

Dayana Barbosa de Quadros

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE MONTES  
CLAROS 2005-2008: AVANÇO OU CONTINUÍSMO?**

MONTES CLAROS/ MG  
MARÇO/2014

Dayana Barbosa De Quadros

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE MONTES  
CLAROS 2005-2008: AVANÇO OU CONTINUÍSMO?**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Social.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos

Montes Claros/ MG  
Universidade Estadual de Montes Claros / Unimontes  
Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social / PPGDS  
Março/2014

Q13p

Quadros, Dayana Barbosa de.

Participação popular na gestão pública municipal de Montes Claros 2005-2008 [manuscrito]: avanço ou continuísmo? / Dayana Barbosa de Quadros. – 2014.

117 f. : il.

Bibliografia: f. 114-117.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Montes Claros -

Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social/PPGDS, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos.

1. Democracia – Montes Claros (MG). 2. Planejamento. 3. Governança solidária. I. Santos, Gilmar Ribeiro dos. II. Universidade Estadual de Montes Claros. III. Título. IV. Título: Avanço ou continuísmo?

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS / UNIMONTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL/ PPGDS

Dissertação intitulada “PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS 2005-2008: AVANÇO OU CONTINUÍSMO?” de autoria da mestrandia Dayana Barbosa de Quadros, avaliada pela banca examinadora em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_, pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos - PPGDS – UNIMONTES  
Orientador

---

Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann - UFRB

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Da Luz Alves Ferreira - UNIMONTES

Dedico este trabalho aos meus amigos que não deixaram de acreditar em mim, à minha família e especialmente a minha mãe.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente agradeço a Deus, por ter me concedido forças para chegar até aqui.

À Unimontes por ser a porta para o conhecimento que tenho adquirido no decorrer desses anos, desde a minha graduação.

A minha mãe, em especial, que me deu forças para enfrentar as dificuldades que não foram poucas.

Aos meus amigos, que souberam compreender e ajudaram-me a superar os muitos momentos de angústia que enfrentei para conclusão dos meus trabalhos. Em especial a Norma, Jacson, Uendel, Adriana, Camilo, Karine, Maria Clarice porque mesmo quando deixei de acreditar eles continuaram acreditando e me deram forças para seguir em frente.

Aos professores do PPGDS, em especial ao meu Orientador, Prof. Gilmar Ribeiro dos Santos, pela amizade, e por não me deixar desistir, apesar de todas as minhas dificuldades e limitações.

Agradeço de forma muito especial à Márcia Saraiva e Aparecida Fátima Andrade que disponibilizaram todo o material arquivado e deram contribuições imprescindíveis a esta pesquisa.

“Nunca duvide da força de um pequeno grupo de pessoas para transformar a realidade. Na verdade eles são a única esperança de que isso possa acontecer.”  
Margaret Mead

## **RESUMO**

Esta dissertação apresenta um estudo sobre o modelo de gestão adotado no município de Montes Claros - MG nos anos de 2007 e 2008 denominado Governança Solidária. Trata-se de uma pesquisa qualitativa realizadas a partir de observações assistemáticas e de entrevistas com atores sociais que participaram das atividades propostas pelo executivo municipal naqueles anos. O trabalho estabelece uma discussão sobre as novas formas institucionalizadas de participação e os avanços democráticos decorrentes do processo de reabertura política do Estado brasileiro em contextos permeados por uma cultura política conservadora e elitizada. Mas, particularmente, discute como a Governança Solidária se insere como um arranjo institucional que avança em termos democráticos com ampliação da participação e do controle social no município de Montes Claros – MG, marcado por uma cultura política baseada na velha política do cabresto e do favor. Concluindo-se que embora não tenha conseguido grandes avanços no que tange ao controle do orçamento e das obras públicas municipais, contribuiu para o exercício e a transformação da cultura de participação.

**Palavras-chave:** Democracia, Participação, Governança Solidária.



## **ABSTRACT**

This dissertation presents a study on the management model adopted in Montes Claros - MG years 2007 and 2008 called Partnership for Governance. This is a qualitative research conducted from unsystematic observations and interviews with social actors who participated in the activities proposed by the municipal executive in those years. The work provides a discussion of the new institutionalized forms of participation and democratic progress made since the reopening of the Brazilian state policy contexts permeated by a conservative, elitist political culture process. More particularly, discusses how the Partnership for Governance is inserted as an institutional arrangement that advances in democratic terms with widening participation and social control in Montes Claros - MG, marked by a political culture based on the old politics of the halter and favor. We conclude that although it has not made much progress in regard to controlling the budget and municipal public works, contributed to the exercise and the transformation of culture of participation .

**Keywords:** Democracy, Participation, Partnership for Governance.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População do Município de Montes Claros - MG, 1960 e 1970.....	44
Tabela 2: Composição do Executivo Municipal de Montes Claros - MG 1962 a 1982...	48
Tabela 3: Composição da Câmara Municipal de Montes Claros por partido, número de votos e ocupação, 1982.....	50
Tabela 4: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Montes Claros – MG.....	61
Tabela 5: População Total, por Gênero, Rural/Urba e Taxa de Urbanização - Montes Claros – MG.....	62
Tabela 6: Renda, Pobreza e Desigualdade - Montes Claros – MG.....	63
Tabela 7: Porcentagem da Renda Apropriada por Estratos da População - Montes Claros – MG.....	63
Tabela 8: Plenárias do 1º Ciclo do OP de Montes Claros – MG.....	91
Tabela 9: Plenárias Regionais do 2º Ciclo do OP de Montes Claros – MG.....	96

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre .....	59
Figura 2: Principais ligações rodoviárias de Montes Claros – Fornecida pela Prefeitura Municipal de Montes Claros.....	64
Figura 3: Polos Urbanos Montes Claros MG. Fonte: Secretaria Municipal de Governança Solidária.....	78
Figura 4: Foto Plenária do 1º Ciclo Polo Santos Reis.....	93
Figura 5: Esquema do OP em Montes Claros MG.....	100

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARENA -	Aliança Renovadora Nacional
ASSEPLAS -	Assessorias De Planejamento
CEBs -	Comunidades Eclesiais De Bases
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA -	Conselho Municipal De Direitos Da Criança E Adolescente
COMPAC -	Comitê Permanente De Avaliação E Controle
COP -	Conselho De Orçamento Participativo
CPT -	Comissão Pastoral Da Terra
CRC -	Coordenação Das Relações Com As Comunidades
CROPs -	Coordenadores Regionais Do Orçamento Participativo
CTs -	Coordenadores Temáticos
DEMC -	Diretório Estudantil De Montes Claros
FASCOM -	Fórum De Assessorias Comunitárias
GAPLAN -	Gabinete De Planejamento
LOA -	Lei Orçamentária Anual
MDB -	Movimento Democrático Brasileiro
OP	Orçamento Participativo
PCdoB -	Partido Comunista Do Brasil
PDS -	Partido Democrático Social
PDT -	Partido Democrático Trabalhista
PL -	Partido Liberal
PMDB -	Partido Do Movimento Democrático Brasileiro
PO -	Pastoral Operária
PPS -	Partido Popular Socialista
PSB -	Partido Socialista Brasileiro
PSF -	Programas De Saúde Da Família
PT -	Partido Dos Trabalhadores
SUDENE -	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UAI -	Unidade Administrativa Intersetorial
UAMPA -	União Dos Moradores De Porto Alegre

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
<b>CAPÍTULO 01</b>	
<b>UM RESGATE CONCEITUAL .....</b>	<b>20</b>
1.1 Democracia– conceito difuso .....	20
1.2 A Hegemonia minimalista .....	21
1.3 A Doutrina Clássica de Democracia .....	26
1.4 Democracia e Participação .....	30
1.5 O Valor da Igualdade para a Democracia .....	32
1.6 Os processos de Democratização .....	34
<b>CAPÍTULO 02</b>	
<b>O BRASIL E A DEMOCRATIZAÇÃO .....</b>	<b>36</b>
2.1 Idas e vindas do processo democrático no Brasil .....	36
2.2 O Município de Montes Claros no bojo da democratização .....	43
<b>CAPÍTULO 03</b>	
<b>A EMERGÊNCIA DE NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PÓS DEMOCRATIZAÇÃO .....</b>	<b>54</b>
3.1 A experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre.....	55
3.2 O município de Montes Claros – MG na nova conjuntura democrática.....	61
3.2.1 Compreendendo um pouco da política de Montes Claros.....	65
<b>CAPÍTULO 04</b>	
<b>A GOVERNANÇA SOLIDÁRIA EM MONTES CLAROS.....</b>	<b>71</b>
4.1 A Governança Solidária como modelo de gestão.....	71
4.2 Governança Solidária e sua estrutura-ação.....	80
4.2.1 A casa da Cidadania e a Escola da Cidadania.....	84
4.2.2 O Orçamento Participativo Criança.....	85
4.3 O Orçamento Participativo em Montes Claros.....	87
4.3.1 Estrutura do I Ciclo 1ª Rodada Regional.....	91
4.3.2 II Ciclo do Orçamento Participativo.....	93
4.3.3 Encerramento dos trabalhos – 3º Ciclo do OP.....	97
<b>CAPÍTULO 05</b>	
<b>A VISÃO DOS ENVOLVIDOS NO PROCESSO.....</b>	<b>101</b>
5.1 O percurso da pesquisa.....	101
5.2 Da descrição da pesquisa.....	103
5.3 Análise dos dados coletados.....	104
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>115</b>

## **A GOVERNANÇA SOLIDÁRIA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS 2005-2008: AVANÇO OU CONTINUÍSMO?**

### **INTRODUÇÃO**

Os processos de redemocratização ocorridos entre as décadas de 70 e 90 na América Latina, Leste Europeu e Ásia deram origem a uma categoria de classificação de regimes políticos, denominada “democracias novas”. Segundo Weffort (1992), essa denominação é utilizada para designar países que passaram recentemente pelos estágios autoritarismo-transição-democracia. As transformações das formas de governo desses países ensejaram a formação de um campo de estudo específico da política, cujo objeto de pesquisa são as condições necessárias para a instituição e a conservação da autoridade democrática.

Dessa forma, no âmbito dos estudos de democratização, o primeiro desafio é definir o objeto desse processo e o que se entende por democracia. Apesar de distintos, os dois problemas são interligados. Qualquer concepção específica de democracia carrega em si a delimitação da realidade que se pretende transformar ou observar. Por exemplo, a democracia social está associada a políticas de redistribuição econômica, a democracia procedimental refere-se às regras de escolha de governantes e a democracia participativa enfatiza o acesso de cidadãos comuns às esferas de decisão política.

Segundo Barreto (2004), a democracia não pode ser considerada uma construção coesa. Para ele há divergências quanto à sua definição, às suas instituições, sua finalidade, suas condições de existência e aos direitos e liberdades políticas reservados aos indivíduos. A democracia surge e ressurgue em vários discursos e contextos, assumindo formas diferentes e, muitas vezes, antagônicas.

Atualmente existe vasta literatura sobre o assunto e conta-se com um aparato metodológico próprio e com instituições de pesquisas voltadas somente para o acompanhamento e monitoramento das novas experiências democráticas.

Em grande medida, as respostas sobre o tipo e o desempenho obtido pelas democracias novas são determinadas pelo entendimento que a ciência política desenvolveu sobre a democracia. A opção teórica realizada pela disciplina delimita o objeto de observação e influencia o diagnóstico sobre o desenvolvimento dos novos regimes. Dessa forma, a discussão sobre a democracia ganhou um forte aspecto normativo, cuja pergunta é: qual concepção de

democracia se deve adotar? A escolha de um ou outro conteúdo de democracia implica a incorporação de um conjunto de axiomas específicos e o privilégio de alguns aspectos da realidade em detrimento de outros.

Não é fácil identificar as partes envolvidas dentro do debate democrático atual, tendo em vista a pluralidade de modelos. Entretanto, há uma polarização maior que parece, inclusive, conter essa diversidade de perspectivas. Miguel (2002) afirma que, de modo geral, o debate sobre o conceito de democracia possui dois lados. O primeiro relaciona o termo “democracia” aos regimes eleitorais inspirados no modelo anglo/americano, formados a partir de um conjunto de regras que regulam a disputa política em torno do voto do cidadão. O segundo concebe a democracia mais próxima do seu sentido clássico, qual seja, a participação da maioria da população no processo de tomada de decisões públicas e enfatiza o papel do cidadão comum.

Segundo Barreto (2006) as duas tradições de modelos, procedimental e participativo, influenciam de forma diferenciada a concepção que a ciência política possui da democracia. Conseqüentemente, contribuem para a produção de análises e representações diferentes do processo de desenvolvimento da nova organização política adotada nos países de democratização recente.

Assim, o estudo desenvolvido nesse trabalho, se propõe a analisar a contribuição dos modelos de democracia procedimental e participativo estudando-se a experiência adotada no município de Montes Claros, que denominou-se Governança Solidária sobre o espectro da democratização. De maneira mais específica, deseja-se identificar quais aspectos, instituições e formas adotadas no município foram desenvolvidas a partir dessas concepções.

## **O objeto**

No Brasil, após o processo de reabertura política e de redemocratização, os problemas políticos são menos de governabilidade – vinculados aos condicionantes institucionais do exercício da autoridade política – e muito mais de governança, ou seja, ligados à forma de uso dessa autoridade. O conceito atual de governança democrática não se limita mais à capacidade administrativa do Estado e à maior eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolve, também o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de

participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

A metáfora do economista Edmar Lisboa Bacha ao descrever o nosso país como uma Belíndia – uma pequena Bélgica dentro de uma grande Índia, condensa de maneira muito precisa os desafios almejados por todos de uma sociedade mais justa e democrática, tanto do ponto de vista político quanto social. Assim, a necessidade de reconstrução do Estado, tornando-o um espaço flexível da expressão institucional, da diversidade de interesses individuais e coletivos que compõem a sociedade brasileira. Dentro dessa perspectiva, torna-se primordial o incremento gradual de diversos instrumentos institucionais de controle social sobre os de provisão de bens e serviços públicos, como forma de mitigarmos paulatinamente as desigualdades estruturais.

O modelo de Gestão denominado Governança Solidária adotado pela administração Municipal de Montes Claros (MG), nos anos de 2007 e 2008 se insere nesse contexto como uma experiência implementada a partir das prerrogativas da nova Constituição brasileira, abrindo espaços para a participação político-institucional, a fim de, em nível local, produzir uma nova relação entre o poder público e a sociedade organizada a partir do formato de gerenciamento descentralizado e participativo.

## **O problema**

Segundo Reis (1984), o objeto de estudo da ciência política resume-se na instituição e conservação da autoridade democrática. O debate democrático compreende o ideário liberal do controle do poder e preservação da esfera privada do indivíduo frente ao Estado e a outros cidadãos, refere-se ao problema da eficácia desse poder e diz respeito a quem são os sujeitos que decidem sobre os fins coletivos que devem ser perseguidos pelo poder estabelecido.

Assim a democracia estabelece-se como princípio organizador de toda atividade política - seja ela institucionalizada ou não - e constitui-se como um fenômeno multidimensional e dinâmico. Para Weffort (1992), a principal característica da democracia é seu permanente estado de mudança e busca do aperfeiçoamento e da criação de novas instituições.



O aspecto dinâmico da democracia retrata o contexto de disputa normativa que existe em torno do termo. Nesse sentido, é importante salientar que o conhecimento científico não possui apenas um poder explicativo, mas exerce uma grande força legitimadora. Dessa maneira, a ciência política, dependendo das suas referências e dos valores assumidos pelos pesquisadores, pode servir de instrumento ao debate democrático para confirmar ou refutar uma visão que pretende manter-se ou tornar-se hegemônica.

A ciência política desempenha um papel importante no desenvolvimento das novas democracias, não apenas no que diz respeito à produção de subsídios para reformas institucionais, mas também para medir seu alcance e seus limites. Dessa forma, é importante ter uma visão ampla dos estudos de democratização, tendo em conta a pluralidade de valores que eles podem conter.

Assim, este estudo optou por trabalhar e conhecer como se operou a implementação do modelo de gestão participativa adotada no município de Montes Claros denominado Governança Solidária, que tinha como principal objetivo introduzir práticas inovadoras de gestão democrática como a implantação do orçamento participativo e valorização de instâncias permanentes de discussão apostando na conscientização política dos cidadãos, na organização social e popular e na construção coletiva de uma sociedade mais justa, rompendo com os processos tradicionais de elaboração praticados no município frente a uma realidade política e social regional marcada por práticas “coronelistas”, onde as elites tradicionais se transmutaram para ocupação do poder público, trazendo no seu legado, formas arcaicas de fazer política, que coexistem com a democracia. Diante disso todo o nosso esforço nos conduziu as seguintes indagações que estiveram presentes em todas as nossas reflexões:

- A Governança Solidária se consolidou de fato como um formato institucional da administração municipal do prefeito Athos Avelino?
- A adoção de tal modelo rompeu com as práticas conservadoras de se fazer política no município de Montes Claros?
- A população conseguiu incorporar os princípios e ideias propostas pela Governança Solidária?

## Metodologia

Este trabalho foi desenvolvido a partir da articulação de três conceitos metodológicos gerais, a saber, na revisão de literatura, para o embasamento das discussões teóricas acerca da democracia e suas formas emergentes na atualidade para entender a influência procedimental e participativo presentes na Governança Solidária; com um estudo de caso, que consistiu numa observação assistemática do processo de implantação da Governança Solidária em Montes Claros, nos anos de 2007 e 2008, proporcionando ainda o contato direto nos momentos de aplicação da proposta com as comunidades, recolhendo e registrando fatos da realidade, mas sem a utilização de meios técnicos especiais, ou seja, sem planejamento ou controle, apenas como exploração, o que nos possibilitou uma análise mais crítica do processo.

E como forma de complementar a nossa coleta de dados trabalhamos ainda com entrevistas já que esta é definida por Haguette (1997:86) como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado”. Optamos pelas entrevistas do tipo semiestruturadas ou abertas, pois atendem principalmente finalidades exploratórias, são bastante utilizadas para o detalhamento de questões e formulação mais precisas dos conceitos relacionados. Em relação a sua estruturação o entrevistador introduz o tema e o entrevistado tem liberdade para discorrer sobre o tema sugerido. É uma forma de explorar mais amplamente uma questão. As perguntas são respondidas dentro de uma conversação informal. A interferência do entrevistador deve ser a mínima possível, este deve assumir uma postura de ouvinte e apenas em caso de extrema necessidade, ou para evitar o término precoce da entrevista, pode interromper a fala do informante.

Assim, alguns dos envolvidos diretos como os delegados da Comissão do Orçamento Participativo (COP), com técnicos da secretaria municipal de Governança Solidária que atuaram como coordenadores das unidades administrativas intersetoriais - UAIs e ainda representantes de associações de bairro que participaram dos processos de mobilização das comunidade para participação nos ciclos do Orçamento Participativo (OP), foram entrevistados afim de adensar as nossas discussões sobre o tema.

## **Estrutura do Texto**

Ele está organizado em cinco seções que realizam a discussão teórica e a observação empírica. A primeira parte delimita um resgate conceitual de democracia sobre duas vertentes procedimental e participativa, a segunda parte faz uma leitura do processo de democratização brasileiro, e a consonância com o Município de Montes Claros. A terceira parte é dedicada a uma análise do processo de implantação da Governança Solidária no Município de Montes Claros e sua contribuição para a democracia por meio da observação e análise do processo, verificando junto aos envolvidos a sua compreensão sobre os novos instrumentos participativos adotados pela administração municipal.

# CAPÍTULO 01

## UM RESGATE CONCEITUAL

### 1.1 Democracia – conceito difuso

Sartori (1994) afirma que a democracia possui um sentido literal claro (governo do povo), mas que não corresponde à sua real forma. Para ele até os anos 40, as pessoas sabiam o que era democracia e gostavam dela ou a rejeitavam; mas depois disso, dizemos gostar dela, mas não sabemos mais o que ela é. Tudo passou a ser democracia. Mas para ele democracia se refere sempre à democracia política, e afirma que uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência.

Por sua vez, Dahl (2001) considera que “democracia” é uma denominação que os gregos encontraram para definir sua forma de governo de cunho popular e outros nomes poderiam classificar outras formas de governo baseadas de alguma maneira no povo. Por exemplo, os romanos escolheram o termo “república”. Para Dahl, a democracia poderia ser “inventada e reinventada de maneira autônoma sempre que existirem as condições adequadas”. Por “condição adequada”, entende-se um povo livre de interferências exteriores e que adota uma “lógica da igualdade” (Dahl, 2001), abolindo diferenciações entre os indivíduos e conferindo o mesmo *status* político a grande parte da população. Em um segundo momento, Dahl (2005) desiste de empregar o termo “democracia”, que deveria ser guardado para indicar um “sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos” (DAHL, 2005: p. 26). Em seu lugar, para classificar os regimes existentes, o autor entende que seria melhor utilizar a palavra *Poliarquia*, que seriam sistemas relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou seja, regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados. A nova definição de democracia derivaria da observação da realidade.

O Estado democrático moderno, é um prosseguimento do Estado liberal (BOBBIO, 2000). A passagem histórica ocorreu em função das reformas eleitorais, ocorridas no século XIX, que ampliaram o sufrágio e estenderam o direito de voto à maioria da população, pelo menos à parcela do sexo masculino. Portanto, a representação política não é o fato que

caracteriza a nova manifestação da democracia, mas, sim, a participação popular no sistema eleitoral de escolha de representantes.

## 1.2 A Hegemonia minimalista

Sartori considera a democracia uma realidade dada e refuta outras concepções que não se originem da experiência prática ou que sejam apenas meros exercícios teóricos ou racionalistas, criadores de democracias imaginárias, distanciadas demais da realidade para conseguir resolver os problemas que surgem no mundo real (Sartori, 1994). Ao utilizar o termo grego para retratar regimes eleitorais existentes, Sartori acredita ter chegado a uma concepção empírica da democracia, descritiva e imune de valores.

Enquanto forma política, a democracia tem de reduzir a vontade múltipla de milhões, dezenas e até centenas de milhões de pessoas dispersas a uma única autoridade; e isso significa que as condições segundo as quais uma sociedade democrática tem de atuar são apenas uma aproximação remota das condições ótimas encontradas em grupos primários e comunidades pequenas, integradas. (SARTORI, 1994: p. 33).

Miguel (2002) afirma que a opção de chamar “democracia” os regimes eleitorais ocidentais contém um forte traço do pensamento elitista, e não está isenta de valores e crenças sem qualquer comprovação empírica. Segundo o autor, os principais teóricos que influenciaram e constituíram os dogmas da definição “empírica” de democracia são Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels e Joseph Schumpeter.

Segundo Bobbio (2004), a tese elitista é a primeira teoria científica da política. Mosca, Pareto e Michels generalizaram proposições obtidas com a observação da história política das sociedades e do estudo de caso de um partido político. Entretanto, essa não é a opinião de Miguel, que não vê nos trabalhos desses autores embasamento empírico suficiente para oferecer validade científica às suas premissas principais. Mas de qualquer maneira, para ele os três autores estabeleceram pressupostos essenciais à pesquisa política posterior: (1) a principal característica das relações políticas travadas na sociedade é a desigualdade; (2) toda e qualquer sociedade foi, é e será sempre dividida em duas classes, quais sejam, uma minoria, organizada e dominante, e outra maioria, desorganizada e dominada; (3) a força da minoria encontra-se em sua organização, incrementada pela interação de interesses comuns entre seus membros; (4) a

pesquisa política deve ser dirigida para o estudo da classe política, núcleo de todas as decisões públicas; (5) os regimes políticos diferenciam-se de acordo com o perfil e modo de organização de suas elites dirigentes; (6) qualquer tentativa de organização das massas para o exercício do poder político tende a se burocratizar e fracassar, na medida em que produzirão apenas novas oligarquias; (7) todas as formas de governo reduzem-se ao domínio de oligarquias (MIGUEL, 2002).

Os pressupostos enumerados sustentam uma barreira intransponível entre o povo e o exercício do poder político. Se, por um lado, resta a alternativa da mobilidade social e da circulação das elites, permitindo a ascensão de alguém da classe dirigida ao núcleo dirigente, por outro, é impossível à maioria tornar-se classe dominante. Como essa situação pode conciliar-se com a democracia?

A resposta é oferecida por Schumpeter: deve-se mudar seu conteúdo, de governo do povo a governo aprovado pelo povo. O objetivo da obra de Schumpeter é oferecer fundamentos para uma cisão na teoria democrática (AVRITZER, 1996).

Essa divisão foi reproduzida por vários autores posteriores. Seus termos contemporâneos contrapõem-se aos chamados modelos prescritivos de democracia. Schumpeter atribui a estes um caráter ideológico. Suas premissas sobreviveriam apenas como ideais e bandeiras, utilizadas em algumas situações como instrumentos de mobilização nas disputas pelo poder, aplicáveis às comunidades muito pequenas, homogêneas e com um baixo grau de complexidade.

Schumpeter justifica seu modelo de democracia a partir da crítica ao ideal de soberania popular preconizado pelo que ele classificou de tradição clássica de democracia. Para o autor, a doutrina clássica entende a democracia como um método para chegar a decisões políticas que atendam a um bem comum estabelecido pela vontade do povo. Sua crítica concentra-se na dúvida sobre a capacidade efetiva do povo de produzir uma vontade autônoma, racional e que traduza um bem que seja, de fato, comum a todos.

A primeira parte do seu argumento afirma que é impossível que indivíduos diferentes, sujeitos à estímulos diversos e com interesses distintos, cheguem a um consenso acerca de um objetivo comum. Acrescenta que, ainda que se isso acontecesse, as pessoas discordariam sobre os meios necessários para atingir a meta acordada. Miguel afirma que Schumpeter percebe uma sociedade como um composto de indivíduos sem a possibilidade de construção de vontades coletivas (MIGUEL, 2002). O autor estabelece uma contraposição com a percepção do homem

na doutrina clássica de democracia, na qual era compreendido como ser naturalmente político, ou seja, detentor de uma capacidade inata (ou que pudesse ser desenvolvida) de discutir e decidir sobre assuntos relativos à coletividade.

Schumpeter afirma que a racionalidade deixa o cidadão quando ele entra no campo da política. A partir daí, o indivíduo agiria apenas segundo seus pré-conceitos e elementos não-rationais (AVRITZER, 1996).

Alguns fatores serviriam para agravar o desempenho dos cidadãos na política. Por exemplo, desconhecer as regras do jogo político, não entender os procedimentos eleitorais e não possuir controle sobre os resultados das eleições contribuiria para que cidadãos comuns tornassem-se alheios aos assuntos públicos. Além disso, o desinteresse e a incompreensão potencializariam a sensibilidade dos indivíduos às lideranças e aos grupos organizados que disputam o poder.

