

7° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Bogotá, 2013

Eje temático: Participación

Artículo: Un análisis crítico del “Presupuesto Participativo” y de los “Consejos Municipales” en Brasil: potencialidades y límites”

Dr. Sergio de Azevedo, Profesor Titular de la “Universidade Estadual de Norte Fluminense Darcy Ribeiro” (UENF), Rio de Janeiro, Brasil.

Ms Virgínia Rennó dos Mares Guia, Investigadora de la “Fundação João Pinheiro”, Minas Gerais, Brasil.

Resumen

Este artículo se propone discutir tanto las potencialidades y constreñimientos del llamado “Presupuesto Participativo” y de los “Consejos Municipales” – principales instrumentos de “Accountability” que envuelven la participación popular a nivel de los gobiernos locales – como permitir al lector de otros países una reflexión más exacta sobre las idiosincrasias brasileñas y las innumerables dificultades de implementar con éxito experiencias de ese tipo en otros contextos socio económicos, sin las debidas adaptaciones. En gran parte, la prominencia de esos Programas con relación a otras iniciativas participativas es su formato institucional. Al instituir una arena pública para discusión de demandas y negociación de intereses envolviendo asociaciones reivindicativas, movimientos sociales y los gobiernos locales el presupuesto participativo y los consejos municipales integrarían amplios sectores en el proceso de toma de decisión sobre la destinación de recursos de la Alcaldía. El “Presupuesto Participativo” y los “Consejos Municipales” en Brasil han permitido a los actores envueltos un considerable aprendizaje de la política en cuanto arena de alianzas, negociaciones, conflictos y permutas. Los actores inician el proceso con una visión micro (la casa, la calle y cuando mucho del barrio) y paulatinamente, con el transcurrir del proceso, se aproximan de una visión más comprensiva de la ciudad, de los problemas urbanos, bien como de las limitaciones gubernamentales.

Palabras Claves: “Presupuesto Participativo”, “Consejos Municipales”, Acción Colectiva, Participación Popular.

Análise crítica do “Orçamento Participativo” e dos “Conselhos Municipais” no Brasil: potencialidades e limites.

Sergio de Azevedo

Virgínia Rennó dos Mares Guia

I- Introdução

Nas democracias modernas, paralelamente aos instrumentos formais da representação política, estão surgindo novos mecanismos de responsabilização, que enfatizam a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão das políticas públicas (Tsebelis,1990).

Atualmente, políticos e intelectuais de diferentes orientações ideológicas concordam que, em sociedades complexas como a brasileira, a participação política não pode se limitar somente aos canais institucionais de representação (direito de votar e ser votado), mas exige também outras formas de democracia direta, de modo a ampliar o exercício do direito de cidadania.

Sabe-se que eleições são instrumentos necessários para a constituição de governos democráticos, mas não suficientes para garantir o controle dos governantes pelos governados (Dahl,1997). Se a representação foi a solução institucional que propiciou a factibilidade da democracia nas sociedades contemporâneas, ela constitui, também, o seu limite, dadas as imperfeições e insuficiências decorrentes dessa solução (Przeworski & Stokes, 2000).

O grande desafio que se coloca atualmente, para as democracias novas ou já consolidadas, refere-se ao aperfeiçoamento e ao aprofundamento das instituições democráticas, com vistas a permitir sua operação nos interstícios eleitorais - acoplando aos mecanismos clássicos da representação - formas institucionalizadas de participação política que permitam a ampliação do direito de vocalização das preferências dos cidadãos e um maior controle público do exercício do poder (Azevedo & Anastasia, 2002).

Segundo a Constituição Federal brasileira de 1988, “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (Art.14). Além dos mecanismos citados ressalte-se que, ao longo do texto constitucional, são previstos em diferentes artigos a participação e controle de representantes da sociedade organizada nas principais políticas públicas nos três níveis de governo, especialmente no que tange a criação de Conselhos temáticos estaduais e, especialmente, municipais, relacionados às

questões relevantes para os cidadãos, tais como educação, saúde, habitação, assistência social¹.

Passemos agora, de forma sucinta, aos três instrumentos de participação direta especificados na Constituição Federal: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular”

O Plebiscito é um dos instrumentos postos à disposição do povo, que consiste numa escolha extraordinária e excepcional ao eleitorado, a fim de decidir sobre as medidas de base ou de princípios, tais como forma de Estado ou de governo, modificação das formas políticas, decisão acerca de mudanças de natureza territorial etc. No plebiscito a participação popular ocorre de forma direta, sem intermediários ou representantes.

Após a Constituição de 1988, apenas um plebiscito ocorreu no Brasil. Foi em 1993, para se decidir pelo voto popular, a forma e o sistema de governo, isto é, República ou Monarquia, Parlamentarismo ou Presidencialismo. Por maioria expressiva foram escolhidos a República e o Presidencialismo².

No Referendo a soberania popular se manifesta na aprovação de leis, a ela submetidas, discutidas e votadas pelos representantes do povo. O cidadão ao votar sim ou não a respeito do projeto oriundo do Poder Legislativo aceita ou rejeita a medida legislativa proposta.

O chamado “Referendo do Desarmamento” - o único após a nova Constituição (1988) - ocorreu em outubro de 2005 e buscava referendar a proibição da posse e do uso de arma de fogo pelo cidadão comum, como forma de buscar diminuir os índices de assassinatos no país, especialmente de homens na faixa de 15 a 29 anos. No Referendo do Desarmamento, o povo votou, majoritariamente contra a “proibição da posse de arma de fogo” (64%), segundo as pesquisas por entender que isso tornaria as residências ainda mais desprotegidas de ladrões e assaltantes.

A “Iniciativa Popular” é a instituição pela qual um grupo de pessoas pode propor um projeto de lei ou sugestão de reforma constitucional. A lei federal nº 9.709/98 regulamentou o art. 14, I, II e III da Constituição Federal, determinando que a iniciativa popular de lei federal consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com

¹ Entre eles vale citar os seguintes: Art.37,Administração Pública Direta e Indireta;Art. 77. e Art. 198. Políticas, recursos financeiros, ações e serviços do Sistema Único de Saude (SUS); Art. 79 e Art. 82. Fundos de Combate e Erradicação da Pobreza; Art. 194. Seguridade Social; Art. 204, Assistência Social; Art. 206. Ensino Público; e, por fim, Art. 216 Patrimônio Cultural (lato senso).

² Ressalte-se que em países como os EEUU, o plebiscito é utilizado em larga escala, especialmente a nível estadual, para resolver questões polêmicas de diferentes matizes. Evidentemente, a maior autonomia dos estados federados nos EEUU, inclusive em termos de legislação penal, em relação ao Brasil, incentiva mais fortemente o uso desse instrumento.

não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, devendo ser circunscrito a um só assunto.

Desde a sua criação até a presente data apenas cinco projetos de iniciativa popular foram aprovados no Congresso. O primeiro deles foi o que deu origem à Lei 8.930 de 7 de setembro de 1994. A norma caracterizou chacina realizada por esquadrão da morte como crime hediondo. A matéria teve o apoio de um movimento criado pela conhecida escritora Gloria Perez e foi enviada ao Congresso pelo então presidente Itamar Franco.

Nesse campo se destaca a aprovação da Lei Federal 11.124 de 2005 – projeto de lei de iniciativa popular – que instituiu o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS/ FNHIS) e seu Conselho Gestor, criando as condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado. Esse projeto foi liderado pelo “Movimento Popular de Moradia”, que congrega nacionalmente mais de uma centena de movimentos dos “sem casa” (estaduais, metropolitanos e municipais) . Essa “Lei de Iniciativa Popular” foi a que, até hoje, levou mais tempo para ser aprovada, sendo protocolada em janeiro de 1992 e sancionada apenas em 2005, durante o primeiro governo Lula.

Mesmo sendo considerado uma “vitória” essa Lei de Iniciativa Popular sofreu modificações, que comprometeram os seus objetivos iniciais, sendo a mais importante delas a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, sem estar este vinculado a um tipo de receita própria e permanente como era desejado pelos seus mentores, o que o torna dependente de verbas orçamentárias anuais.

Depois da criação do o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em junho de 2005 a Lei da “Ficha Limpa” encerrou um jejum de quase cinco anos sem que uma matéria de iniciativa popular fosse convertida em lei pelo Congresso Nacional. Tendo causado impacto relevante nas últimas eleições - ainda que amenizada pelo Congresso Nacional- essa Lei de Iniciativa Popular tinha como objetivo proibir a candidatura de parlamentares corruptos.

