101).

Em seu décimo ano, na versão 2003 – 2004, o Orçamento Participativo contou com um montante de recursos da ordem de R\$ 91,4 milhões, *significando um acréscimo de 4,46% relativamente ao OP 2001 – 2002.*

Quanto à metodologia, o OP 2003 – 2004 traz algumas alterações em relação ao OP 2001 – 2002. Até o OP 1999 – 2000, a distribuição dos recursos se dava regionalmente dividindo-se a população regional pela respectiva renda média ajustada. A partir do OP 2001 – 2002 foi adotado como parâmetro de distribuição dos recursos o IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana. Com este instrumento buscou promover a adequação do processo à realidade urbana verificada através dos indicadores.

No OP 2003 – 2004, o IQVU continua a ser utilizado como instrumento de verificação para as definições de distribuição de recursos. Nesse sentido, foi realizada uma atualização do IQVU com os dados do censo de 2000.

Assim, a definição para a liberação de recursos por região segue o critério de “distribuição de recursos diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU” (BELO HORIZONTE, 2003). Ou seja, a região que deverá receber mais recursos será aquela que contar com a maior população e com menores índices de IQVU. As áreas prioritárias para a inclusão social deverão ser privilegiadas no momento das definições das obras do OP.

Uma conclusão a que se chega ao verificar os resultados do OP 2003-2004 é que o processo do Orçamento Participativo se encontra centrado nos problemas de infraestrutura urbana vividos pela população das periferias e das vilas e favelas, o que mostra a distância ainda existente no tocante às garantias das mínimas condições de vida para a população residente nessas áreas periféricas da cidade. Conforme pode ser verificado na tabela abaixo, o maior número de obras aprovadas pelo Orçamento Participativo no período compreendido entre 1994 a 2002, se referem à conquista das condições básicas: infra-estrutura; Passarelas; Urbanização de Vilas; Educação e Saúde.

Tabela 1 – Resumo das obras concluídas e em andamento do Orçamento Participativo

– Belo Horizonte – 1994 – 2002.

ESPECIFICAÇÃO	TOTAIS		
	Concluídas	Andam.	Soma
Cultura	1	2	3
Educação	59	22	81
Esporte e Lazer	11	14	25
Infra-estrutura	305	89	394
Outros	41	9	50
Passarelas	4	4	8
Projeto	7	21	28
Regularização fundiária	2	0	2
Saúde	61	13	74
Social	19	15	34
Urbanização de Vilas	87	66	153
Totais Parciais	597	255	852
NÚMERO TOTAL DE OBRAS	852		

Fonte PBH-SMPL Orçamento Participativo 2001.

“Em Belo Horizonte foram aprovadas 852 obras nos OP’s de 94 a 2001-2002. Destas, 597 se encontram concluídas e 255 em andamento. As obras concluídas se concentram nas áreas de infra-estrutura, urbanização de vilas, educação e saúde”(BELO HORIZONTE, 2001; 20).

Tal situação pode ser verificada também ao analisarmos os recursos destinados às prioridades estabelecidas pelos OP’s no período entre 1994 e 2001-2002. A tabela a seguir sintetiza o destino dos recursos por setor.

Tabela 2 - Distribuição de Recursos do OP Regional de Belo Horizonte por setor

1994 a 2002.

Ano	Valores em Milhões. Verba empregada	Valores percentuais por setores					
		Infra-estrutura saneamento e urbanização	Educação	Saúde	Habitação	Outros	Total
1994	R\$ 26,96	70	11	10	4	5	100
995	R\$ 33,18	71	5	10	7	7	100
1996	R\$ 43,30	77	9	8	-	6	100
1997	R\$ 35,92	76	3	11	-	10	100
1998	R\$ 15,01	64,7	8,8	11,8	-	14,7	100
99/00	R\$ 50,46	75,8	12,2	8,7	-	3,3	100
01/02	R\$ 71,5	-	-	-	-	-	100

Fonte: PBH – Coordenadoria de Participação Popular.

Os dados apontam claramente para a centralidade das questões associadas à infraestrutura urbana e saneamento (tratamento de fundos de vale, drenagem, abertura de vias e pavimentação), além de “urbanização”, que neste contexto refere-se principalmente a obras de infraestrutura em vilas e favelas de Belo Horizonte. Não há dúvidas quanto à premência sentida pela população frente às características da nossa urbanização incompleta. E, de fato, o processo do OP constitui uma oportunidade real de trazer para a apreciação da coletividade, diferentes portes de obras. Em termos de quantidade de demandas, 335 de um total de 531 demandas atendidas pelo OP neste período referem-se a infraestrutura. Atualmente, virtualmente em todos os bairros e regiões de Belo Horizonte, há intervenções fruto de decisões do OP. Esta é certamente uma conquista.

Apesar desta abrangência espacial, as áreas de vilas e favelas concentram uma parcela significativa das obras e recursos do OP, já que concentram também significativa parcela de carências sociais, urbanísticas e ambientais. Assim, 25,53% do total de recursos e 28,78% do total de empreendimentos aprovados nos OP's desde seu início até 99/00, localizam-se em vilas e favelas. A título de comparação vale ressaltar que a Contagem Populacional de 1996 identificou que as vilas e favelas abrigavam 16,3% dos domicílios do município. Nesse sentido, o Orçamento Participativo se constitui em importante instrumento de governo para a garantia de direitos básicos, historicamente negados, a uma grande maioria da população.

Devemos ainda considerar que o OP se constituiu, ao longo desses dez anos, em Belo Horizonte, em uma verdadeira “escola cidadã”. Onde, através da gestão partilhada dos recursos públicos, entre estado e sociedade civil, possibilitaram-se, entre outros valores políticos: 1) a vivência da democracia direta; 2) o controle cidadão sobre os governantes locais; 3) a garantia do atendimento das prioridades definidas pelas comunidades, o que contribuiu para a superação de práticas clientelistas, como as que envolviam ações espúrias e inescrupulosas por parte de determinados agentes políticos e líderes comunitários; 4) a instauração de uma nova cultura política que aumenta a auto-estima do cidadão, “tornando-o ator do processo político e social da gestão pública” (Benevides: 2003: 109).

CAPÍTULO 4

A reforma administrativa da PBH de dezembro de 2000 e o nascimento dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular

4.1 – A Reforma Administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte

Ao ser reeleito para o segundo mandato, no segundo turno das eleições municipais do ano 2000, o prefeito Célio de Castro anunciou uma ampla reforma administrativa que não havia sido anunciada nem discutida no decorrer da campanha eleitoral.

Confirmada a vitória no segundo turno das eleições, um projeto de lei foi encaminhado à Câmara Municipal em outubro de 2000. Esse projeto criava 206 cargos e aumentava o salário do primeiro escalão de governo, a um custo de R\$ 338.000,00 por mês.

Assim que o projeto chegou à Câmara Municipal iniciou-se um grande debate entre representantes do governo, dos servidores públicos municipais e da Câmara Municipal que resultou em 86 emendas. Em função do debate, temendo que o projeto fosse descaracterizado, o governo municipal, ainda em outubro, retira o projeto de lei da Câmara a fim de rediscuti-lo.

Em 21 de dezembro foi encaminhado à Câmara Municipal o novo texto do projeto de lei da reforma administrativa. Dessa vez, prevendo a criação de 140 cargos a um custo de

R\$ 255 mil para a folha de pagamento do município. Retirou-se a proposta inicial de reajuste salarial do primeiro escalão de governo e foram instituídas regras de compensação para os servidores que se encontravam prestes a conseguir o apostilamento – vantagem a que o servidor fazia *jus* após quatro anos de serviços prestados em cargos comissionados, quando incorpora os vencimentos do cargo – mecanismo que o projeto de reforma administrativa propunha extinguir.

Em audiência Pública com o funcionalismo municipal, surgiram propostas de algumas emendas ao projeto, entre elas: 1) Criação de um comitê de acompanhamento da implementação da reforma; 2) Fixação do dia 30 de junho de 2001 como limite para o envio à Câmara dos planos de carreira dos setores que ainda não dispõem desse instrumento; 3) Supressão dos artigos referentes ao nível de escolaridade para ocupação de cargos de chefia, para melhor discussão, uma vez que o texto da reforma exigia nível superior; 4) Destinação das chefias de serviço, de seção e de setor a servidores efetivos do município; 5) Preservação da especialidade funcional do servidor na realocação gerada pela reforma; 6) Estabelecimento de regras de transição para o fim do apostilamento.

Apesar das inúmeras críticas advindas dos vereadores e de parcelas dos partidos da base de sustentação do governo, após várias discussões realizadas com vereadores e setores do funcionalismo municipal, contando com o peso político de quem acabara de ser reeleito, o prefeito Célio de Castro encaminha o projeto de lei à câmara municipal em 15 de dezembro de 2000.

No dia 21 de dezembro de 2000, após curto espaço de tempo para debates e discussões desta que já era considerada a reforma mais profunda pela qual passaria a estrutura de governo municipal, a Câmara Municipal aprovou a reforma administrativa sem a inclusão das propostas retiradas da audiência pública com o funcionalismo, o que provocou sério conflito entre os vereadores da base aliada.

A fim de se garantir o princípio de coordenação do planejamento e a descentralização da ação e da operacionalização das ações da PBH, foram constituídas cinco Secretarias de Coordenação – Governo, Planejamento e Coordenação Geral, Administração e Recursos Humanos, Coordenação de Finanças, Coordenação de Política Urbana e Ambiental, Coordenação de Política Social. Essas cinco Secretarias de Coordenação incorporaram as 14 secretarias que faziam parte da estrutura de governo anterior à reforma. Foram criadas ainda nove Secretarias de Coordenação de Gestão Regional.

Com as mudanças na estrutura do primeiro escalão do governo, há uma concentração significativa de poder nas cinco secretarias de coordenação que absorveram as 14 secretarias municipais da estrutura anterior de governo.