A suscetibilidade dos cidadãos à ação da propaganda, à influência das lideranças e à pressão dos grupos políticos que disputam o poder comprometeria sua capacidade de criar e manifestar uma vontade espontânea. Pelo contrário, o povo deixaria de se constituir num ator autônomo e tornar-se-ia um ente que apenas reage aos estímulos enviados por elites governantes. Dessa forma, a incapacidade do cidadão comum de participar do processo político, ou mesmo de formular demandas e manifestar vontade, seria justificativa suficiente para buscar uma nova forma de compreensão do papel do povo nos regimes democráticos, mais condizente com suas limitações.

Schumpeter cria uma nova concepção de democracia: “o método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (AVRITZER, 1996).

Essa definição contém os elementos fundadores da concepção minimalista e procedimental da democracia. A democracia foi transformada em um arranjo institucional que regula a disputa entre os grupos políticos pelo poder. Essa concepção retira qualquer finalidade especial à democracia e às decisões públicas, tais como o desenvolvimento do homem ou a busca do bem-comum. Nenhuma situação política é criada pelo povo, mas são todas moldadas por elites políticas. As decisões expressam os movimentos realizados pelos partidos que lutam para estabelecer sua dominação. O cidadão não tem a capacidade de escolher ou desejar uma função social específica para a política, pois ela é ditada exclusivamente pela dinâmica da

disputa entre elites. A democracia constitui apenas um conjunto de regras, instituições, procedimentos e condições dessa competição.

A principal instituição política desse modelo democrático é a eleição. Por meio dela os eleitores constituem o governo e distribuem os recursos de poder entre os grupos em disputa. Qualquer outra forma de obtenção do poder que não seja pela via eleitoral deve ser descartada.

Essa concepção de democracia é considerada minimalista (mínima) e procedimental porque reduz a relação entre governo e povo à realização de eleições, que têm como função premiar elites e lideranças políticas que tomam decisões públicas e adotam políticas com grande grau de autonomia. A democracia fica restringida aos procedimentos que regulam a disputa entre grupos políticos pelo poder.

Se a democracia está restrita às regras que regulam a disputa eleitoral entre grupos políticos, suas principais instituições só podem estar relacionadas aos mecanismos de funcionamento desse sistema. A ciência política, predominantemente, aceita a herança deixada por Schumpeter, segundo Miguel (2002), todos os autores e pesquisadores posteriores devem, antes de iniciar seus trabalhos, posicionarem-se contrários ou favoráveis à colaboração do economista austríaco.

Muitos dos valores e conceitos utilizados por Schumpeter já haviam sido elaborados por Max Weber. Pode-se afirmar que os autores compartilham um sentido muito parecido de política, qual seja, toda ação que vise ao poder (AVRITZER, 1996).

Os dois autores concordam em afirmar a incapacidade do homem comum para participar do processo de tomada de decisões públicas. Contudo, para Weber, a influência do capitalismo sobre as estruturas políticas e econômicas e o aumento do grau de complexidade e especificidade das atividades do Estado “reservam” a política para dois novos personagens: o burocrata e o político profissional, que dedicam suas vidas à administração pública e à luta política. Essa disposição cria novas castas, novas elites, e aprofunda o abismo entre indivíduos médios e as instâncias de poder. Por fim, Weber e Schumpeter concebem a democracia como um sistema que organiza a disputa política entre elites. Para Weber, o único valor da democracia está na sua capacidade de selecionar os melhores governantes. A competição entre grupos políticos, especialmente os partidos, num sistema eleitoral de massas, serviria para escolher líderes mais eficientes.

A ciência política possui um leque variado de tipos ideais de democracia procedimental. No entanto, a maioria dos modelos de democracia contemporâneos realiza



variações em torno das teses schumpeterianas, conferindo mais ênfase a um ou outro aspecto. Por exemplo, Dahl (2005) define oito requisitos necessários para considerar democrático o sistema político de um país: (1) o direito de votar; (2) o direito de ser eleito; (3) a livre competição eleitoral; (4) pleitos livres e honestos; (5) liberdade de reunião; (6) liberdade de expressão; (7) pluralidade de fontes de informação; e (8) a relação de dependência entre as ações de governo e as eleições ou outras formas de manifestação popular (DAHL, 2005: p. 27).

Outra categoria conceitual importante para Weber (2005) e para a teoria mínima de democracia é a de ação proposital. Para o autor, a unidade de análise é o indivíduo. Não a sua personalidade, mas os significados subjetivos dos seus atos. Weber discorda de Marx ao afirmar que a sociedade constitui-se em uma pluralidade de valores dentre os quais é possível realizar escolhas. Porque segundo a análise de Marx, a consciência apreendida pelo indivíduo é fortemente influenciada dentro das relações sociais de produção, e que as ideias, os conceitos, as doutrinas ou teorias fogem à realidade da estrutura dada, como forma de mascarar o seu caráter explorador e meramente economicista (IANNI, 1996). Ao passo que para Weber, o ato, ou a consciência, não é determinado pela instituição econômica, mas possui uma motivação individual.

Os atos realizados pelos indivíduos são denominados ação social (WEBER, 2001). Weber classifica os tipos de ação social de acordo com sua motivação. A ação proposital ou intencional é aquela que busca atingir uma finalidade. A ação tradicional é motivada pelo costume, e a ação afetiva/emocional, por sentimentos. Para Weber, a ação realizada na esfera da política visa ao poder. Dessa forma, a ação política, segundo as categorias de ação social, corresponde à ação proposital/intencional, cujo objeto é o poder.

A busca de poder resume as motivações dos atores políticos. Tanto as críticas realizadas pela oposição, quanto quaisquer políticas públicas adotadas pelo governo têm o propósito final de facilitar o acesso ou a manutenção de um grupo no poder. Esse argumento é semelhante ao utilizado por Schumpeter para afirmar que a política não possui nenhum objetivo normativo, tal como o bem-estar da população e o desenvolvimento dos indivíduos. Qualquer significado assumido pela ação política é incidental ao objetivo maior, à disputa por poder.

Adam Przeworski (1994) afirma que a democracia é um sistema político fundado no princípio da incerteza. Pois os interesses são alocados temporariamente e podem ser modificados pelos resultados das próximas eleições, pela dinâmica da disputa política entre elites. Os atores envolvidos legitimam o sistema democrático quando aceitam essa regra e

percebem que os custos de uma ação extraeleitoral (extrademocrática) para a obtenção do poder são maiores do que sua manutenção dentro das regras e instituições normais.

O propósito do poder dita a dinâmica do processo político. Não apenas no que diz respeito à delimitação de seus objetivos, mas, também, no que toca às regras observadas para atingir o fim almejado. Esse é o objeto da democracia procedimental e tema recorrente de discussão nos estudos contemporâneos de democratização que adotam esse modelo. O que faz os atores políticos se submeterem à competição eleitoral e aceitarem-na como “única regra do jogo” (AVRITZER, 1996).

### 1.3 A Doutrina Clássica de Democracia

O sentido clássico da democracia aproxima-se do significado etimológico do termo “governo do povo” (*demos* = povo; *cracia* = poder, governo). Sua ideia geral sugere que o poder político é exercido por todos ou pela maioria, que reúne condição de cidadania. Privilegia-se a participação direta no processo de decisões políticas e os cidadãos dividem, simultaneamente, a condição de soberano e súdito.

Os primeiros autores a descrever a democracia foram Platão e Aristóteles. Entretanto, o maior tradutor do sentido clássico de democracia foi Jean Jacques Rousseau, que desenvolveu o conceito de vontade geral.

Rousseau (1978), ao iniciar *O Contrato Social*, estabelece a condição que deve guiar o leitor por seu trabalho. O homem nasce livre. Dessa lei da natureza devem derivar todos os princípios fundamentais que formam o corpo político. A conservação da liberdade é o valor que orienta a passagem dos indivíduos do estado de natureza para o estado civil e determina as condições sobre as quais discutir-se-ão a ordem social e as relações entre poder político e cidadãos.

Rousseau descarta as teorias de formação do poder despótico, dado que a força não tem capacidade de estabelecer o direito. Segundo Machado (1978), Rousseau busca uma fundamentação moral do dever de obedecer ao poder estabelecido, para a instituição da autoridade política.

Nesse sentido, a fundação da sociedade não é a simples reunião de homens, mas envolve um tipo de relação específica entre eles, composta de compromissos mútuos. Para

Rousseau, chega um momento onde as adversidades impostas pelo estado de natureza impelem os homens à necessidade de buscar uma solução que permita a continuidade da sua própria conservação. O autor alerta que não se podem criar forças novas, mas utilizar e direcionar as existentes. Daí dar de garantia todas as vontades individuais na constituição de um corpo coletivo que tenha a função de proteger a vida e os bens de cada um. Até então, percebe-se similaridade entre Rousseau e outros contratualistas. Seu ponto de distanciamento reside na busca de uma saída que permita a constituição desse corpo coletivo sem que os indivíduos vejam-se obrigados a abrir mão da sua liberdade.

O contrato social exige que os membros alienem todos os seus bens e seus direitos particulares possuídos no estado de natureza. A alienação gera um total estado de igualdade entre seus participantes, o que permite a formação de um corpo homogêneo, sem a interferência de interesses particulares. Rousseau afirma que cada um cede tudo o que tem. Mas, ao mesmo tempo, recebe de todos tudo o que cedeu. Todos reunidos formam uma pessoa pública. Os direitos cedidos à comunidade não são delegados a ninguém, mas se conservam nesse corpo, que se expressa por meio da *vontade geral*.

Todos os cidadãos que celebram o contrato social são igualmente membros desse corpo político. Ocupam simultaneamente a posição de súditos (nessa ocasião formam o Estado) e de governantes (quando formam o poder soberano). O poder soberano expressa a vontade geral, que visa ao bem-comum, formado a partir dos interesses compartilhados por todos os cidadãos. A vontade geral não é a soma das vontades particulares nem é instituída a partir da regra da maioria, caso que imporá a vontade de uns sobre outros. Mas é a expressão do consenso existente na sociedade acerca daquilo que melhor serve à comunidade.

Não é necessário buscar a instituição formal do contrato. Mas observar a intenção de fundar uma comunidade a partir do momento em que os indivíduos compartilhem valores e princípios e concordem em fundar um corpo político, tornando-se povo. Desses princípios derivam as leis fundamentais que formam o governo. Dessa forma, pode-se afirmar que a vontade geral pode decidir confiar o governo a um só, à minoria do povo ou à sua grande maioria. Rousseau apresentou respectivamente os princípios da monarquia, da aristocracia e da democracia.

Rousseau reafirma a concepção clássica de democracia. Para o autor, essa forma de governo é caracterizada pela participação direta da maioria dos cidadãos na decisão das coisas públicas. Afirma ainda que não são todos os povos que se encontram preparados para adotar a

democracia como forma de governo. A democracia só seria apropriada para países pequenos, onde houvesse facilidade para reunir todos os indivíduos no processo de tomada de decisões; simplicidade dos costumes, para evitar a complexidade e o grande acúmulo de questões; igualdade material entre os cidadãos; e modéstia dos hábitos para que os indivíduos não sejam consumidos pela vaidade e cobiça, nem haja sobreposição dos interesses particulares sobre o bem-comum.

Contrariando os ideais que o inspira, Rousseau sugere que a democracia é irrealizável. “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Governo tão perfeito não convém aos homens” (ROUSSEAU, 1978 p. 92). A democracia seria mais sujeita a insurreições e revoltas e exigiria vigilância constante para a sua manutenção.

No entanto, as dificuldades de instalação desse modelo clássico não invalidam a contribuição de Rousseau para a teoria democrática. Segundo Machado (1978), as ressalvas realizadas por Rousseau referem-se à impossibilidade de realização da “utopia democrática”. Pelo contrário, ao afirmar que nenhuma democracia “verdadeira” possa existir, Rousseau abre a possibilidade de discutir formas mistas, tal como essa forma de governo se manifestou nas próprias cidades-estados gregas. Contudo, deve-se ler a democracia não como a receita de uma forma de governo, mas como um conjunto de critérios que devem permear o corpo político, independentemente da forma de governo adotada.

O primeiro critério é o estabelecimento de condições reais de igualdade entre os cidadãos. A igualdade material é fundamental para a inauguração da comunidade política. Sem ela, não há condições para que os homens estabeleçam relações de confiança mútua, necessárias para a construção de um consenso favorável para a alienação de interesses particulares em nome de um corpo coletivo voltado para a realização do bem-comum.

Exercer vida política significa poder estar num espaço de organização horizontal, entre iguais, sem qualquer tipo de relação de subordinação, hierarquias ou ameaça de coação. Nesse espaço público há o debate de opiniões e as decisões são tomadas pura e simplesmente com base no convencimento recíproco. Para Arendt (1998), a coisa política assenta-se na liberdade de não ser dominado e de não dominar, pois ambas as opções eliminam a possibilidade de estar-se entre iguais.

A partir de Rousseau, pode-se entender que um grau de igualdade material entre os cidadãos funcionaria como uma espécie de libertação do mundo das necessidades, tal como entendiam os gregos: a garantia de que a diferenciação econômica entre os cidadãos deve ser

negada, para que não haja dependência econômica e comprometimento da autonomia das vontades dos cidadãos. Além disso, a abertura do *Contrato Social* faz a principal referência sobre essa relação, defendendo que o povo dominado não é livre. Mas também não o é aquele que o oprime: “O homem nasce livre, e por toda a parte encontra-se a ferros. O que se crê senhor dos demais, não deixa de ser mais escravo do que eles” (ROUSSEAU, 1978: p. 28). Assim como a liberdade, a democracia só é possível entre iguais. Daí os conselhos práticos para a manutenção de uma reduzida distância entre as classes sociais, que pode gerar desconfiança e desagregação no corpo político.

O segundo critério é o papel da participação política. Em diversas passagens o autor ressalta a necessidade da participação para a conservação da igualdade entre os cidadãos, a manutenção da liberdade e a prevalência do interesse público.

Para Rousseau, a participação política é o exercício da liberdade civil e não nega a importância de manter uma esfera privada. Ao tratar dos limites do poder soberano, o autor flexibiliza a alienação total de bens e direitos realizada por todos para a celebração do pacto e a reduz àqueles que interessam à sociedade, necessários à formação do corpo político. Mesmo esse espaço de liberdade deve ser delimitado pelo poder soberano e sua expressão, a vontade geral. O desafio é fazer com que a vontade do indivíduo esteja contida na vontade geral. Dessa forma, a liberdade é considerada por outra faculdade, que confere ao indivíduo a capacidade de fazer parte do poder soberano e participar do processo de tomada de decisões públicas.

A relação entre liberdade civil e participação política fundamenta a crítica que Rousseau realiza ao sistema representativo inglês. O autor compara o sistema representativo à sociedade escravista ateniense. Enquanto em Atenas os escravos trabalhavam para livrar seus senhores do mundo das necessidades e permitir-lhes agir politicamente, nos países com sistema representativo, o povo trabalha para sustentar um conjunto reduzido de políticos ocupados em deliberar e tomar as decisões públicas. Segundo Rousseau, o poder soberano não pode ser delegado e alienado sob risco de ser usurpado.

Apesar da obra de Rousseau não receitar nenhum formato de governo específico, celebrou dois princípios que inspiram os participativistas: igualdade e participação política. Ambos os valores, aplicados aos modelos democráticos atuais, produziram uma transformação da relação entre o sistema político e o cidadão comum. O maior desafio é localizá-los e buscar formas de institucionalizá-los nos regimes políticos contemporâneos.

## 1.4 Democracia e Participação

A teoria democrática participativa é uma tentativa de oferecer opções ao modelo “ortodoxo” e dominante, caracterizado pela competição eleitoral e pela redução das possibilidades de participação da maioria da população ao ato de votar. A nova proposta traz outras possibilidades de instituições, rediscute a ampliação das condições de igualdade necessárias à democracia e redimensiona o papel do cidadão comum, recolocando-o no centro do processo político.

Como fenômeno histórico e discussão teórica moderna, a participação política é efeito do processo de superação de uma estrutura social estratificada e imóvel, característica da Europa ocidental medieval. Segundo Avelar<sup>1</sup> (2004, apud BARRETO, 2004), os marcos desse processo são as revoluções industrial e burguesa, localizadas nos séculos XVIII e XIX. A mudança empreendida extinguiu, pelo menos formalmente, a relação de correspondência entre posição social e possibilidade de atuação política.

Tocqueville (1987) é um dos principais autores a compreender a importância das transformações da sua época. O autor as define como um processo “universal”, “durável” e “providencial” de desenvolvimento da igualdade (TOCQUEVILLE, 1987: p. 09). A eliminação dos limites formais entre as classes sociais cria a possibilidade de incorporação de uma imensa massa de pessoas ao processo político. Dessa forma, a igualdade de *status* permite a discussão sobre as possibilidades de participação política do cidadão comum na comunidade política (MARSHALL, 1967).

Em um sentido amplo, participação política pode ser entendida como toda atividade que mantém alguma relação com a política, tal como votar, assistir a um programa eleitoral, ir a comícios, dentre muitas outras possibilidades. No entanto, nem todas as atividades relacionadas com a vida política da *polis* influenciam as decisões públicas tomadas no seu âmbito. Dessa forma, fez-se necessário elaborar um sentido estrito, onde a participação é definida como uma ação empreendida por indivíduos ou grupos que têm por objetivo influenciar o processo político (AVELAR, 2004 apud BARRETO, 2004: p. 42). Contudo, pode-se afirmar que estudos de participação política tratam das chances reais de cidadãos comuns

---

<sup>1</sup> AVELAR, Lúcia. **Participação Política** in L. Avelar e A. O. Cintra (eds.), Sistema Político Brasileiro: uma Introdução. Rio de Janeiro : Fundação Konrad -Adenauer- Stiftung, 2004.

tomarem parte e terem suas opiniões consideradas na formulação de políticas aplicadas à coletividade.

Bobbio (2004) classifica a participação política em dois tipos: indireta e direta. A forma indireta refere-se à escolha de representantes. Essa posição é adotada pelos modelos democráticos procedimentais e confere à participação política a função de controlar o corpo dirigente, por meio da possibilidade de reconduzi-los aos cargos ou não. Suas estruturas de participação mais importantes estão ligadas aos mecanismos de competição entre as forças políticas e são geralmente institucionalizadas nas normas que dizem respeito ao processo de renovação dos cargos públicos (BOBBIO, 2004: p. 890).

O tipo de participação direta é associado à repetição da experiência grega. Dahl (2001) chega a calcular os “custos”, medidos em tempo, da adoção de uma forma de governo onde fosse ampliada a possibilidade de cidadãos comuns participarem como debatedores num processo de tomada de decisões, numa assembleia imaginária.

Apesar de constituir um aspecto importante, a operacionalização da democracia direta não é o maior empecilho alegado pelos críticos da participação política do cidadão comum. As principais razões referem-se à sua incapacidade de tratar questões políticas que escapem à sua esfera privada de ação e ao seu baixo nível de interesse e disposição para discutir assuntos políticos.

Barreto (2006) afirma que o fenômeno da participação política não foi compreendido pelos seus críticos. O desinteresse para assuntos políticos não é uma característica natural do cidadão comum. Pelo contrário, a apatia é gerada e pode ser transformada politicamente.

Barreto (2006: p. 46) afirma que a intenção de participação do indivíduo em Rousseau vai além da criação de uma atitude positiva do cidadão frente ao poder político. Promove um sentimento comum de cooperação entre cidadãos que compõem a *polis*, estabelece um vínculo entre eles, que favorece iniciativas voltadas para o bem-comum. A participação confere a percepção da interdependência que existe entre os cidadãos da comunidade. Em um espaço horizontal habitado por indivíduos livres, a realização de ações políticas exige o convencimento e a cooperação de outros. Para conseguir apoio, o indivíduo vê-se obrigado a apresentar propostas que vão além dos ganhos individuais, a perseguir objetivos mais abrangentes e que envolva benefícios para a maior quantidade de pessoas possível. Quanto mais ampla a meta perseguida, mais chances de obter consentimento da comunidade e realizá-la.

A necessidade de conciliar interesse privado com o interesse de muitos faz com que o indivíduo desenvolva sua capacidade de decidir sobre assuntos públicos. A prática da participação política desenvolve no indivíduo a capacidade de deliberar sobre assuntos que vão além da sua esfera privada. Aprimora-o para a discussão de questões públicas e capacita-o para decidir politicamente. A participação política é o melhor instrumento de preparação do cidadão comum para o exercício da própria participação política (BARRETO, 2006).

Para Barreto (2006) o aspecto pedagógico refuta parte importante das críticas e reinterpreta dados empíricos sobre a apatia e a incapacidade do cidadão comum de dissertar sobre assuntos políticos.

O exercício da participação política prepara o indivíduo e a comunidade para a própria participação e para pensar formas de institucionalizá-las. Logo, para os participativistas, a participação constitui um fim em si mesmo. Faz-se necessário criar canais de participação, encontrar formas de permitir ou ampliar o acesso do cidadão comum às arenas decisórias, a fim de que possa aprender e desenvolver sua capacidade de fazer opções políticas.

### **1.5 O Valor da Igualdade para a Democracia**

O segundo princípio a ser tratado é o da igualdade. Qual seu lugar nos sistemas políticos contemporâneos? Em sua obra, Rousseau retrata duas dimensões da igualdade, essenciais para a democracia e para a participação política, uma formal e outra material. A primeira refere-se à igualdade perante as leis, frente ao poder soberano. A segunda diz respeito à distribuição de bens econômicos. Para o autor, a desigualdade material acentuada faz com que alguns homens passem a depender de outros para sobreviver, comprometendo sua liberdade e capacidade de participação autônoma na comunidade política.

Rousseau acredita que as desigualdades econômicas refletem-se no campo político e comprometem a paridade de participação política. Essa definição assemelha-se ao materialismo histórico de Marx. A política é uma superestrutura determinada pela economia, pela organização do sistema produtivo. Dessa forma, mesmo que a igualdade formal alcance a todos, o espaço político não está aberto à participação das classes subordinadas.



Segundo Wood<sup>2</sup> (2003 Apud BARRETO 2006), a democracia liberal/capitalista encontrou mecanismos eficientes para preservar a dominação política da classe economicamente hegemônica, apesar da universalização da igualdade formal. O principal é a adoção de um sistema representativo, capaz de “filtrar” um corpo de dirigentes, negar à maioria da população a faculdade de deliberar sobre assuntos públicos e promover sua alienação quanto a assuntos políticos.

Os americanos então, apesar de não terem inventado a representação, podem receber o crédito pelo estabelecimento de uma ideia constitutiva essencial da democracia moderna: a identificação desta com a alienação do poder. (...) Os “Pais Fundadores não somente concebiam a representação como uma forma de distanciar o povo da política, mas advogavam-na pela mesma razão que justificava as suspeitas dos atenienses contra as eleições: por ela favorecer as classes proprietárias. A “democracia representativa”, tal como uma mistura de Aristóteles, é a democracia civilizada com um toque de oligarquia (Wood, 2003: p. 188 Apud Barreto 2006: p. 51).

Para Wood, assim como para Marx, a solução para o déficit de participação não se encontra propriamente na reforma das instituições políticas, mas na transformação do sistema econômico e na mudança da relação de classes. Nesse caso, a alternativa escapa à teoria participativa.

O’Donnell (2004) rediscute o conceito de democracia liberal e propõe novas bases para estudos de democratização. Segundo o autor, a democracia é um regime político característico por conceber o cidadão como agente autônomo, capaz de exercer o autogoverno e realizar escolhas responsáveis, mesmo que restritas ao âmbito eleitoral. Entretanto, essa capacidade não é inata, como defendem os liberais, mas construída por meio da obtenção de melhores condições socioeconômicas e segurança quanto à detenção de direitos civis e políticos.

Autores como O’Donnell abrem possibilidade de utilizar dados “não-políticos” aos estudos de democratização, principalmente no que diz respeito às estatísticas quanto à universalização de direitos civis e sociais. Entretanto, essa tarefa não é fácil. O principal desafio que se coloca aos pesquisadores é definir os limites da política, selecionar os aspectos mais

---

<sup>2</sup> WOOD. Ellen M. **Democracia contra Capitalismo: A renovação do Materialismo Histórico**. Tradução de Paulo César Castanheira. São Paulo: Bomtempo. 2003.

importantes à constituição de um cidadão autônomo e quantificar o peso de cada um para os processos de democratização.

## **1.6 Os processos de Democratização**

Um dos autores mais conhecidos que se debruçou a descrever e estudar um processo de democratização foi Aléxis de Tocqueville. O autor francês relaciona a implantação da democracia a modificações na estrutura social, a um processo de equalização de condições entre os homens que decretaria o fim da velha estrutura aristocrática europeia.

Tocqueville condiciona o surgimento da democracia à presença de uma estrutura social específica. Portanto, seria importante considerar fatores tais como a escravidão, a religião, a composição étnica, a organização das comunidades locais e a cultura da sociedade estudada, dentre outros, para estabelecer um diagnóstico e definir suas chances de caminhar ou não para uma democracia.

Atualmente, os estudos de processos de democratização são considerados como uma das muitas subespecialidades da ciência política. Seu objetivo é medir a presença de elementos que favoreçam o desenvolvimento da democracia política. A democracia deve ser entendida como a coexistência de regimes eleitorais modernos e garantias e direitos ligados à liberdade individual.

Nos anos 80, inaugura-se uma nova tradição teórica, cujo objeto de estudo concentra-se na implementação de regimes eleitorais/representativos em um conjunto delimitado de países da América Latina, Leste Europeu e algumas nações asiáticas, promovida entre os anos 70 e início da década de 90.

Esse processo foi nomeado por Huntington (1996) de “terceira onda”. Segundo o autor, a história do desenvolvimento democrático mundial pode ser dividida em “ondas” e “ondas reversas”. O termo onda significa “um grupo de transições de regimes não democráticos para democráticos, que ocorrem em um período de tempo específico e que significativamente são mais numerosas do que as transições na direção oposta durante tal período” (HUNTINGTON, 1996: p.23). As ondas reversas indicam, ao contrário, um retorno em número maior de países à não democracia.

Para Huntington, a primeira onda ocorreu entre 1828 e 1926. Os critérios adotados para classificar qualquer país como democrático era a extensão do direito de voto a, pelo menos, cinquenta por cento da população masculina e um governo escolhido em eleições periódicas. O primeiro país a cumprir os dois critérios foram os Estados Unidos que, posteriormente, se veriam acompanhados por aproximadamente mais outros trinta. A primeira onda reversa iniciou-se em 1922, com a ascensão de Mussolini na Itália, e durou até a Segunda Guerra. A vitória dos aliados inaugurou a segunda onda, manifestando-se fortemente na Europa Ocidental, mas limitada pela expansão soviética. A segunda onda reversa aconteceu entre 1958 e 1975 e “varreu” os países da América Latina, além de Coreia, Filipinas, Grécia e Índia, dentre outros. Segundo dados fornecidos por Huntington, em 1975, 38 países possuíam governos originados de golpes de Estado. Finalmente, em 1974, instala-se a terceira onda. Seu marco inicial é a “revolução dos cravos”, ocorrida em Portugal, e abrange transições políticas em todos os países latino-americanos, na Ásia, na Espanha e na Grécia, e sagra-se com a extinção do bloco soviético e o avanço da democracia rumo ao leste europeu.

