

**DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO:
UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO
DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO
MUNICÍPIO DE CONTAGEM**

Érica do Carmo

MT
336.1/.5 (815.12 Contagem)
C287d

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO:
uma análise da implementação do Orçamento Participativo do município de Contagem

Érica do Carmo

Belo Horizonte
2007

F1P02_004448



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

Aos 13 (treze) dias do mês de setembro de 2007, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **"DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM"**, elaborada por **Érica do Carmo**, como requisito parcial para obtenção do título de mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública: área de concentração Gestão de Políticas Sociais, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi argüida pelos membros da Comissão Examinadora, composta pela professora doutora Telma Maria Gonçalves Menicucci, professor doutor Ricardo Carneiro e professora doutora Maria das Mercês Gomes Somariba. 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**. Este documento expressa o que ocorreu na sessão da defesa e será assinado pelos membros da Comissão Examinadora.

Belo Horizonte, 13 de setembro de 2007.

Prof^a. Doutora Telma Maria Gonçalves Menicucci (Orientadora) – FJP

Prof. Doutor Ricardo Carneiro – FJP

Prof^a. Doutora Maria das Mercês Gomes Somariba – UFMG

Érica do Carmo

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO:
uma análise da implementação do Orçamento Participativo do município de Contagem

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Gestão de Políticas Sociais

Orientadora: Telma Maria Gonçalves Menicucci

Belo Horizonte

2007

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à minha orientadora Telma Menicucci pelo grande incentivo à realização deste trabalho e ajuda crucial em momentos difíceis do curso de Mestrado.

Agradeço o apoio de toda minha família, especialmente ao meu pai, pelo suporte e incentivo em meus estudos e formação profissional.

A todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

A disseminação de instrumentos de gestão para as políticas públicas, como os orçamentos participativos, em diferentes cidades do Brasil, enseja uma investigação sobre seu potencial democratizante, na perspectiva de melhorar o desempenho institucional do governo e de se garantir a participação popular na formulação e controle das políticas públicas. Neste sentido, este trabalho tem como questão central os impactos da implantação do Orçamento Participativo (OP) na governança do município de Contagem, objetivando investigar seu potencial efeito no planejamento e na relação da Prefeitura com o legislativo e com a comunidade. A pesquisa utiliza-se da análise do desenho institucional do OP Contagem e das indicações conseguidas com as entrevistas com diferentes atores políticos da cidade, que de alguma forma participaram ou acompanharam o processo de implantação do OP, no ano de 2005. Tem-se como principais pressupostos que formas de articulação entre democracia representativa e democracia participativa são mais promissoras na defesa de interesses múltiplos, por vezes excluídos da arena política e que a eficiência de experiências participativas, como o OP, está diretamente ligada à disposição dos governantes em compartilharem espaços de poder, mesmo em estruturas administrativas marcadas por baixos níveis de transparência e *accountability*. Mesmo não apresentando grandes novidades em relação a outros OP's, como o de Belo Horizonte, a contribuição do OP Contagem como uma forma alternativa de reivindicação, de mobilização e de aproximação da população da esfera pública já é um grande avanço para a democratização da gestão no município de Contagem.

Palavras-chave: Democracia, Participação, Clientelismo, Desenho Institucional, *Accountability*, Empoderamento.

ABSTRACT

The dissemination of administration instruments to the public policies, as the participatory budgeting, in different cities of Brazil, chances an investigation on its democratizing potential, in the perspective of improving the institutional performance of the government and to guarantee the popular participation on the public policies' formulation and control. In this sense, this work has as central issue, the impacts of the Participatory Budgeting (PB) implementation in the governance of Contagem city, aiming to investigate its potential effect in the planning and the relation of the City hall with the legislative and the community. The research makes use of the analysis of Contagem PB's institutional outline and the indications obtained from the interviews with the city's different politician actors that in some way participated or followed the PB's process of implementation, in 2005. As it has mainly been estimated, the articulation ways between the representative democracy and participatory democracy are more promising in the defense of multiple interests, on occasions excluded from the politics arena and that the efficiency of participatory experiences, as the PB, is directly connected at the governors disposal in sharing spaces of power, even in administrative structures branded by low levels of transparency and accountability. Even without presenting great new features in relation to other PB's, as the Belo Horizonte ones, the contribution of Contagem's PB as an alternative way of claim, mobilization and population's approach to the public sphere is already a big progress for the democratization of the administration in the city of Contagem.

Key Words: Democracy, Participation, Clientelism, Institutional Outline, *Accountability*, Empowerment.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CLIENTELISMO	13
2.1 O debate sobre a democracia	13
2.2 Democracia representativa e novas formas de participação da sociedade	16
2.3 Capital social e participação da sociedade civil.....	22
2.4 O clientelismo constituindo relações entre Estado e Sociedade	28
3 INOVAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL.....	32
3.1 Novos formatos de planejamento municipal e a importância do contexto político	34
3.2 Orçamento Participativo: disseminação e dificuldades.....	36
3.3 A importância do desenho institucional para a questão deliberativa	41
3.3.1 <i>Características do desenho institucional que podem ser escolhidas para se definir um minipúblico.....</i>	<i>42</i>
3.3.2 <i>Características de desenho institucional presentes nas conexões do espaço público com o Estado</i>	<i>44</i>
3.3.3 <i>Consequências democráticas da escolha do desenho institucional</i>	<i>45</i>
4 O MUNICÍPIO DE CONTAGEM	49
4.1 Características econômico-sociais e conformação do espaço urbano.....	49
4.2 Algumas considerações sobre o contexto político de Contagem	51
5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CONTAGEM.....	59
5.1 A implantação do Orçamento Participativo em Contagem	60
5.2 O desenho institucional do OP Contagem	61
5.3 Mudanças provocadas pela implementação do OP.....	81
5.3.1 <i>O planejamento no âmbito da Prefeitura.....</i>	<i>81</i>
5.3.2 <i>Relação executivo/legislativo</i>	<i>86</i>
5.3.3 <i>- Relação executivo/comunidade</i>	<i>89</i>
CONCLUSÃO	93
REFERÊNCIAS	99
ANEXOS	104

1 INTRODUÇÃO

A diminuição das desigualdades sociais e a democratização do poder foram propostas não alcançadas pelo planejamento global de âmbito federal, que esteve em ação durante grande parte do período militar no Brasil. A centralização e o tecnicismo a que estava submetida a tomada de decisões, ao longo do tempo, colocaram sérias restrições à efetiva implementação das políticas planejadas e, principalmente, à busca de efeitos mais redistributivos. Os grupos de interesse privilegiados eram os mesmos que exerciam pressão na tomada de decisões, com pouca transparência.

Esta situação trouxe conseqüências, como uma disfunção dos objetivos das políticas públicas dominantes, gerando uma maior concentração de renda e o agravamento dos problemas que atingiam a maioria da população, em especial das áreas urbanas. Além disso, os programas sociais eram de natureza assistencial, nos quais se observava a falta de controle público e o desperdício de recursos.

Diante disto, após a desmobilização autoritária iniciada em 1964, formou-se dentro da sociedade a percepção de que a construção de uma ordem democrática e mais justa não podia reduzir-se ao estabelecimento do livre jogo das forças políticas, mas deveria incluir também o desenvolvimento de novos formatos institucionais e profundas transformações nas ações públicas no tocante à interação com os atores sociais.

Com a restauração do regime democrático, surge e legitima-se na sociedade brasileira a proposta de uma reforma social baseada, principalmente, num sistema de proteção social universalista e redistributivo, com um novo padrão de política pública apoiado na gestão democrática da cidade, que objetiva a ampliação do espaço de exercício da cidadania e o aumento da eficiência da ação governamental (QUEIROZ, 1994).

Nas décadas seguintes, as mudanças no quadro social geradas pelo aprofundamento da crise econômica, paralelamente às alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988, como a descentralização fiscal e política, a mudança nas atribuições de Estados e Municípios na condução de políticas sociais como reação ao centralismo e ao autoritarismo do regime militar, redefinem a natureza da questão urbana no Brasil, colocando novos desafios à gestão e ao planejamento de políticas públicas nas cidades.

Este novo cenário abre espaço para os processos de descentralização político-administrativa construídos no interior da sociedade política, num processo de institucionalização e legitimação de espaços locais participativos. Tais processos criam novos canais de relação entre Estado e sociedade, contribuindo para reestruturar diferentes

movimentos sociais que agora estariam voltados para atuar como co-participes das ações estatais.

Também são criadas novas regras de negociação, de contrato, de efetiva participação e de resolução de conflitos, permitindo uma reconstituição do tecido social danificado pelos mecanismos de exclusão e pelas regras anti-democráticas de tratamento da questão social, antes alicerçadas numa cultura política historicamente centralizada, clientelista e elitizada. Assim, diversos interlocutores podem se legitimar, criando uma nova configuração de esfera pública e trazendo uma possível saída para a burocratização do Estado e para o seu afastamento das questões do cotidiano dos cidadãos (GOHN, 1997).

Este tipo de relação Estado-sociedade dá uma nova dinâmica à própria democracia representativa pela capacidade de introduzir elementos dignos de uma democracia participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa, permitindo um maior controle societário sobre o Estado. Importante também é compreender a noção de participação neste processo, tanto de tomada de decisão quanto de implementação de bens e serviços oferecidos pelo Estado, tendo em vista ser este o aspecto de maior relevância nas experiências inovadoras em gestão de políticas sociais (SOMARRIBA, 1996). Modelos participativos de políticas públicas, como o Orçamento Participativo, instrumento de gestão já consolidado em alguns municípios brasileiros, e os Conselhos Gestores, canais de participação que articulam representantes da população e do poder público em práticas de gestão de bens públicos, são marcos de formas de relação Estado-sociedade, na atualidade.

A proposta de implantação do Orçamento Participativo na cidade de Contagem foi uma das frentes do programa de governo da então candidata petista Marília Campos. Eleita em 2004, a então Prefeita empenhou-se em implantar o Orçamento Participativo já no primeiro ano de governo, em 2005. Com problemas inerentes à implantação de um novo projeto político no município, a nova administração deparou-se também com problemas internos e externos que poderiam prejudicar e até mesmo barrar a proposta do Orçamento Participativo na cidade. Os problemas internos se referiam, principalmente, à falta de uma estrutura administrativa que fosse capaz de organizar uma grande estrutura de participação que envolvesse todas as regiões da cidade e à escassez de recursos para investimentos. Já os problemas externos eram derivados da fraca mobilização da população, da inexistência ou falta de conhecimento de canais efetivos de interlocução entre poder executivo e comunidades, o que exigia grandes esforços e incentivos por parte do poder público, e também do modo tradicional de fazer política na cidade, avesso ao novo contexto de democratização da gestão, instituído em muitos municípios brasileiros.

A inovação dos modelos participativos, em relação aos elementos que caracterizam as democracias formais, além da questão da participação, traz em si o componente institucional como fundamental para induzir o ativismo político, ou seja, uma predisposição dos governantes para que realmente ocorra o compartilhamento dos espaços de poder e um processo deliberativo que possibilite a mediação entre os diferentes atores sociais. Em contextos de tradição clientelista ou de fraca experiência de organização, como o de Contagem, a ação estatal torna-se mais necessária e precisa preocupar-se com o modo como os procedimentos democráticos estão sendo executados, para que possa funcionar como verdadeira indutora de capital social na sociedade.

Tendo em vista este contexto, busca-se responder, neste trabalho, como a implementação e o funcionamento de inovações institucionais democratizantes afetam a governança de um município, historicamente marcado por fortes tradições clientelistas. Concretamente, procurará identificar mudanças de natureza democrática provocadas no planejamento e na relação da gestão municipal com o legislativo e com a sociedade com a implantação do Orçamento Participativo na cidade de Contagem.

Responder a essa questão coloca dois desafios analíticos. Por um lado, a análise do Orçamento Participativo enquanto um mecanismo institucional que favorece a participação da sociedade na gestão das políticas sociais e, por outro, análise do contexto político do município, buscando captar mudanças provocadas no padrão dominante de relação Estado-sociedade.

Para enfrentar estes desafios, este trabalho terá como objetivo principal a análise do desenho institucional do Orçamento Participativo de Contagem e das consequências democráticas possíveis decorrentes do desenho escolhido, apontando algumas mudanças já percebidas na gestão do planejamento municipal e sobre o padrão de relação entre executivo e legislativo e entre executivo e comunidade, a partir da percepção de alguns atores chave no processo. Este trabalho visa, ainda que de forma inicial, situar politicamente o município de Contagem no cenário atual de democratização das gestões públicas preocupadas com a efetiva participação da população nas decisões políticas.

A hipótese a ser trabalhada nesta pesquisa é a de que a implantação de uma nova forma de gestão, como o Orçamento Participativo, provoca tensões internas à gestão municipal e nas relações políticas locais ao alterar o formato tradicional das relações governo/sociedade em um contexto marcadamente clientelista. Tensões como a disputa pelo poder em novos centros de tomada de decisão, que coloca em xeque formas tradicionais de relação governante/governado, as mudanças provocadas nas rotinas administrativas; e a

preocupação com a perda de espaço político frente à dinamização que a inserção da participação cidadã na gestão pode causar.

Dado o caráter exploratório deste estudo e os limites metodológicos encontrados durante a realização da pesquisa de campo, que se referiram principalmente à impossibilidade de acompanhamento do processo inicial de implantação do OP, assim como das rodadas de participação e de negociação dos interesses envolvidos no processo (a pesquisa de campo foi baseada principalmente em entrevistas com atores relevantes no processo de implantação do Orçamento participativo de Contagem), o que se faz neste trabalho é apontar alguns indícios de mudanças na gestão municipal e nas relações do executivo com o poder legislativo e com a comunidade, sinalizando também algumas mudanças no contexto político da cidade.

O texto está organizado da seguinte forma: no capítulo 2 é feita uma discussão relativa à democracia a partir da teoria democrática, destacando os problemas da democracia representativa e seu método democrático tradicional e as críticas relacionadas às dificuldades de se obter a igualdade política e a representação satisfatória de múltiplas identidades. Com tal discussão inicia-se o debate sobre o surgimento e fortalecimento da idéia da democracia participativa. Discutem-se ainda neste capítulo questões relacionadas ao clientelismo e ao capital social, consideradas importantes para o entendimento da influência de certos contextos políticos e de características da organização social de uma cidade na implementação de novos instrumentos de gestão.

O capítulo 3 trata, inicialmente, do debate sobre inovações na gestão pública e do surgimento e materialização dos anseios participativos da sociedade na forma dos orçamentos participativos, destacando motivos que levaram à abertura, à insitucionalização e de novos canais de relação Estado e sociedade, possibilitados pela Constituição Federal de 1988. Procurou-se também uma compreensão dos desafios enfrentados e as mudanças provocadas na gestão com a implantação de experiências participativas como o Orçamento Participativo, destacando o grande potencial de sua dimensão deliberativa, que visa democratizar o acesso da população, em condições de igualdade, às decisões políticas. Posteriormente, o capítulo dedica-se à apresentação do modelo teórico de FUNG (2004), a partir do qual será realizada a análise do Orçamento Participativo de Contagem, com foco em seu desenho institucional.

O capítulo 4 traz uma breve apresentação do município de Contagem, destacando características e particularidades de sua estrutura urbana, social e política, que certamente influem e devem ser levadas em conta nas decisões políticas e projetos implementados na cidade.

O capítulo 5 prossegue com uma descrição do funcionamento e uma análise específica do desenho do Orçamento Participativo implantado na cidade, destacando algumas consequências democráticas decorrentes das características desse desenho, tendo como base as dimensões analíticas propostas por FUNG (2004) para a análise de desenhos institucionais participativos contemporâneos, alguns mais, outros menos deliberativos. Finalmente, a sequência do capítulo traz indicações de mudanças internas provocadas na Prefeitura, e externas, relacionadas à sua relação com o poder legislativo municipal e à comunidade, provocadas pela implantação do instrumento Orçamento Participativo, a partir da visão de atores que participaram direta ou indiretamente deste processo.

Para essa análise, foram colhidos dados e informações sobre o processo de orçamentação participativa na cidade de Contagem, através de documentos produzidos pelo órgão municipal responsável pela coordenação do Orçamento Participativo, como regimentos, dados estatísticos orçamentários e de participação política popular. Essas informações contribuíram para que se pudesse apreender como foi concebido o projeto, seu processo de construção, de implementação e de resolução dos conflitos inerentes ao processo de negociação com as comunidades e as forças políticas envolvidas. Para um melhor conhecimento deste último aspecto e das mudanças provocadas na estrutura da administração e nas relações com as forças políticas locais, foram feitas também entrevistas com atores ligados direta ou indiretamente ao processo, como políticos, técnicos, delegados, conselheiros e pessoas que simplesmente participaram do Orçamento Participativo de Contagem.

Ao fim, com uma análise do desenho institucional do Orçamento Participativo de Contagem e das mudanças provocadas no planejamento municipal e nas relações do poder público com o legislativo e com as comunidades envolvidas, pretende-se apontar as potencialidades e dificuldades de tal instrumento de gestão do ponto de vista da real possibilidade de democratização da esfera pública do município de Contagem.

A análise do Orçamento Participativo de Contagem é importante pelo caráter inovador da iniciativa no município, num cenário em que novas experiências de gestão municipal vêm promovendo políticas públicas pautadas na participação social e na constituição de esferas públicas de negociação de interesses relacionados aos problemas da cidade.

2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CLIENTELISMO

Neste capítulo, serão discutidas as questões teórico-conceituais que fundamentam o trabalho. Do ponto de vista teórico-conceitual, a análise do Orçamento Participativo remete à discussão da democracia e da participação popular na gestão local, para o seu entendimento enquanto uma inovação que favorece a participação e que tem impactos positivos na democratização da gestão. Essas questões serão tratadas nas primeiras seções deste capítulo.

Para a compreensão do contexto político do município e do padrão de relação Estado e sociedade nele constituído, torna-se necessária uma discussão dos conceitos de capital social e clientelismo que, para os propósitos desta pesquisa, são elementos importantes para a observação de algumas mudanças advindas da implantação do Orçamento Participativo, pressupondo ser o contexto político da cidade de Contagem marcado por fortes relações clientelistas. Estas questões serão expostas nas últimas seções do presente capítulo.

2.1 O debate sobre a democracia

Como chama a atenção PATEMAN (1992), adentrando no debate teórico e ideológico sobre a democracia, desde as teorias clássicas de Rousseau e J. S. Mill, até os teóricos da democracia contemporânea como Schumpeter e Dahl, vê-se que os conceitos de democracia e participação ou, no caso prático, seus processos de construção dentro da sociedade, nem sempre foram tratados como complementares, chegando a participação até mesmo a ser considerada um risco para a estabilidade democrática.

Nesse sentido, SANTOS e AVRITZER (2003) dedicam-se à exposição do debate existente entre teorias elitistas e participativas, acerca do desenvolvimento dos conceitos de democracia e participação durante o século XX, que culminou na tão "aclamada" necessidade de revisão das teorias clássicas, proposta por teóricos contemporâneos.

A emergência da democracia é apontada como o grande acontecimento do século XX. No século XIX, as idéias democráticas foram combatidas pelas elites estabelecidas, tendo influência limitada no mundo, com o voto se restringindo a uma minoria da população dos poucos Estados democráticos então existentes (GIDDENS, 2003).

Na primeira metade do século XX, o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia que, ao longo dos anos, sagrou-se vitoriosa como forma de governo, delineando uma proposta que mais tarde se legitimaria como a concepção hegemônica de democracia. Esta proposta implicava "... uma restrição das formas de participação e soberania

ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos" (SANTOS E AVRITZER, 2003: 39-40).

A discussão acerca da democracia e do papel da participação estendeu-se ao longo do século XX e assistiu-se, desde sua metade, à consolidação da concepção hegemônica de democracia (democracia liberal-representativa), que tem como representantes Hans Kelsen, Joseph Schumpeter e Norberto Bobbio. Segundo SANTOS e AVRITZER (2003), com uma clara rejeição das antigas teorias democráticas clássicas, os principais elementos dessa concepção seriam a contradição entre mobilização e institucionalização, com a valorização positiva da apatia política, a concentração do debate democrático na questão dos desenhos eleitorais das democracias, o tratamento do pluralismo como forma de incorporação partidária e de disputa entre as elites e a solução minimalista para o problema da participação, visto pela ótica da escala e da complexidade, com a idéia da inevitável representação nas democracias de grande escala.

O procedimentalismo kelseniano, que toma a democracia como forma e não como substância, foi transformado por Schumpeter e Bobbio numa forma de elitismo democrático. A proposta de Schumpeter é que não se podia pensar na soberania popular como um posicionamento racional pela população, pois esta estaria submetida ao argumento da manipulação dos indivíduos numa sociedade de massa. A preocupação procedimental de tomada de decisão é transformada em um método para a constituição de governos, sendo então os únicos modos de participação abertos ao cidadão o voto e a discussão. Percebe-se aqui o papel atenuado da participação, somente importando que um número suficiente de cidadãos participasse para manter a máquina eleitoral funcionando de modo satisfatório (SANTOS e AVRITZER, 2003).

O procedimentalismo trabalhado por Bobbio é transformado em regras para formação do governo representativo. A democracia é tratada como conjunto de regras para formação de maiorias, no qual se leva em consideração, na constituição do eleitorado, o peso semelhante dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas. Ainda que de modo restritivo, um mínimo de participação dos cidadãos nas eleições é necessário para a legitimação do processo democrático. Porém, duas questões são levantadas por SANTOS E AVRITZER: "as eleições esgotam os procedimentos de autorizações por parte dos cidadãos?"; "os procedimentos de representação esgotam a questão da representação das diferenças?" (2003: 43-46).

Segundo PATEMAN (1992), na teoria contemporânea da democracia (sua versão da concepção elitista de democracia) a participação tem seu papel diminuído e são enfatizados

os perigos inerentes à ampla participação popular em política, o que justificaria uma total revisão (em alguns casos, refutação) dos teóricos clássicos e seu ideal máximo de participação do povo. Segundo a autora, “Nessa teoria, a “democracia” vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre os líderes (elite) pelos votos do povo...”. (1992: 25). A participação restringe-se à escolha daqueles que tomam as decisões, tendo a função de proteção contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e de proteção de seus direitos privados. A apatia e o desinteresse da maioria cumprem um papel importante na manutenção da estabilidade do método democrático tomado como um todo. Segundo a autora, teóricos que sustentam tal visão da participação são, antes de tudo, teóricos do governo representativo.

Um outro elemento da concepção hegemônica diz respeito à indispensabilidade da burocracia na democracia. O argumento weberiano do aumento da capacidade de controle da burocracia sobre o indivíduo moderno foi radicalizado por Bobbio quando este destaca a inevitabilidade do controle da burocracia sobre a política, com o desenvolvimento da sociedade de consumo de massa e do Estado de bem-estar social (PATEMAN, 1992). Mas, como argumentam SANTOS e AVRITZER (2003), as formas burocráticas descritas são centralizadas e homogêneas, não tendo então capacidade de lidar com o conjunto de informações e complexidades envolvidas na gestão pública, aí residindo a retomada dos “arranjos participativos” no debate democrático.

Para estes autores, a concepção hegemônica de democracia no pós-guerra “... é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral” (2003: 40). O que negligencia a ampliação da participação.

Essa proposta não resultou, ao longo do século, numa boa qualidade da democracia: problemas como a degradação das práticas democráticas, uma queda da participação nas eleições e na confiança na representatividade, com cidadãos considerando-se cada vez menos representados por aqueles que elegeram. Segundo os mesmos autores, o fim da guerra fria e a intensificação dos processos de globalização suscitaram uma reavaliação da homogeneidade da prática democrática. A inevitabilidade da representação, como única forma de democracia possível para a questão da grande escala, é falha quando se pensa na questão da heterogeneidade, da multiplicidade. A representação tem grandes limitações quando a questão é representar agendas e identidades específicas.

Ao discorrer sobre a situação da democracia ortodoxa no cenário político econômico atual, GIDDENS (2003) fala da necessidade de um aprofundamento da democracia, ou seja, uma *democratização da democracia*, em face da perda da confiança nos processos democráticos ortodoxos e também em face das exigências da era globalizante, em sociedades de informação aberta e amplamente compartilhada entre cidadãos e políticos. Para o autor, a democratização da democracia adquire diferentes significados nos diferentes países, podendo corresponder a uma descentralização efetiva do poder, à criação de medidas anticorrupção em todos os níveis de governo; implica também em reforma constitucional e promoção de maior transparência nos assuntos políticos e na adoção de procedimentos democráticos alternativos como complementos à democracia representativa; tudo isso dependente de um ambiente de "... promoção de uma vigorosa cultura cívica" (GIDDENS, 2003:86), no qual estejam em equilíbrio governo, economia e sociedade.

Cabe ressaltar que a democracia representativa, com seus mecanismos formais, atingiu algum grau de eficiência na sociedade atual, o que não impediu que outros mecanismos ou aprimoramentos não fossem buscados. Essa é a discussão da seção seguinte.

2.2 Democracia representativa e novas formas de participação da sociedade

Ao mesmo tempo em que se assistia à consolidação da teoria hegemônica da democracia no pós-guerra como prática restrita de legitimação de governos, surgiam concepções alternativas de democracia, que vinculavam procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana. E como "uma nova gramática" de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade, as concepções não hegemônicas de democracia implicam ruptura com tradições estabelecidas e a procura de uma nova institucionalidade para a democracia (SANTOS e AVRITZER, 2003).

Essa vertente da teoria democrática, derivada da tradição clássica de Rousseau, Stuart Mill e G. D. H. Cole, argumenta que somente instituições representativas no nível nacional não bastariam para a democracia. Evidencia o caráter educativo da participação e a estabilidade e estruturação do sistema político que seriam conseguidas graças à participação de todas as pessoas e à socialização e ao treinamento social ocorridos em outras esferas.

Citado por PATEMAN (1992), Rousseau destaca o efeito psicológico que o ato de participar provocava nos indivíduos, o que contribuía para o bom funcionamento das

instituições e para a qualificação política dos indivíduos. O processo educativo é o próprio processo de participação que desenvolve e estimula o indivíduo. Para a qualidade da participação, este autor defendia condições econômicas compatíveis com a construção do contrato social e a interdependência entre os homens, ou seja, nenhum indivíduo poderia realizar qualquer coisa sem a cooperação de todos os outros ou da maioria, sendo a participação então dependente do conjunto como um todo.

Nos mesmos moldes de Rousseau, John Stuart Mill destaca o caráter educativo da participação e avança na questão da democracia participativa quando fala do poder local. Para a existência uma participação efetiva qualificada, o indivíduo deve se desenvolver em nível local, deparando-se com situações que afetam diariamente sua vida. Para Mill, o bom funcionamento dos sistemas políticos dependeria, necessariamente, de uma política democrática que buscasse incluir a maioria nos processos decisórios, ou seja, o bom funcionamento da sociedade dependeria da participação (PATEMAN, 1992).

Ratificando a teoria política de Jeremy Bentham, G. D. H. Cole argumenta que o objetivo da organização material não está na mera eficiência material, mas essencialmente na auto-expressão mais completa de todos os seus membros, devendo então os homens participarem na organização e regulamentação de suas associações, o que evidencia, como nos outros defensores da democracia participativa, a função educativa da participação. Para ele, o nível local (e as associações também) é o terreno adequado para que o indivíduo aprenda a participar democraticamente (PATEMAN, 1992).

A democracia, nesta concepção, aborda os elementos culturais da sociedade. O procedimentalismo é pensado como prática social e não como método de constituição de governos, tendo origem na pluralidade de formas de vida e nas diferentes experiências, reconectando-se à participação. O papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural, ao inserir novos atores na cena política, instaurou uma disputa pelo significado da democracia. Assim, como ressaltam SANTOS e AVRITZER, "... formas de relativização da representatividade ou de articulação entre democracia representativa e democracia participativa parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas" (2003: 55).

No mesmo sentido desta discussão, segundo HELD (1987), a disputa sobre o significado da democracia produziu uma diversidade de modelos de democracia que variam de visões tecnocratas e elitistas de governo, até modelos participativos, de metas mais universalistas.

