

Cláudia Feres Faria

DEMOCRATIZANDO A RELAÇÃO ENTRE O PODER PÚBLICO
MUNICIPAL E A SOCIEDADE CIVIL:
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Ciência Política da
Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Federal de
Minas Gerais, sob a orientação do
Professor Leonardo Avritzer

Belo Horizonte

1996

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho contou com o apoio de diversas pessoas.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao professor Leonardo Avritzer. Como orientador, pelo interesse dispensado a esse trabalho, como coordenador do mestrado, pelo apoio institucional e como amigo, pelo incentivo intelectual marcado pelo entusiasmo e pelo espírito crítico.

Agradeço à professora Mercês Somarriba que pacientemente leu e comentou essa dissertação contribuindo com observações enriquecedoras.

Ao professor Sérgio Azevedo, pela solidariedade durante todo o meu percurso acadêmico.

À Cristina Filgueiras, pelo incentivo e pelas sugestões valiosas.

À Marlene e à Silvana, pela eficiência administrativa.

Ao CNPq e à FAPEMIG, pelo fornecimento das bolsas, fundamentais para a execução deste trabalho.

À Coordenação do OP, especialmente à Sarah, pela disponibilidade com as informações sobre o OP.

Aos colegas do curso de mestrado pela convivência agradável.

Ao Menelick, por gentilmente ter cedido e discutido comigo a tradução da obra recente de Jürgen Habermas, ***Between Facts and Norms***.

Aos meus pais, à Deborah, à Ludmilla e ao Arnaldo pelo apoio essencial em todos os momentos da minha vida.

Ao Duda, pela presença inteligente e amorosa.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	4
TABELAS INSERIDAS NO TEXTO.....	5
TABELAS INSERIDAS NO ANEXO.....	6
SIGLAS.....	8
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA DEMOCRACIA: AS CONTRIBUIÇÕES DA CONCEPÇÃO DISCURSIVA.	13
1.1 - A CONCEPÇÃO REALISTA DA DEMOCRACIA	16
1.2 - A CONCEPÇÃO IDEALISTA DE DEMOCRACIA	26
1.3 - A CONCEPÇÃO DISCURSIVA DE DEMOCRACIA	31
CAPÍTULO II - O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E O PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	52
2.1 - A DEMOCRATIZAÇÃO E AS MUDANÇAS NA ESFERA MUNICIPAL	55
2.2 - A PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS ÂMBITOS FEDERAL E LOCAL	71
CAPÍTULO III - A EXPERIÊNCIA DO OP EM BELO HORIZONTE: DEMOCRATIZANDO A RELAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO LOCAL E A SOCIEDADE CIVIL?	85
3.1 - INOVAÇÃO INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM BELO HORIZONTE.....	86
3.1.1 - <i>Os objetivos e a metodologia do OP em Belo Horizonte</i>	88
3.2 - O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E A ESFERA PÚBLICA: DILEMAS E PERSPECTIVAS .	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS - A SOCIEDADE CIVIL E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA.	127
ANEXO	134
I - CARACTERIZAÇÃO DOS MEMBROS DAS COMFORÇAS DAS REGIÕES BARREIRO E CENTRO-SUL	134
II - DADOS SOBRE O NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DOS MEMBROS DAS COMFORÇAS DAS REGIÕES BARREIRO E CENTRO-SUL.....	140
III - AVALIAÇÃO DOS MEMBROS DAS COMFORÇAS DAS REGIÕES DO BARREIRO E CENTRO-SUL SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153

TABELAS INSERIDAS NO TEXTO

TABELA I - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO OP/94 (*).....	94
TABELA II - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO OP/95.....	96
TABELA III - PARTICIPAÇÃO NOS FÓRUMS SETORIAIS.....	97
TABELA IV - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO OP/96	102
TABELA V - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO OP/97.....	105

TABELAS INSERIDAS NO ANEXO

TABELA VI - GÊNERO COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL	134
TABELA VII - FAIXA ETÁRIA COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL..	135
TABELA VIII - ESCOLARIDADE COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL	136
TABELA IX - SITUAÇÃO DE EMPREGO COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL	137
TABELA X - FAIXA SALARIAL COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL ..	138
TABELA XI - TEMPO DE RESIDÊNCIA NO BAIRRO COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL.....	139
TABELA XII - PARTICIPAÇÃO EM ENTIDADES COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL	140
TABELA XIII - TIPOS DE ENTIDADES COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL(*).....	141
TABELA XIV - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL.....	142
TABELA XV - MEIOS DE INFORMAÇÃO SOBRE O OP COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL	143
TABELA XVI - MOTIVAÇÃO PARA PARTICIPAR DO OP COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL	144
TABELA XVII - DECISÃO DE PARTICIPAR DE OUTRAS ASSOC./ATIVIDADES DEPOIS DO OP COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL.....	145
TABELA XVIII - AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO OP COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL	146
TABELA XIX - PROPENSÃO À NEGOCIAR AS OBRAS COM OS OUTROS PARTICIPANTES COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL	147
TABELA XX - MOTIVOS QUE OS LEVAM A NEGOCIAR COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL	148
TABELA XXI - OPINIÃO SOBRE O ACESSO À SUDECAP E À URBEL DEPOIS DO OP	149

**TABELA XXII - AVALIAÇÃO DO OP COMFORÇA BARREITO E CENTRO-SUL
..... 150**

**TABELA XXIII - APRENDIZADO DOS MEMBROS DA COMFORÇA BARREIRO
E CENTRO-SUL COM O OP 151**

**TABELA XXIV - OPINIÃO SOBRE O OP COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-
SUL..... 152**

8
SIGLAS

AR's - Administrações Regionais

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

CMH - Conselho Municipal de Habitação

COMFORÇA - Comissões Regionais de Acompanhamento e
Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo

FPE - Fundo de Participação Estadual

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

ICM - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de
Mercadorias

ICMS - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de
Mercadorias e sobre prestações de Serviços de Transporte
Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial r Territorial Urbano

IR - Imposto sobre Renda e Proventos sobre qualquer
Natureza

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *Inter
Vivos*

IVVS - Impostos sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos exceto Óleo Diesel

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OP - Orçamento Participativo

OPHa - Orçamento Participativo da Habitação

PBH - Prefeitura de Belo Horizonte

PDS - Partido Democrático Social

PDT - Partido Democrático Trabalhista

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP - Partido Popular

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

SBPC - Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir a importância da participação política dos cidadãos em esferas públicas e suas contribuições para a democratização da relação entre o poder público e a sociedade civil.

Através da análise do **Orçamento Participativo**, implantado no município de Belo Horizonte durante a administração da Frente BH Popular (1993-1996), buscaremos avaliar em que medida os mecanismos institucionais que valorizam a participação dos cidadãos nestes fóruns públicos podem contribuir para tomar decisões mais legítimas e mais democráticas.

Para analisar a implantação deste mecanismo e suas contribuições para o processo de democratização do poder local, percorreremos o seguinte caminho: o **primeiro capítulo** desta dissertação retratará o debate entre três concepções distintas de democracia: a concepção realista, a concepção idealista (ou republicana) e a concepção teórica-discursiva de J. Habermas. O **segundo capítulo** terá como objetivo analisar, à luz do modelo habermasiano, o processo de democratização no Brasil. No **terceiro capítulo** analisaremos a implantação do Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Por fim, nas **considerações finais** apresentaremos as principais conclusões sobre a contribuição da participação política para a democratização do poder público municipal.

Como será demonstrado, nos dois primeiros modelos - o realista e o idealista - o tema da participação é abordado de forma distinta. Para o primeiro, a participação se reduz ao ato esporádico de votar em eleições periódicas, ao passo que o segundo, só pode ser pensado a partir da participação ativa

dos cidadãos numa comunidade política comprometida com o interesse público.

Buscaremos mostrar através da terceira concepção que os dois modelos precedentes não são, necessariamente, incompatíveis. O modelo discursivo de democracia nos oferece a possibilidade de compatibilizar as preocupações centrais dos dois primeiros.

A concepção habermasiana de democracia levará em conta a pluralidade das formas de comunicação nas quais a vontade comum pode se formar. Segundo Habermas, esta vontade comum não pode ser alcançada somente pela via de uma autocompreensão ética (pressuposto idealista), mas, também, não será alcançada somente mediante o equilíbrio de interesses e compromissos ou mediante a escolha racional de meios para se atingir determinados fins (pressuposto realista). O autor proporá combinar essa pluralidade de formas de comunicação em esferas distintas.

O conceito de democracia deliberativa irá nos permitir "entrelaçar de forma racional" a política dialógica e a política instrumental. Ou seja, o modelo de democracia deliberativa que apresentaremos é fruto da inter-relação entre a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais. Dessa forma, as decisões políticas tomadas no nível institucional, para alcançarem legitimidade, não poderão prescindir das influências dessas opiniões geradas comunicativamente no âmbito societário.

A partir das considerações sobre este modelo proposto, buscaremos, no **segundo capítulo**, analisar o processo brasileiro de democratização. Para tal, analisaremos tanto as

mudanças ocorridas no nível institucional, quanto no nível societário.

Mostraremos que as mudanças institucionais imprimidas, no decorrer deste longo processo, contaram, em alguma medida, com a participação ativa dos atores da sociedade civil. Se, por um lado, as manifestações ocorridas nesta esfera não sensibilizaram integralmente as instâncias decisórias no sentido de implementar políticas públicas que atendam, de fato, às demandas articuladas pelos movimentos sociais, por outro, é inegável o impacto que causaram em alguns setores, modificando e ampliando suas agendas políticas.

Uma das consequências impostas por esta dinâmica entre o sistema político administrativo e a sociedade civil seria o próprio processo de descentralização ocorrido após a promulgação da Constituição de 1988.

A descentralização possibilitou o fortalecimento financeiro e institucional dos municípios, bem como, a viabilização constitucional da participação dos setores organizados no processo de tomada de decisões do poder público municipal.

A partir da análise do impacto desta nova realidade emergente no fim dos anos 80, analisaremos, no **terceiro capítulo**, a dinâmica do **Orçamento Participativo**.

Demonstraremos que participação política através deste mecanismo institucional vem colaborando para a democratização da relação entre o poder público municipal e a sociedade civil, assim como, para a ampliação da cidadania em virtude da formação de relações mais democráticas no âmbito da própria sociedade.

CAPÍTULO I: UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL DA DEMOCRACIA: AS CONTRIBUIÇÕES DA CONCEPÇÃO DISCURSIVA.

O equilíbrio instável entre as concepções "realistas" e "idealistas" da democracia caracteriza o debate contemporâneo sobre o tema (Alexander, 1993; Held, 1995; Sartori, 1994). Tal debate envolve questões referentes ao que é a democracia no mundo real, sem se voltar para as aspirações de cunho valorativo e o que ela deveria ser, envolvendo, assim, os ideais e valores.

Não obstante o predomínio da concepção "realista" nos escritos teóricos de vários autores contemporâneos que trabalham com o tema¹, percebe-se, cada vez mais, uma certa limitação teórica e prática das principais premissas deste

¹ O predomínio dessa concepção resultou de um acontecimento intelectual próprio do século XX - o desenvolvimento da sociologia política - e de um evento histórico - a emergência de Estados totalitários. No início do século, a dimensão e a complexidade das sociedades industrializadas e o surgimento de formas burocráticas de organização levantaram dúvidas sobre a praticidade do conceito de democracia no modo como ele era geralmente compreendido: democracia enquanto o governo do povo por meio da máxima participação do povo. Mosca, Pareto e Michels questionaram a efetividade deste ideal clássico da democracia. Além disso, o surgimento, no pós-guerra, dos regimes totalitários, com a participação das massas com tendência fascista, possibilitou a associação negativa entre participação e democracia e uma relação positiva entre participação e totalitarismo. Outro fator apontado foi a instabilidade de vários Estados no mundo pós-guerra que, em poucos casos, mantiveram um sistema político democrático nos moldes ocidentais. Soma-se a isso, os fatos revelados pela expansão da sociologia política no pós-guerra. As investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos revelaram que a característica mais notável da maior parte dos cidadãos, principalmente de grupos de condição sócio-econômica baixa, é uma falta de interesse generalizada por política e por atividades políticas, além de constatarem a existência de atitudes autoritárias amplamente difundidas também entre estes grupos. Neste sentido, a conclusão a que se chegou é que a visão clássica do homem democrático constitui uma ilusão sem fundamento e, portanto, um aumento da participação política poderia abalar a estabilidade do sistema democrático. Outro fator de rejeição das antigas teorias democráticas foi o argumento de que estas teorias eram normativas e carregadas de valor, ao passo que a teoria política moderna seria científica e empírica, firmemente assentada nos fatos da vida política (Pateman, 1992, pp. 10-12).

modelo. Os mecanismos institucionais (procedimentos) propostos por esta teoria - regra da maioria, democracia representativa, e elites competitivas no mercado político - asseguram de forma limitada a legitimação do poder político e a soberania popular. Ambas requerem, além desses mecanismos, esferas públicas de participação política capazes de interagir e influenciar o poder político que estaria, desse modo, baseado em decisões fundadas em um consenso discursivamente alcançado e reconhecidas pela maioria². Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é retratar o debate entre as concepções realista e idealista e introduzir uma terceira concepção: a concepção "discursiva" da democracia formulada por J. Habermas.

A concepção discursiva de democracia, ao incorporar as contribuições das duas primeiras amplia o escopo da teoria democrática que passa a apresentar uma forma multidimensional. Ao reunir partes das concepções realista e idealista e acomodá-las numa nova forma, esta abordagem oferece um conceito de democracia que não se restringe apenas a visão instrumental predominante na concepção realista - democracia como um procedimento que garante as regras do jogo, cuja legitimidade se apóia somente nos resultados do ato esporádico de votar - como também, não se apóia na ficção de "uma vontade geral unificadora" cuja legitimidade advém de um conjunto de convicções éticas. A concepção discursiva ressalta a necessidade da institucionalização dos procedimentos relativos à prática discursiva, a importância das preocupações normativas relativas à participação política

² Para maior desenvolvimento da crítica aos mecanismos institucionais da democracia liberal no que se refere a legitimação e a soberania popular, ver Habermas, 1995, Offe, 1984, Hirst, 1992. Podemos afirmar que os três autores, de forma distinta, reconhecem as vantagens do modelo de democracia liberal, embora apontem suas limitações e procurem superá-las.

dos cidadãos em esferas públicas de debate e do pluralismo societal.

As teorias do conhecimento e a racionalidade que lhes é própria fundamentam, segundo Dryzek, as instituições e a prática política. "Embora as teorias do conhecimento raramente determinem as estruturas institucionais, elas, usualmente, legitimam e justificam ou criticam e subvertem as práticas particulares. A teoria do conhecimento e a racionalidade podem informar o desenvolvimento político na medida que elas permeiam a compreensão dos atores sociais" (Dryzek, 1994, p. 29). Sendo assim, enquanto a democracia liberal associa-se à teoria Popperiana e à racionalidade instrumental³, a democracia discursiva encontra sua teoria do conhecimento na teoria crítica desenvolvida por J. Habermas. A racionalidade da qual ela parte é a racionalidade comunicativa, ou seja, uma racionalidade intrínseca à prática comunicativa medida pela capacidade dos participantes de fundamentar suas manifestações ou emissões em circunstâncias apropriadas (Habermas, 1987).

Buscaremos mostrar que a teoria crítica e a racionalidade comunicativa podem informar a criação de práticas políticas e instituições que diferem dos modelos realista e idealista. Para tanto, o conteúdo deste capítulo será dividido em três partes: discutiremos, em primeiro

³ A racionalidade instrumental pode ser definida em termos da capacidade dos indivíduos de planejar, selecionar e efetivar meios para se atingir fins objetivos. Ela tem como objetivo maior a coordenação da ação e não a cooperação. Seu meio é a barganha, não o argumento. Segundo Dryzek, a "sociedade aberta" popperiana e seus produtos são as formas de organização sócio-política que mais contribuíram para a racionalidade instrumental. O racionalismo crítico constitui hoje o programa mais articulado que liga questões abstratas da epistemologia e da racionalidade com idéias concretas sobre organização política. Além disso, o racionalismo crítico também justifica muitas das instituições políticas contemporâneas (Dryzek, 1994, p. 33).

lugar, a democracia "realista", em segundo lugar, apresentaremos a versão "idealista" da democracia e, finalmente, introduziremos a concepção "discursiva" e suas contribuições para o debate sobre o tema ora em questão.

1.1 - A concepção realista da democracia

O papel central que a doutrina clássica atribui à participação e à tomada de decisão por parte do povo baseava-se, segundo os teóricos do realismo político, em fundamentos empiricamente irrealistas. O ideal clássico da democracia enquanto governo do povo por meio da participação ampliada de todos na vida pública tornou-se incompatível com as características das sociedades modernas industrializadas e com o surgimento das formas burocráticas de organização das mesmas⁴.

A teoria revisada da democracia, fiel aos fatos empíricos da vida política, deve partir, portanto, da competição daqueles que potencialmente tomam as decisões pelo voto do povo. A racionalidade dos resultados políticos dependeria, portanto, da restrição à participação e da ênfase na competição entre lideranças no mercado político.

A concepção realista da democracia parte da necessidade de uma revisão da teoria democrática "clássica" e formula uma

⁴ Segundo o diagnóstico weberiano da modernidade, a burocratização inexorável das sociedades complexas se torna incompatível com a soberania popular, exigindo, cada vez mais, a atuação dos *experts* no que diz respeito às decisões públicas. Diante desta realidade, a democracia significaria tão somente a igualdade formal dos direitos políticos (Weber, 1991; Held, 1994; Ingram, 1994). Michels também apresenta o mesmo diagnóstico: a organização política e, conseqüentemente, a burocratização é uma condição indispensável às sociedades industrializadas e, ao mesmo tempo, incompatível com a soberania das massas (Michels, 1979).

definição nova e pretensamente realista da democracia cuja ênfase recai sob o papel dessas lideranças em competição.

Nesse sentido, J. Schumpeter substitui a idéia de democracia enquanto soberania popular pela idéia de democracia enquanto método: "o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas - em que os indivíduos adquirem poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo" (Schumpeter, 1994, p. 305).

De acordo com sua definição de democracia, a competição pela liderança é a característica fundamental da democracia. Nesse método, qualquer pessoa, em princípio, pode competir pela liderança em eleições livres. Schumpeter ressalta, porém, a importância de uma classe política (elites) que forneça candidatos, experientes e qualificados, à liderança. Como os indivíduos se comportam de forma irracional na esfera política, tal qual na esfera econômica, sua participação deve ser limitada ao voto. As elites, portadoras da racionalidade política, se destacam, portanto, como o único sujeito capaz de tomar decisões racionais⁵.

A competição política por votos deve ser comparada à operação do mercado econômico: da mesma forma que os consumidores, os eleitores escolhem entre as políticas oferecidas por empresários políticos rivais, enquanto aos partidos cabe regular a competição, da mesma forma que as associações de comércio na esfera econômica (Pateman, 1992). O papel dos votantes, portanto, se reduz a aceitar ou recusar

⁵ Para Schumpeter, os indivíduos-consumidores, mesmo nos eventos mais cotidianos, não têm preferências muito definidas e suas atitudes em relação a tais preferências não se assemelham a nada racional. Antony Downs em "An Economic Theory of Democracy" problematiza o pressuposto schumpeteriano da irracionalidade dos indivíduos no mercado político (Downs, 1956).

as lideranças apresentadas no mercado político. Estas, por sua vez, proporcionam ordem e capacidade para administrar a complexidade das questões políticas. Sua legitimidade é comprovada pelo voto dos eleitores que geram expectativas em relação ao seu comportamento, controlando, assim, suas decisões⁶. Qualquer outro tipo de controle por parte dos eleitores deve ser evitado em nome do conceito de liderança, uma vez que o eleitorado somente exerce algum controle sobre seus líderes quando os substitui por líderes alternativos nas eleições. Sendo assim, os únicos meios de participação política que os cidadãos dispõem são as discussões e o voto ocasional.

Para Schumpeter, a democracia tem mais probabilidade de ser eficiente quando os líderes são capazes de definir os termos da política pública sem serem atrapalhados por "palpiteiros passageiros" (Held, 1995). A participação, portanto, não tem um papel de destaque em sua teoria. O processo de formação da opinião e da vontade política é determinado pela concorrência entre atores coletivos que agem estrategicamente com o objetivo de conservar ou adquirir posições de poder. Nesse sentido, um número restrito de cidadãos devem participar para manter a máquina eleitoral - os arranjos institucionais - funcionando de modo satisfatório (Pateman, 1992). Na verdade, os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas. O papel dos cidadãos comuns é altamente limitado e freqüentemente retratado como uma intrusão indesejada no funcionamento do processo "público" de tomada de decisões (Held, 1995).

⁶ G. Sartori define como "princípio das decisões antecipadas" o comportamento das lideranças em relação aos eleitores: as autoridades eleitas em busca de reeleição são condicionadas, em suas decisões, pela expectativa de como os eleitores vão reagir ao que elas decidem (Sartori, 1994, p. 209).

Schumpeter elabora algumas condições necessárias para a operação eficiente do método democrático: "o material humano da política - pessoas eleitas para o parlamento - deve ser de alta qualidade; o alcance efetivo da decisão política não deve estender-se muito, ou seja, a competição entre líderes rivais deve se restringir a uma esfera relativamente pequena de questões políticas; o governo democrático na moderna sociedade industrial deve dispor, para todos os propósitos incluídos na esfera política, dos serviços de uma burocracia especializada e independente, de boa posição e tradição, dotada de forte senso de dever; deve haver um auto-controle democrático e a presença de uma cultura capaz de tolerar diferenças de opinião" (Schumpeter, 1984, pp. 361-367).

O autor considera sua análise da democracia altamente vantajosa em relação às outras teorias na medida em que ela "proporcionou um critério eficiente para distinguir governos democráticos de outros governos; reconheceu plenamente a centralidade da liderança; firmou a importância da competição na política e mostrou como os governos podem ser criados e removidos" (Held, 1995, p. 161).

As contribuições de Schumpeter tiveram grande influência nos trabalhos teóricos dos autores que se seguem.

G. Sartori, por exemplo, no primeiro volume da *Teoria da Democracia Revisitada* (1994) parte das contribuições de Schumpeter e de Dahl para definir a democracia vertical, isto é, as estruturas de autoridade e liderança.

O objetivo do autor é demonstrar a superioridade do elitismo competitivo sobre as versões participativas da democracia e a primazia da dimensão vertical sobre a dimensão horizontal da mesma. Esta superioridade ocorre porque os mecanismos institucionais da democracia vertical e as elites

políticas produzem, segundo este autor, resultados racionais, eficientes no que diz respeito ao interesse da coletividade, ao passo que, as versões participativas não poderiam alcançar tais resultados na medida que os modelos institucionais por elas propostos acarretariam distúrbios no processo de tomada de decisão.

Segundo Sartori, descritivamente a "democracia de larga escala é um procedimento e/ou um mecanismo que gera uma poliarquia aberta cuja competição no mercado eleitoral atribui poder ao povo e estabelece, especificamente, a responsividade dos líderes para com os liderados" (Sartori, 1994, p. 214). Juntamente com Schumpeter, sua teoria da democracia baseia-se num modelo descritivo que "explica de fato como as democracias funcionam e atuam". Desse modo, ela supera a teoria clássica da democracia que, segundo o autor, teria sido incapaz de analisar a democracia como um sistema funcional que mantém o equilíbrio entre os grupos competitivos por meio dos mecanismos de eleições periódicas.

Em sua conclusão, o autor afirma a superioridade da democracia vertical, a importância da democracia representativa e o repúdio à participação ativa dos cidadãos no processo político em função do caráter complexo da sociedade política atual. Além disso, ele ressalta o mérito da liderança receptiva, responsável, independente e competitiva.

A contribuição dos pluralistas, entre eles R. Dahl, à teoria elitista de Schumpeter e de Sartori diz respeito a atenção que estes autores dispensam à necessidade de um reforço pluralista da competição entre elites, ou seja, apontam para a existência de vários grupos competindo pelo poder. Para Dahl, a existência destes grupos competindo entre

si, longe de ser uma ameaça à democracia, proporciona-lhe a base do equilíbrio e da estabilidade (Held, 1995).

A teoria democrática, na visão de Dahl, deve se interessar pelos processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre os líderes. Dessa forma, o raio de ação dos políticos deve ser controlado por dois mecanismos: eleições regulares e competição política entre partidos, grupos de interesses e indivíduos. O caráter democrático de um regime é, portanto, assegurado pela existência de múltiplos grupos ou minorias em competição que influenciam e selecionam líderes políticos.

Dadas as características do mundo moderno - complexidade, pluralidade e dispersão de interesses - a vida política se distancia do ideal democrático do modelo "clássico". A análise das sociedades contemporâneas deve ser feita através de um "método descritivo" que considera as características distintas e as funções atuais de todas as nações-estados e as organizações sociais que são denominadas de democráticas. Os pluralistas objetivam, portanto, descrever a "performance" real da democracia e verificar suas contribuições para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas.

Eles interpretam a democracia, de um modo geral, como um conjunto de estruturas institucionais que criam uma rica trama de políticas de interesses grupais e permitem, por meio da competição para influenciar e selecionar líderes políticos, o governo de múltiplas minorias (Held, 1995). Esta interpretação aproxima-se daquilo que Dahl afirma como desejável e de como, de fato, as democracias liberais ocidentais são.

Em *Um Prefácio à Teoria Democrática* (1989) Dahl enumera oito condições necessárias e suficientes para maximizar a

democracia. Dada a impossibilidade institucional, no mundo real, da realização da democracia como governo da maioria, o governo que expressa a soberania popular, o autor discute a eficácia de um conjunto de medidas que realiza parcialmente este ideal democrático. Para tal, Dahl analisa itens específicos no plano da organização das instituições políticas e da definição de regras e procedimentos nos momentos eleitorais e nos períodos inter-eleitorais. Estes irão permitir a construção de uma escala de aproximação da democracia denominada Poliarquia: o governo das múltiplas minorias⁷.

A vantagem de um sistema democrático poliárquico, comparado a outros métodos políticos, residiria, segundo o autor, no fato de ser possível uma ampliação do número, do tamanho e da diversidade das minorias que podem mostrar sua eficiência nas decisões políticas (Pateman, 1992).

Dahl, ao contrário de Schumpeter, ressaltou a importância do consenso sobre os valores que estipulam os parâmetros da vida política. O consenso sobre as regras de procedimentos, sobre o leque de opções políticas, sobre o âmbito legítimo da atividade política caracterizaria os pré-requisitos sociais para o funcionamento do sistema

⁷ As oito condições que definem a Poliarquia são: 1) "todos os membros da organização votam (manifestam sua preferência); 2) na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo; 3) a alternativa com maior número de votos é declarada vencedora; 4) qualquer membro que percebe um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inseri-la(s) entre a(s) apresentada(s) à votação (direito de vocalização universal); 5) todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas; 6) as alternativas (líderes ou políticos) que tiverem o maior número de votos substituem quaisquer alternativas que receberam um número menor; 7) as ordens dos servidores públicos eleitos são executadas; 8) as decisões tomadas entre as eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são em certo sentido controladoras; ou, as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no

poliárquico. Tal consenso dependeria de um "treinamento

social", o qual, por sua vez, dependeria da existência de um acordo mínimo a respeito da escolha entre as alternativas políticas e das normas políticas (Pateman, 1992). Para o autor, enquanto os pré-requisitos sociais da democracia se mantiverem, mais do que os princípios constitucionais, a democracia será sempre "um sistema relativamente eficiente para promover e reforçar concordâncias, encorajar moderação e manter a paz social" (Dahl, 1989).