## CAPÍTULO 02

### O BRASIL E A DEMOCRATIZAÇÃO

Desde a oportunidade histórica de o povo ter novamente a democracia por ocasião da Revolução Francesa de 1789, logo depois que os poderosos e suas forças militares destruíram as democracias da Antiguidade e da Idade Média, o ideal de democracia vem seduzindo todos os países e povos do mundo. Neste capítulo analisaremos os percursos percorridos pela sociedade brasileira na busca por esse ideal.

#### 2.1 Idas e vindas do processo democrático no Brasil

Para Kinzo (2001), a democratização que se iniciou no Brasil com a restauração do governo civil não foi o produto de uma ruptura com a antiga ordem. Isto implica que a reconstrução do sistema político deu-se através de acomodações e do entrelaçamento de práticas e estruturas novas e antigas, combinação esta que estruturou as opções e estratégias seguidas pelos principais atores do processo político. Para ela salientar este ponto não significa desconsiderar os avanços democráticos conquistados, os quais são, em grande medida, o produto da dinâmica política introduzida pelo próprio processo de democratização. Observando o sistema político no Brasil de hoje, não há como negar que se trata de um regime com claros contornos de uma democracia. Ao serem tomadas como referência as duas dimensões da poliarquia caracterizadas por Dahl (2005), o país ampliou significativamente as condições de contestação pública e participação política.

Segundo Dahl (2005), os critérios necessários à democracia são elementos componentes das duas dimensões envolvidas em qualquer processo de democratização, ambas ligadas ao funcionamento dos sistemas eleitorais. A primeira refere-se à liberdade de contestação, à possibilidade de grupos políticos realizarem oposição mútua e colocarem-se como opções ao exercício do poder. A segunda trata do direito de participação em eleições e cargos públicos, da capacidade de votar ou candidatar-se em pleitos limpos e transparentes.

Em 2004, O'Donnell abandonando premissas importantes ao “paradigma” da transitologia, (BARRETO, 2006) oferece o marco conceitual para um trabalho de avaliação da democracia na América Latina, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento (PNUD). No texto “Notas sobre la democracia en América Latina” (2004), enumera as três principais premissas de uma nova orientação para estudos de democratização: (1) a adoção de instrumentos e instituições procedimentais é condição indispensável para a democracia, mas não suficiente. Faz-se necessário considerar o Estado e alguns aspectos do contexto social para chegar a uma nova conceitualização; (2) o estudo da democracia deve levar em conta as especificidades históricas dos casos estudados; (3) a democracia é fundada sobre a concepção do indivíduo como agente autônomo. A condição de agente envolve a detenção de direitos políticos, civis e sociais (O’DONNELL, 2004: p. 11).

Nesse novo trabalho, O’Donnell acrescenta outras dimensões à democracia, além do seu aspecto político. O autor relaciona democracia à construção e universalização de condições de cidadania. As condições de cidadania, que envolvem direitos políticos, civis e sociais, permitem ao indivíduo inserir-se como “membro pleno” na comunidade política e conferem-lhe o direito de estabelecer uma relação específica com o Estado.

O conceito-chave dessa nova concepção de democracia é a capacidade de agência. Segundo O’Donnell, poder de agência é a capacidade de inserir-se na arena política como ator autônomo, sem a necessidade de tutela ou de representantes. O indivíduo é considerado um ser racional e o melhor árbitro para decidir sobre seus assuntos privados e sobre assuntos políticos de seu interesse, de acordo com suas necessidades e motivações.

O’Donnell transforma a discussão sobre democratização. Retira o foco dos desenhos e arranjos institucionais e concentra sua discussão na formação do elemento essencial ao homem democrático: a condição de cidadania.

O’Donnell introduz outra novidade em relação ao paradigma da transitologia. A democratização ganha outros aspectos. Por um lado, continua sendo importante a instituição de um regime político fundado na realização de eleições limpas e na extensão dos direitos necessários ao seu funcionamento. Por outro, cabe ao Estado, detentor do monopólio legal, sancionar e respaldar os direitos e liberdades civis, políticas e sociais necessários à universalização da condição de cidadania. Não se trata apenas de garantir sua existência formal, mas de constituir organizações e mobilizar meios para torná-las efetivas (BARRETO, 2006).

A Constituição de 1988 foi um marco decisório para a história constitucional republicana brasileira. Ela inaugura um novo Estado, democrático e de direito. Diferentemente das demais cartas do período republicano, esta prescreve que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”

(BRASIL, 2012). A carta de 1934 já evidenciava a primazia do povo quando em seu parágrafo 2º afirmava que “todos os poderes emanam do povo, e em nome dele é exercido”<sup>3</sup>

A constituição de 1891, nascida pós destituição da monarquia e sofrendo influência norte-americana, abriu caminhos para a instauração dos direitos civis sem, no entanto fazer menção à participação popular no governo, apenas à sua representação. Nos termos legais, essa carta representou significativo avanço democrático à medida que se tornou possível a eleição para os cargos de presidente, vice-presidente, deputados e senadores.

No texto de 1934, inspirado no paradigma da democracia social, os direitos sociais são incorporados ao texto, o que possibilitou sem dúvidas um avanço no ideário democrático brasileiro. Mudanças no campo político também são empreendidas pelo texto constitucional, os direitos políticos são sensivelmente transformados à medida que se altera a legislação eleitoral, não apenas com a adoção do sufrágio secreto, direto e universal, incluindo a ampliação do direito das mulheres ao voto, e a instituição da votação proporcional e também a adoção do estatuto dos partidos políticos.

Em 1937, com a instauração de um regime de exceção, onde o texto constitucional limitou todos os direitos e garantias individuais, ainda que seu primeiro artigo prescreva “O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade”<sup>4</sup>, seu cunho totalmente autoritário, conferia excessivos poderes ao presidente da República, representando assim um retrocesso a quaisquer avanços paulatinamente adquiridos até então. Do ponto de vista normativo, esta carta serviu apenas para legitimar um Estado ditatorial autoritário, verdadeiro retrocesso à guisa do ideal democrático.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, derrotados os ideais alemães e italianos, sucumbiu também à constituição de 1937 com suas inspirações fascistas e o governo que a

---

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do Texto: Ronaldo Poletti. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 115. (Coleção Constituições Brasileiras, v.3)

<sup>4</sup> BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização do Texto: Walter Costa Porto. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001, p. 15. (Coleção Constituições Brasileiras, v.4)

empreendeu. Assim, a política que vinha sendo operada no Brasil desde os anos 30, consubstanciada no excessivo controle da sociedade pelo Estado, caiu em derrocada, sendo o presidente Getúlio Vargas destituído do cargo.

Consideramos que embora normativamente a carta constitucional de 1934 possa ser considerada uma avanço para a construção de um ideário democrático no país, é importante remontar o contexto em que esses avanços se operaram. Lourdes Sola, em *O Golpe de 37 e o Estado Novo*, sugere que:

(...) industrialização em país semicolonial é sinônimo de progresso: ela era programa popular difundido entre as classes médias urbanas, reivindicado pelos grupos políticos mais progressistas. Na década de 30 ela deixa de ser uma categoria econômica, já não designava apenas um processo, mas se convertera numa ação ideológica: entrara para o domínio das representações coletivas. (SOLA, 1995, p.264)

Assim, todos os avanços políticos e sociais operados foram usados para a legitimação do Estado estabelecido e a necessidade de um Estado forte centralizado, que combatesse as ameaças comunistas, fossem elas reais ou fictícias, atrelado a uma legislação trabalhista e a uma estrutura sindical apresentada como doação, apesar de serem fruto das lutas e conquistas operárias. Assim o mito da doação passou a ser um dos principais instrumentos de cooptação e controle social, que se tornariam as bases para o estado de exceção que se instaurou em 1937. Desprende-se dessa análise que os avanços políticos e sociais, que deveriam ampliar o avanço da condição de cidadania, segundo autores como Lourdes Sola, serviram de base para o engessamento das antigas bases políticas e econômicas do país:

As oligarquias rurais tinham sido forçadas a abdicar do seu poder político, mas permaneceram intactas as bases sociais e econômicas de sua dominação. Daí, uma espécie de compromisso tácito entre elas, o governo e a burguesia industrial satisfeita com a expansão do mercado interno urbano. (SOLA, 1995, p 278.)

A partir desse quadro, pode-se pensar nas relações entre o Estado e as massas, no contexto por exemplo das leis trabalhistas e do sindicalismo corporativista, enfatizando também os meios utilizados para veicular o conjunto de novos valores a serem transmitidos a essas

classes. O que se pode dizer sobre a relação entre as classes subalternas e o Estado Novo é que naquele momento se completou a subordinação daquelas ao Estado:

Essa subordinação não se limita ao controle político e administrativo de sua vida associativa, manifestando-se também numa ideologia que inova o sistema da ordem, para as incluir numa ‘nação’ que conhece a propriedade privada, mas nega a diferença social por classe. (SOLA, 1995: 278),

Com a adesão do Brasil na segunda guerra mundial ao bloco “democrático” e as forças econômicas norte americanas atuando veementemente na economia nacional consistiram em efeitos políticos internos que forçaram o restabelecimento do sistema representativo dois anos depois com a destituição em 1945 da figura do centralismo do governo, o presidente Getúlio Vargas.

Em 1946 a fim de pôr termo à estrutura estatal montada desde 1930, consubstanciada no excessivo controle do Estado e pela limitação dos direitos civis e políticos, com a presença de forças sociais organizadas – os partidos, uma nova carta constitucional passa a vigorar. A constituição de 1946 restabelece eleições diretas para Presidente e Vice-presidente da República, Deputados e Senadores. O princípio da harmonia e independência entre Executivo, Legislativo e Judiciário é restituído e de maneira salutar estabelece a representação proporcional em seu artigo 134, conferindo assim, aos partidos políticos importância constitucional, garantindo a liberdade de associação desde que respeitado os princípios democráticos. A agenda política do momento era a reconstrução da democracia, que surgia como contraposição ao autoritarismo decorrente da revolução de 1930.

É possível afirmar que o Brasil a partir de 1946 passa por um momento histórico onde a democracia é resgatada, autores como Lavareda<sup>5</sup> afirmam que o período compreendido entre os anos 46 e 64 foi um momento privilegiado, combinando a ampliação dos direitos políticos dos cidadãos, a nacionalização dos partidos políticos e um rápido processo de urbanização que emancipou politicamente amplos contingentes da população. Embora seja importante destacar

---

<sup>5</sup> LAVAREDA, Antônio. A democracia nas urnas. O processo partidário-eleitoral brasileiro (1945-1964). Rio de Janeiro, IUPERJ, 1999, p. 133 e 191.



que práticas populistas eram continuamente utilizadas nesse período, influenciando fortemente os processos eleitorais.

Embora a constituição de 1946 só fosse substituída em 1967, a mesma perde a sua essência em 1964 quando se instaura no país a ditadura militar, que apesar de preservar a carta anterior, através dos atos institucionais rompe com os seus preceitos, retirando-lhe o caráter democrático, plural e participativo. Mais uma vez, temos uma regressão normativa e social que compromete seriamente os ideais democráticos no Brasil.

Em seu primeiro ato institucional, o regime ditatorial instaurado esclareceu quais eram as suas bases ideológicas e políticas subscrevendo a importância de fixar diferenças entre os conceitos de movimento civil e militar, a fim de justificar o novo regime instaurado como uma revolução:

A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação. A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte” (Ato Institucional nº1)<sup>6</sup>.

Iniciou-se assim, um período onde garantias e direitos políticos não faziam parte da agenda política do país, apesar dos mesmos estarem presentes nos discursos e nas normas, os partidos políticos foram extintos e as eleições tornaram-se indiretas. Normativamente uma nova constituição foi redigida, a fim de garantir ao Executivo amplas prerrogativas, exaurindo assim dos poderes legislativo e judiciário qualquer liberdade e autonomia nas decisões políticas e administrativas do país, uma vez que o Presidente poderia legislar com edições de decretos-leis. É importante ressaltar que embora muitos dos direitos civis e políticos continuassem presentes na carta constitucional de 1967, em favor da “segurança nacional”, estes poderiam ser suspensos a qualquer momento, o que asseverou as inúmeras e desregradadas punições a quaisquer atos de insatisfação com o regime militar instaurado, sendo resguardados pelo Ato Institucional nº5, considerado o mais autoritário de todos os atos, que como golpe de

---

<sup>6</sup> Ato Institucional nº 1. Disponível em

[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1&tipo\\_norma=AIT&data=19640409&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=1&tipo_norma=AIT&data=19640409&link=s)  
acesso em 21 de dezembro de 2012.

misericórdia fecha o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores, nas palavras de Bonavides “O período de transição da ditadura militar instalada em 1964 para a Nova República foi, certamente, o mais doloroso de todos quantos a história marcou em nosso País (...)”(1991, p.444).

Embora altamente autoritário, os desgastes econômicos e políticos enfrentados pelo governo, incitou a mobilização de forças sociais, com destaque para os partidos políticos, no final da década de 1970 e nos anos que se seguiram as forças contrárias ao regime ganharam força. E em 1979, quando entrou em vigor a emenda constitucional que revogava todos os atos constitucionais anteriores, com a restauração do pluripartidarismo, ainda que o partido comunista permanecesse proibido, o governo iniciou de maneira gradual e lenta uma distensão rumo à democracia, como forma de conseguir o apoio da sociedade ao seu governo, já que os problemas econômicos, até então pouco presentes durante o regime, ganhavam destaque e comprometiam o crescimento econômico. Entre os anos de 1980 e 1981 o movimento “diretas já” a favor da emenda constitucional que restabeleceria a eleição direta para presidente ganha força e se impôs às forças políticas em 1985 com a eleição de um civil após mais de vinte anos à chefia do Poder Executivo.

Em 1987, instalava-se a Assembleia Nacional Constituinte, momento este em que travou-se uma disputa seja ideológica, religiosa, partidária para se formular o texto constitucional, apresentando um caráter diferenciado de todas as outras constituições elaboradas no país, a participação da sociedade civil.

Sem dúvidas a participação popular na elaboração da carta constitucional contribuiu sobremaneira para a legitimação da mesma, ao mesmo tempo em seu artigo 14 torna textual e estabeleceu os preceitos formais de garantias de participação na vida política do país e as formas para a sua execução. O ideal democrático é de fato estabelecido formal e socialmente. O preâmbulo da constituição de 1988, afirma a construção de um Estado Democrático, com liberdades individuais, sociais, apelidada por muitos como a “constituição cidadã”.

Assim, a história da democracia no Brasil é marcada por idas e vindas, avanços e retrocessos operados pelos diversos tipos de Estado. Apesar dos avanços constitucionais, ou seja, normativos, na prática o ideal democrático não esteve presente nas principais cenas do país, consolidando-se antes como um discurso para a acomodação das massas em prejuízo de uma prática de ampliação da cidadania.

## 2.2 O Município de Montes Claros no bojo da democratização

Segundo Santos (2005) o Brasil é uma sociedade com longa tradição de política autoritária. A predominância de um modelo de dominação oligárquico, patrimonialista e burocrático resultou na formação de um Estado, um sistema político e uma cultura caracterizada pelos seguintes aspectos: a marginalização política e social das classes populares, ou a sua integração através do populismo e do clientelismo; a restrição da esfera pública e a sua privatização pelas elites patrimonialistas.

Ao analisar a política do município de Montes Claros (MG) nos anos cinquenta Pereira (2002) afirma ter constatado a existência de um sistema político autoritário e violento.

O predomínio deste sistema político no município e na região parece ter se prolongado pelas décadas seguintes e ainda na atualidade, apresenta forte condicionamento sobre as noções da população e da classe política acerca dos deveres do poder público e, fundamentalmente, na distribuição entre os seus interesses e os interesses privados. A mais viva demonstração disso é a vitalidade com que o favor se manifesta nos processos políticos e sociais ainda hoje, funcionando como um obstáculo direto ao surgimento de práticas políticas efetivamente democráticas (PEREIRA, 2002, p. 2008).

Outras análises corroboram com a ideia anterior, Oliveira (2000) em seu livro intitulado “Nova Cidade, Velha Política”<sup>7</sup> ao analisar o município a partir dos anos 60, ano em a cidade que experimenta enorme crescimento econômico com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, descreve que o desenvolvimento da mesma se deveu e se articulou pela capacidade de um grupo de poder local, enquanto classe, em promover a justaposição dos interesses tradicionais com os interesses dos novos empresários, defendendo um projeto político conservador e patrimonialista, que teve na SUDENE e no governo do Estado importantes argumentos para o reforço e a continuidade de tais práticas.

Para Oliveira (2000) a modernização empreendida da cidade a partir dos anos 50 ocorre sem grandes mudanças estruturais, baseadas em procedimentos políticos já conhecidos:

---

<sup>7</sup> OLIVEIRA, Evelina Antunes F. de. **Nova Cidade, Velha Política**: Poder local e desenvolvimento Regional na Área Mineira do Nordeste. Maceió: Edufal, 2000. 216p.

Demonstramos que as mudanças ocorridas em Montes Claros baseou-se em procedimentos políticos tradicionais, reafirmando uma ordem social autoritária e conservadora. E o período ditatorial acentua as condições de interdependência entre o governo do Estado e a elite local/regional, numa relação, de certa maneira renovada, porque apresenta novos elementos. (Oliveira 2000, p. 117)

As alianças entre os grandes proprietários de terras e os industriais é que impulsionam a integração do poder local às determinações políticas do Estado.

A resposta política que o município dará à industrialização subsidiada pelos governos estadual e central está inscrita na conservação do grupo de poder tradicional. À medida que este grupo vai agregando os novos empresários, as velhas fórmulas políticas vão ganhando cara nova: os antigos coronéis se organizam em entidades de classe, os funcionários públicos se lançam na captura de clientelas políticas e a expressão da demanda popular ocupa os espaços abertos pelos apelos populistas. (Oliveira, 2000, p 22)

O processo de industrialização e urbanização contribuiu ainda para o crescimento do contingente populacional urbano, principalmente após a inserção do município na área mineira da SUDENE.

**Tabela 1**  
**População do Município de Montes Claros - MG, 1960 e 1970**

Ano	Urbana	Rural	Total
1960	43.097	59020	102117
1970	85.154	31332	116486

Fonte: IBGE. Censos Demográficos: 1960 a 1970

Para Oliveira (2000:115) as mudanças trouxeram para o centro urbano de Montes Claros um grande contingente de migrantes de baixa renda que carregavam a tradição de participar da política através dos coronéis, e formaram um exército de mão de obra sem qualificação, e enquanto isso, os setores médios burocratizados reafirmaram o fazer político autoritário e conservador.

A industrialização, o aumento crescente de população pobre, num contexto de intensa migração, formam as bases políticas fluidas para uma elite dominante organizada e relativamente estável. (OLIVEIRA, 2000, p.116)

Até a década de 1980 a cidade foi administrada por representantes da elite local, constituída, profissionais autônomos, como médicos, ou representantes da oligarquia rural (PEREIRA, 2002, p.02). Este é um dado importante para se compreender as diversas facetas da política do município ainda na atualidade.

Oliveira (2000) afirma ainda que todos os processos de desenvolvimento engendrados na região, principalmente após a inserção da região Norte de Minas na área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, até mesmo os avanços nas formas de participação, tiveram um caráter ardil em sua condução:

Estes projetos geram formas modernas de política populista, quando à população é colocada a necessidade de se reunirem em suas associações comunitárias para receberem recursos do governo e suas reivindicações básicas passam a ser discutidas no âmbito dos projetos e ao serem atendidas, tomam a forma de benefício governamental. (OLIVEIRA, 2000, p.113).

Para a autora os programas e projetos empreendidos com vistas ao desenvolvimento econômico da cidade e região na segunda metade dos anos 70, inovaram muito mais na ordem política, já que introduziram formas populistas de se fazer política do que de fato contribuíram para a transformação social, uma vez utilizaram se de organizações sociais como sindicatos para que estes fossem espaços de discussão apenas de metas dos projetos, roubando-lhes o caráter de discussão política, garantindo o controle político das elites e reafirmando uma ordem social autoritária e conservadora, tendo no clientelismo o mecanismo regulador da participação política.

Ao qualificarmos de populista esse padrão de relacionamento, estamos também fazendo menção ao fato de confundirem o direito de livre organização, passando a mobilização dos trabalhadores a ser feita em função do cumprimento das metas dos projetos. O poder público passa a ser visto como a salvação, a única fonte de recursos. (OLIVEIRA, 2000, p. 114)

Embora no município a política “pertencesse” as elites, Oliveira (2000) registra a importância da ação de movimentos de oposição na cidade, limitados aos setores médios

urbanos e orientados pelos que ela chamou de setores radicais da igreja católica, como “sementes de resistência”, que embora abrissem uma nova perspectiva política, não alteraram significativamente a estrutura dada, ou seja o grupo dominante não se alterou. A autora afirma que todos os movimentos de oposição não foram capazes de imprimir uma nova feição ao jogo político, e que apesar dos avanços econômicos a modernização da cidade foi capenga transformando-a em um reduto de conservadorismo político e utilizada como instrumento de concentração de poder pelas elites montesclarenses. Nas palavras da autora:

Clientelismo e coronéis se misturam para referendar o projeto patrimonialista da elite local. E este foi o fio condutor das mudanças sofridas pela cidade e que têm reflexos em toda a região. Uma modernização capenga que fez de Montes Claros e do Norte de Minas um reduto de conservadorismo político, tanto mineiro quanto nordestino. (OLIVEIRA, 2000, p.180)

Leal (1997) ao estudar o fenômeno do coronelismo em seu livro “Coronelismo, Enxada e Voto” afirma que embora houvesse um fortalecimento do poder público nos municípios brasileiros nas décadas de 1930 e principalmente no ano de 1932 com o estabelecimento de um código eleitoral, o mesmo não correspondeu ao enfraquecimento do “coronelismo”, ao contrário, contribuiu para consolidar o sistema, garantindo aos condutores da máquina oficial do Estado o quinhão mais substancial na barganha que o configura (p.282). Embora o novo código eleitoral instituído pela lei 21.076 de fevereiro de 1932, trouxesse inovações como a instituição do voto feminino e o voto secreto, além do surgimento da Justiça Eleitoral, tais mecanismos, principalmente em municípios de economia mais agrária isso não rompeu com as estruturas.

Diante da expansão do aparato burocrático (público e privado) e da consolidação do clientelismo como mecanismo regulador da participação política, Montes Claros passa pela ditadura militar referendando a política partidária mineira. Não é apenas mais um argumento político na luta de classes que se consolida nacionalmente, mas também uma forma de efetivar a participação do município no processo de concentração de poder no Brasil. (OLIVEIRA, 2000, p. 130)

Em Montes Claros, esse contexto se reafirma, a composição político partidária no município segue as mesmas nuances nacionais e estadual, com o fortalecimento dos partidos do governo e representando apenas os interesses políticos dominantes:

As burocracias que proliferam em Montes Claros desde os anos 60, ao mesmo tempo que são, em sua maioria, instâncias de organização dos interesses dominantes, significam oportunidade de associação de interesses para o conjunto da sociedade civil. Nesta ótica, os partidos não representam de forma autônoma estes interesses, compõem o poder e funcionam, aos olhos do público, no momento das eleições. (OLIVEIRA, 2000, p. 130)

Nacionalmente, com acirramento da crise política, foi destruído o sistema partidário democrático existente desde 1945, o regime militar instaura, a partir de 1965, com o Ato I-2, que somente permitiu a existência de duas associações políticas nacionais, nenhuma delas podendo usar a palavra “partido”. Criou-se então a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), base de sustentação civil do regime militar e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), com a função de fazer uma oposição bem-comportada que fosse tolerável ao regime.

Ao analisar a composição da câmara municipal entre os anos de 1962 a 1982 Oliveira (2000) traz à baila o perfil dos vereadores do município nas referidas legislaturas. Nos dados coletados pela autora é possível notar que a composição do legislativo montesclarenses no período entre 1962 e 1976 era predominantemente de Fazendeiros, Comerciantes, Advogados, Médicos e Funcionários Públicos de Carreira e predominante a partir das eleições de 1966 da sigla da ARENA, base de sustentação do regime. Ressalta-se ainda que muitos possuíam dupla ocupação, o que reflete as transformações engendradas para o processo de desenvolvimento, industrialização e urbanização do município articulado pela mesma elite outrora rural:

Percebe-se que a industrialização, como parte do projeto político das classes dominantes local e estadual, aliada à redução das siglas partidárias no período, contribui decisivamente para a concentração de poder e recursos políticos na ARENA, o que se desdobra em fortalecimento do poder dominante local, dando um caráter de eficiência a esta dominação (a industrialização) e facilitando sua penetração no conjunto da sociedade civil. (OLIVEIRA, 2000, p.135)

A autora destaca que tanto no plano municipal quanto no estadual, os políticos da ARENA, fervorosos defensores dos interesses oligárquicos tinham como atribuições assegurar o lugar dos grandes proprietários do Norte de Minas na reprodução do chamado “Estado de Segurança Nacional”, e por outro lado, demonstrar associação entre a elite tradicional mineira, o que incluía a oligarquia norte mineira e a industrialização regional.

Quanto às extrações socioeconômicas dos deputados eleitos, os arenistas estão ligados à indústria tradicional, às novas indústrias e/ou à agropecuária, enquanto os emedebistas poderiam se caracterizar como fazendeiros médios, mas também como políticos profissionais de classe média alta, mais urbanos. (OLIVEIRA, 2000, p. 137)

Tal composição se refletia também no plano político municipal, merecendo destaque a composição do executivo municipal que de 1962 até as eleições municipais de 1982 eram eleitos apenas prefeitos representantes das oligarquias e de partidos ligados ao arranjo político estadual que tinham suas bases eleitorais assentadas principalmente na velha política dos coronéis.

**Tabela 2**  
**Composição do Executivo Municipal de Montes Claros - MG 1962 a 1982**

Ano	Prefeito	Partido	Ocupação
1962	Pedro Santos	PL	Médico/Fazendeiro
1966	Antônio Lafeté Rebello	ARENA	Fazendeiro
1970	Pedro Santos	ARENA	Médico/Fazendeiro
1972	Moacir Lopes	ARENA	Médico/Fazendeiro
1976	Antônio Lafeté Rebello	ARENA	Fazendeiro
1982	Luiz Tadeu Leite	PMDB	Radialista

Fonte: Oliveira 2000.