Tal concentração é justificada pelo Secretário de Planejamento e Coordenação com o argumento de que as secretarias de coordenação reúnem setores que precisam interagir para a prestação de um melhor serviço à população. Segundo o secretário, esse nível de governo tem a função de discutir as políticas públicas, planejar os programas de governo que serão executados pelas secretarias regionais, promover a interação entre os setores e buscar o consenso entre as diferenças.

Por sua vez, as Secretarias de Coordenação e Gestão Regionais passam a ter *status* de “Sub-Prefeituras”, passando a contar com recursos orçamentários próprios e autonomia administrativa para poderem atender as demandas e necessidades da população regional. A idéia que se faz presente no texto legal é a de que o cidadão deve ser atendido na “ponta”, próximo à sua residência.

Como sub-prefeituras as Secretarias Regionais passam a incorporar os diversos órgãos operacionais que atuam na área territorial de abrangência das regionais tais como: saúde; educação; abastecimento urbano; limpeza urbana; centros de apoio comunitário; conservação de parques e jardins; operação de programas que envolvem mais de um setor, como por exemplo, o programa bolsa escola. Das Secretarias Regionais partem as ordens de serviços para a execução de obras viárias e de engenharia de trânsito.

Dos serviços que o cidadão encontra disponíveis na Secretaria Regional podemos exemplificar: “baixa de construção”, “habite-se”, licenciamento de atividades urbanas e de obras públicas.

Para isso, a Secretaria Regional passou a contar com uma estrutura organizacional antes pertencente a algumas das 14 Secretarias Municipais de governo. Foram transferidos para a Secretaria Regional os departamentos de Controle Ambiental e de Parques e Jardins da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, o serviço de fiscalização e Vigilância Sanitária da Secretaria Municipal de saúde.

Há que se ter claro que este conjunto de iniciativas que vêm ocorrendo em Belo Horizonte é, em alguma medida, desdobramento de uma tendência mais ampla manifesta no País, nas últimas décadas. No nível nacional, passados os anos de autoritarismo militar brasileiro, com a emergência do movimento municipalista, surgiram também as pressões por reforma tributária e fiscal e por maior autonomia para os municípios, pressões estas que incentivaram o debate e a exigência de processos de descentralização tributária, financeira e decisória.

De fato, em grandes municípios como é o caso de Belo Horizonte, a descentralização intramunicipal tem sido considerada indispensável para a implementação de um modelo de gestão urbana democrático, eficiente e eficaz. E, embora, como observado anteriormente, a descentralização não assegure, por si só, práticas democráticas, ela pode contribuir para a construção de processos decisórios democráticos, por exemplo, democratizando as informações, possibilitando a prática eficiente dos conselhos participativos, inclusive os numerosos conselhos de políticas setoriais, o que daria maior transparência e eficácia aos processos de gestão e de decisão.

Entretanto, se por democrático entende-se primariamente um conjunto de princípios e regras procedimentais para a formação de decisões coletivas, em que estejam previstas e facilitadas a participação mais ampla possível dos interessados e a necessária transparência das informações, esse objetivo foi prejudicado pela ação do poder executivo municipal quando não possibilitou o tempo necessário ao debate da Reforma Administrativa tanto no Legislativo quanto entre servidores e sociedade civil organizada.

Aqui, parece interessante refletir sobre o conceito **governança**, conforme proposição de Somarriba, (2001:527) o qual “... se coloca como uma referência analítica importante para a apreensão dos diferentes aspectos de uma gestão urbana efetivamente democrática e eficiente”. Ao analisar diversas formas de gestão que surgem com a reabertura democrática, pode-se perceber a busca de alargamento dos horizontes para os mais diversos “atores participantes”, possibilitando o surgimento de “modalidades alternativas de intervenção pública, ampliando-se significativamente a relevância da dimensão política” (Somarriba, 2001: 527).

4.2 – Constituição e Implementação dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular

Como mencionado anteriormente, atendendo ao princípio da Reforma Administrativa de fortalecimento da instância regional com vistas à garantia da descentralização e da ampliação da participação popular, a Lei nº 8.146, de 29 de dezembro de 2000, cria os Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular – CRP, que deverão funcionar junto às nove Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional.

“Ficam criados, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo, 9 (nove) Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular, como instrumento participativo da população nas ações governamentais regionalizadas.
Parágrafo único - Funcionará um Conselho Consultivo Regional de Participação Popular na circunscrição de cada Secretaria Municipal da Coordenação de Gestão Regional” (BELO HORIZONTE, 2000).

O texto legal, ao definir as competências dos conselhos consultivos regionais de participação popular No âmbito de sua respectiva circunscrição evidencia a preocupação com a participação dos usuários na formulação de políticas públicas, assim como a constituição de mais um canal a ser ocupado pelo cidadão que poderá utilizá-lo como mecanismo de *accountability*⁶ democrática.

“Compete aos conselhos consultivos regionais de Participação Popular, no âmbito da respectiva circunscrição:
I - acompanhar e fiscalizar as ações regionais do Poder Público;
II - participar da elaboração das políticas de ação do Poder Público para a respectiva circunscrição;
III - acompanhar e fiscalizar a aplicação de recursos públicos para a circunscrição;
IV - acompanhar e manifestar-se sobre a elaboração e execução de planos, programas e projetos;
V - acompanhar o plano de intervenção para o setor de cultura, em especial nas ações referentes ao adolescente e ao idoso;
VI - participar do plano de ação das políticas intersetoriais, sociais, urbanas e de direitos humanos e cidadania;
VII - relacionar carências e reivindicações regionais nas áreas, entre outras, de saúde, educação, habitação, transporte, saneamento, meio ambiente, urbanização, cultura, esporte e relativas à criança, ao adolescente e ao idoso;
VIII - coordenar a implementação das ações dos conselhos setoriais, garantindo sua integração”(BELO HORIZONTE, 2000).

Ao definir a composição do Conselho Consultivo Regional de Participação Popular, a Lei n. 8.146/00 estabelece que ele será composto por representantes do poder público e da população. Determina o número de representantes da Câmara Municipal, em cada um dos nove conselhos e deixa a cargo de um decreto, a ser publicado, a definição da composição dos demais conselheiros.

“Cada Conselho será composto por representantes do Poder Público e da população.

⁶ No sentido de o cidadão ser o fiscalizador das ações do Estado, conforme proposto por O'Donnel, G. (1993).

§ 1º - Cada Conselho terá sua composição definida em decreto, observados os parágrafos seguintes.
§ 2º - O Poder Executivo e a Câmara Municipal terão, cada um, 4 (quatro) representantes em cada conselho.
§ 3º - Os representantes da Câmara Municipal serão, preferencialmente, os vereadores mais votados na circunscrição”(BELO HORIZONTE, 2000).

Por fim, o texto legal determina: o fórum para a aprovação do regimento de funcionamento dos conselhos; a presidência de cada conselho pelo Secretário Municipal da Coordenação de Gestão Regional; a criação de uma Secretaria Executiva para cada conselho; a participação do conselheiro como de interesse público; a criação, por parte do poder público, de uma comissão especial para coordenar a primeira eleição dos conselhos populares.

“Art. 76 - O regulamento de cada Conselho deverá ser aprovado pelo plenário respectivo.
Art. 77 - Cada Conselho será presidido pelo Secretário Municipal da Coordenação de Gestão Regional da respectiva circunscrição.
Art. 78 - Cada Conselho terá uma Secretaria Executiva, competente para dar suporte a seus trabalhos e decisões.
Art. 79 - A participação como Conselheiro será de relevante interesse público, vedada a remuneração.
Art. 80 - O Poder Executivo designará uma comissão especial para coordenar a primeira eleição dos conselheiros populares de cada Conselho” (BELO HORIZONTE, 2000).

Para atender à determinação da Lei n. 8.146/00, no dia 06 de junho de 2001 o prefeito Célio de Castro homologa o Decreto n. 10.685 que “dispõe sobre o Regimento Geral dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular – CRP’s”.

Ao definir os CRP, o Art. 2º estabelece o caráter de colegiados consultivos dos mesmos:

“Os CRP’s são órgãos colegiados consultivos, paritários entre o Poder Público e sociedade civil, de caráter permanente e vinculados às Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regional” (BELO HORIZONTE, 2001).

Ao tratar das competências dos CRP’s, o Decreto apresenta a intenção de que estes possam contribuir com a melhoria das ações governamentais no tocante ao atendimento dos assuntos que envolvam os interesses dos munícipes:

“Art. 3º – Os CRP’s, no exercício de suas atribuições, contribuirão para que a Administração Pública melhore a qualidade do atendimento em todos os assuntos que envolvam a vida do cidadão de Belo Horizonte, inclusive no que diz respeito à discussão, fiscalização, acompanhamento, apoio e sugestão de ações da Prefeitura em cada região da cidade” (BELO HORIZONTE, 2001).

Nesse sentido, os conselheiros se constituiriam como consultores e fiscais do Poder Público, tomando para si a responsabilidade de garantir a transparência da gestão municipal; possibilitar a discussão dos problemas a serem enfrentados, garantindo a participação da sociedade civil. Por sua vez, os CRP’s seriam fóruns privilegiados de encontro e de articulação política dos conselhos setoriais, se apresentando como mecanismos de garantia da integração dos diversos conselhos a fim de poderem “relacionar carências e reivindicações” provenientes das diversas áreas representadas pelos respectivos conselhos setoriais. Essas demandas de competências são pormenorizadas no Art. 4º do Decreto:

“Compete aos CRP’s:

I – acompanhar e fiscalizar as ações regionais do Poder Público;

II – relacionar carências e reivindicações regionais nas áreas, entre outras, de saúde, educação, habitação, transporte, saneamento, meio ambiente, urbanização, cultura, esporte e assistência social;

III – participar da elaboração das políticas de ação do Poder Público para a respectiva circunscrição;

IV – acompanhar e manifestar-se sobre a elaboração de planos, programas e projetos nos âmbitos urbano e social;

V – coordenar a implementação das ações dos conselhos setoriais, garantindo sua integração;

VI – elaborar pauta das matérias a serem encaminhadas para decisão do plenário” (BELO HORIZONTE, 2001).