Diferentemente dos autores já mencionados, pode-se afirmar que Dahl retoma alguns aspectos normativos importantes para se pensar a democracia. Dentre as oito condições necessárias para a maximização da democracia, as condições 4 e 5 qualificam a poliarquia na medida que abordam a possibilidade de os indivíduos apresentarem alternativas políticas e se informarem a respeito delas. Nesse sentido, a participação política volta à cena na teoria democrática, ou seja, através da participação os indivíduos teriam o direito de se informarem sobre as possíveis alternativas e vocalizar suas preferências. A participação, portanto, possibilitaria avaliar a qualidade da poliarquia existente (Avritzer, 1995).

Em "*Democracia e seus Críticos*" Dahl afirma textualmente que "viver sob a legislação da nossa própria escolha facilita o desenvolvimento pessoal dos cidadãos como seres morais e sociais capacitando-os a defender e ampliar os seus direitos, interesses e preocupações fundamentais" (Dahl, 1989, p. 91). Sendo assim, mais uma vez o autor ressalta a importância da participação política para o desenvolvimento moral dos indivíduos que, segundo ele, são suficientemente qualificados para participar das decisões coletivas de uma associação que afete os seus interesses.

Embora o autor de "*Democracia e seus Críticos*" nos ofereça um enfoque mais amplo da democracia, ele não leva em

consideração, como veremos na crítica de J. Habermas à sua obra, a dimensão intersubjetiva da democracia, limitando a re-introdução da normatividade na teoria democrática à idéia da auto-realização moral dos indivíduos.

Robert Dahl não consegue pensar a democracia enquanto uma forma de organização da sociedade e, por isso, ele não considera a importância de arenas participativas e discursivas. Seu conceito de normatividade se restringe ao plano individual e não coletivo. Reside aí, segundo J. Habermas, seu problema: a democracia não pode ser justificada em termos individuais. O ato argumentativo que justifica a democracia pressupõe a interação de pelo menos dois indivíduos, constituindo, portanto, um ato coletivo (Avritzer, 1995).

O último autor a ser mencionado, N. Bobbio, compartilha das mesmas preocupações dos autores supra-citados. Embora reconheça a existência de um hiato entre as promessas não cumpridas pela democracia enquanto prática, real e a democracia ideal "tal como concebida pelos seus pais fundadores" Bobbio é enfático ao negar as premissas democráticas do modelo "clássico" e assegura que o conteúdo mínimo do estado democrático permanece intacto.

Para o autor, frente a complexidade das sociedades contemporâneas a única fórmula possível é a democracia representativa, "concebida em termos de regras do jogo no processo de constituição do poder soberano e seu exercício".

O pluralismo de oligarquias em concorrência entre si resolveria os problemas gerados pela necessidade de ampliação da democracia, tendo em vista que os mecanismos institucionais da democracia direta são insensatos em função das características da sociedade atual. Nesse sentido, uma sociedade pluralista que, conseqüentemente, apresenta maior

distribuição do poder possibilitará a democratização da sociedade civil e, assim, ampliará a democracia política.

Antes de apresentarmos a *concepção idealista* de democracia, apontaremos os pontos comuns entre os autores que, de um modo geral, compartilham os pressupostos da *concepção realista*.

Para estes autores, o caráter dessa teoria é empírico ou descritivo; a democracia vincula-se a um método político cujo elemento democrático característico é a competição entre elites pelos votos dos cidadãos ordinários em eleições periódicas e livres; através das eleições a maioria pode exercer controle sobre os líderes através do "princípio das reações antecipadas"; a igualdade política refere-se ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes; a participação da maioria se restringe a escolha daqueles que tomam as decisões.

Nesse sentido, "sua função é de proteção, ou seja, a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados" (Pateman, 1992, p. 25).

1.2 - A concepção idealista de democracia

A denominada *concepção idealista* da democracia enfatiza a dimensão normativa, os ideais e os valores, ao passo que critica o predomínio da visão instrumental que caracteriza a *concepção realista*.

Nesta concepção, a democracia é descrita como uma comunidade política participativa cujos cidadãos têm um compromisso com o interesse público que transcende os interesses privados e egoístas.

A questão referente ao equilíbrio adequado entre os poderes do Estado e do cidadão encontra-se, na tradição republicana clássica, no interior de um debate maior entre liberdade individual e o ideal do "Estado livre"⁸.

Para os republicanos clássicos, a maximização da liberdade individual requer uma devoção total à vida pública, estando o ideal do bem comum acima de todas as considerações sobre os interesses individuais. O cidadão é aquele que, voluntariamente, se une aos demais para formarem uma comunidade de co-associados livres e iguais cujo objetivo é a busca do bem comum.

Segundo J. J. Rousseau, o papel de cidadão é o mais elevado a que um indivíduo pode aspirar. O exercício do poder pelos cidadãos é a única forma legítima na qual a liberdade pode ser sustentada. O cidadão deve criar e estar vinculado "à direção suprema da vontade geral", a concepção publicamente gerada do bem comum (Rousseau, 1969, apud Held, 1995, p. 69).

A busca do bem comum, portanto, deve ser avaliada como o principal meio de assegurar o ideal do governo livre. Os indivíduos, nesta concepção, só gozarão de sua liberdade individual se não colocarem este valor acima da busca do bem

⁸ Segundo Q. Skinner, no interior da teoria política moderna, esta questão é abordada pela primeira vez na Itália Renascentista. A preocupação central era como defender a liberdade das cidades-estado contra o poder do "signori" e da Igreja. Entre os principais teóricos estão Maquiavel, posteriormente, James Harrington, John Milton e outros republicanos ingleses. Mais tarde, alguns elementos dessa posição foram incorporados na oposição ao absolutismo na França do século 18, principalmente nas obras de Montesquieu e J. J. Rousseau (Skinner, 1992, p. 216).

comum. É através do dever cívico que os indivíduos atingirão a liberdade individual. Existe, assim, segundo Skinner, uma conexão íntima entre a defesa da comunidade livre e a capacidade dos cidadãos individualmente assegurarem e maximizarem sua própria liberdade. A primeira é condição necessária para a segunda.

A partir das contribuições da teoria republicana clássica, autores como H. Arendt (1987), C. Taylor (1994), Q. Skinner (1992), entre outros buscarão uma alternativa à abordagem liberal da democracia. Para estes autores, a concepção liberal não permite pensar uma "comunidade constitutiva" na qual os indivíduos constituiriam sua identidade real. Ela parte de uma comunidade instrumental onde os indivíduos com identidade e interesses previamente definidos perseguem sua própria escolha (Mouffe, 1992, p. 226).

A democracia, na visão de H. Arendt, por exemplo, só se sustenta quando um sentido de virtude cívica altruísta impregna a vida política (Alexander, 1993, p. 45).

A formação da vontade democrática baseia-se na forma de uma auto-compreensão ético-política e a deliberação conta com o apoio substantivo de um consenso de fundo culturalmente formado pelos cidadãos. Esta pré-compreensão socialmente integrativa pode se renovar na lembrança ritualizada do ato de fundação republicano.

Esta formação da vontade e da opinião política dos cidadãos é o meio pelo qual a sociedade se constitui como um todo político. A sociedade é, assim, uma sociedade política. Dessa forma, a democracia torna-se equivalente a auto-organização política da sociedade como um todo, o que remete a um entendimento da política dirigido contra o aparato do Estado.

H. Arendt critica o privatismo cívico de uma população despolitizada e a aquisição de legitimidade via partidos estabilizados. Para a autora, a esfera pública política deveria ser revitalizada ao ponto que uma cidadania regenerada pudesse, nas formas de um auto-governo descentralizado, apropriar-se do poder estatal burocraticamente independente. Assim, a sociedade finalmente se desenvolveria numa totalidade política (Habermas, p. 12).

Tendo em vista que nesta concepção o poder constituído é pensado pela praxis de auto-determinação dos cidadãos e não por seus representantes, a soberania popular não pode ser, em princípio, delegada: em seu caráter soberano o povo não pode ter representantes.

A formação da vontade democrática tem a função de constituir a sociedade como uma comunidade política e de manter a memória deste ato de fundação viva em cada eleição. Assim, o governo não é apenas autorizado pelas eleições entre lideranças competitivas para o exercício do mandato, mas ele é também comprometido a implementar programaticamente políticas do interesse público. Ele permanecerá sempre limitado por uma comunidade auto-governante.

Para Q. Skinner não existe uma incompatibilidade necessária entre a concepção republicana clássica de cidadania e a democracia moderna. Ele encontra nas várias formas do pensamento republicano clássico, principalmente de Maquiavel, um modo de compatibilizar a liberdade negativa com a participação política e a virtude cívica. Segundo este autor, apenas como cidadãos de um "Estado livre", de uma comunidade livre, cujos os membros participam ativamente do governo, os indivíduos poderão exercer plenamente os seus direitos e perseguir os fins desejados sem constrangimentos externos. Dessa forma, para assegurarmos nossa própria

liberdade e evitarmos a servidão, devemos todos cultivar a virtude cívica e nos devotar ao bem comum. Mais uma vez a idéia de bem comum, acima do interesse privado, aparece como condição necessária para garantir a liberdade individual (Mouffe, 1994, 228).

Apenas através da participação em uma comunidade, que irá definir conjuntamente uma certa forma de bem, pode-se adquirir um sentido de Direito e uma concepção de Justiça. A sociedade deve ser organizada, portanto, em torno de valores morais compartilhados e da idéia substantiva de bem comum (Skinner, 1992).

C. Mouffe irá problematizar essa concepção ao afirmar que a ausência de um bem comum substantivo nas sociedades modernas democráticas e a separação entre o reino da moralidade e o reino da política significou um ganho incontestável para a liberdade individual. A comunidade política democrática não poderia ser organizada em torno dessa idéia substantiva simples de bem comum. Entretanto, segundo a autora, a consequência disso tem sido o empobrecimento do conteúdo normativo da política. Ou seja, "todo o interesse normativo tem sido crescentemente relegado ao campo da moralidade privada, ao domínio dos valores e a política tem perdido seu componente ético. A concepção instrumental tornou-se dominante, preocupada exclusivamente com a busca de interesses individuais previamente definidos" (Mouffe, 1994, p. 230).

O próximo modelo a ser apresentado tem como objetivo resgatar este conteúdo normativo da política sem deixar de considerar as características da sociedade moderna e as contribuições do liberalismo para o pensamento democrático. O modelo discursivo buscará compatibilizar as principais contribuições de cada um dos modelos já abordados.

1.3 - A concepção discursiva de democracia

O modelo discursivo que será desenvolvido está intimamente relacionado com a obra de J. Habermas, precisamente com a "*Teoria da Ação Comunicativa*" (1988) e com seu último livro "*Entre Fatos e Normas*" (1995).

Na Teoria da Ação Comunicativa Habermas nos oferece um conceito dual de racionalidade. A modernidade, segundo este autor, envolve o surgimento de duas dimensões diferentes da racionalidade: a racionalidade comunicativa associada à coordenação interativa da ação social e a racionalidade sistêmica associada à objetificação com o predomínio dos meios dinheiro e poder⁹.

Podemos afirmar, portanto, que a racionalidade instrumental e sua forma de coordenação da ação - a coordenação estratégica - não é a única forma de racionalidade possível na modernidade. Além desta, o autor destaca a racionalidade comunicativa.

Partiremos do conceito de racionalidade comunicativa¹⁰ e de sua ação correlata, a ação comunicativa¹¹ para desenvolver a concepção discursiva de democracia.

⁹ Para um maior desenvolvimento do conceito de modernidade em Habermas ver Ingram, 1994; Avritzer, 1990.

¹⁰ Racionalidade imanente à prática comunicativa que se evidencia pelo fato de que o acordo alcançado comunicativamente tem de se apoiar, em última instância, em razões. A racionalidade daqueles que participam nesta prática comunicativa se mede por sua capacidade de fundamentar suas manifestações ou emissões em circunstâncias apropriadas (Habermas, 1984, 1:36).

¹¹ Ação cujos participantes não se orientam primariamente ao próprio êxito; antes perseguem seus fins individuais sob a condição de que seus respectivos planos de ação possam se harmonizar entre si, sobre a base de uma definição compartilhada da situação. Os planos de ação dos atores implicados nessa ação não se coordenam através de um cálculo egocêntrico dos resultados, mas mediante atos de entendimento (Habermas, 1984, 1:367).

O componente discursivo, primordial tanto para a racionalidade comunicativa quanto para o tipo de ação que lhe é própria, estará na base deste modelo de democracia que estamos propondo.

A análise habermasiana da sociedade parte do suposto de que, na modernidade ocidental, ocorreu um processo primário de diferenciação das estruturas da racionalidade que dissociou o processo de complexificação das estruturas sistêmicas do processo de racionalização comunicativa das estruturas do mundo da vida. O resultado deste processo constituiu uma dupla forma de diferenciação. De um lado, surgem estruturas sistêmicas econômicas e administrativas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si. O subsistema econômico se organiza em torno da lógica estratégica do intercâmbio que permite a comunicação através do código positivo da recompensa. O subsistema administrativo se organiza em torno da lógica estratégica do poder que permite a comunicação através da lógica negativa da sanção. O campo da interação social, organizado em torno da idéia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa, situa-se ao longo das estruturas sistêmicas e estabelece uma relação distinta com cada uma delas (Avritzer, 1994, pp. 28-29).

Dessa forma, a análise habermasiana apresenta uma visão multifacetária das sociedades modernas, onde a relação entre cada um dos subsistemas e o mundo da vida constitui o ponto focal para a elaboração de um diagnóstico das sociedades contemporâneas. Essa análise sustenta a existência de uma indissociável tensão entre estado e mercado, por um lado, e as estruturas interativas, por outro.

A obra de Habermas se baseia, portanto, em um marco conceitual dualístico capaz de diferenciar processos de

modernização do estado e da economia dos processos de racionalização e democratização da sociedade. Por um lado, Habermas discute o processo de generalização das normas e valores no interior das sociedades modernas, processo intimamente conectado com a emergência de práticas democráticas. Por outro, ele diferencia a democracia do surgimento dos sub-sistemas econômico e administrativo baseados na coordenação da ação através de resultados (Avritzer, 1994, pp. 31).

A percepção do processo de racionalização das sociedades ocidentais, sob o ponto de vista dos atores sociais, e a percepção do local de encontro entre sistema e mundo da vida enquanto arena de disputa implicam, para Habermas, a escolha de um fórum político assim como de atores sociais capazes de resistir a "colonização do mundo da vida pelo sistema"¹². A esfera pública é apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Os movimentos sociais (e os movimentos da sociedade civil) constituiriam os atores que reagem à reificação e burocratização dos domínios de ação estruturados comunicativamente.

Em sua última obra - "Entre Fatos e Normas - uma introdução à teoria discursiva do direito e do estado democrático de direito"¹³ - J. Habermas desenvolve os fundamentos da democracia discursiva, assim como sua crítica aos modelos realista e idealista de democracia.

A concepção discursiva, como já afirmamos, leva em conta tanto as contribuições da democracia realista como as da

¹² A colonização é a penetração no mundo da vida já modernizado pela lógica sistêmica e seu padrão seletivo de institucionalização.

¹³ Utilizaremos a tradução feita pelo Prof. Menelick C. Netto - Prof. de Teoria Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG.

democracia idealista. Seu objetivo é rearranjá-las num novo sentido ultrapassando, assim, os limites característicos de cada uma delas.

Da visão idealista (ou republicana, tal como Habermas a denomina) a teoria discursiva apreende questões relativas ao processo de formação da vontade e da opinião política, porém, sem menosprezar a importância da institucionalização constitucional. Ao contrário, "ela concebe os princípios do Estado Constitucional como uma resposta consistente à questão de como institucionalizar formas comunicativas de formação da vontade e da opinião democrática" (Habermas, 1995, p. 16). O sucesso das políticas deliberativas irá depender da institucionalização dos procedimentos correspondentes e das condições de comunicação. A soberania popular institucionalizada e um sistema político ligado em redes periféricas da esfera pública política correspondem à imagem de uma sociedade descentralizada¹⁴. Assim, o conceito de democracia discursiva rompe simultaneamente com a visão idealista, na medida que não mais opera com a noção de um todo social centrado no Estado, e com a visão realista, pois ele não representa o todo num sistema de normas constitucionais que regula mecanicamente o equilíbrio do poder e dos interesses de acordo com o modelo de mercado (Habermas, 1995, pp. 16-17).

Segundo Habermas, esta teoria opera com processos de comunicação que fluem tanto através dos corpos parlamentares como de redes informais da esfera pública. Tanto dentro, como fora do complexo parlamentar e seus corpos deliberativos, estas formas de comunicação envolvem arenas nas quais a

¹⁴ No modelo teórico-discursivo, o cerne do sistema político é formado pelos complexos institucionais da administração, o aparato jurídico e o conjunto de processos vinculados à formação da opinião e da

formação da vontade e da opinião política mais ou menos racional pode ter lugar mediante questões relevantes para toda sociedade e que necessitam de regulamentação. O fluxo de comunicação entre a formação da opinião pública, as eleições institucionalizadas e as decisões legislativas é pensado para garantir que influências, geradas pela publicidade e pelo poder produzido comunicativamente, sejam transformadas, através da legislação, em poder administrativamente usável.

Como no modelo liberal, os limites entre Estado e sociedade são preservados, todavia, no modelo discursivo, a sociedade civil, como a base social da esfera pública autônoma, é diferenciada do sistema de ação econômica e da administração pública. Nessa perspectiva, um novo equilíbrio é sugerido entre as três fontes nas quais as sociedades modernas encontram suas necessidades de integração e operação: o dinheiro, o poder administrativo e a solidariedade.

A força socialmente integradora da solidariedade deve se desenvolver através de esferas públicas amplamente diversificadas e de procedimentos constitucionalmente institucionalizados de formação da vontade e da opinião democrática. Assim, ela deve ser capaz de assegurar o seu próprio mecanismo de integração social contra os dois outros: dinheiro e poder administrativo.

Do ponto de vista da legitimação, Habermas afirma que os procedimentos e os pressupostos comunicativos de formação da vontade e da opinião democrática funcionam como os canais mais importantes para a racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração limitados pelo direito e pela lei. A racionalização significa mais do que a

vontade política que são representados pelo complexo parlamentar, pelas eleições, pelo sistema partidário etc...(Habermas, 1995, p.27).

legitimação, mas menos que a constituição do poder político. O poder da administração muda sua condição na medida em que permanece vinculado à formação da vontade e da opinião, ou seja, ao uso público da razão e ao poder comunicativo que não mais monitora o exercício do poder político, mas o programa.

Não obstante essa racionalização discursiva, apenas o sistema político pode "agir". Ele é um subsistema especializado em tomar as decisões coletivamente vinculantes, enquanto as estruturas comunicativas da esfera pública compreendem redes móveis de sensores que reagem às pressões que perpassam toda a sociedade e estimulam as opiniões influentes. A opinião pública não pode "reger" por si só o emprego do poder administrativo, mas apenas indicar-lhe determinadas direções (Habermas, 1995, pp. 18-19).

Partindo de uma imagem da sociedade descentralizada cuja esfera pública tem a função de detectar, identificar e tratar os problemas que afetam a sociedade como um todo, o modelo discursivo trabalha com uma idéia de soberania popular que nem se concentra exclusivamente no povo, como prevê o republicanismo, nem a torna difusa "no anonimato do poder constitucional", como pressupõe a teoria liberal. A soberania popular se faz sentir como um poder comunicativamente gerado. Este poder decorre da interação entre a formação da vontade juridicamente institucionalizada e dos públicos culturalmente mobilizados que encontram sua base nas associações de uma sociedade civil distinta do Estado e da economia.

Para Habermas, a idéia de soberania popular, em termos procedimentais, refere-se às condições sociais-limite que, embora possibilitem a auto-organização de uma comunidade jurídica, não se encontram à disposição da vontade dos cidadãos. A autocompreensão normativa das políticas deliberativas requer um modo discursivo de associação da

comunidade jurídica, porém esse modo de integração não se estende à toda sociedade na qual o sistema político encontra-se enraizado. Esse é considerado apenas um sistema de ação dentre outros. Entretanto, como a política deliberativa assume a responsabilidade pela solução dos problemas que ameaçam a integração social, o sistema político deve ser capaz de se comunicar por meio do direito com todas as outras esferas de ação legitimamente ordenadas. O sistema político, portanto, depende dos resultados dos outros sistemas, tanto do sistema econômico, quanto dos contextos de um mundo da vida racionalizado (Habermas, p. 20).

Ao questionar a possibilidade e a forma de auto-organização da comunidade jurídica sob as condições de reprodução de uma sociedade complexa, J. Habermas estabelece um diálogo com N. Bobbio. A solução dessa questão nos permitirá operacionalizar o cerne procedimental da democracia.

Para Habermas, o diagnóstico cético de Bobbio das sociedades complexas levou-o a uma formulação cautelosa das regras democráticas do jogo.

Bobbio acaba por apresentar uma definição mínima da democracia cuja vantagem é apenas seu caráter descritivo pois, "ela apreende o conteúdo normativo dos sistemas políticos tal qual eles já existem nas sociedades ocidentais organizadas como estado-nação". Entretanto, esta definição não toca o cerne de uma compreensão da democracia procedimental.

Tal compreensão parte do pressuposto que os procedimentos democráticos institucionalizam discursos e processos de negociação/barganha com a ajuda de formas de comunicação que fundamentam a suposição que todos os resultados alcançados em conformidade com os procedimentos

são racionais. Nesse sentido, o que deve ser ressaltado não é apenas a regra da maioria enquanto procedimento, mas os meios mediante os quais uma maioria se torna maioria. O essencial é a melhoria dos métodos e das condições de debate, de discussão e de persuasão para chegar a maioria (Habermas, 1995, p. 24).

A variável chave desta concepção procedimental da democracia é, portanto, o nível discursivo do debate público para se alcançar a regra e não a regra em si. "As políticas deliberativas adquirem sua força legitimadora da estrutura discursiva de uma formação da vontade e da opinião que só pode cumprir suas funções socialmente integradoras em função da expectativa de que seus resultados tenham uma "qualidade" razoável (Habermas, 1995, p. 24).

Baseando-se em Joshua Cohen, Habermas introduz o conceito de política deliberativa¹⁵.

A explicação de democracia deliberativa é desenvolvida por Cohen por intermédio de um "procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão" que deveria refletir-se o máximo possível nas instituições políticas e sociais.

Segundo Cohen "a noção de uma democracia deliberativa é enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática, na qual a justificação dos termos e condições da associação procedem através dos argumentos públicos e do raciocínio entre cidadãos iguais. Cidadãos que compartilham um compromisso para resolução dos problemas da escolha coletiva através do raciocínio público e consideram suas instituições fundamentais como legítimas, na medida em que eles

¹⁵ Habermas diverge da amplitude que Cohen designa ao procedimento democrático, ou seja, Habermas pretende compreender o procedimento democrático como a estrutura central em um sistema político constitucional separado e não como um modelo para todas as instituições sociais.

estabelecem a moldura para a deliberação pública livre" (Cohen, 1989, p. 21).

Os postulados que caracterizam o procedimento democrático são: (a) os processos de deliberação ocorrem nas formas argumentativas, como por exemplo, através do intercâmbio regulado de informações e de razões entre partes que introduzem e, criticamente, testam propostas; (b) as deliberações são inclusivas e públicas. Ninguém pode a princípio ser excluído; todos aqueles que são possivelmente afetados pelas decisões têm chances iguais para entrar e delas tomarem parte; (c) as deliberações estão livres de qualquer coerção externa. Os participantes são soberanos na medida em que só se encontram vinculados aos pressupostos da comunicação e às regras procedimentais de argumentação; (d) as deliberações estão livres de qualquer coerção interna capaz de afetar a igualdade dos participantes. Cada um deles tem oportunidade igual de ser ouvido, de introduzir tópicos, de fazer contribuições, de sugerir e criticar propostas. A tomada de posição sim/não é motivada somente pela força não-coercitiva do melhor argumento (Habermas, 1995, p. 26).

Habermas introduz condições adicionais que especificam o procedimento em vista do caráter político do processo deliberativo: (e) as deliberações objetivam, em geral, um acordo racionalmente motivado e podem ser, em princípio, indefinidamente continuadas ou reassumidas em qualquer tempo. As deliberações políticas, entretanto, devem ser concluídas pela decisão da maioria a partir da consideração das pressões para decidir. Sobre a avaliação de sua conexão interna com uma prática deliberativa, a regra da maioria justifica o pressuposto de que a opinião da maioria falível pode ser considerada uma base razoável para uma prática comum até que se obtenha maiores informações, ou, especificamente, até que

a minoria convença a maioria de que suas visões são corretas; (f) as deliberações políticas se estendem a qualquer assunto que possa ser regulado no interesse igual de todos. Isto não implica, entretanto, que tópicos e assuntos subjetivos, tradicionalmente considerados "privados" por natureza, poderiam ser forçosamente retirados da discussão. Em particular, aquelas questões que são publicamente relevantes, pois dizem respeito à distribuição desigual de recursos sobre os quais dependem, de fato, o exercício dos direitos de comunicação e participação; (g) as deliberações políticas se estendem, também, à interpretação de necessidades/desejos e à alteração das atitudes pré-políticas e das preferências. Aqui, a força geradora de consenso dos argumentos não se apóia apenas em um consenso de valor previamente desenvolvido nas tradições e formas de vida compartilhadas (Habermas, pp. 26-27).

O procedimento ideal de deliberação e de tomada de decisão pressupõe uma associação que concorde em regulamentar imparcialmente as condições de vida comum dos cidadãos. O que agrupa os co-associados jurídicos é, em último termo, o laço lingüístico que alicerça cada comunidade de comunicação.

Porém, para Habermas, esta imagem da política deliberativa omite diferenciações internas importantes. Ela não diz nada acerca das relações entre deliberações orientadas para decisão, que são reguladas por procedimentos democráticos, e os processos informais de construção da opinião na esfera pública.

Segundo o autor, serão estes procedimentos que irão regular a composição e a operação das comissões que irão estabelecer uma agenda negociada e elaborar resoluções quando necessárias. Os poderes de decidir e de atribuir responsabilidades políticas, ao organizarem os procedimentos

parlamentares, irão fornecer os pontos de referência a partir dos quais as esferas públicas serão constituídas. Estas, por sua vez, irão determinar como os processos de negociação serão estruturados através de argumentos e especificados com relação às situações-problemas.

Os procedimentos democráticos nestas esferas públicas irão, portanto, estruturar os processos de formação da vontade e da opinião com o objetivo de solucionar cooperativamente as questões práticas, incluindo a negociação de compromissos justos (fair).

Segundo Habermas, as esferas públicas e os corpos parlamentares são predominantemente estruturados como um "contexto de justificação". Eles dependem tanto do sistema administrativo, quanto do "contexto de descoberta" fornecido por uma esfera pública que se apóia em um público geral de cidadãos.

Este público é o mensageiro da "opinião pública". A formação da opinião desvinculada das decisões ocorre em uma rede aberta e inclusiva de esferas públicas subculturais sobrepostas com limites materiais, sociais e temporais fluidos. No interior de uma moldura garantida pelos direitos fundamentais, as estruturas de uma tal esfera pública pluralista desenvolvem-se de forma mais ou menos espontânea. As correntes de comunicação fluem através de esferas públicas que, organizadas no interior de associações, compreendem os componentes informais da esfera pública em geral. Tomado conjuntamente eles formam um complexo "selvagem" que resiste a organização como um todo.