A mudança na estrutura política do município, seguindo a tendência nacional de luta por democratização, por eleições diretas, começou a ser estruturada antes mesmo do processo eleitoral de 1982, mas já no final dos anos 70, com incorporação de novos políticos ao MDB de Montes Claros, vindos de outras regiões:

Ao se aproximar os anos 70, o MDB local acolhe um outro grupo de políticos novos vindos de outras regiões do Estado, e que viria posteriormente a ter uma atuação destacada dentro do partido: são profissionais liberais, especialmente do setor de saúde, que engrossam, com qualidade, sua facção mais à esquerda. (OLIVEIRA, 2000, p.139)



Segundo Oliveira (2000:139) os principais nomes do MDB no município eram políticos conservadores e a entrada de um grupo mais popular ao partido contribui para operar mudanças perceptíveis já nos pleitos da época, fato que ocorreu em todo o país, onde a posição secundária do partido, foi progressivamente se modificando.

Após o reordenamento partidário dos anos 80, com a volta do pluripartidarismo, o MDB se desarticula temporariamente tendo nomes importantes migrando para outros partidos e segundo OLIVEIRA (2000:140) a configuração partidária do município pode ser assim resumida:

Poderíamos caracterizar os novos partidos que se formaram da seguinte maneira: o Partido Democrático Social, PDS, concentra grandes empresários, grandes comerciantes, pecuaristas e médicos-fazendeiros. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro, PMDB, ainda que agregue médicos importantes em toda a região, como Mário Ribeiro da Silveira e Athos Avelino Pereira, é em sua maioria, expressão da classe média montesclarensense, reunindo professores, comerciantes e profissionais liberais. É também o partido de alguns sindicalistas, como José Paulo Ferreira Gomes (Sindicato dos Metalúrgicos) e presidente de associações de bairro, como Osmar Pereira da Silva (Associação dos Amigos do Bairro Maracanã, bairro pobre na cidade) OLIVEIRA, 2000, p. 141

Nas eleições municipais de 1982, assim como em grande parte do país, a oposição tida como conservadora do recém criado Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, consegue campanha vitoriosa para prefeito e uma maioria de dez cadeiras no legislativo municipal de Montes Claros.

Em seu livro “FACES DO LEGISLATIVO – MONTES CLAROS” Jorge Tadeu Guimarães ao intitular o período de 1981 a 1990 como “A grande virada”, realizada pela articulação com lideranças comunitárias e pela articulação com candidatos com forte ligação comunitária, possibilitou a eleição de um prefeito representante da classe média de um partido de oposição, e alterando-se radicalmente o perfil do executivo municipal.

Merece destaque ainda a atuação dos movimentos sociais e instituições que embora não tenham ganhado dimensões de massa, foram importantes à medida que foram contrários ao projeto político dominante, como as ações empreendidas pelo Diretório Estudantil de Montes Claros – DEMC, os Sindicatos dos Metalúrgicos, Sindicato dos Trabalhadores do Comércio, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Comissão Pastoral da Terra – CPT, a Pastoral Operária –

PO e as Comunidades Eclesiais de Bases – CEBs, que possibilitaram o crescimento do movimento popular que colaboraram para a virada nas eleições de 1982.

**Tabela 3**  
**Composição da Câmara Municipal de Montes Claros por partido, número de votos e ocupação, 1982**

Vereador	Partido	Votos	Ocupação
JOSÉ NARDEL A. ALMEIDA	PMDB	2559	Radialista
MILTON PEREIRA CRUZ	PMDB	2553	Funcionário público
GERALDO HONORATO MARQUES	PMDB	2205	Professor e sindicalista
JOSÉ PAULO FERREIRA GOMES	PMDB	1660	Mecânico (metalúrgico)
CONRADO PEREIRA DOS SANTOS	PMDB	1432	Pequeno comerciante
MARIA APARECIDA BISPO	PMDB	1419	Professora do ensino básico
OSMAR PEREIRA DA SILVA	PMDB	1354	Sapateiro
JOSÉ MARIA F. OLIVEIRA	PMDB	914	Comerciante
MARCO ANTONIO PIMENTEL	PMDB	894	Comerciante
SÉRGIO ROCHA SOUZA	PMDB	875	Estudante
CLAUDIO PEREIRA	PDS	1467	Médico/fazendeiro
CARLOS WELTH P. FIGUEIREDO	PDS	1373	Médico
MANOEL SOARES LOPES	PDS	1155	Cartorário
JOEL GUIMARÃES DE SOUZA	PDS	974	Contabilista
ALVIMAR G. DE OLIVEIRA	PDS	939	Contabilista
AFONSO BRANDÃO MADUREIRA	PDS	799	Advogado/ fazendeiro
FABRÍCIO JULIANO DA SILVA	PDS	778	Dentista prático

Fonte Oliveira (2000) p. 174

A composição da administração municipal eleita em 1982, representa um rompimento com a política praticada no município até aquela data. Ao eleger um advogado radialista que com o seu programa “Boca no Trombone”, programa que alcançou elevados índices de audiência, conseguiu não apenas penetração popular, mas conseguiu imprimir a ideia da população de participar da administração. Outro fato que merece destaque é a própria origem social do prefeito eleito, já que desde a década de 1960 o cargo era ocupado apenas por nomes oriundos da elite agrária local, o que torna emblemático para a época a eleição de um jovem de classe média com fortes bases populares construídas desde a sua eleição como vereador no ano de 1976.

Assim como o executivo, o legislativo municipal ganha novos nomes, e mais uma vez, contrariando a política tradicional praticada até então no município, onde o personalismo era um traço marcante e natural, onde famílias da elite local, permaneceram ao longo da história

concentrando poder, decisão e solidificando seus próprios interesses. Entretanto essa nova composição consegue ainda que de maneira incipiente romper com esse elitismo político.

A eleição de representantes de classes eleitos pelo PMDB, como foi o caso dos vereadores José Paulo Ferreira Gomes e Geraldo Honorato Marques, um sindicalista e metalúrgico, o outro professor, representante da Associação de Professores, respectivamente, conseguem agregar à política, setores antes alheios aos processos decisórios da cidade e muito mais que isso, conseguem trazer à tona a importância da organização de tais entidades para a busca de representatividade e de luta pelos interesses de classe.

Profissionais liberais como contador, dentista prático, cartorário, radialista, comerciantes, sapateiro, muitos destes oriundos e eleitos pela população de bairros periféricos da cidade como é o caso do sapateiro Osmar Pereira da Silva do PMDB, que além de sapateiro, estava à frente da associação do bairro Maracanã, bairro pobre da região sul de Montes Claros.

Foi eleito ainda o pequeno comerciante Conrado Pereira dos Santos do PMDB, um dos bairros mais populosos da época, composto por em sua maioria por famílias de baixa renda oriundos da zona rural de municípios vizinhos.

A zona rural, antes representada pelos grandes fazendeiros historicamente eleitos, também altera o perfil de seus candidatos, sendo eleito Manoel Soares Lopes do PMDB, profissional liberal e pequeno agricultor do distrito de Vila Nova de Minas, mais conhecido como Gido, que agregou o apoio de pequenos agricultores, agricultores familiares e da população dos distritos rurais.

É notório que a composição daquela câmara refletia um contexto de mudanças tanto no âmbito social quanto no âmbito político nacional. O reordenamento político nacional se operava na esfera local, implicando uma maior participação das massas na vida política e a ruptura com algumas estruturas de poder de outrora.

No plano nacional as eleições de 1982 representaram um avanço para a os partidos de oposição, sendo eleitos nove governadores do PMDB, e nos principais colégios eleitorais do país foram eleitos governadores do partido. No congresso nacional foram eleitos duzentos deputados federais do Partido Democrático Social - PDS, sendo que o partido da base de sustentação do governo, elegeu duzentos e trinta e cinco, ou seja 49,06% (quarenta e nove virgula zero seis por cento) do total de cadeiras. O que garantia um maior equilíbrio das bancadas e ampliação da força da oposição.

No município, ao entrevistar um dos vereadores eleitos naquele ano, afim de entender um pouco melhor como se desenvolveu o processo político naquelas eleições no âmbito municipal, verificamos que embora as administrações municipais que se seguiram não fossem compostas em sua maioria por opositores à elite local, um fator foi preponderante durante essas eleições, o crescimento e o fortalecimento dos partidos políticos de oposição e o fortalecimento dos movimentos populares, peças fundamentais para a deflagração de um novo sentimento em relação à vida política do município, talvez seja possível entender esse processo eleitoral como o nascimento de uma possibilidade de fazer diferente.

A mobilização empreendida durante o processo, as reuniões nos bairros, a união dos sindicatos, tudo isso fez emergir um novo modelo de se fazer política e de algum modo rompia com o conservadorismo e o elitismo presentes até então. A declaração dada em entrevista por um vereador eleito em 1982 ilustra a ruptura causada com as eleições daquele ano

quando fui eleito presidente da câmara, fui criticado várias vezes por pessoas da academia de letras de Montes Claros, que diziam ser uma vergonha para Montes Claros ter uma pessoa daquela na câmara municipal” (José Paulo Ferreira Gomes, Vereador eleito no ano de 1982).

Uma “pessoa daquela” queria dizer um trabalhador e líder sindical dos metalúrgicos, morador da periferia da cidade e portanto com todo o histórico de exclusão social daquela população. O português mal falado da periferia com certeza incomodava alguns membros da tradicional e elitista academia monstesclareense de letras. Na visão de Oliveira (2000) a mudança na estrutura política da câmara municipal de Montes Claros com as eleições do ano de 1982 foi apenas um momento político:

Uma única exceção ocorreu na campanha eleitoral para a prefeitura, em 1982, onde vários setores da classe trabalhadora se envolveram com o objetivo de alterar a composição do poder local, através da eleição de um prefeito de classe média. Entretanto, este fato não se desdobrou em estímulo à organização das oposições, conforme a análise das administrações municipais a seguir. (OLIVEIRA, 2000 p. 152)

Embora tal afirmação, é inegável que as eleições de 1982 representaram um divisor de águas para a política do município, além da renovação da câmara municipal, a eleição de um prefeito oriundo da classe média, com forte inserção nas camadas populares, eleito com o compromisso de tornar o acesso da população aos serviços públicos mais fácil e ainda propiciar

a sua participação junto à administração municipal. Apenas o fato de Tadeu Leite pertencer à classe média, já seria uma grande mudança, já que a política operada no município era liderada por famílias tradicionais e de grande poder aquisitivo, mudança esta que reflete não apenas o momento político nacional, mas também uma mudança na estrutura de formação de poder local, uma mudança nas suas bases de formação.

Ainda que não seja objeto de estudo dessa pesquisa, é importante destacar que a composição da câmara municipal do ano de 1982, além das mudanças no seu perfil elencadas até aqui, rompeu ainda com a hegemonia masculina na política municipal, com a eleição da primeira mulher que assumiria uma das cadeiras do legislativo de Montes Claros, professora e negra. Embora a incorporação do voto feminino tenha sido feita no ano de 1932, a participação das mulheres nas bancadas políticas de modo geral era inexpressiva no país, e no município de Montes Claros inexistente.

A luta das mulheres pela participação na vida política do país data de 1910, com a criação do Partido Republicano Feminino, defendendo o direito de voto para as mulheres e a abertura dos cargos públicos a todos os brasileiros, indistintamente.

A década de 1920 assistiu importantes movimentos de contestação à ordem vigente, dentre estes a emergência do movimento feminista tendo à frente a professora Maria Lacerda de Moura e a bióloga Bertha Lutz, que fundaram a Liga para a Emancipação Internacional da Mulher, desde então é travada a luta pela representação feminina na vida política em todo país, e a eleição da vereadora Aparecida Bispo do PMDB no município de Montes Claros só acontece em 1982, como um marco de rompimento e um avanço democrático à medida que as mulheres conseguem ter representação no âmbito político. Embora tal avanço, a representatividade feminina no município não galgou êxito, desde então, nunca se elegeu mais de uma mulher para o legislativo municipal, o que é um indicativo do conservadorismo ainda presente nos pleitos do município.

## **CAPITULO 03**

### **A EMERGÊNCIA DE NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PÓS DEMOCRATIZAÇÃO**

A nova constituição brasileira, ao abrir espaços para diversas formas de participação político-institucionais, permitiu, especialmente em nível municipal, que surgissem vários instrumentos voltados para novas relações entre poder público e a sociedade organizada, assim como formatos variados de gerenciamento dos serviços públicos.

O fim da ditadura militar ocorreu em meio a uma grande mobilização social no Brasil. O processo de mobilização social teve início no movimento pela anistia no final dos anos setenta e culminou na eleição de Tancredo Neves, no Colégio Eleitoral em 1985. Durante o período houve a rearticulação do movimento sindical, o qual foi desarticulado seja na forma de intervenção e prisão dos líderes sindicais ou mesmo na manipulação das eleições pelos membros do regime. No final dos anos setenta quase todos os sindicatos de trabalhadores do país estavam ou com seu funcionamento impedido ou ocupados por diretorias ligadas aos militares.

O movimento popular também perdeu suas principais lideranças durante o regime. Os movimentos relacionados a luta pela terra foram os mais afetados, pois dentre as reformas de base do presidente João Goulart, a mais temida pelas elites conservadoras do país era a reforma agrária. Conseqüentemente, o movimento pela democratização da terra foi um dos últimos a se reorganizar nacionalmente, o que ocorreu somente depois da eleição do primeiro presidente civil.

A crise econômica e seus desdobramentos sociais foram fundamentais para apressar o fim do regime militar no Brasil. Esta crise era percebida e literalmente sofrida em maior grau pelas populações dos grandes centros urbanos. O desemprego juntamente com a inflação e a precariedade hoje inimagináveis dos serviços públicos de então formaram um insumo fundamental para a emergência de inéditos movimentos sociais urbanos. A luta contra a carestia, os movimentos pela moradia, as comunidades eclesiais de base, as associações de moradores de bairros juntamente com as rearticulações dos movimentos tradicionais, como o estudantil, sindical e outros, deixavam claro para toda a sociedade, tanto a brasileira quanto a internacional, que era hora de mudar o regime. Mesmo os militares de linha dura perceberam

que não dava mais para se manter no poder. O desgaste político tinha chegado a um ponto insustentável. Sustentáculos do golpe e do regime como os grandes grupos de comunicação de massa brasileiros já se posicionavam claramente pelo fim do poder militar no governo.

### **3.1 A experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre.**

Nacionalmente, a crise desenvolvimentista que coincidiu com a transição democrática no final da década de 1970 o debate político colocou a democratização da vida política brasileira e a efetiva construção da cidadania no próprio centro da agenda política nacional, assim na Constituição de 1988 a tônica se assentou nos direitos de cidadania, na descentralização política e no reforço do poder local.

Este novo contexto político criou as condições para que as forças políticas de esquerda – as que haviam saído da clandestinidade ou que, entretanto, se tinham organizado – iniciassem experiências inovadoras de participação popular em governos municipais. Tal oportunidade política foi facilitada pelo fato de as forças políticas em questão estarem intimamente lutando localmente, tanto nas cidades como no campo – e em um contexto duplamente hostil de ditadura militar tecnoburocrática e de patrimonialismo clientelista-, a favor do estabelecimento e reconhecimento de sujeitos coletivos entre as classes subalternas. (SANTOS, 2005: 458)

Neste novo contexto, forças políticas de esquerda iniciaram experiências inovadoras de participação popular, sendo que o Orçamento Participativo no município de Porto Alegre ganhou destaque no cenário mundial.

Outras variações da experiência de Porto Alegre foram e estão sendo levados a cabo em diversos municípios do país, embora com grande variação de resultados (WAMPLER, 2003).

O Orçamento Participativo (OP), uma das construções institucionais mais inovadoras do Brasil, oferece aos cidadãos a oportunidade de se envolverem diretamente nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma do processo de tomada de decisão nos municípios e nos estados brasileiros. (WAMPLER, 2003, p. 61)

Segundo Avritzer (2005) a ideia de orçamento participativo surgiu pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, uma cidade do sul do país, na época com 1,3 milhão de habitantes, capital do estado do Rio Grande do Sul, marcada por lutas intensas pela democratização:

uma cidade de grande tradição democrática, uma sociedade civil forte e organizada. A ditadura militar deparou-se com uma resistência política feroz no Rio Grande do Sul, especialmente em Porto Alegre. (...) Dado que a situação política tornava inviável quase toda luta política em nível nacional, as organizações centraram a sua atividade no fortalecimento dos sindicatos e de movimentos comunitários, como as associações de rua e de moradores, os clubes de futebol, as cooperativas, os clubes de mães, os grupos culturais etc. (SANTOS, 2005: 463)

A proposta de orçamento participativo surgiu como resposta a uma proposta de conselhos populares feita pelo primeiro prefeito eleito democraticamente no município depois do período autoritário, Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista - PDT, de Porto Alegre às associações de moradores da cidade quando do início de sua gestão em 1986, proposta esta que tinha como pilar a participação popular em sua administração.

Os movimentos e organizações criados como fruto das lutas por democratização na cidade de Porto Alegre possuíam uma natureza geral assim como se ocupavam de exigências específicas como: a luta por linhas de ônibus, luta por redes de esgoto ou pela pavimentação de ruas, luta pela habitação e melhores condições e acesso a serviços de saúde. Esse movimento poroso e heterogêneo politicamente, criaram em 1983 a União dos Moradores de Porto Alegre - Uampa, que em resposta às propostas da administração municipal se posicionou nos seguintes termos:

O mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vaio o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (Uampa, 1986, Apud AVRITZER, 2005, p. 574)

Ao assumir a postura de querer definir os investimentos em cada vila e bairros da cidade, o documento da Uampa inaugura o termo orçamento participativo e antecipa os elementos de sua prática.



Nas eleições de 1986, o Partido dos Trabalhadores, partido que já possuía tradição de luta em todo país por organização e autonomia dos sindicatos frente ao Estado e ao mesmo tempo defensor das ideias de democracia participativa, defendia em seu programa de governo, a ideia de conselhos operários que gerariam conselhos das cidades, que por sua vez constituiriam uma forma paralela de administração corroborando com o ideal de participação incorporados pela constituição de 1988 de participação das associações civis na implementação das políticas saúde e assistência social, bem como a participação no processo de planejamento urbano.

Com suas primeiras vitórias eleitorais importantes, em 1988, o PT assumiu as prefeituras de São Paulo, e Porto Alegre e decidiu praticar uma administração que se aproximava dos conselhos operários paralelos, baseados na concepção de que a política envolve a representação de interesses particulares, e que o PT deveria apenas mudar os interesses particulares representados na administração local, não como proposta de orçamento participativo originalmente, mas como uma proposta genérica de governo participativo (UTZIG, 1996: 211 Apud AVRITZER, 2005:574).

Em Porto Alegre a administração de Olívio Dutra (PT), desde a sua posse, tentou aumentar os espaços de participação, sendo que a maior parte das secretarias introduziram alguma instância de participação seja nas áreas de saúde, educação e planejamento. O governo Olívio Dutra, com menos de trinta dias de gestão, tomou uma decisão de importância crucial: a centralização na CRC – Coordenação de Relações com a Comunidade – de todas as reivindicações feitas pela comunidade à nova administração (AVRITZER, 2005).

Na visão de Avritzer (2005) diversos fatores contribuíram para a constituição do orçamento participativo com o começo da administração de Olívio Dutra:

a preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua definição em nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores à participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a secretaria do planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação na CRC (AVRITZER, 2005: 575).

Para Avritzer (2005) o processo de criação do orçamento participativo como instância de deliberação sobre o orçamento está ligado à ação de múltiplos atores e à superposição de dois elementos. Primeiro, à existência de novos elementos culturais nas comunidades locais,

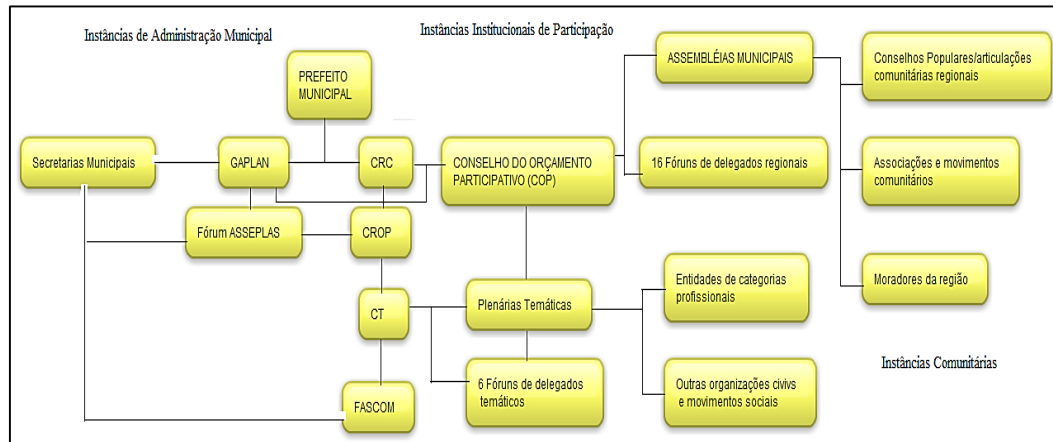
fato esse ligado ao desenvolvimento de um forte movimento comunitário na cidade de Porto Alegre. Em segundo lugar, também é importante destacar o fato de que a capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia da cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais foi de fundamental importância para o processo de inovação institucional.

Ao descrever o modelo de orçamento participativo adotado em Porto Alegre (RS), Santos (2005) elege os três princípios básicos da estrutura e do processo de participação necessários para a sua implementação:

- a) todos os cidadãos tem o direito de participar, sendo que as organizações comunitárias detêm, a este respeito, pelo menos formalmente, *status* ou prerrogativas especiais;
- b) a participação é dirigida por uma combinação de regras de democracia direta e de democracia representativa, e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento interno é determinado pelos participantes;
- c) os recursos de investimento são distribuídos de acordo com um método objetivo baseado em uma combinação de “critérios gerais” – critérios substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas com vista a definir prioridades – e de “critérios técnicos” – critérios de viabilidade técnica ou econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo. (SANTOS, 2005: 467)

Segundo Santos (2005) estrutura institucional básica pode ser compreendida pelos três tipos de instâncias de participação adotados no município de Porto Alegre sendo, instâncias comunitárias, instâncias institucionais de participação e instâncias de administração municipal, sendo:

**Figura 1: Estrutura Funcional do Orçamento Participativo de Porto Alegre**



Adaptado de Santos (2005).

No modelo adotado por Porto Alegre é importante destacar que a figura da Câmara de Vereadores não aparece como integrante da estrutura de instâncias que participam do processo de construção do OP, as Instâncias de Administração Municipal abrange as unidades administrativas do Executivo Municipal encarregadas de gerir o debate orçamental com os cidadãos: Gabinete de Planejamento (GAPLAN), Coordenação das Relações com as Comunidades (CRC), Fórum das Assessorias de Planejamento (ASSEPLAS), Fórum de Assessorias Comunitárias (FASCOM), Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs), e Coordenadores Temáticos (CTs). Deste conjunto de instituições, as duas mais importantes são a CRC e o GAPLAN pois tem igualmente um papel central na coordenação das assembleias e das reuniões do Conselho do Orçamento Participativo - COP.

As instâncias Comunitárias são as organizações que assumem diversos formatos como conselhos populares, as uniões de vilas, dotadas de autonomia face ao governo municipal e compostas principalmente por organizações de base regional, que fazem a mediação entre a participação dos cidadãos e a escolha das prioridades para as diferentes regiões da cidade. Dependem do potencial de organização comunitária de cada região, sendo assim autônomas.

Já as instâncias Institucionais de Participação estabelecem uma mediação e interação permanentes entre os dois primeiros tipos, e é constituído por instituições de participação comunitária com funcionamento regular: Conselho do Plano de Governo e Orçamento ou

Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembleias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembleias Plenárias Temáticas e o Fórum Temático do Orçamento.

O OP em Porto Alegre foi articulado em torno das assembleias plenárias regionais e temáticas, chamadas de rodadas, dos fóruns de delegados e do Conselho do OP. Há dois ciclos de assembleias plenárias em cada uma das regiões, estas definidas socioespacialmente, de acordo com a tradição de organização da cidade, e em cada uma das seis áreas temáticas: 1) circulação e transporte, 2) educação e lazer, 3) cultura, 4) saúde e assistência social, 5) desenvolvimento econômico e tributação, e 6) organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental. É importante observar que o processo tem início antes mesmo da primeira rodada com as reuniões preparatórias dos cidadãos em total autonomia e sem a interferência do município.

Entre as duas rodadas são realizadas reuniões preparatórias nas microrregiões e das áreas temáticas. As assembleias e as reuniões tem uma tripla finalidade: definir e escalonar as exigências e as prioridades regionais ou temáticas; eleger os delegados para os fóruns de delegados e os conselheiros do COP. Os delegados funcionam como intermediários entre o COP e os cidadãos, individualmente ou como participantes das organizações comunitárias e temáticas. Os conselheiros definem os critérios gerais que presidem ao escalonamento das exigências e à distribuição dos fundos e votam a proposta do plano de investimento apresentada pelo Executivo, sendo que os membros do COP recebem capacitação para a construção da matriz orçamentária para maior entendimento e acompanhamento da mesma matriz. Os membros do COP são ainda responsáveis em acompanhar os debates sobre a proposta de orçamento na Câmara de Vereadores, inclusive exercendo e mobilizando para pressionar os legisladores quando necessário (SANTOS, 2005).

Tendo sido considerado uma das experiências mais exitosas do Brasil, o OP de Porto Alegre se constituiu enquanto um processo social e político muito dinâmico, sendo um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo municipal e dos participantes. Posteriormente, muitas cidades brasileiras passaram a adotar o OP como mecanismo de democratização das relações entre poder público municipal e a sociedade, porém, ao longo dos anos, este assumiu uma enorme diversidade e variação do modelo de Porto Alegre.

Até 2004, mais de trezentos municípios brasileiros já tinham implantado ou estavam implantando o mecanismo de orçamento participativo em suas gestões públicas municipais,

também cerca de trinta países tinham municípios empenhados na implantação deste mecanismo de gestão participativa (AVRITZER, 2005).

### 3.2 O município de Montes Claros – MG na nova conjuntura democrática

O município de Montes Claros localiza-se na região Norte do estado de Minas Gerais, distando da capital do estado cerca de 422 km. Ocupa uma área de 3.582,034 km<sup>2</sup>, sendo que 38,7 km<sup>2</sup> estão em perímetro urbano e os 3.543,334 km<sup>2</sup> restantes constituem a zona rural. Em 2013 sua população foi estimada pelo IBGE em 385 898 habitantes<sup>8</sup>.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Montes Claros foi de 0,770, em 2010. O município está situado na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,7 e 0,799). Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,189), seguida por Longevidade e por Renda. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,248), seguida por Renda e por Longevidade.

**Tabela 4**  
**Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Montes Claros – MG**

IDHM e Componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,307	0,555	0,744
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	33,48	47,37	64,59
% de 5 a 6 anos na escola	38,65	79,35	96,94
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental ou com fundamental completo	40,93	74,03	93,33
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	23,47	53,75	70,94
% de 18 a 20 anos com médio completo	14,53	33,20	58,03
IDHM Longevidade	0,741	0,788	0,868
Esperança de vida ao nascer	69,43	72,25	77,07
IDHM Renda	0,597	0,660	0,707
Renda per capita	327,75	485,55	650,62

<sup>8</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (1º de julho de 2013). *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data em 1º de julho de 2013*. Arquivado do original em 1º de dezembro de 2013. Página visitada em 1º de dezembro de 2013.