A polarização de ideais democráticos identificada por Held permite um aprimoramento da investigação acerca da democracia participativa. A Nova Direita ou neo-liberalismo, inspirada nas teorias de Hayek e Nozick, baseia-se nas idéias de uma sociedade de *laissez-faire* ou de livre-mercado (base da democracia liberal) e de um "Estado mínimo", comprometida então a defender "... a causa do liberalismo contra a democracia limitando o uso democrático do poder do Estado" (HELD, 1987:220). Este modelo de democracia também é denominado pelo autor como "democracia legal", na qual, para funcionamento, o governo da maioria deve estar submetido à lei, que garantiria liberdade e iniciativa individuais.

Do outro lado deste pólo está a Nova Esquerda, inspirada nas idéias de Rousseau e nas reformulações das concepções de esquerda sobre democracia e liberdade de Pateman, McPherson e Poulantzas, representando um novo modelo de democracia denominado "democracia participativa", principal contra-modelo à "democracia legal" da Nova Direita.

A idéia liberal de que os indivíduos são livres e iguais é questionada pela Nova Esquerda que acredita que, na prática, estes direitos não podem ser usufruídos por todos, vista a evidente e constante existência da desigualdade de classe, de sexo e de raça em todo o mundo. Um outro elemento da concepção liberal criticado pelos teóricos da Nova Esquerda é a separação entre a sociedade civil e o Estado. "Na avaliação de Pateman, o Estado está inescapavelmente preso à manutenção e reprodução das desigualdades da vida diária ..." (HELD, 1987: 231). Na justificação da democracia participativa, o autor destaca também a preocupação com os problemas coletivos e a formação dos cidadãos como conhecedores e interessados nos assuntos do governo, para a eficácia da política.

A Nova Esquerda propõe a participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições da sociedade, inclusive o local de trabalho e a comunidade local, mas segundo HELD (1987), apesar de tentar combinar e remodelar noções das teorias liberal e marxista, os teóricos da Nova Esquerda dizem muito pouco sobre como as instituições da democracia representativa deveriam se combinar com as da democracia direta. O embate entre as idéias da "Nova Direita" (Hayek, Nozick) e da "Nova Esquerda" (Pateman, Macpherson, Poulantzas) sobre os conceitos de liberdade, igualdade e democracia ajudou a tornar a relação entre o Estado, a sociedade civil e as populações dominadas uma questão central na política (HELD, 1987).

O debate atual sobre a democracia reforça a idéia de que a defesa da participação envolve a reforma do Estado e uma concepção de democracia que decorre da constatação de que a democracia representativa, com seus mecanismos de relação entre Estado e sociedade,

não funciona de forma eficiente no tratamento da heterogeneidade de interesses que caracteriza uma sociedade democrática. Na concepção de democracia participativa há uma preocupação com a equidade e a garantia de que interesses excluídos sejam incluídos no processo decisório (NEVES & AUGUSTI, 1997).

Segundo TATAGIBA (2002), a mudança do padrão de planejamento e execução de políticas públicas, com ênfase na participação, provocaria um tensionamento nas agências estatais, imprimindo-lhes transparência e responsabilidade e, no âmbito da sociedade, mais fiscalização e controle, invertendo assim a lógica dominante de interação entre interesse público e dos grupos de interesse que permeiam o poder e também seria um fator educacional na promoção da cidadania.

O processo de aperfeiçoamento da democracia não é tarefa simples pois expressa, na realidade, a conflituosa tensão entre a sociedade civil organizada e o Estado. A discussão sobre de quem deve ser a iniciativa da criação de condições para que haja participação objetiva desvenda as questões de como inserir as populações periféricas no processo de tomada de decisões das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado e/ou como o associativismo da sociedade civil pode ajudar no processo decisório do poder público. E, nesse sentido, vale ressaltar que mecanismos de participação (como os conselhos) democratizam o Estado e incorporam setores populares organizados na gestão da política urbana nos diferentes níveis de governo (AZEVEDO e PRATES, 1991).

Para DAGNINO (2006), novas preocupações teóricas e políticas trazem novos elementos para a análise da democracia na América Latina. Elas são resultado da combinação de três processos: a consolidação da democracia eleitoral em toda a América Latina; uma profunda insatisfação com os resultados dessas democracias em termos de justiça social, eficácia governamental e inclusão política e os múltiplos experimentos de aprofundamento e inovação democrática, ampliação do campo da política e construção da cidadania, processos que vêm se desenvolvendo recentemente em vários países da América Latina. Este último processo renovou o debate sobre a democracia e enseja uma disputa de dois projetos políticos distintos: um deles é o chamado processo democrático participativo; o outro é o projeto neoliberal de privatização de amplas áreas das políticas públicas, com um discurso participacionista da sociedade civil entendida como terceiro setor. Estes novos experimentos trazem uma revalorização do papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade e também projetos políticos preocupados com a participação que assegure a governabilidade ou projetos que, por sua vez, pregam o predomínio técnico-gerencial e a despolitização.

Para a autora, o debate sobre o papel da sociedade civil na construção democrática deve ser visto como uma luta simbólica sobre o lugar, os atores e a agenda de disputa de projetos políticos diferentes e não como uma visão homogeneizante e virtuosa, como as derivadas das teorias do terceiro setor. O conflito é inerente à arena política em função da heterogeneidade de projetos, de atores e de formatos institucionais diversos que é a sociedade civil. Esse debate atual então deve se ater à análise dos tipos de atores civis, dos espaços públicos em que se movem e os projetos que defendem.

BORDENAVE (1994) destaca três sentidos para a palavra participação: fazer parte, tomar parte ou ter parte, cada qual com sua especificidade e não necessariamente conciliáveis. Para este autor, a participação ativa se dá entre pessoas que tomam parte, mas o que de fato interessa é uma discussão qualitativa dessa participação, ou seja, o “como se toma parte”. Deste modo, “A democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na condução e por isso “tomam parte” – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte” (1994: 23).

Sociedades altamente estratificadas, marcadas por profundas desigualdades sociais e por especificidades de cultura política, como a brasileira, trazem uma questão importante para reflexão: como obter participação, admitindo-se o suposto da (des)igualdade? Para BORDENAVE (1994), daí depreende-se a noção de conflito relacionada com a participação, já que as condições de participação do mundo atual são essencialmente conflituosas.

Diferente dos elementos que caracterizam as democracias formais e sua ênfase aos procedimentos e às regras do jogo democrático, a grande inovação dos modelos participativos reside em três pontos principais: a participação, concebendo que os cidadãos devem ultrapassar sua condição de mero eleitor e se envolver no cotidiano da elaboração das políticas públicas através de novos canais de interlocução; a deliberação pública, que influencia as formas pelas quais o poder público elabora e executa as políticas e a valorização dos aspectos qualitativos do processo democrático, com ênfase no modo como os procedimentos democráticos estão sendo executados (GUGLIANO, 2004).

GUGLIANO (2004) lista alguns elementos que caracterizam a formação das democracias participativas:

- Existência de uma pré-disposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado;

- criação de espaços de comunicação que articulem representantes da esfera estadual e da sociedade civil com o fim de estabelecer um canal de mediação entre os diferentes atores sociais;
- constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos;
- encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos (2004: 276-277).

Alguns estudos apontam, para além da preexistência de experiências associativas, a atuação positiva de atores estatais que geraria um contexto favorável à incorporação da participação social na gestão. LUBAMBO E COELHO (2005) analisam as estratégias de participação implementadas pelos atores sociais em experiências descentralizantes sob a ótica de dois grupos de fatores: aqueles relacionados à herança ou cultura política de uma dada região e aqueles ligados às inovações institucionais. O primeiro grupo de fatores é derivado da hipótese culturalista de PUTNAM (1996), que demonstra uma relação positiva entre associações cívicas e instituições públicas eficazes. Segundo os autores acima, muitos estudiosos favoráveis a este enfoque "... têm atribuído o fracasso de algumas experiências a fatores culturais, tais como a tradição de autoritarismo, presente tanto nas instituições do Estado quanto na sociedade; a ausência de organização social e a resistência à participação ...” (LUBAMBO E COELHO, 2005: 258). O outro grupo de fatores determinantes no estímulo à participação da sociedade diz respeito à atuação das instituições como elemento de incentivo à participação cívica, indutoras também da formação de capital social na sociedade. Aqui também importa o formato institucional dos programas para o sucesso ou não das experiências participativas.

Ainda sobre as diversas nuances do conceito de participação em tempos de democratização das relações entre Estado e sociedade, UGARTE (2004) reforça a idéia de que as noções de participação e cidadania dão o significado ao conceito de democracia.

Para este autor, o sentido fundamental que relaciona os conceitos de democracia e participação (cidadã) é aquele em que as decisões são formuladas de modo ascendente, ou seja, de baixo para cima, com os cidadãos participando de sua elaboração. Essa participação deve ser reconhecida como um direito, estendida ao maior número de pessoas da comunidade, de modo livre e igualitário, o que vincula o conceito de democracia ao conceito de igualdade política. Deve ser ainda associada à existência de direitos sociais, como a educação, para que a participação cidadã se efetive. A participação definida como democrática deve ainda constituir-se através de procedimentos preestabelecidos, como a regra da maioria. Desta

forma, direitos políticos são constitutivos essenciais da democracia e direitos de liberdade são fundamentais para sua existência.

Para além disso e em estreita relação com a idéia de democracia participativa: "... a finalidade é realizar o princípio da autonomia política sobre o qual se sustenta a própria noção de democracia e que se traduz no dever dos cidadãos de se envolverem na tomada de decisões de sua comunidade" (UGARTE, 2004: 103).

Segundo D' AVILA FILHO, JORGE e COELHO (2004), o debate sobre a participação política e sua exigência levou o pensamento político contemporâneo a criar diversas possibilidades democráticas, combinando concepções que tratam de maneiras diferentes o problema da intermediação de interesses públicos e privados, como a neocorporativa, a democracia participativa, associativa ou deliberativa. "O problema central em torno da qualidade da democracia se encontra na inescapável tentação normativa de equalização das condições de participação e interferência nos centros de decisão e a assimetria endógena às trocas políticas" (2004, 213).

Como se verá a seguir, a literatura destacada neste trabalho ressalta que a implantação de experimentos participativos pode ter maior eficácia em condições sociais e políticas favoráveis. Questões como o padrão de relação Estado e sociedade e as formas de organização social são pertinentes no estudo do impacto democratizante de determinado projeto político.

2.3 Capital social e participação da sociedade civil

Mesmo não aceitando totalmente a premissa do determinismo histórico-cultural como determinante da participação da sociedade e do conseqüente desenvolvimento de uma dada região e reconhecendo a importância da variável institucional para a análise de políticas públicas acredita-se, para os fins desta pesquisa, que a democracia, a cultura política e o capital social são conceitos estreitamente ligados na configuração das instituições políticas contemporâneas. Por isso, faz-se aqui uma breve exposição do conceito de capital social, visto como um componente fundamental e importante indicador de qualidade da participação da sociedade nos mecanismos participativos em gestões locais.

Tomado como uma categoria de investigação importante nos estudos sobre desenvolvimento, o capital social, em análises do Banco Mundial, figura com especial importância entre as quatro formas básicas de capital, sendo creditado a ele uma porcentagem

maior no desenvolvimento econômico, no progresso tecnológico, na eficácia dos governos e na estabilidade democrática das nações ao final do século XX. Os demais são: o capital natural, constituído pelos recursos naturais possuídos por um país, o construído, representado por outras formas de capital gerado pelo homem, como o capital financeiro e o capital humano. (ABU-EL HAJ, 1999).

Muitos autores se dedicaram ao estudo do capital social e suas implicações cívicas. Entre seus precursores estão Alexis de Tocqueville em seu livro "A democracia na América" (1835) que, com sua ótica política, trata da grande capacidade de associação civil do povo americano e suas conseqüências no "mundo político", e Jane Jacobs (2000)¹ com uma visão sociológica do conceito, em seu livro "Morte e vida das grandes cidades americanas". Neste livro, Jacobs enfatiza a importância da rede de relações humanas para a sobrevivência de uma localidade; tais redes de relações não necessitam de um número grande de pessoas, mas somente seria necessária a interação e a colaboração entre essas pessoas para formar um tecido social e produzir assim, capital social.

Segundo PUTNAM e GOSS (2002), Hanifan, no início do século XX, foi quem primeiro utilizou o termo capital social ao realizar um estudo em sua cidade natal, no qual afirmava que os problemas sociais, econômicos e políticos desta comunidade podiam ser resolvidos somente pelo fortalecimento das redes de solidariedade entre os cidadãos. Em 1916, Hanifan cria o termo capital social para explicar a importância da renovação do envolvimento comunitário para sustentar a democracia e o desenvolvimento. Destacando o sentido figurativo para a palavra capital, a autora define o capital social em termos mais tangíveis, o que facilitaria a compreensão do seu papel no dia-a-dia das pessoas: boa vontade, solidariedade, intercâmbio social entre indivíduos e famílias. No aprimoramento destas conexões, há uma acumulação de capital social, que traz a satisfação das necessidades sociais do próprio indivíduo e mantém um potencial social suficiente para melhorar as condições de vida de toda comunidade (PUTNAM e GOSS, 2002).

Hanifan descreve também os benefícios privados e públicos advindos do capital social. Assim, o indivíduo encontrará como resultado de sua associação as vantagens da ajuda, da simpatia e da solidariedade de seus vizinhos; no gradual envolvimento e familiarização das pessoas de uma dada comunidade, através de encontros de lazer, intercâmbio social etc., este capital social pode facilmente ser direcionado para o desenvolvimento do bem-estar da comunidade.

¹ A primeira edição de "Morte e Vida das Grandes Cidades Americanas" data do início da década de 60.

Nos anos 80, destacam-se as contribuições de Bourdieu e Coleman, que definiram capital social, com suas especificidades, como laços sociais que possibilitam vantagens e oportunidades a indivíduos e comunidades. Bourdieu definiu o capital social em termos das virtudes da participação dos indivíduos em grupos e do papel da sociabilidade derivada de tais interações, sendo então "o agregado de recursos reais ou potenciais que são ligados ao domínio de uma rede permanente de conexões institucionais de habilidades ou reconhecimento mútuos" (COSTA, 2003: 155).

COLEMAN *apud* ABU-EL HAJ (1999) procurou mostrar que entre duas ou mais comunidades com os mesmos recursos de instrução e materiais, o que distingue o desempenho de seus membros é a existência de capital social, isto é, a existência de laços de confiança e reciprocidade estabelecidos que tornarão possíveis a mobilização dos indivíduos para a ação coletiva. O capital social de uma associação, grupo ou comunidade amplia sua capacidade de ação coletiva e facilita a cooperação mútua necessária para a otimização do uso dos recursos materiais e humanos disponíveis. O capital social se apresenta tanto no plano individual como no plano coletivo. No plano individual, melhora a efetividade privada e tem a ver com o grau de integração social do indivíduo, sua rede de contatos sociais e implica relações, expectativas de reciprocidade e comportamentos confiáveis (ABU-EL HAJ, 1999). O principal componente da definição de Coleman é a confiança entre os indivíduos que fazem parte de um círculo de relações, o que reduz os custos de transação entre seus membros (COSTA, 2003).

Na década de 90, outros estudos descreveram a importância do capital social e as consequências das redes de relações para o desenvolvimento econômico. Destaca-se o estudo de Putnam, que tenta responder por que as instituições de diferentes regiões italianas puderam exibir resultados diversos, já que todos os governos regionais dispunham de instituições políticas rigorosamente idênticas.

Para explicar o diferente funcionamento de instituições, PUTNAM (1996) nos coloca em contato com o conceito de capital social e suas implicações cívicas, representado pelas regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Para ele, o capital social se refere a características da organização social, como confiança, normas e sistemas de relações sociais, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, no sentido de facilitar as ações coordenadas. Assim sendo, o capital social é um bem público, um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo.

Para o autor, a confiança social pode surgir de duas formas: das regras de reciprocidade e dos sistemas de participação cívica. As regras ou normas podem reduzir os

custos de transação e facilitar a cooperação, porque envolvem a reciprocidade. Esta envolve expectativas mútuas de que um favor concedido hoje venha a ser retribuído, posteriormente. Os sistemas de participação cívica são uma fonte importante de capital social, pois quanto mais desenvolvidos forem numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

A regra da reciprocidade generalizada é um componente altamente produtivo de capital social. As comunidades em que essa regra é obedecida têm melhores condições de coibir o oportunismo e solucionar os problemas da ação coletiva (PUTNAM, 1996: 182).

Para o autor, o capital social, representado pela confiança social e esta pelas regras de reciprocidade e participação cívica, incide diretamente sobre a sociedade, tornando-a forte, favorecendo assim o desempenho favorável de seu governo. Os estudos de Putnam ressaltaram que nas regiões mais cívicas da Itália houve maior crescimento e interação efetiva entre associações cívicas e uma maior eficácia do poder público, em detrimento das regiões consideradas menos cívicas, onde se verificou o predomínio de relações verticais, hierárquicas e clientelistas e um número menor de associações civis. Em seu estudo, o autor ressalta que a existência de associações civis é o principal indicador do grau de comunidade cívica das regiões italianas. Em regiões mais cívicas, foi observada a presença mais efetiva dos cidadãos em todos os tipos de associações, assuntos da vida pública local e comparecimento às urnas nos referendos ocorridos no país. Putnam destacou uma relação positiva entre a tradição cooperativa e os laços de solidariedade horizontal e de confiança e o desempenho institucional.

Ao contrário, em regiões consideradas menos cívicas, observou-se a escassez de associações civis e de meios de comunicação local e o comparecimento às urnas não se dá, majoritariamente, por motivos de interesse coletivo e sim por interesses clientelistas. Nestas regiões predominariam as relações verticais, caracterizadas pela concentração de poder de proprietários de terra, menor participação social e incapacidade de os indivíduos agirem coletivamente. Para PUTNAM (1996): "... as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos internos sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos externos sobre a sociedade" (1996:103). Internamente, tais efeitos seriam hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. No âmbito externo, a articulação de interesses que incorpora e promove a colaboração social.

Para DOCHE (2002), o conceito de capital social de Putnam deve ser lido com alguma ressalva pois este autor, ao generalizar a hegemonia do contexto social e histórico e algumas características culturais presentes em certas sociedades para o surgimento de capital social e assim, para as possibilidades de avanço democrático, estaria destituindo certas sociedades, como a brasileira, de alcançarem e desfrutarem dos benefícios de uma comunidade cívica.

No mesmo sentido, ABU-EL HAJ (1999) faz uma revisão crítica da teoria de Putnam. Reconhecendo a importância do associativismo horizontal como um elemento facilitador das iniciativas coletivas e do engajamento cívico, chama a atenção para o determinismo cultural da obra de Putnam, que implicaria para muitos países em desenvolvimento a impossibilidade de terem condições mínimas de um engajamento cívico. Ainda nesta direção, ARRETCHÉ (2003) destaca que muitos trabalhos, sob a influência do neo-institucionalismo, chamam a atenção para a hipótese de que certos tipos de instituições estatais e desenhos de políticas podem induzir o ativismo cívico em comunidades com escassa experiência de organização prévia ou caracterizadas por relações clientelistas.

Assim como Putnam, Evans, citado por ABU-EL HAJ (1999), dedicou-se a estudar as condições sob as quais as instituições públicas conseguem mobilizar os recursos sociais para alcançar um grau elevado de bem-estar coletivo. Diferindo de Putnam e sua abordagem culturalista na identificação das fontes de ação coletiva, Evans, de inclinação neo-institucional, dá primazia ao Estado como fonte principal da dinâmica social. Esta abordagem baseia-se na combinação contraditória de autonomia e extensão do serviço público, na qual, ao mesmo tempo em que o Estado se encarregasse da regulamentação das ações, ele deveria também exercer o papel de mobilizador da ação objetiva da mudança social. Ou seja, simultaneamente à defesa da sua autonomia, o Estado estaria se expondo cotidianamente aos interesses organizados da sociedade. A teoria neo-institucionalista tornou-se o centro do debate da teoria do capital social nas últimas décadas do século XX (ABU-EL HAJ, 1999).

A crítica metodológica de Evans à teoria de Putnam se concentrou na ênfase de Evans na sinergia entre as instituições públicas e o associativismo horizontal: a confiança em associações provocaria um intenso engajamento cívico; por outro lado, a normalização do espaço público reproduziria e intensificaria as iniciativas coletivas e essa reciprocidade entre as duas instâncias aumentaria o potencial transformador, que poderia criar um círculo virtuoso de mudança institucional, resultando no bem-estar geral da sociedade.

Para Evans, a teoria de Putnam reitera as abordagens clássicas do papel regulador das instituições públicas. Questionando a causalidade entre o engajamento cívico e a história

sociocultural de Putnam, que associa as possibilidades de avanço democrático a existência de características culturais inerentes a certas sociedades, Evans ressalta que a ausência de relações sociais horizontais, na grande maioria dos países em desenvolvimento, é resultado de ações políticas de regimes autoritários, clientelistas e coercitivos, que impedem a mobilização coletiva local. Os neo-institucionalistas têm o pressuposto básico de que as instituições públicas têm o monopólio na mobilização dos recursos sociais, determinando os rumos da ação coletiva: "... a intervenção institucional se tornou determinante da aglutinação ou da dispersão do capital social" (ABU-EL HAJ, 1999: 72).

ABU-EL HAJ (1999) faz também algumas ressalvas à teoria de Evans, ao ressaltar o determinismo das críticas neo-institucionais: "A abordagem neo-institucional omite um fator fundamental subjacente ao ativismo institucional: a natureza das elites políticas e seu projeto de poder" (1999: 77). Para o autor, forças políticas podem determinar os rumos da intervenção institucional, facilitando ou não a complementação entre interesses coletivos e as instituições públicas, podendo transcender as burocracias governamentais, mesmo que altamente preparadas, no processo de condução das políticas públicas.

Como se viu, muitas críticas são feitas à utilização do conceito de capital social. Vários aspectos, para além da metodologia de Putnam, expõem os problemas do conceito, como seu ambíguo e múltiplo significado, se é variável, dependente ou independente, a dificuldade de se medi-lo e sua natureza contextual (BAQUERO, 2003). Outras críticas são feitas também à fragilidade da associação entre capital social, sociedade civil e estabilidade democrática. Mas no que se refere aos desafios do "redescobrimento" do Estado e da sociedade, torna-se muito importante a reflexão sobre os mecanismos que proporcionem o retorno do cidadão à esfera política e que valorizem a participação cidadã.

O conceito de capital social permite afirmar que características da sociedade civil influem na qualidade da democracia. Segundo BAQUERO (2003), num ambiente de cultura política "que mistura posturas favoráveis à democracia e predisposições negativas em relação às instituições políticas (...) o desenvolvimento do capital social, aumentaria, prática e teoricamente, o poder dos cidadãos permitindo-lhes maior inserção e participação na arena política" (2003: 83). E, por outro lado, as instituições também podem atuar como produtoras ou indutoras de capital social na sociedade.

2.4 O clientelismo constituindo relações entre Estado e Sociedade

As experiências de participação têm sido analisadas como fundamentais na democratização da administração pública, tornando-a permeável ao controle popular e importantes também para o enfrentamento do clientelismo. Neste sentido, é importante uma discussão acerca do clientelismo para saber como a implementação e o funcionamento de inovações institucionais democratizantes afetam a governança de um município, inserido num contexto político historicamente marcado por fortes tradições clientelistas, como é o caso da cidade de Contagem.

Segundo NUNES (1997), a análise do desenvolvimento da democracia no Brasil e sua conexão entre a sociedade e o Estado permite identificar “quatro gramáticas” que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais, quais sejam, o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. O corporativismo é uma forma de legitimação política que busca inibir a emergência de uma ordem de conflitos de classes. O insulamento burocrático é a forma que as elites encontraram para promoverem o desenvolvimento através da modernização de uma tecno-burocracia, sem a interferência do público e de organizações intermediárias. O universalismo de procedimentos é associado à noção de cidadania plena e igualdade perante a lei e é compatível com o regime burocrático racional-legal e com o regime democrático.

Muito utilizado na literatura estrangeira sobre o Brasil, o termo clientelismo, de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve a concessão de benefícios públicos em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. De acordo com GRAZIANO (1983), o clientelismo, além de significar somente troca de favores, permite contextualizar as regras de interação social, sendo constitutivo dos aspectos cruciais da ordem institucional de uma sociedade. Funda-se num pacto que limita e condiciona o acesso da clientela aos recursos através da violação direta das premissas universais, que dão conteúdo à plena cidadania. No Brasil, o padrão clientelista se caracteriza por uma legitimidade própria, na medida em que um funcionamento satisfatório dos serviços não é visto como um direito inerente à cidadania, mas como uma concessão àqueles que detêm maior poder de negociação.

Práticas sócio-políticas de caráter tradicional, clientelistas, convivem no Brasil com uma realidade jurídico-institucional de modernas sociedades democráticas (FEDOZZI, 2000). Tais práticas se reproduzem através de uma indiferenciação entre o que é público, privado ou pessoal, o que coloca obstáculos à constituição de uma ordem verdadeiramente democrática. A ausência de mediações institucionais e sociais e de um sistema político que

funcionasse como representação de interesse reproduziu-se na política brasileira, levando à exclusão social e política os segmentos menos favorecidos da população, fazendo com que suas demandas por políticas públicas fossem “estatizadas através de mecanismos de cooptação clientelistas e assistencialistas” e, por outro lado, por “processos institucionais c/ou extralegais de privatização dos critérios de regulação do fundo público, em favor dos interesses econômicos e políticos das elites e de grupos particularistas” (2000: 52).

Neste sentido, o estudo de D' AVILA FILHO, JORGE e COELHO (2004) sugere o clientelismo como uma característica endógena do sistema político, onde quer que se tenha assimetria política sobre os benefícios, até mesmo em democracias avançadas e mesmo onde se tenham observado esforços de implantação de experiências democratizantes:

o clientelismo se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de auferir determinados benefícios, os clientes, com os mandatários legítimos da gestão dos benefícios patrimoniais, materiais ou simbólicos, seus patronus (2004: 215 apud D' AVILA FILHO, 2002).

Desta forma, destacam duas formas de abordagem do clientelismo: numa delas ele seria tratado como uma herança, resquício de uma sociedade hierarquizada que ainda não se modernizou; numa outra, refere-se a um tipo de relação política que, não sendo extingüida com a modernização da sociedade, tenderia a assumir formas diferentes no meio das inovações democráticas, de acordo com o contexto social em que operaria. Nesta última, seria possibilitado por novas formas e pelo maior espaço de negociação resultante do aumento da competição política do desenvolvimento democrático. De acordo com os autores “o clientelismo se enraíza intrinsecamente na hierarquia inerente a toda organização...” (D'AVILA FILHO, JORGE e COELHO, 2004: 217), assim como é inerente no fenômeno clientelista a assimetria nas trocas políticas, que envolvem não favores pessoais, mas sim, favores de autoridade.

Os autores ressaltam que a inclusão de mecanismos participativos pode trazer prejuízos aos modelos de relações clientelistas constituídos no interior dos sistemas políticos, principalmente no âmbito local, pois provocariam o surgimento de uma competição entre fórmulas clientelistas distintas, que aumentaria o leque de escolhas dos clientes. A publicização do jogo político e o fortalecimento de mecanismos de *accountability* contidos nos arranjos participativos reduziriam a apropriação privada dos recursos públicos o que, em ambientes de baixa institucionalização dos centros de decisão, já seria um benefício.

A análise de NUNES (1997) do clientelismo faz com que sejam conhecidos aspectos não explícitos na dinâmica da sociedade, isto porque "o clientelismo se baseia numa gramática de relações entre indivíduos, que é informal, não legalmente compulsória e não-legalizada" (1997: 41). Segundo o autor, para o esvaziamento de conflitos sociais, o clientelismo atravessa fronteiras de classe, de grupo e categorias profissionais, por isso, a necessidade de se observar elementos informais presentes entre a vida social e as instituições formais; atua também onde as estruturas do Estado estão difusas e também nas relações sociais de não-mercado entre classes e grupos sociais.