A esfera pública geral é, por um lado, mais vulnerável aos efeitos repressivos e exclusivistas do poder social desigualmente distribuído, da violência estrutural e da comunicação sistematicamente distorcida do que é a esfera

pública organizada dos complexos parlamentares. Por outro lado, ela tem a vantagem de ser um meio de comunicação irrestrito, onde as novas situações-problema podem ser percebidas de forma mais sensível, os discursos voltados para se alcançar a auto-compreensão podem ser vocalizados de forma mais ampla e expressiva, as identidades coletivas e as necessidades de interpretações podem ser articuladas de forma mais livre do que no caso da esfera pública procedimentalmente regulada. Dessa forma, a formação da vontade e da opinião democraticamente constituída irá depender do suprimento de opiniões públicas informais que, idealmente, desenvolvem-se em estruturas de uma esfera pública política desobstruída. A esfera pública deve, entretanto, gozar do apoio de uma base social na qual os direitos iguais de cidadania tenham alcançado efetividade social (Habermas, 1995, pp. 28-29).

Para Habermas, a política deliberativa é, portanto, fruto da inter-relação entre a formação da vontade democraticamente constituída em espaços institucionais e a construção da opinião informal em espaços extra-institucionais.

Definido o conceito de política deliberativa, faz-se necessário questionar **onde** e **como** implementar os procedimentos democráticos nas sociedades complexas. Ao fazê-lo, Habermas passa a discutir com R. Dahl.

Habermas reconhece que os indicadores utilizados por Dahl para compreender o processo democrático das sociedades complexas captam o conteúdo normativo dos procedimentos democráticos. Porém, ao discutir a relação entre tais indicadores e a democratização, Dahl, segundo Habermas, falha em sua análise da democracia na medida que não consegue "articular plausivelmente os argumentos normativos que

justificam os procedimentos democráticos com as análises empíricas de suas implementações". O erro que Dahl comete estaria relacionado ao tipo de análise sociológica que ele desenvolve¹⁶. Para Habermas, "enquanto a estrutura social for apreendida somente por meios de classificações como renda, nível de escolaridade, acesso a bens de consumo etc.; esta sociologia carecerá de uma linguagem para o tipo de descrição que deveria permitir conceber constelações favoráveis e tendências acomodadoras como indicadores de potenciais de racionalização já em funcionamento nas próprias sociedades, potenciais que podem ser assumidos e desenvolvidos pelos sistemas políticos" (Habermas, 1995, pp. 42-43).

Para Habermas, os indicadores utilizados por Dahl indicam a estabilidade de uma determinada ordem, porém, esta estabilidade não é um indicador suficiente da racionalidade da solução de problemas.

O autor sugere o conceito de "racionalidade social" derivado da integração social geral que possibilita avaliar as realizações reprodutivas da sociedade ou dos subsistemas no sentido de obter sucesso nos processos de resolução de problemas. De acordo com esta proposta, as sociedades devem ser analisadas, em geral, como um sistema de resolução de problemas, onde o sucesso ou o fracasso são mensurados por outros critérios de racionalidade, como o moral e o ético.

¹⁶ A democratização para Dahl ocorre em sociedades que se caracterizam por indicadores tais como: renda per capita relativamente alta, crescimento no produto social, modo de produção baseado no mercado, grau de urbanização relativamente alto, média crescente de expectativa de vida, etc. e que apresentam, conseqüentemente, uma dispersão de poder, influência, autoridade e controle para uma variedade de grupos, associações, indivíduos, etc. Além disso, o autor ressalta a importância de uma cultura política liberal que permite que as tensões conflitantes entre formas de vida, identidades e visões de vida concorrentes sejam toleradas e articuladas sem violência. A correlação estatística entre estes indicadores é interpretada por Dahl como "condições sociais favoráveis" para controlar o poder social e o monopólio do estado sobre a força (Habermas, p. 41).

Duas dimensões importantes da democracia são introduzidas e, segundo Habermas, Dahl não foi capaz de enxergá-las: "a regulação moral dos conflitos e a salvaguarda ética das formas particulares de vida". Estas dimensões juntamente com padrões de eficiência e de tomada de decisões racionais, fornecem os critérios para se avaliar o sucesso da integração social geral.

Para Habermas, ao se adotar este conceito, percebe-se, então, que o procedimento democrático e o modo discursivo de associação fundado na comunidade jurídica "eleva, refina e especializa reflexivamente um modo geral de operação dos sistemas sociais". O procedimento democrático faz com que a geração do direito legítimo dependa de um tratamento razoável de problemas que já foram trabalhados de uma maneira inconsciente. Isto ocorre porque seu ponto central consiste numa rede de discursos e negociações que tornaria possível a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas, principalmente dos problemas que se acumulam com o fracasso da integração funcional, moral ou ética da sociedade (Habermas, p. 45).

O conceito de procedimento democrático nos permite pensar, portanto, uma comunidade juridicamente auto-organizada cujo modo discursivo de associação deve ser implementado exclusivamente por meio do direito.

O modelo discursivo oferece, portanto, uma visão da democracia que não está centrada unicamente no sistema político-administrativo encarregado de tomar as decisões vinculantes, nem exclusivamente na sociedade. Para Habermas, a democracia deve ser analisada a partir da relação Estado e sociedade.

Segundo este autor, na ordem democrática, as decisões tomadas no nível do sistema político devem ser fundamentadas

e justificadas no âmbito da sociedade, através de uma esfera pública vitalizada. O sistema político deve estar ligado às redes periféricas da esfera pública política. Estabelece-se, assim, um fluxo de comunicação que parte de redes informais da esfera pública, se institucionaliza por meio dos corpos parlamentares e atinge o sistema político influenciando nas decisões tomadas. "O fluxo de comunicação entre a formação da opinião pública, as eleições institucionalizadas e as decisões legislativas é pensado para garantir que influências, geradas pela publicidade e pelo poder produzido comunicativamente, sejam transformadas, através da legislação, em poder administrativamente utilizável" (Habermas, 1995, p. 35).

As decisões referentes às políticas públicas, para gozarem de legitimidade, devem, portanto, refletir a vontade coletiva organizada através da participação política em fóruns públicos de debate. Deste modo, a esfera pública é o local no qual os problemas que afetam o conjunto da sociedade são absorvidos, discutidos e tematizados. "A esfera pública é um sistema de alarmes com sensores que, embora não especializados, são sensíveis à toda sociedade. (Nesse sentido), ela deve amplificar a pressão dos problemas, não apenas detectá-los e identificá-los, mas também tematizá-los de forma convincente e influente, dotá-los de soluções possíveis e dramatizá-los de um tal modo que eles sejam assumidos e tratados pelos complexos parlamentares" (op. cit., p. 32). Neste local, continua Habermas, a capacidade para resolver os problemas é limitada. Mas esta capacidade deve ser empregada para supervisionar o tratamento posterior desses problemas que têm lugar no interior do sistema político. A esfera pública funciona, portanto, como uma

"caixa de ressonância" dos problemas que devem ser trabalhados pelo sistema político.

Os procedimentos democráticos legais, situados nos complexos parlamentar e jurídico, funcionam como filtros que regulam o acesso dos fluxos comunicativos oriundos da periferia aos centros decisórios. Para que determinado ponto de vista ganhe forma de poder político é necessário que ele percorra este sistema de filtros institucionais até assumir o caráter de persuasão sobre os membros autorizados do sistema político, determinando mudanças no seus comportamentos (Costa, 1994, p. 43).

A proposta de Habermas é, portanto, a utilização de uma estratégia dual, onde se apresentam fóruns institucionais e extra-institucionais que se apóiam nos sujeitos da sociedade civil e em outros atores políticos, como por exemplo, os sindicatos, os partidos etc.

A sociedade civil, base social da esfera pública autônoma, constituída por associações, organizações e movimentos sintonizados com a ressonância dos problemas societários nas esferas da vida privada, absorve e transmite as questões ali tematizadas de forma amplificada para a esfera pública. Estas associações da sociedade civil acabam influenciando a definição de questões que serão problematizadas via esfera pública. Depois de publicizadas, essas questões acabam sendo tratadas pelo sistema político-administrativo.

Os atores da sociedade civil, como os movimentos sociais, transportam situações-problemas emergentes que aparecem no nível das relações cotidianas - por exemplo, carências urbanas - para o plano público. Na medida que estes atores atuam sobre a base das necessidades gerais e que operam como meio para a publicização destas necessidades,

eles se diferenciam dos interesses particularistas que também buscam atingir o sistema político (Costa, 1994, p. 47).

A democratização dependeria, portanto, destes atores generalizantes que tematizam questões relevantes na sociedade civil e, através da esfera pública, atingem o sistema político buscando ampliar sua agenda. Como instância intermediadora, a esfera pública capta os impulsos gerados na vida cotidiana e os transmite para os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política, construindo, assim, decisões legítimas.

Ao longo deste capítulo buscamos mapear três modelos distintos de democracia. Estes modelos, como argumentamos, derivam-se de fundamentos teóricos que informam práticas e instituições políticas diferentes.

A democracia liberal, (re) elaborada pelos autores que compõem o modelo realista, se inspira na racionalidade instrumental e sua ação correlata. As práticas e as instituições políticas são julgadas segundo suas capacidades de gerar e implementar políticas que resolvam problemas que emergem através da busca de objetivos previamente definidos. A forma como este modelo apreende o conjunto de procedimentos que o compõe nos remete a duas questões: a extensão da participação política e o potencial de legitimidade que ele oferece.

Constatamos que o modelo realista, em contraposição aos modelos idealista e discursivo, defende uma participação restrita voltada apenas para a seleção, por meio do voto e da regra da maioria, das lideranças qualificadas. Apenas as elites políticas seriam capazes de alcançar resultados racionais que abrangeriam toda coletividade. Por sua vez, a

legitimidade destas elites políticas é comprovada, ou não, pelo voto dos eleitores em eleições periódicas.

Autores como Bobbio e Dahl buscam ampliar o escopo desta teoria. O primeiro aponta as promessas não cumpridas da democracia moderna e a necessidade de implementá-las mesmo que parcialmente, ao passo que o segundo apresenta critérios para que se realize o ideal democrático, isto é, a possibilidade de participação e integração de todos à política organizada. Porém, tanto para Bobbio, quanto para Dahl, efetivamente, este ideal está comprometido dado a complexidade das sociedades modernas. Mesmo pressupondo a necessidade de um consenso mínimo em torno do conjunto de regras que devem reger tal modelo, os autores são categóricos ao afirmarem que a melhor forma de legitimar o poder político é a democracia representativa e seu instrumento clássico, o voto.

Sendo assim, não podemos deixar de afirmar que o princípio majoritário, tal como tratado pela teoria realista, acaba sendo um "mero instrumento para a consolidação do poder das elites" restringindo, assim, o caráter racional e legitimante da participação política.

O modelo idealista embora enfatize a importância da participação política dos cidadãos na comunidade política, assume, segundo Habermas, um discurso excessivamente idealista, mesmo dentro dos limites de uma análise puramente normativa. O processo democrático, como demonstramos, irá depender das virtudes dos cidadãos devotados ao bem-estar público e de convicções éticas previamente definidas.

A obra de Habermas introduz um novo modelo de democracia que busca sanar tanto as deficiências encontradas no modelo realista quanto no modelo idealista.

De que modo Habermas soluciona os problemas relativos à participação política e à legitimidade do poder?

Buscamos demonstrar que para o autor a modernidade não se constitui somente através da emergência das formas de ação instrumental, ou seja, na busca da auto-preservação, mas implica também "um processo de generalização das normas capaz de fornecer as bases consensuais da ação". Nesse sentido, Habermas aponta para um conceito dual de racionalidade: a racionalidade instrumental e a racionalidade comunicativa. Enquanto a primeira se caracteriza pela maximização do interesse individual e a seleção de meios para efetivá-la, a segunda estabelece um tipo de ação orientada para o entendimento intersubjetivo cuja coordenação ocorre através da discussão e da socialização dos membros da comunidade. Nesse sentido, a política torna-se crescentemente discursiva, orientada para o interesse público e para a extensão da cidadania.

Os procedimentos necessário à regulação da vida política passam a ser definidos por meio da participação dos indivíduos através de redes informais de comunicação - redes de influência da esfera pública sobre o sistema político - e dos corpos parlamentares que institucionalizam as práticas políticas. O nível discursivo do debate público sobre o conjunto de regras é o ponto fundamental. A institucionalização desta prática discursiva proporciona a base de legitimidade do sistema político, na medida que este absorve os problemas tematizados publicamente nestas esferas. A autoridade política deixa, portanto, de ser algo dado, ela emerge do poder dos cidadãos produzido comunicativamente que limita e influencia o poder político.

Dessa forma, podemos afirmar que a democracia discursiva se diferencia tanto do modelo realista quanto do modelo

idealista, ou seja, a racionalidade da democracia não se reduz à competição das elites ou das minorias políticas, ao contrário, ela se encontra na ampliação da participação dos indivíduos na vida pública que influencia a formação dos procedimentos necessários para o funcionamento e a manutenção do sistema político. Assim, o modelo discursivo se distancia, também, do modelo idealista: ele pressupõe, tal qual o modelo realista, a produção e a institucionalização destes procedimentos.

Embora a prática institucional das sociedades modernas esteja pautada pela racionalidade instrumental e os procedimentos que dela derivam, a construção de um outro paradigma, que nos ofereça uma perspectiva prática e um modelo institucional que incorpore a reflexão, o diálogo e o consenso comunicativamente alcançado, permanece uma possibilidade que deve ser perseguida.

Como cotejar o modelo de democracia que estamos propondo e a realidade político-social do Brasil?

No capítulo que se segue, procuraremos analisar o processo de democratização no Brasil ressaltando, de um modo geral, as mudanças institucionais ocorridas tanto no plano federal quanto municipal. Além das mudanças institucionais, analisaremos o padrão associativista da nossa sociedade e suas contribuições para o processo de democratização.

Vale ressaltar que o modelo de democracia do qual estamos partindo enfatiza a participação dos cidadãos nas esferas públicas, permitindo, assim, a renovação da prática social. Ao mesmo tempo, valoriza a institucionalização desta no nível político-administrativo. Habermas propõe um modelo cuja análise está centrada tanto nos fóruns institucionais de

tomada de decisões quanto nos fóruns extra-institucionais. A democracia, portanto, será analisada enquanto forma de organização das relações entre o Estado e a sociedade.

CAPÍTULO II - O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO E O PODER PÚBLICO MUNICIPAL.

Assistiu-se no Brasil dos anos 80 a ampliação do sistema partidário, o fortalecimento dos sindicatos, a organização dos movimentos sociais, a demanda por uma sociedade mais justa e democrática. A Constituição de 1988 traduziu conquistas importantes de vários setores da sociedade, incluindo o fortalecimento dos estados e municípios e a ampliação da participação política dos cidadãos na gestão pública. Entretanto, essa década, marcada pela esperança democrática, se encerrou com um déficit social alto (Draibe, 1990). Os anos 90 se caracterizam por um paradoxo: "uma democracia consolidada nas suas instituições e nas regras formais do jogo político, mas que convive cotidianamente com a violência, a violação dos direitos humanos e a incivilidade das relações sociais" (Telles, 1994, p.7).

A permanência desse paradoxo ao longo da década de 90 reforça os argumentos apresentados sobre os limites do conceito de democracia defendido pela tradição elitista. O problema da governabilidade não se limita ao re-estabelecimento das regras formais da democracia, é necessário ir além, pensar, dentre outras coisas, as práticas do poder público e suas relações com os atores sociais.

O fato de a democracia como forma institucional incorporar o princípio da competitividade política não é suficiente para garantir o caráter democrático das instituições políticas. Este depende, também, da participação ativa da cidadania nestas instituições cumprindo o papel de renovação da prática democrática.

As regras e instituições de caráter democrático devem ser conciliadas com a criação de formas modernas, públicas e pluralistas de mediação entre Estado e sociedade civil, possibilitando, assim, integrar a preocupação com a cidadania no interior do processo de tomada de decisões políticas e administrativas¹⁷.

O diagnóstico da crise de "governabilidade" no Brasil dos anos 90 pode ser explicado, entre outras coisas, pela incapacidade das estruturas políticas do país em modificar a forma de relação entre o Estado e a sociedade, caracterizada pela falta de publicidade e de equidade na distribuição de recursos, a reprodução de práticas particularistas e a ineficiência com os gastos públicos¹⁸.

¹⁷ O conceito de democracia já desenvolvido no capítulo anterior não se restringe à elaboração das regras e procedimentos, mas incorpora, além disso, a capacidade dos atores políticos de agirem na sociedade através de esferas públicas capazes de influenciar as decisões do sistema político-administrativo. Da mesma forma, o conceito de transição política que nos parece mais consistente não se restringe às análises dos autores da primeira geração de estudos da transição: Rustow, O'Donnell & Schmitter e Przeworski. Estes autores não contemplaram em suas análises o conteúdo social, normativo e cultural dos processos de democratização. A democratização, segundo estes autores, se restringe a passagem de um momento no qual existe predeterminação de resultados para um momento no qual a coordenação da ação é livre. O autoritarismo não é um fenômeno relacionado à cultura política ou ao processo de formação do Estado, é apenas um veto imposto sobre a operação das instituições políticas. Estas retomam a capacidade de operar democraticamente a partir da remoção do veto. A democratização ocorreria, portanto, após a retirada destes atores autoritários da cena política. Para a crítica à teoria da transição, ver Moisés, J. A. (1995), especialmente a primeira parte e Avritzer, L. (1995).

¹⁸ A crise de governabilidade seria decorrência, dentre outras coisas, de uma situação híbrida onde o governo governa muito, mas no vazio, sem efetividade. Conseqüentemente, têm-se a violação constante das normas - impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda, etc. - que comprometem a credibilidade da lei e os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção estatal que levam a uma situação constante de imprevisibilidade, de ausência de "regras do jogo" fixas e confiáveis, na qual prevalece a lei do mais forte (Santos, 1993; Azevedo, 1995).

No que diz respeito à complexa relação Estado e sociedade, principalmente à participação de setores da sociedade civil no processo de tomada de decisões de políticas públicas, o que se observa nas últimas décadas é a predominância da "participação restrita e instrumental"¹⁹ que não tem conseguido imprimir uma nova forma de convivência a esta relação.

A concretização desta nova forma requer, dentre outras coisas, a ampliação de fóruns de participação pautados por uma prática política mais clara e transparente que supere as práticas tradicionais de mandonismo, clientelismo e corporativismo que acabam beneficiando grupos com maior poder político e econômico (Azevedo & Avritzer, 1994; Draibe, 1990; Valadares & Coelho, 1995).

Essa é uma possibilidade que existe no horizonte da dinâmica societária contemporânea, que nos coloca problemas e desafios, mas também, aponta na direção de uma vitalização da sociedade civil, construída a partir de práticas de representação e negociação de atores coletivos reconhecidos na legitimidade de seus interesses e dos seus direitos. Esta mesma sociedade vem forjando, segundo Telles, alternativas à reestruturação conservadora da economia e do Estado (Telles, 1994).

O objetivo deste capítulo é analisar o processo de democratização no Brasil nas três últimas décadas a partir das mudanças institucionais ocorridas tanto no nível federal quanto no municipal.

¹⁹ Esta participação caracteriza-se pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico, ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada) e em definições de microprioridades e alocações de certos

Partindo do pressuposto que a democracia não se limita exclusivamente à construção de procedimentos democráticos, mas necessita da participação, da prática cotidiana dos cidadãos para se renovar, analisaremos a contribuição desta prática na construção do processo de democratização, principalmente no nível local.

Não seria possível reconstruir todas as variáveis que compõem este processo de democratização do Brasil. O que pretendemos é delimitar algumas mudanças ocorridas no plano institucional e societário nos níveis federal e municipal. Acreditamos que estas mudanças vêm imprimindo uma nova relação entre o poder público e a sociedade civil no sentido de integrá-la na tomada de decisões e no controle da gestão pública.

2.1 - A democratização e as mudanças na esfera municipal

No nível federal, a Constituição de 1988 e a primeira eleição direta para presidente em 1989 marcaram o fim do processo de transição do regime autoritário para o regime democrático no Brasil. Embora de forma não linear, essas conquistas repercutiram no nível municipal tanto do ponto de vista institucional quanto societário com ampliação da participação popular.

O objetivo desta seção (2.1) é descrever de forma sumária o processo de democratização ocorrido nos âmbitos federal e municipal nas três últimas décadas. Na seção subsequente (2.2) serão analisadas as contribuições da sociedade civil para este processo. Ou seja, analisaremos o

papel dos atores sociais envolvidos na democratização da gestão pública²⁰.

O processo de "distensão" iniciou-se com a posse do General Geisel em março de 1974²¹ e pode ser caracterizado pelos avanços e recuos por parte do governo. Segundo Diniz, "a cada conquista da oposição, a cada demonstração de autonomia e independência correspondia um passo atrás, representado pelo acionamento de novos mecanismos restritivos para conter a ousadia das forças oposicionistas e impedir que seus desafios ultrapassassem os limites do tolerável tais como definidos pelos mentores militares e civis do reformismo conservador" (Diniz, 1985, p. 341).

As estratégias utilizadas para dar seguimento à liberalização foram a convocação do povo à participação política e ao voto²² bem como o relaxamento do controle exercido sobre a mídia. Porém, o resultado eleitoral deste mesmo ano (1974) surpreendeu a todos: o MDB quase que dobrou sua representação na Câmara dos Deputados conquistando 165

²⁰ Diniz ao reavaliar a dinâmica da transição, aponta a importância de uma série de atores sociais que teriam contribuído para a sua efetivação. Dentre eles, a autora destaca os próprios militares, o setor empresarial, os partidos políticos, os sindicatos e os movimentos sociais (Diniz, 1985). Nossa análise se concentrará nas contribuições deste último ator, os movimentos sociais.

²¹ O governo militar a partir de 1974 afastou-se da regra arbitrária e lentamente caminhou em direção a um sistema competitivo multipartidário com a restauração gradual do estado de direito. Este ano, portanto, representou uma inflexão na situação política do país (Skidmore, 1988).

²² Pode-se afirmar que os governos militares nunca chegaram a implantar um conjunto plenamente estruturado de instituições autoritárias, respaldados por uma ideologia frontalmente avessa aos compromissos com o credo liberal-democrático. Entretanto, isto não impediu os surtos de práticas extremamente violentas (Velasco & Martins, 1983; Skidmore, 1988; Diniz, 1985; Lamounier, 1995). A convocação das eleições baseava-se na confiança dos detentores do poder na capacidade da ARENA - partido do governo - de vencer as eleições.

cadeiras num total de 364. O resultado do Senado foi também bastante expressivo: a oposição elegeu 16 das 22 cadeiras. Além disso, o MDB ganhou o controle das assembleias estaduais nos estados mais urbanizados e industrializados como São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (Diniz, 1985, p. 336, Skidmore, 1988, p. 34).

Em reação à força da oposição expressa nas urnas, Geisel decretou o fechamento temporário do Congresso e editou o Pacote de Abril - um conjunto de medidas que modificaria a face do regime político vigente²³. Às medidas repressivas do governo, setores da sociedade civil tais como a OAB, SBPC, empresários e movimento sindical, além do próprio MDB, manifestaram seu repúdio.

Pode-se afirmar que a conjuntura política, marcada pela esperança do retorno ao estado de direito, sofreu uma inflexão: tivemos a cassação do mandato de parlamentares, a edição da Lei Falcão, que restringiu o uso dos meios de comunicação de massa - rádio e televisão - nas eleições municipais, além do sucesso relativo do governo nas eleições para prefeituras e câmaras municipais²⁴ (Velasco & Martins, p. 57; Skidmore, p. 40).

Como consequência, o governo passa a viver um processo de isolamento, perdendo legitimidade nos diversos setores sociais, "dos sindicatos ao empresariado". A conjuntura

²³ Este conjunto de medidas manteve até 1978 as eleições indiretas para governador com a ampliação do Colégio Eleitoral, instituiu a eleição indireta de 1/3 do Senado e as sublegendas, restringiu a propaganda eleitoral, alterou o quorum para a votação de emendas constitucionais pelo Congresso de 2/3 para maioria simples e ampliou o mandato presidencial para 6 anos.

²⁴ Vale a pena ressaltar que nas eleições municipais de 15 de novembro de 1978 a ARENA venceu nas regiões menos desenvolvidas, ao passo que a oposição ganhou o controle das câmaras municipais nas áreas urbanas maiores como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Campinas e Santos (Skidmore, pp. 41-42).

política da época é caracterizada "por um lado, pela hostilidade da opinião pública em relação ao governo Geisel reivindicando a volta do Estado de Direito e a convivência democrática, de outro lado, pela pressão da direita militar" (Velasco & Martins, p. 58).

Com o objetivo de retomar a direção do processo de abertura Geisel reativou a Missão Portella, extinguiu o AI-5 e propôs um conjunto de reformas. O terreno para a sucessão presidencial estava preparado e os arranjos políticos para dar seguimento à abertura estavam, em linhas gerais, decididos.

As medidas propostas por Geisel para suprimir os instrumentos mais discricionários da legislação vigente não foram suficientes para por fim à face autoritária do regime. Embora o ano de 1978 tenha sido marcado pela presença de uma intensa atividade oposicionista, foram preservadas a Lei de Segurança Nacional, diversos atos institucionais e complementares, o Pacote de Abril, a Lei Falcão e foi criado o Estado de emergência. Além disso, o Congresso continuava privado de exercer o controle sobre as verbas públicas, função típica, em países democráticos, do legislativo. Foi neste cenário político que o General Figueiredo assumiu o governo em março de 1979.

Do ponto de vista econômico é bom ressaltar que o país vivia desde o início da década de 70 um processo de crescimento econômico marcado por índices de crescimento do PIB superiores a 10% e conseguiu mantê-los mesmo com o choque do petróleo em 1977. Porém, isto se deu às custas de um rápido aumento do endividamento externo e um superaquecimento da economia. Em 1978, a taxa anual de inflação ultrapassava os 40% e em 1979 este índice chegou a 77% impondo mudanças na política econômica.

A década de 80 se inicia, ao contrário das previsões do então ministro do Planejamento Delfim Neto, com a inflação próxima de 120% e uma balança de pagamentos ainda mais negativa.

O milagre econômico que parcialmente legitimava as políticas dos governos militares chegou ao fim provocando descontentamento em todos os setores²⁵.

Não obstante, avanços democráticos importantes prosseguiram, como por exemplo, a lei de anistia aprovada pelo Congresso em agosto de 1979 e a reorganização do sistema partidário. Cabe ressaltar que este último deve-se à análise do governo de que o sistema bipartidário vigente fortalecia a oposição. Sendo assim, a criação de vários partidos diluiria a oposição²⁶.

Dentro do mesmo espírito de contenção a cada possibilidade de perder o controle da situação, as elites dirigentes determinaram o adiamento das eleições municipais de 1980, já sob um novo quadro partidário.

A maioria dos prefeitos e vereadores pertenciam a ARENA. Seria bom que este quadro permanecesse. Sendo assim, as eleições foram adiadas até 1982 quando haveria eleições diretas para governadores dos estados, para renovação de um terço do Senado e para toda a Câmara dos Deputados e Assembléias de todos os estados. Ou seja, uma mega-eleição

²⁵ Um exemplo deste descontentamento foi a greve, em 1978, dos trabalhadores da indústria automobilística no ABC, liderada pelo então presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo - Luís Inácio LULA da Silva. Foi a primeira mobilização operária significativa desde a repressão das greves de Osasco e Contagem em 1968. Uma nova onda de greves ocorreu em 1979 mobilizando cerca de 3 milhões de trabalhadores da indústria (Skidmore, pp. 51-52).