Apesar de ter tramitado sob forte clamor social, a Lei da “Ficha Limpa” levou cerca de oito meses para ser aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal antes de ser enviado à sanção do presidente Lula. Considerado rápido, o trâmite só não superou o tempo despendido pelos parlamentares para aprovar o projeto que tornou crime passível de cassação a “compra de votos”. Nesse caso, a matéria foi apresentada em agosto de 1999 e sancionada 42 dias depois, em setembro do mesmo ano. Tanto o projeto “Ficha Limpa” quanto o projeto de “cassação por compra de votos” foram patrocinados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Além dos instrumentos acima analisados há, ainda, uma profusão de possibilidades de participação semi-direta relacionadas às diferentes políticas públicas nos três níveis de

governo, mas especialmente nos governos locais, a partir do crescimento e difusão das chamadas “instituições híbridas”, que são “instituições mistas, formadas em parte por representantes do Estado, em parte por representantes da sociedade organizada, com poderes consultivos e/ou deliberativos, que reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta” (Avritzer, 2000) Essas instituições permitem maior participação de grupos organizados da sociedade na elaboração e na fiscalização das políticas públicas.

A maior parte da literatura brasileira clássica sobre associativismo urbano não distingue adequadamente o tipo de ação coletiva que caracteriza os movimentos sociais clássicos de outros tipos de ação organizadas de natureza instrumental-reivindicativa. Do ponto de vista sociológico os movimentos sociais clássicos podem ser definidos como manifestação de organização coletiva orientada primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, ou seja, assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade. Neste sentido, se enquadrariam nesta classificação os movimentos ambientalistas, feministas, contra as discriminações raciais e pacifistas, entre outros. Isto não significa que estes movimentos não possam se envolver em atividades voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis, entretanto, sua ênfase é a defesa de bens coletivos "não-negociáveis" , como, por exemplo, igualdade entre gênero e raça; defesa do meio-ambiente, paz etc . (Azevedo & Prates, 1995).

Por outro lado, a maioria das associações urbana hoje existente no Brasil não se enquadraria na definição acima, podendo ser definidas como movimentos reivindicativos (associações de bairros e de favelas, movimentos pela melhoria de transporte de uma região, etc). O objetivo principal dessas organizações é o desenvolvimento de estratégias junto ao Estado, visando melhorias urbanas. Em suma, trata-se de organizações típicas de articulação de interesses orientadas para a produção de "bens coletivos" de natureza negociável (urbanização de favelas, construção de creches, escolas, postos de saúde, saneamento básico, entre outros), ou seja, não há em jogo questões de "princípios" ou de valores como no caso dos movimentos sociais clássicos.. Na maioria das vezes estes movimentos - mesmo quando apresentam formas violentas de ação, como a ocupação de terras - buscam muito mais a “integração” (por exemplo, tornar-se proprietário) do que o questionamento do sistema político e social vigente, diferentemente do que prescreve boa parte dos estudos tradicionais sobre o tema. Apesar disso, vale ressaltar que as atuações dos movimentos reivindicativos trazem sem dúvida importantes ganhos acumulativos na esfera da cidadania, ainda que estes ganhos devam ser vistos como "efeitos positivos não esperados" decorrente da ação dessas organizações, e não como objetivos deliberadamente buscados. (Azevedo & Prates, 1995).

Nas últimas duas décadas, o que se tem convencionado chamar de programas participativos, especialmente no nível dos governos locais restringe-se, na maioria dos casos, ao que denominaríamos de "participação restrita ou instrumental". Esta se caracterizaria pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, através de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada) e nas definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo. Esses projetos decorrem de acesso a políticas de cunho distributivo, que normalmente priorizam apenas um número reduzido de localidades. Trata-se, quase sempre, de vantagens vista como "privilégios" de determinados grupos, uma vez que não possui um caráter universal, ou seja, não se trata de um "direito" de todos os que se encontram nessa mesma situação. Essa percepção pode mudar quando há um Programa capaz de utilizar normas universalista capazes de definir prioridades anuais aprovadas por uma ampla maioria do público do Programa, como ocorre, em muitas cidades, com o Orçamento Participativo (Azevedo & Fernandes, 2009).

Por outro lado, merece extrema atenção o que denominamos de "participação ampliada" ou "neocorporativa" que atua na definição de políticas municipais setoriais. E que vem sendo ampliada de forma incremental, especialmente nas últimas duas décadas. Esse arranjo institucional, relaciona-se à capacidade dos grupos de interesse de influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, diretrizes e a formulação de políticas públicas (Azevedo, 2011).

As experiências de participação de representantes da sociedade organizada nos processos de formatação institucional e aprovação de proposta de Leis Orgânicas, Planos Diretores e Programas Participativos municipais por parte do Executivo (Prefeito) a serem, posteriormente, encaminhadas para deliberação legislativa (Câmara dos Vereadores) parecem conter possibilidades de uma nova contratualidade de relações inovadoras entre o público e o privado e de uma nova sociabilidade, com a inclusão dos segmentos sociais tradicionalmente excluídos das arenas públicas de negociação (Azevedo & Nabuco, 2009).

No referente aos dois tipos de participação, acima mencionados, os movimentos reivindicativos locais teriam mais disponibilidade e interesse de envolvimento em programas de participação restrita e a políticas distributivistas (voltadas para pequenos grupos localizados em diversos pontos da estrutura social), que em muitos casos tornam-se "políticas clientelista". Por sua vez, os movimentos sociais clássicos (que desejam transformar ou evitar mudanças de uma determinada dimensão da sociedade) e os movimentos reivindicativos de nível mais amplo (federações, organizações de abrangência municipal, estadual e nacional), devido à necessidade de estratégias mais compreensivas,

seriam mais atraídos por programas de participação ampliada (Conselhos, Fóruns, etc), onde se priorizam as “políticas regulatórias”, ou seja, que regulam , através de legislação (leis, decretos, normas, regimentos, etc), sendo algumas delas de impacto “redistributivistas”, quando transfere rendas dos mais ricos ou abastados para os mais pobres ou necessitados, seja através de reformas tributárias - atualmente pouco usado, devido a internacionalização do mercado e aos efeitos perversos “não esperados” (políticos, econômicos etc) – seja por intermédio de realocação de recursos orçamentários, aumentando investimentos de serviços e infraestrutura em áreas carentes (Azevedo & Prates, 1995). Essa última forma, que denominamos de “redistributivismo mitigado” tem a vantagem de não sofrer forte resistências dos setores médios e altos e, concomitantemente, ter a possibilidade de melhorar consideravelmente a qualidade de vidas das populações mais pobres das periferias urbanas (Azevedo, 2011).

No primeiro caso (organizações reivindicativas, participação restrita e políticas distributivas) merece destaque especial à experiência do Orçamento Participativo, (**OP**) levado a cabo em diversas cidades brasileiras. Esse programa aumenta a visibilidade do processo orçamentário, anteriormente visto apenas como questão de especialistas. Cresce o número de pessoas envolvidas com a temática, aumentando o controle social e obrigando o poder público municipal a práticas mais transparentes (Azevedo & Nabuco, 2009)..

Vale priorizar, entre as inovações apresentadas, primeiramente as experiências de “orçamentos participativos” hoje formalizados em centenas de municípios, ainda que na sua maioria apresentem desempenhos abaixo do esperado, em função de diversos motivos, tais como, baixa arrecadação municipal, falta de funcionários qualificados, baixo envolvimento do Executivo, resistências de vereadores, dificuldades de mobilização da população alvo, entre outras (Fedozzi,1999; Azevedo, 2005) . Ressalte-se, também, a importância dos “Conselhos Municipais” de diferentes políticas setoriais, atuando em todos os estados da federação ainda, que em graus de intensidades e eficácia bastante diferenciados.

Este texto se propõe a realizar uma análise sucinta das potencialidades e constrangimentos observados nesses dois Programas municipais Na primeira seção, realizamos um breve histórico crítico do Orçamento Participativo no Brasil, tendo como inspiração principais as cidades de Belo Horizonte (Azevedo & Fernandes 2005; Azevedo & Nabuco, 2009) e Porto Alegre (Fedozzi,1999; Genro,1992). Na segunda parte, destacaremos - a partir das experiências da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Região Metropolitana de Belo Horizonte³ - as potencialidades e fragilidades dos Conselhos Municipais. A terceira seção

³ Ressalte-se que o desempenho dos Conselhos Municipais na RMBH é muito próximo da média brasileira. Ver a respeito Santos & Ribeiro & Azevedo, 2004.

será dedicada a um balanço provisório desses dois novos instrumentos de política pública, que tem mostrado capacidade de promover “*Accountability*” nos governos locais.

II. O Orçamento Participativo

No processo de reconquista da autonomia municipal institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, à elevação das receitas e à descentralização político-administrativa vêm somar-se novas práticas de organização do poder no âmbito local, onde passa a ser dado destaque a participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas.

É nesse contexto que, a partir do final dos anos 80, ganha visibilidade nacional a política de Orçamento Participativo com a experiência de Porto Alegre (Fedozzi, 1999). Essa prática logo se espalhou para diversas capitais, atingindo tanto as chamadas administrações populares, capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores – Belo Horizonte, Vitória, Brasília, Belém – quanto grandes metrópoles governadas por outros partidos de diferentes tendências como Salvador e Recife⁴. Atualmente, dezenas de cidades pequenas e médias do país implementam política similar, utilizando diferentes formatos organizacionais e com resultados desiguais quanto ao êxito alcançado⁵.