O Capítulo III do Regimento Geral dos CRP define a composição dos mesmos e o período de duração do mandato: 1) 16 membros – 08 representantes do poder público (04 do Poder executivo e 04 do Poder Legislativo) e 08 representantes da sociedade civil; 2) o mandato será de 01 (um) ano.

Para que os CRP’s possam desempenhar todas as suas competências, o Regimento previu que os mesmos fossem dotados de uma estrutura organizacional que possibilitasse o pleno exercício de suas funções:

“Art. 6º – São órgãos dos CRP’s:

I – Plenário Popular;

II – Secretaria Executiva

Seção I

Do Plenário Popular

Art. 7º – O Plenário Popular é órgão consultivo do CRP e será composto por representante de todo e qualquer órgão ou entidade representativa da sociedade civil, legalmente constituída ou que, independente de constituição formal, seja notoriamente reconhecida pela comunidade local, mediante referendo do Secretário Municipal da Coordenação de Gestão Regional, por sua atuação em favor de interesses coletivos ou difusos da respectiva região.

Parágrafo único – A presidência do Plenário será exercida pelo Secretário Municipal da Coordenação Regional, a quem caberá, além do voto pessoal, o voto de qualidade” (BELO HORIZONTE, 2001).

“Seção II

Da Secretaria Executiva

Art. 9º – Compete à Secretaria Executiva dar suporte administrativo aos trabalhos do Plenário e do CRP, sendo *integrada por servidores designados pelo Secretário Municipal da Coordenação Regional*.

Parágrafo único – A Secretaria Executiva deverá, num prazo máximo de 7 (sete) dias úteis, tornar pública as definições e encaminhamentos do CRP” (BELO HORIZONTE, 2001).

O texto do Regimento Geral dos CRP's trata ainda: no capítulo V, da eleição dos membros da sociedade civil, reafirmando que a eleição seria realizada no Plenário Popular, que deveria se realizar em cada UP; no capítulo VI, que trata das reuniões dos CRP's, determina que as reuniões ordinárias seriam mensais e, havendo necessidade, o presidente ou a maioria dos seus integrantes convocaria reunião extraordinária; versa ainda sobre a situação da atuação dos conselheiros no tocante ao direito a voz e ao voto, às faltas dos conselheiros às reuniões, às definições e funcionamento das reuniões do Plenário Popular .

4.2.1 – Implementação dos CRP's

A implantação dos CRP's foi coordenada pela Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral e pelas 9 (nove) Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regionais.

O papel da Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral foi o de coordenador e motivador do processo na cidade. Um conjunto de atividades de mobilização foi realizado no lançamento dos CRP's. O *marketing* de lançamento utilizou: 80 (oitenta) *out doors*; carro de som nas 09 regionais no período de 03 (três)

semanas; faixas afixadas nas ruas, avenidas e praças; veiculação de *sport* nas rádios; veiculação de anúncios nos jornais; elaboração da cartilha “Conselho Regional Popular: a Prefeitura perto de você”.

Das ações mais significativas realizadas pela Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação, nesse primeiro momento, podemos destacar: 1) reunião do governo na qual foi realizada a apresentação da proposta do CRP; 2) elaboração e encaminhamento da proposta de regimento; 3) elaboração de relatórios de avaliação da implantação; 4) reuniões semanais com as Secretarias Municipais da Coordenação de Gestão Regionais - SCOMGER's para avaliação e encaminhamentos da mobilização; 5) articulação com as secretarias temáticas – educação, cultura, limpeza urbana, abastecimento, meio ambiente, habitação, assistência social, esporte, Secretaria municipal da Coordenação de Política Urbana e Ambiental - SCOMURBE – para a realização de mobilizações mais dirigidas aos setores específicos; 6) envio de 32.000 correspondências aos cidadãos cadastrados nos serviços de atendimento ao cidadão – SAC – das 9 (nove) regionais, ação esta coordenada pela Secretaria Municipal de Modernização Administrativa e de Informação; 7) envio de mala direta para igrejas, sindicatos e núcleos de habitação; 8) articulação com o Conselho da Cidade; 9) acompanhamento das peças publicitárias; 10) distribuição de material gráfico; 11) entrevistas à imprensa.

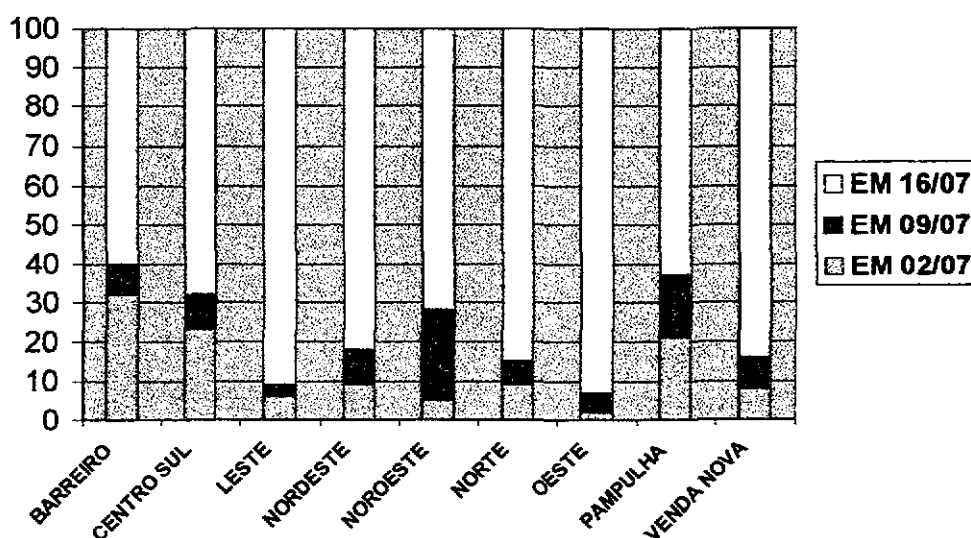
As SCOMGER's tiveram também papel fundamental no tocante à mobilização em suas respectivas circunscrições. Foram realizadas diversas ações, entre as quais: 1) distribuição de panfletos, cartazes e cartinhas; 2) envio de correspondência a lideranças

comunitárias; 3) afixação de faixas em vias públicas; 4) reuniões com os diversos segmentos organizados, etc.

O número de entidades cadastradas ao final da campanha de mobilização para a constituição dos CRP demonstra que as ações de mobilização que foram realizadas se mostraram eficientes. O gráfico abaixo apresenta a evolução do credenciamento das entidades para a Plenária Popular que elegeria os primeiros conselheiros representantes da sociedade civil realizado no mês de julho de 2001:

Gráfico 2

EVOLUÇÃO DOS CREDENCIAMENTOS DAS ENTIDADES PARA O CRP



FONTE: Coordenadoria de Participação Popular da PBH.

Analisando o período do credenciamento em três momentos: até 02/07/01; de 03/07/01 a 09/07/01 e de 10/07/01 a 16/07/01, verifica-se que do total de entidades cadastradas em cada regional no primeiro momento, a Regional Barreiro foi a que apresentou o maior número de entidades credenciadas, sendo responsável por 32% do

credenciamento realizado pelas SCOMGER. Em seguida, a Regional Centro Sul credenciou 23% das entidades; Regional Pampulha, 21%; Regional Nordeste, 9%; Regional Norte, 9%; Regional Venda Nova, 8%; Regional Leste, 6%; Regional Noroeste, 5%; Regional Oeste, 2%.

No segundo momento de credenciamento, a Regional Noroeste foi a que apresentou o maior número de credenciamento de entidades, tendo um crescimento de 23% de entidades credenciadas; seguida pela Regional Pampulha cujo crescimento foi de 16%; Regional Nordeste de 9%; Regional Centro Sul de 9%; Regional Barreiro de 9%; Regional Norte de 6%; Regional Oeste de 5%; Regional Leste de 3%. Embora a Regional Barreiro manteve-se como a que credenciou o maior número de entidades até o final da segunda fase de credenciamento, foi a Regional Leste a responsável pelo maior número de entidades que se credenciaram para a primeira plenária do CRP.

O número de entidades inscritas ao final do período de credenciamento demonstra que houve uma diferença significativa entre o número de entidades cadastradas em cada regional.

Conforme definição do Regimento Geral dos CRP's, poderiam se credenciar para a primeira Plenária Popular os representantes de entidades legalmente constituídas e lideranças de outros movimentos da região que fossem reconhecidos socialmente mesmo que não apresentassem constituição legal.

Essa definição trazia em seu bojo a intenção de buscar “envolver toda a comunidade, desde as associações de moradores e entidades de classe até grupos de jovens, de terceira idade, culturais, movimentos de creches etc.” (BELO HORIZONTE, 2001; 03). Foram credenciadas 1.808 entidades, entre organizações comunitárias, culturais, esportivas, educacionais, de 3ª idade, sindicais e religiosas.

Quanto à natureza das entidades credenciadas, o maior número de credenciamentos foi de associações comunitárias, totalizando 465 entidades; em segundo, 257 entidades religiosas se credenciaram; seguidas por: 165 entidades culturais; 124 esportivas; 110 educacionais; 52 de 3ª Idade; 24 sindicais; as demais, classificadas como outras, totalizaram 611⁷ entidades credenciadas.

Terminado o credenciamento das entidades, em agosto de 2002, teve início a realização das cinco primeiras plenárias populares do CRP em cada uma das nove regionais. Estas plenárias tiveram como objetivo, entre outros, discutir políticas públicas, implantar os CRP's, eleger os conselheiros do CRP, organizar a 2ª Conferência da Cidade etc.

Na primeira plenária discutiu-se o CRP e sua constituição, e foram eleitos os conselheiros.