²⁶ No fim de 1979 o quadro partidário era composto pelo PDS representando a antiga ARENA, pelo PMDB - antigo MDB - pelo PTB, PDT, PT e PP que posteriormente se fundiu com o PMDB em decorrência do "pacote de novembro" de 1981.

onde o governo contava com a vitória de seu partido. Para viabilizá-la, um novo conjunto de reformas na legislação eleitoral foi enviado ao Congresso - o "pacote de novembro"²⁷. A avaliação do governo era de que mesmo com a reorganização partidária o PDS não alcançaria a vitória almejada, principalmente para controlar o Colégio Eleitoral que elegeria o próximo presidente da República.

Os resultados eleitorais acabaram por comprovar o êxito, mesmo que parcial, das mudanças impostas pelo governo nas regras do jogo eleitoral e partidário: a oposição não conseguiu obter maioria nem no Congresso nem no Colégio Eleitoral. Na Câmara dos Deputados os partidos de oposição, em conjunto (PMDB, PDT, PTB e PT), ganharam do PDS (240 a 235), entretanto, no Senado o PDS alcançou 46 cadeiras enquanto a oposição conquistou 23. No Colégio Eleitoral o PDS detinha a maioria de 359 a 321²⁸ (Skidmore, p. 63)

Mesmo com o controle executivo de importantes estados nas mãos da oposição, permitindo-lhe negociar com mais folga, o executivo federal era ainda controlado pelo governo em função da centralização do poder e dos recursos. Dada a política de austeridade que o país vivia, os governos de oposição encontravam-se sem recursos para atender as crescentes demandas da população em função da forte

²⁷ A proposta de reforma na legislação eleitoral proibia as coligações eleitorais e determinava que os eleitores votassem em uma única legenda. Além disso, o governo instituiu uma cédula onde os nomes dos candidatos deveriam ser escritos. Esperava-se com isto facilitar a vitória do PDS já que este era, possivelmente, o único partido com organização local necessária para ensinar os seus eleitores a preencher corretamente as cédulas (Skidmore, p. 61).

²⁸ Com o resultado obtido nesta eleição, o PDS perdeu sua maioria absoluta na Câmara dos Deputados levando-o a ter de negociar com a oposição. Mais uma vez esta ganhou o governo de estados importantes como SP, RJ, MG e Paraná. Além disso, o PT, que se posicionava à esquerda dos demais partidos oposicionistas, teve um impacto significativo sobre o debate político nacional (Diniz, 1985, p. 339).

deterioração que vinha sofrendo os serviços sociais fornecidos pelo governo federal²⁹.

Em que pese as manifestações de massa que ocorreram em todo o país para eleger diretamente o sucessor do general Figueiredo, o que ocorreu foi uma disputa no Colégio Eleitoral entre os candidatos Paulo Maluf - representando parte do PDS - e Tancredo Neves - representando a oposição e setores do PDS. Depois de 11 anos, seguindo o modelo "lento e gradual", o regime militar chegou ao fim, em 1984, com a vitória de Tancredo Neves.

Com a morte de Tancredo Neves antes mesmo de assumir o poder (21/04/85), seu vice, José Sarney, tomou posse e deu origem a um novo ciclo democrático: a Nova República.

O período que se estendeu de 1985 a 1990 é marcado pela eleição direta para o Congresso em novembro de 1986, pelo processo de elaboração da nova Constituição (1987-1988) e sua promulgação em 5 de outubro de 1988, após quase dois anos de trabalho que contou com a participação intensa de vários setores da sociedade civil.

Neste período tivemos eleições livres e competitivas para os prefeitos das capitais (1985), para governadores, legislativos estaduais e federais (1986 e 1990) e para as prefeituras (1988 e 1992).

Os cinco anos do governo Sarney foram marcados, em linhas gerais, por baixas taxas de crescimento econômico, pela política fisiológica do governo com representantes dos estados e municípios e por um profundo sentimento público de

²⁹ Em março de 1983 o governo Figueiredo era forçado a subordinar toda a política econômica às exigências da negociação da dívida externa. Esta política econômica imposta limitava a ação dos governos de oposição (Diniz, p. 341). Para uma análise da situação social do país ver DRAIBE (1990, 1995).

insatisfação³⁰. A erosão da credibilidade do governo a partir de 1987 era patente. Depois do insucesso de dois planos anti-inflacionários (Plano Cruzado e Plano Bresser) sob três Ministros da Fazenda, o índice de popularidade do presidente caiu de quase 90% positivos em 1986 - ano do Plano Cruzado I - para percentuais negativos no final de 1987 (Selcher, 1990, p. 176).

Os anos 80 se encerram com a primeira eleição direta para presidente da República depois de mais de duas décadas.

A década de 90 se iniciou com a posse de Fernando Collor, após uma acirrada disputa ideológica no segundo turno com o candidato do PT - Luís Inácio Lula da Silva.

Dois anos depois de assumir a presidência, após uma série de denúncias de corrupção, o mandato de Collor chegou ao fim. Mais uma vez a sociedade sai às ruas, desta vez para pedir o *impeachment* do presidente.

A esfera municipal, no período 1964-1985, seguindo uma tendência histórica que remonta ao Brasil colonial, operava sob a ótica centralizadora (Brasileiro, 1973, Arretche, 1995). O executivo federal centralizava para si as decisões político-administrativas e financeiras. Dessa forma, a movimentação do fundo público e as competências do executivo e legislativo permaneceram sob fortes restrições financeiras e institucionais impostas pelo regime vigente (Lobo, 1988; Selcher, 1990).

³⁰ Um dos exemplos que podem ser mencionados deste tipo de prática foi a negociação do Presidente com os governadores dos estados: a ajuda federal aos estados foi condicionada à posição assumida pelos respectivos governadores na questão do mandato presidencial na Assémbleia Constituinte e ao apoio ao seu governo. Ver Mainwarring, S. Clientelism, Patrimonialism and Economic Crisis: Brazil since 1979. April, 1991 (**mimeo**).

Os recursos financeiros para o executivo municipal continuaram limitados em função da reforma tributária de 1966 e das Constituições de 1967 e 1969 que outorgaram ao governo federal o poder exclusivo de criar novos impostos e de controlar a transferência de recursos para o poder municipal.

A Constituição de 1967 restringiu a autonomia municipal na medida que aumentou os casos nos quais a União podia intervir nos estados e municípios. Apesar do aumento dos recursos transferidos pela União e estados através do Fundo de Participação³¹, o município perdeu a competência sobre importantes impostos como o da indústria e profissões, mantendo apenas o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS).

A Emenda Constitucional de 1969 seguiu a mesma tendência centralizadora da Constituição anterior. Além de reduzir para 5% a porcentagem do imposto sobre a renda e sobre produtos industrializados, limitou ainda mais a autonomia dos municípios no que se refere à utilização dos recursos recebidos (Oliveira, p. 53).

Segundo Oliveira, "o alargamento das funções do Estado e a necessidade de aumentar seu controle sobre o processo de acumulação e orientar os recursos nesta direção levariam à promoção de uma acentuada centralização do instrumento tributário para a esfera federal, traduzida tanto na transferência de alguns impostos para a sua competência, como no controle sobre as alíquotas dos impostos estaduais e do cerceamento às outras esferas para a decretação de novos impostos. Estas medidas terminaram por concentrar nas mãos da União uma massa crescente de recursos, enquanto os estados e

³¹ O Fundo de Participação dos estados e municípios foi criado para compensar as instâncias subnacionais de perdas sofridas por algumas de suas fontes tributárias (Ghisi, 1991).

municípios perdiam sua participação relativa na arrecadação tributária" (Oliveira, 1981, p.78)³².

No que diz respeito aos arranjos institucionais, os municípios encontravam-se privados do poder de decisão na medida que estavam submetidos a Leis Orgânicas Estaduais³³.

O legislativo municipal, tanto quanto o federal, encontrava-se impedido de legislar sobre questões financeiras, com isto encontrava-se limitado para interferir nas questões referentes à ação governamental. As Câmaras Municipais, no início da década de 80, desempenhavam o papel de órgãos representativos das peculiaridades locais e anseios eminentemente comunitários devido a redução constitucional e legal do seu papel³⁴.

Durante a década de 80, à este quadro financeiro e institucional dos governos municipais somaram-se as consequências do padrão de desenvolvimento econômico e social implantado nos governos militares. Além de se confirmar a herança do padrão perverso da distribuição de renda, a crise cristalizou um processo de espoliação urbana que privava os setores mais desfavorecidos dos serviços de consumo coletivo (Jacobi & Nunes, 1982).

³² Para uma análise detalhada sobre a Reforma Tributária de 1966 ver OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A Reforma Tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1981.

³³ Segundo Gonçalves, os estados concediam aos seus municípios a prerrogativa de elaborar a sua lei organizatória, submetendo-os à sua própria legislação. A exceção era o estado do Rio Grande do Sul que autorizava cada município a possuir Lei Orgânica, embora com limitações ditadas pela Constituição Estadual. GONÇALVES, Marcos Flávio R. "Lei Orgânica Municipal - Sua Revisão". IN: **Revista de Administração Municipal**, RJ., v. 36, n° 199, 1991.

³⁴ Ver DIAS, José Maria. Desestabilização Institucional no Municipalismo Brasileiro. IN: **Revista de Administração Municipal**, RJ, v. 29, n° 163, 1982. Apud Silberschneider, W., 1993.

Embora a conjuntura financeira e institucional limitasse o poder de intervenção dos estados e municípios nas realidades regionais e locais, vale a pena ressaltar o papel ambíguo desempenhado por estes no que diz respeito à formação das decisões públicas para atender as demandas coletivas, principalmente aquelas oriundas dos setores de baixa renda.

Ana Maria Brasileiro destaca como primeira ambiguidade "a síndrome inerente ao regime municipal em vigor, na qual os municípios ficam praticamente autorizados a fazer tudo que a lei expressamente não o proíbe, mas em compensação, a nada estão obrigados em matéria de prestação de serviços" (Brasileiro, 1973, p. 56). Em função do padrão centralizador vigente na época, os municípios, continua a autora, "justificando-se da sua dependência em relação às esferas superiores do Governo, acabam fazendo muito pouco em termos de produção de benefícios públicos".

Uma segunda ambiguidade decorre da manutenção de arranjos políticos conhecidos pela literatura como coronelistas ou clientelistas, ou seja, arranjos que se constituíram historicamente em função de benefícios obtidos pelas oligarquias locais, através de suas articulações político-eleitorais com os governos estaduais e federal. Estes arranjos estiveram sempre presentes na cena política brasileira e em todas as esferas do governo³⁵. A consequência imediata da perpetuação destes arranjos é a permanência do particularismo no que diz respeito às políticas públicas. Indivíduos isolados ou em grupo são favorecidos em detrimento de outros, sem qualquer critério que o justifique a não ser a

³⁵ Existe uma vasta literatura sobre este tema. A obra clássica de Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, é uma referência importante para os estudos sobre poder político local. O autor traça um painel da evolução política brasileira a partir da figura do coronel que dominou a vida política dos municípios do interior do país. Ver Mainwarring, op. cit., 1991.

troca de favores a curto prazo. Assim, o município, na medida que não rompe com esta prática privatizante, acaba por desempenhar um papel ambíguo no atendimento dos interesses públicos (Silderschneider, 1993, p. 68).

A despeito do quadro acima descrito - restrição financeira e institucional, crise econômica e caráter ambíguo dos governos municipais - desenvolveram-se, no decorrer do processo de abertura política, algumas experiências que visavam incorporar a participação das populações-alvo na implantação de políticas públicas.

Segundo Somarriba & Afonso inaugurou-se, neste período, uma nova forma de gestão na esfera pública, voltada para a área social, que tem como principal característica o apelo à participação.

O chamado *planejamento participativo* defendia a combinação do planejamento das ações do executivo com a participação do público interessado como procedimento inovador para a democratização das decisões públicas no nível municipal³⁶.

Outras experiências de participação popular tiveram lugar, também neste período, em municípios como Boa Esperança (PDS - 1976-82), Lages (PMDB - 1976-82), Diadema (PT - 1982-86). Estas experiências foram além dos programas de planejamento participativo e merecem destaque por abrirem espaços para a participação democrática da população na gestão pública e por impor uma nova dinâmica tanto no nível

36 Para uma análise das diversas propostas de planejamento urbano no Brasil ao longo das três últimas décadas ver Azevedo, S., op. cit., 1995.

institucional, quanto societário, em que pese seu caráter descontínuo³⁷.

Com o advento da Nova República e a elaboração da nova Constituição em outubro de 1988 a relação entre as três esferas - União, Estado e Município - sofreu profundas alterações. A necessidade de construir um "novo equilíbrio federativo" através do fortalecimento financeiro e político-administrativo dos estados e municípios havia ocupado um lugar de destaque na agenda política do processo constituinte (Arretche, 1995).

Com a volta das eleições diretas para prefeitos de capitais e municípios de áreas de segurança nacional, o debate se concentrou na necessidade de conferir ao município capacidade financeira e legal para administrar as questões locais. A instrumentalização destas questões se daria principalmente com a reforma tributária, que aumentaria as transferências financeiras para o município e a possibilidade de elaborar autonomamente a Lei Orgânica Municipal.

Os municípios receberam na Constituição de 1988 posição de relevo, exemplificada pela sua inclusão expressa como membro da Federação (art. 1º), dotado de autonomia (art. 18) que se desdobra em política, administrativa, financeira e legislativa (arts. 29, I; 30, I, II e V). Essa autonomia passou a ser representada especialmente pela capacidade adquirida de elaborar a Lei Orgânica que regerá suas atividades (Gonçalves, op. cit., p. 22).

³⁷ JACOBI, P. e NUNES, E. Movimentos Populares Urbanos, Poder Local e Conquista da Democracia. IN: MOISÉS, J. A. et. al. **Cidade, Povo e Poder**. RJ: Paz e Terra, 1982.
Para análise da prefeitura de Diadema ver SILBERSCHNEIDER, op. cit., pp.69-71.

No que concerne à reforma tributária, os municípios também saíram fortalecidos: "no caso da transferência federal do Fundo de Participação dos Municípios³⁸, estes tiveram ampliada a sua participação dos 17% sobre o IR e o IPI, que vigorava até setembro de 1988, para 20% entre outubro e dezembro de 1988 e adicionais anuais de 0,5% até atingir os 22,5% em 1993. Isto representou um ganho real da ordem de 5,5 pontos percentuais entre 1988 e 1993" (Bremaeker, 1995, p. 72).

Além do FPM, o governo criou o Fundo de Compensação, para incentivar os estados exportadores, que corresponderá a 10% das receitas federais oriundas do IPI. Os estados devem repassar 25% deste montante para os municípios.

Quanto à transferência estadual, houve um ganho igualmente importante. "Até 1988 os municípios recebiam 20% do ICM. Com as modificações introduzidas pela Constituição de 1988, os municípios passaram a receber 25% do antigo ICM³⁹. Os tributos sobre competência municipal apresentaram pouca alteração. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e as taxas (...) pertencem aos municípios desde os idos da Constituição de 1934. (...) As únicas novidades seriam o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis

³⁸ O FPM, tanto quanto o FPE e o Fundo de Participação do Distrito Federal, é composto de parte significativa da arrecadação pela União do Imposto sobre Renda e Proventos sobre qualquer Natureza - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI. GHISI, Adhemar Paladini. A Instituição Municipal. IN: **Revista de Administração Municipal**, RJ., v. 38, n° 200, jul/set de 1991, p. 8-16.

³⁹ O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM) teve a sua base de incidência ampliada depois de 1988, passando a se chamar Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). BREMAEKER, François E. J. de. A Evolução das Finanças dos Municípios Brasileiros. IN: **Revista de Administração Municipal**, v. 42, n° 217, out/dez de 1995, p. 73-81.

Líquidos e Gasosos exceto Óleo Diesel (IVVC), em processo de extinção pela Emenda Constitucional nº 3 (...) e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos*-ITBI (idem, p. 74).

Segundo este autor, contando apenas com as receitas tributárias municipais (ISS, IPTU, ITBI, IVVC, taxas e contribuições de melhorias)⁴⁰, a transferência federal do FPM e a transferência estadual do ICMS, "no período 1988-1992 os municípios apresentaram, em conjunto, um incremento real de receita da ordem de 122,9% (...). Do ponto de vista legal, este fortalecimento se deu muito mais pela ampliação das transferências federais e estaduais de que pelo lado das receitas tributárias municipais" (idem, p. 74-76)⁴¹.

Institucionalmente, além da aprovação da Lei Orgânica Municipal, a Câmara dos Vereadores juntamente com o executivo municipal, passou a debater o Plano Diretor que se tornou obrigatório para as cidades de mais de 20 mil habitantes. Este constituiu-se no instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e mais um procedimento para a ampliação da participação pública na formação das decisões de caráter vinculatório. Porém, como nos mostra Celina M. De Souza, a obrigatoriedade de sua elaboração não foi suficiente para torná-lo efetivo. Segundo a autora, é patente o hiato entre a sua importância formal

⁴⁰ Para uma análise detalhada sobre a composição das receitas tributárias dos municípios, ver: BREMAEKER, F. E. J. Perfil da Receita Tributária dos Municípios Brasileiros. IN: **Revista de Administração Municipal**, RJ., v. 42, nº 214, jan/mar de 1995, p. 6-21.

⁴¹ É importante ressaltar que a redistribuição de recursos ocorrida com a reforma tributária não contemplou igualmente todos os municípios em decorrência das inúmeras diferenças entre eles: o tamanho da população, o nível de urbanização, a base econômica local, o tamanho do território municipal, a estrutura político-administrativa, a participação das receitas próprias e transferidas na composição das receitas municipais, o perfil dos prefeitos, e o grau de envolvimento da comunidade nos assuntos locais (Bremaeker, 1995; Afonso, 1995).

constitucionalmente e sua utilização efetiva como instrumento de política urbana⁴².

Em que pese as conquistas adquiridas tanto financeiramente quanto institucionalmente no plano local depois de promulgada a Constituição Federal, permanecem distorções importantes que devem ser ressaltadas, como por exemplo a ausência de uma descentralização efetiva do poder e da distribuição de competências entre as três esferas.

As funções de cada uma destas esferas não foram devidamente definidas no processo constituinte. Dessa forma, a presença de um grande número de funções concorrentes envolvendo os três níveis de poder tem agravado os desequilíbrios fiscais e impedido a distribuição eficaz das responsabilidades. Definir uma clara distribuição de competência entre a União, os estados e os municípios é, segundo Camargo, uma das principais tarefas da Revisão Constitucional, isto porque "a proliferação de competências concorrentes induz a um alargamento da margem de irracionalidades possíveis, como por exemplo, a duplicação ou superposição de responsabilidades administrativas entre as diferentes esferas, levando a decisões e penalidades contraditórias entre uma e outra" (Camargo, 1994, p. 88)

Conforme aponta Tânia Fischer, a aprovação dos novos procedimentos implicou a desarticulação de muitas ações dirigidas para atender interesses locais implementadas, sobretudo, a partir da esfera federal.

Na área social, na maioria dos casos - saúde, assistência social, habitação e educação - a forma de financiamento e gerenciamento padece de indefinição quanto ao

grau de envolvimento das diferentes instâncias e quanto às formas de repasse dos recursos geridos pela União. Da mesma forma, estados e municípios não são capazes de definir com clareza seus papéis quando a lei estabeleceu competências concorrentes e resistem a assumir funções que o novo modelo lhes atribui (Almeida, 1995, p.93-94)⁴³.

Além disso, no plano burocrático-administrativo, "o regime político municipal encontrou a mesma estrutura administrativa das velhas prefeituras caracterizada por uma burocracia municipal, em geral, paralisada. Mesmo buscando alternativas a este quadro, muitas das prefeituras foram objeto de reformas administrativas tão apressadas quanto equivocadas (...) postas em execução com recuos e avanços nem sempre estratégicos (Fischer, 1991, p. 91).

2.2 - A participação popular nos âmbitos federal e local

Compreender o processo de democratização a partir da interação entre mudanças no plano institucional e societário implica no reconhecimento do papel desempenhado, durante este processo, pelos movimentos sociais e pelas associações civis na construção de espaços públicos de participação política e

⁴² SOUZA, Celina Maria De. "Plano Diretor e Instrumento de Planejamento Municipal: limites e possibilidades". IN: **Revista de Administração Municipal**, RJ., v. 38, n° 198, 1989.

⁴³ Maria Herminia Tavares de Almeida analisa as características mais gerais do processo de redesenho das competências e atribuições entre esferas de governo na área social - saúde, educação, assistência social e habitação. Segundo a autora, embora houvesse uma inclinação generalizada pela descentralização, não existiu uma verdadeira política de descentralização que orientasse a reforma das diferentes políticas sociais. Ao contrário, lógicas particulares presidiram a redistribuição de competências e atribuições nas diferentes áreas. A única exceção é a área de saúde (ALMEIDA, 1995).

Marta Arretche problematiza o consenso que se formou na década de 80 sobre o papel positivo da descentralização enquanto forma de

de mediação da relação Estado e sociedade. Este é o objetivo desta seção: analisar a participação destes atores e sua contribuição à democratização das esferas públicas federal e municipal. A partir das mudanças ocorridas no perfil da sociedade nas três últimas décadas, analisaremos o padrão associativo dos novos atores que emergiram com o processo de modernização em curso⁴⁴.

As mudanças estruturais ocorridas no Brasil durante o regime autoritário impuseram profundas transformações no perfil da nossa sociedade⁴⁵. É lícito afirmar que, se por um lado, a modernização autoritária implicou no surgimento de uma sociedade urbano-industrial complexa e diferenciada, por outro lado, agravou os níveis de desigualdade e pobreza sempre presentes na sua história (Diniz & Boschi, 1989). É neste contexto que importantes movimentos sociais emergiram no fim da década de 70⁴⁶. Contrariando as intenções dos detentores do poder autoritário, estes movimentos surgiram e

democratização das relações políticas e de eficiência da gestão pública (ARRETCHE, 1995).

⁴⁴ A análise das mudanças ocorridas no perfil da sociedade brasileira e do seu padrão associativo se baseará em DINIZ, E. & BOSCHI, R. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993

⁴⁵ Estas mudanças foram analisadas por FARIA, W. "Desenvolvimento, Urbanização e Mudanças na Estrutura do Emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos". IN: SORJ, B. & TAVARES DE ALMEIDA, M. H. (orgs.). **Sociedade e Política no Brasil pós-64**. SP: Brasiliense, 1983.

⁴⁶ Estamos nos referindo tanto aos movimentos que se orientam para fins de natureza valorativa e normativa (COHEN, 1985), quanto aos movimentos reivindicativos que objetivam melhorias urbanas - associações de bairro e de favela, movimentos pela melhoria nas condições de saúde e transporte de uma região (BOSCHI, 1987).

desafiaram a forma autoritária de modernização do país (Avritzer, 1995)⁴⁷.

Observou-se durante o processo de abertura o surgimento de uma rede de associações civis onde se destacam as associações urbanas, as associações de profissionais da classe média, o novo sindicalismo, as associações populares ligadas à igreja católica, grupos ecológicos, organizações feministas, etc⁴⁸.

Como veremos a seguir, alguns desses movimentos associavam suas atuações à idéia de autonomia organizativa, ou seja, centravam suas estratégias, para além das reivindicações pontuais, exigindo do Estado o respeito pela autonomia de determinadas arenas societárias (Avritzer, 1994).

A emergência do Novo Sindicalismo na década de 70 inaugurou uma nova forma de relação dos atores da sociedade civil com os atores do Estado e do mercado. Ele surgiu no ABCD paulista - área industrial que abrange o operariado da grande indústria e dos setores de ponta da economia localizado no estado de São Paulo. A novidade deste novo ator está ligada às novas práticas políticas impostas por ele: o novo sindicalismo assumiu uma postura crítica em relação ao passado populista e aos controles corporativos prevaletentes

⁴⁷ A modernização ocorrida no Brasil introduziu elementos que interferiram radicalmente na vida cotidiana dos indivíduos sem, contudo, oferecer-lhes qualquer mecanismo de controle sobre o novo processo social no qual eles estavam sendo inseridos. É nisto que consiste seu caráter autoritário, ou seja, o processo de modernização aqui desenvolvido não possibilitou a emergência de novas formas de cidadania que contribuíssem para o controle dos indivíduos sobre este mesmo processo (AVRITZER, 1995).

⁴⁸ O surgimento destes atores se deu na medida que o processo de modernização em curso aumentou o contingente de trabalhadores urbanos, da classe média e de profissionais ligados a atividades técnicas, científicas e culturais (DINIZ & BOSCHI, 1989; AVRITZER, 1994). Maria da Glória Gohn apresenta um mapeamento dos principais movimentos e lutas que surgiram durante o processo de democratização (GOHN, 1995).

e demandaram formas mais autônomas e independentes de atuação. As greves deixaram de se restringir às questões salariais, ampliando sua pauta às reivindicações de caráter trabalhista e sociais, assumindo conteúdos claramente políticos como as críticas ao regime vigente e as demandas pela ampliação de direitos políticos. Novas lideranças, caracterizadas por seu perfil combativo e independente, entraram em cena e romperam com a atuação de antigas lideranças identificadas com o sindicalismo "pelego". Defendiam a participação de base, a presença sindical no local de trabalho e o fortalecimento da democracia interna. Além disso, esta nova estrutura sindical rompeu com o caráter centralizador da representação trabalhista previamente existente, passando a coexistir, a partir de 1985, várias centrais sindicais.

Ao lado do novo sindicalismo, emergiram os novos movimentos sociais. Diniz & Boschi os definem como uma diversificação de manifestações associativistas abarcando tanto os chamados movimentos populares quanto os segmentos da nova classe média. Eles vão desde a proliferação de manifestações de massa esporádicas e não estruturadas até os formatos mais organizados centrados nos locais de moradia, para interesses ligados a serviços urbanos e bens de consumo coletivo, passando por coletividades aglutinadas ao redor de atributos como sexo e raça, além dos movimentos de cunho religioso e movimentos de defesa do meio ambiente.

Em relação à pauta de demandas, observa-se uma variação que inclui desde as reivindicações de caráter tópico - como a melhoria de condições locais de vida - até demandas de natureza mais abrangente - defesa dos direitos humanos, anistia e extensão dos direitos de cidadania.

Tais manifestações coletivas expressaram a formação de novas identidades coletivas, relacionadas, por um lado, a tentativas de se recriar um espaço democrático no nível das relações interpessoais e, por outro lado, à abertura de canais de intermediação de interesses e arenas de participação política. Nesse sentido, podemos afirmar que estes movimentos são manifestações cujas ações permitem a compatibilização da dimensão material e da dimensão normativa.

Mesmo lidando diretamente com as reivindicações de serviços urbanos, eles procuram assegurar ou transformar valores básicos que regulam a ordem institucional de uma dada sociedade (Avritzer, 1994; Cardoso, 1995; Melucci, 1989; Somarriba, 1992). Desta forma, parafraseando Azevedo & Avritzer, podemos afirmar que a instrumentalidade e a normatividade são dimensões indissociáveis desses movimentos (Azevedo & Avritzer, 1994). Sua gênese representou, em primeiro lugar, o enfrentamento com o governo autoritário que objetivava a criação de novos atores sem levar em consideração as novas identidades que emergiram deste processo; em segundo lugar, eles expressaram uma resposta à crise de governabilidade e à descrença na eficácia dos mecanismos de representação para a efetivação de políticas e processamento de demandas, quebrando, assim, o oligopólio da participação pela via do sistema partidário.

Dentre eles, destaca-se o Movimento das Associações de Moradores que abrange tanto os setores da periferia urbana e favelas, quanto os bairros de classe média e alta, em várias cidades do país⁴⁹. Nas grandes capitais como Rio de Janeiro,

⁴⁹ Viola & Mainwaring apontam diferenças significativas entre as associações de moradores das classes populares e aquelas dos bairros de classe média. As primeiras, frequentemente, surgiram das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) existentes no bairro e demandavam serviços

São Paulo e Belo Horizonte, o fenômeno das associações de bairro foi substantivamente disseminado: entre 1979 e 1981 verifica-se um aumento percentual anual de 83% no surgimento de novas associações, sendo que nos bairros de periferia e favelas este percentual é maior do que nos bairros de classe média (Diniz & Boschi, 1989, p. 43).