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano, 2013 - PNUD

Entre 2000 e 2010, a população de Montes Claros teve uma taxa média de crescimento anual de 1,66%. Na década anterior, de 1991 a 2000, a taxa média de crescimento anual foi de 2,30%. No Estado, estas taxas foram de 1,01% entre 2000 e 2010 e 1,01% entre 1991 e 2000. No país, foram de 1,01% entre 2000 e 2010 e 1,02% entre 1991 e 2000. Nas últimas duas décadas, a taxa de urbanização cresceu 4,49%.

**Tabela 5**  
**População Total, por Gênero, Rural/Urba e Taxa de Urbanização - Montes Claros – MG**

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	250.062	100,00	306.947	100,00	361.915	100,00
População residente masculina	121.256	48,49	148.459	48,37	174.249	48,15
População residente feminina	128.806	51,51	158.488	51,63	187.666	51,85
População urbana	227.759	91,08	289.183	94,21	344.427	95,17
População rural	22.303	8,92	17.764	5,79	17.488	4,83
Taxa de Urbanização	-	91,08	-	94,21	-	95,17

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano 2013 - PNUD

Em termos de renda per capita média de Montes Claros cresceu 98,51% nas últimas duas décadas, passando de R\$327,75 em 1991 para R\$485,55 em 2000 e R\$650,62 em 2010. A taxa média anual de crescimento foi de 48,15% no primeiro período e 34,00% no segundo. A extrema pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 70,00, em reais de agosto de 2010) passou de 19,23% em 1991 para 9,06% em 2000 e para 2,71% em 2010.

**Tabela 6**  
**Renda, Pobreza e Desigualdade - Montes Claros - MG**

	1991	2000	2010
Renda per capita	327,75	485,55	650,62
% de extremamente pobres	19,23	9,06	2,71
% de pobres	45,71	28,76	11,99
Índice de Gini	0,60	0,61	0,53

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano - PNUD

**Tabela 7**  
**Porcentagem da Renda Apropriada por Estratos da População - Montes Claros - MG**

	1991	2000	2010
20% mais pobres	2,84	2,79	3,77
40% mais pobres	8,55	8,63	11,21
60% mais pobres	17,97	18,09	22,82
80% mais pobres	34,54	34,53	41,29
20% mais ricos	65,46	65,47	58,71

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano - PNUD

Embora marcada por grandes disparidades sociais, Montes Claros é o principal centro urbano da região, apresentando características de uma capital regional com considerável crescimento econômico e social. Seu raio de influência abrange todo o norte de Minas Gerais e parte do sul da Bahia. Possui o segundo entroncamento rodoviário nacional, e é um destacado polo de desenvolvimento da região.

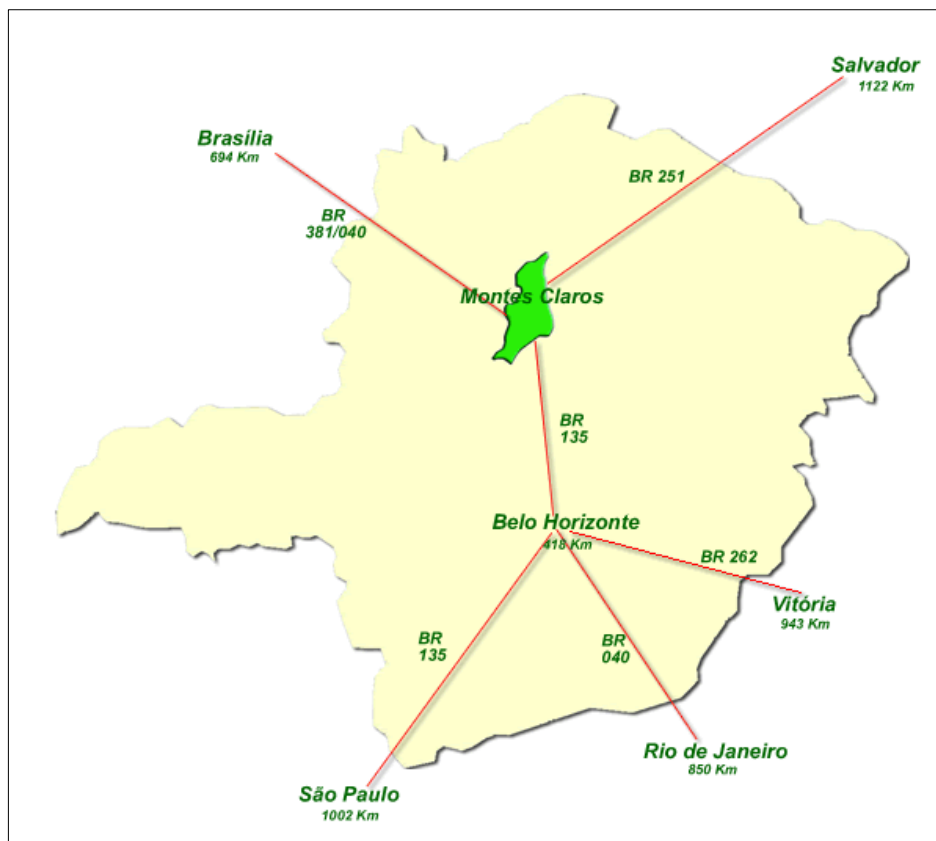


Figura 2: Principais ligações rodoviárias de Montes Claros – Fornecida pela Prefeitura Municipal de Montes Claros

Como muitos municípios brasileiros, Montes Claros é fruto de expedições bandeirantes que desbravavam o interior do país em busca de ouro, pedras preciosas, além de escravizarem índios e comercializarem com escravos vindos da África. Assim, em 1707, o bandeirante Antônio Gonçalves Figueira, pertencente à Bandeira de Fernão Dias, com o intuito de conquistar muitas riquezas, organizou fazendas, que mais tarde se transformariam em cidades. Em abril desse mesmo ano, Figueira obteve uma sesmaria na região norte das minas gerais que transformou-se em Fazenda de Montes Claros, constituindo o povoado de Formigas na mesma fazenda. Com o comércio de gado, Gonçalves Figueira observa a necessidade de abrir caminhos, por isso constrói a estrada para Tranqueiras, na Bahia, e também para o Rio São Francisco. Com tal comércio, a Fazenda de Montes Claros transformou-se no maior centro comercial de gado, no norte de Minas Gerais. Em 1857, a então Vila Montes Claros de Formigas, com pouco mais de dois mil habitantes, foi elevada à categoria de cidade, passando a chamar-se, apenas, de Montes Claros.



A ocupação efetiva do território norte-mineiro ocorreu a partir do século XVII, com a expansão das atividades agropecuárias. Em 1926, a chegada da ferrovia em Montes Claros permitiu uma maior articulação da cidade com outros centros do país, impulsionando as atividades comerciais e financeiras e atraindo um significativo fluxo de pessoas. A cidade começou a se destacar no cenário regional como um importante entreposto comercial.

A base econômica de Montes Claros, até a década de 70, era apoiada na agropecuária e nas atividades mercantis, no entanto, após esse período, a situação se modificou. A região do Norte de Minas passou a ser foco de políticas desenvolvimentistas da União, sendo incorporada, em 1965, à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que foi criada pelo governo federal, em 1959, com o intuito de fomentar o processo de industrialização da região Nordeste do país e, por conseguinte, reduzir as desigualdades macrorregionais, visto que as indústrias se concentravam nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Em meados da década de 1960, a população do município de Montes Claros tornou-se predominantemente urbana. O grau de urbanização do município passou de 40,66%, em 1960, para 73,10%, em 1970, e chegou a 87,60%, em 1980 (IBGE, 1960). A industrialização, a mecanização do campo, o êxodo rural e os movimentos migratórios intrarregionais contribuíram pra acelerar o processo de urbanização de Montes Claros. O contingente populacional que se instalou em Montes Claros era constituído, sobretudo, por imigrantes pobres, atraídos pela possibilidade de emprego nas fábricas e pela busca de uma melhor qualidade de vida.

### **3.2.1 Compreendendo um pouco da política de Montes Claros**

Para Oliveira (2000) os primeiros cem anos de administração do município (1831 - 1930), Montes Claros, como o resto do país, tem sua organização política polarizada entre conservadores e liberais, cuja diferenciação não é exatamente de natureza ideológica. Os negócios locais e a busca de melhores posições no movimento comercial da época é que irão fazer a diferença.

Para Pereira (2002), as elites locais, predominantemente agrárias, mobilizaram-se para inserir o município nos programas de investimentos públicos nacionais, na eleição de outubro de 1950 as candidaturas governistas foram respaldadas pelos grupos locais que, apesar das

divergências em âmbito municipal, apoiavam os mesmo nomes e projetos em níveis estadual e federal.

A preservação das relações de dominação política, firmada em práticas coronelistas, era necessária aos projetos políticos e econômico das elites. A análise da situação econômica e social dos anos 40 e 50 no município descortina um quadro não muito alentador e contribui para se compreender essas relações políticas (PEREIRA, 2000: 91)

Ao final da década de 1950 alguns problemas sociais eram graves, apenas 28,8% da população estava empregada, os serviços de água, esgoto e iluminação eram precaríssimos, atendiam (respectivamente) 12%,10% e 18% da população urbana, segundo dados do Censo (IBGE, 1960).

Para Pereira (2000), é nesse cenário que a figura política do coronel se destaca, desprovida de renda, serviços decentes e instrução razoável, a população é afastada do exercício livre de seus direitos políticos, seu papel restringe-se a votar no homem, “dotado de virtudes”, capaz de guia-la e de resolver problema. Assim as relações sociais e políticas estabelecidas em Montes Claros nos anos 40 e 50 foram marcados pela dependência mútua entre seus agentes, pela prática do favor e dos compromissos. As relações lideranças-povo, lideranças-lideranças, travadas no cotidiano e acentuadas nos períodos eleitorais compõem um modelo de dominação social e política, embora tal dominação é limitada pelo caráter recíproco da dependência – imposto pelo sistema eleitora, que garante ao indivíduo o direito ao voto e obriga o candidato a conquistá-lo e pelas estratégias populares de participação política, sejam elas de forma submissa ou insurgente, que podemos conceber como relações coronelistas no município.

Para Leal (1997) o coronelismo enquanto fenômeno nacional foi possível dada a confluência de dois elementos díspares: um sistema político de extensa base representativa – a república federativa eletiva – e uma estrutura econômica arcaica, dominada pelo latifúndio. Pereira (2000) afirma que em Montes Claros, o coronel apresenta-se e é apresentado como um indivíduo acima dos homens normais, não apenas por seu poder econômico, mas também pelos dotes especiais de nascimento ou formação acadêmica. As representações do “guia”, o “condutor das massas” inato, dotado por Deus para orientar e “conduzir os destinos” ou profundo conhecedor da sociedade por sua “cultura”, são enfatizadas no sentido de projetar a liderança e a instância do político para uma dimensão superior, não acessível a todos. O coronel

toma a forma do “salvador”, encarna a esperança da população, dá-lhes a certeza da ordem e segurança sociais e da realização de suas aspirações.

De forma geral, essas ideias/imagens do político grandioso, da sacralização da política, eram produzidas, utilizadas e divulgadas pelas principais lideranças de Montes Claros, no período de 1940-1964, independente da filiação partidária e da posição/atividade econômica. (PEREIRA, 2000:111)

Assim a construção da política no município se estabeleceu como algo distante da população, sendo que o político ideal possuía duas imagens, uma baseada na tradição e nas capacidades inatas para o exercício da liderança e a outra na valorização do homem culto, técnico acadêmico. Sendo que essas figuras misturam-se, mesclam-se, sendo quase impossível encontra-las isoladas em uma liderança, mesmo os novos líderes, “intelectuais”, estavam umbilicalmente ligados aos velhos coronéis.

A sobrevivência destas práticas reelaboradas, reinventadas na realidade social-histórica de Montes Claros nos anos de 1940 e 1950 ajudam a compreender a condição de dependência e os valores sociais e políticos compartilhados pela cultura política do município praticados no município nos anos que se seguiram. A relação população governo é, pois, marcada por valores paternalistas, personalistas, familiares. Reivindicações e protestos combinam-se com colaboração, complacência, favores e gentileza. Interesses públicos e privados confundem-se. A pequena ou nenhuma diferenciação entre as duas coisas era frequente e isso era profundamente admirado pelas pessoas, constituía a própria noção de política da sociedade montesclareense de meados do século XX. A violência também fazia parte do cotidiano e dos processos político-eleitorais de Montes Claros. Esta última combinada com favores, “honestidade” e “fidelidade” constituíam pois, o receituário do bom político.

Sendo o coronel uma pessoa “séria”, “honesta” e “justa”, nada mais normal que ele exercesse também o poder de punir “quem estava errado”. Note-se que a ampla legitimidade conferida à violência é devida ao fato de que ela, a violência, além de se constituir como uma prática cotidiana, não significava medo ou terror para as pessoas próximas do coronel. Pelo contrário, a força deste representava segurança e proteção para seus amigos e aliados. (PEREIRA, 2002: 197)

Assim, para viabilizar seus projetos econômicos, os grupos dominantes utilizavam-se do “controle” sobre o voto da população como um bem a zelar, a ser negociado com os governos

constituídos em troca de liberação de recursos para o município. Para que esse “controle de votos” um conjunto de estratégias que iam desde propaganda ideológica pela imprensa e a teatralização dos eventos políticos até medidas de prestação de favores, violência e fraudes eleitorais, já que muitos dos eleitores mesmo que analfabetos compareciam nos pleitos, sabendo apenas desenhar os nomes, tudo afim de garantir a hegemonia das elites e a existência de um sistema político autoritário e violento.

Embora muitas mudanças no plano nacional tenham sido levadas a cabo, a política local continuou reproduzindo tais práticas, com maior ou menor grau, mas não variando a hegemonia das elites, como afirma Oliveira (2000).

Com as mudanças empreendidas a partir dos anos 60 com a inserção do município na SUDENE tem início o processo de industrialização e urbanização do município. Francisco de Oliveira (1977) afirma que a função da industrialização empreendida pela SUDENE nos anos 60 foi de retirar a hegemonia da agropecuária e acelerar a urbanização no Nordeste, Oliveira (2000) ao analisar esse fenômeno afirma que as famílias que se associaram à industrialização e tiveram êxito são aquelas que faziam parte do grupo de poder que historicamente se estabeleceu na cidade, e que as riquezas familiares tiveram origem na agropecuária, o que não pode concretizar uma desvinculação da elite local da industrialização implementada, o que amplia a sua capacidade de controle de dominação política.

Nas eleições do período compreendido entre 1962 e 1976, invariavelmente um representante da elite local, seja de fazendeiros, ou seja de ilustres doutores, ligados aos antigos coronéis, e com práticas eleitorais baseadas no favor, exerceram o cargo de prefeito municipal.

Apenas nas eleições do ano de 1982, como reflexo de um novo momento político nacional, onde partidos de esquerda como o PMDB, ganham destaque nacional na luta por redemocratização política, participação e liberdade. Nessas eleições o voto era vinculado, ou seja o eleitor deveria escolher candidatos de um mesmo partido para todos os cargos em disputa sobre pena de anular seu voto. Com o crescimento dos quatro partidos de oposição ao governo autoritário, equilibrou-se o Colégio Eleitoral que em 1985 elegeria o presidente.

Na disputa o PMDB elegeu nove governadores nos respectivos estados: Acre, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná e São Paulo. Tais eleições no âmbito municipal, também tiveram uma motivação a mudança da estrutura política, com a eleição do radialista Luiz Tadeu Leite (PMDB), como representante das classes médias, embora sua base política fosse centrada no populismo, entendido aqui como um

conjunto de práticas políticas que consiste no estabelecimento de uma relação direta entre as massas e uma liderança carismático (como o jovem radialista), que procura estabelecer um vínculo emocional com o "povo" o que implica num sistema de políticas ou métodos para o aliciamento das classes sociais de menor poder aquisitivo, além da classe média urbana, como forma de angariar votos e prestígio (legitimidade para si) através da simpatia daquelas.

A partir da eleição de 1982, a política de Montes Claros ganha nova configuração, embora o processo de democratização do país tenha influenciado a política local, no município o poder político pouco se alterou, alternando ora nas mãos da elite, ora na mão dos populistas, mas a alternância se dá apenas entre os dois grupos político, apenas com novos nomes representando os mesmos grupos. Sendo que entre os anos de 1997 e 2004 exerceu por dois mandatos um representante das elites agrárias, o Jairo Ataíde Vieira (PFL), presidente da Cooperativa Agropecuária Regional de Montes Claros, que trazia como herança o modo de fazer política das elites agrárias, com alta concentração de poder e autoritarismo, baseados na construção de laços de favores, representando a sociedade rural e os grandes fazendeiros de Montes Claros.

Diante desse quadro, a configuração política do município é polarizada por dois grupos, um representando a tradição e as elites de Montes Claros e outro grupo representando o populismo como bandeira política. Sendo Jairo Ataíde e Tadeu Leite seus principais expoentes respectivamente.

Em 2004, nessa conjuntura de polarização política, a disputa eleitoral é marcada pela inserção de um novo grupo, representado pelo candidato Athos Avelino Pereira (PPS), oriundo do grupo dos populistas da sigla do PMDB, formando uma nova e inesperada aliança política com o Partido dos Trabalhadores (PT), tradicionalmente identificado pela oposição aos dois grupos de poder de Montes Claros, constituindo-se uma alternativa política frente ao populismo, que tinha como representante o ex-prefeito Luiz Tadeu Leite (PMDB) e à política das elites, sendo representada pelo deputado Gil Pereira (PP) apoiado pelo então prefeito Jairo Ataíde. Como fato inédito desde a emancipação político-administrativo do município as eleições foram disputadas em segundo turno pelos candidatos Athos Avelino Pereira (PPS) e o ex-prefeito Luiz Tadeu Leite (PMDB). A vitória do aliança PPS/PT na figura do Athos Avelino, representou uma surpresa e uma resposta à política praticada no município.

Embora eleito, Athos Avelino (PPS) não conta com uma base política sólida, já que não conta com apoio político de importantes lideranças locais, estaduais e federais, já que estava

fora dos grupos estabelecidos da tradição elitista ou do populismo, sendo necessário então a implementação de uma nova estrutura para se de buscar respaldo político junto à população e fortalecimento do seu grupo.

Embora a aliança com o Partido dos Trabalhadores tenha sido considerada fundamental para a eleição do Athos Avelino (PPS), a ideia era criar uma estrutura que não tivesse a marca do Partido dos Trabalhadores, mas que trouxesse uma nova marca, e que imprimisse a sigla do Partido Popular Socialista que não se vinculasse a nenhum outro partido. Assim, adota-se a estrutura implementada no município de Porto Alegre pelo prefeito José Fogaça (PPS), que tinha como principal bandeira a articulação dos mecanismos de participação popular existentes no município, herdados das administrações do PT no município com a ações de Governança Solidária Local, entendidas como ações de ampla participação dos cidadãos.

## CAPÍTULO 04

### A governança Solidária em Montes Claros

#### 4.1 A Governança Solidária como modelo de gestão

A Governança Solidária foi um modelo de gestão pública municipal focado na participação popular e no direcionamento de parte do orçamento público. Segundo seus idealizadores, a Governança Solidária tinham como principal objetivo incentivar e garantir a participação dos cidadãos na gestão da cidade visando promover o desenvolvimento das comunidades e pessoas. O meio para tanto seria a construção e potencialização de espaços e mecanismos de convivência democrática, solidária e cooperativa tanto entre os indivíduos como entre a sociedade e o poder público. Construir melhores condições de vida de forma participativa com o mecanismo privilegiado das relações sociais em forma de redes de convivência reais. Estava também como horizonte o fomento do protagonismo dos indivíduos na construção da cidade e seus espaços de convivência. Um desenvolvimento com a participação do maior número de pessoas possível.

Porto Alegre é um município com grande tradição de esquerda, fenômeno raro no Brasil. Ali cresceu o movimento trabalhista no Brasil, com seus maiores expoentes, Getúlio Vargas e Leonel Brizola. O trabalhismo é um movimento extremamente heterogêneo tanto em suas concepções quanto de práticas políticas. Alguns autores entendem o trabalhismo apenas como o movimento liderado por Leonel Brizola a partir dos anos sessenta do século passado, o qual culminou com a criação do partido democrático trabalhista – PDT, em 1980 com a reforma partidária. Na verdade a sigla surgiu como alternativa a decisão da justiça eleitoral entregar a sigla PTB para um grupo ligado ao regime. No entanto, outros autores entendem o trabalhismo como um movimento dos trabalhadores urbanos brasileiros surgidos na década de 1940 a partir dos debates sobre as leis de garantia de direitos trabalhistas, das quais surgiram a CLT – consolidação das leis do trabalho. Este passaria pelo período denominado brizolista e teria sequência com a ascensão do PT – partido dos trabalhos a partir dos anos oitenta do século passado. Sendo assim, existe grande coerência histórica o fato das primeiras experiências de orçamento participativo terem surgido naquela cidade, justamente em um governo do PT.

De 1988 a 2004 Porto Alegre foi governada pelo PT. Foram quatro mandatos ininterruptos, os quais criaram uma cultura de participação política institucionalizada no orçamento participativo. A disputa eleitoral de 2004 foi muito acirrada. A diferença entre o candidato vencedor, do PPS, José Fogaça, para o candidato do PT, foi de cerca de seis pontos percentuais. Assim sendo, o Projeto de Governança Solidária foi também uma estratégia do prefeito eleito no sentido de não romper com a cultura participativa então incorporada na vida da cidade.

A ideia da Governança Solidária, originária de Porto Alegre durante a administração do prefeito José Fogaça (PPS), foi adotada em Montes Claros com pequenos ajustes. O fato do partido no poder ser então o mesmo do prefeito daquela capital facilitou a transposição do modelo. No entanto, o primeiro e talvez o maior obstáculo para implantação desta proposta de gestão participativa em Montes Claros foi justamente as raízes históricas das relações sociais coronelistas, tradicionais e autoritária. A tradição ali presente remetia ao oposto da participação política, ao protagonismo social e político. O autoritarismo e a não democracia é ainda o mecanismo mais utilizado pela gestão pública de forma geral.

Na cidade de Montes Claros, como em muitos municípios do país, embora a adoção de um sistema representativo, com base ampla, proposto pela Constituição de 1988, a herança do coronelismo praticado em muitos municípios do interior, o que se aplica ao município, ganha nova roupagem, mas não se extingue. Coronelismo entendido aqui como sistema político dominado por uma relação de compromisso entre poder privado decadente e o poder público fortalecido (LEAL, 2003, p.276).

A superposição do regime representativo, em base ampla, a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. (LEAL, 2003, p. 278)

Neste contexto, municipal e nacional, onde democracia ainda convive com heranças de conservadorismo, coronelismo e principalmente com práticas patrimonialistas, estas entendidas aqui como intrinsecamente personalistas, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada, onde o particularismo e o poder pessoal reinam, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal (FAORO, 2001), no ano de 2006, no município de



Montes Claros, foi introduzido e executado o projeto que se denominou Governança Solidária, que visava garantir uma ampla reformulação no modelo de gestão municipal e que tinha como um dos carros chefes o processo o Orçamento Participativo.

Governança Solidária, implementada a partir do segundo ano da administração do Prefeito Athos Avelino, eleito pela coligação entre os Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido dos Trabalhadores (PT). Governança Solidária pode ser entendida, segundo seus idealizadores, como uma proposta de administração municipal que valoriza a participação dos cidadãos nas decisões da prefeitura, não apenas através da criação de um orçamento participativo, mas da aproximação da prefeitura na vida das comunidades, através da descentralização física, da responsabilização dos cidadãos para com a vida da cidade, mas também para com as estruturas públicas, de fomento da responsabilidade social e busca de soluções não apenas no nível municipal, mas que articulasse as potencialidades de solução dentro e fora da estrutura político administrativa da cidade.

Conforme decreto que a institui, a Governança Solidária em Montes Claros foi definida como:

uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local, por meio da promoção de um ambiente social de diálogo e cooperação, com **alto nível de democracia** (grifo nosso) e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, fortalecido e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável para governar”. (DECRETO, 2265 DE 15 de agosto de 2006).

Segundo o decreto de instituição os fundamentos norteadores da Governança Solidária seriam:

I – **Intersetorialidade**: articulação das diversas atribuições de Estado, de forma a superar a fragmentação na abordagem e superação de problemas;

II – **Centralidade da família**: o foco e a referência da atuação governamental devem ser a família e seus vínculos de sociabilidade;

III – **Territorialização**: o território é entendido como unidade básica de participação política, definido segundo critérios geográficos e socioculturais, de forma a facilitar o processo de descentralização administrativa e o controle social da população;

IV – **Controle Social:** a população será incentivada a participar, de forma autônoma e solidária, de todo o processo de elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas municipais, bem como da execução orçamentária do município;

V - **Corresponsabilidade:** articulação em rede dos diversos atores políticos e sociais na identificação e solução dos problemas da cidade;

VI – **Melhoria efetiva da qualidade de vida:** todas as ações a serem desenvolvidas devem ter como meta a melhoria efetiva da qualidade de vida dos cidadãos de Montes Claros, mensuráveis por indicadores objetivos.

Segundo o mesmo decreto<sup>9</sup> os objetivos de tal projeto seriam (1) motivar a autonomia do cidadão e contribuir para o fortalecimento da sociedade civil, (2) garantir o controle social e o direito à participação popular, (3) Garantir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, (4) aumentar a capacidade técnica do governo para responder satisfatoriamente as demandas sociais definidas democrática e participativamente e (5) instituir os princípios da Governança solidária em toda a Administração Pública Municipal.

Tais fundamentos tinham como base a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre, que ao visar o fomento da responsabilidade social firmou pactos de governança em alguns bairros da cidade (nos bairros Floresta, Higienópolis, São João e São Geraldo, e nas regiões Leste, Nordeste, Norte e Partenon). Neste pacto comunidades, empresários locais e instâncias governamentais atuavam conjuntamente em 76 ações que começaram a transformar a realidade local.

Ao todo, mais de 13 mil cidadãos foram engajados na realização de 330 ações necessárias para tornar possível o sonho de futuro de suas comunidades. Um total de 195 instituições parceiras somaram-se aos órgãos municipais para a promoção do desenvolvimento local. (FOGAÇA, 2008:09)

O Decreto que instituiu a Governança Solidária trazia consigo a instituição do “território” como elemento de transformação sócio-político-econômico, representando o *locus* privilegiado para novas formas de participação, de parceria e para o estabelecimento de redes sociais que participem efetivamente da formulação de políticas e programas. Para tal fim, o município foi dividido em treze (13) polos regionais.

---

<sup>9</sup> Decreto nº 2.265 de 15 de Agosto de 2006.