A segunda plenária foi realizada com o objetivo de avaliar o serviço público a partir da apresentação dos resultados da análise de um questionário que fora enviado, pelo correio, a cada conselheiro. Esta segunda plenária serviu ainda como momento

⁷ O que equivale a 1/3 das entidades cadastradas. Não foram encontrados registros da natureza dessas entidades junto à Coordenadoria de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

importante para informar sobre os programas da PBH. Nesse sentido, foi apresentado pelo secretário de planejamento o PPAG – Plano Plurianual de Governo -, a lei orçamentária e o programa de saneamento DENURBS.

Na terceira plenária, ainda em 2002, foi realizada a Conferência da Cidade no âmbito regional. Foram discutidas as políticas urbana e social – caminhos e diretrizes. Foi esse o início da preparação da Conferência de Política Urbana que passa a se realizar de dois em dois anos.

A quarta plenária do CRP teve como centro da discussão a política social. Teve ainda a intenção de ser o início do processo de preparação para a Conferência de Política Social. A terceira e a quarta plenárias elegeram delegados dos CRP's para participarem das duas conferências: a Conferência de Política Urbana e a Conferência de Política Social. Estas duas conferências definiram diretrizes para a cidade em suas respectivas áreas. Os conselheiros do CRP, enquanto delegados de suas regionais, priorizaram ações e essas ações foram encaminhadas para a Conferência da Cidade. Como se vê, os delegados dos CRP's participaram como delegados da cidade.

Por sua vez, a Conferência da Cidade, além de definir uma agenda de ações, a ser discutida pelos eleitos, garante a participação dos conselheiros dos CRP's no Conselho da Cidade no qual se fazem presentes também os representantes de conselhos temáticos, das CONFORÇAS, Universidades e de órgãos públicos como: Copasa, Cemig, Crea, IAB. Constituindo assim uma rede de participação popular que possibilita a todos os participantes uma análise conjuntural ampla de todos os problemas da cidade.

Considerando que cada uma das 1808 entidades credenciadas enviou 04 (quatro) representantes para as plenárias regionais, uma média de 7.232 pessoas participaram das plenárias dos CRP's nas 09 (nove) regionais da cidade.

A resposta positiva por parte da sociedade civil no tocante à participação no processo de eleição para o CRP encontra sua motivação, entre outras, nas seguintes situações:

1 – por ser um novo espaço de atuação política, lugar esse onde o poder público passa a reconhecer a legitimidade da liderança de pessoas participantes de determinados grupos ou movimentos informais, o CRP poderia possibilitar o surgimento de novas lideranças no contexto político regional e da cidade;

2 – a expectativa criada durante a campanha de mobilização de que o CRP seria um conselho presidido diretamente pelo Secretário Municipal de Coordenação e Gestão Regional, que detém o poder de decisão sobre a ação do poder público na circunscrição regional, bem como a proposta de um encontro periódico com o Prefeito Municipal, possibilitando o contato direto com os centros de poder decisório, o que garantiria eco às reivindicações desses representantes;

3 - a existência de grande demanda nas áreas de saneamento básico, saúde, educação e transporte, o que em parte justifica a disposição dos representantes das comunidades em participar dos diversos canais que lhes possibilitam a ampliação de suas reivindicações;

Por estas e outras motivações, houve uma acirrada disputa entre os candidatos ao CRP, tanto dos candidatos entre si como entre as entidades das quais eram representantes.

Da parte das lideranças históricas ou dos que iniciavam a disputa pelo novo espaço de participação criado pelo CRP, a expectativa inicial foi a de buscar compreender as razões pelas quais a prefeitura estava criando mais um conselho. Esta expectativa ganha mais relevância uma vez que o processo de mobilização é realizado no momento em que a PBH enfrenta sua maior dificuldade na implementação da reforma administrativa, quando os choques de competência entre as instâncias de governo paralisam a administração municipal, impondo uma marcha mais lenta aos canais de participação como os conselhos setoriais e o OP.

Associa-se a esse cenário, por si só nebuloso, a inesperada doença do recém reeleito prefeito Célio de Castro.

A fim de garantir lugar no CRP, diversas lideranças comunitárias, se aproveitando do dispositivo legal que permitia o credenciamento de entidades informais, apresentando apenas uma lista de assinaturas de pessoas que as indicavam, entenderam que o CRP funcionaria como o lugar onde seria possível estar em evidência no cenário político municipal e solicitam credenciamento de entidades que nunca existiram.

Passado o primeiro momento de corrida pelo credenciamento e pela disputa eleitoral, tem início o processo de tomada de conhecimento da realidade das políticas urbana e social de cada regional. Durante a segunda plenária, após a apresentação dos resultados da apuração do questionário respondido pelas entidades credenciadas, foram apontados os principais problemas de cada regional e definidas as prioridades a serem discutidas e encaminhadas à Conferência da Cidade.

Esse momento do processo foi de fundamental importância para que os participantes das plenárias compreendessem o ritual da participação nesse novo espaço. É o momento em que a plenária do CRP passa a fazer sentido como lugar de formação cidadã.

A cada plenária se abre novo período de credenciamento para entidades ainda não credenciadas, garantindo a mobilização popular de forma permanente e possibilitando a participação constante de uma média de 1000 lideranças no conjunto das plenárias regionais.

Nesse sentido, inicialmente o CRP possibilita a ampliação da participação popular quando cumpre o papel de motivador da participação de novas lideranças. Afinal, estas lideranças não teriam motivação para participar de outras instâncias como os conselhos setoriais ou o OP por não terem condições de competir com as lideranças mais antigas, que têm maior capacidade para mobilizar pessoas a fim de garantirem seus interesses.

Junto ao Conselho da Cidade, inicialmente, o CRP cumpriu o papel de discutir políticas públicas além de possibilitar ao cidadão a participação em sua base territorial quando das plenárias regionais.

No entanto, a ampliação da participação não teve maior continuidade, uma vez que, os CRP's não adquiriram dinamismo, tendo funcionado por curto espaço de tempo, como será visto a seguir.

4.3 – O Conselho Consultivo Regional de Participação Popular Barreiro

4.3.1 – Constituição e funcionamento

Entre os 9 (nove) CRP's que foram criados pela reforma administrativa da PBH, escolhemos o CRP da Regional Barreiro como objeto de estudo uma vez que esta região apresenta, historicamente, índices significativos de mobilização e participação popular.

A mobilização popular para o credenciamento das entidades da sociedade civil que foi realizada pela Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral e pela Secretaria Municipal de Coordenação e Gestão Regional Barreiro garantiu, como se viu, o credenciamento de 246 entidades, distribuídas conforme quadro abaixo:

QUADRO 5

ENTIDADES CADASTRADAS NO CRP – BARREIRO.

UP	Associações Comunitárias	Culturais	Esportivas	Educacionais	3ª Idade	Sindicais	Religiosas	Outras	Total
Barreiro De Cima	16	6	4	7	2	0	14	20	69
Jatobá	18	2	2	3	3	0	5	14	47
Barreiro De Baixo	7	0	1	1	4	0	10	14	37
Bairro das Ind.	4	0	3	3	0	0	2	5	17
Barreiro Sul	2	0	1	0	0	0	1	0	4
Olhos D'Água	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Cardoso	12	0	2	3	2	0	1	10	30
Lindéia	10	0	3	5	1	0	11	10	40
TOTAL	70	8	16	22	12	0	44	74	246

FONTE: Secretaria Municipal de Coordenação e Gestão Regional Barreiro.

A primeira Plenária do Conselho Regional Popular da Regional Barreiro foi realizada no dia 16 de agosto de 2002. Contou com a participação de representantes de entidades credenciadas das oito Unidades de Planejamento da Regional Barreiro, que enviaram cerca de 900 representantes.

Entretanto, somente os delegados ou suplentes das 246 entidades credenciadas, conforme definição do Regimento dos CRP's, puderam votar. Foram eleitos oito conselheiros representantes da sociedade civil. Elegeram-se: pela UP Lindéia, um líder comunitário do movimento da Igreja Católica e ex-candidato a vereador pelo Partido dos Trabalhadores; pela UP Cardoso, um líder Comunitário também ligado à militância Católica, participante do movimento sindical, presidente do Sind-Saúde, ex-candidato a vereador e a deputado estadual pelo partido dos trabalhadores; pela UP Olhos D'água, um líder comunitário da Associação Comunitária da sub-região; pela UP Jatobá, uma líder comunitária da Associação Comunitária da sub-região; pela UP Barreiro de Baixo, uma líder comunitária da Associação Comunitária da sub-região. E os respectivos suplentes de cada UP, todos representantes de Associações Comunitárias.

Conforme mencionado antes, o governo municipal tinha uma expectativa de que o processo eleitoral para os CRP's poderia fazer despontar novas lideranças, com perfil menos corporativista, oxigenando a representação popular. No entanto, analisando o perfil dos conselheiros eleitos para o CRP-Barreiro, fica evidente que nesta Regional – o que se repete nas demais Regionais -, não houve o surgimento de novas lideranças. Todos os eleitos já eram lideranças conhecidas em suas comunidades, por sua

participação nos conselhos setoriais, no Orçamento Participativo ou como ex-candidatos a cargos eletivos do Legislativo.

Na segunda plenária do CRP - Barreiro discutiram-se: 1) O PPAG; 2) O Projeto de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte - DRENURBS; 3) Os resultados da apuração do questionário sobre a satisfação da comunidade em relação aos serviços prestados pela SCOMGER-B.

“Estes questionários se propunham a analisar a satisfação da comunidade em relação aos serviços prestados pela Regional Barreiro e hierarquizá-los de acordo com o grau de importância que lhes fosse atribuído. Solicitava também que fossem apontados outros serviços considerados importantes para serem avaliados” (BELO HORIZONTE, 2002; 01).

O questionário em questão se constituía de uma lista de serviços que deveriam ser classificados como ótimos, bons, regulares, ruins, inexistentes ou não demandados e duas questões abertas sobre o atendimento dispensado pela PBH/SCOMGER-B (Anexo).

A avaliação dos 122 questionários que foram devolvidos pelos delegados do CRP apresentou um quadro no qual os cinco serviços apontados como prioritários foram: 1) Segurança, 35,25%; 2) Reparos em centros de saúde, 23,77%; 3) Obras em áreas de risco, 11,48%; 4) Transporte coletivo e Fiscalização de atividades comerciais, 9,02%; 5) Tapa Buraco, 7,38%.