Em São Paulo, 68,2% das associações foram criadas entre 1970 e 1980 (Santos, 1993, p. 83). No Rio de Janeiro, o número de associações criadas entre os anos de 1971 e 1987 foi de 3.731, o que corresponde a um aumento de 65% (idem, p. 85). Em Belo Horizonte, segundo Somarriba, 65% das associações existentes em 1980 haviam sido criadas nos seis anos anteriores. Além disso, durante a década de 80 teve-se um crescimento numérico bastante significativo destas organizações: de 202 em 1980 para 548 associações, o que representa uma média de crescimento de 34,6 associações criadas por ano nesta última década (Somarriba, 1993, p. 5).

Não obstante a importância dos novos movimentos sociais no processo de democratização, os autores ressaltam alguns pontos contenciosos para sua análise: sua relação com o Estado - a análise das associações de classe média, por exemplo, revela que, se por um lado, o movimento representa uma tentativa de atuar de forma autônoma frente ao Estado, por outro, suas demandas enfatizam uma ativa regulação deste sobre os interesses potencialmente conflitantes. Assim, embora o sucesso imediato fortaleça o movimento, constata-se que sua atuação é limitada pela natureza restrita das demandas e pelo fato de que elas implicam um controle crescente pelo Estado.

urbanos básicos. As associações de moradores da classe média voltavam-se para a superação das barreiras tradicionais de comunicação e encorajavam novos padrões de interação social (VIOLA, E. & MAINWARING, S., 1987, p. 139)

Outro ponto destacado pelos autores e pela literatura em geral é a relação dos movimentos com o partidos políticos. A relação destes dois atores é caracterizada por uma tensão no que diz respeito a sua formas de organização, e de atuação. Além disso, ressalta-se seu caráter cíclico que altera fases de grande visibilidade e fases de relativo refluxo.

E por último, destaca-se a diferença de seu impacto durante o processo de transição e de consolidação democrática. No primeiro, os movimentos sociais teriam contribuído para a erosão do regime autoritário ao difundir novos valores relacionados a expansão da participação política e dos direitos de cidadania. Na segunda fase, entretanto, à medida que a redefinição da cidadania e dos direitos políticos transfere-se para o plano constitucional os movimentos perdem sua centralidade.

Entretanto, como aponta Cardoso, "se pudermos pensar a democracia como um processo de aperfeiçoamento contínuo, a contribuição destes atores ganha relevância. (Eles) são parte de um processo que provoca mudanças no gerenciamento de certos setores dos serviços públicos e na atividade parlamentar" (Cardoso, 1995, p. 199). Nesse sentido, a mobilização da sociedade civil possibilitou a redefinição, mesmo que parcial, dos meios tradicionais de fazer política, colaborando, em última análise, para o fortalecimento da democracia.

A emergência das associações profissionais de classe média veio reforçar o surto associativista da década de 70. Estas associações estiveram relacionadas à expansão dos setores médios urbanos cuja faceta pluralista, historicamente ausente do cenário brasileiro, teve repercussões diretas no processo de democratização.

Em decorrência da modernização econômica observou-se mudanças substanciais na divisão social do trabalho com a expansão de algumas novas ocupações representativas da modernidade e o retraimento de atividades tradicionais. Dentro deste processo, a evolução do componente administrativo e técnico-científico foi bastante significativo, principalmente no que diz respeito à presença de uma nova classe média. Observou-se também um aumento expressivo nos estratos de trabalhadores não manuais urbanos, direta e indiretamente ligados à grande empresa e ao setor governamental. Tais dados refletem a rápida burocratização da sociedade como um traço fundamental do padrão de desenvolvimento nos anos 70. O número de administradores e profissionais liberais cresceu (924.302 em 1970 para 2.549.917 em 1980) e uma nova classe média surgiu como resultado da confluência de um processo expansionista na época do milagre econômico e de uma relativa proletarização dos setores mais altos durante o ciclo recessivo do final da década de 70 (op. cit., p. 40).

Esta nova composição social tem, segundo os autores, uma contrapartida no que se refere ao padrão de organização de diferentes segmentos sociais. Trata-se de um novo tipo de ordenamento que, em função das novas formas de atuação, questiona as características da sociedade regulada que historicamente se configurou no Brasil.

Considerando-se a nova classe média, um primeiro aspecto que chama atenção é o crescimento contínuo do número de profissionais liberais sindicalizados entre 60 e 78, passando de 40.491 para 147.307. Um segundo aspecto refere-se ao crescimento das associações profissionais e técnicas. No Rio de Janeiro, 60% das associações eminentemente de classe média (618) foram criadas pós-64. O surto associativo ocorreu

especialmente a partir da década de 80, coincidindo com a reativação da sociedade civil em outras frentes (Diniz & Boschi, p. 40).

A capacidade organizacional e a atuação dos segmentos da classe média (advogados, médicos, engenheiros, professores, funcionários públicos...) desempenhou, segundo os autores, um papel importante no processo de transição, tanto no sentido de desafiar o regime com manifestações públicas e paralisações, quanto no sentido de difundir valores democráticos e práticas participativas que iriam moldar um núcleo alternativo anti-regime.

Embora tenham tido um impacto positivo no processo de democratização, os autores ressaltam o caráter vulnerável destas práticas, no que diz respeito à criação de canais institucionais mais ou menos autônomos frente ao Estado.

Em que pese as críticas feitas ao potencial democratizante dos movimentos sociais, podemos afirmar que os movimentos da sociedade civil contribuíram para a ampliação do espaço político e para a renovação da cultura política. Estes novos atores trouxeram e difundiram na arena política uma ação renovada de justiça social e de direitos. Como consequência da sua emergência e atuação, podemos apontar o fortalecimento da cidadania e o estabelecimento da publicidade enquanto um mecanismo de controle do sistema político.

Como decorrência do adensamento do associativismo urbano, da erosão do grau de legitimidade dos governos militares e do crescente déficit social, recupera-se, no discurso oficial, o interesse pelas pequenas ações capazes de enfrentar os problemas locais com a participação da população. Surgem, assim, diversos programas federais, seguidos por iniciativas análogas no âmbito estadual e

municipal, buscando envolver as comunidades locais no enfrentamento dos problemas sociais cruciais das camadas urbanas de baixa renda - saneamento, urbanização, saúde, habitação etc (Azevedo & Prates, 1990).

Ultrapassa o escopo deste trabalho a análise dos programas postos em execução. Porém, vale mencionar a experiência do *planejamento participativo* proposta no fim da década de 70 cujo objetivo era executar programas alternativos que pressupunham a interação das associações comunitárias com os programas públicos.

No caso de Minas Gerais, o exemplo mais significativo desta política foi o PRODECOM - Programa de Desenvolvimento de Comunidades - e o PRODASEC - Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes do Meio Urbano. Estes programas foram concebidos em 1979 com o objetivo de atender os moradores das áreas periféricas das regiões metropolitanas. O intuito destas ações era mobilizar o esforço e a capacidade associativa da população para solucionar os problemas através de uma prática comunitária (Afonso & Azevedo, 1987).

Várias análises apontaram o seu caráter restrito⁵⁰. Segundo Somarriba, " estas análises evidenciaram como marcas do chamado planejamento participativo, entre nós, o fato de ele se dar no âmbito restrito de umas poucas agências públicas, de se limitar às atividades práticas de implementação, não envolvendo a definição global de prioridades; de propiciar a participação apenas das pessoas ou grupos diretamente afetados pelos programas, gerando, em

⁵⁰ Ver: Somarriba, M. & Afonso, M. "Movimentos Urbanos e Estado: novas tendências. 1987; Prates, A. A. & Andrade, L. A. "Notas sobre o Modelo de Planejamento Participativo: a caso de Minas Gerais", 1985; Azevedo, S. & Prates, A. A. "Planejamento, Pobreza Urbana e Representação Política", 1990.

alguns casos, competição na atuação das entidades de base por recursos escandalosamente escassos (e) de não chegar a constituir um óbice mais sério à continuidade do jogo clientelista" (Somarriba, 1992, p. 5-6).

Além destas iniciativas, registra-se também a organização dos Conselhos Populares, criados para mediar a relação de certas áreas do poder público com os movimentos

populares. Tais iniciativas se caracterizam por seu caráter mais consultivo que deliberativo e, na maioria das vezes, foram restritivos incorporando apenas setores organizados que apoiavam a facção política que estava no poder (Gohn, 1995, p. 212).

A despeito das tentativas limitadas de institucionalização da participação popular, tem-se, neste mesmo período, iniciativas positivas no campo da sociedade civil, como por exemplo, a formação das Comissões de Justiça e Paz e das Comissões de Direitos Humanos, juntamente com outras organizações como a OAB, ABI e IAB. Estes organismos tiveram um papel importante tanto durante o regime autoritário com suas campanhas de anistia e de defesa dos presos políticos e exilados, quanto no processo de elaboração da nova Constituição garantindo a incorporação das emendas populares.

Segundo Doimo, desde o início de 1985, organizações voltadas para o processo constituinte, formadas em torno dos sindicatos, organizações religiosas, movimentos de moradores e associações profissionais, passaram a reunir-se visando assegurar mecanismos diretos de participação na elaboração da Carta Constitucional. Organizados em vários estados e municípios, os movimentos pró participação popular na Constituinte conseguiram assegurar na Constituição alguns princípios fundamentais da democracia direta e semidireta como o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo.

No bojo das transformações ocorridas na sociedade brasileira, teve-se, em 1988, a vitória do Partido dos Trabalhadores em 32 prefeituras, inclusive São Paulo, a maior metrópole brasileira. Os candidatos do PT, nesta eleição, se beneficiaram de um voto de protesto maciço resultante de um clima de insatisfação com a situação do país (Jacobi, 1995).

A importância da vitória petista está relacionada ao seu histórico discurso de democratização da gestão pública através da valorização da participação política, de moralização no trato da coisa pública, do deslocamento das prioridades do governo a favor dos setores menos favorecidos e da ruptura com os modelos patrimonialistas e clientelistas tão presentes nas administrações públicas.

Os anos 90 emergem com uma campanha massiva pelo *impeachment* do primeiro presidente da República eleito democraticamente. Ela contou com a presença de vários setores da sociedade que reivindicam a ética na política depois das denúncias de apropriação de dinheiro público para fins particulares.

A partir de meados dos anos 80 e início dos anos 90 observa-se no Brasil uma série de iniciativas dos diversos setores da sociedade civil (campanha das diretas, movimento pró-constituente, campanha pela ética na política, campanha da ação da cidadania contra a fome, a miséria , pela vida...) que propiciam um novo fluxo de comunicação entre os atores da sociedade civil e as instituições políticas (Avritzer, 1996). Um fluxo cuja direção é contrária ao que historicamente ocorre no país. Ele parte dos movimentos da sociedade civil e impõe limites à sociedade política. A partir daí, as diversas demandas oriundas destes setores podem ser institucionalizadas na arena política, permitindo, assim, uma relação Estado e sociedade mais legítima e, por que não, mais eficaz.

É neste novo contexto que surgem novas alternativas de participação popular. Alternativas que irão buscar a autonomia da sociedade frente o Estado e a extensão da cidadania. É neste panorama que vão aparecer inovações institucionais locais que propõem a democratização da relação

entre o poder público e a sociedade civil. É no interior das conquistas dos movimentos da sociedade civil que emergem as propostas do **Orçamento Participativo** vinculadas às administrações encabeçadas pelo Partido dos Trabalhadores. Seus princípios, dilemas e perspectivas serão objeto do próximo capítulo.

**CAPÍTULO III - A EXPERIÊNCIA DO OP EM BELO HORIZONTE:
DEMOCRATIZANDO A RELAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO LOCAL E A
SOCIEDADE CIVIL?**

O fim do regime militar brasileiro, no início dos anos 80, traz de volta ao cenário político a redescoberta das políticas participativas. Como apontamos no capítulo anterior, já em 1982, alguns governos estaduais e municipais, seguindo o exemplo das experiências ocorridas nas cidades de Lages (SC), Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES), procuraram nas suas gestões criar possibilidades de participação das organizações da população nos processos decisórios.

A partir das eleições municipais de 1988, um número significativo de prefeituras (São Paulo, Porto Alegre, Vitória, Ipatinga, dentre outras) tem contribuído de forma efetiva para a implantação da participação popular na gestão pública através de vários programas, entre os quais, o Orçamento Participativo se destaca, embora tenha alcançado êxito variável em cada uma destas administrações.

Em Belo Horizonte, com a eleição da Frente BH Popular⁵¹ em 1992, várias estratégias participativas foram implantadas, como por exemplo, os Conselhos Municipais de Habitação, Saúde, Desenvolvimento Social, da Criança e do Adolescente. Dentre esses, o Orçamento Participativo "tem sido a expressão mais visível (desse) amplo conjunto de medidas (...) para consolidar instâncias de participação da cidadania na esfera pública" (Somarriba & Dulci, 1995, p.4).

⁵¹ A Frente BH Popular foi composta pelos seguintes partidos: Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Socialista Brasileiro - PSB, Partido Comunista do Brasil - PC do B, Partido Comunista Brasileiro - PCB e o Partido Verde - PV.

O objetivo do presente capítulo é descrever a política do Orçamento Participativo que teve início já no primeiro ano de governo da Frente BH Popular (seção 3.1). A partir desta descrição buscaremos analisar o processo em curso (seção 3.2). Vale ressaltar que a análise se limitará às ações da administração no que diz respeito ao avanço do processo e ao impacto desta política em termos de inversão de prioridades e do fortalecimento da cidadania, principais objetivos deste programa.

3.1 - Inovação institucional no município: O Orçamento Participativo em Belo Horizonte

A participação popular em Belo Horizonte emergiu nos anos 80 através das medidas de descentralização. No início da década foram criadas por lei nove Administrações Regionais (AR). Entretanto estas só começaram a ser efetivamente implantadas, e com pouca autonomia, em 1989, pela administração do PSDB eleita em 1988 (Somarriba, 1993).

Nesta mesma época, foram adotadas duas outras iniciativas relevantes: a proposta de criação de Conselhos Comunitários por Administrações Regionais e o PROPAR - Programa Participativo de Obras Prioritárias que se constituiu na realização de assembléias regionais, com a presença do Prefeito, nas quais eram definidas as obras que os participantes julgavam prioritárias em suas áreas.

Segundo Somarriba & Dulci, a efetividade dos conselhos foi pequena, na medida que só "frutificaram nas regiões do Barreiro e Venda Nova em decorrência do maior envolvimento dos administradores regionais com a idéia". O PROPAR, em função do seu caráter apenas indicativo no que diz respeito à

definição das prioridades, "não criou um novo estilo de governar" (Somarriba & Dulci, 1995, p. 7)⁵².

Nesse sentido, o Orçamento Participativo em Belo Horizonte, iniciado em 1993, difere das políticas de participação do governo anterior na medida que propôs, desde o início, a participação direta da população envolvida na definição das prioridades de investimento das suas regiões. Como se verá, a população, através de fóruns deliberativos, define, de fato, os investimentos que elas julgam prioritários para sua região segundo a cota de recursos disponíveis⁵³.

Vale ressaltar que o escopo da participação no OP é circunscrito às definições das prioridades orçamentárias de cada região, ou seja, o que se propõe a discutir é o Plano de Obras das regionais. Entretanto, dado o caráter historicamente opaco da relação entre poder público e sociedade civil, o OP já se constitui em uma novidade. Além disso, a atual administração tem buscado novas formas de participação da população em fóruns mais amplos de debates, como por exemplo, a iniciativa do Fórum da Cidade que buscou integrar diversos segmentos da sociedade nas discussões sobre os problemas da cidade e estratégias de planejamento para resolvê-los.

⁵² O PROPAR incentivava os presidentes das associações de bairro a escolher quais seriam os benefícios que os bairros poderiam adquirir através da administração. Este programa, segundo um dos vereadores do PSDB, "incorreu numa série de erros, entre eles, o fato de beneficiar uns em detrimento dos outros, como por exemplo, aqueles que moravam perto da casa dos líderes comunitários ou aqueles que eles tinham interesses políticos". Entrevista realizada em jun/1994.

⁵³ Diferentemente das administrações anteriores, cujos programas de participação popular privilegiavam as lideranças das associações comunitárias, o OP busca atingir diversos segmentos sociais ao combinar a participação das associações populares e de outras entidades representativas com a participação dos cidadãos avulsos. Dessa forma, o modelo do OP contempla um contingente significativo de pessoas que não se vinculam a movimentos organizados.

3.1.1 - Os objetivos e a metodologia do OP em Belo Horizonte

Os objetivos do OP, segundo a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, são: "(1) garantir o exercício ativo da cidadania, incentivando e promovendo a participação da sociedade nas decisões públicas; (2) garantir o redirecionamento do governo municipal para a inversão de prioridades, através do atendimento das necessidades sociais básicas e de procedimentos democráticos; (3) valorizar e envolver as entidades organizadas de Belo Horizonte, como as associações de moradores, sindicatos, grupos culturais, grupos de jovens, comissões e conselhos setoriais (saúde, educação, meio ambiente e outros); (4) envolver o maior número de pessoas, de forma direta e indireta, na discussão sobre as prioridades de investimentos para Belo Horizonte; (5) democratizar informações sobre a situação financeira e administrativa da Prefeitura, especialmente as relações entre receitas e despesas; (6) garantir o direito à informação ampla sobre a administração pública, concebido como um direito social básico"⁵⁴.

Para efetivar tais objetivos foi elaborada uma metodologia específica para o OP, amplamente divulgada através de televisão, rádio, jornal, vídeo, cartilhas, *folders*, exposição, etc⁵⁵.

⁵⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Participação Popular: Exercício da Cidadania. **Coordenação do OP**. Belo Horizonte, dez/1994.

⁵⁵ Para elaborar as principais diretrizes do OP, constitui-se, no primeiro ano de governo, um fórum de preparação do OP formado pela Coordenação Geral - Secretarias Municipais de Planejamento e de Governo - pelos Coordenadores de Participação Popular (CPP) dos órgãos da administração direta e indireta e pelos Administradores Regionais. Este fórum definiu o caráter **deliberativo** da participação da população e o objeto de discussão com a população. Definiram que a população juntamente

O processo de discussão e definição das prioridades de investimento do OP se estende de maio a setembro⁵⁶. A **primeira etapa** é a realização das assembleias populares divididas em sub-regiões (grupos de bairros que totalizam 37 sub-regiões). Nelas se discutem o Plano de Obras a ser realizado no ano seguinte. Cada uma das nove regionais da cidade realiza três rodadas de assembleias, todas abertas à participação da população.

Na **1ª rodada**, são transmitidas aos participantes informações sobre a situação econômico-financeira da Prefeitura (receitas e despesas), sobre as etapas do processo e os recursos previstos para o OP em elaboração. Além disso, após o segundo ano (1994), a Prefeitura passou a prestar contas sobre a situação física e financeira de cada uma das obras aprovadas no OP anterior, nas próprias assembleias e através do Jornal Horizonte Aberto.

Na **2ª rodada**, discute-se a realidade social da região, suas prioridades e o montante de recursos destinados aos investimentos em cada uma delas⁵⁷. Entrega-se aos participantes das assembleias populares os formulários para o levantamento das prioridades de investimentos nos bairros. Os

com a PBH discutiria as Prioridades Orçamentárias, isto é, os investimentos prioritários nas regionais que a PBH realizaria e o recurso que seria aplicado em cada regional.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Memória do OP - 1994 a 1997. **Coordenação do OP**. Belo Horizonte, 1997. (versão preliminar)

⁵⁶ Nos dois primeiros anos, 1993 (OP/94) e 1994 (OP/95), o calendário de discussão do OP se estendeu de junho a setembro.

⁵⁷ A distribuição de recursos entre as nove Administrações Regionais segue o seguinte critério: 50% do valor total previsto para o OP é dividido igualmente entre as AR's. Os outros 50% são divididos de acordo com o Índice de Qualidade de Vida Provisório. Este índice (proposto a partir do terceiro ano - 1995) leva em consideração a população e a renda média de cada região. A região que tiver maior número de pessoas recebe mais e a que tiver renda média mais alta recebe menos. PREFEITURA POPULAR DE BELO HORIZONTE. Plano de Obras para 1994. **Secretaria Municipal de Planejamento**. Belo Horizonte, set/1993.

participantes debatem as recomendações dos órgãos envolvidos para o preenchimento destes formulários. Tais recomendações visam orientar a população sobre as condições técnica e financeira das obras a serem indicadas. Recomenda-se que a população se reúna em separado da AR para preencher tais formulários.

No OP/95, nesta rodada, os participantes tiveram a oportunidade de discutir as propostas do Plano Diretor. O objetivo da PBH era ampliar as discussões que ficavam restritas aos problemas regionais e locais. Para tanto foram realizados debates em dois níveis: procurou-se discutir de forma mais abrangente os problemas da cidade com os membros das Comissões Regionais de Fiscalização da Execução do Orçamento - **COMFORÇAS** - e na segunda rodada das Assembléias Populares realizadas nas sub-regiões.

Na **3ª rodada**, a partir das indicações contidas nos formulários distribuídos na segunda rodada, os participantes debatem sobre as áreas e os investimentos propostos. Observando a cota de recursos disponíveis, eles escolhem três áreas de interesse social e três investimentos por área e por sub-região. Além disso, elegem seus representantes (delegados) para a etapa seguinte, o **Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias**⁵⁸.

⁵⁸ Os delegados dos Fóruns Regionais são eleitos obedecendo os seguintes critérios: a) 50 cidadãos eleitos em assembléias populares realizadas por sub-região, a serem distribuídos de acordo com o peso relativo em relação à população total da região; b) 1 cidadão para cada 50 presentes; c) 1 representante para cada associação de moradores existente na sub-região; d) 20 representantes de entidades gerais existentes na região. Por entidade geral entende-se toda aquela que não seja associação de moradores. As entidades só poderão indicar delegados aos Fóruns Regionais se comprovarem sua existência há pelo menos seis meses. PMBH. Orçamento Participativo - Quadro de Resumo. **SMGO/DARGO**. Belo Horizonte, 1996.

Segundo o documento *Diretrizes para o funcionamento dos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias*, os objetivos destes são: "deliberar sobre o Plano Regional de Obras e o volume de recursos disponíveis para AR's e eleger, dentre os participantes com direito a voz e voto, a Comissão Regional de Fiscalização e Execução do Orçamento e seus suplentes, na proporção de um para um" (Art. 1º, parágrafo 2º)⁵⁹.

Entre a terceira rodada e o Fórum Regional, os delegados eleitos participam das **Caravanas das Prioridades**. Como o próprio nome indica, as caravanas são excursões onde os delegados visitam todos os locais indicados como prioritários. O objetivo é adquirir uma visão mais ampla da demanda de cada região e obter maiores informações para aprovar as obras nos Fóruns Regionais. Neste momento é comum a prática da discussão e da negociação das prioridades a partir da visão do conjunto das demandas.

Ao mesmo tempo, através dos órgãos executores de obras da Prefeitura, SUDECAP - Superintendência de Desenvolvimento da Capital e URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte, são feitos a vistoria e o levantamento do custo estimado das demandas. Essas informações subsidiam a escolha final nos Fóruns Regionais⁶⁰.

O **ENCONTRO MUNICIPAL DE PRIORIDADES ORÇAMENTÁRIAS** é o último evento do processo. Ele é realizado, anualmente, em setembro e conta com a participação dos representantes dos

⁵⁹ A eleição dos membros das COMFORÇAS obedece os seguintes critérios: 20% dos cidadãos eleitos nas assembleias populares; 20% dos representantes das associações de moradores da região e 20% dos representantes de entidades gerais da região. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo - Quadro de Resumo. **SMGO/DARGO**. Belo Horizonte, 1996.

⁶⁰ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Participação Popular: Exercício da Cidadania. **Coordenação do OP**. Belo Horizonte, dez/1994, p. 2.

Fóruns Regionais, de diversas entidades da sociedade, dos vereadores, do Prefeito e sua equipe. No Encontro Municipal, a população entrega formalmente ao Prefeito a relação das obras aprovadas. Nesta ocasião, a Prefeitura ratifica seu compromisso de cumprir a decisão dos moradores enviando à Câmara dos Vereadores, para ser votado, o projeto de Lei Orçamentária para o ano seguinte. Neste projeto de Lei consta a relação dos investimentos escolhidos pelos participantes.

O processo de controle da execução do Orçamento Participativo é feito pelas COMFORÇAS, que são eleitas especialmente para esta finalidade. À elas competem: (1) acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, o cronograma de obras, os gastos e as prestações de contas; (2) detalhar, complementar, redimensionar ou substituir, ouvindo a comunidade, as prioridades definidas pelo Fórum Regional quando se estabelecerem razões supervenientes; (3) promover debates com assessores, órgãos ou entidades específicas para subsidiar as decisões internas; (4) solicitar esclarecimentos e informações às autoridades municipais sobre as obras em execução; (5) realizar reuniões com os representantes do OP nas sub-regiões para discutir o andamento da execução orçamentária dos investimentos aprovados no Fórum Regional; (6) designar pelo menos dois dos seus membros efetivos para acompanhar o processo de abertura de propostas quando das licitações de projetos e de obras aprovados; (7) encaminhar, junto com os órgãos da Prefeitura, anualmente, o Fórum Regional; (8) discutir o comportamento dos membros da COMFORÇA no que se refere às denúncias concretas de proveito

pessoal, podendo, em caso comprovado, propor a exclusão de mandato⁶¹.

Algumas modificações foram sendo feitas no OP no decorrer destes quatro anos com o objetivo de aperfeiçoar o processo. Seguiremos ano a ano procurando mostrar as mudanças mais significativas, o montante de recursos aplicado, o número e os tipos de intervenções e o número de participantes em cada ano.

Em junho de 1993, iniciou-se a discussão do Orçamento com a população. Foram realizadas as três rodadas de assembleias populares em cada sub-região.

Ao OP/94 foi destinado um recurso de 15.6 milhões de dólares⁶². Este montante resultou em 171 intervenções que se dividiram da seguinte forma: 45% na área de saneamento e infra-estrutura (pavimentação, tratamento de fundo de vale), 25% urbanização e intervenções pontuais em favelas e vilas, 11% educação, 10% saúde, 4% habitação e 5% outros. Destas intervenções, 92,4% já foram concluídas ou se encontram em fase de execução⁶³.

O total de participantes no OP/94 foi de 15.716 pessoas. A tabela abaixo mostra como se deu a frequência nas diversas etapas do OP.

⁶¹ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Diretrizes para o acompanhamento do Orçamento Participativo a nível Regional. **Coordenação do OP**. Belo Horizonte, 1996.

⁶² Este montante representou 5% da receita e 50% da capacidade de investimento da PBH para 1994. Entrevista realizada com o Secretário Municipal de Planejamento de Belo Horizonte no dia 7/03/96.

⁶³ Dados referentes a FEV./1996. PMBH. OP - Quadro de Resumo. **SMGO/DARGO**. Belo Horizonte, 1996.

TABELA I - Participação Popular no OP/94 (*)

ESPECIFICAÇÃO	OP/94
Abertura	-
1ª rodada	3.671
2ª rodada	4.215
3ª rodada	6.202
Fórum Regional	1.128
Fórum Municipal	500
TOTAL	15.716

Fonte: SMPL/PBH

(*) Os dados referem-se ao volume de participação nas diversas rodadas do OP e não ao número exato de pessoas, na medida que o mesmo cidadão pode participar de várias etapas do processo.