O clientelismo, segundo o autor, permeia ainda muitas instituições na atualidade, atravessa distinções de classe e organiza verticalmente a sociedade e, como conceito, pode ser utilizado para compreender o sistema de relações sociais e políticas. Relações sociais marcadas por contato pessoal e assimetria de poder, gerando laços pessoais de apadrinhamento, proteção e lealdade política são características marcantes de contextos clientelistas, nos quais as trocas generalizadas incluem promessas e expectativas de retornos futuros. Como ressalta o autor, no Brasil contemporâneo, o sistema clientelista "... assume o lugar de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado onipotente e fornece aos estratos mais baixos da população, voz e mecanismos para demandas específicas" (NUNES, 1997: 29). Em sociedades complexas, o clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem dos partidos políticos às burocracias: "O clientelismo tipifica uma gramática personalista em oposição ao universalismo de procedimentos, que é a epítome do impersonalismo" (1997: 42).

O mesmo autor ressalta que a adoção de estratégias clientelistas depende da combinação de três fatores: decisões da liderança, orientações do eleitorado e existência de recursos. Os recursos materiais do Estado exercem papel crucial no sistema e os partidos políticos de sustentação do governo têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho estatal (criação de empregos, distribuição de favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, serviços de agências, como o de saúde). O clientelismo dos partidos políticos brasileiros é marcante, desde os idos da República Velha, do coronelismo e também nos períodos democráticos brasileiros, permanecendo vivo em centros modernos do país. Para o caso brasileiro, NUNES (1997) destaca estudos que chamam a atenção para o grau de organização da sociedade fora da esfera das instituições formais, como o "jeitinho", a amizade e as redes de relações sociais.

Segundo AVRITZER (2005), as práticas clientelistas no Brasil não foram totalmente superadas pela redemocratização, pois o sistema político brasileiro carrega ainda

grandes doses de continuidade do período autoritário, como o fortalecimento das redes clientelares. Num contexto mais geral, isto acontece através de emendas parlamentares e da criação de um orçamento clientelista. Para o autor, o clientelismo atua “retirando poder das formas de organização locais e gerando uma enorme ineficiência administrativa na implementação das emendas parlamentares” (2005: 198).

BOSCHI (2005) reconhece que certas características do contexto político influem na maneira como certas experiências de governança vêm a se constituir. Estas experiências aparecem como formatos de gestão fortemente relacionados a características do contexto político, dependentes de uma trajetória particular de descentralização administrativa e de um processo gradual de negociação e incorporação dos principais atores e interesses organizados. Assim, a simples implementação de instrumentos institucionais de participação não significa diretamente transformação das práticas e da cultura política tradicional. Como aponta o autor, “... a possibilidade de se institucionalizarem práticas de governança está diretamente relacionada à maneira pela qual diferentes arranjos podem se contrapor ou neutralizar a tendência oposta de captura clientelista” (2005: 193).

ROBERTS (1997) ressalta que políticas influenciam a qualidade da cidadania numa democracia: podem fomentar o clientelismo ou a autonomia dos cidadãos. Importa para a democracia a consolidação dos direitos civis e políticos e a relação destes com os direitos e as obrigações sociais, deste modo, a cidadania social dependeria do padrão de sociedade constituído.

O impacto de experiências democratizantes sobre a governança será aqui analisado através de uma investigação sobre a implantação Orçamento Participativo no município de Contagem, na qual serão observadas as mudanças que este instrumento de gestão provoca no planejamento municipal e na relação da administração com o Legislativo e com a sociedade. Para isso, terá início uma discussão acerca dos novos formatos de relação Estado e Sociedade, com destaque para a experiência do Orçamento Participativo e seu papel na democratização da gestão pública e fortalecimento da participação popular.

3 INOVAÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO MUNICIPAL

Neste capítulo, destaca-se o Orçamento Participativo, objeto de estudo deste trabalho, que vem se constituindo como o experimento mais avançado de democratização de governos locais no Brasil, apresentando-o enquanto uma política pública inovadora, destacando seu contexto de surgimento e suas características como instrumento de planejamento municipal. A parte final do capítulo apresenta o modelo de análise de desenhos institucionais proposto por FUNG (2004), que será utilizado para a análise do formato institucional do Orçamento Participativo de Contagem.

O conjunto de modificações advindas das mudanças do cenário democrático do final dos anos 80 pautadas, principalmente, na idéia da descentralização político-administrativa e na proposta de participação da população nas decisões do governo, possibilitou o surgimento de novos formatos de gestão municipal, nos quais a eficiência administrativa depende diretamente da articulação do poder público com as instâncias de participação da sociedade civil (SOMARRIBA, 1996). Ressalta-se ainda o fortalecimento dos municípios possibilitado pela Constituição de 1988, com sua forte tendência contra o centralismo e o autoritarismo do regime militar.

No contexto de análise dessas novas formas de gestão, com enfoque para o espaço das ações sociais dos atores participantes, se insere a noção de governança como um instrumento analítico importante para a compreensão dos diferentes aspectos de uma gestão urbana democrática e eficiente: "...busca-se com o conceito de governança enfatizar o princípio da democracia participativa com seus mecanismos de participação direta nos processos decisórios dos setores sociais afetados pelas políticas públicas." (SOMARRIBA, 1996: 4).

Tomando o conflito de interesses como um fator positivo ao longo do processo de negociação na esfera pública, SOMARRIBA (1996) ressalta a importância da participação direta como uma estratégia fundamental ao processo de implementação de políticas. As esferas públicas de negociação devem ser incentivadas efetivamente pelo Estado, com vistas a se chegar a um projeto político que leve em consideração os interesses conflitantes, num jogo no qual se persigam o consenso e a cooperação. A governança tem em sua constituição a descentralização, a busca de eficiência político-administrativa, a incorporação de diversos interesses em jogo no processo de formulação e implementação de políticas e a busca de ampliação de direitos de cidadania e da diminuição de desigualdades sociais.

Também a favor da descentralização, devem ser citadas os dispositivos da Constituição de 1988. Financeiramente, foi ampliada a autonomia municipal para arrecadar tributos e realizar investimentos, assim como para obter maior participação na distribuição de recursos nos âmbitos federal e estadual. Tais fatos possibilitaram, por um lado, uma variedade de interessantes experiências locais inovadoras para dar conta do enfrentamento da pobreza e, por outro, uma contradição no que se refere aos interesses dos níveis central e local, na qual os municípios acabam sendo pressionados a dar conta das demandas sobre seus equipamentos sociais.

Desta forma, a autora conclui que, diante de todas as modificações feitas em relação à autonomia político-administrativa, ao recebimento de recursos e democratização de decisões, a governabilidade passa a depender não apenas da eficiência técnica, mas também da relação entre o poder público e as instâncias de participação da sociedade civil e de sua eficácia para a diminuição das desigualdades sociais (SOMARRIBA, 1996).

O debate em torno da administração pública e a gestão local coloca em disputa um estilo de "administração máquina", que valoriza o insulamento técnico da administração em detrimento da escolhas da população e a "administração compartilhada", que acredita serem os indivíduos afetados pelas políticas públicas os mais aptos a deliberarem sobre as decisões políticas. Este debate, segundo D' AVILA FILHO, JORGE e COELHO (2004), é um dos principais pontos de disputa em torno do planejamento urbano desde o fim da década de 90. A construção de espaços democráticos em que coexistam formas tradicionais de representação e novos formatos participativos permitiria maior sensibilidade do poder público diante das demandas da população, estruturando o fenômeno da governança e fortalecendo processos de *accountability* e empoderamento, contribuindo assim para a redução de práticas predatórias na relação público/privado, através de três funções democráticas:

(a) garantir maior legitimidade às decisões e maior base de apoio à implementação de políticas governamentais; (b) contribuir para a criação ou fortalecimento de uma espécie de cultura cívica ao aproximar os indivíduos do mundo público, ou desagregar a dicotomia sociedade-Estado, sem que ambos percam suas identidades; (c) criar mecanismos de fiscalização da ação governamental, que passaria a ter novos canais para a prestação de contas (D' AVILA FILHO, JORGE e COELHO, 2004: 215).

Neste momento, cabe a pergunta: qual seria a forma e quais seriam os locais da institucionalização da deliberação pública? Para SANTOS E AVRITZER (2003) esses locais seriam espaços surgidos entre o Estado e a sociedade, tais como o orçamento participativo e

os conselhos existentes no Brasil e em outros países, que possuem características comuns como: a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação. Tais espaços devem ser abertos para as manifestações de minorias e de interesses múltiplos, assim como para que o Estado possa fazer a devida justificação a favor de um interesse determinado; as decisões são tornadas públicas e são construídas coletivamente; a homogeneidade institucional é substituída pela eficiência gerada pela forma descentralizada e pela multiplicidade de experimentos, valorizando a diversidade na formação destes arranjos deliberativos.

3.1 Novos formatos de planejamento municipal e a importância do contexto político

O tardio desenvolvimento e as dificuldades de consolidação da cidadania e suas consequências para a formação do espaço público no Brasil são explicados, nas ciências sociais brasileiras, sob diferentes enfoques analíticos, destacando-se aqueles que a relacionam à dependência de uma particular trajetória social e política.

A herança de um modelo de dominação de um Estado formado pela ordem patrimonialista e por padrões oligárquicos na gestão de bens públicos é quase uma unanimidade nas análises sobre as transformações da sociedade brasileira desde o final dos anos 70. Soma-se a isto a idéia de que o desenvolvimento de nossa democracia representativa não atendeu a muitos de seus requisitos fundamentais, como a participação coletiva e generalizada, o controle do Estado pelo cidadão, a igualdade de oportunidades entre cidadãos e a liberdade de dissenso. O que se viu foi a reprodução da desigualdade sócio-econômica do sistema capitalista na forma de desigualdade política, pois a participação efetiva nos processos democráticos necessita de recursos como tempo, dinheiro e informação (NEVES & AUGUSTI, 1997).

Como chama a atenção FEDOZZI (2000), a promoção da cidadania poderá se viabilizar com a superação da herança autoritária, que deixa marcas profundas na gestão sócio-estatal, nas instituições da sociedade civil e na cultura política. O surgimento de novos atores sociais e de novas práticas políticas e culturais, num movimento de ampliação da sociedade civil, tem contribuído para a construção do espaço público no Brasil.

A democratização da relação entre as agências estatais e os beneficiários das políticas públicas e a eficácia dos resultados no que se refere à capacidade do Estado de responder às demandas sociais são questões marcantes no questionamento do padrão de ação

estatal centralizador, autoritário e excludente. Na década de 90, verificou-se um movimento expressivo de atores sociais buscando uma solução partilhada para os problemas da gestão pública, demandando cada vez mais transparência e o controle do Estado e de suas políticas. Esse é o discurso da participação, que visa "... reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil" (TATAGIBA, 2002: 47) e que articula a democratização do processo com a eficácia de resultados. A democratização do Estado (e de suas políticas públicas) e da sociedade depende de uma reforma que expanda a cidadania aos segmentos sociais excluídos e "... deve permitir o desenvolvimento de novas formas de captação, processamento e articulação de interesses da população ..." (NEVES & AUGUSTI, 1997: 41).

A articulação da participação cidadã e da descentralização político-administrativa facilita a criação de novos espaços que agreguem e representem interesses de atores não valorizados no espaço público. E por serem instâncias de poder mais propensas à democratização, com uma atuação sobre os serviços públicos mais próximos da população e com um grau mais baixo de burocratização que as outras esferas de governo, tem-se nos municípios os locais por excelência de viabilização da participação cidadã (NEVES & AUGUSTI, 1997).

Ao falar dos limites e possibilidades da participação da sociedade civil nos espaços públicos, DAGNINO (2002) chama a atenção para os mecanismos de poder que bloqueiam uma partilha efetiva do poder nesses espaços. Aspectos estruturais do funcionamento do Estado podem dificultar a democratização das decisões, como a visão tecno-burocrata dominante, a lentidão e ineficiência da burocracia estatal, a falta de recursos etc. No âmbito da sociedade, tem-se a exigência de qualificação (técnica e política) que a participação exige dos representantes da sociedade civil e que estes, no geral, não possuem, implicando uma dificuldade de rotatividade da representação, de manutenção dos vínculos com as bases, trazendo uma desqualificação política para os membros da sociedade civil, engendrando uma desigualdade social que reforça o acesso privilegiado aos recursos do Estado. Além disso, para a autora, a avaliação dos espaços públicos de participação

deve tomá-los não como resultantes do potencial democratizante de uma única - e homogênea - variável, a participação da sociedade civil, mas como resultado de relações complexas de forças heterogêneas, que envolvem atores os mais diversos, numa disputa de projetos políticos diferenciados... (DAGNINO, 2002:297).

Estudos que avaliam o desempenho de formatos participativos apontam para o fato de que a presença de uma política descendente de uma tradição autoritária do Estado

brasileiro, a fraca tradição associativa e a resistência de atores sociais e estatais em participar destes novos canais de interlocução entre Estado e sociedade comprometem a efetiva participação social no processo de elaboração e implementação de políticas públicas (COELHO, 2005). A presença de uma sociedade civil organizada e de atores políticos comprometidos com a idéia da democracia participativa são fatores importantes para a transformação, como por exemplo, do orçamento participativo em uma instância efetiva de participação e ampliação do controle societário na gestão pública.

A incorporação da participação popular, para além do discurso racionalista e tecnicista, a partir de um diálogo permanente entre planejadores e população na metodologia de planejamento vem tomando formas em diferentes contextos administrativos. Mesmo sendo difícil, a superação da abordagem tradicional de planejamento se fortalece nos dias atuais, a partir da idéia de que o planejamento deve incorporar questões relacionadas ao poder, à política, à participação e à ética (NEVES & AUGUSTI, 1997). Neste sentido, tem-se desenvolvido no Brasil as experiências dos chamados orçamentos participativos que atuam como formas de ampliar a governança, tornando as administrações municipais mais sensíveis e mais próximas às demandas da população, modificando a forma e o fluxo da comunicação entre governo e sociedade.

Verifica-se a existência de novos canais de interlocução entre Estado e sociedade que estão ditando novos caminhos para a participação, qual seja aquela não pautada somente em regras e procedimentos. Estes fatos tornaram clara a necessidade de se ampliar a democracia para além de mecanismos representativos, ancorados em eleições e nas relações com os partidos. Esta intenção pode ser percebida atualmente nas inúmeras formas de participação direta e indireta junto à gestão pública, que articulam a democratização do Estado e da sociedade.

3.2 Orçamento Participativo: disseminação e dificuldades

ASSIES (1993) *apud* SOMARRIBA & DULCI (1997) identifica três momentos de evolução das formas de democracia local no Brasil, a partir dos anos 70: num primeiro momento, tentativas de curta duração nos municípios de Boa Esperança, Lages e Piracicaba, durante o regime militar, mas que produziram grande repercussão política; o segundo momento localiza esforços de descentralização administrativa, durante a fase de transição entre o regime militar e a democracia, com aportes iniciais de abertura à participação popular,

em grandes capitais como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Fortaleza, Recife; o terceiro momento, por sua vez, é representado pelas propostas de Orçamento Participativo das gestões municipais eleitas em 1988, já na vigência da nova Constituição, com destaque para as experiências de administrações do PT (Partido dos Trabalhadores) em cidades como São Paulo e Porto Alegre. Um quarto momento é identificado por SOMARRIBA & DULCI (1997) nas administrações municipais eleitas em 1992, em algumas das quais observou-se a dinamização das experiências participativas em curso e, em outras, a introdução do Orçamento Participativo pela primeira vez, como é o caso de Belo Horizonte.

Tido por muitos autores mais como um formato de gestão do que uma política pública propriamente dita, a proposta do Orçamento Participativo (daqui em diante, OP) sobressai-se como o experimento mais concreto e avançado de democratização e de democracia participativa a partir do final dos anos 70. Interpretado também como uma estratégia exemplar para a instituição da cidadania no Brasil, o OP vem fazendo aflorar reflexões teóricas e práticas sobre a construção de novas relações entre o Estado e a sociedade e novos graus de equidade social e política, que acabam por consolidar uma nova esfera pública no país (FEDOZZI, 2000).

O OP surgiu, na maioria dos casos, como um recurso administrativo de forças políticas de esquerda que chegavam ao poder em cidades administradas por forças políticas tradicionais, que buscavam o apoio popular para cumprir as promessas de campanha e vencer os obstáculos impostos pela falta de maioria nas câmaras, agregando uma outra instância que ajudasse a compensar este desequilíbrio de forças (OLIVEIRA, PAOLI E RESEK, 2003).

De acordo com WAMPLER (2004), no atual momento de expansão da democracia participativa, as gestões municipais são grandes responsáveis pelo funcionamento e resultados alcançados pelos formatos de co-gestão. Através da delegação de poder e da ampliação do processo de tomada de decisões, as administrações estão se aproximando dos cidadãos e das organizações da sociedade civil, que passam a exercer o direito de monitorar as atividades governamentais. Deste modo, pode ocorrer uma expansão da *accountability* que, ao mesmo tempo, pode ser ameaçada pela disputa de interesses distintos derivados da expansão das oportunidades participativas e das alterações que esta provoca no modo de fazer política.

Segundo o autor, o estudo da implementação de experiências participativas permite conhecer o processo de formulação de políticas públicas: como é conduzido, como é a atuação de políticos e de organizações da sociedade civil e permite também avaliar o real impacto em estruturas administrativas marcadas por baixos níveis de transparência e

accountability. No processo de investigação do OP, torna-se importante verificar a ligação de lideranças da sociedade civil com políticos e com a administração municipal, tentando observar se há realmente um monitoramento da gestão que permita uma verdadeira expansão da *accountability*, pelo menos no que se refere ao planejamento e confecção do orçamento municipal. WAMPLER escreve:

Nos casos mais bem-sucedidos, o OP possui o poder de transformar as relações básicas entre Estado e sociedade, redistribuir recursos para bairros com carências de serviços públicos e criar transparência no processo orçamentário. Em casos de menor sucesso, o OP cria oportunidades para atores sociais despertarem sua atenção para as políticas públicas... (2004: 34-35).

O estudo do impacto da implementação do OP na relação do gestor municipal com o legislativo e com a sociedade torna-se relevante pelas nuances que pode revelar. Segundo WAMPLER, "o OP tem o potencial de redistribuir autoridade e recursos, o que pode situar os responsáveis pela reforma institucional em rota de coalizão com interesses pré-estabelecidos" (2004: 43). Dependendo do tipo de relação estabelecida entre o interesse público dos diferentes grupos envolvidos, a delegação de autoridade é uma estratégia política arriscada, sendo suporte útil para a análise de conflito no processo de constituição do orçamento. Ainda tratando da esfera dos conflitos, o autor ressalta que organizações da sociedade civil tradicionais "que se apóiam em trocas e redes privadas, não oferecerão suporte para a implementação do OP e, provavelmente, não deverão participar em alta intensidade" (WAMPLER, 2004: 43). Nesta perspectiva, deve-se observar o comportamento do legislativo e de lideranças populares relevantes no processo de implementação e funcionamento do OP.

Segundo RIBEIRO (2005), experiências como o OP podem ser atravessadas, durante seu processo de desenvolvimento, pelas características oriundas do contexto social e político no qual está inserido. Neste sentido, NAVARRO & GODINHO (2005) ressaltam que a democratização da gestão municipal, além de condicionantes regionais e nacionais

sofre, também, restrições, constrangimentos ou facilidades decorrentes de especificidades históricas de cada município brasileiro: cultura política local, correlação de forças entre partidos políticos, relações sócio-políticas específicas entre elites e "massas", entre governantes e governados, entre setores sociais dominantes e dominados (2005: 155).

A plena realização do OP pressupõe profundas alterações na administração municipal, relacionadas à necessidade de uma nova cultura técnica e ao compromisso com a

forma de gestão participativa. Segundo RIBEIRO & GRAZIA (2003), a implantação do OP inclui a capacidade de:

alterar rotinas administrativas; estabelecer novos critérios de seleção do funcionalismo; resistir a práticas clientelistas e patrimonialistas e romper com a reprodução de procedimentos que afastam a sociedade, sobretudo as classes populares, dos órgãos de governo (2003: 103).

Estudos destacam a novidade que trazem os Orçamentos Participativos para as relações entre o Executivo e o Legislativo. Segundo OLIVEIRA, PAOLI E RESEK (2003), como recriações políticas que são, os orçamentos participativos estão:

intervindo no papel do Estado na regulação da economia pelo social; moldando a política social pública pela ativa intervenção cidadã nas prioridades; religando a vontade cidadã com as decisões legislativas e executivas; retomando, agora, parte do poder delegado e realocando-o diretamente na fonte nos orçamentos públicos; reduzindo as distâncias entre governantes e governados; e introduzindo um nível intermediário entre a representação clássica em vias de esgotamento e a democracia direta (2003: 123).

Segundo FEDOZZI (2000), a importância adquirida pelos orçamentos participativos refere-se à discussão inovadora sobre o orçamento público que estas experiências proporcionam, dado o modo como a discussão sobre o orçamento foi comumente considerada no Brasil:

... o orçamento público no país é um reflexo fiel das práticas patrimonialistas de gestão do Estado, pois, por um lado, ele é uma peça de ficção que demonstra a permanente dualidade entre um país formal e um país real; e, por outro, um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de "barganha" - seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou aos privados (2000: 54).

Deste modo, os orçamentos participativos, na visão do autor, apresentam pelo menos duas potencialidades que revelam a importância da ampliação da esfera pública: a participação da sociedade civil e o grau de sua influência nas decisões relativas ao orçamento público.

Na mesma direção, AVRITZER (2005) ressalta que uma das potencialidades do OP é a ampliação da participação que agora se insitucionaliza num desenho específico e se relaciona de forma única ao estabelecimento de critérios de justiça no processo deliberativo.

Há que se destacar que a reforma orçamentária proposta pela Constituição de 1988 pretendeu tornar o orçamento um instrumento efetivo de planejamento e, situada no momento da transição democrática, torná-lo também transparente e aberto à participação da sociedade (SANTOS, MACHADO & ROCHA, 1997).

Sintetizando a discussão teórica realizada até o momento, é possível definir alguns argumentos analíticos apontados pela literatura, que irão embasar a análise empírica do OP de Contagem, a ser realizada no capítulo posterior:

- Formas de articulação entre democracia representativa e democracia participativa parecem mais promissoras na defesa de interesses e identidades subalternas ou excluídas.
- A eficiência das democracias participativas deve combinar a existência de uma predisposição dos governantes para compartilhar com a sociedade civil os espaços de poder que correspondem à esfera do Estado, o estabelecimento de um canal de mediação entre os diferentes atores sociais, a constituição de uma agenda pública de discussões envolvendo a cidadania enquanto um todo ou seus representantes eleitos e o encaminhamento de deliberações previamente negociadas entre estado e sociedade civil pelas estruturas estatais ou por mecanismos de co-gestão públicos.
- O desempenho de experiências participativas na incorporação das demandas da sociedade civil relaciona-se a características dos contextos políticos em que estão inscritas, como o clientelismo, que se apresenta como estratégia moderna de obtenção de benefícios por parte dos atores sociais minimamente organizados e desejosos de conseguir determinados benefícios.
- A ação governamental pode promover a democratização de espaços públicos e provocar mudanças em estruturas administrativas marcadas por baixos níveis de transparência e *accountability*.
- Para o sucesso ou não das experiências participativas importa o formato institucional dos programas implementados.
- A possibilidade de se institucionalizarem práticas de governança está diretamente relacionada à maneira pela qual diferentes arranjos podem se contrapor ou neutralizar a tendência oposta de captura clientelista.
- A simples implementação de instrumentos participativos em contextos político-culturais desfavoráveis à participação não é suficiente para assegurar o direito de participação da sociedade e não significa diretamente transformação das práticas e da cultura política tradicional.

- O fracasso de algumas experiências pode ser explicado por fatores culturais, tais como a tradição de autoritarismo, presente tanto nas instituições do Estado quanto na sociedade, e pela ausência de organização social e a resistência à participação na gestão local.
- Nos casos mais bem-sucedidos, o OP possui o poder de transformar as relações básicas entre Estado e sociedade, redistribuir recursos para bairros com carências de serviços públicos e criar transparência no processo orçamentário. Em casos de menor sucesso, o OP cria oportunidades para atores sociais despertarem sua atenção para as políticas públicas.

3.3 A importância do desenho institucional para a questão deliberativa

Como já foi ressaltado, o formato institucional é importante para o sucesso ou não de experiências participativas. FUNG (2004) traz uma proposta de operacionalização para a análise da participação a partir de diferentes formatos institucionais. Todas as potencialidades da implantação de experiências participativas podem ser observadas através da análise de seus desenhos institucionais, tendo como foco principal o modo como é buscada e organizada a participação dos cidadãos. Distorções ou insuficiências dos sistemas representativos tentam ser resolvidas com uma atenção especial a questões como: quem participa? O que se discute? Como vão se organizar os debates públicos? Quando ocorrerão? Por quê os cidadãos participarão?

Respostas a estas questões estão embutidas em qualquer desenho institucional que vise a democratização do espaço público e, como foi muito ressaltado nos argumentos teóricos apresentados anteriormente, o tipo de resposta dependerá em muito da vontade, incentivos e eficiência do poder público e das condições em que as experiências participativas serão implantadas. Estas condições (cultura política, nível de organização e participação da sociedade) merecem atenção especial dos elaboradores de políticas, pois desenhos institucionais participativos devem ser pensados não somente para serem implantados onde encontrarão solo fértil para seu desenvolvimento, mas também em ambientes onde poderão ser prejudicados por práticas políticas predatórias, como o clientelismo, ou onde até mesmo ambientes em que terão que conviver mutuamente.

Certas condições e desenhos institucionais favorecem a participação efetiva da população na gestão pública, ou pelo menos em uma parte dela. A maior ou menor capacidade de governança está diretamente relacionada à possibilidade de institucionalização de canais legítimos de mobilização da sociedade na implementação de políticas.

Para a análise de projetos democráticos contemporâneos que se esforçam para aperfeiçoar a esfera pública, relacionando o engajamento cívico e a deliberação pública, FUNG (2004) destaca diferentes tipos de desenhos institucionais identificados em diversas experiências (chamadas de “minipúblicos”), entre elas os orçamentos participativos, que podem contribuir e trazer conseqüências específicas para a qualidade da governança democrática.

Na construção destes modelos, FUNG (2004) identifica um conjunto de dimensões a serem consideradas e suas conseqüências, conforme descritas a seguir.

3.3.1 Características do desenho institucional que podem ser escolhidas para se definir um minipúblico

a) Concepção e tipo de minipúblico

Segundo o autor, minipúblicos são instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas que reúnem cidadãos em deliberações sobre algum importante interesse público.