Os demais serviços avaliados receberam, entre outros, a seguinte ordem de prioridades:

6) Recapeamento (Asfaltamento), Sinalização de Vias e Reparos em Escolas - 6,56%; 7) Retirada de Entulhos de Depósitos Clandestinos de Lixo e a Fiscalização de Invasão de Áreas Públicas – 6,58%.

Segundo a Gerência Regional de Informações Técnicas - GERIT-B, em relação às questões abertas sobre os serviços, 31,97% dos entrevistados não responderam. Por sua vez, em 43,44% dos questionários o espaço destinado às respostas das questões abertas foi utilizado para fazer reivindicações. Somente em 22,95% dos casos a questão foi respondida adequadamente.

Ainda segundo a GERIT-B, em relação aos outros serviços a serem avaliados, observa-se uma grande demanda pela avaliação de atividades da área social e da forma de gestão e acompanhamento financeiro, que foi o item de maior relevância, com 17 pessoas apontando este serviço como alvo de avaliação.

O resultado final da apuração do questionário aponta que 40,16% do total de pessoas responderam que eram bem atendidas; 13,93% das pessoas responderam que não eram bem atendidas; 1,64%, ou seja, duas pessoas, responderam que ainda não haviam utilizado serviços prestados pela SCOMGER-B. De modo geral, 9,84% das pessoas consideraram o atendimento mais ou menos, regular, razoável ou péssimo. E, 34,43% não responderam aos itens avaliados.

A terceira plenária do CRP – Barreiro teve como objetivo organizar a Pré-Conferência Regional de Política Urbana Barreiro na qual seriam eleitos os delegados para a 2ª Conferência de Política Urbana.

A 2ª Conferência de Política Urbana teve como objetivo central a avaliação do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo criada em 1996 e que normatiza a organização da cidade. O diagnóstico realizado através dos dados dos questionários que foram enviados aos delegados das entidades credenciadas no CRP em todas as regionais, discutidos nas pré-conferências regionais, compilados em um documento de caráter preliminar, possibilitou o diagnóstico da cidade que foi discutido e aprovado pelos delegados e se constituiu em referência importante para a segunda fase da 2ª Conferência quando se buscou construir a “CIDADE QUE QUEREMOS”.

É importante ressaltar que a 2ª Conferência de Política Urbana aconteceu no momento em que a PBH implantava uma mudança administrativa estrutural com a descentralização e coordenação das políticas sociais e urbanas, aprofundando a implementação da reforma administrativa.

No Barreiro, a Pré-Conferência de Política Urbana Regional, seguindo o ritual e a temática propostos para todas as regionais, ao discutir os temas em pauta, procurou construir diagnósticos do crescimento urbano; da inclusão social; da desconcentração das atividades; da centralidade urbana; do transporte e do sistema viário; dos espaços públicos; do patrimônio histórico e das condições ambientais.

Cada um dos temas anteriormente citados corresponde a uma secretaria temática.

A Pré-Conferência regional buscou valorizar o Conselho Regional Popular para discutir os temas citados a partir da vivência e da perspectiva de próprio usuário dos serviços. Organizou-se de modo a possibilitar a discussão, pela manhã, dos temas relacionados à cidade, e à tarde, dos temas próprios do planejamento da regional Barreiro. Foi uma *maneira de aprofundar a discussão do diagnóstico apresentado na 2ª Plenária do CRP – Barreiro.*

Os delegados eleitos na Pré-Conferência, além de terem participado das discussões realizadas neste evento, também foram chamados a participar de momentos outros de discussão sobre o Barreiro, recebendo mais informações da Secretaria Municipal da Regulação Urbana a fim de poderem conjugar a vivência própria com informações técnicas. Para que as discussões tivessem continuidade foram organizados grupos de discussão com aproximadamente 40 (quarenta) pessoas residentes em diferentes bairros. Estes grupos procuraram discutir os pontos positivos e negativos de cada uma das áreas já citadas. Os resultados dos trabalhos destes grupos foram encaminhados à Conferência Municipal de Política Urbana.

A quarta Plenária do CRP – Barreiro discutiu e organizou a Pré-Conferência de Política Social que se constituiu em fase preparatória para a 2ª Conferência da Cidade, nos mesmos formatos da Pré-Conferência de Política Urbana..

Além das quatro Plenárias Regionais, o CRP – Barreiro realizou 11 reuniões ordinárias e/ou extraordinárias da Executiva, entre o período de setembro de 2001 a outubro de 2002. Após esse período, inicia-se um recesso nas atividades do CRP.

A Executiva do CRP-Barreiro era composta pela Secretária Municipal de Coordenação e Gestão Regional; pelo Secretário Municipal Regional de Serviços Urbanos; Pela Secretária Municipal Regional de Serviços Sociais; por quatro vereadores representantes da Câmara Municipal; por oito representantes da sociedade civil, um de cada Unidade de Planejamento, eleitos na 1ª Plenária do CRP – Barreiro.

4.3.2 – Problemas e dificuldades encontrados

Em relação aos problemas e às dificuldades de funcionamento do CRP, verifica-se que ele está estagnado desde outubro de 2002. A executiva do CRP não se reúne desde então, e, não só na Regional Barreiro, mas tampouco nas outras oito Regionais da cidade. Esta situação tem como consequência direta a suspensão das Plenárias do CRP – que também não acontecem desde outubro de 2002 -, e demonstra, ainda, a inoperância da Executiva do CRP, comprometendo a rede de participação popular na Regional Barreiro.

Algumas das dificuldades que foram vivenciadas no CRP-Barreiro não tiveram, por parte da PBH, intervenções técnicas ou políticas, no sentido de supera-las e dar continuidade à implantação dos CRP's. Entre outros problemas, podemos destacar:

I – Inicialmente, no período pós-eleição dos conselheiros, quando a Executiva do CRP-Barreiro tomou posse e começou a se reunir, as lideranças que participavam do OP, da COMFORÇA e dos conselhos setoriais se sentiram inseguras e reagiram manifestando a preocupação de que o CRP viesse a substituir estes outros espaços de participação. A desconfiança dessas lideranças chegava a ponto de acreditarem que a PBH estava implantando um conselho consultivo com a finalidade de substituir os conselhos setoriais e as demais instâncias de participação de caráter deliberativo.

II – Num segundo momento, percebendo que a reunião da Executiva do CRP era a oportunidade em que os conselheiros representantes da sociedade civil, que também representavam as demandas de cada uma das Unidades de Planejamento, tinham para estar diretamente com a Secretária Municipal de Coordenação e Gestão Regional e seus auxiliares, as lideranças mencionadas começaram a usar desse espaço para apresentar as demandas das sub-regiões e dos conselhos setoriais. Segundo avaliação do assessor do Gabinete da Regional Barreiro, nesse momento o CRP se transformara em “balcão de negócios”, tendo descaracterizado o seu papel.

III – Durante o período em que funcionou, o CRP-Barreiro teve seu papel confundido com o da COMFORÇA. As lideranças não conseguiam perceber a diferença real do papel da COMFORÇA daquele a ser desempenhado pelo CRP. Entre outras ações, ambos estavam discutindo e acompanhando as obras aprovadas pelo OP na Regional Barreiro. Isso, embora o papel da COMFORÇA fosse o de acompanhar o processo de preparação, elaboração do projeto básico, licitação e execução das obras. O que teria que ser colocado, então, para discussão era como o CRP-Barreiro, junto com o poder

público, participaria do processo de organização, mobilização e articulação com o movimento popular durante o processo do Orçamento Participativo, em suas demais atividades.

A indefinição de papéis ficou muito clara na 7ª reunião ordinária da executiva do CRP-Barreiro, em junho de 2002, quando se discutiram os pressupostos básicos do Orçamento Participativo para 2003/2004. A sobreposição de papéis é assumida pela própria presidente do CRP-Barreiro:

“(...) Os representantes do movimento popular (CRP), da Câmara de Belo Horizonte e representantes Regionais, irão Coordenar junto com a COMFORÇA o processo do OP. Porque o Orçamento Participativo não é programa de Governo é compromisso da Prefeitura. O OP é instrumento de participação popular. Os conselheiros do CRP têm que potencializar um diálogo com a COMFORÇA, visando o mesmo objetivo” (BELO HORIZONTE, 2002).

A superposição de papéis é apontada por conselheiros que participaram da reunião da executiva:

“(...) Na reunião da COMFORÇA ficou aprovada a discussão do OP por sub-regiões. O povo tinha a visão de que o CRP viria engolir a COMFORÇA” (BELO HORIZONTE, 2002).

A dificuldade que os conselheiros do CRP tiveram em perceber a diferença entre o papel do CRP e da COMFORÇA no processo do Orçamento Participativo se explica, em boa medida, por serem as mesmas pessoas que participavam das duas instâncias, conforme se verifica na fala do conselheiro Roberto Lélis:

“O COMFORÇA sempre existiu, as lideranças que hoje também estão no CRP, sempre fizeram a integração nos conjuntos das lideranças organizadas nas micro regiões, existe a integração e é muito bem organizada. O que podemos fazer é apresentar o trabalho do CRP para a população. Qual a nossa função como conselheiro? Nós vamos tomar posição de luta enquanto representantes da comunidade, mas a Prefeitura tem que ser neutra. Precisamos ver as coisas com clareza, pois nossa atividade é na base da comunidade. Na Prefeitura reunimos para discutir as questões, pois representamos as comunidades” (BELO HORIZONTE, 2002).

Como se verifica na citação acima, as lideranças presentes no CRP eram as mesmas lideranças do processo do Orçamento Participativo, participantes da COMFORÇA. Necessitavam dar continuidade à sua participação no processo do Orçamento Participativo a fim de garantir as demandas de suas comunidades quanto a obras a serem aprovadas. Ao mesmo tempo, teriam de ter um comportamento diferenciado enquanto conselheiros do CRP frente à expectativa que havia, por parte da PBH, de que os conselheiros deveriam ter um papel mais afinado com o poder público.