As principais tarefas do OP/95 eram "executar as prioridades aprovadas em 1993, ampliar as discussões do OP, incluindo as despesas de custeio e pessoal em fóruns específicos, aperfeiçoar a relação com a Câmara Municipal e a comunicação com a sociedade, além de aumentar os recursos para o OP"⁶⁴.

Com o objetivo de executar as metas traçadas, foram realizados, paralelamente ao processo regional do OP/95, cinco FÓRUNS SETORIAIS com a participação das Secretarias Municipais de Saúde, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente e Administração (recursos humanos e despesas de pessoal), dos os grupos, das entidades e dos cidadãos interessados. O objetivo destes FÓRUNS SETORIAS era proporcionar uma visão mais ampla da situação dos respectivos setores governamentais. Pretendia-se, com isto, criar um espaço de

⁶⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Memória do Orçamento Participativo - 1994 a 1997. **Coordenação do OP**. Belo Horizonte, 1996 (versão preliminar).

informações e debates que fosse além da deliberação de obras que constitui a tônica dos Fóruns Regionais. As secretarias envolvidas escolheram dois projetos especiais a serem discutidos com os participantes dos Fóruns Setoriais. Dentre os participantes foram eleitos cinco representantes de cada fórum para participarem do II Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias.

Foram introduzidas também as FEIRAS CULTURAIS, realizadas durante um domingo em cada regional com o objetivo principal de divulgar o OP.

Para integrar os vereadores no processo do OP, a PBH convidou oficialmente a Câmara dos Vereadores para participar das discussões nas diversas regionais. Estabeleceram-se um diálogo com os vereadores, principalmente com a Comissão de Orçamento da Câmara e os representantes dos partidos, procurando assim "construir uma nova relação de cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo"⁶⁵.

O recurso destinado para o OP/95 foi de 18 milhões de reais. Este montante, 16% maior que o ano anterior, foi aplicado em 166 intervenções⁶⁶: 48% na área de saneamento e infra-estrutura, 23% urbanização e intervenções pontuais em favelas e vilas, 5% educação, 10% saúde, 7% habitação e 7% outros. Destas intervenções, 56.6% encontram-se concluídas ou em fase de execução.

A tabela II aponta o crescimento na participação do OP/95 em relação ao OP/94: um aumento de 79,8%.

⁶⁵ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. OP: uma idéia que deu certo. **Assessoria de Comunicação Social**. Belo Horizonte, dez/1994.

⁶⁶ Nos Fóruns Regionais do OP foram priorizadas 192 obras. Algumas delas estão agrupadas por se constituírem em intervenções da mesma natureza em um mesmo bairro, o que representa um total de 166 conjuntos de obras. PMBH. OP: uma idéia que deu certo. **Assessoria de Comunicação Social**. Belo Horizonte, dez/1994.

TABELA II - Participação Popular no OP/95

ESPECIFICAÇÃO	OP/95
Abertura	-
1ª rodada	5.796
2ª rodada	5.323
3ª rodada	14.461
Fóruns Setoriais	990
Fóruns Regionais	1.243
Fórum Municipal	450
TOTAL	28.263

Fonte: SMPL/PBH

Nos Fóruns Setorias, participaram 990 pessoas. Dentre estas, foram eleitos 58 delegados. A participação mais expressiva foi nos Fóruns de Saúde e Educação que contaram com 352 e 302 pessoas, respectivamente, conforme indica a tabela III.

TABELA III - Participação nos Fóruns Setoriais

SECRETARIA	PARTICIPANTES	DELEGADOS
Meio Ambiente	80	9
Desenvolvimento Social	176	11
Administração	80	9
Educação	302	14
Saúde	352	15
TOTAL	990	58

Fonte: SMP/PBH

Para o OP/ 96, as duas principais tarefas eram: 1) realizar as prioridades aprovadas em 1993 e 1994 e 2) aperfeiçoar o OP tanto no que diz respeito às definições de investimento, quanto na relação com a sociedade.

Com o intuito de realizar a primeira delas, a Coordenação Geral avaliou que seria necessário "fazer uma revolução no cotidiano da Administração Pública Municipal" para que se cumprissem as prioridades de forma eficiente e não compromettesse a legitimidade do processo.

Para isso foi criado o Grupo de Gerencial da Sudecap, foram contratados novos técnicos para a Urbel e estimularam uma participação maior dos técnicos efetivos da PBH⁶⁷.

Segundo o documento *Memória do OP - 1994 a 1997*, para aperfeiçoar o processo do OP seria necessário melhorar sua elaboração através do envolvimento de todo o Governo. Para

⁶⁷ Segundo o depoimento do Coordenador do OP na Sudecap, para o OP/96, foram feitos vários seminários, onde se levantaram os problemas mais graves. No que diz respeito à Sudecap, "tinham problemas políticos e problemas técnicos. Antes a gente fazia as coisas de forma mais ou menos acertada, a gente executava o que tinha que executar, não se debatia, não se questionava que rua que era, a coisa chegava aqui mais mastigada. Hoje a gente está mais integrado com os problemas da população. Existiam também problemas na realização das vistorias, não existia um padrão de como elas seriam realizadas. Isto foi uma das causas do atraso na execução das obras do OP/94. Depois que nós formamos o Grupo Gerencial as coisas estão melhorando". Entrevista realizada em jul/94.

tanto, além do Fórum interno de discussão, realizaram-se reuniões do secretariado com o Prefeito com o objetivo de debater todo processo. Além disso, a coordenação decidiu que as primeiras rodadas seriam realizadas de forma unificada e não mais por sub-regiões, com a presença do prefeito e membros de seu secretariado e os representantes da Câmara Municipal (1996, p. 21).

Avaliou-se, também, que além da Câmara, a PBH deveria estabelecer um relacionamento com o Governo Estadual. Nesse sentido, a PBH e os membros das COMFORÇAS participaram da Audiência Pública Municipal, convocada pela Câmara Municipal, em preparação para as Audiências Públicas Regionais encaminhadas pela Assembléia Legislativa e pelo Governo do Estado. Pretendia-se com isso, criar um canal transparente de negociação com o Estado das obras estruturantes que não dependem só dos recursos municipais.

No que diz respeito à mobilização social, a PBH investiu em uma campanha veiculada em rádio, TV e jornais, além da produção de *folders*, cartazes, adesivos, etc. e a edição de uma cartilha "OP - O poder de decisão nas mãos do cidadão" cujo objetivo era explicar de forma simples e clara todo o processo do OP.

Faltava ainda aperfeiçoar o processo de definição dos investimentos regionais. Para isso, a Coordenação estabeleceu um diálogo com a população participante através das COMFORÇAS para que as obras a serem escolhidas atingissem um número maior de pessoas. Na hora de escolher as obras, a população deveria levar em consideração o benefício que estas trariam para a região como um todo. Nesse sentido, elaborou-se uma Pauta de Investimentos para o Desenvolvimento Regional de até 5 obras, a partir

das demandas levantadas nos anos anteriores. Definiu-se também que deveriam ser escolhidas no máximo vinte e cinco intervenções por região. Assim, nos Fóruns Regionais foram escolhidas até dez demandas para os Planos Regionais de Obras. O objetivo destas iniciativas era direcionar as escolhas para intervenções de médio porte e com incidência mais regional (op. cit., 1996, p.23).

Outra mudança introduzida em 1995 foi a decisão de não realizar os Fóruns Setoriais⁶⁸. Entretanto, neste mesmo ano, a PBH introduziu o **Orçamento Participativo da Habitação** para discutir com o Conselho Municipal da Habitação e com os Núcleos do Movimento dos Sem-casa os investimentos em novos assentamentos na cidade. Seu objetivo é definir a construção de Unidades Habitacionais e o financiamento de Lotes Urbanizados. Tal objetivo foi definido juntamente com o Conselho Municipal de Habitação.

A decisão de realizar o Orçamento Participativo da Habitação foi, segundo Somarriba & Dulci, "bastante influenciada pela gravidade do problema habitacional em Belo Horizonte (...) e pela vitalidade demonstrada pelo Movimento dos Sem-casa, cuja presença vinha se fazendo notar fortemente tanto nas assembléias regionais do Orçamento Participativo, quanto em manifestações públicas" (op. cit., p. 12).

A metodologia do OP da Habitação consistiu em duas rodadas preparatórias por região e no Fórum Municipal de

⁶⁸ Para a coordenação do OP, o Fórum Setorial não deu certo por vários motivos: "primeiro, porque as secretarias envolvidas aproveitaram, sendo o OP a prioridade do governo, para colocar projetos extras, fora da cota delas. Segundo, houve pouco envolvimento dos funcionários. Terceiro, no nível externo nós acabamos fazendo um processo homologatório. Não houve um processo de discussão, de preparação destes fóruns com a população. Nós fizemos um único fórum municipal no qual nós já apresentamos os programas e a população, sem conhecê-los direito, dizia sim ou não, mas pouco intervia". Entrevista realizada com a coordenadora do OP no dia 08/10/95.

Habitação. Nas reuniões preparatórias, o Conselho Municipal de Habitação, a Prefeitura e a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL) explicitaram a política de habitação para os integrantes do movimento de luta pela moradia⁶⁹.

No Fórum Municipal de Habitação, os delegados dos 137 núcleos e associações de sem-casa, previamente cadastrados na URBEL, ajudaram a definir, juntamente com o CMH, os critérios e o número de famílias por núcleo a serem beneficiados pelo financiamento de lotes urbanizados e de unidades habitacionais⁷⁰. Neste evento ocorreu, também, a eleição para os membros da COMFORÇA da Habitação⁷¹.

Os recursos do OP/96 foram de 33 milhões de reais. Deste montante 27 milhões foram destinados para o OP regional e 6 milhões para o OP da Habitação. Neste ano, a população definiu 90 empreendimentos, principalmente nas áreas de saneamento e infra-estrutura (50%), urbanização e intervenções pontuais em vilas e favelas (25%), educação (9%), saúde (8%) e outros (6%).

⁶⁹ Ao Conselho Municipal de Habitação coube definir: o percentual de alocação dos recursos por programa (unidades habitacionais e lotes urbanizados); o percentual de alocação dos recursos por forma de gestão em cada programa (auto-gestão, co-gestão, gestão pública); indicação dos critérios para a priorização de associações ou núcleos do Movimento dos Sem Casa; definição do número de famílias beneficiadas. PMBH. Memória do OP - 1993 a 1996. **Coordenação do OP**. Belo Horizonte, 1996. (versão preliminar)

⁷⁰ Os delegados do OPha são eleitos pelo Núcleo do Movimento Sem-Casa cadastrados previamente na URBEL, conforme os seguintes critérios: de 0 a 99 famílias = 2 delegados; de 100 a 299 famílias = 3 delegados; de 300 a 499 famílias = 4 delegados; de 500 a 999 famílias = 5 delegados; de 1000 a 1999 famílias = 6 delegados; de 2000 a 2999 famílias = 7 delegados; de 3000 a 3999 famílias = 8 delegados; de 4000 a 4999 famílias = 9 delegados e acima de 5000 = 10 delegados.

⁷¹ PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo - Quadro de Resumo. **SMGO/DARGO**. Belo Horizonte, 1996. Para a COMFORÇA da Habitação foram eleitos 20 membros com representantes de cada Regional.

A queda no número de intervenções foi resultado do esforço da PBH junto à população no sentido de definir obras que atendessem um maior número de pessoas.

No OP da Habitação, que contou com a participação de 13.762 participantes ao longo do processo, foram definidos, pelos 388 delegados, 25 núcleos que receberam 696 Unidades Habitacionais e 28 núcleos para 700 Lotes Urbanizados.

O OP/96 contou com mais de 52 mil pessoas que se fizeram presentes nas várias fases do processo, como demonstra a tabela IV.

TABELA IV - Participação Popular no OP/96

ESPECIFICAÇÃO	PO/96
Abertura	2.000
1ª rodada	5.801
2ª rodada	11.796
3ª rodada	17.597
Fórum Regional	1.314
OP da Habitação	13.762
Fórum Municipal	630
TOTAL	52.900

Fonte: SMPL/PBH

Os números apontam um crescimento de 236% na participação no OP/96 em relação ao OP/94.

Neste último ano de governo (1996), a Coordenação Geral do OP decidiu "pela consolidação das posições conquistadas e pela não realização de nenhuma mudança no processo".

Entretanto, com o objetivo de aperfeiçoar o gerenciamento da execução das prioridades escolhidas pela população, criou-se a Coordenação Geral do Plano de Obras do OP envolvendo os titulares da Sudecap e Urbel, a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Governo. Formou-se também um Fórum de Discussão composto pelos pelos Administradores Regionais, Coordenadores de Participação Popular das Administrações Regionais e representantes da Coordenação do OP.

Tendo em vista a consolidação do processo do OP, a PBH buscou, através do **FÓRUM DA CIDADE: a Belo Horizonte que queremos**, ampliar o debate sobre a cidade.

Os principais objetivos deste Fórum da Cidade foram: (1) aprofundar a participação da sociedade civil no planejamento estratégico de Belo Horizonte preparando a cidade para as

próximas décadas; (2) consolidar a reapropriação da cidade por seus diversos atores sociais; (3) potencializar a inserção da cidade no contexto estadual, nacional e internacional; (4) sistematizar e socializar os avanços obtidos e os desafios para Belo Horizonte, identificados pelos diversos atores públicos e privados; (5) discutir diretrizes, projetos e ações para enfrentar os desafios da cidade, preparando as bases para o Plano Plurianual e as prioridades para o orçamento estadual e federal; (6) identificar formas de financiamento e parcerias para os principais projetos da cidade⁷²

Durante três dias, 640 pessoas representando 162 entidades debateram temas como Saúde, Educação, Transporte Coletivo, Segurança Pública, Mercado de Trabalho, Moradia, Lazer e Meio Ambiente. Deste encontro resultou um documento, elaborado pelos grupos de trabalho que discutiram o desenvolvimento econômico, sócio-cultural e urbano, além do financiamento e parcerias para a cidade, que irá nortear a discussão e a consolidação de projetos que atendem a todas as camadas da população, em especial as mais carentes (DIÁRIO DO COMÉRCIO, 31/05/1996).

O OP/97 contou com um recurso de 34 milhões de reais. Destes, 27 milhões foram destinados para o OP regional e 7 milhões de reais para o OP da habitação.

O número de intervenções no OP regional foi de 100, contemplando as seguintes áreas: 76% para saneamento, infraestrutura e urbanização de vilas e conjuntos; 3% para a área de saúde; 11% para educação e 10% para outros empreendimentos.

⁷² PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. OP em 1996 - Alavanca para a discussão sobre a cidade. **Coordenação do OP**. Belo Horizonte, 1996.

Dos 7 milhões de reais destinados ao OP da Habitação, 3 milhões foram aplicados em 1000 lotes urbanizados e 4 milhões foram para 533 unidades habitacionais conforme deliberação do Conselho Municipal de Habitação.

O II Fórum Municipal de Habitação contou com a participação de 107 núcleos representados por 286 delegados. Estes definiram os critérios de priorização, e, com base nestes, os núcleos a serem contemplados. Além disso, elegeram os membros da COMFORÇA Habitação.

Foi criado, neste ano, a Comissão Municipal do Orçamento Participativo composta por três membros da Comforça de cada região e da Habitação e por representantes da prefeitura.

Segundo a coordenação do OP, o objetivo dessa comissão é assegurar a continuidade e o aperfeiçoamento do OP, independente do prefeito que vier assumir a administração municipal.

A participação popular nas diversas fases do OP/97 se encontra na tabela V.

TABELA V - Participação Popular no OP/97

ESPECIFICAÇÃO	OP/97
Abertura	1.900
1ª rodada	2.938
2ª rodada	9.586
3ª rodada	17.937
Fórum Regional	1.334
OP da Habitação	5.904
Fórum Municipal	900
TOTAL	39.599

Fonte: SMPL/PBH

Observa-se, neste último ano de governo da Frente BH Popular, um declínio no nível de participação da população no OP. Entretanto, na terceira rodada, onde ocorre a seleção das obras prioritárias da sub-região e a eleição dos delegados para o Fórum Regional, a participação aumentou 2% em relação à terceira rodada do OP anterior. Conseqüentemente, o número de delegados também aumentou em relação ao OP/96.

Segundo a coordenação do OP, três hipóteses poderiam ser levantadas para explicar a queda da participação no OP/97 como um todo e o crescimento, ainda que muito pequeno, da terceira rodada: 1) o OP/97 não apresentou nenhuma novidade em relação aos processos anteriores; 2) a população participante teria assimilado o processo do OP e, portanto, sabem quais seriam os momentos mais importantes em termos de tomada de decisões e 3) como é o último ano de governo, a população participante não estaria certa do cumprimento do Plano de Obras definido, no ano seguinte, dada a incerteza do processo eleitoral. Ou seja, se a administração da Frente BH Popular não vencer as eleições, o plano de obras poderá correr o risco de não ser executado.

3.2 - O Orçamento Participativo e a Esfera Pública: dilemas e perspectivas

Para analisar o processo de democratização sob a perspectiva do modelo teórico-discursivo, ou seja, da compatibilização entre esferas interativas que tematizam situações-problemas emergentes no nível da sociedade e as decisões legitimamente tomadas por parte do sistema político administrativo, torna-se imperativo reconhecer o papel dos atores da sociedade civil na construção de fóruns públicos que intermediam a relação entre indivíduo e Estado.

Dessa forma, a análise da democratização brasileira não pode prescindir das contribuições destes atores (movimentos reivindicatórios urbanos, comunidade eclesiais de base, associações de moradores, associações civis, etc) que, em determinados momentos, possibilitaram a reversão do sentido do fluxo de comunicação que tradicionalmente exclui a sociedade, privilegiando decisões tomadas unicamente no âmbito do executivo.

O processo de democratização brasileiro e a consolidação da democracia vêm contando com a participação destes setores que, nas últimas duas décadas, têm negociado com o Estado uma pauta ampla de demandas que se estende desde a autonomia organizativa dos movimentos até melhorias nas condições de vida. Nesse sentido, estes setores vêm forçando a extensão da agenda política, incluindo direitos antes não contemplados (cf. cap. II, seção 2.2).

A demanda por estes direitos foi, de certa forma, traduzida na Constituição de 1988 que incorporou conquistas importantes de vários setores da sociedade. Pode-se afirmar,

portanto, que os diversos tipos de movimentos na sociedade ganharam visibilidade através da participação em esferas públicas, atingiram os canais institucionais (parlamento) e traduziram suas demandas, no nível do sistema político-administrativo, em políticas efetivas. Estes movimentos têm construído um novo caminho cuja base são as deliberações dos atores da sociedade.

Todavia, em que pese a formação de uma arena societária em expansão, permanecem ainda no interior do sistema político influências de caráter clientelistas caracterizadas pela ausência de publicidade e pela falta de equidade na distribuição e na alocação dos recursos. Tais influências reproduzem o particularismo e impedem a formação de decisões políticas respaldadas por um consenso público mediado por regras claras e transparentes.

No cenário político recente, a implantação de programas públicos como o OP têm buscado obstacularizar essas práticas clientelistas e imprimir uma nova forma de conexão entre Estado e sociedade, capaz de fornecer legitimidade às decisões administrativas implementadas pelo poder municipal.

A política do OP vem propondo parcerias entre o poder local e a sociedade cujo objetivo é definir como aplicar os recursos do Orçamento a partir da discussão e da negociação com a sociedade, proporcionando, assim, maior visibilidade às ações do governo. A população que participa do OP define publicamente como deverá ser alocado parte dos recursos em investimentos da administração municipal.

Como descrevemos na seção 3.1, a dinâmica do OP envolve fóruns públicos de discussões cujo objetivo é estabelecer um plano de investimento para diversos setores como saúde, educação, saneamento que visa a melhoria das condições de vida da população como um todo.

Nas três primeiras rodadas, os atores tomam consciência do processo e estabelecem um diálogo com a administração municipal. As carências urbanas são expostas e uma realidade social bastante desigual vai se delineando. Diante deste horizonte, priorizar as necessidades mais urgentes é uma tarefa difícil, mas necessária, pois o velho dilema se impõe: muitas demandas e poucos recursos.

Em função deste constrangimento "sistêmico", os atores devem selecionar as obras prioritárias e para isto se organizam e estabelecem um novo diálogo cujo objetivo é alcançar um ponto de equilíbrio entre os dois lados da equação. Estas prioridades serão negociadas num segundo momento.

Nos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, os representantes eleitos irão discutir, negociar e compatibilizar as diversas demandas. Nestes fóruns, os setores mais organizados apresentam maiores condições de inserir suas demandas no orçamento, pois conseguem eleger um número maior de delegados e com isso encaminhar suas propostas. Entretanto, numa etapa intermediária, as Caravanas de Prioridades, os delegados eleitos saem para conhecerem "in loco" as demandas elencadas. Neste momento, é comum a negociação das prioridades a partir da visão geral das carências. Diante desta visão, mesmo os setores mais organizados acabam negociando suas demandas com outros setores, organizados ou não, e compatibilizando suas estratégias com as carências mais radicais.

Os cidadãos menos organizados precisam estabelecer contatos com outros atores para conseguirem inserir suas propostas. Nesse sentido, eles necessitam aprender a se organizarem para ter chance de negociar e tomar parte do processo decisório.

O questionário aplicado aos membros das **Comforças Centro-Sul e Barreiro**⁷³ pode **ilustrar** este processo de aprendizado: ao avaliarem o OP, 76,9% dos membros da **Comforça Centro-Sul** afirmaram que aprenderam a se organizar para disputar as obras necessárias e 65,4% afirmaram que aprenderam a negociar para alcançá-las. Na **Comforça Barreiro**, este percentual é de 78,3% e de 82,6% respectivamente (cf. Anexo, Tabela XXIII).

Para o administrador da Regional Barreiro, a partir da organização dos atores envolvidos e das negociações que eles estabelecem, ocorre uma qualificação dos mesmos: "há, de fato, a negociação de prioridades. Vários delegados entenderam que as obras emblemáticas (aquelas que beneficiam um número maior de pessoas da região), nas regionais ou inter-bairros, têm maiores chances de serem aprovadas. Este processo é interessante porque indica que houve uma qualificação destes agentes"⁷⁴.

⁷³ Este questionário foi aplicado aos membros das COMFORÇAS Centro-Sul e Barreiro, no OP de 1996. O objetivo do questionário é caracterizar o perfil sócio-econômico e político dos membros destas COMFORÇAS, bem como, aferir a percepção de seus membros a respeito do processo. As COMFORÇAS assumiram um papel de destaque no OP devido a sua função de mediadora da relação entre a população e o governo municipal. Em função disto, pensamos que a opinião dos seus membros a respeito de questões importantes do OP nos ajudaria a **ilustrar** muitas das afirmações que estaremos fazendo.

Dada a impossibilidade de aplicar o questionário a todos os membros de todas as COMFORÇAS, optamos por fazê-lo nas regionais Centro-Sul e Barreiro. A COMFORÇA/96 da regional Centro-Sul possui 23 membros efetivos. Na reunião do dia 16.03.1996, estiveram presentes mais de 23 membros, entre efetivos e suplentes, totalizando 26 questionários preenchidos. A COMFORÇA/96 da regional Barreiro, possui 30 membros efetivos. Na reunião do dia 23.02.1996 estiveram presentes 26 membros dos quais 23 responderam o questionário.

As duas regiões foram escolhidas em função das diferenças sócio-cultural, econômica e geográfica que elas apresentam.

Os resultados dos questionários aplicados encontram-se no **Anexo**.

⁷⁴ Entrevista realizada com o Administrador da Regional Barreiro no dia 11/12/95.

Obviamente que este processo não se dá de forma linear. O conflito está sempre presente e exige que os representantes da administração estabeleçam um diálogo produtivo com a população envolvida buscando sempre aperfeiçoá-lo. É nesse sentido, que a administração foi introduzindo mudanças que propõem a discussão de obras mais abrangentes, que contemplem um número maior de pessoas. Assim, os diversos atores devem balizar suas exigências com base nas carências mais gerais da cidade. Esta proposta serviu para ampliar, mesmo que minimamente, a discussão do orçamento, até então, extremamente reduzida às obras pontuais.

Uma vez votado o Plano de Obras Regionais e da Habitação, este é entregue ao prefeito do município, no último evento do processo, que o envia à Câmara dos Vereadores para ser apreciado e votado.

Todo este processo ocorre em espaços públicos, onde a administração municipal estabelece uma parceria com a sociedade envolvida para atingir alguns dos seus principais objetivos: "a inversão das prioridades de investimento público a favor dos setores mais carentes e o fortalecimento da cidadania".

As avaliações do OP têm demonstrado que seus resultados lograram atingir tais objetivos.

Para 70,6% dos delegados do OP/95, houve efetivamente uma redefinição das prioridades a favor dos mais pobres⁷⁵.

Os resultados do questionário aplicado indicam que: para 46,1% dos membros da **Comforça Centro-Sul** o OP atende de forma mais igualitária à população envolvida. 53,8% afirmaram que o OP contribuiu para o fortalecimento da cidadania. 76,9%

consideram que o OP melhorou a vida dos moradores do seu bairro. Na **Comforça Barreiro**, estes resultados foram, respectivamente, 60,9%, 60,9% e 47,8% (cf. Anexo, Tabela XXII).

Além destas avaliações, que nos permitem **ilustrar** as afirmações supra-citadas, tem-se o caráter das obras executadas pela Prefeitura de Belo Horizonte que demonstra claramente a mudança no atendimento da população de baixa renda (cf. seção 3.1).

Segundo os dados do IBGE, 20% da população de Belo Horizonte moram em vilas e conjuntos. Os Orçamentos Participativos priorizaram 30% dos recursos para intervenções nestas áreas. Com as obras realizadas pela Urbel em 79 vilas, o OP tem beneficiado uma população estimada de 182 mil habitantes. As obras executadas pela Sudecap são, na sua maioria, na região periférica do município, beneficiando em torno de 800 mil habitantes⁷⁶.

Ao compararem a natureza e o volume das obras realizadas pela atual administração e a anterior, Somarriba & Dulci concluem que houve uma efetiva mudança de prioridade no município em favor das camadas mais pobres, principalmente no que diz respeito à grave situação de escassez de moradia e de saneamento. Segundo os autores, a administração da Frente BH Popular, diferentemente da administração anterior, vem procurando dar soluções para as situações precaríssimas que se encontram as famílias que vivem em áreas de alto risco, assim como, da população de rua. Das 168 favelas existentes na cidade, 90 (53,6%) receberam recursos para programas na

⁷⁵ Este dado se encontra na pesquisa elaborada pelos professores Maria Mercês G. Somarriba & Otávio Dulci. Democratizando o poder local: a experiência do OP em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1996, mimeo.

⁷⁶ PMBH. Memória do Orçamento Participativo 94 a 97. Belo Horizonte, 1996, p.34.

área habitacional nos dois primeiros anos de OP. Com a instituição do Orçamento Setorial da Habitação, 1408 intervenções foram realizadas. No que diz respeito ao saneamento básico, apenas no âmbito do OP, foram realizadas 220 obras, ao passo que na administração anterior, somando-se as obras viárias e de saneamento, foram realizadas 50 intervenções (op. cit., pp. 20-22).

Os atores que participam do OP encontram-se nos fóruns de discussões para deliberar sobre uma situação comum: a carência de equipamentos públicos básicos que o poder público municipal não foi capaz, até então, de prover.

Nesse sentido, se por um lado, a participação desses atores é motivada pela busca de soluções para os problemas urbanos das comunidades, por outro lado, a constituição dos fóruns possibilita que a população envolvida tome consciência da realidade social do município, assim como, da forma como a administração municipal pode intervir e mudar parte desta realidade.