Esta dimensão refere-se ao ideal de esfera pública que se pretende. Um deles é o *fórum educativo* “que pretende criar condições quase ideais para os cidadãos formarem, articularem e refinarem opiniões sobre determinados assuntos (...) por meio de conversações uns com os outros” (2004: 176). Um segundo tipo de esfera pública é o *conselho consultivo participativo*, que “propõe não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas também alinhar as políticas públicas a preferências meditadas”, ou seja, após tais preferências serem articuladas na forma de uma escolha, de um consenso. Um terceiro tipo de concepção é a *cooperação para a resolução participativa de problemas*, que propõe um relacionamento contínuo entre o público e o Estado, através de deliberações participativas para a solução de determinados problemas coletivos que escapam às decisões técnicas. Um quarto tipo de minipúblico é chamado de *governança democrática participativa* o qual, segundo FUNG, “procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas” (2004: 177). O autor chama a atenção para o fato de que as pessoas que elaboram este tipo de projeto vêm, freqüentemente, as estruturas de representação legislativa e a administração tendentes ao clientelismo e enviesadas em prol de certos grupos políticos. Sua implementação pode coibir tais práticas, inserindo a participação direta e possibilitando a mobilização do cidadão em desvantagem no sistema político local. Nesse tipo é que se enquadraria o OP de Porto Alegre, analisado por Fung.

b) Seleção e recrutamento de participantes

Esta dimensão do desenho de um minipúblico refere-se a características gerais da seleção dos participantes. Há minipúblicos que requerem uma participação mais aberta, em que aqueles que dispõem de recursos, interesse e tempo participam através de uma auto-seleção. Para ultrapassar padrões de participação que favorecem pessoas de *status* elevado, deve-se adotar métodos de escolha de participantes que levem em conta a limitação de recursos do cidadão e os bens que as instituições participativas distribuem. Deste modo, o autor destaca formas de escolhas de participantes específicos que representem demograficamente uma região, ou métodos que criem incentivos para que cidadãos de baixa renda participem.

c) Tema e escopo da deliberação

Esta característica refere-se à matéria da deliberação, que assunto será discutido com os participantes, pois como ressalta o autor, a escolha do tema pode determinar o impacto de um minipúblico. Existem tipos de desenhos em que os cidadãos podem contribuir em termos de conhecimento, informação ou recursos no decorrer da deliberação; outros desenhos podem ser menos deliberativos, em vista do caráter técnico das informações que exigiriam algum conhecimento específico ou treinamento por parte do cidadão; e desenhos com uma “deliberação pública alargada”, na qual cidadãos podem contribuir com suas preferências, valores ou podem avaliar impactos de políticas; ou ainda desenhos nos quais “os cidadãos promovem a *accountability* pública quando o engajamento cívico lhes permite monitorar representantes potencialmente corruptos e irresponsáveis” (FUNG, 2004: 179).

d) Modo deliberativo

Esta dimensão de um desenho institucional relaciona-se à organização e ao estilo da deliberação pública. Um exemplo de deliberação é “um espaço no qual os indivíduos possam alcançar suas próprias concepções meditadas e ganhar confiança em suas próprias perspectivas” (2004: 180) ou seja, valorizar a formação de vontades e preferências individuais, assegurando que aqueles mais “fracos” possam se expressar; uma outra proposta refere-se a “tipos de deliberação que pretendem gerar consensos ou solucionar problemas concretos” (2004: 180), que devem então oferecer informação aos cidadãos através de instrução e treinamentos, através da figura de um “facilitador”, que guiaria a discussão na direção de um consenso.

O processo deliberativo justifica-se pela facilidade em produzir resultados mais justos e legítimos e pela possibilidade de se confrontar perspectivas e informações conjuntamente.

e) Recorrência e iteração

Esta característica refere-se à frequência com a qual se reúne o minipúblico e depende do seu propósito: alguns tipos podem necessitar somente de uma rodada de deliberação (por exemplo, aqueles relacionados a um assunto estável); já minipúblicos relacionados “à resolução do problema participativo ou à governança democrática deveriam se reunir mais frequentemente, (...) porque o monitoramento dos representantes é um esforço contínuo” (FUNG, 2004: 181).

f) Apostas dos participantes

As apostas que os participantes fazem na deliberação pública devem ser conhecidas, pois o engajamento dos cidadãos depende de seus interesses e assuntos de grande interesse dos participantes contribuem para a melhora da deliberação. A deliberação pode ser *fria*, na qual o participante, por ter apostas baixas em uma discussão, estaria menos envolvido no debate; ou pode ser *quente*, nas quais os participantes, por terem apostas mais altas nas deliberações, investem mais recursos no processo, podendo fazer com que os resultados sejam mais apoiados, implementados e sustentáveis ao longo do tempo.

3.3.2 Características de desenho institucional presentes nas conexões do espaço público com o Estado

g) Empoderamento dos participantes

De acordo com o autor, “Um minipúblico é empoderado apenas no caso de seus resultados deliberativos influenciarem as decisões públicas” (2004: 182). De acordo com FUNG, nem todos os minipúblicos devem ser empoderados, principalmente aqueles de deliberações *frias*, pois casos como estes, em que ocorre a falta de uma deliberação legítima, podem levar “à captura privada ou a uma delegação ilegítima do poder estatal” (2004: 182). Mas existem também casos em que o empoderamento de um minipúblico seria positivo para o espaço público, sendo a participação incentivada com a possibilidade de influência sobre uma parte do poder estatal:

Quando um déficit democrático se manifesta como falta de accountability do Estado ou quando um minipúblico é um componente de um esquema de governança ou de resolução de problemas, então o empoderamento se segue como consequência do propósito da deliberação pública (FUNG, 2004: 182)

h) Monitoramento pelo minipúblico

Segundo FUNG, minipúblicos são organizados de forma a que as deliberações públicas sejam levadas em conta por políticos em suas decisões posteriores; outros minipúblicos podem utilizar-se da deliberação para rever a qualidade da ação e da implementação em curso no processo. Se uma participação contínua necessária para o monitoramento for conseguida, segundo o autor, podem ser conseguidos alguns benefícios para os participantes: um deles seria o aprendizado público, no qual “os participantes adquirem conhecimento experimentalmente embasado (...) sobre que tipos de decisões provavelmente funcionarão e quais não em vários contextos” (2004: 183); outro benefício seria a *accountability*, na qual os participantes podem “pressionar os representantes a servirem a fins ou projetos públicos” (2004: 183) e o monitoramento daí resultante permitiria a transparência e a legitimidade do minipúblico.

3.3.3 Consequências democráticas da escolha do desenho institucional

De acordo com FUNG, as escolhas dos desenhos funcionais anteriormente descritos trazem algumas consequências democráticas, que permitem avaliar a contribuição de um minipúblico para a qualidade da governança democrática.

a) Formato da participação (caráter da participação e da deliberação)

O formato da participação diz respeito ao caráter da participação em um minipúblico, já que, segundo o autor, todos os minipúblicos têm o objetivo de aumentar o engajamento cívico, incentivando a deliberação pública. A contribuição do formato da participação para a qualidade da governança pode advir de três características, abaixo listadas.

Uma contribuição importante é a quantidade de participação, já que o aumento do engajamento cívico é buscado em todos os tipos de deliberação. A lotação das reuniões e sua frequência depende do engajamento e interesse dos cidadãos e também da habilidade dos organizadores em mobilizar os cidadãos oferecendo incentivos à participação.

Uma outra característica importante é o viés da participação, ou seja, o perfil sócio-econômico daqueles que participam. Esforços de recrutamento, criação de incentivos

estruturais e o empoderamento podem ser grandes atrativos no sentido da representação de comunidades em desvantagem. Uma outra dimensão importante do caráter da participação é a qualidade da deliberação. De acordo com FUNG (2004):

A boa deliberação deve ser racional no sentido instrumental de que os indivíduos promovam seus próprios fins individuais e coletivos por meio da discussão (...). Deve também ser razoável no sentido de que os participantes respeitem as reivindicações dos outros (...). A razoabilidade deve requerer dos participantes que se contenham quando outros oferecerem argumentos convincentes baseados nos interesses comuns (...). É também igual e inclusiva (2004: 185).

b) Aferição de informações e transformação individual

Uma outra contribuição dos minipúblicos é que políticos e representantes do poder público obtêm informações no processo, o que contribui para o aperfeiçoamento e qualidade das políticas públicas.

A boa deliberação também deve produzir informação para os cidadãos que, por serem considerados os principais beneficiários entre aqueles apóiam os minipúblicos, são propensos a formar e expor suas opiniões e preferências e se interessar pelos temas das políticas.

Os espaços deliberativos também “funcionam como escolas de democracia onde os indivíduos adquirem as habilidades da cidadania e passam a considerar os interesses públicos mais acentuadamente em suas próprias preferências e inclinações” (FUNG, 2004: 187).

c) Controle popular e desempenho do Estado

Os minipúblicos podem contribuir elevando a *accountability* de agentes e organizações públicas, pois a deliberação permite que os cidadãos examinem coletivamente a ação dos representantes em estreita relação com suas preferências e valores, corrigindo possíveis distorções através de uma “supervisão participativa-democrática” (2004: 188).

Uma outra consequência da relação entre a deliberação pública e a ação estatal é a contribuição dos minipúblicos para a justiça da política e da ação pública quando permitem que cidadãos mais fracos ou excluídos politicamente exponham e pressionem por suas preferências. Um minipúblico pode ainda contribuir para a efetividade da ação pública, criando oportunidades efetivas para que os cidadãos que serão submetidos às

políticas possam criticá-la, às vezes, modificá-la, aumentando a legitimidade da política e fazendo com que os cidadãos tornem-se mais dispostos a cooperar.

d) Efeitos políticos

As deliberações públicas podem contribuir para a mobilização dos cidadãos fora dos minipúblicos, principalmente se estiverem relacionadas à ação de associações ou atores políticos, que podem atrair apoio popular para seus partidos. Além disso, os cidadãos podem mobilizar apoio para a continuidade do próprio minipúblico, podendo levar à sua institucionalização.

De acordo com Fung, o modelo do Orçamento Participativo de Porto Alegre é considerado um exemplo de governança democrática participativa e possui, como nenhum outro exemplo de minipúblico estudado, um comprometimento profundo com a institucionalização da democracia deliberativa participativa, através da incorporação direta das preferências e escolhas dos cidadãos na determinação das agendas políticas.

O quadro abaixo resume as dimensões dos desenhos institucionais e as consequências democráticas das escolhas do modelo de FUNG (2004):

QUADRO 1 - CARACTERÍSTICAS E CONSEQUÊNCIAS DA ESCOLHA DO DESENHO INSTITUCIONAL

Características do desenho do espaço público	Consequências práticas da escolha de desenho institucional
Concepção e tipo de minipúblico	Formato da participação Quantidade Viés Qualidade deliberativa
Seleção e recrutamento de participantes	
Tema e escopo da deliberação	Aferição de informações e transformação individual Informação aos representantes Informação aos cidadãos Habilidades democráticas
Modo deliberativo	
Recorrência e iteração	Controle popular e desempenho do Estado <i>Accountability</i> Justiça das políticas Eficiência das políticas
Apostas dos participantes	
Conexões do espaço público com o Estado	Efeitos políticos Mobilização popular
Empoderamento / Monitoramento	

Fonte: readaptado pela autora de FUNG (2004)

Essas categorias e conseqüências destacadas por FUNG (2004) irão embasar a análise do desenho institucional do modelo de OP implantado na cidade de Contagem em 2005. Essa análise será feita com algumas ressalvas, que se referem ao pouco tempo de institucionalização desta experiência no município e ao fato de a análise da participação se basear em dados secundários e entrevistas com atores que participaram do processo deliberativo do OP e não em um substantivo acompanhamento das rodadas de negociação com a população.

No capítulo 4, juntamente com uma breve descrição da estrutura urbana, econômica e social da cidade de Contagem, na qual se resgata um pouco alguns fatos que nortearam a conformação do município enquanto uma "cidade industrial", serão apresentadas algumas questões relevantes sobre a constituição do seu contexto político e que cercaram a implantação do OP no município. Discussões igualmente fundamentais para a análise do desenho institucional do OP e das mudanças provocadas no planejamento municipal e nas relações do executivo com o legislativo e as comunidades serão apresentadas no capítulo 5 deste trabalho.

4 O MUNICÍPIO DE CONTAGEM

Este capítulo traz uma apresentação do município de Contagem, destacando algumas de suas características físicas, econômicas, políticas e sociais, pertinentes para a análise que aqui se pretende.

Procurou-se destacar algumas características do contexto político e social da cidade importantes para que se pudesse visualizar o cenário no qual iria se inserir a nova administração municipal e, conseqüentemente, a inédita proposta de um Orçamento Participativo para a cidade.

4.1 Características econômico-sociais e conformação do espaço urbano

A cidade de Contagem situa-se na região metropolitana de Belo Horizonte, distante 16,4 km da capital sendo, segundo dados da Fundação João Pinheiro para 2006, a 3ª maior economia do Estado de Minas Gerais. De acordo com informações do censo de 2000, sua população totaliza 538.208 habitantes, o que representava 12,35% da população da Região Metropolitana de Belo Horizonte (para o ano de 2006, estima-se uma população de 599.727 habitantes). Sua taxa de urbanização é considerada alta, com 533.330 pessoas na zona urbana e apenas 4687 pessoas vivendo na zona rural. Segundo dados do IBGE, verifica-se que o setor de comércio e serviços concentra 65% da população economicamente ativa, seguida da indústria, com 13%.

Em relação aos indicadores de renda, pobreza e desigualdade, os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano mostram, para o período de 1991 à 2000, que a renda *per capita* média do município cresceu 34,30%, passando de R\$ 208,93 em 1991 para R\$ 280,59 em 2000. A pobreza diminuiu 22,46%, passando de 24,2% em 1991 para 18,8% em 2000. A desigualdade cresceu: o Índice de Gini passou de 0,48 em 1991 para 0,51 em 2000. Contagem é uma cidade que concentra grandes índices de pobreza, fato que pode ser comprovado pelos dados do Ministério do Desenvolvimento Social, para o ano de 2007: estimam-se 24966 famílias pobres no município (com renda *per capita* familiar até R\$ 175,00) e 18172 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (com renda *per capita* familiar até R\$ 120,00).

As tensões decorrentes dos processos de industrialização e metropolização marcaram a constituição do espaço urbano de Contagem, que sofre ainda hoje forte pressão de

ocupação em virtude do crescimento demográfico e econômico da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLANO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA DE CONTAGEM, 1995).

O processo de industrialização do município formou grandes espaços especializados, patrocinados pelo poder público, dos quais o primeiro e mais importante é a Cidade Industrial Juventino Dias, criada na década de 40. Nos anos 70, foram criados grandes distritos industriais nas áreas urbanizadas, que ainda hoje apresentam taxas de ocupação muito baixas, como o CINCO (Centro Industrial de Contagem) e os espaços especializados que lhe são contíguos, os distritos Cincão e Cinquinho. Foram implantadas outras áreas industriais nos bairros Inconfidentes (como uma extensão da Cidade Industrial, em 1958) e nos bairros Ressaca e Riacho das Pedras, nos anos 90. Há que se ressaltar que nestas últimas foi forte a pressão do mercado imobiliário, que ainda hoje tem grande influência na criação de espaços industriais e habitacionais no município. (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006).

Caracterizam ainda Contagem os graves problemas ambientais decorrentes do processo de industrialização do município e os conflitos de usos resultantes da disputa das atividades industriais com as áreas residenciais, como o entorno da Cidade Industrial, no bairro Amazonas (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2006).

O processo de metropolização de Belo Horizonte afetou Contagem, principalmente, pela expansão de loteamentos centrados na Cidade Industrial (bairros Industrial, Jardim Industrial) e por prolongamentos diversos das periferias da capital, como as regiões do Nacional e do Ressaca e Petrolândia, em direção a Betim, dando origem a um processo extremamente segmentado de formação urbana e de áreas com grandes carências urbanas. Formou-se, deste modo, um espaço municipal fragmentado, com regiões fragilmente articuladas entre si, num processo de desagregação urbana agravado por barreiras físicas, como os grandes eixos viários (BR-040, BR-381) que atravessam a cidade com grande volume de tráfego; também os grandes espaços especializados (distritos industriais e CEASA) e diversos fundos de vales poluídos e de difícil transposição, comumente ocupados por favelas. Soma-se a isto um sistema viário inadequado às funções exercidas pelos principais eixos de articulação urbana (já saturados), o que agrava ainda mais a desintegração espacial do município (PLANO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA DE CONTAGEM, 1995).

Pode-se perceber as conseqüências do processo de formação urbana do município, com sua visível diferenciação espacial. Contagem, apesar da grande integração metropolitana possibilitada por seu território (limites com cidades como Betim, Esmeraldas e Neves), não

costura internamente suas diversas regiões e permanece carente de um pólo capaz de aglutinar toda a cidade.

Contagem, a partir da década de 70, passou a se destacar no cenário econômico mineiro com a concentração de grandes indústrias da região metropolitana de Belo Horizonte. Mas é importante destacar que, nos últimos anos, a cidade vem perdendo espaço no que se refere à implantação de indústrias, em decorrência da saturação de seu espaço físico, da má atuação de seus governantes e da perda de investimentos em razão dos maiores benefícios oferecidos pelo poder local da cidade vizinha, Betim. Como consequência, já no ano de 2006, dados da Fundação João Pinheiro mostraram que Contagem perdeu o posto de segundo maior PIB de Minas Gerais, sendo ultrapassada por Betim.

4.2 Algumas considerações sobre o contexto político de Contagem

Para iniciar a discussão sobre o contexto político propriamente dito, deve-se mencionar aqui a criação do primeiro distrito industrial de Contagem (a Cidade Industrial Juventino Dias), salientando as características que primeiro fizeram o município se destacar no cenário político nacional.

Quando da construção de seu parque industrial, formou-se na cidade uma numerosa classe operária, que teve destaque na construção política da esquerda em Minas Gerais. Desde a década de 60, passando pela década de 70, diversas organizações socialistas e também religiosas tiveram atuação relevante no movimento sindical e nos movimentos populares na cidade, tendo também papel importante na fundação do PT (Partido dos Trabalhadores) da cidade, em 1981. O município teve destaque nacional no ano de 1968, no qual a cidade fez história quando operários paralisaram suas atividades naquela que foi a primeira grande contestação pública da classe operária brasileira ao arrocho salarial e à ditadura militar.²

Distanciada e não influenciada pelo momento político dos anos 60 e 70, nas décadas posteriores, observa-se que Contagem é marcada e popularmente conhecida como uma cidade de fraca tradição associativa, de contexto político clientelista e conduzida politicamente por uma elite tradicional e discriminatória. A despeito da crescente participação da esquerda nas eleições e da existência de um promissor processo de mobilização social e

² Devido à falta de fontes acadêmicas que tratassem de especificidades o contexto político de Contagem, essa pesquisa utilizou-se um estudo feito por pesquisadores do PT da cidade sobre o assunto, exposto Programa de Governo da candidata Marília Campos, que data do ano de 2004.

sindical no município no início dos anos 80, partidos considerados de esquerda nunca haviam conseguido converter em vitória eleitoral sua representação. O fato de, apesar de ter um movimento sindical relevante, os resultados eleitorais apontarem a vitória de políticos mais conservadores, merece uma pesquisa mais aprofundada e pode ser um indicador do formato das relações políticas vigentes na cidade. O próximo quadro ilustra esta situação:

QUADRO 2 - ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS DE CONTAGEM

Período	Prefeito eleito	Partido
1973 - 1978	Newton Cardoso	PMDB
1979 - 1983	José Luiz de Souza*	PMDB
1983 - 1984	João Batista Brandão de Lima **	PMDB
1984 - 1986	Newton Cardoso ***	PMDB
1986 - 1989	Guido Fonseca****	PMDB
1989 - 1992	Ademir Lucas Gomes	PSDB
1993 - 1997	Altamir Ferreira	PSDB
1997 - 1998	Newton Cardoso *****	PMDB
1998 - 2000	Paulo Matos *****	PMDB
2001 - 2004	Ademir Lucas Gomes	PSDB

Fonte: TRE/MG

* Sai em 1983 para disputar o cargo de deputado estadual.

** Vice, assume o cargo por nove meses.

*** Deixa o cargo em 1986 para disputar o governo do Estado.

**** Vice, assume o cargo até 15 de março de 1989.

***** Deixa o cargo em 1998, para ser vice de Itamar Franco na disputa pelo governo do Estado.

***** Vice, governa até dezembro de 2000.

Era curioso o fato de Contagem, sendo uma cidade com as características descritas, de significativo movimento operário e sindical nos anos 70, ter uma orientação política conservadora do ponto de vista institucional, que se expressava no revezamento de apenas dois grupos políticos no comando da cidade ao longo dos anos 80 e durante a década de 90, quais sejam “o PMDB de Newton Cardoso” e “o PSDB de Ademir Lucas”³, ambos assumindo feições conservadoras e clientelistas no contexto do município.

Com orientações políticas populistas, as administrações municipais, principalmente do PMDB, ao longo das décadas de 80 e 90 se caracterizaram por conceder

³ Esta parte da pesquisa teve uma contribuição muito importante de entrevistas e conversas informais com várias pessoas conhecedoras da história política da cidade: técnicos da Prefeitura, pesquisadores, representantes de partidos políticos e de associações comunitárias. Tal recurso tornou-se necessário devido à escassez de estudos e pesquisas sobre a história política do município de Contagem.

"às camadas mais pobres da população, em doses homeopáticas, benefícios sociais de alto efeito propagandístico do tipo Nova Contagem"⁴ (SOMARRIBA, 1987: 16). Neste processo, do ponto de vista político, principalmente nas relações com as populações periféricas, as administrações geralmente se pautaram pelo estabelecimento de contatos diretos e individuais que dispensavam a ação de grupos organizados, num claro sentido de cooptação de movimentos sociais e associações de moradores, o que provocou a inatividade e uma clara desarticulação destas organizações no município, desmobilizando o movimento reivindicatório, num retrocesso do processo de democratização e de fortalecimento de canais clientelistas.

Todos estes fatos foram sistematizados pela autora e podem ser indicativos do padrão de relação política que se instaurou na cidade desde então:

- contato direto líder/população mistificando a relação representante/representado como de isomorfia perfeita e desarticulando as já frágeis organizações do movimento social urbano;
- tratamento individualizado das reivindicações que, nesta medida, não se transformam em direitos, o que representa retrocesso no processo de construção da cidadania;
- controle estrito de toda forma de mobilização de modo a não ultrapassar objetivos puramente eleitorais ou de auto-legitimação imediata das lideranças populistas (SOMARRIBA, 1987: 23).

No mesmo sentido, a cartilha com a proposta de governo da então candidata a prefeita Marília Campos, no ano de 2004, continha uma discussão sobre o contexto político da cidade, durante as décadas de 80 e 90:

a Prefeitura foi gerida de forma anti-republicana para uma minoria de amigos dos grupos políticos no poder, os equipamentos públicos foram privatizados; não existia nenhuma transparência e prestação de contas à comunidade; as finanças municipais entraram em colapso e a máquina pública foi sucateada. A cidade foi administrada de forma bairrista e sem repercussão no Estado e no país (PROGRAMA DE GOVERNO MARÍLIA CAMPOS, 2004: 28).

⁴ A implantação do distrito industrial do CINCO, nos anos 70, foi acompanhada de aumento significativo da taxa de crescimento demográfico. Neste período, ocorreram muitos financiamentos do BNH (Banco Nacional de Habitação) para implantar conjuntos habitacionais destinados à população operária, em áreas doadas pelo poder público. Na esteira deste processo, nos anos 80, se dá a concentração de uma população de baixíssima renda ao redor deste distrito, o que culminou num surto de vilas e favelas com baixos padrões de habitação, ausência de planejamento e de infra-estrutura básica, dentre as quais se destaca a criação de Nova Contagem, na gestão do então prefeito Newton Cardoso (PLANO DE ESTRUTURAÇÃO URBANA DE CONTAGEM, 1995).

Há que se destacar sobre o PSDB uma particularidade em Contagem. Sua orientação clientelista não se manifesta claramente em outras esferas ou cidades tanto quanto em Contagem. Verificou-se, por exemplo, na administração eleita em Belo Horizonte, no período 1989 – 1992, um esforço inicial, ainda que sob um forte discurso, de definir as obras com participação de comunidades através de um programa chamado PROPAR (Programa Participativo de Obras Prioritárias) e da proposta de criação de Conselhos Comunitários por administração regional (SOMARRIBA & DULCI, 1997). Segundo os autores, tais iniciativas criaram condições institucionais para a promoção da participação popular na gestão, além de terem contribuído para o fortalecimento das formas de organização popular onde elas tinham maior densidade associativa.

Outro fato do cotidiano político de Contagem serve também para ilustrar o perfil clientelista e o grande efeito propagandístico das políticas: a isenção do IPTU residencial, uma realização do PSDB no âmbito de Contagem, criada no fim da década de 80. Este tipo de política, tida como carro-chefe de campanhas do partido na cidade, traz em si algumas contradições. Em vista do grande crescimento da cidade, estudos já avaliaram que perde-se uma quantidade significativa de arrecadação com a isenção do IPTU residencial, diferente da época em que foi instituída essa isenção. Tal política é tratada como benesse do partido para a cidade e entrevistas com atores políticos revelam que o não compromisso de qualquer candidato com a isenção em uma campanha eleitoral, por exemplo, significaria certamente uma derrota, de antemão.

De acordo com a mesma cartilha já citada, que conta com depoimentos de integrantes do Partido dos Trabalhadores de Contagem, “a vitória de Marília tem a extraordinária expressão da ruptura política...” (2004: 14) e é vista como um contraponto vigoroso aos políticos tradicionais da cidade que, por diversas vezes, ditaram os rumos das disputas eleitorais anteriores no município. Objetivamente, a vitória do PT acabou rompendo com a tradição das duas forças políticas no comando do executivo municipal, mas não se pode afirmar se este fato realmente indica uma mudança efetiva do padrão de relação Estado-sociedade vigente.

Informações sobre o comparecimento às urnas e sobre eleições para o legislativo do município podem ser indicativos do grau de comunidade cívica, conforme descrito por PUTNAM (1996) e revelam também algumas especificidades. Dados do TRE para as últimas eleições municipais na cidade mostram um alto e constante percentual de comparecimento às urnas, tanto na eleição do candidato do PSDB, em 2000, quanto na eleição da candidata do PT, em 2004, com índices de comparecimento de 85,37% e 86,82%, respectivamente. Estes

números são muito próximos aos percentuais de Belo Horizonte, que teve nas eleições do ano 2000 um percentual de comparecimento de 85,88% e para o ano de 2004 um percentual de 84,92%. De acordo com autor acima, o comparecimento às urnas pode não se dar predominantemente por interesses coletivos e sim, por interesses clientelistas, por isso, a análise isolada do comparecimento às urnas não pode ser considerada um indicador de capital social.

A análise sobre o comparecimento às urnas pode ser relacionada às eleições para a Câmara de Vereadores para se produzir alguma indicação sobre o contexto político da cidade. O quadro abaixo mostra uma comparação da composição partidária da Câmara de Vereadores de Contagem nas eleições de 2000 e 2004.

QUADRO 3 - QUANTIDADE DE VEREADORES ELEITOS E VOTOS POR PARTIDOS EM 2000 E 2004

2000			2004		
Partido	Nº vereadores eleitos	Nº de votos do partido	Partido	Nº vereadores eleitos	Nº de votos do partido
PMDB	4	18912	PSDB	4	19854
PSDB	3	6017	PP	3	13714
PPS	2	7744	PSDC	2	5044
PSB	2	5641	PSB	2	8108
PT	2	5748	PFL	2	6579
PL	2	6021	PT	2	4833
PDT	2	5568	PMDB	1	2852
PTB	2	5276	PC do B	1	3668
PST	1	2933	PRONA	1	1949
			PRTB	1	6255
			PMN	1	3938

Fonte: TRE/MG (elaboração da autora)

As eleições para a Câmara Municipal indicam um índice de renovação de 60% do legislativo nas eleições de 2004, em relação às eleições do ano 2000, mas observa-se ainda o predomínio de políticos e partidos tradicionais da cidade, sugerindo que o comparecimento às urnas, apesar de alto, ainda traz em si um forte componente clientelista, principalmente nas eleições legislativas.

Os dados sugerem que, a despeito da expressiva diminuição representativa do PMDB em 2004 e de uma aparente renovação da Câmara, com a maior incidência de partidos que não conseguiram cadeiras em 2000, os partidos considerados de esquerda (PPS, PSB, PT, PDT e o PC do B), além de terem conseguido eleger menos vereadores (em 2000 foram eleitos 8 vereadores e em 2004, apenas 5) tiveram também uma quantidade menor de votos. O percentual de vereadores de partidos que grosso modo podem ser rotulados de esquerda, no ano 2000 (PPS, PSB, PT, PDT) era de 40% em relação aos demais partidos e de 25% em 2004. Os votos em partidos de esquerda representavam 38,67% do total de votos em 2000 e 21,62% em 2004. Esse fato mostra que a eleição de um partido de esquerda para o governo municipal em 2004 não teve reflexo nas eleições para o legislativo. Observa-se também a constância da representação eleitoral do PSDB na cidade que manteve, nas últimas eleições, o mesmo número de vereadores eleitos em 2000 (4 vereadores eleitos).

Ainda em relação às eleições para o legislativo, cabe aqui destacar suas conseqüências para a governabilidade da prefeita então eleita, Marília Campos. Observou-se que foram eleitos apenas 5 (cinco) vereadores de sua base apoio no 1º turno: o PT elegeu 2 (dois) vereadores, o PSB também elegeu 2 (dois) vereadores e o PC do B elegeu 1 (um) vereador. A caminhada para o segundo turno agregou alguns partidos a essa coligação, como o PMDB, o PP e outros, o que fez com que a base de apoio da Câmara chegasse, para início do mandato, a 10 vereadores. De acordo com entrevista realizada com um vereador sobre o modo como foi construída a base de apoio e sustentação atual da Prefeita no legislativo, que hoje chega a 19 vereadores (somente 1 vereador do PFL faz oposição de fato ao executivo), não há muitas novidades em relação a outros municípios ou às relações entre outras esferas de poder (relação entre o executivo nacional e o Congresso, por exemplo).