IV – A presença dos vereadores no CRP também foi complicada. As avaliações da Coordenadoria de Participação Popular da PBH, da Assessoria do Gabinete do Secretário de Coordenação Regional Barreiro e dos conselheiros do CRP-Barreiro apontam para a pouca – às vezes nenhuma – participação por parte dos vereadores nas Plenárias Populares ou na Executiva dos CRP's. No caso do Barreiro, os vereadores se fizeram presentes em algumas das Plenárias e/ou reuniões da executiva do CRP, quando se posicionaram argumentando que o CRP não se constituía em lugar de participação de representantes da Câmara Municipal. Defenderam que não deveriam participar de todos os momentos do CRP. Por exemplo, em relação à participação na Conferência de Política Urbana, argumentando que, uma vez concluída qualquer discussão, esta seria

configurada em peça legislativa e encaminhada à Câmara Municipal onde eles teriam participação qualificada. Defendiam ainda que a presença do vereador na Executiva do CRP reduzia o espaço da participação popular.

“O conselheiro Ronaldo Gontijo esclarece que a posição não é de estar ou não presente mas sim a ação na dinâmica dos trabalhos, pois os vereadores deveriam participar mas não ocupar espaço destinado a população. (...) O conselheiro Célio Moreira relembra a dinâmica empregada no Orçamento Participativo onde tornou-se complicada a presença e participação dos parlamentares.” (BELO HORIZONTE, 2002).

Como se vê, parece que havia, por parte dos vereadores conselheiros do CRP-Barreiro, o temor de participarem de modo tão direto, junto à população, correndo o risco de serem “queimados” politicamente em determinadas reuniões.

Por outro lado, tal posição parece não encontrar eco em outros conselheiros. Um conselheiro representante da sociedade civil se posiciona frente à questão da participação dos parlamentares, dizendo:

“(...) entender a dificuldade de [o conselheiro parlamentar] poder comparecer a todas as reuniões mas que a comunidade continuará cobrando a presença dos parlamentares, pois segundo ele todos os demais integrantes do Conselho Regional Popular tem seus compromissos também e que o legislativo, o executivo e a comunidade devem se afinar como uma orquestra sinfônica”

Ao analisar a ata da 4ª Reunião Ordinária da Executiva do Conselho Regional Popular Barreiro, de fevereiro de 2002, verifica-se que havia por parte dos vereadores uma tentativa de justificar a ausência de participação nas atividades do CRP, pelos seguintes motivos: 1) suas funções legislativas; 2) participação nos demais conselhos; 3) receio de

se exporem e serem mal compreendidos pela população; 4) desconfiança com relação aos interesses político-partidários por parte do governo, que poderiam beneficiar algum parlamentar em detrimento de outro.

V - Outra situação significativa que contribuiu para a desmobilização do CRP-Barreiro foi o caráter personalista e autoritário da atuação da Secretária de Coordenação e Gestão Regional Barreiro responsável pela implantação do CRP-Barreiro e presidente do mesmo durante o período em que ele funcionou.

Esta postura autoritária ficou evidente desde que ela assumiu a Secretaria. Após poucos meses como gestora, o CRP-Barreiro teve de administrar e abafar um manifesto de repúdio ao modo como a Secretaria de Coordenação e Gestão Regional Barreiro estava sendo conduzida. Assinaram este manifesto diversas lideranças comunitárias, políticas e religiosas da região.

Tal postura autoritária é reconhecida por representantes do próprio governo e, segundo o atual Secretário da Coordenação de Gestão Regional Barreiro, esta teria sido uma das causas da substituição da mencionada secretária:

“Havia, há muito tempo, uma série de reclamações no Barreiro, da relação, um tanto autoritária da ex-secretária com as lideranças das comunidades, com os sindicatos, etc. (...) Outra questão é que a Regional Barreiro vivia em um conflito interno muito grande. Este é um elemento que pesou. Precisava buscar tranquilidade interna. Precisava apaziguar. A regional Barreiro é muito efervescente. É ter tato para administrar. É preciso que o administrador seja participativo e democrático ”⁸.

⁸ Entrevista com o Secretário de Coordenação e Gestão Regional Barreiro. 2003.

A mesma avaliação foi feita pelos conselheiros representantes da sociedade civil. Segundo um dos entrevistados, a Secretária era quase que ausente às reuniões da executiva que ela deveria presidir:

“Um dos problemas do CRP-Barreiro era que a Secretária só ia às reuniões da executiva quando o assunto a ser discutido era de interesse dela. Geralmente ela não comparecia às reuniões. Mandava sempre assessores para representá-la”⁹.

Hoje, os conselheiros eleitos para o primeiro mandato do CRP-Barreiro já não se reconhecem como tais. Alegam que foram eleitos para um mandato de um ano, conforme definição do Regimento do CRP, e que não foi convocada nova eleição conforme definição do texto legal que prevê:

“V – no prazo máximo de 30 (trinta) dias antes do final do mandato de 1 (um) ano, deverá ser convocada nova eleição para renovação do CRP;” (BELO HORIZONTE, 2001).

Afirmam que o CRP-Barreiro parou de funcionar desde outubro de 2002 e que não percebem nenhum interesse por parte do governo municipal em reativá-lo.

Tal posição ficou muito evidente quando da entrevista com o Secretário Municipal de Coordenação e Gestão Regional Barreiro. O secretário começou a conversa informando que uma vez que havia poucos meses (mais precisamente, cinco meses) à frente da administração da Regional ainda não tinha tido tempo de se inteirar de todas as questões da mesma. E que uma das questões sobre a qual ele estava desinformado referia-se ao CRP-Barreiro.

⁹ Entrevista com Conselheiro do CRP-Barreiro, representante da sociedade civil. 2003.

Argumentou que no dia anterior à data da entrevista, em reunião com representantes do Partido dos Trabalhadores do Barreiro, havia sido cobrado pelo não funcionamento do CRP, enquanto instância para ouvir a população, e que havia dito que precisava fazer *uma análise das razões que levaram o CRP-Barreiro a parar de funcionar*.

Analisando a situação do CRP-Barreiro, o Secretário Regional argumenta que:

“Se o CRP deixou de funcionar desde outubro passado é sinal de que houve algum problema. Ou tem problema nosso, da prefeitura, ou tem problema por parte das pessoas que compõem o CRP. É preciso avaliar isso”¹⁰.

O Secretário Regional se posiciona ainda sobre a possibilidade de o CRP-Barreiro voltar a funcionar:

“Penso que nós deveríamos fazer outra instância de participação. Escolher um outro nome. Constituir um novo processo. Porque é muito difícil recomeçar uma coisa que não deu certo”¹¹.

Este posicionamento do Secretário Regional é indicativo de que no âmago do próprio governo municipal não há uma definição clara sobre os rumos a serem dados aos CRP's.

Se a Secretaria de Coordenação e Gestão Regional é a instância de governo responsável pelo funcionamento dos CRP's, com vistas a garantir a mobilização e a participação populares, como compreender a afirmação da Coordenadoria de Participação Popular da

¹⁰ Secretário Municipal da Coordenação e Gestão Regional Barreiro. Entrevista. 2003.

¹¹ Secretário Municipal da Coordenação e Gestão Regional Barreiro. Entrevista. 2003.

PBH quando diz que “os CRP’s não estão parados. O que parou foram as reuniões das Executivas e as Plenárias dos CRP’s”?

Os conselheiros representantes da sociedade civil do CRP-Barreiro, o chefe de gabinete da Secretaria Regional e o próprio secretário regional afirmam que no Barreiro o CRP está parado. O presidente do CRP – o Secretário Regional – afirma que não pode falar sobre o CRP porque não o conhece. Resta perguntar: onde e como está funcionando o CRP? Qual é a importância política desse conselho para os atuais governantes?

Embora a Coordenadoria de Participação Popular da PBH afirme que o CRP ocupa um lugar privilegiado na rede de participação popular que vem sendo constituída em Belo Horizonte, o que se constata é que, de fato, os CRP’s deixaram de funcionar ao término do primeiro ano de sua implantação. Algumas das prováveis causas foram apontadas anteriormente.

Constata-se, pois, que embora haja no discurso político da instância central do governo municipal um interesse em defender o papel pensado para os CRP’s na rede de participação popular, na prática, esse discurso político não se traduz em ação política. Nem através da instância central de governo, nem pelas Secretarias de Coordenação e Gestão Regional. Isso parece indicar a ausência de um projeto de continuidade tanto por parte do governo, quanto por parte dos conselheiros representantes da sociedade civil. Diante desse quadro, o que se verifica é o esvaziamento do papel dos CRP’s.

Percebe-se em alguns dos argumentos apresentados acima a existência de desconfiança (dos conselheiros da sociedade civil e dos vereadores com relação à PBH) o que conspira contra a participação e, nos termos de Putnam, para o desenvolvimento da cultura cívica e do capital social. Isso poderia ter sido superado com o tempo. No entanto, o CRP teve uma existência muito curta, impossibilitando a superação da desconfiança. E, por sua vez, a desconfiança parece dificultar o desenvolvimento do CRP.

CAPÍTULO 5

Considerações finais

Uma das preocupações dessa dissertação foi captar as dinâmicas de mobilização e desmobilização política da sociedade – não com o objetivo de construir uma sociologia dos atores políticos, ou de descrever os jogos racionais que eventualmente tenham protagonizado, mas para tornar mais compreensível o modo pelo qual se deu o alargamento e a constrição conjunturais da arena política nacional na qual ocorreram tais eventos. Este direcionamento esteve preso, por sua vez, à intenção de observar o alcance de um dos aspectos da democratização: a permeabilidade das instituições governamentais à participação da cidadania direta no Brasil.

Da independência, em 1822, passando pela República Velha (1889 – 1930), os anos do varguismo (1930 – 1945) – marco da aceleração das mudanças sociais e políticas -, considerando os períodos nos quais se intercalam momentos de democracia e de autoritarismo no pós – 45, verifica-se a histórica concentração de poderes no governo federal, o que se caracterizou como enorme entrave à construção da democracia no País.