Os resultados dos questionários apontam que os cidadãos envolvidos passaram a conhecer mais a realidade social de suas regiões, assim como, a discutir e negociar com a PBH os problemas ali existentes. Para 88,5% dos membros da **Comforça Centro-Sul** o OP contribui **muito** para conhecer melhor os problemas da sua região. 76,9% destes atores aprenderam a discutir com a administração municipal os problemas do seu bairro. No Barreiro, 82,6% e 65,2%, respectivamente, afirmaram o mesmo (cf. Anexo, Tabelas XVIII e XXIII).

Como sugeriram Azevedo & Avritzer, parte-se, portanto, de uma participação restrita motivada por interesses concretos e imediatos do local onde se vive e chega-se a uma participação ampliada onde se discute a cidade, a prefeitura,

(as carências das outras pessoas), e o próprio legislativo, abrindo passagem progressiva do instrumentalismo da reivindicação imediatista às práticas de negociação próprias da política democrática (op. cit., p. 21).

Podemos afirmar, portanto, que se a mobilização para a participação no OP é motivada por um componente material, ao longo do processo vão se delineando outros componentes de cunho normativo. Tal processo, como já ressaltamos, envolve o aprendizado da organização e da negociação para atingir o objetivo final que é a realização das demandas almejadas, assim como o componente da solidariedade e do reconhecimento dos direitos. Componentes estes indispensáveis à construção da cidadania.

Novamente os dados do questionário aplicado podem ajudar a ilustrar essas questões: na região do **Barreiro**, 86,9% dos membros da Comforça afirmaram que negociam as obras com os seus vizinhos (cf. Tabela XIX). Destes, 43,5% afirmaram que negociam as obras por solidariedade com os problemas dos outros e 17,4% afirmaram que todos têm o mesmo direito, portanto a negociação deve ocorrer (cf. Tabela XX). Na regional **Centro-Sul**, 88,5% negociam as obras quando necessário. Destes, 61,5% o fazem por solidariedade (cf. Anexo, Tabelas XIX e XX).

Este conteúdo generalizante que a participação enseja aponta seu potencial enquanto estratégia para o processo de democratização das relações na sociedade e entre esta e o poder público local. Segundo Putnam, "as associações civis contribuem para a efetividade e a estabilidade dos governos democráticos em virtude dos seus efeitos nos seus membros e devido a seus efeitos na esfera política mais ampla" (Putnam, 1993, p.89/90).

Sendo assim, conscientes do escopo do OP enquanto "uma política pública voltada para resolver os problemas de urbanização da periferia do município", podemos afirmar que sua implantação vem contribuindo para o estabelecimento de um outro diálogo cuja soma é positiva. Ganham as instituições e os atores políticos. Em suas relações, um novo fluxo de comunicação se estabelece, contribuindo, assim, para a qualificação de ambos. Acreditamos que a consequência disto seria a qualificação da própria democracia.

A interação destes atores - sociedade e poder público municipal - conduz à colaboração e ao aumento da legitimidade. Uma pauta extensa de demandas vai se realizando tendo como meta a inversão de prioridades e a transparência na alocação dos recursos. Em contrapartida tem-se um grau de legitimidade maior das ações do governo no que diz respeito à esta política.

Esta legitimidade pode ser comprovada pelo aumento crescente da participação no OP. Como apontamos na seção anterior, a participação cresceu mais de 200% de 1993 a 1996.

No que diz respeito à administração municipal, a introdução do OP vem gerando consequências importantes também do ponto de vista da eficácia administrativa.

Enquanto uma forma societária de controle da administração, a implantação do OP contribui para torná-la efetivamente pública, buscando romper com os interesses localizados e particularistas. Exemplos disto são as plenárias do OP, palcos constantes de questionamento da eficácia das ações da PBH no que concerne à implantação do plano de obras. Os atores envolvidos exigem que os representantes do poder público municipal executem aquilo que foi publicamente deliberado. Para alguns destes representantes, o resultado desta interação é uma alocação

mais racional dos recursos em virtude da existência de critérios previamente definidos.

"Eu acho que o resultado do OP, no que diz respeito a alocação dos recursos, pelo menos neste programa, é muito positivo, não tem desperdício, desvio, até porque há uma grande disputa, controle, fiscalização do que deve ser aplicado. Você rompe com a lógica clientelista porque o recurso num programa desse jeito, com envolvimento da população e com a sua fiscalização garante um benefício muito consistente com o que se está gastando. Do ponto de vista gerencial, o resultado que se obtém é muito eficaz"⁷⁷

"A população sabendo que quem, de fato, define as obras é o OP, a relação ficou muito mais tranquila, independente daqueles que não tiveram obras aprovadas. No primeiro ano, eu tinha mais de mil solicitações. Com o OP, o administrador não é penalizado por boa ou má vontade com esta ou aquela vila, com este ou aquele bairro, porque foi a população que definiu o resultado"⁷⁸.

Os dados do questionário aplicado parecem apontar na mesma direção, ou seja, para 65,4% dos membros da **Comforça Centro-Sul** e para 52,1% dos membros da **Comforça do Barreiro** o OP tornou mais eficiente os serviços prestados à população (cf. Anexo, Tabela XXII).

Dessa forma, podemos afirmar, contrariando as principais premissas do elitismo, que a participação pode impor um critério de racionalidade que contribui para o processo de tomada de decisão pelas elites políticas⁷⁹. Segundo o

⁷⁷ Entrevista realizada com o Diretor do DARGO/SMGO no dia 1/04/96.

⁷⁸ Entrevista realizada com o Administrador da Regional Centro-Sul no dia 22/11/95.

⁷⁹ Para a teoria elitista, a participação política, nas sociedades complexas, deve se restringir às eleições para os cargos executivos e

Secretário Municipal de Planejamento, "a combinação do planejamento e da decisão popular resulta em decisões muito boas. O resultado disso é que, em geral, a população escolhe coisas importantes, questões relevantes para sua vida, ajudando o poder público a alocar melhor o recurso"⁸⁰. Baseando-se em práticas públicas e transparentes, a participação atinge resultados bastante interessantes tanto do ponto de vista da eficácia quanto da legitimidade.

Ao definir critérios públicos de alocação dos recursos, o OP rompe com uma prática constante da administração pública brasileira, qual seja, a prática clientelista.

Os diversos fóruns possibilitam que as reivindicações sejam discutidas pelo conjunto dos representantes. Um processo coletivo de definição de prioridades e das políticas do governo vai substituindo as práticas clientelistas que visam, unicamente, o favorecimento de uns em detrimento dos demais.

Parte daqueles que participam do processo parecem concordar que o OP possibilitou maior transparência com o gasto público municipal: no questionário aplicado, 69% dos membros da **Comforça Centro Sul e Barreiro** avaliaram que o OP tornou mais transparente a aplicação dos recursos do orçamento municipal (cf. Anexo, Tabela XXII).

Nesse sentido, podemos afirmar que o OP supera os programas participativos anteriormente implantados em Minas Gerais. As análises demonstram que estes não lograram acabar com o clientelismo. Para Somarriba & Afonso, a forma de

legislativos. A participação em fóruns públicos pode vir a ameaçar a estabilidade das instituições da democracia representativa. Cf. capítulo 1.

⁸⁰ Entrevista realizada com o Secretário Municipal de Planejamento no dia 7/03/96

execução destes programas possibilitou o surgimento de uma nova forma de clientelismo, que teve como consequência a manutenção do particularismo e da desigualdade no atendimento à população carente (Somarriba & Afonso, 1986).

Mainwaring afirma que a persistência dessa prática política acaba por gerar um efeito desequilibrador sobre a distribuição dos recursos do Estado, além de resultar em decisões administrativas ineficientes provocadas pela falta de publicidade e equidade com o gasto público⁸¹.

Sendo assim, o rompimento com esta lógica acaba por gerar maior eficácia para a gestão pública e possibilita a utilização de critérios mais igualitários de atendimento aos cidadãos.

Além disso, podemos afirmar que o OP supera os programas participativos anteriores na medida que apresenta mecanismos que dificultam a atuação clientelista entre o poder público e as lideranças das associações dos bairros.

Embora o peso destas associações seja bastante expressivo entre os delegados do OP - 50,7% dos delegados estão ligados às associações comunitárias⁸² - a atuação destas lideranças é, de certa forma, controlada pelas regras do OP.

Diversas análises sobre a implantação dos programas participativos em Minas Gerais apontam o caráter problemático destas associações tanto em relação a sua representatividade quanto à participação efetiva dos moradores. A participação destes quase sempre é reduzida, deixando a cargo dos presidentes a função de interlocutores direto com o poder público. Abre-se com isso espaço para um comportamento

⁸¹ Mainwaring, S. Clientelism, Patrimonialism and Economic Crisis: Brazil since 1979. Paper for the Latin American Studies Association Meetings, April, 1991. (mimeo)

personalista e clientelista destes com os órgãos municipais. Tem-se, assim, um empobrecimento do potencial da participação. A vitalização do processo, derivada de uma participação ampliada, dá lugar à participação restrita, pautada pela barganha imediatista.

Entretanto, as regras impostas pela metodologia do OP têm dificultado a atuação das práticas associativas tradicionais. O OP, como já apontamos, valoriza a participação tanto dos cidadãos organizados como daqueles que não o são. Para alcançar sua prioridade, as lideranças precisam do apoio do maior número possível de participantes. Com isso, elas devem estimular a participação dos cidadãos em todas as etapas do processo. Tem-se, assim, a inserção de novos atores no processo decisório, vitalizando o associativismo local e proporcionando relações mais democráticas.

O estabelecimento dos fóruns de discussão do OP contribui também para o rompimento da lógica tecnocrática que marca as decisões do poder público. O saber técnico tradicionalmente é utilizado para manter a distância entre os atores da sociedade e o governo. Um exemplo interessante disso seria os próprios técnicos da Sudecap que historicamente não mantinham contato com a população, embora seja um órgão de execução de obras públicas para a cidade⁸³.

⁸² Somarriba, M. & Dulci, O. op. cit., p. 13.

⁸³ O coordenador do OP na Sudecap, na entrevista concedida a autora, deixa claro as mudanças ocorridas no padrão de execução das obras desse órgão. "A equipe da Sudecap é muito boa, conhece muito a cidade, mas nunca existiu qualquer tipo de questionamento de como fazer as obras. Houve uma mudança, de uma cultura de elite, de se fazer grandes obras, para uma cultura mais dinâmica voltada para a população mais carente. A própria comunidade está cobrando diariamente, então, a gente está mais integrado com os problemas da população". Entrevista realizada em jul/1994.

A política do OP vem possibilitando o questionamento constante deste saber técnico, pois nas diversas plenárias do OP, onde estão presentes os técnicos da Sudecap, Urbel e de

outros órgãos da Administração, a população os interrogam e exigem que estes lhes apresentem respostas convincentes sobre a viabilidade da realização das suas demandas.

Se, por um lado, a complexificação do Estado exige, de fato, um conhecimento específico da máquina pública como afirmam diversos autores da tradição elitista (Weber, 1984, Bobbio, 1989), por outro lado, o resultado deste processo não necessariamente precisa ser a perda total de controle das ações do Estado pela população, mas sim, a construção de espaços alternativos onde os cidadãos possam publicamente intervir e direcionar as decisões públicas, como sugere J. Habermas (1987).

No OP de Belo Horizonte, os membros das COMFORÇAS são bons exemplos de cidadãos que vêm se capacitando para intervir de forma "consciente" nas decisões do OP.

A criação das COMFORÇAS teve como objetivo a fiscalização e o acompanhamento da execução e da qualidade das obras. Entretanto, como afirmam Somarriba & Dulci seus membros "querem ir além do papel meramente fiscalizador. Julgam que, por estarem entendendo melhor a dinâmica do OP, têm condições de transmitir ao conjunto da população uma visão aprofundada do processo" (op. cit., p. 24).

Hoje, os membros das COMFORÇAS apresentam um conhecimento maior sobre os processos de execução e construção das obras. Termos como licitação, editais, carta-convite passaram a fazer parte do seus vocabulários, constituindo, assim, uma nova gramática discursiva. Este processo de aprendizado amplia a capacidade desses atores de intervir nos problemas que eles enfrentam cotidianamente.

Esta parceria parece estar atingindo resultados positivos. Os dados do questionário apontam que 61,5% dos

membros da **Comforça Centro-Sul** e 56,5% dos membros da **Comforça Barreiro** afirmaram que depois do OP eles passaram a conhecer melhor o orçamento municipal (cf. Anexo, Tabela XXIII).

Nesse sentido, o esforço da administração para explicar didaticamente os dados sobre o orçamento atingiu bons resultados: para 62,5% dos delegados do OP/94, os dados referentes ao orçamento municipal foram bem explicados pelos técnicos da PBH⁸⁴.

Além disso, os dados demonstram que o acesso da população envolvida a alguns órgãos da administração, como a Sudecap e a Urbel, melhoraram: para 53,8% e 57,7% dos membros da **Comforça Centro-Sul** o acesso à Sudecap e à Urbel, melhorou. 52,2% e 56,5% dos membros da **Comforça Barreiro** afirmaram o mesmo, tanto em relação à Sudecap quanto à Urbel respectivamente (cf. Anexo, Tabela XXI).

Estabelece-se, novamente, uma relação positiva, onde tanto as instituições do governo municipal quanto a população saem ganhando. O aumento da participação demonstra a credibilidade crescente no processo, ao passo que a população vem aprendendo novas formas de atuar diante dos problemas por ela enfrentados.

E quem perde com a instituição do OP?

Ao introduzir parâmetros públicos e transparentes para a alocação dos recursos disponíveis, acreditamos que o OP limita a ação daquelas elites políticas que historicamente utilizam seu poder de influência junto ao Executivo para negociar benefícios que irão contemplar unicamente suas clientelas eleitorais. O OP cria, portanto, um espaço complementar de negociação desses benefícios com critérios

mais universais do que aqueles estabelecidos por estas elites.

Sendo assim, o OP acaba impondo algumas inovações no Legislativo municipal.

Segundo Somarriba & Dulci, existe, hoje, na Câmara, um relativo consenso sobre a importância do OP. "Quando não pelo seu valor intrínseco, esse consenso resulta da opinião de que a experiência deu certo" (op. cit., p. 25).

Entretanto, essa relação não se constituiu de forma automática. No primeiro ano do OP (1993), a Câmara dos Vereadores se sentiu alijada do processo e houve um certo receio de que o OP viesse diminuir o espaço de atuação política destes atores.

Em resposta as reclamações por parte desta casa, o Executivo municipal implementou, no ano seguinte, estratégias para integrar os vereadores no processo de discussão do OP, através de convite oficial à Câmara, bem como de valorização da participação daqueles que estivessem presentes nos fóruns regionais. Procurou-se, também, estabelecer discussões, principalmente, com a Comissão de Orçamento da Câmara e os representantes dos partidos.

A partir de então, os vereadores têm procurado formas de atuação no interior destes fóruns que vão desde a participação direta até formas de fiscalização das prioridades escolhidas pela população envolvida.

As críticas usualmente feitas por eles se referem ao escopo do OP e a morosidade na realização das obras. Segundo o líder da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara, o OP é um primeiro passo que deve ser aperfeiçoado. "Na minha avaliação, o OP é um primeiro passo, ele não conseguiu

⁸⁴ Somarriba, M. & Dulci, O. op. cit., p.17.

abranger o conjunto do orçamento e nem substituir inteiramente a relação clientelista do vereador com a população e com o Executivo. Isto porque o OP em Belo Horizonte se refere apenas a uma parcela do Orçamento. Não é o conjunto do Orçamento que é participativo. Nesse sentido ele deve evoluir"⁸⁵.

Com o objetivo de reverter esta situação, a administração municipal buscou implementar os Fóruns Setoriais e propos junto às Comforças a discussão de obras mais abrangentes que poderiam ser executadas em menos tempo⁸⁶. Foram formados também a Coordenação Geral e o Fórum de Discussão do OP cujo objetivo foi aperfeiçoar o gerenciamento da execução das prioridades aprovadas pela população⁸⁷. Como já apontamos na seção 3.1, a implantação dos Fóruns Setoriais não foi bem sucedida devido, entre outras coisas, ao seu caráter mais consultivo do que deliberativo. A segunda iniciativa foi mais bem sucedida na medida que a administração vem conseguindo executar as obras num ritmo mais ágil.

Pensamos que a consequência deste diálogo entre a Câmara e a Prefeitura tem sido o aperfeiçoamento do processo, onde quem sai ganhando é a população envolvida.

E ganha dos dois lados: 1) do lado do Executivo porque este busca, diante das críticas do Legislativo, aperfeiçoar o OP; 2) do lado do Legislativo, a população passa a ter mais um aliado no que diz respeito a fiscalização da execução do plano de obras.

⁸⁵ Entrevista realizada com o líder da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal no dia 28.11.95.

⁸⁶ Segundo Somarriba & Dulci, o motivo para tal estratégia está relacionado ao fato que "pequenas obras geralmente despertam o interesse de empreiteiras menores que trabalham em condições mais precárias e têm dificuldade de cumprir os prazos contratados" (op. cit., p.27).

A avaliação positiva do OP pelos vereadores pode ser explicada também em função de que este os libera de grande parte da pressão clientelista tradicional. Com o OP, eles ficariam em condições de desempenhar melhor o seu papel institucional de legisladores e de fiscalizadores. Segundo Somarriba & Dulci, essa avaliação é compartilhada inclusive por vereadores de perfil nitidamente clientelista, significando, assim, uma modernização das velhas práticas da elite política (op. cit., p. 27).

Entretanto, alguns setores desta elite vem atuando no OP de forma bastante tradicional. O caso mais emblemático é o de uma vereadora, eleita basicamente pela região de Venda Nova, que vem mobilizando um número considerável de delegados com a finalidade de prestar favores e controlar redutos eleitorais.

Não obstante a possibilidade de atuações personalistas como esta ocorrida em Venda Nova, o fato de a negociação ocorrer em esferas públicas impõe certos limites. Segundo depoimento da Administradora Regional de Venda Nova, "a vereadora foi obrigada a compatibilizar sua estratégia com as demandas de outros setores e com as definições gerais da região no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias"⁸⁸.

Sendo assim, o OP pode estar contribuindo para um avanço na prática política tradicional destes atores na medida que a negociação, antes restrita aos gabinetes dos vereadores, passa a ocorrer em espaços públicos, abertos a outros setores da comunidade.

A superação da prática clientelista é um processo demorado que os quatro anos de OP não alcançou. Entretanto, assinala-se com este novo mecanismo institucional,

⁸⁷ PMBH. Memória do OP 94 a 97. Belo Horizonte, 1996, p. 28.

⁸⁸ Entrevista realizada com a Administradora Regional de Venda Nova no dia 12/07/1994.

possibilidades de democratização das diversas instâncias que fazem parte do poder local.

Tentativas de institucionalização do OP por parte de diversos setores envolvidos reforçam a importância desta política pública⁸⁹. Além disso, a administração criou a Comissão Municipal do OP com o objetivo de organizar os setores envolvidos para assegurar a manutenção e a ampliação do OP, independente do partido que venha assumir o poder municipal.

A introdução do OP, baseado em fóruns públicos de participação dos cidadãos, tem demonstrado como a polêmica entre democracia direta *versus* democracia representativa é, de certa forma, um falso debate. Não se trata de escolher um dos pólos deste debate, mas arranjá-los de forma que se complementem.

Ao contrário daqueles que temem o fortalecimento desta relação complementar, baseados no argumento que os espaços de participação da sociedade civil podem imprimir um certo risco às instituições do ponto de vista do enfraquecimento dos partidos e o esvaziamento do poder legislativo, ou pelo excesso de demandas, o OP vem demonstrando que os fóruns complementares de participação podem fortalecer a democracia em diversos sentidos: os cidadãos que participam destes fóruns exercem o direito à cidadania e aprendem a exercitar a prática democrática, tal como buscamos demonstrar ao longo desta seção. Os fóruns do OP publicizam as formas de decisão do orçamento nos âmbitos da administração e do legislativo municipal, além de democratizar a atuação de alguns órgãos públicos municipais que se comportam de forma extremamente

⁸⁹ 81,5% dos delegados do OP/95 manifestaram-se a favor da transformação do OP em lei municipal (Somarriba & Dulci, op. cit., p.19).

tecnocrática. E, por fim, cria-se a possibilidade do surgimento e da seleção de novas lideranças oriundas deste processo. Estas podem contribuir para a renovação das práticas tradicionais da política brasileira na medida que disputam novas formas de atuação.

Embora permeado por tensões e conflitos, o processo do OP, posto em prática pela atual administração de Belo Horizonte, tem possibilitado a formação de espaços públicos que permitem a inclusão de setores historicamente excluídos e a vocalização de seus interesses mais imediatos, imprimem alterações no interior do sistema político-administrativo, além de estabelecer novas relações sociais entre os atores envolvidos.

É necessário ampliá-lo em diversos sentidos, como por exemplo, da incorporação de setores mais amplos da sociedade que possam desenvolver alternativas mais gerais referentes às questões do município. Este foi o objetivo de algumas iniciativas da administração como as discussões do Plano Diretor e a implementação do Fórum da Cidade.

Entretanto, não podemos deixar de avaliá-lo com um grande começo⁹⁰. Um começo que efetivamente vem contribuindo para democratizar a relação entre poder público municipal e a sociedade civil.

⁹⁰ Uma das evidências mais claras desse saldo positivo é a presença de um número grande de delegados - 90,2% - que considera que o OP deve continuar no próximo governo (Somarriba & Dulci, op. cit., p. 19). Uma outra evidência é o fato de os principais candidatos à PBH terem incorporado o OP em suas propostas de governo. Em entrevista ao **Jornal de Casa**, os três candidatos melhor posicionados na disputa pela Prefeitura de Belo Horizonte, Amílcar Martins, Virgílio Guimarães e Célio de Castro, defenderam a manutenção e a ampliação do OP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS - A SOCIEDADE CIVIL E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA.

No primeiro capítulo deste trabalho procuramos retratar três modelos distintos de democracia.

A motivação para tal empreendimento surgiu a partir da insatisfação com as principais premissas tanto do modelo elitista quanto do modelo idealista.

A partir da leitura destas duas tradições da teoria democrática, percebemos que ambas enfatizam pontos distintos, mas que não são, necessariamente, incompatíveis.

Em função deste debate, descrito no primeiro capítulo desta dissertação, introduzimos a concepção denominada teórica-discursiva, desenvolvida por J. Habermas.

O conceito de política deliberativa formulado por essa concepção possibilitou compatibilizar pontos importantes destes dois modelos, a saber, a necessidade da institucionalização dos procedimentos democráticos bem como a importância da participação política em fóruns públicos que colaborarão com a elaboração destes procedimentos, legitimando, assim, as decisões tomadas pelos *policy makers*.

Habermas, portanto, parte de um modelo dual onde se valoriza os fóruns institucionais de tomada de decisões e os fóruns extra-institucionais. É a partir destes fóruns extra-institucionais que os atores da sociedade civil irão tematizar os seus problemas e buscarão vocalizá-los atingindo os fóruns institucionais.

Como já apontamos, a esfera pública emerge como local de contato entre estes dois espaços. "Cabe à ela atuar como instância intermediária entre as questões relevantes que

emergem ao nível do mundo da vida e os colegiados competentes que articulam institucionalmente o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc.)" (Costa, 1995, p. 59).

Os fluxos comunicativos que emergem no mundo da vida são transmitidos via esferas públicas e passam a ter acesso às instâncias deliberativas previstas na ordem democrática, podendo assim, influir nas decisões aí tomadas

Entretanto, para que a esfera pública atue como "instância transmissora" é necessário a presença de uma sociedade civil vitalizada.

É neste contexto que a idéia de sociedade civil emergirá. Segundo Habermas, "(esta) categoria abrange as diferentes associações voluntárias que absorvem e condensam a ressonância que as situações-problema emergentes na sociedade encontram nos domínios da vida privada, canalizando tal resposta de forma amplificada para a esfera pública política" (Habermas, 1995, apud Costa, p. 59).

No Brasil, a presença de um conjunto de movimentos e associações civis que emergiram nas duas últimas décadas recoloca a discussão sobre o papel da sociedade civil na construção de uma sociedade democrática.

Partindo do modelo habermasiano, no capítulo dois procuramos retratar o processo de democratização brasileiro, enfatizando as mudanças institucionais ocorridas no sistema político-administrativo e na sociedade civil.

Buscamos analisar em que medida os atores sociais desafiaram o regime autoritário e imprimiram mudanças no sistema político administrativo. Esta relação, embora marcada por certas ambiguidades, vem possibilitando a reversão do fluxo de comunicação no sentido de incorporar, no processo de

tomada de decisões políticas, os temas debatidos e elaborados no âmbito da sociedade

Sugerimos que o adensamento do associativismo no Brasil, nas duas últimas décadas, vem contribuindo para o fortalecimento da democracia neste país. Novas identidades e novas questões foram sendo tematizadas tornando as instâncias do poder público mais permeáveis às suas demandas.

No âmbito local, esta participação foi facilitada pelo processo de descentralização que possibilitou o fortalecimento financeiro e institucional dos municípios. A participação dos setores organizados foi viabilizada constitucionalmente, através de leis que permitiram a participação destes setores da sociedade na tomada de decisões do poder público municipal. Embora a afinidade entre descentralização e participação não seja necessariamente positiva, acreditamos que este processo, viabilizado pelas mudanças impostas pela Constituição de 1988, contribui para a extensão da cidadania na medida que possibilitou o surgimento de mecanismos que propiciaram a vocalização das demandas dos cidadãos, assim como de controle do poder público municipal.

Alguns exemplos de experiências municipais que propuseram integrar a participação política dos movimentos organizados no interior do processo de tomada de decisões, principalmente no que diz respeito à políticas públicas voltadas para os setores de baixa renda, foram retratados com o objetivo de analisar a efetividade da parceria entre o poder público e a participação da sociedade.

A introdução do Orçamento Participativo, descrito e analisado no terceiro capítulo deste trabalho, teve como objetivo ilustrar em que medida tal mecanismo institucional pode contribuir para a democratização dos atores sociais e das instituições do poder público municipal.

Ao analisarmos este programa proposto pela Frente BH Popular, concluimos que houve de fato uma democratização da relação entre o poder público municipal e a sociedade civil.

Mostramos na análise do OP que este mecanismo institucional constitui em ganhos tanto para o poder público municipal quanto para os atores envolvidos.

A instituição da prática discursiva sobre a alocação dos recursos disponíveis, nos fóruns do OP, possibilitou maior visibilidade das ações do governo, gerando um processo mais legítimo das suas decisões. A participação nestes fóruns determinou, de fato, a forma como o poder público municipal aplicou os recursos destinados a esse programa.

Isto já constitui uma inovação no município na medida que os programas participativos, instituídos durante a década de 80, não conseguiram romper com a lógica clientelista presente na distribuição dos recursos da administração pública.

A legitimidade do OP pode ser comprovada não só pelo aumento constante da participação, como também pela própria atuação dos atores envolvidos. Um exemplo disso, como buscamos mostrar, foi o comportamento dos membros das COMFORÇAS. Como principal mediadora da relação entre o poder municipal e a sociedade, seus membros sempre se mostraram compreensivos face aos constrangimentos impostos (pouca verba, atraso nas obras). Um dos motivos para tal comportamento foi "a percepção de que todas as informações foram divulgadas e que não há desconfiças sobre situações nebulosas na condução do Orçamento" (Somarriba & Dulci, 1996, p. 23).

Nesse sentido, podemos afirmar que a parceria estado e sociedade civil, longe de gerar decisões ineficazes, otimizou

as decisões da administração municipal que sempre apresentaram custos maiores quando tomadas de forma tradicional, no interior dos gabinetes do executivo e do legislativo municipal.