No caso de Belo Horizonte, o Orçamento Participativo tem início em 1994, contando com algumas condições prévias favoráveis à sua implementação. Ainda que de maneira tímida, a articulação com as instâncias organizadas da sociedade já estava presente em vários dos setores da máquina pública municipal, manifestando-se desde o final dos anos 70 através da criação de administrações regionais dotadas, num segundo momento, de Conselhos Comunitários representativos, além da instituição de programas tais como o PRODECOM-Programa de Desenvolvimento de Comunidades e o PROPAR-Programa Participativo de Obras Comunitárias⁶.

⁴Ainda que Porto Alegre se apresente como o grande impulsionador da idéia do Orçamento Participativo, estudos recente indicam que Olívio Dutra, primeiro Prefeito do Partido dos Trabalhadores a implantar esse projeto naquela cidade, teria se inspirado em programa análogo denominado “A Prefeitura nos Bairros” desenvolvida no início da década de 80, durante a primeira administração de Jarbas de Vasconcelos na cidade de Recife. Ver a respeito MELO, 2000.

⁵Para um balanço geral de algumas dessas experiências em Belo Horizonte e em outras metrópoles ver, entre outros, CARVALHO & MILLER, 1991; SANTOS, 1996; FARIA, 1996; SOMARRIBA & DULCI, 1997; AVRITZER, 1998; BOSCHI, 1999; FADUL, 2000.

⁶Parte das informações aqui apresentadas são oriundas de pesquisa realizada pelo CEURB - Centro de Estudos Urbanos da UFMG em convênio com o IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro e com o GURI-Global Urban Research Initiative (CEURB,1997). Para maiores detalhes sobre a importância de experiências anteriores de programas públicos e instrumentos de participação descentralizada envolvendo a população de baixa renda no desempenho atual do Orçamento Participativo de Belo Horizonte ver, também, o esclarecedor artigo de Mercês Somarriba (SOMARRIBA, 2000).

À época da criação do Orçamento Participativo, somaram-se a essas, outras condições favoráveis internas à própria Prefeitura. Diferentemente da maioria das demais experiências conhecidas, a Secretaria Municipal de Planejamento teve papel central na concepção do formato e na execução do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Além de contar com pessoal qualificado, a Secretaria era detentora de grande força política e do controle de importantes "recursos críticos" de natureza orçamentária. Agregue-se, ainda, a sintonia fina que estabelecia com a Secretaria Municipal da Fazenda e a descentralização que havia sido efetivamente posta em prática através do fortalecimento das Administrações Regionais, tão logo a nova equipe assume a Prefeitura. Esses foram elementos adicionais que contribuíram para que fosse observado o bom desempenho do Orçamento Participativo⁷.

Na verdade, foi criado um engenhoso sistema de planejamento, buscando recuperar uma visão compreensiva de questões consideradas estratégicas pelo poder público, concentrando esforços na superação de pontos críticos⁸.

Essa nova postura pressupõe, de início, a heterogeneidade da máquina pública, respeitando os diversos paradigmas das diferentes burocracias e, simultaneamente, tentando compatibilizar metas, através de negociações. As atividades de coordenação exercidas pela Secretaria de Planejamento concentraram-se nas fronteiras e interfaces dos órgãos e políticas governamentais. Assim, antes de abrir a discussão com os setores organizados da sociedade, logrou-se pactuar, internamente à Prefeitura, uma proposta consensual de Orçamento Participativo.

No referente à democratização da relação entre o Estado e a sociedade, de início, a experiência do OP aumentou a visibilidade e a transparência do processo orçamentário, anteriormente encarado como questão que dizia respeito somente a um pequeno número de especialistas, possibilitando a apropriação de informações e de conhecimento técnico pela população.

Na prática, o modelo de implementação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte envolve um longo processo, que tem início com a realização de assembléias que congregam moradores de conjuntos de bairros próximos localizados em cada uma das

⁷ Em uma análise sobre a experiência recente do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Salvador, Renato Boshi chama atenção para o fato de que uma das variáveis explicativas para o melhor desempenho desse Programa na capital mineira seria o nível mais elevado de institucionalização e o maior tempo de funcionamento das chamadas Administrações Regionais, que conferiram a Belo Horizonte maior grau de "capital social" comparativamente a Salvador (BOSCHI, 1999: 266-282). Para uma análise mais detalhada do Orçamento Participativo em Salvador (1993-1996), especialmente no que tange aos fatores restritivos e propulsores dessa experiência, ver também o interessante trabalho de Élvia Cavalcanti Fadul (FADUL 2000).

⁸A recente literatura latino-americana sobre tema denomina este enfoque como sendo de planejamento "estratégico", "adaptativo" ou, ainda, "situacional" (AZEVEDO, 1994; CINTRA, 1978; MATUS, 1993).

regiões administrativas⁹. Nesse momento, são repassadas aos moradores as informações sobre a composição do orçamento municipal e o montante de recursos disponível para ser alocado em cada Regional. Ainda nesse âmbito são realizadas mais duas assembléias, para a seleção das demandas da sub-região e a escolha dos delegados que irão defendê-las no Fórum Regional.

Na seqüência do processo, os delegados eleitos nessas assembléias participam das “caravanas de prioridades” quando vistoriam os locais onde se situam ou deverão se situar os pleitos formulados. A partir dessas visitas passam a dispor de uma visão dos problemas da região como um todo, capacitando-se para estabelecer uma ordem de prioridades das demandas de serviços e obras a serem encaminhadas ao Fórum Regional. Nessa última instância é ainda realizada a escolha dos membros que irão representar cada Região Administrativa na Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do Orçamento - COMFORÇA (SMPCG/BH, 1999).

O Orçamento Participativo consolidado, na versão em que será encaminhado à Câmara dos Vereadores, é apresentado no Fórum Municipal, evento de cunho mais político, com o qual culmina todo o processo. Seguiu-se ao Fórum a realização de “feiras culturais”, quando a versão proposta é dada ao conhecimento mais amplo nas Regionais.

Vale aqui destacar que o Legislativo Municipal, de início muito refratário ao novo procedimento, terminou por abrir mão – ou pelo menos por reduzir consideravelmente – o exercício do seu poder de veto no que se refere às prioridades definidas pelo Orçamento Participativo.

A própria dinâmica do Orçamento Participativo é dotada de grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através do qual é elaborado permite que, a partir de demandas particularistas e através de um processo de filtragem e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de solidariedade frente aos mais necessitados que se diferenciam das tradicionais.

Além disso, atinge-se frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. Ao instituir uma arena pública não estatal para a negociação de interesses, envolvendo associações reivindicativas, movimentos sociais e indivíduos, o orçamento participativo

⁹ A seqüência de passos adotada na elaboração do Orçamento Participativo, tal como aqui descrita, corresponde, em linhas gerais, ao apresentado na publicação da SMPCG/BH - Secretaria Municipal de Planejamento de Belo Horizonte (1999). Esse processo sofre várias alterações, promovidas quase que ano a ano, na tentativa de garantir que os objetivos pretendidos sejam alcançados. Uma das alterações importantes foi a criação do OP da Habitação que, a partir de 1995, passou a decidir sobre os investimentos em projetos de urbanização de vilas e favelas, produção de lotes urbanizados e de unidades habitacionais. Ver também GOMES, 2000.

rompeu com os paradigmas clássicos da Administração Pública e integrou amplos setores no processo de tomada de decisão sobre a alocação de recursos da Prefeitura.

De fato, considera-se que o maior mérito do OP consiste em combinar as características democráticas e progressistas com a capacidade de competir vantajosamente com as práticas clientelistas. Tanto é assim que naquelas municipalidades onde o Orçamento Participativo tem sido adotado regularmente, mesmo políticos de tradição clientelista vêm percebendo que contrapõem-se a ele tem resultado em expressivo ônus político (Azevedo & Anastasia, 2000).

Também são verificadas tentativas, por parte dos políticos tradicionais, de "capturar" o OP, pois o "novo" sempre vem, em maior ou menor grau, misturado com o "velho". Os políticos de corte clientelista e grupos que possuem controle sobre algum tipo de recurso estratégico procuram, por vezes, atuar no sentido de adaptar práticas clientelistas aos novos procedimentos do Orçamento Participativo. Ressalte-se que mesmo alguns dos "novos atores" que emergem com o Orçamento Participativo (associações e lideranças populares) utilizaram métodos que - segundo certa perspectiva analítica - poderiam ser denominados de "neo-clientelistas"¹⁰. Essa tem sido, entre outras, uma das razões pelas quais, mantida sua essência, esse formato vem sofrendo permanentes alterações no sentido do seu aprimoramento institucional. A partir da avaliação da performance e dos resultados alcançados a cada ano, vêm sendo introduzidas "correções de rumo" nos regulamentos que balizam sua elaboração.