Nesse percurso, verificou-se que a atual concentração de poder político e econômico têm sua construção pelas elites às quais ela esteve restrita nesses 180 anos de história através da dominação colonial, da escravidão e das grandes propriedades rurais que se constituem a partir das sesmarias – período colonial -, da Lei da Terra (1850), quando esta se torna mercadoria, fonte de lucro e de poder.

Por sua vez, a conquista da cidadania política se faz via uma longa luta que tem início com a conquista parcial do direito ao voto na constituição de 1824. Era ainda uma cidadania truncada uma vez que o voto não era universal e tendo em vista o formato limitado do processo eleitoral.

E, uma vez que este era, então, um País predominantemente agrícola, onde havia o predomínio dos interesses dos proprietários rurais, tem origem o coronelismo. Este se constitui em mecanismo de poder político de total negação da cidadania. Conforme visto no escopo desta dissertação, os dependentes dos coronéis não tinham outra alternativa senão colocarem-se sob sua proteção, já que lhes era negado o direito à proteção social, entre outros.

Frente à clara negação dos direitos políticos, sociais e econômicos surgem os diversos movimentos de revolta popular que, embora concentrados em pontos isolados do País, apontam a insatisfação do povo brasileiro e servem como instrumento de ampliação da voz daqueles que não eram ouvidos: a revolta dos escravos malês (1835); a Balaiada e a cabanagem (1838 e 1840); a revolta de canudos (1896), entre outros.

Por sua vez, a partir dos anos 30, a incorporação das massas à política se fez, fundamentalmente, por via do corporativismo de Estado e da prática populista, que têm raízes culturais e organizacionais mais profundas no patrimonialismo, no patriarcalismo e no coronelismo tradicionais.

A introdução dos direitos sociais, na década de 30 e particularmente sob o Estado Novo, deu-se antes da expansão efetiva dos direitos políticos. Ao contrário de todos os Estados liberal-democráticos – em que a institucionalização formal antecede a ampliação da participação política – a história brasileira testemunha o engendramento de artefatos de engenharia política especificamente destinados a moldar desde cima a organização e a mobilização política da sociedade. A política social aparece, aqui, como uma resposta do Estado e das elites políticas – que competiam sob uma institucionalidade predominantemente informal e sobre uma arena política extremamente restrita – ao problema redistributivo gerado pela emergência das massas industriais urbanas. Em tal resposta, a política social não surge como consequência do equacionamento do problema da participação, da conquista dos direitos civis e políticos – os mesmos que geraram, na Europa, a intervenção política da sociedade organizada num sistema político já formalmente regrado, o chamado pluralismo –, mas é, antes, “utilizada precisamente como instrumento de engenharia política auxiliar na solução do problema de conciliar participação ampliada e baixa institucionalização”. Sua pretensão era, portanto “universalizar a participação sem, com isso, desequilibrar bruscamente a dinâmica da competição política intra-elites, ainda debilmente institucionalizada” (Santos, W. G., 1993: 30).

Este modo de introduzir os direitos sociais e a conseqüente forma de incorporação política das massas urbanas têm conseqüências evidentes sobre as possibilidades de institucionalização democrática no Brasil. A conformação das identidades políticas coletivas não se deu através de uma aglutinação viabilizada por partidos políticos nacionais, isto é, pela competição política, mas, antes, novamente pelo próprio Estado.

Quando, no pós-guerra, de fato formaram-se partidos de abrangência nacional, todos os atores relevantes já se haviam constituído e já agiam politicamente. Não foi o associacionismo autônomo o responsável por dar organização aos interesses sociais, nem tampouco foram os partidos políticos que mobilizaram as classes e grupos sociais e lançaram-nos ao conflito político. Foi, basicamente, o Estado. Este padrão explica, no argumento de Wanderley Guilherme, a implantação bem-sucedida do corporativismo estatal no Brasil dos anos 30, período em que o empresariado e as classes trabalhadoras são incorporados à participação política através do sindicalismo tutelado, paralelamente e de modo não integrado à vida político-partidária.

Como se sabe, o movimento de 1964 pôs fim ao ciclo populista e impôs novo período de autoritarismo e concentração de poder político ao País. Este novo fechamento político implantado pelos militares buscou renovar o estoque de tecnologias de contenção do Estado e das elites políticas, empobrecidas pelo modelo anterior. E, sob tais condições de fechamento político autoritário, não se pode, de modo abrangente, falar em participação política da sociedade nos dez primeiros anos de regime militar. A partir do governo Geisel e especialmente sob o governo Figueiredo, porém, ganham visibilidade três dinâmicas (evidentemente interligadas) nesse sentido: a abertura política, especialmente no que diz respeito à legislação restritiva das liberdades mínimas, à dinâmica parlamentar e à retomada da importância do processo eleitoral (Diniz, 1985); o desenvolvimento do associativismo e surgimento dos movimentos sociais urbanos; e a eclosão do novo sindicalismo combativo, cuja fachada mais visível aparecia no ABC paulista nos últimos anos da década de 70.

Tal situação possibilitou que ganhasse força – no início dos anos 90 – a participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas. O que se viabiliza, inicialmente, no âmbito dos governos do Partido dos Trabalhadores.

Esta dissertação procurou estudar a experiência do governo no Município de Belo Horizonte - que se insere nas tendências de descentralização, democratização e busca de governança desenvolvidas nos anos 90 no país como um todo. Da promulgação de sua Lei Orgânica (1990), passando pela implantação e ampliação do Orçamento Participativo (1993 – 2003), até a Reforma Administrativa (2000), quando foi criado mais um canal de participação direta da sociedade civil: os Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular.

Especificamente, procurou-se verificar se, ao se implantarem, os CRP's contribuíram para o fortalecimento das demais instâncias de participação da sociedade civil instituídas no município no período de 1993 – 2003.

Na medida em que se foi implantando o Orçamento Participativo, Belo Horizonte construiu uma rede de participação popular que conta hoje com pelo menos 46 (quarenta e seis) conselhos municipais e com o Conselho da Cidade cuja razão de ser é possibilitar a intersetorialidade, articulando os demais conselhos.

O Conselho da Cidade foi pensado para ser um “grande guarda-chuva” a abrigar as demais instâncias de participação popular, garantindo em seu interior a atuação de todos os segmentos organizados da cidade.

Dentro desta rede de participação popular, os CRP's foram pensados com o objetivo de se constituírem, em suas respectivas circunscrições regionais, em “guarda-chuvas” menores, em instâncias de participação popular que fortalecessem os movimentos organizados da população regional, em um espaço para a discussão de políticas públicas que possibilitasse o surgimento de novas lideranças regionais.

O número de entidades credenciadas para a primeira Plenária Popular dos CRP's não deixa dúvidas quanto à receptividade da população à proposta. Houve uma clara manifestação do desejo de participar do processo eleitoral para conselheiros dos CRP's. De fato, a disputa eleitoral acirrada entre os candidatos durante a Plenária Popular parece evidenciar o interesse das lideranças em ocupar mais este espaço de participação.

Isso, por si só, já aponta para a importância de iniciativas do poder público na viabilização de canais de participação. Afinal, conforme já mencionado anteriormente, Putnam admite que, mesmo em lugares onde não haja tradição de capital social, é possível sua implementação, a partir de iniciativas do poder público.

O número de entidades credenciadas indica ainda que, inicialmente, foi significativo o crescimento quantitativo da participação popular em Belo Horizonte com a constituição dos CRP's, uma vez que suas Plenárias possibilitaram a participação do cidadão “comum”, daquele cidadão que não participava de entidades formais, advindo de grupos de futebol, de grupos da 3ª idade, de grupos de jovens etc.

Nesse aspecto, o CRP ampliou a participação popular ao se constituir em instância de discussão política, tornando-se um espaço institucional a dar visibilidade de forma direta aos temas de interesse social nas várias regionais. Os CRP's ampliaram ainda a participação popular na medida em que funcionaram como “janela de escuta” do poder municipal, buscando produzir ajustes de natureza política e dar maior vigor e consequência à democracia participativa.

Há que se considerar que a participação pressupõe a partilha da informação. Se “informação é poder”, sua partilha se torna exercício de democracia. Compartilhar a informação é possibilitar a partilha do poder e, conseqüentemente, viabilizar o exercício da democracia.

O CRP se constituiu como um espaço de participação no qual atores diferentes se encontravam para discutir demandas de políticas públicas, para articular reivindicações e socializar informações. Portanto, nesse aspecto, o CRP contribuiu para a ampliação da participação popular, para a ampliação da cidadania participativa.

Entretanto, quanto à intenção do poder público de estimular o surgimento de novas lideranças, os resultados da eleição demonstram que isso não ocorreu. Os conselheiros eleitos eram lideranças que já militavam em outras instâncias de participação como os conselhos setoriais e o Orçamento Participativo.

Quanto à estrutura do CRP, sua executiva foi formada pelo poder público – executivo e legislativo –, e sociedade civil, a fim de se garantir o caráter paritário próprio dos conselhos democráticos.

- Mas, por definição legal, o CRP é consultivo. E este caráter consultivo do CRP acarreta certa ambigüidade. Os 50% de conselheiros que representam o poder público se colocam, tanto nas discussões quanto na defesa de seus interesses como gestores, como atores que têm o dever de tomar decisão, de deliberar sobre a agenda proposta. Aos demais conselheiros, representantes da sociedade civil, é que cabe o papel consultivo. Portanto, verifica-se que apenas os representantes da sociedade civil exercem, de fato, papel consultivo. O que prejudica o reconhecimento dos CRP's como conselhos consultivos e aponta para conselhos híbridos, constituídos, na prática, por 50% de conselheiros com poder deliberativo e 50% de conselheiros com função consultiva.