Segundo entrevistas realizadas, o apoio majoritário da Câmara de Vereadores ao Executivo de Contagem é conseguido através de acordos, da divisão do espaço político-administrativo (o que também não é uma especificidade das relações entre executivo e legislativo da cidade) e de interesses políticos que, muitas vezes, sobrepõem-se à questão partidária. É o caso do PSDB que, em outras esferas ou cidades, faz oposição ao PT, mas por questões individuais e de força política dos próprios vereadores, em Contagem votam a favor do executivo.

A sustentabilidade do apoio do executivo na Câmara pode ser entendida também observando a questão do orçamento municipal. Mesmo com a porcentagem das despesas vinculadas a áreas como educação e saúde ou com o orçamento participativo do município, que representa 6% do orçamento total e 29% dos recursos disponíveis para investimento,

ainda é muito grande a prerrogativa do executivo em definir a alocação de recursos na cidade. Deste modo, boa parte do apoio dos vereadores está atrelada a esta situação, segundo entrevistas com próprios vereadores e vem se tornando a principal forma de os vereadores conseguirem recursos para obras em suas bases eleitorais, desde a implantação do OP no município.

Entrevistas com atores políticos da cidade revelam um traço importante do associativismo de Contagem e sobre a formação de suas associações: o fato de sua maioria, principalmente as associações comunitárias, terem sido construídas do ponto de vista eleitoral, ou seja, funcionando como verdadeiros "cabos eleitorais" de certos políticos, fazendo a ligação direta com as comunidades, através de mediações clientelistas (troca de votos por favores, pequenas obras etc).

Do ponto de vista quantitativo existem muitas associações⁵, mas no que se refere ao aspecto qualitativo, "são poucas as associações que agem em prol da comunidade, muitas delas são eleitorciras" (palavras de um vereador entrevistado). Desta forma, nos termos da conceituação do capital social definida por PUTNAM (1996), não se têm na cidade de Contagem indicações claras de que os numerosos sistemas de participação cívica e associações civis ou sistemas de relações sociais e políticas sejam fonte de um virtuoso capital social, que contribuiria para aumentar a eficiência dos governos e de suas instituições. Estas questões necessitam ainda de estudos aprofundados que permitam comprovar essas afirmações.

As considerações aqui apresentadas sobre o contexto sócio-político de Contagem são importantes e, se objeto de um estudo mais aprofundado, podem contribuir para o conhecimento do padrão de comunidade cívica do município, o que foge aos objetivos últimos deste trabalho. Para os fins deste, optou-se por apresentar esta discussão para situar o ambiente político e social em que foi inscrito o OP na cidade de Contagem (como se verá mais adiante, ele foi aprovado pela Câmara de Vereadores sem nenhuma emenda ou alteração da parte do legislativo) e também para conseguir alguns indícios de mudanças no padrão de relação Estado-sociedade constituído na cidade. Como se verá também adiante, os graves problemas sociais que afetam as camadas mais necessitadas da população da cidade terão grande influência nas escolhas e decisões afeitas ao primeiro OP de Contagem.

⁵ De acordo com dados de cartórios de registros de pessoas jurídicas da cidade, referentes ao ano de 2007, existem 1075 associações e entidades civis registradas na cidade, segmentadas em associações comunitárias, de moradores, entidades de classes, associações comerciais e industriais. Registros do Conselho de Assistência Social do município apontam a existência de 264 entidades sociais cadastradas. Entre elas diversas associações comunitárias, ONG's e movimentos sociais.

No capítulo 5, será iniciada a análise das potencialidades do OP a partir de seu desenho institucional, buscando-se indicações das mudanças provocadas no estilo de planejamento da Prefeitura e em suas relações com o legislativo e com a comunidade, objetivos deste trabalho.

5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE CONTAGEM

Neste capítulo faz-se a apresentação do Orçamento Participativo do município de Contagem, destacando o contexto de sua implantação e a descrição de seu funcionamento, juntamente com uma análise do desenho institucional. Nas seções seguintes, parte-se para a indicação de algumas mudanças no estilo de planejamento da Prefeitura e na relação desta com o legislativo e com a sociedade, derivadas do processo de implantação do OP e estreitamente ligadas a características do contexto político da cidade.

O desenho institucional do OP Contagem será analisado seguindo o modelo proposto por FUNG (2004), a partir das características destacadas pelo autor, que se referem à concepção, às características do espaço público, às conexões do espaço público com o Estado e às consequências funcionais (resultados obtidos) do desenho do minipúblico para a democracia. Tais características e consequências também serão relacionadas às informações obtidas junto a representantes do poder público, da comunidade e do poder legislativo, ao longo da pesquisa de campo.

A análise das mudanças produzidas na Prefeitura será baseada nas indicações obtidas com as entrevistas realizadas com técnicos que trabalharam na administração municipal em gestões anteriores e na gestão atual, com atores que participaram ou acompanharam o primeiro ciclo do OP, realizado nos anos de 2005 e 2006 (representantes do poder executivo, como técnicos orçamentários e coordenadores do OP, vereadores e representantes de comunidades de algumas regiões da cidade, como conselheiros, delegados do OP e lideranças comunitárias) e em dados secundários produzidos pela coordenação do OP.

Foram entrevistados 10 (dez) técnicos da Prefeitura, entre efetivos e comissionados, da gestão atual e de gestões passadas, pertencentes à Coordenação do OP, à Secretaria de Planejamento, mais ligados à questão da elaboração do orçamento, à Secretaria de Obras (ligada ao OP) e ao Gabinete da Prefeita. No legislativo foram entrevistados 5 (cinco) vereadores: de partidos de oposição, de "oposição moderada", que fizeram campanha contra a Prefeita, mas que atualmente votam a favor do governo e de partidos de apoio à Prefeita. Na comunidade, foram feitas 5 (cinco) entrevistas, entre membros do COMPOR (Congresso Municipal de Prioridades Orçamentárias), líderes comunitários e moradores envolvidos com algum tipo de mobilização em suas comunidades.

5.1 A implantação do Orçamento Participativo em Contagem

Com uma plataforma de governo baseada na promoção de justiça social por meio da democracia participativa, em 2004 um partido de esquerda – PT – venceu a disputa pela Prefeitura, com a proposta de institucionalização do Orçamento Participativo como um arranjo que “transfere” o controle de parte do orçamento municipal da administração para um processo de tomada de decisão que envolve a participação da sociedade, combinando mecanismos de democracia direta e representativa (PROGRAMA DE GOVERNO MARÍLIA CAMPOS, 2004).

De acordo com a cartilha do programa de governo da administração eleita, o Orçamento Participativo “é um instrumento de transparência, de democratização administrativa e de resgate da cidadania (...) as diversas comunidades se reúnem e decidem quais obras e serviços devem ser realizados, ocorre uma efetiva tomada de conhecimento das contas públicas” (2004: 21). A proposta se completa com o fortalecimento dos canais de participação e de instrumentos de controle social, de avaliação de projetos, programas e políticas públicas, através dos diversos conselhos e estímulo à organização dos movimentos sociais. O primeiro OP da cidade foi iniciado em 2005, com as obras escolhidas previstas para serem realizadas no ano de 2006. Mesmo com o calendário de obras atrasado, está prevista a realização do segundo OP no segundo semestre de 2007.

Segundo entrevista com o coordenador do OP, sua implementação se deu num ambiente administrativo conturbado: a máquina pública, no que se refere a políticas participativas, encontrava-se parada, com conselhos setoriais que não funcionavam e que eram cooptados por órgãos do governo e não existiam canais efetivos de interlocução com a população. Nas palavras do coordenador, “O OP surgiu por iniciativa da Prefeita” e “era um sonho da militância petista na cidade e foi iniciado logo no primeiro ano do governo para estimular a participação cidadã, através de um choque de participação, com a realização de inúmeras conferências setoriais na cidade, numa tentativa de mobilização da população para a participação”.

De acordo com o entrevistado, as dificuldades iniciais residiam no recorte territorial da cidade e na fraca mobilização da população ou inexistência de canais de interlocução com as comunidades. O grande tamanho da cidade e as diferentes divisões regionais (cada secretaria utilizava uma divisão regional e administrativa do município) e o pouco pessoal disponível para a campanha de mobilização da população (apenas três pessoas

na coordenação) trouxeram grandes dificuldades para a operacionalização, mobilização e divulgação da fase inicial do OP, dentro e fora da Prefeitura, de acordo com a coordenação.

A Coordenadoria do OP é a responsável pela disseminação de todas as informações a respeito do cronograma e funcionamento do OP e também pela definição das regras de participação, desde sua primeira etapa, chamada de Jornada de Sensibilização, até a incorporação das demandas escolhidas no processo à peça orçamentária do município.

Nas seções seguintes, são feitas análises detalhada do desenho institucional do OP, de seu funcionamento e uma indicação dos impactos de sua implantação no município.

5.2 O desenho institucional do OP Contagem

O modo como é implantada uma determinada política ou projeto afeta diretamente os objetivos buscados pelos governos. Com adoção do modelo de FUNG (2004) para a análise do desenho do OP de Contagem buscam-se justamente elementos que permitam avaliar as potencialidades que uma experiência como o OP pode proporcionar a um determinado espaço público ou pelo menos investigar em que medida suas características permitem ou poderão permitir que se tenha uma participação e uma *accountability* realmente efetivas, que contribuam para a democratização da relação entre governantes e governados.

A partir desse modelo, exposto anteriormente, é que se procedeu à análise do desenho institucional do OP Contagem, descrita a seguir. A análise inicia-se tomando como base as dimensões institucionais do desenho destacadas por Fung, relacionando-as ao formato adotado pelo OP Contagem.

a) Concepção e tipo de minipúblico

O “Caderno de Obras do OP”, documento produzido ao final do primeiro ano de implantação do OP, que contém as obras escolhidas que deverão ser executadas pela Prefeitura, o define como um instrumento de participação direta da população na elaboração do Orçamento Municipal, a partir de consultas, discussões e, por fim, deliberações com a sociedade civil em fóruns populares, orientado por três princípios básicos:

- transparência administrativa;
- participação popular;
- controle social.

De acordo com o coordenador do OP no município, a sua implantação tem como objetivo principal “criar um novo canal de interação e diálogo com a comunidade e contribuir para a organização dos setores populares” e justificou-se “pela necessidade de democratizar a gestão e a relação entre o poder público e os diversos setores da sociedade”. Iniciou-se através das conferências regionais, com a participação direta da comunidade, que discutiu e escolheu aquilo que ela entendia como prioridade de investimento na região.

Observou-se o papel preponderante da Prefeitura para implementar o OP no município de Contagem. Todos os técnicos entrevistados ressaltaram o empenho e iniciativa da prefeita Marília Campos para implementar o OP já no primeiro ano de governo. Era uma ação arriscada, segundo o coordenador do OP, pois sabia-se que financeiramente a Prefeitura não dispunha de recursos satisfatórios para investimentos e também pela falta de estrutura administrativa e técnica para implementar um projeto da magnitude do OP. Muitas das dificuldades iniciais adviram destas questões.

b) Seleção e recrutamento de participantes

Para favorecer a execução das atividades do OP e incrementar a participação popular e para definir os critérios de distribuição de recursos e de organização da participação popular foi utilizada a divisão do município de Contagem feita pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que concebe a cidade em 13 (treze) Unidades de Planejamento (UP's), organizadas em 28 (vinte e oito) Unidades de Análise (UA's)⁶, conforme mapas e quadros anexos.

A seleção dos participantes abrangeu geograficamente toda a cidade e foi fomentada com a criação de incentivos, por parte da Prefeitura, para que a população de baixa renda ou com menos acesso à informação participasse do processo. Um destes incentivos foi o critério de distribuição de recursos definido para o OP Contagem, que se baseou no IQVP (Índice de Qualidade de Vida da População) e na avaliação dos técnicos envolvidos, com o objetivo de destinar maiores quantidades de recursos às regiões mais pobres do município.

Através do poder público foi observado todo um esforço de mobilização, aglutinação e organização da participação da população da cidade para as primeiras reuniões e conferências do OP. Uma grande divulgação do OP foi realizada pela Prefeitura, pois faltava

⁶ A divisão territorial entre UP's e UA's foi originada pela antiga PLAMBEL para fins de planejamento do sistema de transporte da região metropolitana, configurando as Áreas Homogêneas (AH) que precederam as UP's. A divisão atual foi instituída pela lei municipal 006/2005. Ver mapas do Anexo.

à nova administração o conhecimento dos canais de interlocução entre a comunidade e o poder público (ou pelo menos onde existiam ou funcionavam) e não se tinha um dimensionamento do grau de organização da sociedade. Devido a isto e à falta de uma cultura de participação mais coletiva e autônoma, o processo inicial de organização e seleção de participantes para o OP foi totalmente conduzido pelo poder público (representado pela coordenação do OP), que reorganizou territorialmente o mapa da mobilização na cidade.

O caráter das obras escolhidas no OP, reflexo do grande déficit social da cidade (pequenas intervenções de infra-estrutura e melhorias em bairros mais carentes, conforme descrito no quadro abaixo e especificadas no Quadro de Empreendimentos Aprovados, presente no Anexo) e o baixo percentual de recursos destinados ao OP (cerca de 6% do orçamento total) levou a que a participação se concentrasse na população mais pobre, de regiões mais carentes da cidade, o que relacionou a participação ao bem distribuído.

QUADRO 4 - EMPREENDIMENTOS APROVADOS, POR TIPO DE INTERVENÇÃO, OP CONTAGEM 2005

Tipo de empreendimento	Nº de empreendimentos
Abertura, pavimentação, asfaltamento e iluminação de ruas, construção de passarelas	11
Revitalização, melhorias e construção de áreas de lazer	11
Construção e melhorias de escolas e postos de saúde	10
Obras de saneamento básico	6
Revitalização, urbanização de vilas e favelas	5

Fonte: Coordenação do OP - PMC / 2005 (elaboração da autora).

c) Tema e escopo da deliberação

De acordo com seu regimento, O OP Contagem é um fórum popular para consultas e discussões das leis orçamentárias e deliberações acerca dos investimentos do município. Neste, as preferências, valores e opinião dos cidadãos acerca dos investimentos prioritários para sua região são ouvidos pelo poder público.

Para contornar o problema do caráter técnico das informações que exigiriam algum conhecimento específico ou treinamento por parte do cidadão, foi instituída como primeira etapa do OP Contagem a Jornada de Sensibilização, em que os técnicos do OP informavam sobre as regras e o funcionamento do OP e apresentavam também um diagnóstico sobre as finanças da administração municipal e questões gerais relacionadas ao orçamento e sua elaboração.

As rodadas de reuniões nas diversas regiões permitem que os cidadãos possam avaliar impactos de políticas, trocando informações com o poder público, contribuindo em termos de informações sobre a sua realidade, interesses e preferências, e a publicização de todas as decisões do processo permite também o monitoramento da ação do poder público nas etapas posteriores à escolha das prioridades de obras das regiões, o que indica que o desenho do OP Contagem contribui para a *accountability* pública.

d) Modo deliberativo

Para a análise do modo deliberativo do OP, faz-se necessário uma descrição de toda a estrutura de organização da participação. A estruturação da participação popular no OP foi concebida a partir dos órgãos técnicos municipais, num esforço de organização das comunidades através das associações comunitárias e da definição de instâncias mediadoras da relação entre o poder municipal e os moradores da cidade, quais sejam:

- unidades administrativas e órgãos internos técnicos do executivo municipal, que têm a função de gerenciar e conduzir o processo de debate de questões técnicas e orçamentárias com a população: Coordenadoria do Orçamento Participativo, ligada à Secretaria de Planejamento, Administrações Regionais, Secretaria Municipal de Obras e Secretaria de Planejamento;
- instâncias comunitárias, formadas principalmente pelas associações comunitárias e suas lideranças;
- instâncias institucionais de participação da população, específicas do OP, encarregadas dos procedimentos de viabilização da dinâmica participativa, promovendo a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do executivo à população sobre as decisões de alocação dos recursos do orçamento: Conselho de Prioridades Orçamentárias (COMPOR) e Fórum Regional de Delegados.

O processo de participação direta da população nas definições do orçamento municipal se dá em três etapas, realizadas de forma descentralizada nas Unidades de Planejamento (UP's) e nas Unidades de Análise da cidade. Ao todo, o OP Contagem é realizado em cinco etapas: 1) Audiências em cada unidade de Planejamento - Jornada de

Sensibilização; 2) Reuniões em cada Unidade de Análise; 3) Reuniões em cada Unidade de Planejamento; 4) Caravana das Prioridades; 5) Congresso Municipal do Orçamento Participativo.

As três etapas que envolvem a participação direta da população são a Jornada de Sensibilização, as reuniões nas Unidades de Análise e as Assembléias nas Unidades de Planejamento. Nas outras etapas, as comunidades são representadas pelos delegados eleitos nas assembléias das Unidades de Planejamento e conselheiros, eleitos no Congresso Municipal do OP para integrarem o Conselho Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR).

Primeira Etapa – Jornada de Sensibilização

A Jornada de Sensibilização ocorre em cada uma das 13 regiões ou UP's e tem a finalidade de informar sobre o funcionamento, metodologia e concepção do OP, apresentando a situação financeira do município, assim como a composição das receitas e despesas. Define também as regras para o levantamento das indicações de prioridades de investimento da região. A mobilização da população e todo o processo de disseminação de informações que compreende esta etapa é feita pela Coordenação do OP: a mobilização é feita através de divulgação por toda a cidade, com a utilização de faixas, *outdoors*, carros de som e também através do contato com as associações comunitárias, entidades organizadas etc.

Segunda Etapa – Reuniões nas Unidades de Análise

Nesta etapa, são realizadas reuniões nas 28 UA's onde são feitas discussões das demandas locais, debatidas as prioridades e eleitas três indicações de investimentos. É então elaborado um estudo pelos técnicos da Prefeitura e representantes das Unidades de Análise, no qual é avaliada a viabilidade técnica e financeira das obras, para serem levadas ao conhecimento da população na Terceira Rodada.

Terceira Etapa – Assembléias nas Unidades de Planejamento

Nesta etapa, são realizadas novamente assembléias nas UP's e ocorre a eleição dos delegados para o Congresso Municipal do Orçamento Participativo e para o Fórum de Delegados.

Nas assembléias nas UP's, as indicações que foram julgadas viáveis, voltam a ser analisadas e votadas para serem encaminhadas ao Congresso Municipal. Diante das características dos investimentos indicados na rodada anterior e seus respectivos custos, a assembléia da UP poderá ajustar a quantidade de indicações dentro do limite dos recursos destinados a cada região.

A eleição dos delegados para o Congresso Municipal é realizada nas assembléias populares desta etapa, sendo o número de delegados eleitos proporcional ao número de pessoas presentes na assembléia regional por UP, sendo eleito 01 (um) delegado para cada 10 (dez) pessoas presentes na assembléia regional.

Os delegados serão os representantes da UP que os eleger, devendo participar da Caravana das Prioridades e do Congresso Municipal do OP, onde terão voz e voto sobre a indicação de prioridades das UP e poderão votar e serem votados para o Conselho Municipal das Prioridades Orçamentárias.

O Fórum Regional de Delegados é composto pelos cidadãos que participaram das rodadas do OP nas UP's, que foram eleitos delegados na Terceira Rodada, na proporção de 01 (um) delegado para cada 10 (dez) participantes na plenária. Compete ao Fórum Regional de Delegados, segundo o Regimento do OP:

- Acompanhar o trabalho do COMPOR na fiscalização da execução das deliberações do OP;
- Participar das assembléias populares de acompanhamento das discussões de preparação e definição da dinâmica do OP;
- Apoiar os conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COMPOR;
- Acompanhar a execução das políticas públicas desenvolvidas no âmbito municipal, de interesse do Fórum;
- Eleger e revogar o mandato dos conselheiros representantes de sua Unidade de Planejamento.

Quarta Rodada – Caravana das Prioridades

Após a realização das assembleias populares nas Unidades de Planejamento, são realizadas as Caravanas das Prioridades, com a participação da Prefeitura e seus técnicos e dos delegados eleitos, para melhor conhecimento da realidade das três demandas indicadas por cada UP.

Quinta Rodada – Congresso Municipal do Orçamento Participativo

O Congresso Municipal do Orçamento Participativo, formado pelos delegados das UP's, pelo governo municipal, vereadores e convidados, é a última rodada do ciclo do OP e tem a finalidade de eleger as prioridades para a cidade. Os delegados representantes das várias regiões aprovam o Regimento do Congresso e elegem seus representantes ao Conselho Municipal de Prioridades Orçamentárias (COMPOR). Nesta etapa são apresentados o relatório das Assembleias Populares e da Caravana de Prioridades e também as indicações de investimentos apontadas na Terceira Rodada. É feita também uma discussão e uma deliberação sobre as diretrizes para o acompanhamento e a execução das obras e demais investimentos eleitos.

O COMPOR é composto de 39 (trinta e nove) membros eleitos no Congresso Municipal entre os delegados regionais (três de cada UP) e 07 (sete) membros do Governo Municipal, indicados pelo Prefeito, que têm papel fundamental no acompanhamento da execução das decisões apontadas na Terceira Rodada.

O perfil sócio-econômico dos conselheiros do COMPOR, elaborado pela coordenação do OP, mesmo delimitando um pequeno grupo dentro do universo de pessoas que participaram de todas as assembleias do OP, permite que se tenha idéia de quem são as pessoas responsáveis pela interlocução entre poder público e as comunidades, após a realização do Congresso Municipal. Dentre as características dos seus 39 membros, algumas se destacam: a maioria dos participantes, 72%, é do sexo masculino; 36% tem ensino médio completo; 18% tem nível superior e 18% tem nível fundamental incompleto; 36% dos membros são filiados a algum partido político, dentre os quais 71% são filiados ao PT (o restante é filiado a outros partidos de esquerda); a maioria é envolvida em alguma atividade social, entre as quais se destacam a participação em movimentos populares e religiosos (o perfil completo pode ser visto no anexo deste trabalho).

Após a realização do Congresso Municipal do Orçamento Participativo, com a participação do Prefeito, é produzido o Caderno de Obras, que contém todas as decisões (obras prioritárias escolhidas) do processo deliberativo, seus valores e os recursos destinados a cada Unidade de Planejamento. Tal documento é encaminhado à Secretaria de Planejamento para ser anexado ao orçamento municipal e então apresentado à Câmara de Vereadores para ser votado. Os Quadros 5 e 6 representam um esforço de caracterização e sistematização da participação popular no OP Contagem.

QUADRO 5 - ETAPAS DO OP DE CONTAGEM POR REGIÃO*

Etapas	Participantes	Atividades	Tipo de participação***
Jornada de Sensibilização	Moradores das sub-regiões (Unidades de Análise) Representantes de associações e outras entidades organizadas Coordenação do OP- Prefeitura de Contagem.	Informação sobre o funcionamento, metodologia e concepção do OP Apresentação da situação financeira do município, apresentando as despesas e as receitas Definição de regras para o levantamento das indicações de prioridades de investimento da região	Direta
Reuniões nas Unidades de Análise	Moradores das sub-regiões (Unidades de Análise) Representantes de associações e outras entidades organizadas Coordenação do OP- Prefeitura de Contagem Técnicos da Secretaria Municipal de Obras**	Discussão das demandas locais, por Unidade de Análise Debate sobre as prioridades e escolha de três indicações para investimentos	Direta
Assembléias nas Unidades de Planejamento	Moradores das sub-regiões (Unidades de Análise) Representantes de associações e outras entidades organizadas Coordenação do OP- Prefeitura de Contagem.	Deliberação sobre as demandas consideradas financeira e tecnicamente viáveis, de acordo com os recursos da região para serem levadas ao Congresso Municipal Eleição de Delegados para o Congresso Municipal do OP Eleição de Delegados para o Fórum Regional de Delegados	Direta
Caravana das Prioridades	Coordenação do OP e técnicos da Secretaria Municipal de Obras Representantes (delegados) eleitos para o Congresso Municipal	Visita a todos os locais das demandas indicadas pelas Unidades de Planejamento	Indireta
Congresso Municipal do OP	Representantes (delegados) eleitos nas Unidades de Planejamento Prefeito e equipe de governo Coordenação do OP Vereadores	Eleição das Prioridades para a cidade Eleição dos membros do Conselho das Prioridades Orçamentárias - COMPOR Apresentação de relatórios sobre todas as etapas do OP para o Prefeito Apresentação das indicações de investimentos Defesa e escolha das prioridades	Indireta

Fonte: Coordenação do OP – PMC / 2005, elaboração da autora

*Estas etapas ocorrem, com exceção do Congresso Municipal do OP, em cada uma das treze Unidades de Planejamento e em suas 28 sub-regiões, chamadas Unidades de Análise.

**Todas as indicações de investimentos são submetidas a uma avaliação de viabilidade técnica e orçamentária por uma comissão formada por técnicos da Prefeitura e representantes das Unidades de Análise.

***O tipo de participação refere-se à participação da comunidade, no geral.

QUADRO 6 - ATRIBUIÇÕES E NORMAS DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM

Atribuições	Propor, fiscalizar e deliberar sobre as despesas e receitas do orçamento do município
Composição	39 membros eleitos (e seus suplentes) no Congresso Municipal entre os Delegados Regionais, três de cada Unidade de Planejamento; 07 membros do Governo Municipal, indicados pelo Prefeito.
Mandato	Um ano, com renovação de 1/3 de seus membros, podendo os Conselheiros ser reconduzidos por mais um período
Competências	Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) ⁷ ; Acompanhar a execução orçamentária anual; Fiscalizar o cumprimento dos investimentos do OP; Acompanhar as Audiências Públicas e prestação de contas do Governo quanto aos aspectos de capacidade de investimento e realização do projeto; Deliberar sobre a metodologia adequada para proceder ao estudo do orçamento, levantamento das prioridades da comunidade, bem como deliberar sobre a metodologia de execução do OP
Votações	O quorum mínimo para a realização das reuniões é de cinquenta por cento mais um e para deliberação por voto mínimo de 2/3 dos membros do Conselho
Organização Interna	Mesa Diretora, Secretaria Executiva, Comissões de Trabalho e Conselheiros
Reuniões	Uma vez por mês e extraordinariamente quando necessário
Reuniões dos Conselheiros com Delegados	São realizadas através das reuniões do Fórum regional de Delegados, com o objetivo de estabelecer a interlocução direta com o COMPOR para prestação de contas e acompanhamento da execução orçamentária, bem como dos procedimentos e metodologia do OP

Fonte: Regimento Interno do Conselho Municipal de Prioridades Orçamentárias de Contagem – COMPOR – PMC / 2005, elaboração da autora.

Uma etapa importante do processo de deliberação do OP de Contagem é o processo de escolha dos delegados regionais. O quadro seguinte mostra o número de delegados eleitos por regional e o número de participantes da Terceira Etapa do OP.

⁷ De acordo com informações da coordenação do OP, apesar de estar descrita no Regimento do OP, os conselheiros não possuem qualquer participação ou posicionamento no que se refere ao PPA, LDO e LOAS.

QUADRO 7 – Nº DE DELEGADOS POR UP E PARTICIPAÇÃO NA 3ª ETAPA DO OP CONTAGEM / 2005

UP	Nº de delegados	Estimativa de participantes*	População residente na UP	% relativa de participantes da 3ª Etapa
Ressaca	119	1119	77.602	1,44
Nova Contagem	57	570	39.073	1,45
Nacional	53	530	52.543	1
Cidade Industrial	33	330	22.065	1,49
Sede	31	310	67.268	0,46
Vargem das Flores	31	310	9.399	3,29
Perobas	29	290	18.173	1,59
Água Branca	27	270	23.515	1,14
Industrial	24	240	40.373	0,59
Inconfidentes/ Bandeirantes	23	230	31.712	0,72
Riacho	23	230	53.900	0,42
Petrolândia	21	210	29.830	0,7
Eldorado	17	170	72.565	0,23

Fonte: Coordenação do OP – PMC / 2005, elaboração da autora.