Finalmente, merece registro o impacto modernizador produzido pelo Orçamento Participativo sobre as diferentes agências públicas municipais. Em que pesem as iniciativas convencionais de modernização implementadas (reformas administrativas, reformulação dos organogramas etc), verificou-se um significativo consenso de que as transformações e o aumento da eficiência daqueles órgãos deveriam ser, em grande parte, debitados à pressão e à maior capacidade de fiscalização dos cidadãos propiciada pelos instrumentos disponibilizados pelo OP. A atividade de planejamento ganhou maior relevância, sendo encarada como instrumento capaz de propiciar a elevação da capacidade operacional e gerencial dos diversos órgãos da Administração Municipal.

Em termos de estrangulamentos, o Orçamento Participativo enfrenta o chamado "engessamento" dos gastos orçamentários, que reduz consideravelmente as margens de

¹⁰ No início do chamado Orçamento Participativo da Habitação – uma versão setorial do OP para uma política pública setorial considerada prioritária pela Prefeitura – quando a seleção dos beneficiados pelos Programas habitacionais era definida sem nenhuma regulamentação pelos Coordenadores dos Núcleos dos "Movimentos dos Sem Casa" teriam ocorrido escolhas personalizadas na mais grotesca tradição clientelista, sem nenhum respeito ao espírito de "universalismo de procedimentos" que inspirava os pressupostos da política habitacional da Prefeitura (RIBEIRO, 2001)

manobra na alocação de recursos do Poder Executivo nos três níveis de governo. Na verdade, devido a dotações previamente definidas em lei e as despesas de custeio da máquina pública municipal, não é grande o volume de recursos cuja alocação pode ser decidida através do Orçamento Participativo. No caso de Belo Horizonte, o percentual e os valores absolutos das verbas disponibilizadas foram relativamente baixos para o porte da cidade, especialmente no primeiro ano de implantação do Orçamento Participativo, quando não passaram de 5% da receita orçamentária anual total¹¹.

Embora se reconheça que a efetividade de uma política desse tipo possa ficar comprometida quando os recursos envolvidos se situam em um patamar modesto, é necessário matizar esta questão. Em primeiro lugar, além da população, setores importantes da própria Administração Municipal têm exercido crescentes pressões para a elevação do montante de recursos alocados através do Orçamento Participativo. Em segundo lugar, sabe-se que os ganhos dessa prática ultrapassam em muito o simples acesso a bens públicos de primeiro nível, demandados pela população da cidade.

III. Conselhos Municipais e Políticas Públicas

A crise econômica a partir de meados dos anos 70 do século passado e a incremental perda de legitimização dos governos militares no Brasil (1964-1984), especialmente nos momentos de mudanças dos Presidentes Gerais, colocou na agenda política o tema da redemocratização da ordem e a retórica da participação popular. Assistiu-se a um conjunto de tentativas, nos anos 80, de implementação de “programas participativos”, através dos quais se buscava conferir centralidade à questão social e incentivar a mobilização dos cidadãos nos esforços de superação das condições adversas de vida urbana que penalizavam contingentes significativos da população do país. Entretanto, naquele momento, a maioria das experiências colocadas sob a rubrica de programas participativos referia-se ao que denominamos de “participação restrita ou instrumental”¹², uma modalidade de participação constituída, quase que exclusivamente, por movimentos reivindicativos (associações de bairros e de favelas, movimentos de transporte, de uma região, demandas por serviços de saúde, educação etc), cujo objetivo é o de obter do Estado melhorias sócio-econômicas. Em suma, trata-se de organizações típicas de articulação de interesses,

¹¹ Nos sete primeiros anos (1993-2000), o Orçamento Participativo mobilizou aproximadamente 200 mil pessoas, já tendo sido aprovados 719 empreendimentos, dos quais 70% já foram concluídos, incluindo a alocação de aproximadamente 20 milhões de dólares em recursos aprovados para o OP Habitação (Avritzer, 2000).

¹² Ver, à respeito, Azevedo & Prates, 1991.

orientadas para a produção de "bens coletivos " de natureza negociável (urbanização de favelas, construção de creches, escolas, postos de saúde, saneamento básico), nas quais não estão em jogo questões de "princípios" ou de valores como no caso dos movimentos sociais clássicos.

Através desse tipo de iniciativa, o governo buscava alcançar diferentes objetivos: dividir responsabilidades com as comunidades carentes na aplicação de verbas escassas; ampliar os recursos disponíveis, através da substituição de parte do capital por mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada; aumentar a eficácia na alocação de recursos; elevar o nível de legitimação do governo e/ou das burocracias públicas, entre outros (Azevedo & Prates,1991).

Já a participação das organizações associativas de baixa renda era motivada por interesses bastante pragmáticos, ou seja, era vista como forma de conseguir do Poder Público recursos adicionais àqueles eventualmente obtidos através dos programas tradicionais, o que não significa que as práticas associativas desse tipo não possam trazer ganhos no campo dos direitos da cidadania .

Outra modalidade de envolvimento comunitário - que denominamos de "participação ampliada"¹³ - atrai, além das organizações reivindicativas acima mencionadas, os "movimentos sociais clássicos". Do ponto de vista sociológico, esses movimentos podem ser definidos como organizações coletivas orientadas primariamente para fins de natureza normativa ou ideológica, ou seja, para assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma sociedade. Enquadram-se, nesta classificação, os movimentos ambientalistas, de gênero, contra a discriminação racial e pacifistas, entre outros. Isto não significa que esses movimentos não possam se envolver em atividades voltadas para ganhos instrumentais ou reivindicações negociáveis; sua ênfase, entretanto, é a defesa de bens coletivos "não-negociáveis" (por exemplo, igualdade de gênero e racial; defesa do meio-ambiente, paz etc).

Ao consagrar a participação popular na gestão da coisa pública, a Constituição Federal de 1988 priorizou a última modalidade, princípio que foi reiterado pela Constituição de Minas Gerais de 1989 e por diversas Leis Orgânicas municipais, que prevêm a criação de Conselhos temáticos estaduais e municipais, relacionados a questões relevantes para os cidadãos, tais como educação, saúde, habitação, assistência social, entre outros.

É interessante ressaltar que já no período autoritário verifica-se a iniciativa de organização de Conselhos Estaduais setoriais. A consulta à legislação produzida em Minas Gerais, nos anos 70 e 80, aponta a criação de diversos Conselhos, tais como: Cultura (Decreto 17740 de 1976), Educação (Decreto 19275 de 1978), Desenvolvimento Urbano (Decreto 19946 de

¹³ Idem.

1979), Política Habitacional (Decreto 22516 de 1982) e Mulher (Decreto 22971 de 1983). Não obstante, algumas importante características distinguem esses Conselhos daqueles organizados a partir das Constituições Federal (1988) e Estadual (1989).

Em primeiro lugar, vale sublinhar as diferenças relativas à iniciativa legal de implantação dos Conselhos. Aqueles vigentes sob o autoritarismo foram criados por iniciativa do Poder Executivo, consubstanciada em Decretos de autoria do governador do Estado. No período atual, eles são previstos nos textos constitucionais e criados através de projetos de leis discutidos e aprovados no Poder Legislativo.

Em segundo lugar, são distintas as atribuições desses dois grupos de Conselhos. Os existentes sob o regime militar eram, em geral, consultivos e propositivos. Apenas em alguns casos dispunham de poder fiscalizador e regulador em relação às políticas previamente definidas pelo Estado para cada setor. Atualmente, eles possuem, em sua maioria, caráter deliberativo e fiscalizador das políticas públicas às quais estão afetos.

Finalmente, a diferença mais importante a ser destacada refere-se à sua composição e à forma de seleção de seus membros. Sob o regime autoritário, os membros dos Conselhos Setoriais eram designados pelo governador, a partir de sua livre escolha, ou indicados pelos titulares dos órgãos públicos nos quais estavam lotados.¹⁴ A única exceção constatada até o momento¹⁵ diz respeito aos representantes dos setores empresariais (indústria, comércio e agricultura), que eram indicados pelas respectivas entidades classistas. Assim, no Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, criado em 1982, tinham assento, além dos membros vinculados a diversos órgãos públicos, representantes da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG), indicados pelas respectivas entidades.

Em contrapartida, os Conselhos criados após a constituição de 1988 são, na maior parte, paritários ou com predominância numérica de membros originários de entidades da sociedade civil e escolhidos por seus pares, configurando uma relação de representação mais democrática. A título de exemplo, vale citar a lei estadual 13176 de janeiro de 1999, que cria o Conselho Estadual do Idoso, “órgão deliberativo e controlador das políticas e das ações voltadas para o idoso no âmbito do Estado(...)”, de composição paritária entre o poder

¹⁴ Exemplo do primeiro caso é o Decreto 19946, de 1979, que criou o Conselho Estadual de Desenvolvimento Urbano (CEDUR) e que dispôs sobre sua composição: Secretário de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (presidente); Secretários Adjuntos do Planejamento e Coordenação Geral, da Fazenda, de Obras Públicas, e de Indústria, Comércio e Turismo; e 8 (oito) membros designados pelo Governador do Estado, com mandato de 2 (dois) anos. Já o Conselho Estadual de Política Habitacional, instituído em 1982, também por decreto de autoria do Executivo, era presidido pelo Secretário de Estado de Obras Públicas e integrado exclusivamente por representantes de órgãos estatais¹⁴ indicados pelos respectivos titulares e nomeados pelo Governador do Estado.