Ora, a participação se realiza no exercício do poder partilhado, co-responsabilizado, no contexto de graus distintos de representatividade apresentados pelos atores sociais. Há que se pensar, pois, a dualidade mencionada, porque toda participação tem um custo. E qual será o preço que os atores/conselheiros representantes da sociedade civil estariam dispostos a pagar para atuarem apenas em moldes consultivos, enquanto seus congêneres do setor público têm, de fato, poder deliberativo?

Enquanto participantes dos conselhos setoriais e do Orçamento Participativo, o custo da participação é, de certo modo, compensado pelo caráter deliberativo dessas instâncias

de participação nas quais as reivindicações são atendidas. As pessoas preferem participar quando podem tomar decisões.

Não tendo o reconhecimento da qualidade decisória de sua participação, a pessoa percebe que o custo de participar será maior. É possível que encontre aí explicação a suposta tentativa dos conselheiros do CRP-Barreiro de fazer do mesmo um lugar de conquista de suas reivindicações, conforme argumento do chefe de Gabinete da Secretaria de Coordenação e Gestão Regional Barreiro que nomeou esta situação de “balcão de trocas”, visão rechaçada pelos conselheiros representantes da sociedade civil. E, também, a dificuldade de compreensão dos papéis a serem desempenhados pelo CRP-Barreiro e pela COMFORÇA.

Existem ainda duas variáveis estruturais definidas no Regimento Geral dos CRP's - o número e o mandato dos conselheiros que merecem ser discutidos. Com relação ao número de membros ou o tamanho ideal para que conselhos sejam eficientes, há que se considerar a extensão de suas responsabilidades. De qualquer forma, conselhos com número elevado de participantes tendem a ter dificultado o processo de tomada de decisão. Por sua vez, conselhos com número reduzido de membros podem ter dificuldades quanto ao cumprimento de suas responsabilidades. No caso dos CRP's, a engenharia que definiu o número de conselheiros soube utilizar a divisão da cidade em Unidades de Planejamento, fazendo com que a representação fosse bem distribuída, garantindo a presença de lideranças das diversas sub-regiões.

Em conselhos participativos, os mandatos também podem variar. Se por um lado mandatos muito longos podem prejudicar a renovação da mentalidade institucional e impedir a alternância da representação, por outro lado, mandatos muito curtos podem *dificultar o desenvolvimento institucional e a realização efetiva das ações propostas.*

Nesse sentido, o mandato de apenas 01 (um) ano definido para os conselheiros do CRP também se constituiu em elemento que dificultou a continuidade dos CRP's.

Por fim, este estudo identifica a recente falta de interesse por parte do poder público em retomar o trabalho de constituição e dinamização dos CRP's.

Duas iniciativas relativamente simples poderiam ter sido executadas para se retomar o processo de constituição dos CRP's e dar continuidade à atuação dos mesmos: 1) Através de um decreto, estender o mandato dos conselheiros a fim de que os próprios CRP's organizassem nova Plenária Popular para a eleição dos conselheiros; 2) Estipular *novo período de credenciamento de entidades para nova eleição para os CRP's.*

No entanto, ao que parece, não há na atuação da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, nesse momento, evidências de que o processo de atuação dos CRP's seja *retomado.* E, no âmbito da Regional Barreiro, o Secretário duvida, explicitamente, da adequação do formato CRP para viabilizar a concertação Estado-Sociedade civil nesta esfera de poder.

Em suma, observa-se que a iniciativa da PBH de criar os CRP's no bojo da Reforma Administrativa de 2000 se representou, inicialmente, a descentralização e o adensamento da participação popular, sofreu, em seguida, grande esvaziamento decorrente de um conjunto de problemas que só poderiam ser equacionados nos termos da **governança** exercida num período de tempo mais extenso que os minguados 12 (doze) meses de efetivo funcionamento do CRP aqui analisado.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta T S. Políticas Sociais No Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 14, nº 40, junho de 1999.

BELO HORIZONTE. *Lei Orgânica Municipal de Belo Horizonte*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 de mar. 1990.

BELO HORIZONTE. Lei n. 6.352, de 15 de julho de 1993. *Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Direta da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 16 jul. 1993.

BELO HORIZONTE. *Conselhos Regionais Populares*. Belo Horizonte, v. 0, n. 0, agosto de 2001.

BELO HORIZONTE. *Conselho Regional Popular, A Prefeitura Mais Perto de Você*. Belo Horizonte, cartilha, sem data.

BELO HORIZONTE. Decreto n. 10.685, de 06 de junho de 2001. *Dispõe sobre o Regimento Geral dos Conselhos Consultivos Regionais de Participação Popular – CRP's*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 06 de junho de 2001.

☞ BELO HORIZONTE. Lei n. 8.146, de 29 de dezembro de 2000. *Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do poder executivo e dá outras providências*. Minas Gerais, Belo Horizonte, 29 de dezembro de 2000.

BELO HORIZONTE. SCOMGER-BARREIRO. GERIT-B. *Tabulação das respostas do Questionário do CRP*. 2002.

BELO HORIZONTE. SCOMGER-BARREIRO. *Ata da 4ª Reunião Ordinária Da Executiva Do Conselho Regional Popular Barreiro*. 27 de fevereiro de 2002.

BELO HORIZONTE. SCOMGER-BARREIRO. *Ata da 7ª Reunião Ordinária Da Executiva Do Conselho Regional Popular Barreiro*. 20 de junho de 2002.

BELO HORIZONTE. SCOMGER-BARREIRO. *Ata da 8ª Reunião Ordinária Da Executiva Do Conselho Regional Popular Barreiro*. 04 de julho de 2002.

BELO HORIZONTE. SCOMGER-BARREIRO. *Ata da 9ª Reunião Ordinária Da Executiva Do Conselho Regional Popular Barreiro*. 11 de julho de 2002.

BENEVIDES, Maria Victória. Nós, o Povo. Reformas políticas para radicalizar a democracia. In: *Reforma Política e Cidadania*. 1ª ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil, 1988*. São Paulo: LTr, 1988.

CAIXETA, Giovani. *Redesenhando o Estado no Âmbito Municipal: Principais Contribuições do Orçamento Participativo de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. (Dissertação, Mestrado em Administração Pública).

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. *A Formação das Almas, O Imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia da Letras, 1990.

_____. *Os Bestializados, o Rio de Janeiro e a República Que Não Foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

DAHL, Robert A. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

_____. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

DANIEL, Celso. *O papel dos Conselhos de Políticas Públicas*. Entrevista realizada por Ana Cláudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto Polis) e

Natalina Ribeiro (Núcleo de Participação Popular – Prefeitura de Santo André), 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou finja que eu finjo ou faça que nós vemos). *Textos para Discussão*. Brasília: IPEA, n.364, janeiro de 1995.

GASPARI, Elio. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais no Início do Séc. XXI: Antigos e Novos Atores Sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988.

LANDIM, L. *Ações em sociedade: militância, caridade, assistência, etc.* Rio de Janeiro: NAU, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Reforma e contra-reforma do Estado no Brasil. In: *Revista Proposta, FASE*. Rio de Janeiro, n. 68, março de 1996.

PERUZZO, Círcia M K. *Comunicação nos Movimentos Populares, A Participação na Construção da Cidadania*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

PONT, Raul. Palestra realizada no Seminário Internacional sobre Democracia Participativa. Porto Alegre, 11 de novembro, 1999.

PUTNAM, Robert D. *Capital Social e Democracia*. Publicações Braudel Papers. Edição nº: 10, 1995.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

ROCHA, Luiz Carlos A. *Como Elaborar Trabalhos Acadêmicos*. Belo Horizonte: Ed. do autor, 1999.

SADER, Emir. *A Transição No Brasil: da Ditadura à Democracia?* São Paulo: Atual, 1990.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *Democratizar a Democracia, Os Caminhos da Democracia Participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fabiano. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. In: *DADOS, Revista de Ciências sociais*, Vol. 40, nº3, 1997.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

_____. *As razões da desordem. (Capítulo I: A gênese da ordem)*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SSVP. *Regra da Sociedade de São Vicente de Paulo no Brasil*. CNB da SSVP – Rio de Janeiro, 1998.

SOMARRIBA, M. das Mercês Gomes. Orçamento Participativo: descentralização e democratização do poder local. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbano e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

SOUZA, Celina. Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública. In: MELO, Marcus André (org). *Reforma do Estado e mudanças institucionais no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Escola de Governo e Políticas Públicas, editora Massangana, 1999.

SOUZA, Maria do Carmo Campello. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1976.

WEFFORT, Francisco Correa. *Por Que Democracia?* São Paulo: editora Brasiliense, 1984.

WEFFORT, Francisco Correa. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Coordenação da Gestão Regional Barreiro;
- *Secretário Municipal de Coordenação da Gestão Regional Barreiro;*
- Assessoria da Coordenadoria de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte;
- 04 (quatro) Conselheiros do Conselho Regional de Participação Popular Barreiro;

ANEXO

Questionário de Avaliação dos Serviços e Intervenções.							
Área: Política Urbana.							
Grau de Prioridade Do serviço	Serviços a serem avaliados	Avaliação dos serviços.					
		Ótimos	Bom	Regular	Ruim	Serviços Inexistentes	Não demanda O serviço
	Tapa Buracos						
	Pequenas Urbanizações						
	Reparos em Centros de Saúde						
	Reparos em Escolas						
	Poda de Árvores						
	Capina e Varrição						
	Organização de Atividades em Vias Públicas						
	Fiscalização de Construções irregulares						
	Recapeamento (Asfaltamento)						
	Obras em Áreas de Risco						
	Manutenção em Praças, Parques, Canteiros						
	Coleta de lixo						
	Retirada de Entulhos de Depósitos Clandestinos de Lixo						
	Fiscalização de Atividades Comerciais que gerem Transtornos à Comunidade Local						
	Sinalização de Vias						
	Transporte Coletivo						
	Segurança						
Você gostaria de avaliar outros serviços da PBH/SCOMGER-B? Você está sendo bem atendido pela SCOMGER-Barreiro?							

FONTE: SCOMGER-BARREIRO/GERIT-BARREIRO.