Segundo a Secretaria Municipal de Governança Solidária, responsável pela execução da proposta, essa divisão levou em consideração os fluxos dos moradores tanto para os serviços básicos de saúde, educação, como também as atividades cotidianas como ir ao supermercado, à igreja. Ainda segundo a secretaria, foi realizada uma pesquisa com alguns moradores perguntando aos mesmos a qual região ele acreditava pertencer o seu bairro. As lideranças comunitárias também foram consultadas para referendar ou não a divisão realizada<sup>10</sup>. Assim a adoção de uma divisão socioespacial, foi o primeiro passo para a implantação da Governança Solidária no município. A divisão dos bairros obedeceu à seguinte divisão:

**I - Polo Santos Reis**, a composição deste polo sem dúvidas foi uma das mais fáceis de se operar, porque já existia não apenas nos moradores do polo, como na cidade uma marca da região dos Santos Reis. Composto por bairros com características peculiares, com tradição de associações de bairro atuantes, tendo a região com forte presença de lideranças católicas, mas com grande extrato de sua população considerada de baixa renda. Eram bairros deste polo: Santos Reis, Condomínio Pai João, Nossa Senhora Aparecida, Bela Vista, Vila Atlântida, Vila São Francisco de Assis, Amazonas, Jardim Brasil, Vila Áurea, Distrito Industrial, Santa Eugênia, Nova Morada, Vila Alice, Jardim Eldorado, Vila Castelo Branco, Cidade Industrial e Quintas da Boa Vista. Este polo foi marcado também pela ocupação recente dos operários do Distrito Industrial da cidade, o qual passou por uma enorme expansão a partir do final da década de 1970 e toda a década de 1980, mas entrou em grande decadência a partir do início da década de 1990, deixando com saldo um enorme contingente de trabalhadores desempregados e empobrecidos.

**II - Polo Renascença** era composto pelos bairros: Renascença, Raul José Pereira, Alice Maia, Tancredo Neves, Vila Tiradentes, Santa Cecília e Floresta, este polo também poderia ser caracterizado pelas condições econômicas da população, com bairros considerados de classe média e bairros pobres, marcados por situações de violência, sendo que no que tange a questões de precariedade da infraestrutura dos domicílios todos se aproximam.

**III - Polo JK** era composto pelos bairros JK, Raul Lourenço, Planalto, Universitário, Jaraguá I, Jaraguá II, Jaraguá III, Clarice Athayde Vieira, Village do Lago I, Village do Lago

---

<sup>10</sup> Essa informação também foi apresentada na primeira Plenária do I Ciclo do Orçamento Participativo do polo Major Prates em Março de 2007.

II, São Lucas e Nova América, concentrando um dos grandes bolsões de pobreza da cidade, com muitos dos bairros com péssimas condições de infraestrutura e com um número reduzido de unidades municipais de atendimento à população, mas que abrigava um número grande de faculdades e também um presídio estadual.

IV - **Polo Vila Oliveira**, este era um dos polos que mais chama a atenção em razão da discrepância entre os bairros que o compunha. Os bairros Vila Oliveira, Vila Mauricéia, considerados como bairros de famílias de classe média baixa, marcados por ocupações irregulares, com condições de moradia precárias em oposição aos bairros Barcelona Park, Jardim Panorama I, Jardim Panorama II, Todos os Santos, Melo, Jardim São Luís, São Norberto e Ibituruna, todos reconhecidamente bairros tradicionalmente habitados por famílias de classe média alta, com casas de alto padrão. Embora territorialmente estes bairros estivessem próximos, socialmente a distância os separava. Se a ideia do polo era justamente a convergência de características sócio espaciais, este polo nasceu com outra composição.

V - **Polo Centro**, era composto pelos bairros: Centro, Edgar Pereira, Vila Toncheff, Jardim América, Vila Três Irmãs, Vila Brasília, Vila João Gordo, São José, Roxo Verde, Cidade Santa Maria, Vila Guilhermina, Cândida Câmara, Santo Expedito, Funcionários e Sagrada Família, todos da região central, embora muitos dos fluxos desses bairros não fossem convergentes para a região central, o que mais uma vez nos remete a análise da composição dos polos, porque muito embora pertençam territorialmente a uma mesma região, socialmente, se organizam diferentemente do proposto pela prefeitura.

VI - **Polo São João** composto pelos bairros São João, Vila Marciano Simões, Cidade Cristo Rei, Vila Regina, Vera Cruz, Esplanada, Vila Tupã e Alcides Rabelo, este polo abriga um das mais complexas ocupações da cidade com moradias precárias e com um dos mais altos índices de violência, o Bairro Cidade Cristo Rei, que na verdade é uma favela conhecida também como feijão semeado.

VII - **Polo Independência**, um dos polos mais populosos composto pelos bairros Independência, Santa Lúcia, Regina Peres, Carmelo, Monte Carmelo, Parque Pampulha, Santa Laura, Interlagos, Guarujá, Acácias, Vila Real, Chácara Ceres, Recanto dos Araçás e Jardim Primavera. Formam a zona leste da cidade, região distante do centro, com precária infraestrutura agravada pelas dificuldades de deslocamento. Formados por uma população de pessoas humildes expulsas de outras regiões da cidade ou mesmo migrantes da zona rural e de outros municípios próximos. A maioria da ocupação é recente.

VIII - **Polo Major Prates** composto pelos bairros Major Prates, Morada do Sol, Augusta Mota, Canelas II, Vargem Grande, São Geraldo, Jardim São Geraldo, Chiquinho Guimarães Chácara dos Mangues, Jardim Liberdade, Morada do Parque, Morada da Serra, Chácara Paraíso e Residencial Serrano, também é marcado pela diversidade entre os bairros que o compunha, tendo bairros de classe média e bairros pobres assim como bairros de recente e de antiga ocupação.

IX - **Polo São Judas** composto pelos bairros São Judas Tadeu, São Judas Tadeu II, Morrinhos, Vila Progresso, João Botelho, Cidade Nova, Canelas, Vila Luiza, Sumaré, Vila Antônio Canelas, Antônio Pimenta, Dr. João Alves, Cristo Rei, Conjunto Havaí, Conjunto José Carlos de Lima, Vila Maria Cândida e Vila Telma. Também trazia como característica a discrepância entre alguns bairros que poderiam ser considerados de classe média e outros bairros pobres.

X - **Polo Cintra** composto pelos bairros Cintra, Jardim Alvorada, Nossa Senhora de Fátima, Francisco Peres, Francisco Peres II, Santa Rita, Santa Rita II, Clarindo Lopes, Vila Senhor do Bonfim, Vila São Luís, Monte Alegre, Lourdes e Ipiranga. Região com a presença majoritária de pessoas de classe média baixa. Todos bairros de antiga ocupação e tem melhor infraestrutura em relação às regiões mais distantes do centro da cidade. No entanto, é cortada pelo denominado Córrego do Cintra, na verdade um córrego utilizado a aproximadamente sessenta anos como esgoto a céu aberto.

XI - **Polo Delfino** composto pelos bairros Delfino Magalhães, Vila Sion, Duque de Caxias, Alto da Boa Vista, Santo Antônio I, Santo Antônio II, Conjunto Bandeirantes, Jardim Olímpico, Novo Delfino, Vila Anália, Vila Camilo Prates, Vila Camilo Prates Prolongamento, Jardim Palmeiras, Colorado, Veneza Park e Vila Fênix. Esse polo agregava bairros de famílias em sua maioria pobres, distantes do centro e que compartilhavam de muitos problemas de infraestrutura.

XII - **Polo Maracanã** era composto pelos bairros Maracanã, Joaquim Costa, Vila Grayce, Cyro dos Anjos, Vila Campos, Dona Gregória, José Corrêa Machado, Alterosa, Nossa Senhora das Graças, Santo Inácio, Vila Itatiaia, Conjunto Olga Benário, Santa Rafaela e Santo Amaro. Também formado por bairros recentes e tradicionais. O Maracanã começou a ser habitado na década de 1970. Surgiu como uma ocupação de pessoas muito pobres e com enormes dificuldades pela total ausência de infraestrutura, transporte e de quase tudo que era necessário para se ter mínimas condições de vida. No entanto, teve forte atuação da igreja

católica desde sua fundação, principalmente das comunidades eclesiais de base. Isto impulsionou significativa organização popular responsável por grandes conquistas para o bairro.

As comunidades da zona rural não são elencadas na divisão, entretanto existia um décimo terceiro polo composto pelas quase 220 (duzentas e vinte) comunidades rurais, divididas em 14 (quatorze) setores dada à extensão geográfica da área rural. Este constitui outro problema operacional grave do modelo de gestão. Montes Claros é um município com um contingente de cerca de seis por cento da população na zona rural, mas esta população se encontra espalhada em uma enorme região cortada e recortada por cerca de cinco mil quilômetros de estradas rurais, as quais exigem manutenção constante. Existem comunidades rurais a cerca de noventa quilômetros da sede do município. Garantir a participação e os serviços públicos para estas comunidades se constituía em um gigantesco desafio.

No mapa a seguir poderemos visualizar como os limites administrativos da cidade foram redesenhados na zona urbana, pensando em uma política de descentralização política-administrativa.



Figura 3: Polos Urbanos Montes Claros MG. Fonte: Secretaria Municipal de Governança Solidária

A proposta previa como ação descentralizadora a criação em cada território de uma região administrativa coordenada por uma Unidade Administrativa Intersetorial - UAI, que tinha como atribuições principais planejar, controlar e executar as articulações de programas intersetoriais de natureza territorial, estabelecer os pactos de corresponsabilidade com a comunidade territorial para execução das ações intersetoriais e coordenar os processos participativos territoriais. Esta unidade era formada por técnicos de diversas secretarias fins da Prefeitura e coordenada por um membro da Secretaria de Governança Solidária. Na prática era uma instância onde se recebia demandas imediatas da comunidade e se repassava para as secretarias responsáveis para a solução das mesmas. Um grande problema era o caráter de improvisação das mesmas, pois na maioria dos polos funcionavam em prédios públicos como unidades escolares e postos de saúde, já que faltavam espaços específicos na maioria deles.

Para implantação do modelo, em Março de 2007, a lei complementar<sup>11</sup> foi sancionada alterando assim a estrutura administrativa organizacional do município e ao mesmo tempo em que criou a Secretaria Municipal de Governança Solidária que tinha como competência:

- I - desenvolver políticas de valorização dos conselhos temáticos e setoriais;
- II- coordenar, controlar e fiscalizar a implementação dos princípios e fundamentos da ação governamental descritos no art. 2º desta Lei;
- III- coordenar as atividades de apoio às ações políticas do Governo Municipal, bem como acompanhar a elaboração de projetos, campanhas e programas relativos à ação de governo;
- IV- assessorar o Prefeito na análise política da ação governamental;
- V- planejar, coordenar, controlar e executar a política de interação com a sociedade civil;
- VI- coordenar a ação administrativa do Governo e o acompanhamento de programas e políticas”. (Decreto2.330<sup>12</sup>)

Associado a essa estrutura Território/UAI, criou-se, como proposta de ampliação da participação popular, a Casa da Cidadania, como proposta de um espaço de interação entre os diversos conselhos municipais, a Escola da Cidadania, que estimularia a organização e o envolvimento dos cidadãos com a gestão do município, e o Orçamento Participativo – OP, que

---

<sup>11</sup> Lei Complementar Nº 012, de 02 de Março de 2.007.

<sup>12</sup> Decreto nº 2.330, de 19 de março de 2.007

se constitui como o principal instrumento de mobilização e ampliação de participação efetivamente levada a cabo.

Foram promovidos uma série de cursos de formação para os conselheiros e para membros do poder público municipal com o objetivo de capacitá-los para as novas experiências de gestão então em andamento. Os gestores empenharam longos dias e muitas horas na preparação e implantação deste modelo de gestão. Durante todo o ano de 2007 e parte de 2008 a Governança Solidária mobilizou a maior parte da administração municipal.

Na teoria, toda a estrutura organizacional criada pela administração Municipal aproximaria o cidadão comum das decisões do executivo municipal. Entretanto, é importante analisarmos de maneira a respondermos à questão inicial a que nos propomos. Por isso além de uma análise reflexiva sobre o processo de implantação, para subsidiar nossas reflexões lançamos mão de entrevistas semiestruturadas com participantes do processo: delegados do Orçamento Participativo, Coordenadores de UAI's e gestores ligados à Secretaria Municipal de Governança Solidária.

#### **4.2 Governança Solidária e sua estrutura-ação**

A composição política do executivo municipal no mandato de 2005/2008 foi determinante para a experiência da Governança Solidária. O prefeito Athos Avelino era membro do Partido Popular Socialista – PPS e o vice-prefeito, Sued Botelho era do Partido dos Trabalhadores – PT. A coligação contava ainda com o Partido Socialista Brasileiro - PSB e o Partido Comunista do Brasil – PCdoB. Era portanto um governo formado por partidos com larga experiência na história da esquerda brasileira.

Embora a Constituição de 1988, apregoe o princípio da participação popular na gestão do Estado, segundo Santos (2005), foram forças políticas de esquerda, com destaque para o Partido dos Trabalhadores, que iniciaram experiências inovadoras de participação popular em governos municipais, sendo que o Orçamento Participativo no município de Porto Alegre ganhou destaque no cenário mundial. E embora sendo considerado modelo, as gestões municipais buscam aprimorar e/ou modificá-lo com o intuito de imprimirem sua marca.

Um detalhe importante, mas por poucos percebidos, na compreensão do projeto que fora implementado em Montes Claros, é que embora a composição da administração contasse com o apoio do PT, um dos pioneiros em experiências de participativas na gestão pública municipal, havia, ainda que velada, uma aversão à marca Orçamento Participativo entre



membros do PPS. O argumento era que isto poderia fortalecer o PT e conseqüentemente atrapalhar os planos de reeleição do então prefeito. No entanto, os argumentos públicos versavam sobre a necessidade de inovação.

Embora não tenhamos a resposta, eventos ocorridos na prefeitura que, a época nos corredores, chamou-se de “caça às bruxas do PT”, culminou com a demissão do então Gerente de Assuntos Comunitários, ligado à Secretaria de Governo, ex-vereador pela sigla PT, cargo esse que mais tarde se equivaleria à Coordenadoria de Projetos Intersetoriais, responsável pela coordenação de todas as ações de participação. Somado a algumas demissões na Secretaria de Desenvolvimento Social, onde grande parte dos técnicos eram filiados ou simpatizantes do PT, o conjunto da obra proporcionou uma instabilidade política na administração e uma cisão de forças. Forças essas que outrora fizeram o grupo vencedor nas eleições de 2004 em condições adversas.

Todos esses rearranjos resultaram na retirada de composições importantes ligadas ao partido dos trabalhadores, com grande inserção em movimentos comunitários e lutas sociais e que participaram efetivamente do processo eleitoral em 2004, que operacionalizaram as “caravanas 23”<sup>13</sup>, consideradas inovadoras, tanto no seu caráter descentralizador da campanha, quanto no tocante ao envolvimento dos munícipes. Embora tais fatos não sejam objeto desse estudo, eles ajudam a refletir as estratégias adotadas pela gestão municipal e os seus resultados, já que era preciso imprimir uma marca nova e que não se vinculasse ao Partido dos Trabalhadores – PT.

A Governança Solidária então, não seria apenas um instrumental, mas, uma nova fórmula, uma nova forma de gestão. Dentro dessa perspectiva proposta, o OP seria uma das ferramentas desse novo modelo, mas não o seu objetivo. Associava-se ao OP, a criação de uma Casa da Cidadania, uma Escola dos Conselhos, o Orçamento Participativo Criança, como peças que comporiam o todo maior chamado Governança Solidária.

---

<sup>13</sup> Nome dado as reuniões realizadas durante o processo eleitoral em 2004 que discutiam as necessidades de cada bairro ou região com os moradores para que as demandas levantadas fizessem parte do plano de governo, caso fossem eleitos.

Em 15 de Agosto de 2006, foram estabelecidos os princípios, objetivos, estrutura e procedimentos da Governança Solidária no município de Montes Claros<sup>14</sup> que traziam consigo a ideia central da descentralização com a criação do Comitê Gestor da Governança Solidária:

Art. 6º - O Comitê Gestor da Governança Solidária, coordenado diretamente pelo Prefeito Municipal, é composto por todos os Secretários municipais, possuindo as seguintes atribuições:

I - Auxiliar o Prefeito na implantação do processo de descentralização municipal e na implantação dos princípios de governança solidária no município;

II - Acompanhar a implantação dos projetos estratégicos previstos no Programa de Governança Solidária;

III - Articular e integrar as políticas públicas municipais;

IV - Orientar o Grupo Executivo da Governança Solidária. (Decreto 2.265)

Embora o decreto formalmente o criasse, esse Comitê informalmente já existia, era chamado de COMPAC - Comitê Permanente de Avaliação e Controle da Execução Orçamentária e da Ação Governamental (informação verbal)<sup>15</sup>, que só em Lei complementar em 2007 é formalmente reconhecido em essa nomenclatura<sup>16</sup> que teria a mesma funcionalidade, ou seja, a discussão junto a todas as secretarias municipais das ações do governo municipal. O decreto cria ainda um Núcleo Operativo:

Art. 8º - O Núcleo Operativo é composto por três coordenações: coordenação de projetos, território e comunicação social, cada qual com as seguintes atribuições:

I - Coordenação de comunicação social:

a) coordenar o fluxo de informações para a imprensa e a comunidade;

b) coordenar o fluxo de informações da Prefeitura para os territórios e vice-versa.

II - Coordenação de Projetos:

a) Organizar e sistematizar as informações necessárias para o planejamento orçamentário;

b) Apoiar o funcionamento da Casa da Cidadania e da Escola da Cidadania;

c) Articular com a Secretaria de Planejamento a revisão e monitoramento da efetivação do Plano Diretor;

---

<sup>14</sup> Decreto 2265 de 15 de Agosto de 2006.

<sup>15</sup> Informação cedida pela Secretária de Governança Solidária em dezembro de 2012.

<sup>16</sup> Lei Complementar nº 12 de 02 de Março de 2007.

d) Articular e monitorar os diversos projetos estratégicos da governança solidária.

III – Coordenação dos Territórios:

a) Acompanhar, registrar e avaliar o trabalho das UAIs, incluindo sua integração macro territorial;

b) Acompanhar a implantação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Gestão;

c) Manter fluxo de informações gerenciais de todas UAIs junto ao Grupo Executivo da Governança Solidária. (Decreto 2265)

Neste mesmo decreto cria-se as Unidades Administrativas Intersecretoriais – UAIs:

Art. 10 - As “UAIs” são compostas por técnicos de cada Secretaria, em unidades descentralizadas por polo regional e os representantes dos Conselhos Temáticos e de Direitos territorializados, com as seguintes atribuições:

I - Planejar, controlar e executar as articulações de programas intersecretoriais de natureza territorial, obedecidas as políticas e diretrizes fixadas pelas instâncias centrais da administração;

II - Coordenar o Plano Regional de Desenvolvimento do Território, de acordo com as diretrizes do Plano Plurianual e Plano Diretor;

III - Compôr com outras Unidades Administrativas Intersecretoriais vizinhas, instâncias intermediárias de planejamento e gestão, nos casos em que o tema ou serviço em causa exijam tratamento para além dos limites territoriais de uma UAI;

IV - Estabelecer os pactos de corresponsabilidade com a comunidade territorial para execução das ações intersecretoriais;

V - Estabelecer formas articuladas de ação, planejamento e gestão com as unidades regionais das Secretarias Municipais;

VI - Atuar como indutoras do desenvolvimento social local, a partir dos interesses manifestos pela população;

VII - Coordenar os processos participativos territoriais.

Legalmente estruturado o novo modelo ora implantado, contava com estruturas administrativas de descentralização, com modelo de articulação horizontal e transversal, estruturas de fortalecimento de órgãos colegiados de participação, com mecanismos de participação direta da população na vida do município, muito embora toda essa estrutura não tenha conseguido funcionar como pensados. No próximo bloco buscaremos a análise dessas estruturas na prática e o seu uso político.

### 4.2.1 A casa da Cidadania e a Escola da Cidadania

A casa da Cidadania e a Escola da Cidadania, elementos constituintes da Governança Solidária seriam espaços de participação, abertos à comunidade e de atendimento a instâncias legítimas de participação como os conselhos gestores municipais. Assim a casa da Cidadania e a Escola da Cidadania teriam como funções:

- a) Interagir os diversos Conselhos;
- b) Oferecer núcleo de apoio administrativo, técnico e político para todos os conselhos;
- c) Elaborar diagnóstico comum intersetorial para todo o município, identificando prioridades emergenciais, de médio e longo prazos;
- d) Definir eixos programáticos de ação conjunta intersetorial;
- e) Manter programa permanente de formação de todos os conselheiros municipais;
- f) Promover a integração de outras formas de participação dos cidadãos de Montes Claros (Associações de Moradores, Movimentos Sociais, etc.);
- g) Divulgar informações sobre decisões dos Conselhos para a comunidade. (Casa da Cidadania)<sup>17</sup>.

A implantação da Casa da Cidadania representaria um avanço à medida que daria aos conselhos gestores estrutura para efetivo trabalho, espaço para realização de reuniões além de favorecer um espaço comum que em tese promoveria articulação entre os diversos conselhos, o que favoreceria maior eficiência para as deliberações, uma vez que os conselheiros eleitos pela sociedade civil muitas vezes enfrentam dificuldade para entender a dinâmica de funcionamento dos mesmos e a socialização das práticas entre os conselhos seria frutífero.

Além de se constituir um espaço para os conselhos gestores, seria ainda um espaço aberto para as diversas formas de organização social promoverem discussões e interagirem com a comunidade.

Embora ideologicamente todas essas propostas fossem possíveis, pelo que se pode observar não implicou necessariamente na realização das funções para as quais foram idealizadas tanto a Casa da Cidadania quanto a Escola da Cidadania a ela vinculada. Antes disso, se consolidou apenas como um espaço físico comum para abrigar os conselhos, o que não garante a interação entre os mesmos, antes disso, esse afastamento da sede da prefeitura

---

<sup>17</sup> Folder mimeografado de apresentação da Casa da Cidadania – Anexo 4

também representou na prática um afastamento da vida administrativa e um menor controle dos atos do executivo municipal, uma vez que o prédio das mesmas estava afastado fisicamente do prédio da prefeitura.

No que tange a Escola da Cidadania que tinha por objetivos o estímulo à organização e o envolvimento dos cidadãos com a gestão do Estado Democrático, a formação de cidadãos tendo em vista a sua participação efetiva na elaboração de políticas públicas e a proposição e organização de ações educacionais visando a democratização da gestão pública municipal<sup>18</sup> não se efetivaram em ações, no período observado não constatamos nenhum curso ou capacitação ofertados à comunidade como estímulo para esse fim proposto.

Assim, a Casa da Cidadania, elemento constituinte da Governança Solidária, embora legalmente pensada como espaço de interatividade entre conselhos municipais, apoio jurídico e administrativo efetivou-se parcialmente, assumindo um espaço físico único, entretanto sem uma estrutura administrativa eficiente, sendo que a estrutura continuava a mesma antes vivenciada pelos conselhos, equipamentos como computadores sucateados, mobiliário insuficiente, o que não exclui a possibilidade de valorização dos mesmos na construção dos debates, das políticas públicas, mas que compromete segundo a nossa avaliação o desempenho das atribuições dos conselheiros, que continuaram reféns do executivo para ações relativamente simples. Salientamos que o acompanhamento dos conselhos não foi nosso objeto de estudo, assim, não podemos avaliar a relação estabelecida entre o poder público municipal na gestão levada a cabo entre os anos de 2005 e 2008, embora essa relação seja tratada nas entrevistas que compõem o presente trabalho.

#### **4.2.2 O Orçamento Participativo Criança**

O Orçamento Participativo Criança, peça constituinte da “Governança Solidária”, executado pela secretaria municipal de educação, no ano letivo de 2007, promoveu nas escolas da rede pública municipal debates envolvendo crianças e adolescentes atendidos pela rede sobre

---

<sup>18</sup> Folder mimeografado de apresentação da Casa da Cidadania.

as principais demandas da escola onde estavam inseridos e quais as propostas para melhorar as condições de vida nos bairros onde viviam.

A peça final com os resultados das discussões dos alunos foi entregue ao prefeito Athos Avelino o que fortaleceu a iniciativa de participação das crianças e adolescentes e, sem dúvida, trouxe uma contribuição à medida em que inseriu na cultura da escola a discussão política do espaço escolar e ainda das comunidades onde os alunos viviam. Embora o decreto 2.330 de 19 de Março de 2007 crie uma subcoordenadoria de Orçamento Participativo Criança e que esta teria como competência o envolvimento do Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente - CMDCA, não foi possível identificar a participação do referido conselho na execução, ou discussão das atividades do OP Criança, embora tenha sido consultado o livro de atas do conselho do período, nenhum registro foi encontrado.

Segundo Marshall (1963) em seu livro *Cidadania, Classe Social e Status* “(...) o bom funcionamento de uma sociedade depende da educação de seus membros.” (p.74) para ele a cidadania se dividia em três elementos: civil, político e social, entretanto para que de fato houvesse uma democracia política era necessário um eleitorado educado e que a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania.

A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. (...) O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. (MARSHALL, 1963, p.73)

Nessa perspectiva, o Orçamento Participativo Criança, contribuiria significativamente para a construção de uma educação que pense, que exercite não apenas o poder de escolha, mas o direito desta, do controle social. Embora não nos caiba aqui avaliar o que tange os processos educacionais e didáticos adotados durante aquela administração, essa iniciativa vai de encontro à perspectiva de aperfeiçoar os instrumentos democráticos e influenciar nos processos políticos, retirando da democracia a sua mera instrumentalidade, mas dando condições à uma completa forma de cidadania como proposta por Marshall.

### 4.3 O Orçamento Participativo em Montes Claros

Como é sabido desde o início do processo de reconquista da autonomia municipal institucionalizada com a Constituição Federal de 1988, à elevação das receitas e à descentralização político-administrativa vêm somar-se a novas práticas de organização no âmbito local, onde passa a ser dado destaque à participação direta das organizações representativas da sociedade na gestão das políticas públicas (AZEVEDO, S; GUIA, V. R. M, 2005). É nesse contexto que, a partir do final da década de 1980, ganha visibilidade nacional a política de Orçamento Participativo com a experiência de Porto Alegre. Essa experiência logo se espalhou para capitais, cidades pequenas e médias.

O Orçamento Participativo OP em Montes Claros, elemento que mais ganhou visibilidade dentro da proposta de Governança Solidária, teve início efetivo no ano de 2007, dois anos após o início da administração do Prefeito Athos Avelino. Embora tardiamente implementado, já existiam, ainda que de maneira tímida, algumas condições favoráveis à sua implementação.