¹⁵ É muito extensa a legislação referente aos Conselhos Setoriais, da década de 60 até os dias atuais. A pesquisa a esses documentos ainda encontra-se em curso.

público e a sociedade civil. No plano federal, pode-se constatar ênfase semelhante, como expressa no artigo 194 da Constituição brasileira, relativo à Seguridade Social, que garante o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”¹⁶.

Essas iniciativas têm se consubstanciado em novos mecanismos institucionais de participação, implantados nos três níveis da Federação desde o início da década de 90. As experiências brasileiras de participação ampliada – ainda que minoritárias frente às iniciativas de participação restrita - têm crescido significativamente a partir da Constituição de 1988 (Santos & Azevedo & Ribeiro, 2004).

Em consonância com os dispositivos consagrados pelas Constituições Federal (1988) e Estadual (1989), a Lei Orgânica de Belo Horizonte incorpora o princípio da participação popular e prevê a organização dos Conselhos Setoriais (Abranches & Azevedo, 2008).

Entre os cerca de 25 municípios que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte(RMBH) foram detectados, no final da última década, 125 Conselhos Setoriais¹⁷, incluindo os já existentes e aqueles em fase de implantação. Ressalte-se que apenas 8% destes foram criados até 1989, tendo sido os demais (92%) implantados nos anos 90.

Situação similar pode ser observada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro(RMRJ), onde apenas 2 dos 75 Conselhos analisados foram instalados antes de 1988, 34 foram criados entre 1989/1996 e os 39 restantes foram implantados em 1997/98 (Santos & Azevedo & Ribeiro, 2004).

Em suma, os dados mostram que os Conselhos Setoriais constituem fenômenos recentes, que expressam importante inovação institucional no âmbito dessas duas grandes metrópoles.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, os Conselhos mais difundidos são os de Saúde(n=19), seguidos pelos do Meio-Ambiente (n=17), da Assistência Social(n=16) e da Criança e do Adolescente(n=16). Posteriormente, com incidência bem menor, aparecem os Conselhos de Alimentação Escolar (n=10), Educação (n=7), Mulher (n=6), Transporte (n=5) e Habitação (n=4). (Abranches & Azevedo, 2008).

Também aqui ocorre importante semelhança com a RMRJ, onde os Conselhos mais difundidos são os de Saúde (n=14), seguidos pelos da Criança e do Adolescente (n=12), da Educação(n=11) e da Assistência Social (n=10). Vale ressaltar que os Conselhos que

¹⁶ Ver, a respeito: Anastasia, Avritzer & Eisenberg: *Inovações Institucionais e a Participação Política: a Democracia em Belo Horizonte* (Projeto de Pesquisa apresentado ao Programa de Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política), Belo Horizonte, junho de 2000.

¹⁷ A maioria dos dados referentes aos Conselhos Setoriais da RMBH são oriundos de (Abranches & Azevedo 2008)

apresentam maior incidência entre os municípios da duas Regiões são aqueles exigidos pela legislação federal, excetuando-se os Conselhos de Educação na RMBH(7) e os Conselhos de Meio Ambiente na RMRJ(2) (Santos & Azevedo & Ribeiro, 2004) . .

Embora não tenha sido possível averiguar o desempenho qualitativo dos diferentes Conselhos, foi surpreendente constatar que apenas 11(9%) dos 125 Conselhos levantados na RMBH foram considerados inoperantes pelos entrevistados. Em suma, cerca de 90% do Conselhos encontravam-se em operação, no momento da pesquisa, ainda que em diferentes estágios de funcionamento(Abranches & Azevedo 2008)

No que diz respeito à composição dos Conselhos mais diretamente vinculados à questão urbana - Desenvolvimento Urbano, Habitação, Meio Ambiente, Saneamento , Transporte, entre outros - pode-se constatar que do total de 26 Conselhos da RMBH, 39% têm composição paritária de representantes da sociedade civil e de agências governamentais; 42% possuem maioria da sociedade civil e apenas 19% possuem predominância de representantes governamentais(Abranches & Azevedo 2008) ¹⁸. Da mesma forma, na RMRJ “na maioria das vezes, os Conselhos têm composição paritária entre Estado e Sociedade ...e possuem caráter deliberativo” (Santos & Ribeiro & Azevedo, 2004).

Os dados disponíveis sobre o perfil dos Conselheiros na RMRJ mostram que os mesmos possuem nível educacional, de renda, de filiação partidária e de informação muito acima da média da população, independentemente do tamanho do município e do partido no governo. Ademais, a maioria dos representantes de grupos organizados da sociedade participa dos Conselhos em caráter voluntário (Santos & Azevedo & Ribeiro, 2004). No caso da RMBH, apesar das informações estarem menos sistematizadas, tanto pesquisas já realizadas (Avritzer, 2000), como dados preliminares levantado sobre o padrão associativo vigente (OPUR,2003), apontam para um perfil similar àquele dos conselheiros da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Vale, ainda, frisar que análises setoriais de diferentes Conselhos, realizadas na RMBH, também caminham nessa direção (Abranches & Azevedo 2008..

¹⁸ Entre os que apresentam maioria governamental cabe destacar o Conselho Deliberativo do Patrimônio Cultural do Município “ composto por 17 titulares, sendo quatro representantes da administração pública; dois representantes da Câmara Municipal; dois representantes das entidades estatais ligadas à defesa do patrimônio histórico; quatro representantes da sociedade civil; um representante do SINDUSCON; três membros adicionais indicados pelo Prefeito, e, ainda, o Procurador Geral do Estado. O Conselho é deliberativo e pode efetuar tombamentos “ (Avritzer:2000a:17).

Muitos participantes dos Conselhos da RMRJ avaliam-nos como instrumentos que propiciam significativo avanço democrático, tanto no que se refere aos procedimentos de escolha de seus membros quanto no que diz respeito ao “poder de agenda” conferido aos diferentes atores envolvidos (Santos & Azevedo & Ribeiro, 2004)..

Por outro lado, na escolha dos Conselheiros populares apenas um pequeno percentual é eleito através de métodos fortemente democráticos, ou seja, assembleias de moradores ou de representantes da sociedade organizada. Além disso, há informalmente uma importante participação da Prefeitura na escolha de representantes dos moradores (acima de 30%).

Em relação à RMBH, em que pese a menor disponibilidade de informações, os levantamentos preliminares já realizados permitem inferir que a maioria dos Conselheiros avalia como positiva a experiência dos Conselhos, ainda que alguns considerem que vários deles foram criados por exigência dos órgãos federais ou estaduais, como condição para a liberação de verbas para o setor, e não por iniciativa dos próprios cidadãos (Fundação João Pinheiro, 2002; OPUR, 2003).³

IV. Considerações Finais.

Do ponto de vista normativo, a legislação urbana que passa a vigorar no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 pauta-se pelos princípios básicos da função social da propriedade e da cidade. Esses princípios se consubstanciam em instrumentos de política urbana, tais como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo, a tributação sobre a propriedade urbana progressivo no tempo, da desapropriação para fins de reforma urbana, do usucapião urbano e da concessão de uso especial para fins de moradia, do direito de superfície, do direito de preempção, das operações urbanas consorciadas, da transferência do direito de construir¹⁹.

Já incorporados a grande parte das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores Municipais esses instrumentos seriam capazes de contribuir para a redução da desigualdade e da exclusão social nas cidades. Todavia, podem se tornar letra morta caso não se logrem alianças políticas que viabilizem a sua regulamentação e implementação e as dificuldades enfrentadas nesse âmbito têm sido significativas.

¹⁹Não se pode deixar de registrar que, devido a forte heterogeneidade do país, na prática essa regulação - normalmente bastante padronizada - tem produzido efeitos perversos para a maioria dos setores populares que vivem nas grandes cidades. Ao definir formas de apropriação e utilização do espaço permitidas ou proibidas em um contexto de uma economia de mercado extremamente hierarquizada e marcada por profundas desigualdades de renda, a legislação urbana termina por separar a “cidade legal” - ocupada pelas classes médias, grupos de alta renda e apenas por parte dos setores populares - da “cidade real” destinada a maior parcela das classes de baixa renda. Assim a legislação “acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada” (ROLNIK, 1997: 13).

Via de regra, esses problemas têm sido atribuídas as falhas na direção política dos movimentos sociais e/ou ao baixo nível de conscientização da população. Ou ainda, à tendência à apatia e egoísmo que, de modo geral, marca a lógica da ação coletiva, tal como analisa Olson.

Viu-se, todavia, que a política do Orçamento Participativo tem conseguido sucesso na superação da “lógica olsoniana”, segundo a qual, na ação coletiva, a atitude racional assumida pelos indivíduos seria a da não participação, visto considerarem que sua presença individual teria “baixa significância” para que se lograsse o atendimento dos interesses do grande grupo. De modo geral, atuariam no sentido de “evitar os custos da participação” porque acabariam sendo beneficiados pelos ganhos porventura alcançados.