*Os números obtidos são uma estimativa relacionada à metodologia de eleição dos delegados (01 delegado para cada 10 pessoas presentes). A Coordenação do OP alegou falta de condições de informar números exatos da participação da população nesta e nas outras etapas do OP.

As informações do quadro acima indicam, em números absolutos (que parecem ser os que mais interessam ao formato do OP) uma maior mobilização das regiões do Ressaca, Nova Contagem e Nacional, UP's que também são as que receberam as maiores quantidades de recursos, de acordo com os critérios definidos. Em números relativos à população total

residente na UP, percebe-se que Vargem das Flores teve maior representação (nº de delegados) proporcional à população de sua região. Segundo a coordenação do OP, essa maior mobilização pode ser explicada por se tratar de uma região com muitas carências (a região possui uma das menores rendas do município, conforme o quadro 9 deste trabalho). De acordo com um gerente do OP entrevistado "devido às muitas carências, principalmente de urbanização, da UP Vargem das Flores, a comunidade é levada a se organizar; a associação torna-se a única voz da comunidade e há uma forte disputa de poder, do tipo paternalista, dentro deste território" (palavras do gerente do OP). Do modo contrário, percebe-se que regiões da cidade com maior renda, de acordo com dados da Coordenação do OP e mais bem estruturadas em termos de oferta de serviços públicos e urbanização, como Eldorado e Riacho, tiveram, em números relativos, uma pequena participação nesta etapa do OP.

Segundo informações da coordenação, as assembléias da Terceira Etapa do OP foram as que tiveram maior quantidade de participação, o que parece indicar que a população participou de forma racional, como foi observado por AVRITZER (2005), em relação ao OP de Porto Alegre. Em ambos os casos, as assembléias mais freqüentadas pelos participantes foram aquelas em ocorreu a eleição dos delegados ou conselheiros que participam diretamente da escolha das obras a serem executadas. Para a cidade de Contagem, tal fato pode também levantar as hipóteses de uma mobilização própria dos delegados dentro de suas comunidades ou de uma legitimação do processo deliberativo pela população, hipótese que poderá ser melhor verificada com a realização de outros OP's na cidade.

A primeira etapa do OP funciona como facilitadora de participação ao fornecer informações de caráter técnico que permitem um maior engajamento dos participantes para as próximas rodadas de participação. A exposição das demandas por parte dos cidadãos, propiciada pelo desenho do OP, permite que aqueles que não teriam condições de se expressar numa arena pública tradicional, por falta de conhecimento e informação ou por não saberem falar ou se expressar numa linguagem técnica, tenham espaço individual ou através de associações comunitárias, o que legitima o modo deliberativo do OP Contagem.

As deliberações proporcionadas pelo desenho do OP Contagem objetivam a formação de consensos: num primeiro momento, uma avaliação e escolha de prioridades para cada região (três primeiras etapas); num segundo momento, a avaliação e escolha de prioridades para toda a cidade, através do conhecimento das obras pelos delegados e da discussão sobre as prioridades no Congresso Municipal do OP (quarta e quinta etapas).

e) Recorrência e iteração

A necessidade de mobilização da população para a escolha e consenso das prioridades para cada região, definidas pelo desenho do OP, demandou um extenso calendário de reuniões e assembléias durante todo o primeiro ciclo do OP. De acordo com a coordenação do OP, ocorreram 68 reuniões em toda a cidade, sendo 13 reuniões nas UP's para apresentação do OP (1ª Etapa - Sensibilização), 28 reuniões em nas UA's (2ª Etapa) e novamente 13 reuniões nas UA's (3ª Etapa) e as demais divididas entre reuniões do Conselho, com delegados e com as comunidades, após a realização do Congresso Municipal para informar sobre o andamento das obras aprovadas. A 1ª Etapa do OP foi realizada em maio e junho de 2005; a 2ª Etapa em junho e julho de 2005 e a 3ª Etapa em julho e agosto do mesmo ano.

f) Apostas dos participantes

Como os temas das deliberações envolvem obras que poderão contemplar as necessidades e preferências próximas dos cidadãos, que podem participar diretamente das escolhas das prioridades de sua região, o OP Contagem permite um forte engajamento dos participantes, nos moldes das deliberações *quentes* definidas por Fung. Estes fazem apostas altas nos resultados deliberativos do processo, que podem ser mais facilmente apoiados e implementados, o que contribui para a legitimação do OP na cidade.

Fung destaca algumas dimensões que conectam o espaço público com o Estado, que relacionam-se aos possíveis resultados deliberativos que influem mais diretamente nas decisões políticas:

g) Empoderamento dos participantes

Levando-se em conta todo o processo deliberativo do OP Contagem aqui discutido, pode-se dizer que seu desenho institucional, baseado principalmente nas características de seu modo deliberativo e de seleção de participantes, permite o empoderamento dos participantes. Os resultados deliberativos do OP realmente influenciam as decisões políticas, pois as escolhas das prioridades de cada Unidade de Planejamento, de acordo com a metodologia que incorpora as preferências dos participantes, são realmente agregadas ao orçamento municipal, detalhado através de obras, projetos e recursos determinados.

h) Monitoramento do minipúblico

Como a pesquisa em questão trata da análise da implantação e do primeiro ciclo do OP Contagem, realizado nos anos de 2005 e 2006, processo que ainda possui muitas obras e projetos que ainda não foram realizados, qualquer inferência sobre seus resultados não poderia ser realizada satisfatoriamente. Em relação ao monitoramento permitido por seu desenho, pode-se dizer que ele é possível no que diz respeito ao acompanhamento das obras pelos representantes da população e pelas comunidades e à pressão e cobrança da ação dos políticos, esta exposta e tornada de conhecimento público no momento da realização das assembleias e das definições do Congresso Municipal do OP. Nesse sentido, análise de seu desenho indica que o OP Contagem possibilita a *accountability*, principalmente pela publicização do debate promovido em todas as suas etapas.

Quanto à questão da qualidade da implementação dos projetos e sua contribuição para o aperfeiçoamento de projetos posteriores, vê-se que a capacidade de *accountability* do OP Contagem pode ser prejudicada pela falta de comunicação ou de uma interlocução efetiva entre técnicos, conselheiros, delegados e comunidades após a realização do Congresso Municipal e também pelo atraso no calendário de realização das obras. O depoimento de algumas lideranças comunitárias clareia tal situação:

Se as obras forem executadas o OP deve continuar, se não cumprir acho que não deve. Indicamos os delegados errados, não houve um contato, foi mais uma política do PT, privilegiou o grupo de Marília, petistas (representante do bairro Praia).

A Prefeitura deve fazer obras que encaixem no caixa, não adianta prometer obras que não têm condições de serem realizadas (representante do bairro Amazonas).

Espera-se (para o próximo OP) mais recursos e técnicos para atuarem nas comunidades, dando mais informações (representante do bairro Nacional).

As consequências democráticas da escolha do desenho institucional, definidas pelo modelo de Fung, são analisadas abaixo, de acordo com o formato do OP Contagem.

a) Formato da participação

De acordo com as entrevistas e informações sobre o primeiro ciclo do OP, houve uma significativa participação em todas as regiões da cidade, destacando-se as regiões de Nova Contagem, Ressaca, Nacional e Vargem das Flores. A coordenação estima, em números absolutos, que 15000 pessoas participaram das rodadas de assembleias regionais do OP

Contagem, o que pode ser indicativo da confiança da população no processo deliberativo do OP Contagem. Houve grande incentivo à mobilização da população por parte da administração, não sendo uma participação baseada em experiências participativas existentes na cidade, dada a falta de conhecimento do nível de organização das comunidades da cidade, mas os técnicos do OP constataram a presença significativa de cidadãos organizados através de associações comunitárias.

A possibilidade de todas as comunidades expressarem suas preferências e necessidades nas assembleias regionais permitiu que comunidades em desvantagem politicamente, com menos acesso à informação, mais carentes, tivessem uma representação significativa no processo de debate. Pode-se dizer que inverteu-se o viés de participação de pessoas de *status* socioeconômico mais elevado; para isso também pode ter contribuído e certamente influirá na participação do próximo OP, como foi dito anteriormente, o critério de distribuição de recursos do OP, que privilegiou, em quantidade de recursos, as regiões mais pobres da cidade e o caráter das obras aprovadas.

A maioria das intervenções aprovadas no OP abrangeram urbanização de vilas e favelas, melhorias habitacionais, obras de saneamento básico e manutenção de vias, nas áreas mais carentes da cidade; obras menores, como revitalização de praças e áreas esportivas também tiveram acentuada alocação de recursos (Quadro 4) e se concentraram nas áreas com uma melhor estrutura urbana. Tal fato pode ser analisado como um incentivo institucional à participação de comunidades em desvantagem e que influenciou diretamente no perfil daqueles que participaram do OP.

Viu-se que algumas características que devem ser buscadas numa boa deliberação, nos moldes de Fung, são encontradas do OP Contagem: a razoabilidade é conseguida no processo deliberativo com a aceitação das normas para o debate e de escolhas das prioridades para a região através do consenso entre os participantes. Uma outra característica é a racionalidade, na medida em que os indivíduos podem expressar, num primeiro momento, seus interesses individuais, argumentando, levantando informações, discutindo, para também chegar a um consenso sobre o que é melhor para a coletividade. O processo deliberativo também é igual e inclusivo, na medida em que qualquer participante, individualmente ou por meio de associações, pode expor suas demandas, idéias e reivindicações.

Deve-se mencionar neste aspecto, a necessidade de se ultrapassar, nas comunidades, as deliberações e discussões de necessidades meramente locais para que se possa discutir acerca do que é melhor para a cidade. Reside neste ponto a possibilidade de melhora da qualidade das deliberações do OP, que poderá ser conseguida com a realização de

outros OP's na cidade e na medida em que as obras de infra-estrutura mais urgentes da comunidade forem sendo concluídas e puderem ser discutidas nas deliberações questões relacionadas ao bem-estar geral da sociedade.

Em relação à qualidade da deliberação, apesar da democratização do acesso às informações, à exposição de preferências e escolha de prioridades pela população, algumas ressalvas, já citadas neste trabalho, devem ser feitas: o critério de justiça na distribuição de recursos, combinado somente com a quantidade absoluta de participação pode negligenciar comunidades que, relativamente, tiveram maiores esforços de mobilização nas assembléias do OP, como ocorreu com Vargem das Flores; uma outra dificuldade é ultrapassar as discussões mais imediatas nas assembléias e se discutir um orçamento para a cidade, como já foi dito.

b) Aferição de informações e transformação individual

As entrevistas indicam que as informações sobre o processo, desde as regras até a tomada de decisões do OP, foram bem disseminadas pelo poder público, o que proporcionou um aprendizado e uma alternativa ao modo tradicional de reivindicar, possibilitando aos participantes se organizarem e conciliarem suas necessidades, tratarem de temas relacionados à sua realidade e ordenar suas prioridades. Do mesmo modo, este processo gerou também um rico retorno de informações – via participantes – aos políticos e representantes das comunidades: o conhecimento das reais necessidades dos cidadãos permite um melhor direcionamento de obras, projetos e recursos.

A partir das reuniões recorrentes, das escolhas das obras, da cobrança permitida através da figura dos delegados e do acompanhamento da execução das obras, os participantes começam a ver o OP como um direito, além disso, o desenho do OP contribui para a mudança da forma tradicional de reivindicar, tornando-se uma promissora forma de aprendizado democrático. O OP, mais especificamente seu desenho, produz expectativas positivas e é visto de maneira positiva como forma de socialização, de ganho de habilidades democráticas que, através do contato e dos debates entre as prioridades de outras regiões, pode induzir à cooperação. Contribuem para isso as altas apostas que os participantes fazem do processo deliberativo (no caso do OP, o que está em jogo são melhorias que afetarão diretamente o cotidiano dos cidadãos) e o empoderamento permitido pelo seu desenho, ou seja, os resultados das discussões que podem realmente influenciar as decisões políticas.

c) Controle popular e desempenho do Estado

Os primeiros contrapontos ao modo tradicional de as comunidades reivindicarem, de forma a se reorganizarem de modo mais autônomo, enquanto atores políticos, a transparência na elaboração do orçamento municipal e a possibilidade de cobrar as ações políticas agora estreitamente relacionadas às suas preferências, permitidas pelo desenho do OP e também percebidos através das entrevistas, indicam uma elevação da *accountability*, o que torna também os governantes mais responsáveis frente aos compromissos assumidos no processo de deliberação. O OP permite que qualquer cidadão exponha e pressione por suas escolhas nas assembleias regionais, o que pode resultar, conseqüentemente, na eficácia das políticas: a participação permite que o poder público tenha contato com as demandas legítimas da população, conheça o melhor modo de gastar o dinheiro público e de implementar os projetos. Do mesmo modo, a deliberação permite que aqueles que serão afetados pelas políticas opinem, critiquem, legitimando essa política e conseqüentemente, a instituição, o que pode induzir a cooperação (mas há que se dizer que a efetividade do processo deliberativo do OP pode ser prejudicada pelo atraso na realização das obras⁸).

A justiça social é um outro objetivo buscado e conseguido pelo OP Contagem, pois, além da possibilidade de cidadãos politicamente excluídos das decisões políticas poderem se expressar e pressionar, seus resultados práticos (obras) contemplam realmente as regiões mais pobres da cidade, através do uso do IQVP⁹ (Índice de Qualidade de Vida da População). Este índice, utilizado para destinar recursos para regiões mais carentes da cidade, é proporcional ao número de habitantes da região e inversamente proporcional à renda média da população. Segundo a coordenação do OP, a distribuição de recursos utilizando este índice permite destinar proporcionalmente maiores recursos para regiões com mais população e menor renda.

Deve-se ressaltar que não foi conseguido com a coordenação do OP o valor do IQVP de cada UP e o que se percebeu com a realização das entrevistas foi que este índice apenas norteou a distribuição de recursos, sinalizando a desigualdade existente entre as regiões da cidade. Segundo um dos coordenadores, a destinação dos recursos também se baseou no “bom senso” dos técnicos envolvidos ao agregar ao IQVP das UP's algumas considerações sobre as UA's que as constituem. Por exemplo, a UP Eldorado teve o melhor

⁸ Informações da coordenação do OP, para o mês de julho de 2007, indicam a conclusão total de apenas uma obra do OP; 10 à 12 obras estão em fase de conclusão e o restante encontra-se em fase de execução e licitação.

⁹ Segundo documentos da coordenação, o recurso por região será obtido multiplicando-se o montante de R\$7.000.000 pelo IQVP, podendo ser ajustado a partir de deliberações da coordenação, a serem expostas no Congresso Municipal do OP.

índice de qualidade de vida, entretanto, os técnicos do OP avaliaram que esta UP deveria receber uma quantia a mais de recursos além daquela definida com o auxílio do IQVP, pois abriga muitas vilas e favelas. O quadro a seguir mostra a quantidade de recursos que foram repassados às Unidades de Planejamento, no OP 2005.

QUADRO 8 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR UNIDADE DE PLANEJAMENTO – OP CONTAGEM / 2005

Unidade de Planejamento (UP)	% de recursos de cada UP	Recursos (R\$)
Ressaca	15,78	1.104.605,01
Nacional	11,66	816.048,59
Nova Contagem	11,27	789.019,38
Sede	10,59	741.497,86
Industrial	8,21	574.678,72
Eldorado	7,17	501.889,82
Petrolândia	6,82	477.107,43
Riacho	6,80	475.979,19
Cidade Industrial	5,32	372.669,99
Inconfidentes/Bandeirantes	4,90	342.708,48
Perobas	4,89	342.286,39
Água Branca	4,18	292.605,98
Vargem das Flores	2,41	168.903,17
Total	100,00	7.000.000,00*

Fonte: Regulamento de Funcionamento do OP Contagem – PMC/2005

*Segundo a coordenação do OP, esse era o valor inicial previsto para as obras. Devido a um erro de avaliação da Secretaria de Obras, que não previu questões como desapropriações e drenagem fluvial antes da realização de algumas obras escolhidas, esse valor praticamente duplicou, o que causou muitos problemas técnicos e o conseqüente atraso das obras.

As informações contidas no quadro abaixo permitem observar o critério de justiça social na distribuição dos recursos do OP. Nota-se pela razão entre o montante total de recursos destinados para cada UP e a população total residente, que as regiões mais carentes da cidade, em termos da renda média, foram realmente as mais beneficiadas financeiramente, em termos da renda per capita para cada habitante da UP.

QUADRO 9 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS POR HABITANTE DE CADA UNIDADE DE PLANEJAMENTO – OP CONTAGEM / 2005

Unidade de Planejamento (UP)	Recursos por habitante	População residente (em 2000)	Renda média (em salários mínimos)
Nova Contagem	20,19	39.073	1,76
Perobas	18,83	18.173	2,2
Vargem das Flores	17,97	9.399	2,48
Cidade Industrial	16,48	22.065	2,83
Petrolândia	15,99	29.830	3,12
Nacional	15,53	52.543	3,27
Ressaca	14,23	77.602	3,69
Industrial	14,23	40.373	3,69
Água Branca	12,44	23.515	4,27
Sede	11,03	67.268	4,73
Inconfidentes/Bandeirantes	10,80	31.712	4,90
Riacho	8,83	53.900	5,44
Eldorado	6,91	72.565	6,06
Total	100,00	538.017	100,00

Fonte: Regulamento de Funcionamento do OP Contagem – PMC/2005, elaboração da autora.

d) Efeitos políticos

Para uma análise satisfatória desta dimensão, seria necessário um acompanhamento da participação e da mobilização das comunidades após o ciclo de negociações do primeiro OP, o que não foi possível, dados o escopo limitado e o período de realização desta pesquisa. Seria também necessário que o OP Contagem se figurasse como uma experiência já consolidada na cidade, o que não é ainda uma realidade pelo fato de ter uma implantação ainda muito recente, não tendo ainda concluído suas primeiras obras aprovadas. De qualquer modo, os números absolutos da participação fornecidos pela coordenação do OP (15000 pessoas) o fazem equiparar-se aos números de primeiros anos de implantação de OP's como o de Belo Horizonte. Segundo AVRITZER (2005), no OP 1993/1994 de Belo Horizonte, houve um total de participantes de 15216 pessoas. O fato de o bem distribuído no OP (obras) ser de grande interesse dos participantes e o empoderamento permitido para agir sobre os resultados da deliberação podem incidir positivamente na mobilização futura da população.

Todavia, pensando em efeitos políticos “mais imediatos”, pode-se dizer que a mobilização das comunidades, a legitimidade no processo de escolha de prioridades e o debate público podem contribuir para a mudança da cultura política dos cidadãos e para a institucionalização da participação, não condicionada somente aos momentos eleitorais, sendo também elementos muito importantes para o desenvolvimento de uma cultura cívica.

Pelas características destacadas, pode-se enquadrar o OP da cidade de Contagem no tipo de minipúblico chamado por FUNG de *governança democrática participativa*, que procura incorporar as demandas, escolhas dos cidadãos diretamente na determinação das agendas políticas, através da participação direta, mobilizada e deliberativa do cidadão na governança democrática. Dando espaço a cidadãos em desvantagem politicamente, este tipo de minipúblico contribui para o aumento da equidade na elaboração de políticas. No processo de realização do OP, observa-se realmente a tentativa de incorporar as decisões dos cidadãos diretamente na agenda política dos governantes através dos resultados deliberativos das diversas reuniões realizadas na cidade ao longo da implantação do OP.

Os quadros 10 e 11 abaixo resumem as características do desenho institucional e procura avaliar as consequências práticas das escolhas de desenho do OP Contagem, que permitiram classificá-lo no tipo “governança democrática participativa”.

QUADRO 10 - CARACTERÍSTICAS DO DESENHO INSTITUCIONAL DO OP CONTAGEM, A PARTIR DO MODELO DE FUNG (2004)

Concepção e tipo de minipúblico	Governança democrática participativa
Seleção e recrutamento de participantes	Voluntária, organizada pelo poder público, com grande incentivo institucional
Tema e escopo da deliberação	Investimentos do orçamento municipal em forma de benefícios materiais (obras de infra-estrutura urbana)
Modo deliberativo	Escolhas, avaliação e consenso acerca de prioridades orçamentárias
Recorrência e iteração	Frequentes reuniões descentralizadas territorialmente
Apostas dos participantes	Altas
Empoderamento	Alto
Monitoramento	Alto

QUADRO 11 - RESULTADOS DO DESENHO INSTITUCIONAL DO OP CONTAGEM, A PARTIR DO MODELO DE FUNG (2004)

Formato da participação	
Quantidade	Alta
Viés	Viés invertido (em favor de comunidades carentes)
Qualidade deliberativa	Moderada
Aferição de informações e transformação individual	
Informação aos representantes	Alta
Informação aos cidadãos	Alta
Habilidades democráticas	Alta
Controle popular e desempenho do Estado	
Accountability	Alta
Justiça das políticas	Alta
Eficácia das políticas*	Moderada
Efeitos políticos*	
Mobilização popular*	Moderada

*Estas conseqüências e seus resultados efetivos poderão ser melhor avaliados ao longo da consolidação do OP no município e com a realização de novas rodadas de negociação.

5.3 Mudanças provocadas pela implementação do OP

5.3.1 O planejamento no âmbito da Prefeitura

“Participação”, essa foi a mudança mais importante provocada pela implantação do OP na estrutura de planejamento da Prefeitura de Contagem, na visão de todos os entrevistados. Neste sentido, foram apontados muitos pontos positivos, que se concentraram, em sua maioria, nos benefícios trazidos pela incorporação da população nas decisões políticas:

O OP aponta demandas reais que a comunidade quer e necessita, permite que a Secretaria de Planejamento e a Prefeitura tenham uma visão real daquilo que a comunidade necessita (palavras do coordenador do OP Contagem).

O OP permite (a participação) diretamente, porque não sai nada se não for da coletividade (representante da comunidade - região do bairro Amazonas).

O OP inova à medida que coloca a população para participar; pega a discussão do orçamento e da transparência, além da criação de uma cultura democrática participativa (Chefe de Gabinete da Prefeita).

O ponto positivo do OP é a participação popular, ele (o OP) chama as comunidades: deixa o povo falar (vereadora da oposição).

As entrevistas realizadas com representantes do poder executivo indicam que o novo modo de governar que está incutido nas diretrizes do OP foi bem aceito entre os técnicos da Prefeitura, sendo melhor compreendido, logicamente, dentro daquelas secretarias envolvidas diretamente com sua implantação ou que sofreram mudanças na sua estrutura. Alguns setores técnicos da Prefeitura e alguns vereadores apresentam uma visão do OP que "desmerece" os benefícios da participação em razão da pouca quantidade de recursos destinada ao OP ou em razão da não realização das obras. A visão de um técnico envolvido com o processo orçamentário na gestão anterior e de um vereador da oposição ilustram melhor esta situação:

A receptividade entre os técnicos da Prefeitura foi boa, mas o orçamento é muito pequeno, a Prefeitura destina uma pequena quantidade do orçamento ao OP (...) o OP e suas experiências pelo Brasil demonstraram que ele é um pequeno investimento financeiro (no caso de Contagem, 3 a 5% do orçamento) que tem um grande retorno político (técnico da Prefeitura).

O OP não possui nenhum ponto positivo, porque não foi feito nada, nenhuma obra (...) não fez nem as obras mínimas do orçamento, como o asfaltamento de ruas (vereador).

Verifica-se um forte componente político no discurso de todos os entrevistados nesta pesquisa, principalmente de representantes do poder público e do legislativo. Por isso, a análise das entrevistas e suas implicações para o objeto de pesquisa procurou concentrar-se nas mudanças perceptíveis na cultura política da cidade, triando nas falas dos entrevistados, indícios de mudanças ou não na cultura política trazidas pelo OP.

As mudanças provocadas pela incorporação da participação popular no orçamento e o fato de ser a elaboração deste agora incubida à Secretaria de Planejamento e não mais à Secretaria da Fazenda, foram também ressaltadas nas entrevistas de forma positiva pelos técnicos da Prefeitura, tanto de gestões passadas quanto os que atuam na área atualmente. A participação e a influência da população na elaboração do orçamento trazem transparência para o espaço público e criam um novo canal de interlocução do poder público com a sociedade, apesar de a população, no geral, estar distante do conhecimento específico sobre o assunto "orçamento público".

Neste sentido, cabe também destacar o esforço do poder público em revitalizar a própria estrutura interna da Prefeitura, com a realização de concursos públicos e a redução do

espaço de ações explícitas de clientelismo e de apadrinhamento político que ocorriam dentro do executivo. Segundo entrevista com um técnico, dentro da Prefeitura existiam "5000 funcionários de indicações políticas e todos foram demitidos". Tais relações dentro da Prefeitura permitiam a troca de favores entre apadrinhados e vereadores, facilitando em muito que estes últimos se mantivessem no poder, tendo grande poder de influência sobre a destinação de recursos do orçamento municipal. Mas sabe-se que a distribuição de cargos de cunho político é uma prática comum dentro das administrações públicas, sendo por isso ainda observada no contexto atual do município de Contagem.

Algumas entrevistas permitiram vislumbrar algumas mudanças relativas ao processo de orçamentação municipal. A elaboração dos orçamentos anteriores à instituição do OP no município ficava a cargo da Secretaria da Fazenda e, anualmente, desde meados da década de 90, uma empresa de consultoria ficava responsável por elaborar a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), a LOA (Lei Orçamentária Anual) e o PPA (Plano Plurianual) do município. Segundo um técnico que atuava nesta área em gestões passadas, os serviços de consultoria eram necessários "pois a Prefeitura não tinha técnicos capazes de fazer a LDO, que deveria conter a expectativa de arrecadação do município, uma análise da conjuntura econômica do país e uma análise de receita por receita do município". Segundo entrevistas, técnicos da Prefeitura faziam apenas atividades mais rotineiras, após a elaboração da LDO, como encaminhar para as unidades administrativas os formulários da proposta para serem preenchidos e depois fazerem os cálculos das receitas e despesas de cada secretaria, redimensionando recursos de acordo com as definições do governo.

Segundo entrevistas, na elaboração do orçamento na Secretaria da Fazenda, quem mais influia era o próprio Prefeito, não havia muita discussão com outras secretarias e havia mais espaço para acordos políticos envolvendo vereadores e lideranças políticas. Segundo um técnico da gestão passada, "havia mais liberdade para o governo definir suas prioridades... os governos anteriores priorizavam o pagamento de dívidas". Segundo um atual técnico do orçamento "não havia preocupação com prioridades de longo prazo, não havia planejamento de fato e hoje há mais discussão com as Secretarias".

Segundo a atual secretária de planejamento, a elaboração do orçamento através de consultorias e a falta de profissionais da área trouxeram alguns problemas para a questão do planejamento da cidade:

Até 2006, a gestão do orçamento não era institucionalizada na Prefeitura, a elaboração do orçamento cumpria somente sua função legal, ou seja, destinar a porcentagem de recursos determinada para cada área; o orçamento não era referência para o planejamento, não era referência nem para o executivo, nem para o legislativo e muito menos para a sociedade; do modo como era elaborado executado, sem planejamento, dificultava até mesmo sua fiscalização.

Segundo a coordenação de orçamento, a partir de 2006, a elaboração do orçamento começou a ser institucionalizada na Prefeitura, com a chegada de técnicos concursados e com o fim dos serviços prestados através de consultorias. A elaboração do orçamento a cargo da Secretaria de Planejamento e sua execução a cargo da Secretaria de Fazenda faz com que as duas funções sejam complementares e torna o processo mais transparente. Antes não havia segregação entre as duas funções, pois quem elaborava também executava o orçamento, o que dificultava seu controle e sua fiscalização, segundo os técnicos entrevistados.

Ainda de acordo com a secretária de planejamento, “o conteúdo dos orçamentos, suas prioridades, refletem uma decisão política”, por isso o fato de o orçamento se encontrar numa secretaria ou outra não é o mais importante para se discutir o conteúdo de um orçamento e, conseqüentemente, o perfil do governo” e em relação à elaboração de orçamentos anteriores: “um orçamento na Fazenda deixa de ser um instrumento de planejamento e se torna um instrumento de execução; nos anos anteriores, o orçamento era voltado para o custeio da máquina, não sobrava quase nada para investimento, que hoje é de 20% do total do orçamento municipal”.