A articulação com instâncias organizadas da sociedade já estava presente na administração municipal, manifestando-se principalmente nas relações com os conselhos gestores, com as associações de bairro e comunitárias. Através da contratação de uma consultoria especializada pela prefeitura via gerência de Assuntos Comunitários ligada à Secretaria de Governo do município, realizou um curso de capacitação para conselheiros municipais<sup>19</sup>, cujos objetivos eram informar o real papel dos conselhos municipais para o controle social das políticas públicas do município. Além das já instituídas Unidades Administrativas Intersetoriais – UAI's, que tinham por objetivo aproximar a administração e os serviços à comunidade. Toda concepção, formato e execução teve início com a então Secretaria Municipal de Governo que era detentora de grande força política e ainda de grande poder de articulação com as demais secretarias.

Ao entrevistar uma liderança comunitária que também atuava como conselheira no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA no ano de 2008 a mesma afirmou:

---

<sup>19</sup> Informação repassada pela Secretaria Municipal de Governança Solidária.

Na administração de Athos Avelino houve sim uma mudança na relação com os conselhos municipais, eu sou conselheira há algum tempo, representando a sociedade civil, já fui conselheira em outras duas administrações, e nunca tivemos uma capacitação e também nunca fomos ouvidos pelos secretários, agora, além da capacitação que tivemos com o Prof. Rudá Ricci, o secretário de Políticas Sociais nos chama para discutir as propostas, somos consultados, essa foi a primeira vez que eu vejo. E olha que eu sou velha de casa. (Conselheira do CMDCA).

Embora se constituísse como nuances favoráveis, a descentralização administrativa legalmente instituída e essa aproximação como setores organizados da sociedade civil na prática ela enfrentou problemas para a sua efetivação. A articulação política dentro do território, considerada necessária para se engendrar um sistema de planejamento que visasse à compreensão de questões consideradas estratégicas pelo poder público, tornou se difícil e sendo um dos pontos de estrangulamento da proposta.

Nós coordenadores de UAI não tínhamos nenhuma autonomia, ficávamos sendo pautados por quem era liderança tadeuzista e quem não era, pra ter cuidado, ficar de olho nos fuxicos, isso principalmente no início, porque depois eles chamaram os tadeuzistas todos por causa da eleição, só que o que a gente achou que iria fazer mesmo, que era ouvir a comunidade e poder dar resposta, resolver os problemas, isso não aconteceu. (Técnico Coordenador de UAI 1)

O termo “tadeuzista” foi utilizado para designar lideranças ligadas ao grupo do ex-prefeito Luiz Tadeu Leite (PMDB) que compunha o bloco populista da estrutura política do município.

Apesar de formas diversas de Orçamento Participativo que vinham sendo implementadas nos municípios brasileiros, Renato Raul Boschi (2005), realizou um estudo onde comparou o desempenho desse modelo de gestão entre as capitais Salvador e Belo Horizonte. Nesse ele destaca que o nível mais elevado de institucionalização das chamadas administrações regionais conferiu à capital mineira um melhor desempenho se comparado a Salvador. Isso devido ao maior grau de “capital social” ali presente, sendo esse considerado um bem público, representado por atributos da estrutura social tais como confiança e a disponibilidade de normas e sistemas, que servem como garantia ente os atores, facilitando ações cooperativas (Putnam,1996). Para ele, esta institucionalização possibilitou o



estabelecimento de uma arena pública de negociação de interesses envolvendo associações reivindicativas, movimentos sociais e indivíduos.

A institucionalização da descentralização em Montes Claros se operou de maneira distinta. Embora as Unidades Administrativas Intersetoriais – UAI’s estivessem legalmente instituídas, estas foram esvaziadas de seu caráter administrativo, não dispondo de uma estrutura, física e técnica, estando assim limitadas para garantir o seu efetivo funcionamento. Antes disso, funcionavam apenas como mobilizadoras de lideranças para cumprir as agendas estabelecidas. Tecnicamente a capacidade de organização e operacionalização de qualquer ação que visasse o desenvolvimento local era reduzida e internamente a visão que se tinha é que as UAI’s funcionavam como “fiscais da prefeitura” apenas apontando os problemas “para e das” secretarias municipais, perdendo assim a capacidade de articular politicamente a solução dos problemas e demandas propostas pela população. Soma-se a isso a ausência de rotinas de trabalho para essas unidades, a falta de planejamento, percebido ao longo do processo de observação e durante as entrevistas.

Em entrevista, um dos técnicos que atuou como coordenador de uma das UAI’s, respondeu à pergunta sobre qual a visão ele tem sobre a importância da unidade dentro da proposta de gestão implementada, segundo ele:

Penso que já começou errado, se era para trazer o povo para perto da prefeitura, porque os coordenadores de UAI’s não podiam atuar na unidade onde se localizava sua residência? Ficou bem mais difícil a articulação com as comunidades, tinham medo que alguns poderiam apoiar vereadores ou até mesmo se candidatar. Outra coisa, a UAI não tinha voz dentro da prefeitura, éramos animadores de torcida. (Técnico Coordenador de UAI 2)

Neste contexto a implementação do Orçamento Participativo embora adotasse o princípio da Governança Solidária tendo como um dos pilares a intersetorialidade que visava à articulação das diversas atribuições do poder executivo, de forma a superar a fragmentação na abordagem e superação de problemas, isso não se operou quando da implementação do OP. Foi notória a falta de articulação interna, embora o discurso fosse da superação da fragmentação, não houve um consenso em torno de um planejamento que tivesse como base as prioridades apontadas pela população. Um fato que a nós chamou muito a atenção foi que embora a Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Estratégica, responsável pelo planejamento das obras, pela elaboração da peça orçamentária, a mesma não esteve presente de

maneira ativa nos processos do Orçamento Participativo, ou pelo menos não foi possível fazer tal constatação.

Ao entrevistarmos a responsável pela Secretaria de Governança Solidária, que foi a secretaria responsável pela execução da proposta de descentralização, quando questionada sobre como descreveria as UAI's dentro da estrutura de Governança Solidária a mesma afirmou que: “foi um exercício de descentralização, tivemos que superar dificuldades, resistências internas (...)”.

Já a responsável pela Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial, principal responsável por estabelecer procedimentos e fluxos de comunicação com as outras secretarias e os processos de implantação de ações e atividades por territórios através das UAI's durante a entrevista afirmou que embora houvesse uma intenção de articular os serviços e ações, a intersetorialidade não foi alcançada de fato.

Assim, verificamos que a estratégia de territorialização, que implicaria na aproximação da administração pública municipal ao cotidiano das pessoas, e fazer com que estas participassem efetivamente dos processos, garantindo não apenas a criação do chamado “capital social” bem como a sua ampliação não se operacionalizou na prática, já que a própria estrutura não estava preparada para trabalhar esse capital. Capital social este, entendido como um elemento importante para a execução do Orçamento Participativo, já que ao trabalhar com as comunidades temas complexos de natureza multifacetada, por meio da intersetorialidade seria possível abordar de forma mais ampla tais situações, lhes dirigindo soluções de maior efetividade, contribuindo significativamente para a visão de como proceder à alocação de recursos públicos.

Durante entrevista um dos técnicos que atuam como coordenador de UAI nos relatou ainda uma situação de cisão política que teria acontecido e que pode ter influenciado o processo de construção da proposta:

Aconteceu uma caça às bruxas do PT e isso foi péssimo para as nossas mobilizações para o OP, articulações com lideranças, muita gente boa de serviço, que entende de movimento social, que conhece o povo nas comunidades foram colocadas à margem, isso fora os que foram demitidos mesmo, como foi o caso do nosso gerente de assuntos comunitários. (Técnico Coordenador de UAI 2)

É importante destacar aqui o afastamento de algumas lideranças em função do episódio apelidado pelo entrevistado de “caça às bruxas do PT”, já que muitas lideranças comunitárias, ainda que não filiadas, mas simpatizantes, foram afastadas do processo em função das articulações que ocorreram dentro da estrutura municipal, contribuindo para maior dificuldade de interação com as comunidades, interação entendida aqui como aproximação, como capacidade de diálogo.

Assim em Montes Claros a dinâmica do Orçamento Participativo desde sua implantação consistiu na realização de plenárias regionais, com o levantamento de demandas de empreendimento pela população e a escolha de seus delegados para composição da Comissão do Orçamento Participativo.

#### 4.3.1 Estrutura do I Ciclo 1ª Rodada Regional:

A estrutura organizacional do Orçamento Participativo em Montes Claros assumiu a estrutura de ciclos sendo o primeiro compreendido por plenárias regionais, com a participação de todos os bairros que compunham o polo.

O primeiro ciclo de plenárias constitui como o momento de apresentação da proposta às comunidades já organizadas por polo.

**Tabela 8**  
**Plenárias do 1º Ciclo do OP de Montes Claros - MG**

Data	Polo	Local
29/03/07	Major Prates	E. M. Vidinha Pires
30/03/07	Independência	E. M. Maria de Lourdes Pinheiro
02/04/07	Maracanã	CAIC Maracanã
03/04/07	Delfino Magalhães	E. E. Delfino Magalhães
10/04/04	São Judas	CEMEI O Nosso Lar
11/04/07	São João	E. M. Alcides Carvalho
14/04/07	Cintra	E. E. Armênio Veloso
19/04/07	Renascença	CAIC Renascença
20/04/07	Rural	CAIC Renascença
25/04/07	Vila Oliveira	Centro de Convívio
27/04/07	Santos Reis	Projeto Nova Vida
30/04/07	JK	E. M. João Valle Maurício
02/05/07	Centro	Sala Geraldo Freire

Fonte: Secretaria Municipal de Governança Solidária

O primeiro ciclo de rodadas regionais do Orçamento Participativo consistiu não apenas em um momento de apresentação da proposta da Governança Solidária, mas de toda a estrutura territorial adotada através da divisão dos bairros em polos, da apresentação das Unidades Administrativas Intersetoriais – UAI's e apresentação do Orçamento Participativo. Consistiu ainda em um momento de prestação de contas às comunidades de todas as ações realizadas durante os anos de 2005 e 2006 nos bairros pertencentes ao polo, sendo todo o processo conduzido pelo prefeito e pela secretária de Governança Solidária.

Cabe ressaltar que, embora a apresentação formal das Unidades Administrativas Intersetoriais – UAI's estivesse acontecendo nas primeiras plenárias regionais, elas foram as responsáveis pela mobilização das comunidades para participação nas plenárias, e já estavam em funcionamento antes disso.

Em relação ao material das apresentações observamos que embora o objetivo maior fosse a apresentação à comunidade da nova proposta de trabalho, a maior ênfase do material foi dada as ações já implementadas em cada polo. A média de slides das apresentações que eram personalizadas para cada polo foi de trinta e nove slides, sendo que apenas quinze destinavam-se à informar a comunidade como se daria a nova forma de administrar. Embora reconheçamos que a simples comparação numérica entre o número de slides não traga argumentos suficientes para proceder na afirmação que o intuito maior foi o de promoção das ações da administração municipal, ela nos traz no mínimo a preocupação com as prioridades definidas quando da elaboração de estratégia de promoção da nova forma de trabalho.

Outro fato que muito nos chamou a atenção foi que em todas as doze plenárias dos polos urbanos a população poderia manifestar a situação em que o seu bairro se encontrava na presença do prefeito. Entretanto em duas plenárias, do polo Santos Reis e do polo JK, a manifestação da população ou foi cerceada ou foi encarada como afrontamento político. No polo Santos Reis especificamente os moradores do bairro Bela Paisagem através da Associação de Moradores elaboraram faixa/cartaz alusivo aos problemas do bairro para ser mostrada ao prefeito, entretanto, ao perceber a movimentação, sob orientação, a equipe técnica da UAI sugeriu a presidente que aquele não seria o melhor momento para a apresentação da faixa, que todas as demandas teriam visibilidade através do processo que se iniciaria naquele dia.



Figura 4: Foto Plenária do 1º Ciclo Polo Santos Reis.

O fortalecimento político da participação como centro da relação entre prefeitura e sociedade presente no discurso por vezes não encontrou espaço no arquétipo que se operacionalizou, sendo na nossa perspectiva incapaz de superar na prática a ideia de controle das ações ou manifestações que contrariassem as ideias postas.

Tendo sido consideradas as primeiras plenárias do Orçamento Participativo realizadas de março a maio de 2007, pouco se elucidou sobre o processo de maneira mais global, apenas foi informado a data da realização das próximas plenárias em cada um dos polos nas quais seriam eleitos os delegados do Orçamento Participativo que comporiam a Comissão do Orçamento Participativo - COP.

#### **4.3.2 II Ciclo do Orçamento Participativo**

O chamado segundo ciclo do Orçamento Participativo foi composto por dois momentos distintos, um primeiro momento realizado nos bairros, através das suas lideranças, presidentes de associações comunitárias, e moradores interessados, onde de maneira autônoma cada bairro deveria eleger três ações ou obras consideradas prioritárias, além de indicar um nome para concorrer à vaga de delegado do orçamento participativo que comporia a Comissão do Orçamento Participativo - COP.

O segundo momento seria de abrangência regional, ou seja, um novo momento em que todos os bairros reunidos elegeriam os seus delegados titulares e suplentes além de apresentarem ao executivo municipal as prioridades elencadas.

Para melhor compreensão do processo é importante destacar que embora cada bairro tivesse sido convidado a pensar o seu grupo de três prioridades, essas reuniões contaram com a presença de técnicos das UAI's do seu polo, sendo que a condução dos processos ficou à cargo do técnico da UAI, que interferiram de maneira significativa à medida que auxiliavam na eleição das prioridades apontando critérios de maneira a orientar a criação das demandas.

No polo Santos Reis, escolhido para observação da reunião notamos que embora a priorização devesse ser feita por cada bairro, a reunião se operou com o conjunto dos bairros, e com baixa representatividade de moradores, estando presentes apenas as lideranças comunitárias, muito embora alguns bairros possuíssem mais de uma associação e alguns não possuíam representação coletiva, contando apenas com a presença de algum morador.

No que se refere à elaboração das demandas pudemos observar, por exemplo, que ao serem levantadas demandas por asfaltamento de ruas, imediatamente o técnico da UAI interferia no processo ressaltando que para esta demanda deveriam ser priorizadas as vias de acesso do transporte coletivo público, vias de acesso a escolas ou serviços públicos e que ainda que algumas obras não poderiam ser contempladas em virtude de que abarcariam mais de uma obra, já que antes do asfalto seriam necessários serviços complementares como os de rede de esgoto e drenagem, e que no caso configuraria em mais de uma obra.

Outra demanda apresentada pelos representantes de muitos dos bairros presentes na reunião foi a de criação de Programas de Saúde da Família – PSF's, e embora fosse uma reivindicação, logo era apresentado a orientação de que para ser criado uma unidade de saúde da família seria necessário um número específico de famílias não podendo esta ser uma reivindicação de apenas um bairro que seria impossível de ser atendida, sendo que ao final, embora os participantes dos bairros tivessem voz em todo o processo, a eleição das demandas foi engessada pelo técnico da UAI.

Após entrevistarmos alguns dos que atuaram como técnicos coordenadores das UAI's percebemos que tal prática se constituiu como norma em todas as reuniões, muito embora saibamos que, em razão das habilidades dos técnicos, ou em razão das características de algumas comunidades essa norma pode ter sido ou não posta em prática.

Em relação à indicação dos nomes para a Composição do Conselho de Orçamento Participativo - COP, embora não explicitado, era notório que a primeira orientação obedecia critérios políticos, sendo melhor para a administração a eleição de delegados que não possuíssem trajetória política vinculada aos principais grupos de oposição à administração municipal. Logo, e em virtude disso, critérios para estar apto à ser delegado foram criados afim de impedir a participação de algumas lideranças já identificadas como contrárias ao governo municipal. Sendo que não poderiam se eleger delegados do COP:

- a) Detentores de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera);
- b) Quem exercesse cargo em comissão na Administração Municipal;
- c) Assessores parlamentares da esfera municipal, estadual ou federal.
- d) Assessores políticos ou agentes de projetos e programas do governo municipal, estadual ou federal;
- e) Quem exercesse funções de chefia indicado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal<sup>20</sup>.

Obedecendo tais critérios, os bairros assim poderiam indicar um nome para concorrer à vaga de delegado titular, não sendo eleito, ficaria na suplência, uma vez que a eleição foi feita por grupos de dois bairros do mesmo polo, assim, se o polo tivesse oito bairros, contaria com quatro delegados titulares e quatro delegados suplentes.

O encerramento do segundo ciclo se deu com a plenária regional por polo, que foi estruturada em um momento para grupos menores de dois bairros e o segundo momento com todos os bairros do polo. Os trabalhos tiveram início com reuniões a cada dois bairros, pré-definidos pela prefeitura, de forma concomitante, onde os moradores presentes mais uma vez teriam oportunidade de rever suas demandas priorizadas e elegeriam o delegado titular que passaria a representar os dois bairros e o conjunto de seus moradores junto ao Conselho do Orçamento Participativo – COP.

---

<sup>20</sup> Documento mimeografado Secretaria Municipal de Governança Solidária – Coordenadoria de Projetos Intersetoriais de 01/06/2007.

É importante destacar que embora a eleição do delegado titular e do delegado suplente fosse realizada pela votação dos moradores, observamos que não existiu nenhum instrumento de controle da participação no pleito, apenas o candidato que conseguisse o maior número de presentes que votassem a seu favor seria eleito titular, sem que houvesse necessidade de comprovação se era ou não morador do bairro.

Nos chamou a atenção a eleição dos delegados, no que tange a questão da isonomia, que consideramos que não ter sido observada, já que muitos embora moradores, foram impedidos de participar do pleito em razão de sua “condição de trabalho”, embora as questões políticas não explícitas fossem o real critério. Na plenária do polo Maracanã, mereceu atenção especial a disputa entre os candidatos do grupo dos bairros Santo Amaro e Olga Benário, durante a apresentação das prioridades houve uma grande mobilização para que fossem convocados moradores do bairro Olga Benário, sendo observado que toda a articulação foi feita inclusive com apoio de técnicos da Secretaria de Governança Solidária, já que a candidata do bairro Santo Amaro, embora não contrariasse nenhum dos critérios para se candidatar, possuía vínculo reconhecido com um vereador municipal não agradando a sua condução como titular.

**Tabela 9**  
**Plenárias Regionais do 2º Ciclo do OP de Montes Claros - MG**

Data	Polo	Local
28/05/07	Renascença	CAIC Renascença
29/05/07	São João	E. M. Alcides Carvalho
30/05/07	Cintra	E. E. Armênio Veloso
01/06/07	Maracanã	CAIC Maracanã
04/06/07	Major Prates	E. M. Vidinha Pires
05/06/07	Independência	E. M. Maria de Lourdes Pinheiro
12/06/07	Delfino Magalhães	E.E. Delfino Magalhães
13/06/07	São Judas	CEMEI O Nosso Lar
15/06/07	Santos Reis	E. E. Belvinda Ribeiro
19/06/07	Vila Oliveira	Centro de Convívio
20/06/07	JK	E. M. João Valle Maurício
18/06/07	Centro	Sala Geraldo Freire
22/06/07	Rural	CAIC Renascença

Fonte: Secretaria de Governança Solidária



### 4.3.3 Encerramento dos trabalhos – 3º Ciclo do OP

Os trabalhos do chamado III Ciclo do Orçamento Participativo, tiveram início com uma solenidade de posse dos delegados titulares e suplentes da Comissão do Orçamento Participativo no dia vinte e sete de junho de dois mil e sete, onde o prefeito esclareceu a importância do papel que cada um assumiria perante suas comunidades, ao definir as prioridades de obras e serviços a serem oferecidos pela prefeitura.

Destacamos que muito embora tenham sido eleitos delegados titulares e suplentes, ambos poderiam participar de todas as reuniões do referido ciclo. Destaca-se ainda que além dos delegados eleitos pelos bairros uniram-se à Comissão do Orçamento Participativo dois representantes, um titular e um suplente, de cada um dos conselhos municipais e das secretarias municipais<sup>21</sup> existentes na época somando-se um total de duzentos e trinta e quatro delegados.

Estando a Comissão do Orçamento Participativo instituída, as atividades de fato tiveram início com uma reunião preparatória e de esclarecimento onde cada delegado deveria optar por participar de uma das comissões, sendo: Meio Ambiente, Educação, Esportes, Saúde, Infraestrutura, Agricultura e Políticas Sociais e ainda a eleição de três sugestões de critérios para priorização das demandas já apresentadas nas plenárias do II Ciclo para cada uma das áreas temáticas que davam nome às comissões. Destaca-se aqui que a comissão temática da secretaria de Infraestrutura por ser a secretaria mais solicitada pela população no conjunto de demandas os critérios foram eleitos por subgrupos sendo: asfalto, drenagem, iluminação e implantação de cascos – centros de apoio simplificado para carroceiros.

As reuniões preparatórias aconteceram por polo nas sedes das Unidades Administrativas Intersetoriais – UAI's com a presença dos delegados e sob a responsabilidade técnica de articulação da secretaria de Governança Solidária. Durante o processo de observação nas reuniões dos polos Independência, Maracanã e Santos Reis foi possível perceber que embora os delegados fossem os responsáveis pela construção dos critérios, a condução de todo o processo de criação foi articulada pelos técnicos, tendo apenas o respaldo da aprovação dos delegados presentes. Além da sugestão dos critérios, foi ainda lido a proposta de regimento

---

<sup>21</sup> De acordo com Regimento Interno da Comissão de Orçamento Participativo – COP.

interno para a comissão para prévio conhecimento e aprovação na primeira reunião com a presença de todos os delegados de todos os polos, conselhos e secretarias.

A primeira reunião de trabalho da COP teve início com a leitura e aprovação do regimento interno, sendo todo o processo conduzido pela secretaria de Governança Solidária. O regimento interno previa que o mandato dos delegados seria de dois anos, podendo haver uma reeleição e trazia ainda as competências dos delegados a conhecer:

I – Estudar e analisar as propostas definidas nas plenárias deliberativas para viabilizá-las no orçamento de 2008;

II – Elaborar e encaminhar ao Chefe do Poder executivo Municipal o plano de trabalho e uma matriz orçamentária como proposta para a Lei Orçamentária Anual - LOA 2008;

III - Emitir opinião posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento Anual antes de ser enviado à câmara Municipal;

IV – Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Trabalho;

V – Solicitar às Secretárias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos delegados (as) no que tange fundamentalmente às questões complexas e técnicas;

VI-Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade como o processo de discussão do OP;

VII – Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente Regimento Interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

As reuniões que se seguiram, foram das comissões temáticas, sendo que em seis reuniões cada secretaria municipal apresentou todas as demandas que competia à sua secretaria que apareceram no conjunto de todas as demandas apresentadas pelos bairros durante os trabalhos do II Ciclo. Como a prefeitura alegava não dispor de recursos financeiros para atender a todas as obras apresentadas fazia-se necessária a eleição de critérios para ajudar na ordenação de quais demandas deveriam ser priorizadas.

A eleição dos critérios aconteceu em dois momentos e por área temática, sendo um primeiro momento apresentado todas as propostas de critérios trazidas dos polos e os delegados deveriam votar se aquela proposta seria ou não um critério sendo analisados e agrupados, já que muitas propostas se repetiam com textos diferentes, e logo depois dessa análise era votada a

ordem de cada um dos critérios, ou seja o peso que cada um deveria ter, já que o objetivo era classificar dentre todas as propostas demandadas à uma secretaria quais eram prioritárias para aquele conjunto. Destaque se aqui a importância da criação desses critérios, já que a execução das ações seria estabelecida a partir dessa classificação sendo o processo de criação dos mesmos já discutidos anteriormente.

Um fato que nos chamou a atenção foi a apresentação, durante as reuniões, dos custos para implantação e ou manutenção de equipamentos e obras, embora isso influenciasse sobremaneira a eleição dos critérios, uma vez que o discurso dos representantes da prefeitura era sempre da falta de recursos para atendimento das demandas.

Após eleição dos critérios as atividades do III Ciclo foram encerradas. O executivo municipal deveria encaminhar a câmara municipal a Lei Orçamentária Anual para 2008 e o documento elaborado em parceria com a população contendo todas as demandas prioritárias seria um anexo ao mesmo, sendo que todas as ações da prefeitura deveriam ter como orientador o documento.

A Lei Orçamentária de número 3.829 aprovada aos vinte e seis dias do mês de Novembro do ano de dois mil e sete, trazia como alusão ao orçamento participativo em seu parágrafo oitavo:

Art.8º - Integram-se a presente Lei o Orçamento Fiscal e Seguridade Social do Município, seus fundos e órgãos da administração direta e indireta, o Orçamento do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Montes Claros - PREVMOC, Orçamento de Investimento da Empresa Municipal de Serviços, Obras e Urbanização - ESURB, o Orçamento de Investimento da Empresa Municipal de Transportes e Transito de Montes Claros - TRANSMONTES, **especialmente o Anexo específico das demandas do Orçamento Participativo – OP (grifo nosso)** e do OCA Orçamento da Criança e o Adolescente (MONTES CLAROS, 2007. Lei 3.829).

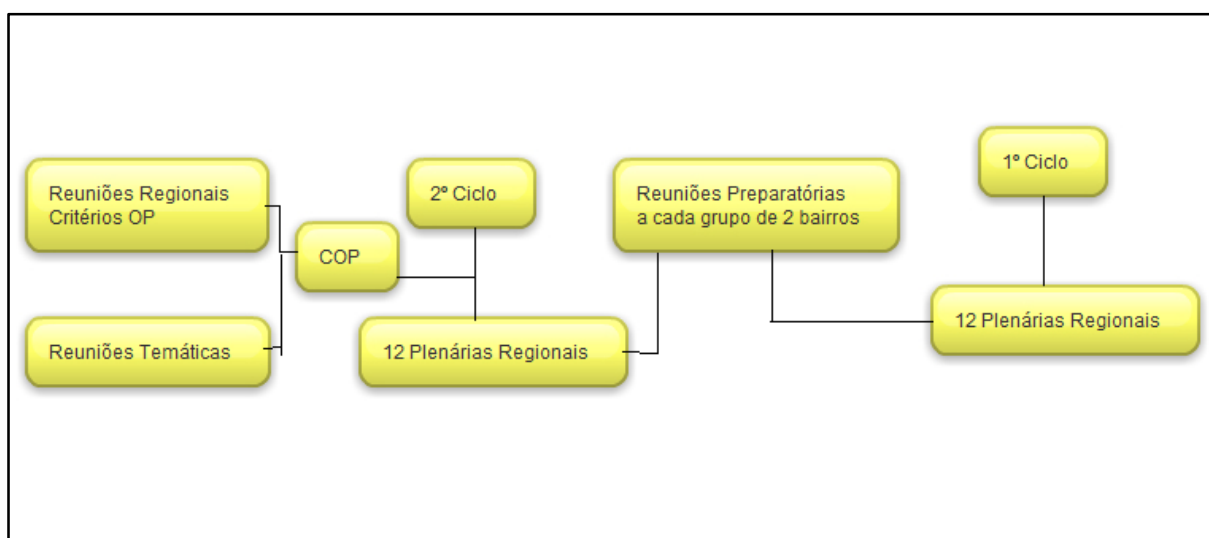
Embora a prefeitura tivesse assumido o compromisso de que no ano de 2008 as reuniões da COP seriam retomadas, realizou-se uma no polo Cintra, mas em função das muitas cobranças da população em torno do atendimento das demandas, a ideia foi abortada, não sendo mais agendada reuniões nos polos.