O Orçamento Participativo cria condições institucionais que estimulam a consolidação de uma “comunidade cívica” ao estabelece uma dinâmica que tem como base critérios objetivos, impessoais e universais no acesso aos bens e serviços públicos municipais.

Viu-se que o grau de auto-organização e ao nível de institucionalização da participação popular no sistema político local foi pré-condição importante nos resultados alcançados. Acredita-se, ainda, que o modelo institucional e a dinâmica adotados pelo Orçamento Participativo estariam contribuindo para a transformação da cultura política dos participantes, constituindo-se em condição estrutural para a estimular a cultura cívica.

Apesar de configurar-se numa arena potencialmente caracterizada por intenso conflito, o formato do Orçamento Participativo joga papel fundamental nos resultados alcançados. Partindo-se de uma participação restrita, motivada por interesses concretos e imediatos do bairro, chega-se a uma participação ampliada onde se discute a cidade. Através de alianças, negociações e barganhas sucessivas que tem lugar entre os grupos de participantes, e entre esses e os setores Governo Municipal, parte-se de demandas setoriais de bens públicos negociáveis de primeiro nível e chega-se a uma discussão ampla sobre a cidade como um todo, sobre a Prefeitura e sobre o próprio Poder Legislativo.

A participação direta da população na gestão dos recursos municipais, tal como ocorre no OP, favorece ainda a diferenciação entre o público e o privado, desempenhando papel fundamental no enfrentamento do clientelismo e do corporativismo. A desigualdade das obrigações e a dependência estabelecida entre as partes que acabam por subordinar de maneira nefasta os cidadãos aos mandatários, reduzindo-os a condição de “suplicantes cínicos e alienados” à qual se refere Putnam.

De fato, o desenho e a dinâmica através dos quais o Orçamento Participativo é elaborado, permite a explicitação dos pressupostos do programa (baseados em associativismo horizontais e no universalismo de procedimento), a definição das regras a serem obedecidas

e o cumprimento dos acordos estabelecidos entre as partes, condições essenciais à confiança recíproca e à cooperação voluntária entre os membros de uma comunidade.

Por vezes, ocorrem tentativas de “aprisionamento” clientelista do OP tanto oriundos de atores tradicionais (por exemplo, vereadores e técnicos da Prefeitura) quando por parte de alguns dos chamados “novos atores” (movimentos, associações e lideranças comunitárias). Para a recalibragem permanente do desenho institucional – como forma de fechar brechas para esses comportamentos predatórios – tem sido importante o apoio e o incentivo institucional à participação cívica, que se contrapõe com vantagem aos sistemas de permuta vertical onde predominam a desconfiança e a desigualdade nas relações, campo favorável ao clientelismo²⁰.

Pode-se afirmar, ainda que, além de contribuir para a acumulação de capital social, o Orçamento Participativo democratiza a administração pública, tornando-a permeável ao controle popular e, simultaneamente, aumenta a eficiência do setor público na prestação de serviços e na execução de obras.

O enfrentamento inicial de dificuldades técnicas e gerenciais pela inadequação da estrutura e da rotina internas da Prefeitura ao exercício do poder compartilhado com a população também produziu mudanças no sentido de aumentar sua capacidade gerencial e operacional. As atividades de planejamento ganharam maior relevância a partir da necessidade do cumprimento das metas e prazos estabelecidos através do Orçamento Participativo e monitorados por Comissões de Fiscalização eleitas pela população. Os resultados desse processo têm incrementado a capacidade de governança e a “accountability” do poder público municipal.

Caminhou-se no sentido de ganhar a confiança da população na capacidade do Poder Público de agir como árbitro das relações sociais e como instrumento promotor de mudanças na realidade social em favor das camadas mais pobres, através da chamada “inversão de prioridades”, ou seja, pela inclusão de segmentos tradicionalmente excluídos das arenas de negociação e de tomada de decisão. O desafio a ser enfrentado permanentemente tem a ver com a garantia de sustentabilidade dessa transformação na relação entre o Estado e sociedade.

Já no caso da defesa das propostas de intervenção na cidade que se agrupam sob a denominação de Reforma Urbana seriam enfrentadas dificuldades adicionais. A primeira delas refere-se à sua natureza. Traduzindo-se em políticas regulatórias tradicionais, são

²⁰ Para uma análise detalhada de casos de comportamentos clientelista de diferentes atores e de “respostas” cívicas e institucionais para coibir ou minimizar essas investidas no OP de Belo Horizonte ver o instigante trabalho de Frank de Paula Ribeiro (Ribeiro, 2001)

representadas por instrumentos jurídicos bastante complexos, mesmo para os já iniciados no tema tais como os grupos técnicos que atuam na área e os vereadores.

Via de regra, as alternativas indicadas para superar esse obstáculo têm se restringido a propostas de popularização do conteúdo da Reforma através da distribuição de cartilhas e da realização de palestras, debates nos bairros etc, quando se procura explicitar sua importância para a melhoria do nível de vida da população.

Embora consideremos esses esforços relevantes, acreditamos que, nesse caso, as dificuldades de mobilização da população se devam também a fatores de outra natureza. Mesmo que fosse possível estender à maior parte da população a compreensão dos objetivos e da importância da Reforma Urbana, haveria ainda outros obstáculos a serem enfrentados para se lograr a reversão no quadro de participação restrita.

Estas políticas - embora definidas globalmente para um setor - se caracterizam por atingirem as pessoas enquanto indivíduos ou pequenos grupos e não como membros de uma classe ou de um grande grupo social. Em outras palavras, as políticas regulatórias cortam transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social. Isso dificulta a formação de alianças duradouras e bem definidas.

Por seu lado, o Orçamento Participativo caracteriza-se como um espaço essencialmente plural, uma esfera pública propícia aos contatos interclasses, onde os atores individuais e institucionais têm que exercer permanentemente a tolerância e a negociação.

Outra característica da maioria das políticas regulatórias diz respeito ao seu caráter de bem público de segundo nível. Ou seja, não significam o usufruto de um benefício imediato, mas, via de regra, apenas a possibilidade de vantagem futura. Assim, até mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, tem-se que enfrentar entraves adicionais para uma mobilização em sua defesa.

Embora distribua benefícios difusos para a maioria da população alvo, as políticas regulatórias acabam por redundar em perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos. Isto incentiva a reação pontual daqueles que se sentem prejudicados. Quando estes pequenos grupos possuem grande "poder de fogo" – quase sempre representado pela disponibilidade de recursos econômicos e/ou pela capacidade de articulação política – podem ameaçar a viabilidade da política em questão.

Assim, em muitos casos, ocorre de um grupo da burocracia pública especializada ou de um pequeno grupo da sociedade civil se verem na contingência de defenderem sozinhos, contra um forte "lobby", uma política regulatória que, no médio e longo prazo, beneficiaria a cidade e seus moradores como um todo.

Já no caso do Orçamento Participativo a política pública deixa de ser vista, e experimentada, apenas como um processo de agregação de preferências dadas e passa a incorporar uma dimensão deliberativa, que envolve também a formação e a transformação das preferências, a construção do consenso e a explicitação da diferença (Azevedo & Anastasia, 2002).

Em suma, o Orçamento Participativo (**OP**) é um processo educativo, que através de um formato institucional engenhoso (um excelente exemplo da importância política da variável institucional defendida pelos neo-institucionalistas) permite a partir de demandas particularistas e locais - através de um processo de filtragem e negociações sucessivas - discutir questões mais amplas da cidade. Os participantes iniciam o processo com uma com uma visão micro (a casa, a rua e, no máximo, o bairro) e uma pauta maximalista (demandando todas as necessidades básicas) e paulatinamente com o desenrolar do processo se aproximam de uma visão mais compreensiva da cidade, dos problemas urbanos e das limitações governamentais, passando a defender uma pauta viável. Em suma, ocorre um aprendizado da política enquanto arena de alianças, negociação, conflitos e barganhas. Além disso, atinge frontalmente as práticas clientelistas de alocação de recursos. Ao instituir uma arena pública não estatal para discussão de demandas e de negociação de interesses envolvendo associações reivindicativas, alguns movimentos sociais e pessoas individuais o **OP** integra amplos setores no processo de tomada de decisão, o que é um ganho para o fortalecimento da cidadania (Azevedo & Fernandes, 2009)..

No referente aos Conselhos Municipais, sabe-se que nas ciências sociais, em particular, os dados de per se não dizem muito, estando sujeitos as interpretações dos analistas. Nesse sentido, o caso em pauta é paradigmático dessa assertiva, uma vez que é possível tanto enfatizar o seu papel altamente positivo como perceber alguns aspectos negativos, em determinados contextos de sua formação e de atuação.

Outra questão a ser levada em conta, nessa análise, é diferenciar informações com maior grau de objetividade (por exemplo, iniciativa de criação dos conselhos e as referentes ao perfil dos conselheiros) daquelas puramente opinativas (papel e eficácia do Conselho, entre outras), que necessitariam para uma análise mais refinada, de levantamentos e de outras informações complementares.