Outras mudanças pertinentes ao processo de elaboração do orçamento podem ser observadas no depoimento a seguir:

Quando o orçamento estava na Secretaria da Fazenda, quem influia muito nesta parte de investimento (principalmente obras locais) eram os vereadores e lideranças políticas fortes na região; a mudança é que se a obra do OP vai para o orçamento, a Câmara não vai discutir (...) Aqui em Contagem, essa anomalia (o orçamento parte da Secretaria da Fazenda) era um interesse político; vai muito do perfil do governo, pois na Fazenda, o governo comanda todo o orçamento (técnico ligado ao processo orçamentário na gestão anterior).

No mesmo sentido, outras entrevistas indicam que outra importante mudança na elaboração do orçamento é a mudança na cultura técnica do planejamento que a participação proporciona e a mudança no modo tradicional de se atender às demandas da população:

Antes não tinha participação, o orçamento já tinha que ter uma reserva para as prioridades, eram verbas carimbadas (gerente do OP).

Antes o orçamento era uma mera ferramenta da Prefeitura, não aberto à população (...) A Prefeitura fazia somente aquilo que estava dentro do programa dela (coordenador atual do orçamento).

As demandas eram canalizadas pelas lideranças comunitárias e pelos vereadores, que faziam pressão junto ao gabinete do Prefeito (...) o OP é um avanço: estes 3 a 5% do orçamento que antes eram decididos no gabinete, agora são decididos pela população (técnico da Prefeitura, trabalhou no orçamento na gestão anterior).

As mudanças na estrutura de planejamento da Prefeitura, com a elaboração do orçamento a cargo da Secretaria de Planejamento, sem o auxílio de uma empresa de consultoria (ainda que se ressinta da falta de técnicos concursados para tal função) provocou grandes mudanças internas na Prefeitura, como o fortalecimento de uma cultura de planejamento que leve em conta a elaboração de projetos de longo prazo para a cidade, num diálogo maior com todas as Secretarias e com a sociedade.

A implantação do OP também enfrentou muitas dificuldades dentro da Prefeitura. Foram citados pelos técnicos do OP problemas relacionados principalmente à Secretaria Municipal de Obras que, à época da implantação do OP, era composta por muitos técnicos ligados à gestão anterior, com dificuldades de aceitação da mudança da lógica de definição das obras públicas, de negociações de gabinetes para a escolha através da participação da população.

Um fato constantemente citado nas entrevistas com os técnicos do OP e com as lideranças comunitárias diz respeito ao erro de cálculo do valor das obras feitas pelos engenheiros que participaram das primeiras rodadas do OP: segundo a coordenação do OP, estes técnicos eram "pouco comprometidos com o projeto". Tal erro teria acarretado um atraso em todo o processo de execução de obras, pois o valor estimado ficou aquém do valor real das obras, provocando uma revisão de toda a dinâmica orçamentária do OP, que culminou numa reformulação da Secretaria Municipal de Obras. Este fato pode ser interpretado como a pressão por maior eficiência técnica, pois a publicização e o comprometimento político presentes no OP trazem a necessidade de maior precisão na elaboração de cálculos e projetos que terão de ser implantados dentro de recursos e prazos previstos, pois há agora a pressão direta da população. Esta é uma nova realidade que o OP

traz para a gestão pública e seus técnicos e que, se pode provocar conflitos internos á máquina pública, pode levar á maior eficiência nas suas ações.

Além da questão acima, outros fatos contribuíram para o atraso na execução das obras. Segundo a coordenação, o processo de execução das obras enfrenta muitos impedimentos financeiros e legais, principalmente obras que encontram-se em locais de loteamentos clandestinos (problema comum em Contagem) ou que exigem desapropriações. O processo de licitação necessário á execução da maioria das obras escolhidas, já que Prefeitura não dispõe em sua estrutura da maioria dos serviços que as obras exigem, atrasa também em muito o calendário de execução do OP. Caso esse problema persista, deverá afetar a legitimidade e, portanto, a sustentabilidade do OP.

5.3.2 Relação executivo/legislativo

As entrevistas com vereadores indicaram um aparente consenso sobre a importância do OP, tanto de vereadores da base aliada, quanto de vereadores de oposição: vereadores da base aliada tratam o OP como um sonho da militância petista de Contagem que está sendo realizado; vereadores da oposição elogiam-no como um primeiro passo, mas que precisa de aperfeiçoamentos; houve um consenso ao citar como ponto negativo do OP a não execução das obras escolhidas. Como ressaltou um deles ao citar a discrepância entre a propaganda da Prefeitura sobre o assunto e o que foi feito até o momento: "uma grande propaganda, chamaram as pessoas para decidir sobre recursos mínimos (...) 7 milhões para o OP e ainda não cumprir!".

Na visão dos técnicos da Prefeitura entrevistados, a implantação do OP não encontrou muitas resistências por parte do legislativo e as mudanças mais perceptíveis residem na diminuição do papel clientelista dos vereadores em relação ao encaminhamento das demandas da comunidade. Nesta dimensão, alguns conflitos podem ser percebidos:

Existe a concepção de que o vereador indica obras, ele tem essa demanda e pede no executivo; o OP tem como tirar esse acesso do legislador, que não foi quem executou (técnico da Secretaria de Planejamento).

O OP qualifica a negociação com o legislativo e acaba com as negociações de gabinete; a Câmara tem seu espaço reduzido, mas melhora o debate político (técnico da Prefeitura).

Devido à cultura anterior de clientela, a Câmara era usada como agente de obras; alguns vereadores acham que o OP roubou uma tarefa deles; o OP corrige essa situação, dando acesso à população aos pedidos de obras (técnico da Prefeitura).

As entrevistas com vereadores indicam mais nuances destes conflitos. O fato de o executivo contar com o apoio da maioria do legislativo pode ser uma justificativa para a “boa accitação” do OP na Câmara de Vereadores. Mas é importante ressaltar que o OP dificilmente é contestado de forma explícita, expressando a positividade desta inovação democrática cuja recusa pode ter altos custos políticos. O fato de todas as obras do OP terem sido aprovadas na Câmara sem modificações ou emendas revela uma dimensão curiosa na relação do legislativo com o OP e de sua relação com as demandas da população, quando estas não são atendidas ou realizadas na forma de obras:

O vereador procura explicar que a Prefeitura agora é que é a responsável pelas obras (...) hoje sobra argumento pro vereador, que agora cumpre somente sua função de legislar (palavras de um vereador da oposição - PFL).

Esta situação pode ser analisada como um efeito da experiência do OP sobre a Câmara e o papel dos vereadores, principalmente aqueles de perfil nitidamente clientelista. Alguns acham que o OP é positivo por “liberá-los” da pressão clientelística tradicional, ou seja, não serão “culpados” caso as obras não forem realizadas, ficando assim em melhores condições de desempenhar sua função que é legislar. Esse discurso também pode encobrir a insatisfação com a perda do poder de definir obras, indicador do receio de alguns políticos de verem reduzidos seu papel junto às comunidades, através da transferência de responsabilidade para o executivo que é promovida pelo OP. Estes conflitos chamam também atenção para uma importante mudança, pois vereadores de oposição passam a ser fiscalizadores do OP, assumindo um papel de responsabilização do executivo. Nesse sentido, passam a ser aliados da população e acabam legitimando o OP.

Mesmo não podendo ser um indicativo direto da influência do OP sobre a atuação dos vereadores, comparando-se a quantidade de emendas apresentadas ao orçamento municipal da gestão anterior ao OP com o orçamento de 2006, que já incluía as obras do OP, verificou-se uma diminuição significativa no número de emendas apresentadas ao orçamento. Em 2004 foram apresentadas 21 emendas ao orçamento e em 2006, apenas 8 emendas (uma descrição detalhada destas emendas pode ser visualizadas em quadro do anexo).

Segundo entrevistas com vereadores, essa comparação não é satisfatória porque o orçamento já vem praticamente fechado para a Câmara, então o espaço dos vereadores para alocar determinados recursos do orçamento é muito pequeno. Ainda assim, mesmo que se tenha comparado apenas os dois governos mais recentes, a diminuição expressiva do número

de emendas com pedido de obras para regiões específicas pode ser um indicador da mudança promovida pela participação direta da população na escolha das obras a serem incluídas no orçamento municipal, propiciada pela implantação do OP na cidade.

O fato de as obras escolhidas para o orçamento de 2006 estarem atrasadas é o principal ponto negativo levantado pelos vereadores de oposição e é apontado como o principal obstáculo em relação à continuidade do OP e à virtude da participação popular. Percebe-se que o atraso nas obras é insistentemente explorado como recurso de oposição ao governo municipal, mas que, por outro lado, pode fortalecer a idéia do OP através da pressão pelo cumprimento das obras do orçamento por parte da Prefeitura.

Nesse sentido, alguns vereadores ressaltam o outro papel que podem ter os vereadores dentro do OP, pelo fato de, historicamente em Contagem, o legislativo ter uma força muito grande dentro das comunidades:

Tecnicamente o vereador tem que legislar e fiscalizar, mas outra grande função, que não está nos livros é a função mobilizadora: o vereador tem grande influência na mobilização social, então acho que ele pode sim influir no OP (vereador do PT).

Os vereadores podem estar junto das populações no OP, organizando as comunidades para participarem das plenárias (vereadora do PT).

Em relação a mudanças provocadas na relação do legislativo com a comunidade, foi levantada por alguns vereadores a importância do OP para romper ou diminuir as práticas clientelistas anteriores:

Antigamente, as pessoas achavam que a obra era do vereador tal e os vereadores que tinham uma base eleitoral muito específica tiravam proveito dessa situação; hoje a população que participa do OP sabe que o legislativo deve apenas aprovar ou não o orçamento e propor emendas (...) Muitas coisas que os vereadores faziam antigamente, hoje não podem mais fazer, porque o executivo assumiu a responsabilidade pelas obras (vereador do PT).

Antes um grupo pequeno de pessoas pedia pra fazer emendas ao orçamento via vereadores (...) o OP abre novos horizontes para a participação da maioria da população (vereadora do PT).

Estas entrevistas também chamaram a atenção para um outro tipo de conflito no que se refere à implantação do OP Contagem. Alguns alegam que a Câmara não foi chamada a participar da elaboração do OP e que pouco podem influir em seu processo. Alguns

vereadores, cientes de seu papel ainda preponderante frente às comunidades ou redutos eleitorais, ressaltam que sua colaboração poderia ter sido útil no processo deliberativo do OP:

O OP não teve apreciação da Câmara foi um projeto totalmente do governo e compromete o orçamento da cidade com suas obras (...) a Prefeita coloca placas em obras dizendo que são do OP, mas não são (vereador da base aliada).

Se o vereador tivesse uma participação direta no OP, se a Câmara pudesse ter representantes nas decisões finais, nas escolhas e acordos de obras, pois a participação no Conselho não permite a participação na elaboração do orçamento (...) a Câmara cobraria as obras (vereadora da oposição).

5.3.3 - Relação executivo/comunidade

Os benefícios trazidos pelo advento da participação popular com a implantação do OP foram os elementos mais ressaltados nas entrevistas com as comunidades. O OP, num primeiro momento, atendeu aos anseios das comunidades, surgindo como uma possibilidade de expor as necessidades e as carências de suas regiões, sem ter que esperar pelas eleições ou pela "boa vontade de políticos". As entrevistas com representantes das comunidades ilustram um pouco estas situações, que dizem sobre o atendimento das demandas e influência nas decisões políticas antes do OP:

As demandas das comunidades eram atendidas através do contato com vereadores, que indicavam obra; através de funcionários da Prefeitura conseguiam pequenas obras, nas secretarias onde trabalhavam as pessoas indicadas pelo vereador (...) o OP corta o mérito da indicação do vereador (representante da Unidade de Planejamento Riacho no COMPOR).

A comunidade não conseguia influir, era mesmo por indicação de vereador (líder comunitário da Vila Barraginha).

No mesmo sentido, as entrevistas permitiram ilustrar o modo como eram conseguidos benefícios materiais pelas comunidades antes do OP:

Recorriamos a políticos, Contagem sempre foi uma espécie de curral eleitoral (líder comunitário do bairro Nacional).

Era muito fácil os vereadores se reelegerem e distribuírem benefícios, por causa de seus indicados políticos (pessoas que trabalham dentro da Prefeitura) (representante da Unidade de Planejamento Riacho no COMPOR).

Era mais a questão de apadrinhamento político, sempre foi assim e é difícil mudar; o político fica refém do nosso voto e nós dos privilégios (...) o OP é melhor que no passado, eles faziam o "toma-lá-dá-cá", o vereador privilegia as regiões em que teve voto; era tudo interesse político mesmo (líder comunitária do bairro Praia).

Em relação às mudanças na elaboração do orçamento, as entrevistas com representantes da comunidade destacam a novidade da participação popular e o conhecimento agora possibilitado sobre o orçamento:

Antes o orçamento era uma "chapa branca", totalmente comandado e definido por um grupo de técnicos da Prefeitura que não conheciam as carências da cidade e já era todo comprometido por políticos (líder comunitário do bairro Nacional).

A importância da participação é percebida pela comunidade através da participação direta na escolha das prioridades permitida pelo desenho do OP:

Todas as obras aprovadas pela comunidade foram votadas pelos delegados, pelos conselheiros (representante bairro Riacho).

Com certeza a participação permite a escolha da comunidade, não fica aquele orçamento preso nas mãos de poucos em Contagem (representante da Vila Barraginha).

Permite a participação direta, não sei nada se não for da coletividade (representante do bairro Amazonas).

Como a cidade possui regiões muito carentes, necessitadas de obras de infraestrutura básicas (como saneamento, abastecimento de água, asfaltamento etc), a população teve um forte engajamento. O que foi possível perceber durante as entrevistas é que a experiência e sucesso do OP de Belo Horizonte em muito contribuiu para que a população participasse e confiasse nos resultados que essa participação poderia trazer, mais até que a confiança ou conhecimento do projeto político do PT para a cidade de Contagem.

Algumas ressalvas quanto ao método participativo foram feitas por um dos entrevistados. Elas dizem respeito ao processo de escolha das obras pela comunidade e à organização das reuniões nas UP's e UA's. Muitas obras levantadas pelos moradores não eram viáveis por mais diversos motivos técnicos e financeiros o que, em alguns casos, desmotivou um pouco a participação. Além disso, o fato de as deliberações posteriores ao Congresso Municipal do OP não serem abertas à comunidade ou suas lideranças, provocava um hiato de participação entre as assembleias regionais e o acompanhamento das obras.

O OP errou: deveriam trazer as propostas de obras e seus valores para que as pessoas escolhessem; o povo colocou as propostas sem saber o custo de uma obra, ficou muito confuso (...) O povo daqui participou quando eu perto (...) a liderança comunitária poderia ir ao Congresso e nas reuniões posteriores de acompanhamento do OP (representante do bairro Praia).

Os representantes do poder público entrevistados indicaram algumas dificuldades em relação à participação da população durante o processo de realização do OP. Por ser uma experiência inédita em Contagem, no início foi difícil a mobilização, a confiança da população no projeto: "Houve resistência de líderes comunitários que utilizavam as demandas da população politicamente" (coordenador do OP). Ressaltou-se também a dificuldade de se explicar o funcionamento do OP, de se formar consensos dentro do processo: "há uma dificuldade de se discutir a cidade no OP, as demandas da população são muito pontuais" (comentários do coordenador do OP). De acordo com as entrevistas, o consenso acerca das obras mais prioritárias para a cidade, apesar de gerar alguns conflitos, foi buscado dentro das próprias reuniões regionais e do Congresso Municipal do OP.

Os critérios de distribuição de recursos favoreceram as populações mais carentes da cidade, a despeito do atraso na realização das obras; o desenho do OP e as regras para votação e escolha das prioridades permitem que atores excluídos pressionem e exponham suas preferências, legitimando o processo e, à medida em que forem conseguidas as obras, podem induzir cada vez mais a cooperação dos cidadãos, além da ampliação da participação. Porém, efeitos contrários podem se manifestar no OP que está sendo preparado para 2007, devido ao atraso na realização das obras; o próximo OP também será um indicativo sobre as mudanças trazidas pelo OP para a cultura política da cidade.

O que foi possível perceber nas entrevistas é que existe uma expectativa positiva em relação ao OP e aos benefícios materiais que ele pode trazer para as comunidades, pois ainda se espera pela conclusão da maioria das obras previstas, aspecto do OP mais criticado pelas comunidades. Também foi ressaltada a necessidade de melhoria no fluxo de comunicação entre os técnicos da Prefeitura e a comunidade (principalmente aqueles encarregados de dar explicações técnicas sobre as obras), além da necessidade de destinação de mais recursos para as obras do OP.

Em relação à expectativa de continuidade do OP, as opiniões divergiram. Por um lado, existe a crença de que a cultura do clientelismo ainda é muito forte na cidade, a desconfiança no projeto devido ao atraso das obras e, por outro, a credibilidade do OP por permitir a participação da população na gestão:

É pouco provável que o OP continue, porque por aqui já passaram muitos outros partidos e nunca aconteceu, apesar de já existir há muito tempo em BH. É mais fácil deixar o assistencialismo dos vereadores agir do que a própria população fazer suas escolhas (líder comunitário do bairro Riacho).

Nem sei se vai ter OP; o PT é que trabalha o OP em nível nacional (...) Contagem sempre foi assim, né, o apadrinhamento, tipo um curral eleitoral. Pela adesão das pessoas, o OP pode continuar. Está tendo muitas conferências, muita participação popular em Contagem, coisa que nunca teve" (líder comunitário da Vila Barraginha).

Um instrumento já implantado, com processo e equipe organizada, é mais fácil de ser continuado por outros governos (líder comunitário bairro Amazonas).

Não acredito na continuidade do OP; acredito que a população ainda é pouco mobilizada para garantir a continuidade do OP (líder comunitário do bairro Nacional).

Para uma análise deste ambiente, sobressaem os apontamentos da literatura sobre o capital social e o clientelismo. A incerteza quanto a continuidade do OP em Contagem parece relacionar-se à forma tradicional de organização da sociedade contagemense, com fortes vínculos aos traços da cultura política: uma forma de organização vertical da autoridade, instituições subordinadas à vontade de poucos, em um ambiente de elevado grau de incerteza em relação ao futuro, que faz com que se tenham recios de abandonar os meios tradicionais pelos quais sempre conseguiram os benefícios. Essa situação indica um campo fértil de pesquisa na cidade de Contagem e poderá ser melhor avaliada com os resultados do 2º OP da cidade.

Para além da influência e dos vícios que um contexto clientelista, em que se misturam posturas favoráveis à democracia e contrárias ou com muita desconfiança nas instituições políticas, são de muito valor mecanismos que estimulem a participação em um contexto de fraca tradição associativa e que proporcionem a aproximação do cidadão à esfera pública, mesmo sendo uma iniciativa do Estado. Como apontou a literatura, o capital social encontrado nas interações entre as pessoas e no engajamento cívico também pode ser criado, incentivado pelas ações do Estado, segundo os neoinstitucionalistas, agente mobilizador e fonte principal da dinâmica social. É isto o que parece acontecer durante todo o processo de implantação e de deliberação do OP Contagem. A efetividade do capital social produzido e desenvolvido neste processo poderá ser analisada com o tempo, pois, diferente de outras formas de capital, que se depreciam com o tempo, o capital social se desenvolve e se aperfeiçoa com o uso e se deprecia se não for usado.

CONCLUSÃO

As informações e análises apresentadas no decorrer deste estudo permitiram algumas considerações relativas ao problema central investigado: os impactos da implantação do OP na governança do município de Contagem.

As considerações sobre o potencial efeito do OP no planejamento e na relação da gestão municipal com o legislativo e com a sociedade foram construídas a partir de duas estratégias: a análise de seu desenho institucional, nos moldes definidos por FUNG (2004) e as indicações propiciadas pela análise das entrevistas com diversos atores políticos da cidade que de alguma forma participaram ou acompanharam o processo de implantação do OP no município.

Os resultados observados permitem algumas conclusões, mesmo que ainda iniciais, dados os limites da pesquisa, tanto metodológicos quanto práticos, tais como: o fato de a experiência do OP ser recente no município, tendo sido realizado somente um ciclo de deliberações; a impossibilidade de um acompanhamento mais satisfatório de seu processo deliberativo e de organização da participação. As análises contidas neste trabalho foram baseadas principalmente em dados secundários e em uma quantidade pequena de entrevistas, visto o vasto universo de participantes do OP. Não obstante, estes recursos permitiram que se tivessem importantes indicações, apontamentos e hipóteses sobre o objeto de estudo deste trabalho.

Apesar dessas limitações, as principais conclusões a que foi possível chegar apontam que o desenho institucional do OP não apresenta nenhuma novidade em relação a desenhos de experiências mais consolidadas de OP, como o de Belo Horizonte. Sua concepção, o formato da participação, o método deliberativo, os mecanismos de monitoramento e *accountability* em muito se assemelham com o formato inicial do OP da capital e de outros. Algumas diferenças podem ser destacadas, no que se refere à seleção de participantes: como ressaltam SOMARRIBA & DULCI (1997) e AVRITZER (2005), o OP de Belo Horizonte contou com uma tradição associativa prévia da população, de expressivos movimentos sociais, o que ajudou na criação de condições institucionais para a consolidação do OP como uma nova forma de governar. Tais condições não puderam ser aproveitadas pelo poder público de Contagem, em razão do fraco associativismo da população e da existência de fortes vínculos clientelistas onde elas existiam ou funcionavam. Deste modo, houve um grande esforço da Prefeitura em organizar a participação popular no OP Contagem. Destaca-se então a primazia da Prefeitura como mobilizadora de capital social e propiciadora de

condições para uma mudança na gestão, no padrão associativo e na relação Estado e sociedade no município ao organizar, para os propósitos do formato do OP, a participação popular.

Para lidar com questões específicas da cultura política da cidade e dos problemas relacionados à participação, por se tratar de uma cidade com grande desigualdade entre suas regiões, houve um grande incentivo do poder municipal para atrair a população para o OP, através do contato com associações e lideranças comunitárias para fortalecer o associativismo.

A hipótese de que a implantação de uma forma de gestão, como o Orçamento Participativo, provoca tensões internas à gestão municipal e nas relações políticas locais ao alterar o formato tradicional das relações governo/sociedade, em um contexto marcadamente clientelista, levantada no início deste trabalho, pode ser fortalecida pelas indicações que puderam ser retiradas das entrevistas realizadas.

Inicialmente, verificou-se uma grande predisposição do poder executivo em compartilhar com a sociedade um espaço de poder correspondente à esfera do Estado. A participação popular propiciada pelo processo deliberativo do OP acarretou mudanças nitidamente percebidas no padrão de planejamento e execução de políticas públicas da cidade, como o compartilhamento de informações e de poder entre comunidades e técnicos do poder público. O poder público, ao ceder parte da definição do orçamento para obras decididas diretamente pela população introduziu o princípio da democratização da gestão combinada à busca da eficácia de resultados, com a otimização da utilização de recursos possibilitada pelo debate público.

A adoção do instrumento participativo pode significar, no âmbito da administração pública, uma mudança no caráter técnico dos burocratas, que agora se vêem obrigados a tratar de um fluxo maior de informações e maior complexidade da gestão. Foi o que se percebeu entre os técnicos mais ligados à elaboração, gestão do orçamento e à realização das obras do OP: eles se vêem mais responsáveis, mais diretamente ligados a questões como a quantidade de recursos, a necessidade de projetos viáveis, que dêem conta da realidade em que irão intervir e também mais afetados pela cobrança da população quanto ao andamento das obras.

O OP mostrou ser um canal eficiente na mediação entre os diversos atores políticos da cidade principalmente pelo modo como foi organizada a mobilização e participação dos cidadãos nas plenárias das três primeiras rodadas do processo de debate. Reuniões e conferências descentralizadas, realizadas em unidades territoriais próximas aos cidadãos facilitaram o processo participativo e permitiram igualdade nas condições de participação, pois moradores de regiões mais carentes da cidade, com menos informação,

puderam expressar suas preferências, ultrapassando as desigualdades inerentes aos sistemas políticos representativos no que se refere ao tratamento da heterogeneidade da sociedade.

Problemas da democracia representativa como a legitimidade do processo democrático e a insatisfatória representação das diferenças parecem estar sendo supridos, pelo menos no nível local, com a implantação de desenhos institucionais como o OP. Arranjos participativos ajudam a pensar e, em certos casos, concretizar a questão da complexidade de informações na gestão pública e a questão da representação das heterogeneidades da sociedade, para além dos períodos eleitorais. Além disso, trazem benefícios, como o caráter educativo da participação e as habilidades democráticas daí derivadas.

Além destes benefícios, merece ser destacada a preocupação, presente no desenho institucional de instrumentos de democracia participativa, como o OP Contagem, com a representação de identidades excluídas e com a equidade em todo o seu processo decisório.

Uma outra potencialidade do OP relacionada ao incentivo à participação propiciado pelo seu desenho é observada quando da realização da 3ª (terceira) rodada de participação, na qual ocorre a eleição dos delegados que votarão e pressionarão pelas obras escolhidas no Congresso Municipal do OP. A grande participação das pessoas nesta etapa do processo parece sinalizar para o entendimento de que mais participação significa maior possibilidade de obras serem realizadas na região. Como foi ressaltado nos argumentos teóricos que embasaram este trabalho, experiências participativas têm grande capacidade de informar e de permitir que os cidadãos participem realmente do processo de formulação de políticas, tendo forte impacto em estruturas administrativas não familiarizadas com formas autônomas de monitoramento da gestão e com mecanismos que assegurem a *accountability*. O formato do OP traz para a realidade do município uma nova forma de relacionamento entre a comunidade, os políticos e a administração municipal.

Neste sentido, a capacidade de o OP funcionar como mecanismo de *accountability* da gestão municipal pode ser percebida. Estes mecanismos podem ser identificados através do seu formato participativo e também pelo poder de agenda e discussão conferidos às comunidades, pela efetiva deliberação pública combinada com o acompanhamento e a fiscalização, a prestação de contas, a transparência e a publicização do processo de encaminhamento das deliberações previamente negociadas. Estes mecanismos, considerados fundamentais à *accountability* de experiências como o OP Contagem, demonstram sua intensa capacidade de constranger o poder público a atender realmente às demandas e prioridades levantadas nas diversas reuniões e assembleias de cidadãos e delegados e também de proporcionar que as comunidades tenham meios legítimos, mais autônomos e democráticos de

pressionar a ação dos políticos, seja diretamente ou através de seus representantes no Conselho de Prioridades Orçamentárias e no Fórum de Delegados. Evidencia disso são as inúmeras críticas à não realização das obras nos prazos previstos, situação possível a partir da transparência das ações públicas e da possibilidade de acompanhamento da sua execução.

O OP aponta para a possibilidade de mudanças importantes na cultura política da cidade. Aqui, também se justificará a falta de indicações mais conclusivas pela falta de dados e informações que permitissem um estudo satisfatório do padrão associativo e de comunidade cívica, nos moldes do conceito do capital social definido por PUTNAM (1996) e do perfil sócio-político do município de Contagem.

O orçamento municipal ligado à Secretaria de Planejamento e tendo uma parte, ainda que pequena em comparação ao orçamento da cidade, condicionada às escolhas da população, retira um pouco as prerrogativas do executivo e do legislativo na definição dos investimentos a serem realizados no município, pelo menos daquela parte mais visível aos olhos da população, que são as pequenas obras. Como foi destacado nas entrevistas, diminuiu-se então o espaço das negociações de gabinete, acordadas entre políticos dos dois poderes, que era facilitada quando a elaboração do orçamento municipal pertencia à Secretaria de Fazenda. Além disso, o planejamento efetivo, propiciado por essa mudança, pode dar prioridade aos projetos de longo prazo para o município, com decisões mais compartilhadas com outras áreas da administração, em detrimento das decisões clientelistas e insuladas, características da elaboração do orçamento na Secretaria da Fazenda.