O controle das atividades do poder público, no que diz respeito aos gastos orçamentários, por parte da sociedade tem tido como contrapartida a alocação mais racional destes, satisfazendo de forma mais igualitária os atores que participam do processo. A participação, portanto, não gerou, nenhuma sobrecarga no poder de execução do governo. Não ocorreu qualquer crise de governabilidade diante do excesso de demandas. Ao contrário, os constrangimentos sistêmicos impostos frente à essas demandas foram sendo paulatinamente resolvidos em conjunto com a sociedade.

Podemos afirmar, portanto, que o poder público municipal respondeu positivamente a esse controle, demonstrando e negociando claramente os diversos limites presentes na implementação dessa política.

Desde o seu início, o OP estabeleceu regras claras para solucionar este problema: dada a escassez de recursos é necessário negociar a alocação do montante estabelecido.

Entra em cena, portanto, um outro componente que a teoria elitista não se propõe a contemplar: a competência para negociar e tomar decisões não necessariamente está restrita às elites políticas. A negociação através da argumentação foi uma variável constante no processo do OP. A Caravana das Prioridades deixou claro que a adoção da persuasão enquanto um ato de discussão, quando estimulado, atinge acordos pelo menos aceitáveis. A cooperação vai ocupando o lugar dos interesses mais imediatistas. Se não é possível atingir os objetivos almejados a curto prazo, estabelece-se uma dinâmica cooperativa onde um vota hoje na

prioridade do outro, para que, no momento seguinte, esse possa votar com aquele e, assim, juntos, alcançarem suas demandas.

Além disso, demonstramos que diante das situações de carência em que se encontram algumas regiões do município, aqueles que são melhor assistidos em termos de equipamentos urbanos retiram suas prioridades em solidariedade aos demais. Na região Centro-Sul, onde convivem setores médios e altos e setores de baixa renda, este comportamento foi, diversas vezes, exercitado.

A participação, portanto, pode vir a induzir à generalização dos interesses. Ao discutirem e negociarem entre si, as preferências dos atores vão se transformando, compatibilizando, assim, os diversos interesses em jogo.

Se por um lado, os setores mais organizados acabam tendo maiores êxitos na implementação de seus interesses, por outro lado, o OP, como apontaram os dados, oferece um espaço para o aprendizado organizativo, bem como, para uma melhor utilização das instâncias públicas.

Dessa forma, mais uma vez, o argumento elitista de que a participação não imprime nenhum aprendizado (Sartori, 1994) pode ser questionado. Os atores aprenderam a se organizar para negociar entre si e com a PBH.

Os procedimentos participativos implantados anteriormente neste município ao utilizarem estratégias não públicas não conseguiram romper com as relações tradicionalmente clientelistas entre estas duas esferas.

O OP, entretanto, inaugurou uma nova forma de atuação política no município. Através da participação de todos aqueles interessados, os fóruns públicos possibilitaram, de

fato, a democratização da relação, historicamente opaca, entre o poder público e a sociedade civil.

Através da análise do OP, esperamos ter corroborado empiricamente a nossa hipótese principal, qual seja, a restauração e o fortalecimento da democracia, se por um lado, necessita do restabelecimento e da manutenção de regras claras, por outro lado, não pode prescindir de espaços públicos onde os cidadãos tenham oportunidade de discutir e definir tais regras. Não basta, portanto, tal como pressupõe o modelo elitista, o restabelecimento da competitividade política, a democracia requer, tal qual apontado pela concepção idealista, fóruns discursivos de negociação capazes de integrar as práticas democráticas dos atores da sociedade no interior das instituições do sistema político-administrativo. Obtém-se, assim, através da teoria discursiva, a compatibilização dos dois modelos, ou seja, a formação e a vocalização da opinião pública em esferas alternativas deve ser institucionalizada no nível sistêmico, contribuindo, assim, para decisões mais legítimas e mais eficazes por parte do governo.

ANEXO

I - Caracterização dos membros das COMFORÇAS das regiões
Barreiro e Centro-Sul

TABELA VI - GÊNERO COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL

GÊNERO		FREQUÊNCIA	%
Barreiro (*)	Masculino	15	65,2
	Feminino	7	30,4
	NR	1	4,3
TOTAL		23	100,0
Centro-Sul (* *)	Masculino	20	76,9
	Feminino	6	23,1
	NR	-	-
TOTAL		26	100,0

(*) Os dados referem-se aos 23 membros presentes na reunião da COMFORÇA BARREIRO no dia 23.02.96.

Foram eleitos 30 membros efetivos em 1996

(* *) Os dados referem-se aos 26 membros presentes na reunião da COMFORÇA CENTRO-SUL no dia 16.02.96.

Foram eleitos 23 membros efetivos em 1996

TABELA VII - FAIXA ETÁRIA COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL

	FAIXA ETÁRIA	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Menos de 18 anos	0	0
	De 18 a 25 anos	0	0
	De 26 a 35 anos	4	17,4
	De 36 a 45 anos	8	34,8
	De 46 a 55 anos	8	34,8
	Mais de 55 anos	2	8,7
	NR	1	4,3
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Menos de 18 anos	0	0
	De 18 a 25 anos	1	3,8
	De 26 a 35 anos	5	19,3
	De 36 a 45 anos	11	42,3
	De 46 a 55 anos	4	15,4
	Mais de 55 anos	3	11,5
	NR	2	7,7
	TOTAL	26	100,0

TABELA VIII - ESCOLARIDADE COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL

	ESCOLARIDADE	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Analfabeto	0	0
	Semi-alfabetizado	2	8,7
	1º grau incompleto	9	39,1
	1º grau completo	3	13,0
	2º grau incompleto	2	8,7
	2º grau completo	4	17,4
	Nível superior	1	4,3
	NR	2	8,7
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Analfabeto	2	7,7
	Semi-alfabetizado	4	15,4
	1º grau incompleto	10	38,5
	1º grau completo	4	15,4
	2º grau incompleto	3	11,5
	2º grau completo	1	3,8
	Nível superior	2	7,7
	NR	0	0,
	TOTAL	26	100,0

TABELA IX - SITUAÇÃO DE EMPREGO COMFORÇAS BARREIRO E CENTRO-SUL

	SITUAÇÃO DE EMPREGO	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Empregado c/ CT	8	35,0
	Empregado s/ CT	0	0
	Desempregado	0	0
	Dona de Casa	4	17,4
	Autônomo	3	13,0
	Empregador	1	4,3
	Aposentado	6	26,0
	Estudante	0	0
	NR	1	4,3
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Empregado c/ CT	8	30,8
	Empregado s/ CT	1	3,8
	Desempregado	6	23,1
	Dona de Casa	2	7,7
	Autônomo	4	15,4
	Empregador	0	0
	Aposentado	5	19,2
	Estudante	0	0
	NR	0	0
	TOTAL	26	100,0

TABELA X - FAIXA SALARIAL COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL

	FAIXA SALARIAL	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Até 1 SM	4	17,4
	Mais de 1 a 3 SM	2	8,7
	Mais de 3 a 5 SM	5	21,7
	Mais de 5 a 10 SM	9	39,1
	Mais de 10 a 20 SM	0	0
	Mais de 20 SM	0	0
	NR	3	13,0
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Até 1 SM	4	15,4
	Mais de 1 a 3 SM	7	26,9
	Mais de 3 a 5 SM	6	23,1
	Mais de 5 a 10 SM	3	11,5
	Mais de 10 a 20 SM	0	0
	Mais de 20 SM	0	0
	NR	6	23,1
	TOTAL	26	100,0

TABELA XI - TEMPO DE RESIDÊNCIA NO BAIRRO COMFORÇA BARREIRO E
CENTRO-SUL

	TEMPO	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Menos de 1 ano	0	0
	De 1 a 5 anos	1	4,3
	De 5 a 10 anos	2	8,7
	De 10 a 20 anos	11	47,8
	De 20 a 30 anos	5	21,7
	Mais de 30 anos	3	13,0
	NR	1	4,3
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Menos de 1 ano	1	3,8
	De 1 a 5 anos	1	3,8
	De 5 a 10 anos	4	15,4
	De 10 a 20 anos	14	53,8
	De 20 a 30 anos	3	11,5
	Mais de 30 anos	2	7,7
	NR	1	3,8
	TOTAL	26	100,0

**II - Dados sobre o nível de participação dos membros das
Comforças das regiões Barreiro e Centro-Sul**

TABELA XII - PARTICIPAÇÃO EM ENTIDADES COMFORÇA BARREIRO E
CENTRO-SUL

		PARTICIPAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Sim		19	82,6
	Não		2	8,7
	NR		2	8,7
	TOTAL		23	100,0
Centro-Sul	Sim		25	96,2
	Não		1	3,8
	NR		0	0
		TOTAL	26	100,0

TABELA XIII - TIPOS DE ENTIDADES COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL(*)

	ENTIDADES	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Sindical	3	8,6
	Assoc. de Moradores	18	51,4
	Religiosa	5	14,3
	Cultural	1	2,8
	Assistencial	3	8,6
	Outras	2	5,7
	NR	3	8,6
	TOTAL	35	100,0
Centro-Sul	Sindical	1	3,7
	Assoc. de Moradores	21	77,8
	Religiosa	2	7,4
	Cultural	0	0
	Assistencial	0	0
	Outras	3	11,1
	NR	0	0
	TOTAL	27	100,0

(*) A diferença entre o total da tabela VII e o total da tabela VIII deriva-se do fato de que os membros das COMFORÇAS que participam de entidades apontaram mais de uma.

TABELA XIV - FILIAÇÃO PARTIDÁRIA COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL

	PARTIDOS	FREQUÊNCIA	%
Barreiro (*)	PT	9	39,1
	PSDB	2	8,7
	PDT	1	4,3
	PTN	1	4,3
	Não/NR	10	43,5
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul (*)	PT	4	15,4
	PV	1	3,8
	PSC	1	3,8
	PPS	1	3,8
	PSB	1	3,8
	PDT	1	3,8
	Não/NR	17	65,4
	TOTAL	26	100,0

(*) Os demais partidos não foram mencionados

**III - Avaliação dos membros das Comforças das regiões do
Barreiro e Centro-Sul sobre o Orçamento Participativo**

TABELA XV - MEIOS DE INFORMAÇÃO SOBRE O OP COMFORÇA BARREIRO
E CENTRO-SUL

	CANAIS	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Assoc. de Moradores	17	47,2
	Assoc. Religiosa/Igreja	5	13,9
	Amigos/Parentes	0	0
	Carro de Som	4	11,1
	Cartazes/Boletins	3	8,3
	Partido	3	8,3
	Rádio	1	2,8
	TV	1	2,8
	Outros	0	0
	NR	2	5,5
	TOTAL	36	100,0
Centro-Sul	Assoc. de Moradores	14	35,9
	Assoc. Religiosa/Igreja	4	10,2
	Amigos/Parentes	3	7,7
	Carro de Som	1	2,6
	Cartazes/Boletins	7	17,9
	Partido	0	0
	Rádio	3	7,7
	TV	4	10,2
	Outros	3	7,7
	NR	0	0
	TOTAL	39	100,0

(*) Este total é superior ao total de membros da Comforça devido ao fato de que muitos marcaram mais de uma opção.

TABELA XVI - MOTIVAÇÃO PARA PARTICIPAR DO OP COMFORÇA
BARREIRO E CENTRO-SUL

	MOTIVOS	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Melhorias nos bairros	14	60,9
	Experiência no processo	2	8,7
	Ajudar a divulgar o OP	0	0
	Forma justa e democrática de resolver os problemas	4	17,4
	Outros	0	0
	NR	3	13,0
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Melhorias nos bairros	19	73,1
	Experiência no processo	0	0
	Forma justa e democrática de resolver os problemas	2	7,7
	Outros	1	3,8
	NR	3	11,5
	TOTAL	26	100,0

TABELA XVII - DECISÃO DE PARTICIPAR DE OUTRAS
ASSOC./ATIVIDADES DEPOIS DO OP COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL

	TIPOS	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Assoc. de Moradores	1	4,3
	Comforça	2	8,7
	OP da Habitação	1	4,3
	Comissões locais/Conselho	2	8,7
	Partido	0	0
	Campanhas	1	4,3
	Outros	1	4,3
	Não/NR	15	65,2
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Assoc. de Moradores	0	0
	Comforça	1	3,8
	OP da Habitação	1	3,8
	Comissões locais/Conselho	4	15,4
	Partido	0	0
	Campanhas	0	0
	Outros	0	0
	Não/NR	20	76,9
	TOTAL	26	100,0

TABELA XVIII - AVALIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO OP COMFORÇA
BARREIRO E CENTRO-SUL

	CONTRIBUIU PARA CONHECER MELHOR OS PROBLEMAS DA REGIÃO	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Muito	19	82,6
	Pouco	2	8,7
	Não contibuiu	0	0
	Não sabe	0	0
	NR	2	8,7
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Muito	23	88,5
	Pouco	1	3,8
	Não contribuiu	2	7,7
	Não sabe	0	0
	NR	0	0
	TOTAL	26	100,0

TABELA XIX - PROPENSÃO À NEGOCIAR AS OBRAS COM OS OUTROS PARTICIPANTES COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL

		NEGOCIA	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Sim		20	86,9
	Não		2	8,7
	NR		1	4,3
TOTAL			23	100,0
Centro-Sul	Sim		23	88,5
	Não		1	3,8
	NR		2	7,7
TOTAL			26	100,0

TABELA XX - MOTIVOS QUE OS LEVAM A NEGOCIAR COMFORÇA BARREIRO
E CENTRO-SUL

	MOTIVOS PARA NEGOCIAR	FREQUÊNCIA	%
Barreiro	Representante da comunidade	1	4,3
	Mesmo direito para todos	4	17,4
	Carência da região	1	4,3
	Dividir soluções	1	4,3
	Solidariedade	10	43,5
	Proposta do OP	0	0
	Outros	0	0
	NR/NR	6	26,1
	TOTAL	23	100,0
Centro-Sul	Representante da comunidade	0	0
	Mesmo direito para todos	0	0
	Carência da região	0	0
	Dividir soluções	0	0
	Solidariedade	16	61,5
	Proposta do OP	1	3,8
	Outros	2	7,7
	NR/NR	7	26,9
	TOTAL	26	100,0

TABELA XXI - OPINIÃO SOBRE O ACESSO À SUDECAP E À URBEL
DEPOIS DO OP

		SUDECAP	%	URBEL	%
Barreiro	Melhorou	12	52,2	13	56,6
	Não melhorou	6	26,1	5	21,7
	NR/NS	5	21,7	5	21,7
TOTAL		23	100,0	23	100,0
Centro-Sul	Melhorou	14	53,8	15	57,7
	Não melhorou	6	23,1	5	19,2
	NR/NS	6	23,1	6	23,1
TOTAL		26	100,0	23	100,0

TABELA XXII - AVALIAÇÃO DO OP COMFORÇA BARREITO E CENTRO-SUL

AVALIAÇÃO		FREQUÊNCIA	%
Barreiro (*)	Melhorou a vida dos moradores do bairro	11	47,8
	Tornou mais transparente a aplicação dos recursos do orçamento municipal	16	69,6
	Tornou os serviços prestados mais eficientes	12	52,1
	A população é atendida de forma mais igualitária	14	60,9
	Contribuiu para fortalecer a cidadania	14	60,9
	Não mudou em nada	0	0
	NR/NS	2	8,7
	TOTAL		100,0
Centro-Sul (*)	Melhorou a vida dos moradores do bairro	20	76,9
	Tornou mais transparente a aplicação dos recursos do orçamento municipal	18	69,2
	Tornou os serviços prestados mais eficientes	17	65,4
	A população é atendida de forma mais igualitária	12	46,1
	Contribuiu para fortalecer a cidadania	14	53,8
	Não mudou em nada	0	0
	NR/NS	1	3,8
	TOTAL		100,0

(*) Os membros da Comforça optaram por mais de uma resposta. A porcentagem foi calculada sob o total de pessoas presentes.

TABELA XXIII - APRENDIZADO DOS MEMBROS DA COMFORÇA BARREIRO E CENTRO-SUL COM O OP

	APRENDIZADO	FREQUÊNCIA	%
Barreiro (*)	Discutir os problemas do bairro c/ a PBH	15	65,2
	Conhecer melhor os problemas de BH	15	65,2
	Conhecer o orçamento municipal	13	56,5
	Conhecer os problemas dos outros bairros	18	78,3
	Organizar para disputar as obras	18	78,3
	Negociar para disputar as obras	19	82,6
	NR/NS	1	4,3
	TOTAL		100,0
Centro-Sul	Discutir os problemas do bairro c/ a PBH	20	76,9
	Conhecer melhor os problemas de BH	18	69,2
	Conhecer o orçamento municipal	16	31,5
	Conhecer os problemas dos outros bairros	17	65,4
	Organizar para disputar as obras	20	76,9
	Negociar para disputar as obras	17	65,4
	NR/NS	3	11,5
	TOTAL		100,0

(*) Os membros da Comforça optaram por mais de uma resposta.
A porcentagem foi calculada sob o total de pessoas presentes.

TABELA XXIV - OPINIÃO SOBRE O OP COMFORÇA BARREIRO
E CENTRO-SUL

OPINIÃO		FREQUÊNCIA	%
Barreiro	O OP deve continuar	9	39,1
	O OP deve continuar mas ampliar	13	56,5
	Não faz diferença	0	0
	NR/NS	1	4,3
TOTAL		23	100,0
Centro-Sul	O OP deve continuar	9	34,6
	O OP deve continuar mas ampliar	15	57,7
	Não faz diferença	1	3,8
	NR/NS	1	3,8
TOTAL		26	100,0

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. Descentralização Fiscal: ser ou não ser, não é a questão. **Revista de Administração Municipal**. v. 42, n° 2/4, jan/mar 1995.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n° 28, ano 10, jun/1995.
- ARENDDT, H. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- ARRETCHE, M. Descentralização, Democracia, Reforma do Estado e Bem-Estar: conceitos que não se equivalem. Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, out/1995. **(mimeo)**
- AVRITZER, L. (coord.). **Sociedade Civil e Democratização**. BH: Ed. Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. Além da dicotomia Estado/Mercado: Habermas, Cohen e Arato. **Novos Estudos Cebrap**, n° 36, 1993.
- AVRITZER, L. Jürgen Habermas: a razão de uma modernidade antecipada. **Síntese Nova Fase**, n° 49, vol. XVIII, 1990.
- AVRITZER, L. **Modernity and Democracy in Brazil: an Interpretation of the Brazilian Path of Modernization**. PhD. Dissertation, New School for Social Research, 1993.
- AVRITZER, L. Racionalidade, mercado e normatividade: uma crítica dos pressupostos da teoria da escolha racional. 1995, **(mimeo)**.
- AVRITZER, L. Teoria democrática, racionalidade e participação: uma crítica habermasiana ao elitismo democrático. Trabalho apresentado na XIX reunião da ANPOCS. Caxambu, 1995. **(mimeo)**
- AVRITZER, L. Transition to Democracy and Political Culture: an analysis of the conflict between civil and political society in post-authoritarian in Brazil. **Constellations**, v. 2, n° 2, 1995.
- AVRITZER, L. & FILGUEIRAS, C. Sociedade Civil nos anos 90: uma análise da Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida. UFMG/CNPQ, Jan/1996. **(mimeo)**
- AZEVEDO, S. & AVRITZER, L. : A política do Orçamento Participativo: nova forma de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil. Trabalho apresentado no XVIII Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1994. **(mimeo)**

- AZEVEDO, S. & PRATES, A. A. P. Planejamento Participativo, Movimentos Sociais e Ação Coletiva: a questão do Estado e populações periféricas no contexto brasileiro. Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, out/1990. **(mimeo)**
- AZEVEDO, S. Planejamento, Cidade e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E. et. al. (orgs.). **O Brasil nos rastros da crise**. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1995.
- BAETA, A. M. C. Administração Municipal e Descentralização Política: notas para uma discussão. **Revista de Administração Pública**. RJ, v. 24, nº 3, ago/out 1989.
- BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOSCHI, R. **A Arte da Associação**. Rio de Janeiro: Vértice, 1987
- BREMAEKER, F. E. J. Mitos sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros. **Revista de Administração Municipal**. RJ, v. 41, nº 212, jul/set 1994.
- BREMAEKER, F. E. J. Perfil das Receitas Tributárias dos Municípios Brasileiros. **Revista de Administração Municipal**. RJ, v. 42, nº 214, jan/mar 1995.
- CAMARGO, A. O Novo Pacto Federativo. **Revista do Servidor Público**. Brasília, FENAP, ano 45, v. 118, nº 1, jan/jul 1994.
- COHEN, J. "Deliberation and Democratic Legitimacy". In: HAMLIN, A. & PETTIT, P. (eds.). **The Good Polity**. 1989.
- COOKE, M. **Language and Reason: a study of Habermas's Pragmatics**. Cambridge: MIT Press, 1994.
- COSTA, S. A democracia e a dinâmica da esfera pública. **Lua Nova**, nº 36, 1995.
- COSTA, S. Esfera Pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, nº38, mar/1994
- COSTA, S. Atores da sociedade civil e participação política: algumas restrições. **Cadernos do Ceas**, nº 155, 1995.
- DAHL, R. **Democracy and its critics**. Yale University Press, 1989.
- DAHL, R. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

- DAVIDOVICH, F. Poder Local e Município, Algumas Considerações. **Revista de Administração Pública**. RJ, v. 27, nº 1, jan/mar 1993.
- DINIZ, E. (et. al.). **Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República**. SP: Vértice, 1989.
- DINIZ, E. A Transição Política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. **DADOS**. RJ: Campus, v. 28, nº 3, 1985.
- DOIMO, A. M. **A Vez e a Voz do Popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. RJ: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- DRYZEK, J. S. **Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- DURHAM, E. Movimentos Sociais. A construção da cidadania. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, nº 10, out/1984.
- FISCHER, T. O Poder Local no Brasil: Temas de Pesquisa e Desafios da Transição. **Revista de Administração Pública**. RJ, v. 25, nº 2, abr/jun 1991.
- GHISI, A. P. A Instituição Municipal. **Revista de Administração Municipal**". RJ, v. 38, nº 200, jul/set, 1991.
- GOHN, M. G. **História dos Movimentos e Lutas Sociais - A construção da cidadania dos brasileiros**. SP: Edições Loyola, 1995.
- HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**. Cambridge, MIT Press, 1995.
- HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HABERMAS, J. **Teoria de la Acción Comunicativa**. Madrid: Taurus, vols. I e II, 1987.
- HELD, D. **Modelos de Democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1995.
- HIRST, P. **A Democracia Representativa e seus limites**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- IPEA/IPLAN. **Para a década de 90. Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas**. Brasília, mar/1990.
- MAINWARING, S. Clientelism, Patrimonialism and Economic Crisis: Brazil since 1979. Paper for the Latin American Studies Association Meetings, April, 1991. (mimeo)

- MARQUESINI, A. M. B. G. Participação: a palavra de ordem na elaboração da nova Constituição. **Revista de Administração Pública**. RJ, v. 20, nº 4, out/dez 1986.
- MCCARTHY, T. **La Teoría Crítica de Jürgen Habermas**. Madrid: Tecnos, 1992.
- MELO, M. A. B. C. de. Municipalismo, *Nation-Building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 23, ano 8, out/1993.
- MOISÉS, J. A. (et al.). **Cidade, povo e poder**. RJ: Paz e Terra, 1982.
- MOISÉS, J. A. **Os Brasileiros e a Democracia: bases sócio-políticas da legitimidade democrática**. SP: Ed. Ática, 1995.
- MOUFFE, C. (ed.). **Dimensions of Radical Democracy. Pluralism, Citizenship, Community**. Verso: London, New York, 1992.
- OFFE, C. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- POMPERMAYER, M. J. (org.). **Movimentos Sociais em Minas Gerais**. BH: UFMG, 1987.
- PRATES, A. A. P. & ANDRADE, L. A. G. de. Notas Sobre o Modelo de Planejamento Participativo: O Caso de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. RJ, v. 19, nº 2, abr/jun 1985.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Diretrizes para o acompanhamento do Orçamento Participativo a nível regional. **Coordenação do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte, 1996.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Jornal Horizonte Aberto. **Assessoria de Comunicação Social**. Belo Horizonte, ano IV, nº 27, abr/1996.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Memória do Orçamento Participativo - 1993 a 1996. **Coordenação do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte, 1996. (versão preliminar)
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo - Quadro de Resumo. **Secretaria Municipal de Governo/DARGO**. Belo Horizonte, 1996.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo: uma idéia que deu certo. **Assessoria de Comunicação Social**. Belo Horizonte, dez/1994.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo em 1996 - Alavanca para a discussão na cidade. **Coordenação do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte, 1996.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Participação Popular: Exercício da Cidadania. **Coordenação do Orçamento Participativo**. Belo Horizonte, dez/1994.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Plano de Obras para 1994. **Secretaria Municipal de Planejamento**. Belo Horizonte, set/1993.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Planos de Obras Regionais e da Habitação. **Assessoria de Comunicação Social**. Belo Horizonte, dez/ 1995.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Situação das Intervenções do OP/95. **Secretaria Municipal de Governo/DARGO**. Belo Horizonte, s/ data.
- PUTNAM, R. **Making Democracy Work**. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- REIS VELLOSO, J. P. dos (coord.). **Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana**. RJ: José Olympio, 1994.
- SANTOS, M. R. S. dos. **Caminhos Municipais da Cidadania: Mudança Institucional e Democratização no Brasil**. BH: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1993, Dissertação, Mestrado em Ciência Política.
- SANTOS, W. G. dos. **Razões da Desordem**. RJ: Rocco, 1993.
- SARTORI, G. **A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, vol. I, 1994.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SELCHEER, W. A. O Futuro do Federalismo na Nova República. **Revista de Administração Pública**. RJ, v. 24, nº 1, nov. 1989/jan. 1990.
- SILBERSCHNEIDER, W. **Democracia e Participação Política: o Partido dos Trabalhadores e o Conselho Municipal de Orçamento na Administração Chico Ferramenta (1989-1992)**. BH: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1993, Dissertação, Mestrado em Sociologia.
- SOLA, L. & PAULINI, L. (orgs.). **Lições da década de 80**. SP: Edusp, 1995.

- SOMARRIBA, Maria das Mercês G. Movimentos Reivindicatórios Urbanos - Elementos de um Marco Interpretativo. **Análise & Conjuntura**, BH, v. 7, nº 2 e 3, maio/dez 1992.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês G. & DULCI, Otávio. Democratizando o Poder Local: O Orçamento Participativo em Belo Horizonte. Belo Horizonte, 1996. **(mimeo)**
- SOMARRIBA, Maria das Mercês G. Movimento reivindicatório urbano e política em Belo Horizonte: balanço de uma década. Textos Sociologia e Antropologia, nº 43, jun/set 1993
- SORJ, B. & ALMEIDA, M. H. T.(org.). **Sociedade e Política no Brasil pós-64**. SP: Ed. Brasiliense, 1983.
- STEPAN, A. (org.). **Democratizando o Brasil**. RJ: Paz e Terra, 1988
- TELLES, V. Sociedade Civil e os Caminhos (incertos) da Cidadania. São Paulo em **Perspectiva**, v. 8, nº 2, abr/jun 1994.
- VALADARES, L. & PRATES COELHO, M. (orgs). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. RJ: Civilização Brasileira, 1995.
- VIOLA, E. & MAINWARING, S. "Novos Movimentos Sociais - cultura política e democracia: Brasil e Argentina". In: SCHERER-WARREN, I. & KRISCHKE, P. **Uma Revolução no Cotidiano?** SP: Ed. Brasiliense, 1985.