Iniciando pelos pontos de maior debilidade – mesmo que possam ter alguns efeitos positivos não esperados – vale lembrar que os Conselhos Setoriais constituem fenômenos recentes e na sua maioria foram criados devido à existência de legislação federal ou estadual que vinculava a existência dos mesmos como uma das condições de repasses de verbas para os municípios.

Nesse sentido, embora expresse importante inovação institucional no âmbito local ou metropolitano, a proliferação dos Conselhos nesses últimos anos na RMRJ, na RMBH e nas demais Regiões Metropolitanas ocorreu mais por iniciativas de legislação governamental - especialmente federal - do que oriundas de pressão popular. Em suma, percebe-se uma influência muito grande do poder público nos três níveis de governo na decisão de estabelecer os conselhos nos municípios.

Ressalte-se, também, que apenas uma minoria das entidades da sociedade organizada (cerca de 20%) utilizou critérios mais democráticos de indicação de conselheiros, como conferências municipais da política pública setorial ou algum fórum específico do setor social que a entidade/instituição representa.

Outro dado preocupante é que não só os representantes governamentais são indicados pelo prefeito, como definido em lei, mas, também, a escolha de um expressivo percentual dos “representantes” da sociedade organizada é influenciada pelo poder público.

Passando a destacar os pontos positivos, podemos dizer que diferente do que poderia ser esperada – em virtude da baixa articulação social em prol da criação dos Conselhos – a maioria desses Colegiados apresenta uma composição paritária entre governo e representantes de grupos organizados da sociedade. Entretanto, essa “paridade” necessita ser matizada, uma vez que a diversidade de interesses entre os representantes da sociedade organizada é considerável, enquanto entre as agências governamentais – ainda que não se possa falar de alinhamento automático – ocorre uma maior convergência de comportamento.

Em segundo lugar, segundo a opinião majoritária dos conselheiros, as decisões dos conselhos têm sido aceitas e implementadas pelas prefeituras e pelas câmaras de vereadores. Além disso, cerca de 75% dos entrevistados afirmam que fiscalizam se as suas deliberações estão sendo executadas pelo poder público.

Segundo a pesquisa, os Conselhos buscam publicizar suas atividades para as prefeituras e para as respectivas comunidades, sendo que os conselheiros possuem, no geral, uma avaliação bastante positiva do papel institucional e social que desempenham. Ressalte-se, ainda, que apenas um percentual ínfimo dos conselheiros considera as entidades /instituições que participam dos conselhos como não representativas dos setores sociais existentes na cidade.

No referente à avaliação do poder municipal quanto à colaboração com os conselhos (infra-estrutura, disponibilização de informações etc), bem como na discussão do desempenho desses colegiados no tocante ao seu papel de controle, os representantes da RMBH parecem bem otimistas. Quase 80% dos conselheiros afirmam que as respectivas

secretarias municipais fornecem informações para subsidiar decisões dos conselhos, sendo que cerca da metade alega que as informações são fundamentais e suficientes para auxiliá-los em suas discussões. Mesmo assim, aproximadamente 75% dos conselheiros afirmam que buscam outras fontes de informações para decidir sobre as propostas discutidas no Conselho.

Chamam atenção, também, o alto grau de participação cívica dos conselheiros em relação a média da população da região : 36% realizam um trabalho voluntário em suas entidades; 45% são sindicalizados ou associados a algum órgão de classe e 51% dos conselheiros estão filiados a algum partido político.

Após ressaltar os pontos negativos e positivos – ambos de forma matizada – valeria a pena destacar certos “issues” em que é possível enfoque bem diferenciado, dependendo das abordagens analíticas dos pesquisadores. Assim - segundo a visão da maioria dos conselheiros - no referente ao “Poder de Agenda” os conselhos teriam uma postura democrática , uma vez que qualquer membro poderia pautar os temas. Entretanto, um percentual não desprezível (cerca de 31%) dos conselheiros afirma que o Poder de Agenda é prerrogativa do presidente do conselho ou do secretário municipal da política setorial.

Outra questão polêmica diz respeito ao forte percentual de conselheiros (44%) que participam concomitantemente de mais de dois ou mais conselhos municipais e/ou estaduais. Isso é normalmente visto por analistas e quadro técnicos dos governos locais como um comportamento negativo, podendo funcionar como um constrangimento à participação de outras entidades ou ao surgimento de novas lideranças da mesma entidade, que poderiam ampliar a presença de novos interesses e idéias sobre as políticas públicas. Por outro lado, essa prática pode , também, ser interpretada como tendo efeitos positivos, pois pode tanto evitar uma possível quebra de continuidade dos trabalhos dos conselhos, como melhorar a interlocução interconselhos, uma vez já que uma mesma pessoa passa por discussões em mais de um deles. Na verdade, a expressão repetida nos debates sobre o tema : “são sempre os mesmos, parecem que só trocam de chapéu” , encobre uma realidade bastante complexa. Normalmente, esses líderes se defendem afirmando que se encontram em vários conselhos por falta de candidatos interessados, lembrando que diferentemente da percepção ingênua participar significa custos pessoais altos (tempo, energia e, as vezes, financeiros).

Finalmente, outro tema, extremamente interessante diz respeito a forma como interpretar o alto nível educacional da maioria dos conselheiros. Em um primeiro momento, aparentemente surpreendente, a escolha majoritária de representantes de estratos médios para atuarem como conselheiros pode estar refletindo a extrema desigualdade social.

Assim, uma abordagem mais conservadora seria a do controle dos setores médios sobre as organizações consideradas populares. Outra interpretação possível, de cunho progressista seria entender que a existência de “submundos” sociais - nas palavras de Fábio Wanderley Reis - com baixa articulação e porosidade entre si, que apresentariam inclusive semelhanças com castas, não só dificultaria a formação de um mercado universal como tornaria extremamente desvantajoso para os estratos populares a competição por verbas públicas junto ao Estado. Em uma situação desse tipo pode ser lógico escolher como representantes pessoas capazes de “falar a língua das elites” como forma de buscar maximizar os interesses populares.

Ao finalizar essas reflexões, deseja-se lembrar que a ênfase atual na descentralização da política social não pode obscurecer as interdependências dos municípios metropolitanos, que parecem exigir certa continuidade das funções de regulamentação dos governos central e estadual, assim como a garantia de um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios no sistema de redistribuição nacional da receita pública. Ressalte-se que, historicamente, a construção dos "Welfare States" nos países do primeiro mundo exigiu considerável nível de centralização (Melo,1993).

Por fim, em relação à questão central sobre a qual se procurou refletir neste texto (em que termos o atual processo de tomadas de decisão dos conselhos setoriais podem influenciar as políticas públicas municipais?) podemos afirmar que – mesmo levando em conta constrangimentos de diversas ordens mencionados – as análises realizadas apontam no sentido de considerar os Conselhos Municipais como um espaço de construção e vivência de novas relações entre o poder público e a sociedade organizada no âmbito da formulação, condução, avaliação e controle social das políticas públicas.

IV. Bibliografia

- .AZEVEDO, S. & ANASTASIA, M. F. Governança, 'Accountability'e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais,. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 22, n.85, 2002.
- ABRANCHES, M & AZEVEDO, S. Perfil dos Conselheiros Municipais e suas percepções sobre os conselhos e a cidade de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, S. (Org.) ; NABUCO, Ana Luiza (Org.) . Democracia Participativa: a Experiência de Belo Horizonte. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008. v. 1. 290p.
- ANASTASIA, Fátima, “A Responsabilização por Controle Parlamentar” in: *A Responsabilização da Administração Pública na América Latina*, CLAD, Venezuela, 2000.
- ANASTASIA, Fátima, *Transformando o Legislativo. A experiência da Assembléia Legislativa de Minas Gerais*, paper apresentado no 1º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), realizado em dezembro de 1998.
- ARNOLD, R. Douglas. *The Logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press. 1990.