Ainda em relação ao planejamento e à elaboração do orçamento municipal, é importante se dizer que a publicização das obras definidas pelo OP é um grande avanço, pois o que se percebeu as entrevistas é que o modo como são descritas as obras é muito aberto, flexível e permite muitas manobras do executivo, que não fica amarrado à realização "de uma obra tal, no bairro tal, de valor tal", o que dificulta o acompanhamento e cobrança da realização dos investimentos previstos. Mesmo sendo obras que recebem poucos recursos do orçamento, a publicização proporcionada pelo OP permite o acompanhamento por parte da população, o que pode ser considerado um grande avanço democrático e contribui muito para o alargamento da esfera pública.

Traços clientelas marcantes da cidade, referentes à ação do legislativo e até mesmo de lideranças comunitárias, parecem estar sendo diminuídos ou amenizados (pelo menos no discursos destes atores, o que já é um começo) pela nova alternativa de reivindicar da população e pela nova maneira de se atender a essas demandas. Foram observadas mudanças que estão dando uma nova qualificação às relações entre executivo e o legislativo do

município; o OP parece estar contribuindo para um "resgate legal" das funções primordiais dos dois poderes: executar, para o executivo e legislar e fiscalizar as ações do executivo, por parte do legislativo.

Dados os limites da pesquisa de campo, não é possível observar se o clientelismo assumiu novas formas em meio a inovações democráticas, como foi ressaltado pela literatura utilizada neste trabalho. De novo, pode-se falar da aproximação de políticos (até mesmo de oposição) e lideranças ao OP, ora portando-se como interlocutores "legítimos" entre o poder público e as comunidades, ora como fiscalizadores da ação do executivo. Assim, verificou-se um comportamento ambíguo da parte de alguns vereadores: se a obra é realizada, colhem os frutos juntamente com o executivo; do contrário, se a obra não é realizada, não são mais cobrados e se unem para cobrar junto às comunidades, assumindo um novo papel neste cenário de democratização da gestão. Mas de todo modo, essa cobrança contribui para legitimar o OP e seu processo deliberativo.

Mudanças na relação entre o legislativo e a comunidade também merecem ser destacadas, pois como se viu na literatura utilizada neste trabalho, a cooptação das comunidades no processo de reivindicação pode afetar danosamente a democratização e a transparência da gestão que experiências como os orçamentos participativos podem proporcionar. Deste modo, as entrevistas apontam para um revigoramento do espaço público de negociação ocasionado pela implantação do OP, sendo destacada a redução do espaço e da importância do contato com vereadores e políticos em geral para a consecução de benefícios materiais. Seria ingenuidade pensar que tais práticas cessariam imediatamente com a implantação do OP, pois encontram força ainda, tanto por parte de vereadores, desejosos em manter sua parcela de representação com vistas a vantagens eleitorais nas comunidades, quanto por parte da população que, por ainda não confiar na efetividade do OP como provedor de suas carências, receia perder os benefícios outrora conseguidos de outra maneira. Conflitos desta ordem puderam ser percebidos nas entrevistas, que indicaram que alguns vereadores ainda se consideram os principais interlocutores no processo de captação de demandas das comunidades.

A publicização e a *accountability* permitidas pelo desenho do OP parecem estar contribuindo para a redução da apropriação privada dos recursos públicos e sinalizam para a possibilidade de desenvolvimento de uma cultura cívica promissora, através da aproximação dos indivíduos à esfera política.

Os obstáculos impostos pelas características do contexto político da cidade, que puderam ser observados nesta pesquisa e que podem ter influído no processo de implantação

do OP e ainda podem influir em seu processo de institucionalização, referem-se, principalmente, aos impactos trazidos pela fraca tradição associativa da população, distante dos moldes democrático-participativos e à cultura tradicional e clientelista de políticos. Soma-se a isso, a incerteza quanto a continuidade do OP se outro partido assumir a Prefeitura em 2009, fato que pode dificultar também a institucionalização de uma gestão participativa dentro da Prefeitura, já que a maioria dos técnicos envolvidos com a implantação do OP e com a gestão do planejamento não são efetivos (situação que pode ser observada com a realização das entrevistas). Estas características, como já foi mencionado, podem trazer dificuldades para a efetivação do OP como uma instância efetiva de democratização da gestão pública, que pode transformar a relação básica entre Estado e sociedade no município.

A implantação do OP, o formato de seu desenho institucional e seus primeiros resultados, referentes mais aos benefícios democráticos para a esfera pública municipal que os benefícios materiais propriamente ditos, indicam uma capacidade promissora em incutir uma nova lógica de gestão para o planejamento da cidade, com mais transparência, e de redistribuir recursos para áreas mais carentes. É verificada sua eficácia no sentido de atender melhor as demandas da população e distribuir os recursos com mais equidade. A consolidação da experiência do OP em Contagem pode contribuir para o fortalecimento de meios alternativos e democráticos de se reivindicar e para o surgimento de atores políticos mais interessados nos rumos das políticas públicas o que, para a cidade de Contagem, já é um grande avanço.

REFERÊNCIAS

- ABU-EL-HAJ, Jawdat. O debate em torno do capital social. **BIB**. Rio de Janeiro, nº 47, p. 65-79, 1999.
- ARRETCHE, Marta. Financiamento Federal e Gestão Local de Políticas Sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência e Saúde Coletiva**. Abrasco, vol. 8, n.º 2, p.331-345, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas. In AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo (orgs.) **Orçamento Participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- AZEVEDO, Sérgio de; PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, Vértice, p. 122-152, 1991.
- AZEVEDO, Sérgio de; DINIZ, Eli (orgs.) **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.
- BAQUERO, Marcelo. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 21, p. 83-108, nov. 2003.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz.. **O que é participação**, São Paulo, 8ª edição, Brasiliense, 1994.
- BOSCHI, Renato R. Modelos participativos de políticas públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo (orgs.) **Orçamento Participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- CARVALHO, Antonio Ivo. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, S. (org.) **Saúde e democracia: a luta do CEBES**. São Paulo: Lemos Editorial, 1997.
- COELHO, Vera S. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas. In LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson; MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- COLEMAN, James. **Foundations of social theory**. apud PUTNAM (1996) op. cit.

CONTAGEM. Câmara Municipal. **Proposta Orçamentária**. Contagem, 2004.

_____. Câmara Municipal. **Proposta Orçamentária**. Contagem, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano. **A Estruturação Urbana de Contagem; evolução e quadro atual**. Contagem, 1995.

_____. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. **Perfil do Município**. Contagem, 2006.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. **Regulamento do funcionamento do Orçamento Participativo**. Contagem, 2005.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. **Caderno de Obras do 1º Congresso do Orçamento Participativo**. Contagem, 2005.

COSTA, Maria Alice Nunes. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a Favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Revista de Sociologia e Política**, nº 21, p. 47-163, nov. 2003.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina, OLIVEIRA, Alberto J., PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina, OLIVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo. (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo, Paz e Terra: Campinas, SP: Unicamp, 2006.

D'AVILA FILHO, Paulo M.; JORGE, Vladimyr Lombardo; COELHO, Ana Fernanda. Acesso ao poder: clientelismo e democracia participativa desconstruindo uma dicotomia. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.4, n.2, p.211-233, jul./dez. 2004.

DOCHE, Heloisa Ibrahim. **Capital Social: uma chave esquecida da eficiência no trem metropolitano de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2002. 112p. (Dissertação, Mestrado, Gestão de Políticas Sociais).

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jacqueline. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000. 168p.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Atlas do Desenvolvimento Urbano**. Belo Horizonte, 2000.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In COELHO, Vera P. Coelho; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolo: o que a globalização está fazendo de nós**, tradução de Maria Luiza X. de A Borges, 3ª edição, Rio de Janeiro, Record, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ª edição, São Paulo, Cortez, 2003.

GRAZIANO, Luigi. Political clientelism and Comparative Perspectives. (Introduction) in **International Political Science Review**, vol 4, nº 4, 1983.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v.4, n.2, p.257-283, jul./dez. 2004.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte, Paidéia, 1987.

LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco? In LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson; MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

MDS. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: MDS, 2006.

NAVARRO, Renato; GODINHO, Maria Helena. Orçamento Participativo da Habitação e democratização na gestão da política habitacional em Belo Horizonte. In AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo (orgs.) **Orçamento Participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

NEVES, G.H., COSTA, D. M., AUGUSTI, M.T. Democratização das políticas municipais: da intenção à ação. In: **Conselhos Municipais e Políticas Sociais**. Comunidade Solidária/IBAM/IPEA, 1997.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**. 2ª edição, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia; RESEK, Cibeli Saliba. Orçamento Participativo: uma invenção política. In BENEVIDES, Maria Vitória; KERCHE, Fábio; VANNUCHI, Paulo. **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**, edição, São Paulo, Paz e Terra, 1992.

PROGRAMA DE GOVERNO MARÍLIA CAMPOS. **Partido dos Trabalhadores de Contagem**, 2004.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia, a experiência da Itália Moderna**. 2ª edição, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PUTNAM, Robert; GOSS, Kristina. **Democracies in Flux – The evolution of social capital in contemporary society**. Oxford, 2002.

QUEIROZ, Luiz César de. Reforma urbana na cidade da crise; balanço teórico e desafios. In QUEIROZ & SANTOS JR. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Vozes, 2003. 118p

RIBEIRO, Frank de Paula. Cultura e participação popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte. In AZEVEDO, Sérgio e FERNANDES, Rodrigo (orgs.) **Orçamento Participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ROBERTS, Bryan R. A dimensão social da cidadania. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Nº 33, São Paulo: ANPOCS, 1997.

SANTOS, Boaventura de Souza e AVRITZER, LEONARDO. In SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**, 2ª edição, Rio de Janeiro, FASE, 2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Massimo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes. O jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do *pork-barrel*. In DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

SOMARRIBA, Maria das Mercês. Reivindicações urbanas e a nova conjuntura em Minas: rumo ao populismo? **XI Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ciências Sociais** – ANPOCS, grupo de trabalho “Lutas Urbanas, Estado e cidadania”, Águas de São Pedro, São Paulo, 1987.

_____. Orçamento Participativo; descentralização e democratização do poder. In **Governança em Belo Horizonte**. Belo Horizonte: CEURB/FAFICH/UFMG, 1996.

SOMARRIBA, Maria das Mercês; DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia? In COELHO, Vera P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

WAMPLER, Brian. Expandindo *accountability* através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson; MELO, Marcus André (orgs.) **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

ANEXOS

MAPA DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM



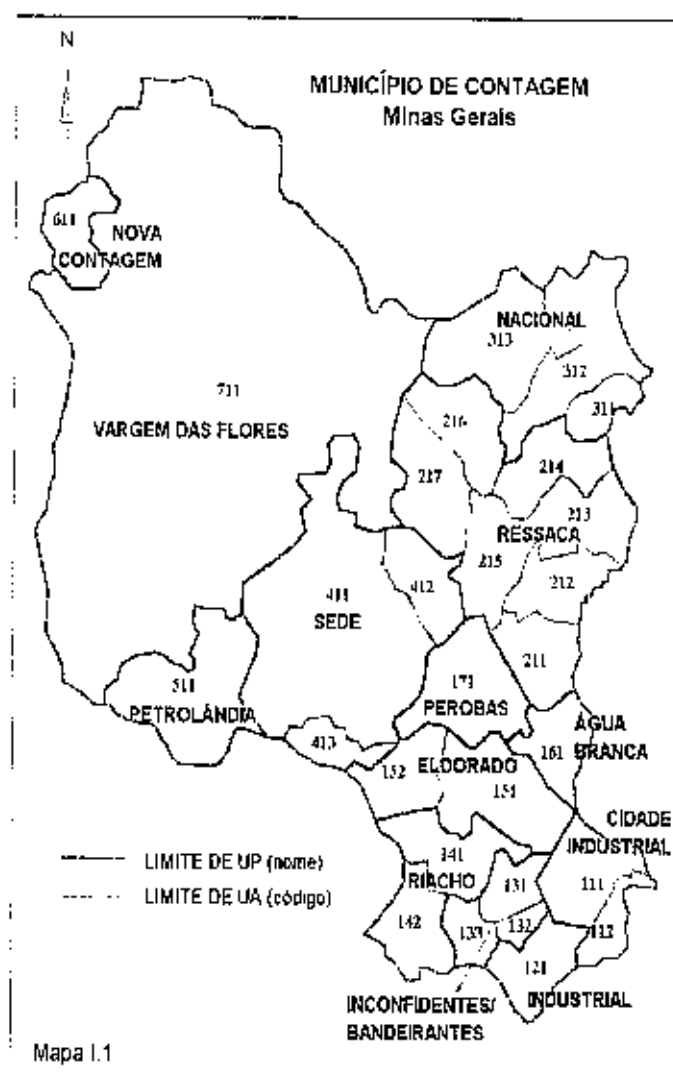
Fonte: Lei Complementar 006/2006 PMC.

UP'S (UNIDADES DE PLANEJAMENTO) E UA'S (UNIDADES DE ANÁLISE) DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM

REGIAO ADMINISTRATIVA	UNIDADE DE PLANEJAMENTO (UP)	UNIDADE DE ANALISE (UA)	COD (UA)
Industrial	Cidade Industrial	Cidade Industrial	111
		Jardim Industrial	112
	Industrial	Industrial	121
	Inconfidentes/ Bandeirantes	Inconfidentes	131
		Amazonas	132
		Bandeirantes	133
	Riacho (parte da UP)	Jardim Riacho	142
Eldorado	Riacho (parte da UP)	Riacho	141
	Eldorado	Eldorado	151
		Cinco	152
	Água Branca	Água Branca	161
	Perobas	Perobas	171
Ressaca	Ressaca	Colorado	211
		Laguna	212
		São Joaquim	213
		Confisco	214
		CEASA	215
		Boa Vista	216
		Tapera	217
Nacional	Nacional	Estrela D'alva	311
		Nacional	312
		Bom Jesus	313
Sede	Sede	Sede	411
		VM-5	412
		Bernardo Monteiro	413
Petrolândia	Petrolândia	Petrolândia	511
Vargem das Flores	Nova Contagem	Nova Contagem	611
	Vargem das Flores	Vargem das Flores	711

Fonte: Lei Complementar 006/2006 PMC.

MAPA DAS UP'S (UNIDADES DE PLANEJAMENTO) E UA'S (UNIDADES DE ANÁLISE) DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM



Fonte: Lei Complementar 006/2006 PMC.

EMPREENDIMENTOS APROVADOS POR UP - OP / 2005

UP	Obras aprovadas	Valor destinado
Ressaca	Asfalto e iluminação da Rua Secóia	R\$ 300.000,00
	Ligação das Ruas Bandeira e Rua 3	R\$ 200.000,00
	Pavimentação da Rua Hum no Morada Nova	R\$ 150.000,00
	Quadra de lazer no Jardim do Lago	R\$ 50.000,00
	Construção de escola no bairro Olitis (Saúde)	R\$ 600.000,00
Nacional	Parque linear no Carajás	R\$ 250.000,00
	Abertura das ruas: Bela Vista; Vila Mariana; Joaquim Anes Rodrigues; Xangrilá; Chácaras; Lua Nova; Gravata	R\$ 450.000,00
Nova Contagem	Investir o montante dos recursos destinados na pavimentação das vias, após o término das obras da COPASA e do serviço de drenagem	R\$ 700.000,00
	Construção de nova unidade - UAI Nova Contagem (Saúde)	R\$ 3.000.000,00
Sede	Revitalização da Vila Maracanã	R\$ 300.000,00
	Construção de Centro Poliesportivo em área da Prefeitura no bairro Bernardo Monteiro	R\$ 100.000,00
	Pavimentação das ruas: Secóia, Quaresmeira, Colibri, Av. Hum e Pequi, Bairro Colonial; Ailton Senna e José Alves Mendes, bairro Praia	R\$ 250.000,00
	Transferência do Posto de Saúde do bairro Bernardo Monteiro para área central (Saúde)	R\$ 300.000,00
	Reforma e ampliação do PSF do bairro Linda Vista (Saúde)	R\$ 130.000,00
	Centro de Educação Infantil no bairro Funcionários (Saúde)	R\$ 320.000,00
Industrial	Área de lazer na rua França Campos com rua Nascimento Teixeira	R\$ 500.000,00
	Revitalização do boco Topázio	R\$ 70.000,00
Eldorado	Cobertura e revitalização das quadras do bairro JK e bairro de Glória	R\$ 176.000,00
	Construção do Posto de Saúde no bairro Novo Eldorado (Saúde)	R\$ 224.000,00
Petrópolis	Construção da passarela que ligue o bairro Beija Flor ao São Luiz, facilitando o acesso dos alunos à Escola Municipal Hilton Rocha	R\$ 400.000,00
	Construção de área de lazer com pista de caminhada entre os bairros Tropical e Petrópolis	R\$ 300.000,00

Riacho	Revitalização das áreas de lazer já existentes Construção de rede fluvial: rua Cubatão; Caraça; Ilapenirim / Rio Gongoi Rede fluvial na rua Jose Fernandes dos Santos - Califórnia Revitalização do Poliesportivo Reforma da quadra no Conjunto Califórnia	R\$ 200.000,00 R\$ 220.400,00 R\$ 50.000,00 R\$ 80.000,00 R\$ 150.000,00
Cidade Industrial	Mureta de proteção do córrego na rua Vitória, Vila PTO Asfaltamento das ruas da Vila Barraginha Abertura e urbanização das ruas Horto Florestal e Soreano de Souza	R\$ 50.000,00 R\$ 200.000,00 R\$ 150.000,00
Inconfidentes/ Bandeirantes	Construção de passarela na rua Marajó com BR-381 Revitalização Beco na BR-381, entre av. Alvarenga Peixoto e rua Dorinatto Lima, bairro Amazonas Revitalização e construção de área de lazer na praça Marijia de Direau, bairro Inconfidentes Desobstrução da rua Paes Leme Reforma e ampliação do Posto Médico no bairro Bandeirantes (Saúde)	R\$ 250.000,00 R\$ 150.000,00 R\$ 200.000,00 R\$ 50.000,00 R\$ 200.000,00
Perobas	Abertura da rua A, ligando os bairros Maria da Conceição e Perobas; Abertura da rua Santo Amaro no bairro Beatriz/Jardim Marrocos Criação de uma Escola no bairro Perobas (Saúde)	R\$ 340.000,00 R\$ 600.000,00
Água Branca	Revitalização do Córrego da Vila Paris Construção do muro de arrimo na escadaria da rua Paulo Sérgio com Benjamin Camargos Drenagem pluvial, colocação de grelhas na rotatória- Av. Teleférico com Av. Cinco Construção do "escadão" na rua Senhora	R\$ 150.000,00 R\$ 150.000,00 R\$ 30.000,00 R\$ 70.000,00
Vargem das Flores	Criação de praça no bairro Ouro Branco e Jupá Ampliação dos PSIs dos bairros Darcy Ribeiro e Icaivera (Saúde) Construção do Centro de Educação Infantil no bairro Icaivera (Saúde)	R\$ 220.000,00 R\$ 230.000,00 R\$ 320.000,00

Fonte: Coordenação do OP Contagem - PMC / 2005.

* Algumas obras escolhidas no OP, serão executadas com recursos de outras áreas, pois já estavam previstas nos orçamentos de outras secretarias, como obras da Educação e da Saúde.

PERFIL SÓCIO-ECONÔMICO DOS CONSELHEIROS DO COMPOR

Nº de conselheiros: 39

Nº de formulários: 39

UP	Participantes	Situação de Trabalho	Participantes	Órgão Comunitário	Participantes
Água Branca	3	Empregado com carteira assinada	6	Associações de moradores ou comunitária	21
Cidade Industrial	3	Empregado sem carteira assinada	1	Grupos Religiosos e/ou Pastorais	7
Eldorado	3	Empregado público federal	2	Filantrópica	2
Inconfidentes	3	Empregado público estadual	2	Agremiação esportiva e cultural	0
Industrial	3	Empregado público municipal	2	Movimento Estudantil	2
Nacional	3	Empregador	3	Outro	4
Nova Contagem	3	Autônomo	6	Não Respondeu	7
Perobas	3	Outro	3	TOTAL	43
Petrolândia	3	Não Respondeu	8		
Ressaca	3	TOTAL	33		
Riacho	3			Simpatia Partidária	Participantes
Sede	3	Faixa de Rendimentos	Participantes	Sim	13
Vargem das Flores	3	de 01 a 03 Salários Mínimos	17	Não	7
TOTAL	39	de 03 a 05 Salários Mínimos	5	Não Respondeu	13
Sexo	Participantes	de 05 a 10 Salários Mínimos	4	TOTAL	33
Masculino	28	de 10 a 12 Salários Mínimos	3		
Feminino	11	de 12 a 15 Salários Mínimos	0	Partido Simpáticos	Participantes
TOTAL	39	de 15 a 20 Salários Mínimos	0	PT	10
Estado civil	Participantes	de 20 a 25 Salários Mínimos	0	PV	1
Solteiro (a)	6	Acima de 25 Salários Mínimos	0	PSDC	1
Casado(a)	19	Não Respondeu	4	Pc do B	1
Vive com companheiro (a)	5	TOTAL	33	TOTAL	13
Separado (a)	1	Participação Social	Participantes		
Divorciado (a)	0	Sim	19		
Viuvo (a)	0	Não	11		
Não Respondeu	2	Não Respondeu	3		
TOTAL	33	TOTAL	33		

Grau de Instrução	Participantes	Tipo de Participação Social	Participantes	Raça	Participantes
Sem Instrução	0	Prestador de Serviços	0	Branca	13
1º Grau Incompleto	7	Empresa	1	Negra	5
1º Grau Completo	3	Sindicato Patronal	1	Amarela	2
2º Grau Incompleto	2	Sindicato	4	Indígena	1
2º Grau Completo	14	Associação Profissional	0	Mestiça	12
Superior	7	Funcionalismo	2	Pardo	0
Não Respondeu	0	Movimento Popular	7	Não Respondeu	0
TOTAL	33	Movimento Social	8	TOTAL	33
		Movimento Religioso	9	Trabalho	Participantes
Curso Técnico	Participantes	Movimento Assistencial ou Filantrópico	2	Sim	21
Sim	12	Instituições de Pesquisa	0	Não	9
Não	18	Organização Não-Governamental - ONG	3	Não Respondeu	3
Não Respondeu	3	Outros	2	TOTAL	33
TOTAL	33	Não Respondeu	12	Filiação Partidária	Participantes
Curso Superior	Participantes	TOTAL	51	Sim	14
Sim	7	Atividade Sociais	Participantes	Não	17
Não	20	Listas ou abaixo-assinados	10	Não Respondeu	2
Não Respondeu	6	Manifestações de protesto	8	TOTAL	33
TOTAL	33	Trabalho Voluntário	16	Participação em Partidos	Participantes
Religião	Participantes	Reuniões e grupos locais	17	PT	10
Católica	16	Greves	3	PC do B	1
Evangélica	10	Nenhuma delas	7	PTO	1
Espírita	1	TOTAL	61	PPS	1
Islâmica	0			PRTB	1
Judaica	1			TOTAL	14
Sem Religião	2				
Outra	1				
Não Respondeu	2				
TOTAL	33				

Fonte: Coordenação do OP Contagem PMC/2005

EMENDAS APRESENTADAS AO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE 2004

Emenda	Partido	Aprovada
Construção área de lazer	PST	Sim
Construção área de lazer	PST	Sim
Construção, reforma de escolas e melhorias em educação	PST	Sim
Mudança de nomenclatura no orçamento	PST	Sim
Construção, reforma de escolas	PT	Sim
Pedido de transporte escolar	PT	Sim
Construção, reforma de escolas e melhorias em educação	PT	Sim
Transferência de dotação orçamentária	PT	Não
Aquisição de equipamentos para a Câmara	PT	Não
Alteração de dotação orçamentária do Executivo	PT	Não
Aquisição de equipamentos para a Câmara	PT	Não
Construção, reforma de escolas e melhorias em educação	PT	Sim
Melhorias para servidores públicos (plano de carreiras)	PT	Não
Alteração de dotação orçamentária para Executivo	PT	Não
Melhorias no trânsito	PT	Sim
Melhorias em infra-estrutura urbana (pavimentação de ruas)	PT	Sim
Melhorias no trânsito	PT	Sim
Alteração de dotação orçamentária	PT	Sim
Alteração de dotação orçamentária	PT	Sim
Construção área de lazer	PT	Sim
Pedido de recursos para instituições sociais	PT	Sim

Fonte: Câmara Municipal de Contagem (elaboração da autora)

EMENDAS APRESENTADAS AO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE 2006

Emenda	Partido	Aprovada
Obra de saneamento	PV	Não
Construção, reforma de escolas e melhorias em educação	PV	Não
Melhorias em infra-estrutura urbana (pavimentação de ruas)	PV	Não
Pedido de recursos para instituições sociais	PV	Não
Pedido de recursos para instituições sociais	Poder Executivo	Sim
Recursos para projetos (pessoas com deficiência)	Todos os vereadores	Sim
Modificação de proposta orçamentária	Poder Executivo	Sim
Modificação de proposta orçamentária	Todos os vereadores	Sim

Fonte: Câmara Municipal de Contagem (elaboração da autora)

LISTA DE ENTREVISTAS

Poder público

Gildete Martins – Coordenador do OP Contagem (cargo comissionado)

Trabalha na Prefeitura desde 2005 - Ensino médio completo

Dalbo Diáquenes - Gerente do OP Contagem (cargo comissionado)

Trabalha na Prefeitura desde 2005 – Curso Superior Publicidade

Hilma de Souza – Gerente do OP Contagem (cargo comissionado)

Trabalha na Prefeitura desde 2005 - Ensino médio completo

Eugênia Bossi Fraga – Secretária de Planejamento (cargo comissionado)

Trabalha na Prefeitura desde 2006 – Curso Superior Administração

Jorge Melo - Coordenador do Orçamento (cargo comissionado)

Trabalha na Prefeitura desde 2005 - Curso Superior Economia

Francisco Sérgio Batista (efetivo, concursado desde 1990)

Curso superior de Economia (foi Gerente do Orçamento da gestão passada e técnico de orçamento em gestões anteriores, hoje trabalha em outro setor)

Elizeth de Oliveira (técnica efetiva da Prefeitura, ocupou cargo na Superintendência do Orçamento em gestões anteriores, hoje trabalha na Secretaria de Obras) – Curso Superior Ciências Contábeis

Selma Cristina Guimarães (técnica efetiva, trabalha há 15 anos na Prefeitura, técnica de orçamento atual e também em gestões anteriores) – Curso Superior – Ciências Contábeis

Deysa Cabral – técnica da Secretaria de Obras, ligada ao OP (cargo comissionado)

Trabalha na Prefeitura desde 2006 - Curso Superior de Administração

Ivanir Cougorzinho - Assessor da prefeita (cargo comissionado)

Trabalha na Prefeitura desde 2005 – Curso Superior de Ciências Sociais

Poder legislativo

Jander Filaretti (PPS) - 4º mandato como vereador

Curso superior de História

Maria José Chiodi (PV, mas muitos anos filiada ao PMDB da cidade)

5º mandato como vereadora

Ensino médio completo

Kawlpiter Prates (PT) - 2º mandato como vereador

Curso superior completo de Direito e Pós-Graduação em Direito Público

Letícia da Penha (PT) - 4º mandato como vereadora

Curso superior de pedagogia

Irineu “da Funec” (PSDC) – 1º mandato como vereador

Curso superior de Matemática

Comunidade

Renato Reis – Líder comunitário do bairro Riacho – Membro do COMPOR

Profissão: trabalha com política

Ensino médio completo

José Willian – Líder comunitário da Vila Barraginha – Membro do COMPOR Profissão: fundidor

Ensino médio incompleto

Renato José Duarte – representa a região do bairro Amazonas e Inconfidentes - Membro do COMPOR

Profissão: Técnico de Informática

Ensino médio completo

Leandro Galdino

Morador do bairro Nacional (tem um trabalho de "mobilização" na região)

Profissão: contratado da Prefeitura de Contagem

Superior incompleto (Serviço Social)

Jane Meire

Presidente da Associação Comunitária do bairro Praia

Técnica de informática

Superior incompleto (Ciências Sociais)