- ARRETCHE, Marta T. S. - "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" in Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 31, ano 11, junho de 1996.
- AVRITZER, Leonardo. "Esfera Pública, Teoria Democrática e Participação; Uma Análise da Deliberação nos Conselhos de Políticas". DCP/FAFICH/UFMG, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. "Sociedade Civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Relatório final do Projeto Civil Society and Governance. DCP/FAFICH/UFMG. BH, 2000,.
- AZEVEDO, S. (Org.) ; NABUCO, Ana Luiza (Org.) . Democracia Participativa: a Experiência de Belo Horizonte. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2009. v. 1. 290p ...
- AZEVEDO, S. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS & AZEVEDO & RIBEIRO Orlando Alves dos; CHRISTOVÃO Ana Carolina; NOVAES, Patrícia Ramos. (Org.). Políticas Públicas e Direito à Cidade. Políticas Públicas e Direito à Cidade. Rio de Janeiro: Carta Capital, 2011, v. , p. 17-25..
- AZEVEDO, Sergio & ; FERNADES, Rodrigo B. (Orgs.) . Orçamento Participativo. Construindo a democracia. Rio de Janeiro: Renavan, 2005. 224p.
- AZEVEDO, Sergio & PRATES, A. A. "Movimientos Sociales, Acción Coletiva y Planificación Participativa en el Brasil". Revista EURE, Santiago, 1995, v. XXI, p. 103-120.
- AZEVEDO, Sergio de & MARES GUIA, Virgínia Rennó. " Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana" In: RIBEIRO, Luiz Cesar Q.(org.) O Futuro das Metrôpoles : desigualdades e governabilidade, Rio de Janeiro, Revan / FASE, 2000. MARES
- AZEVEDO, Sergio de & GUIA, Virgínia Rennó. " Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana" In: RIBEIRO, Luiz Cesar Q.(org.) O Futuro das Metrôpoles : desigualdades e governabilidade, Rio de Janeiro, Revan / FASE, 2000
- AZEVEDO, Sergio de & PRATES, Antonio Augusto. Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva. In: Ciências Sociais Hoje. São Paulo, ANPOCS/ Vértice, 1991.
- AZEVEDO, Sergio de. "Governança em Belo Horizonte", Revista do IPPUR, UFRJ, Vol II, Nº 1 JAN/JULHO DE 1997.
- AZEVEDO, Sergio de. "Planejamento, cidades e democracia" in DINIZ, Eli & LOPES, José S. L. & PRADI, Reginaldo (Orgs). O Brasil no Rastro da Crise. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- AZEVEDO, Sergio de. ANASTASIA, Fátima . "Governance, 'Accountability' et Capacité de Réponse: réflexions sur l'institutionnalisation de la participation populaire au Brésil à partir d'expériences développées dans le Minas Gerais", Congresso da Associação Internacional de Ciência Política, IPSA, Quebec, Canadá, JULHO DE 2000.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANASTASA, Maria de Fátima. Governança, "Accountability" e Responsividade: reflexões sobre a institucionalização da participação popular em experiências desenvolvidas em Minas Gerais. *Revista de Economia Política – Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 22, n. 85, 2002.
- BOSCHI, Renato Raul. A Arte da Associação. São Paulo, Vértice/IUPERJ, 1987.
- BOSCHI, Renato. "Governança, Participação e Eficiência das Políticas Públicas: exame de experiências municipais no Brasil" In MELO, André Marcus (Org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a Cidadania : a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília, ENAP / Editora 34, 1998.
- CARVALHO, Alice Kalyvas de & MILLER, Laurie Jeanette. *Orçamento Participativo: a experiência do Distrito Federal*. In: Proposta. Rio de Janeiro, FASE, no. 78, 1991.
- CEURB, Centro de Estudos Urbanos. *Participação, Cidadania e Governança em Belo Horizonte* Convênio CEURB(UFMG) / GURI e IUPERJ, Belo Horizonte, 1997.

- CINTRA, Antônio Octávio. "Planejando as cidades: política ou não política" in CINTRA, Antônio Octávio & HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). Dilemas do Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- COELHO, Magda & DINIZ, Eli. Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ([1988]: 2000).
- DAHL *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo. 1997.
- DINIZ, Eli. *Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma*. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, Nº 2, Brasília, Mai-Ago 1996 .
- FADUL, Élvia M. Cavalcanti. "Orçamento participativo: limites e contradições de um modelo institucional inovador" in: IVO, Anete Brito Leal (org.) O Poder da Cidade: limites da governança urbana, Salvador, EDUFBA, 2000.
- FARIA, Cláudia Feres. *Democratizando a Relação entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: o orçamento participativo em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG/ Departamento de Ciência Política-DCP, 2000b (Tese, Mestrado Ciência Política)
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1999.
- FEREJOHN, John. *Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*. mimeog., NYU, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Editora FGV. 1999.
- FRANCO, Augusto. Ação Local: uma nova opção de participação ético-política. (IN) Revista Proposta; nº 61, junho/1994.
- GENRO, Tarso. Esfera Pública e Iniciativa Popular. Revista Proposta; nº. 54, agosto/1992.
- GOMES, Maria Auxiliadora. "Participação popular e controle social em Belo Horizonte". Curso de Gestão Urbana e de Cidades, EG-FJP, WBI, PBH, ESAF e IPEA, Belo Horizonte, 2000 (datilo).
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam & STOKES, Susan C. (eds.). *Democracy and Accountability*. New York, Cambridge University Press. 2 000.
- MARICATO, Ermínia. Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.
- MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.
- MELO, Marcus Andre ,B. C. "Democracia Neolocalismo e Mal Estar Social: a geometria política da nova República". In: Pobreza e Desigualdade Social. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Rio de Janeiro, Agosto 1993.
- MELO, Marcus André. *Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal*. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, Nº 1, Brasília, Jan-Abr 1996
- MELO, Marcus André. *Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento*. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995
- MELO, Marcus André. *Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento*. In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo. *Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais*. Novos Estudos CEBRAP, n. 36, 123-146, São Paulo, Julho de 1993.

- OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- OPUR, Observatório de Políticas Públicas da RMBH. - PUCMINAS “ O Perfil dos Conselhos e Conselheiros Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte”. Pesquisa vinculada ao Projeto PRONEX: “Metrópole, Desigualdade Sócio – Espacial e Governança Urbana: Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte”, (Coordenado pelo IPPUR /UFRJ.), Belo Horizonte, 2001
- PIZZORNO, A. “Introducción al Estudio de la participación Política”, in: PIZZORNO, KAPLAN e CASTELLS. *Participación e Cambio Social en la Problemática Contemporánea*. Ed. SIAPE, Buenos Aires, 1966.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Plano Diretor de Belo Horizonte - Projeto de Lei. Belo Horizonte, 1995.
- PRZEWORSKI , Adam. *Reforma do Estado. Responsabilidade Política e Intervenção Econômica*. RBCS, n. 32, ano 11, outubro, pp. 18-40. 1996.
- PRZEWORSKI, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Ed. Relume-Dumará, Rio de Janeiro, 1995.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- REIS, Fábio W., "Consolidação Democrática e Construção do Estrado: notas introdutórias e uma tese". In: REIS, Fábio W. e O'DONNELL, G. Orgs., *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil (1977-2000)*. Petrópolis: Vozes / Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.
- RIBEIRO, Frank de Paula. *Cidadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no orçamento participativo da habitação em Belo Horizonte (1995-2000)*, Fundação João Pinheiro/Escola de Governo do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.
- ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel / FAPESP, 1997.
- ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo, Studio Nobel / FAPESP, 1997.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. & RIBEIRO, L. C. Q. & AZEVEDO, S. (ORGs.). *Governança Democrática e Poder Local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001
- SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente*. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambú, outubro de 1996.
- SANTOS, Maria Rosimary Soares. *Caminhos Municipais da Cidadania: mudança institucional e democratização no Brasil*. UFMG/ Departamento de Ciência Política-DGP, 1996 (Dissertação, Mestrado Ciência Política)
- SANTOS, Mauro Rego Monteiro. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, 2000. (Dissertação, Mestrado em Planejamento Urbano e Regional).
- SANTOS, Mônica Regina dos. *As Comissões Municipais de Emprego em Minas Gerais: Um Arranjo Neocorporativo de Aprimoramento Democrático?* Dissertação de Mestrado, DCP-UFMG, junho de 2000.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana*. Novos Estudos CEBRAP, n. 20, São Paulo, março/1988.

- SARTORI, G. *A Teoria da Democracia Revisitada. 1. O Debate Contemporâneo*. São Paulo, Ática, 1994.
- SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo. A presença do Estado nas grandes cidades in *Revista Espaço e Debates* nº 13, São Paulo: NERU, 1984.
- SILVA JUNIOR, Amaro da. *Avaliação dos Programas Públicos com Participação Social: análise da gestão participativa dos Prefeitos Rui Lage e Célio de Castro na PBH, à luz do Processo Orçamentário*. Belo Horizonte, 2001. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Gestão da Cidade) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.
- SMPCG/BH-Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral de Belo Horizonte. “Como funciona o OP em Belo Horizonte”. Coordenação do Orçamento Participativo, BH, 1999 (datilo).
- SOMARRIBA, M. Das Mercês Gomes & DULCI, Otavio. “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. Brasília: UnB/ENAP, 1997.
- SOMARRIBA, M. das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local in FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Escola de Governo. *Direito e Governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental*, Cadernos de Textos número 2, Belo Horizonte: 2000.
- STARK, David e BRUSZT, Laszlo. “Enabling Constraints: Fontes Institucionais de Coerência nas Políticas Públicas no Pós-Socialismo”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, no 36, pp. 13-39. 1998.
- STOKES, Susan C. “Democratic Accountability and Policy Change. Economic Policy in Fujimori's Peru”. *Comparative Politics*, vol. 29, nº 2, pp. 209-26. 1997.
- TEIXEIRA, Ana C. C. et al. *Orçamento Participativo: democratização da gestão pública e controle social*. Rio de Janeiro: FASE / Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.
- TRINDADE HÉLGIO (Org.) Universidade em Ruínas na República dos Professores, Petrópolis / Porto Alegre, Editora VOZES / CIPEDA, 1999 .
- TSEBELIS, George. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley/Los Angeles, The University of California Press. 1990.