No ano de 2008 como resposta as demandas apresentadas durante o processo de construção do OP, diversas visitas a obras foram realizadas com a presença dos delegados da COP em companhia do prefeito Athos Avelino como forma de prestação de contas das

atividades da prefeitura que iam ao encontro das demandas prioritárias definidas pela população. No entanto, por se tratar de um ano eleitoral, essas visitas atendiam, na nossa visão, muito mais à um anseio político a reeleição do que de fato como uma maneira de aproximar a população da administração municipal. Este foi um dos grandes problemas da experiência da Governança Solidária, o fato de ter sido implantada em 2007 e ter a execução das demandas da população iniciada, em função do orçamento anual, no ano eleitoral de 2008. Nestas circunstâncias era difícil para a administração fugir da acusação de medida eleitoreira.

Criamos o seguinte esquema para melhor visualização do processo de construção do anexo enviado à câmara municipal fruto das discussões do Orçamento Participativo.

**Figura 5: Esquema do OP em Montes Claros MG.**



Fonte: esquema elaborado pela própria autora.

## **CAPÍTULO 05**

### **A visão dos envolvidos no processo**

A experiência da Governança Solidária em Montes Claros não pode ser tratada de forma superficial. Por ter sido implantada em um complexo processo de disputa entre grupos políticos consolidados e outros em busca de sua consolidação sofreu críticas tanto de partidos da oposição quanto da situação. Mas foi um movimento que mobilizou centenas de gestores, de lideranças comunitárias e milhares de pessoas debater sobre a gestão pública e suas ações na cidade. Foi um instrumento de ampliação, mesmo com muitos equívocos, da democracia nas relações do poder público com a sociedade.

Á guisa de traçar nossas conclusões, tendo como hipótese formulada que o processo de implantação da Governança Solidária embora tenha ocorrido sem o planejamento devido, e com pouca efetividade no que tange a realização de obras, o mesmo processo se consolidou, na visão dos participantes, como um instrumento de controle social, garantindo assim a sua instrumentalidade para a democracia.

#### **5.1 O percurso da pesquisa**

Para essa fase da nossa pesquisa utilizamos instrumentos da pesquisa qualitativa, uma vez que as pesquisas qualitativas são procedimentos do grupo de pesquisas que podem estimular os entrevistados a pensarem de forma livre sobre um determinado tema, objeto ou conceito. Esse tipo de pesquisa faz emergir aspectos subjetivos e atingem motivações não explícitas, ou até mesmo inconscientes, de maneira espontânea. São usadas quando busca se percepções e entendimento sobre a natureza geral de uma questão, abrindo espaço para a interpretação.

Godoy (1995, p. 62) ressalta ainda a diversidade existente entre os trabalhos qualitativos e enumera uma série de características essenciais capazes de identificar uma pesquisa desse tipo:

- a) o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental;
- b) o caráter descritivo e exploratório;

- c) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador;
- d) enfoque indutivo.

Dentre os instrumentos de pesquisa adotados para a obtenção de informações neste estudo de caso utilizamos a entrevista semiestruturada, escolha esta, de acordo com TRIVIÑOS (1987, p. 146) por ser um dos principais recursos que o investigador pode utilizar-se como técnica de coleta de informações:

Podemos entender por entrevista semiestruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar da elaboração do conteúdo da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas nas residências dos entrevistados, sendo agendado melhor dia e horários para a realização das mesmas. Foram gravadas em gravadores digitais de voz com a permissão dos entrevistados. As entrevistas gravadas foram transcritas inteiramente, após várias sessões de audição.

Foram entrevistados delegados que compuseram a Comissão do Orçamento Participativo, lideranças de bairro da época do processo de implantação da Governança Solidária e ainda técnicos das Unidades Administrativas Intersetoriais – UAI's. Após transcrição, as entrevistas semiestruturadas foram analisadas através da Análise de Conteúdo desenvolvida por Bardin<sup>22</sup> (2009, citado por SILVA; ASSIS, 2010).

Para este autor, a análise de conteúdo pode ser entendida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens. (BARDIN, apud SILVA; ASSIS, 2010)

---

<sup>22</sup> BARDINI, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009

A definição de Bardin caracteriza a análise de conteúdo com algumas peculiaridades essenciais. Conforme cita TRIVIÑOS (1987, P. 160), “uma delas é o de ser um meio para estudar as comunicações entre os homens, colocando ênfase no conteúdo das mensagens”. Essa visão privilegia a linguagem escrita e oral, mas não exclui os outros meios de comunicação.

TRIVIÑOS (1987, p. 160) afirma ainda que duas peculiaridades ainda podem ser acrescentadas: inferência, que pode partir das informações que fornece o conteúdo da mensagem ou de premissas que se levantam como resultado do estudo dos dados que apresenta a comunicação. É importante ressaltar que Bardin (2009, citado por SILVA; ASSIS, 2010) alerta que a análise de conteúdo é dividida em três fases, pré-análise, exploração do material e tratamento e resultados. Na pré-análise, organizamos o esquema de trabalho a ser seguido, embora o mesmo precisou ser flexível, na segunda etapa, chamada descrição analítica, o material coletado foi examinado através de leitura para que pudéssemos elaborar categorias e por fim, a interpretação referencial, onde as respostas foram categorizadas para finalmente tornar dados significativos.

Para melhor entendimento e visando a categorização das respostas, para a presente pesquisa realizamos parágrafos síntese sobre cada questão do roteiro de perguntas. Na exploração do material, foi necessário a atenção para compreender o sentido da comunicação, como receptor normal e também escutá-la numa outra direção, atingindo através de significados ou significantes, outros “significados”, que estão relacionados à questões políticas, culturais e sociológicas.

## **5.2 Da descrição da pesquisa**

Para a execução da primeira etapa foram escolhidos de forma aleatória dois delegados titulares que participaram dos trabalhos da COP, dois técnicos que atuaram como coordenadores de UAIS e duas lideranças de bairro que exerciam a função de presidente de bairro no ano de 2007. Posteriormente, de forma intencional em função de sua importância para nossos estudos foram então entrevistadas a secretária municipal de Governança Solidária e a coordenadora de Projetos Intersetoriais da secretaria de governança solidária.

A entrevista semiestruturada foi organizada da seguinte forma:

- a) Identificação do entrevistado: faixa etária, escolaridade, sexo e situação rural/urbana;

b) Os temas a serem trabalhados foram trabalhados em forma de questão.

**Tema 1:** Reconhecimento da forma de gestão.

Questão: **Quando se fala em Governança Solidária, o que você entende?**

Este tema Governança Solidária foi proposto uma vez que nossa entrevista aconteceu *post-facto* e para que pudéssemos apreender a significação do processo para o entrevistado.

**Tema 2:** Descentralização político e administrativa.

Questão: **Qual a importância da UAI dentro da Governança Solidária?**

Este tema foi proposto uma vez que a proposta de descentralização política era passava pelo processo de territorialização e criação de unidades que coordenariam o plano regional de desenvolvimento de forma articulada com comunidade.

**Tema 3:** Orçamento Participativo

Questão: **Como você avaliaria o processo de construção do Orçamento Participativo?**

Este tema buscava saber como os delegados e lideranças compreenderam o processo e se emitiriam alguma avaliação do mesmo.

**Tema 4:** Participação Popular

Questão: **Como você avaliaria a participação das pessoas na Governança Solidária?**

Esse tema buscava aprofundar na questão da interação comunidade com a administração municipal.

**Tema 5:** Controle Social

Questão: **Você acredita que a população passou a ter mais controle sobre as ações da prefeitura com a Governança Solidária?**

Esse tema buscava ratificar a ideia traçada no tema 4, como questão direta a fim de perceber a relação entre participação e controle social.

### 5.3 Análise dos dados coletados

As entrevistas foram respondidas por diversos atores que participaram do processo por isso definimos as seguintes nomenclaturas para nos referirmos a elas durante o processo de análise do conteúdo das entrevistas:

a) Delegado do OP 1: ator 1



- b) Delegado do OP 2: ator 2
- c) Técnico UAI 1: ator 3
- d) Técnico UAI 2: ator 4
- e) Liderança Comunitária 1: ator 5
- f) Liderança Comunitária 2: ator 6

Os entrevistados estão em sua maioria em uma faixa etária intermediária. A metade está entre 35 e 39 anos, um entre 30 e 34 anos, e dois na faixa etária de 55 a 59 anos. Dois deles são do sexo feminino. A amostra é ilustrativa do conjunto da população participante tanto das assembleias quanto da gestão do movimento. Não foi possível verificar os motivos, mas realmente a população de média idade e os mais jovens eram maioria entre os participantes, como podemos observar seja por fotos ou mesmo nas narrativas dos entrevistados.

Apenas dois dos entrevistados eram do sexo feminino, assim com as mulheres eram minoria durante as assembleias. A participação tímida das mulheres na vida pública da cidade é um dado histórico. A forte tradição machista e o conservadorismo político é uma barreira para a participação das mulheres na política da cidade. Como pudemos notar anteriormente, em 1982 foi eleita a primeira mulher para a Câmara de Vereadores de Montes Claros. A vereadora Aparecida Bispo era professora do ensino básico e negra. Foi eleita no bojo das transformações da política nacional com a grande vitória das oposições em 1982. A partir de então, até as eleições de 2012, apenas mais quatro mulheres conseguiram este feito.

Em relação à escolaridade, apenas os atores 2 e 4 possuíam formação superior completa, sendo que os demais possuem o ensino médio completo. A faixa etária intermediária explica em parte a situação dos entrevistados. O acesso à escola era muito difícil para a população mais pobre da cidade até os anos noventa. Sendo assim, as pessoas mais pobres e com sessenta anos ou mais são maioria dentre os analfabetos. A escolarização é um elemento importante para a participação política, mas não é imprescindível. Parte significativa das lideranças populares da cidade possuem poucos anos de estudos, mas participaram ativamente do processo de discussão do Orçamento Participativo.

Apenas um dos entrevistados era residente da zona rural. A população de Montes Claros é majoritariamente urbana. 4,83% da população vivia na zona rural em 2010 segundo o IBGE. O êxodo rural juntamente com a chegada de milhares de pessoas da região em busca de trabalho propiciaram uma urbanização repentina na cidade nas décadas de setenta e oitenta, do

século passado. O aumento de população em um pequeno espaço de tempo criou um conjunto de problemas sociais e políticos, os quais constituem, até hoje, enormes empecilhos para a administração pública municipal.

Com crescimento da demanda por moradia, cresceu também no município o número de ocupações irregulares. Enormes ocupações realizadas à margem do poder público e de suas normas, e loteamentos ilegais caracterizados pela ausência de infraestrutura mínima para receber residências dignas. Vale ressaltar que em ambos os casos, por vezes, estava a negligência do poder público. No primeiro ao se tentar incentivar e apoiar ocupações ilegais como forma de conseguir apoio eleitoral e no segundo “fechar os olhos” para a venda de lotes em loteamentos ilegais em troca de propinas. Estas práticas foram denunciadas em diversos momentos pelos partidos de oposição na Câmara Municipal entre 1983 e 2004. O resultado de tais políticas é a enorme defasagem de infraestrutura nas periferias da cidade, como falta de pavimentação, aparelhos para a prestação de serviços públicos e áreas de lazer em especial.

Em relação aos temas propostos e utilizando o método de análise de conteúdo apresentamos a seguir as principais considerações oriundas dos de nossa análise.

### **Tema 1:** Reconhecimento da forma de gestão.

Todos os atores ao serem questionados reconheceram a Governança Solidária como um modelo de gestão, uma nova forma de governar a cidade adotado pelo governo do prefeito Athos Avelino. Os entrevistados 2, 3 e 4 conseguiram detalhar um pouco mais sobre as características da Governança Solidária, como falar dos polos e das UAI's. É importante ressaltar que os atores 3 e 4 eram técnicos da executora. De acordo com os entrevistados:

Foi um novo jeito de conduzir a forma da prefeitura trabalhar, valorizando as lideranças de cada comunidade, ouvindo as nossas reclamações e tentando definir junto com todo mundo onde que deveria investir mais os recursos da prefeitura. (ATOR 2).

Governança Solidária foi o sonho de construir um jeito novo de governar, como o prefeito mesmo falava: “Juntos somos mais” e era esse o ideal, trabalhar de forma conjunta prefeitura e comunidades em busca do bem de todo mundo. (ATOR 3)

Governança Solidária foi uma proposta de gestão participativa que tinha no OP seu maior ponto de contato com a população para definição de obras e para o controle social mesmo. (ATOR 4).

Os termos democracia e participação estão sempre presentes nas falas dos entrevistados. Mesmo sem muito entendimento sobre a proposta em si, percebemos que foi assimilada a ideia e vivenciada a prática de maior participação nas decisões da prefeitura. Como a Governança Solidária era uma proposta nova e de mais difícil assimilação, as pessoas geralmente opinam mais sobre o orçamento participativo, o qual trabalha com dois conceitos simples e de fácil combinação.

Um dos erros centrais da proposta de Governança Solidária está na sua própria denominação. O conceito de governança é muito complexo, principalmente em se tratando da população mais simples e sedenta de serviços públicos. Quando se falava em orçamento, planejamento, participação nas decisões sobre quais as obras a serem feitas no próximo ano o entendimento era imediato.

Como era mais fácil de explicar para a população, até mesmo os técnicos da prefeitura utilizavam mais a marca orçamento participativo em detrimento de Governança Solidária. Soma-se a isto a disputa velada entre os dois partidos no poder, por um lado o PT com a marca do OP e o PPS com a marca da governança solidária.

## **Tema 2:** Descentralização político e administrativa.

Os atores 1, 5 e 6 compartilharam da ideia de que a UAI servia para aproximar a prefeitura das comunidades. O autoritarismo foi uma marca de gestões anteriores na cidade, principalmente da última, 1997-2004, que tinha durado oito anos e foi comandada por um prefeito militante conservador do DEM, ligado as elites agrárias tradicionais. Sendo assim, era notório que as lideranças e os servidores municipais reconhecessem a novidade e o aspecto mais democrático da proposta.

Já os atores 2 e 3, embora tenham reconhecido que as UAI'S geraram proximidade com a comunidade, dizem não ter havido uma importância maior no processo. Focaram seus argumentos nos problemas correntes no decorrer da implantação do projeto de Governança Solidária. De fato, a cultura autoritária de parte significativa dos servidores públicos municipais, a política do favor e da subserviência da maioria dos envolvidos, principalmente de lideranças comunitárias e de vereadores, eram elementos consideráveis no processo.

O ator 2 referiu-se que a UAI apenas como uma animadora de torcida. O ator 4 considerou a UAI como preponderante para todo o processo que ocorreu, mas que devido ao seu esvaziamento funcional, já que não “realizava nada”, foi impedida de contribuir para efetivação da proposta. Ao dizer que não realizava nada ele estava na verdade criticando o fato da UAI ter que ouvir a população e encaminhar as demandas para as secretarias responsáveis pela demanda, mas sem nenhum poder sobre a mesma. Nas falas os atores assim se expressaram:

A UAI era um canal para contato com alguém da prefeitura, que ligava pro pessoal, que convidava a gente para as reuniões, era muito bom, os meninos tinham muito boa vontade em nos atender, vinham na casa da gente trazer as novidades. (ATOR 5)

É como eu te falei, no sonho era o melhor trem do mundo, agora na verdade não servia para nada do que estava no papel, não tinha nem jeito, era uma sala sem computador, e hoje tudo é no computador, um telefone e nenhuma força política dentro da prefeitura. Tudo que a gente informava que chegava de demanda do povo, ficava parecendo que a culpa era nossa, quando íamos falar para a nossa gerente ficava parecendo é que o povo “tava” doido porque nós tínhamos que convencer que estava “às mil maravilhas”. Éramos animadores de torcida, quase igual à rádio peão de Tadeu nos bairros. (ATOR 3)

O termo “rádio peão” utilizado pelo entrevistado é usualmente conhecido como uma estratégia política de produzir informações favoráveis, ainda que não reais, da administração e divulgá-las junto às comunidades e aos servidores municipais criando um clima de satisfação e divulgando isso. Todo esse processo era feito através de pessoas ligadas ao executivo municipal que tinham apenas essa função. Além disso funcionavam como informantes para denunciar os opositores das ideias e ações do executivo e para criticar os adversários políticos. Esse trabalho era feito nos lugares de maior aglomeração ou fluxo de pessoas, seja na prefeitura, seja em locais como postos de saúde, associações e até espaços de lazer como bares e botecos.

### **Tema 3:** Orçamento Participativo

Os atores 1, 3, 4, 5 e 6 consideraram o Orçamento Participativo uma importante forma para pensar os problemas da cidade. O ator 2 considerou a ideia central interessante porém definiu o processo como confuso, afirmou ter havido tentativa de controle, inclusive em relação ao processo de eleição dos delegados e que as pessoas que foram eleitas eram de alguma forma ligadas ao prefeito ou à prefeitura. Criticou a não dotação orçamentária específica para o OP,

mas reconhece que houve uma efervescência nas comunidades em relação à participação, muito embora tenha levantado a expectativa e não conseguindo atendê-las, caiu em descrédito.

Segundo este entrevistado:

O Orçamento Participativo é um meio muito interessante da população participar, mas aqui em Montes Claros eu penso que não deu muito certo, eu fui delegado e as vezes a sensação que eu tinha é que os que coordenavam estavam perdidos, eles não sabiam qual era o próximo passo, e você sabe que os delegados, só se elegeram quem a Secretária de Governança Solidária queria. E tivemos todo aquele trabalho para no fim não discutirem nada do orçamento, do dinheiro mesmo. Ou seja só foi uma orientação para a LOA. Foi legal o fato de ter chamado o povo a reunir, mas depois desse resultado o povo fica desestimulado e aí nós que somos lideranças que caímos no descrédito. (ATOR 2)

Nas falas dos entrevistados percebemos claramente o grau de radicalização da disputa política na cidade. As referências ao Tadeu Leite, maior adversário do então prefeito Athos Avelino são constantes. Ele inclusive, venceria a eleição de 2008, derrotando o então prefeito Athos Avelino. Dizer que eram eleitos apenas quem a Secretária queria é um exagero diante do quantitativo de mais de duzentos delegados, mas denota um mal estar sobre a forma como foram conduzidos alguns conflitos de interesses durante a vigência do OP.

O projeto foi implantado de fato na alvorada do processo sucessório. Nasceu com a marca da desconfiança própria dos períodos pré-eleitorais. Em uma cidade de cultura autoritária e assistencialista como Montes Claros a tentativa de consultar diretamente a população sobre suas demandas um ano antes das eleições soaram como um golpe para centenas de candidatos a vereador e principalmente para os próprios vereadores da base do governo municipal. Não é objeto desse trabalho a participação dos vereadores no processo mas as resistências dos mesmos foram um enorme empecilho para a efetivação da Governança Solidária.

Como tradicionalmente em Montes Claros o vereador é um despachante de luxo das demandas da comunidade, tratar diretamente com a população é uma afronta, é uma tentativa de sabotagem do seu trabalho. O dilema da representação política ficou evidente quando os entrevistados narravam momentos de tensão entre as lideranças populares, muitos candidatos a vereador nas próximas eleições, e os vereadores da base do governo.

Uma liderança virou para mim e disse que vereador da comunidade dele afirmou que esse OP não ia dar em nada, que se a comunidade não estiver com

um vereador firme para cobrar, não saí é nada. Acho que ele tinha razão, no final o que valeu foi a pressão dos vereadores mesmo. (Ator 3)

#### **Tema 4: Participação Popular**

Os atores 1, 5 e 6 consideraram que as pessoas tiveram maior oportunidade de participar da vida da prefeitura. Os atores 2, 3 e 4 embora reconheçam ampliação da participação, descreveram entraves. O ator 2 diz que a participação se dava de acordo com os interesses da prefeitura. Já os atores 3 e 4 afirmaram que muitas das lideranças dos bairros, controlavam a participação da população, o que restringiu a autonomia da mesma. Para os entrevistados:

Olha falar de participação é um negócio sério viu. Eu acho que muitas vezes a prefeitura impedia a ampla participação, tinham medo do povo, e a qualquer intervenção que contrariasse o que eles queriam já era motivo para achar que você estava contra a administração, não viam como uma ideia contraria a uma proposta, já radicalizavam. Colocar para participar quem só sabe falar amém é fácil. (ATOR 2)

Penso que só teve um problema, como as associações eram as grandes parceiras nas mobilizações, de certa maneira só participava quem eles queriam e como tinha muito presidente de bairro que as comunidades não depositavam credibilidade, acabou que muitos ficaram de fora do processo. (Ator 4)

A atividade de liderança popular é muito diversificada. Não existe um padrão com variações mínimas como no caso das lideranças sindicais, estudantis, dentre outras. A composição social dos bairros, a história, os tipos de lideranças, dentre outros influenciam diretamente na participação popular. Os interesses para a participação e mesmo para a não participação são os mais diversos. Ocorreram assembleias do OP com mais de mil pessoas, como no caso da ocorrida no Polo Santos Reis, assim como uma assembleia com menos de dez pessoas, como a assembleia do Polo Centro.

Montes Claros possui bairros de classe média alta com forte coesão social e razoável participação da comunidade quando solicitada e bairros de classe média alta recentes com baixíssima coesão social e, portanto, desarticulado em termos de participação política. Da mesma forma são os bairros da periferia.

Os polos onde existia tradição ou mesmo mobilização popular, como no caso do Polo Santos Reis, respondeu prontamente ao apelo de participação. Como as lideranças ali eram na

sua maioria experientes e independentes do poder público, a mobilização funcionou. Já no caso do Polo Central, a mobilização não funcionou.

### **Tema 5: Controle Social**

O controle social é um dos objetivos centrais da Governança Solidária. Levar os cidadãos não apenas a decidir sobre algumas obras e ações da prefeitura mas também a controlar algumas ações, gastos e investimentos. Sendo assim indagamos os entrevistados sobre suas percepções sobre o controle social efetivado a partir da implantação do projeto de Governança Solidária pela prefeitura de Montes Claros.

Os atores 1, 3 e 6 afirmaram que as pessoas passaram a ter mais controle sobre as ações da prefeitura com a Governança Solidária. Uma estrutura arcaica de poder público municipal vigorava historicamente em Montes Claros, como já afirmamos. Um legislativo em grande parte vivendo às custas das obras e serviços prestados pelo executivo juntamente com uma sociedade acostumada, em sua maioria, a mendigar os favores do legislativo e do executivo. Neste quadro, por menores que fossem as iniciativas de controle social os efeitos eram logo percebidos.

A prestação de contas realizada pelo próprio prefeito municipal juntamente com seu secretariado já foi um grande avanço para a cidade. Abrir a discussão sobre o controle social ali já marcava uma diferença significativa com relação à gestões anteriores. Segundo o Ator 1:

Com certeza, a população ficou mais por dentro de tudo que acontecia. Sabia o que fazia ou “tava” deixando de fazer pelo menos a gente controlava de longe, agora não controla é nada. (Ator 1)

Os próprios integrantes do legislativo se viram diante de um certo constrangimento, pois não era costume nem mesmo do legislativo prestar contas do seu trabalho diante da sociedade com o executivo fez em treze assembleias regionais, uma por polo, previamente marcadas e com convites realizados em carro de som pelas ruas dos bairros.

Já os atores 4 e 5 consideraram que apenas de certa maneira isto ocorreu. O ator 2 considerou que não houve maior controle, e sim maior uso político das ações da prefeitura. Como eles afirmaram em entrevista:

Não acontecia nada na prefeitura que nós não “ficava” sabendo, até lá na Lavaginha o povo me ligava, me convidava para ir ver as obras, eu não vinha porque as vezes não dava muito certo, mas sabia de tudo. (Ator 6)

Não, não acredito nisso. O que aconteceu é que divulgou de uma maneira diferente e mesmo assim quem ficava sabendo eram os delegados do OP e os presidentes das associações amigas do preito e da secretaria da governança. Aquelas visitas não eram controle social e sim campanha eleitoral, é bem diferente. (Ator 2)

O controle social como ferramenta da sociedade é uma novidade na política brasileira, foi institucionalizado a partir da constituição de 1988. Os Conselhos Municipais são mecanismos importantes para tal. No entanto, a própria estrutura burocrática da gestão pública de forma geral dificulta o controle dos cidadãos. Como exemplo temos a falta de transparência das finanças públicas municipais em especial. Com exceção de alguns programas do governo federal, a maioria das finanças geridas pelas prefeituras municipais são praticamente inacessíveis para o cidadão comum. Mesmo o legislativo e os tribunais de contas, órgãos legalmente constituídos para fiscalizar os executivos, possuem instrumentos insuficientes para fiscalizar de fato.

Um cidadão pode saber com certa facilidade o montante de recursos recebidos por uma prefeitura para custear o transporte público durante um determinado ano. Mas conhecer os detalhes dos investimentos realizados nesta rubrica é uma operação extremamente complexa, principalmente para o cidadão comum. Por maior que tenha sido o avanço da prestação de contas ela ainda ficou muito distante de um controle social minimamente estruturado, de fato.

De maneira geral, percebemos que a avaliação da maioria dos entrevistados foi positiva, embora essa fosse permeada por críticas na maneira como se deu o processo, mas há um reconhecimento de avanços do ponto de vista do diálogo com as comunidades e lideranças.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Governança Solidária foi o resultado de um complexo arranjo de poder construído durante a gestão municipal de 2005-2008.

Quando se fala em processos democráticos, não se trata apenas de garantir sua existência formal, mas de constituir organizações e mobilizar meios para torná-las efetivas, assim a o modelo de gestão pública adotado no município de Montes Claros, pela administração 2004/2008, cumpriu em parte o seu papel de contribuir para o processo de democratização no aspecto procedimental, com inovações para tornar a democracia mais participativa, muito embora a Governança Solidária, na nossa visão, tenha tido em seus arranjos institucionais para viabilizar a participação, manobras que em nada contribuíram para pensar em avanços.

Para muitos autores como Dahl, Bobbio, entre outros um bom critério para avaliar o desenvolvimento da democracia seria observar se o número de espaços que possibilitam o exercício do direito de participar nas decisões políticas aumentou ou não. Tal critério seria próprio da democracia enquanto conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Não bastaria que um número elevado de cidadãos pudesse participar direta ou indiretamente da tomada de decisão balizada por regras; seria indispensável também, a existência de reais alternativas e condições de escolha.

Compartilhando dessa ideia, percebemos que embora a população de Montes Claros no processo de participação nas diversas possibilidades da Governança Solidária, apenas no Orçamento Participativo é que seria o instrumento para se fazer a união das duas concepções de democracia, conciliando participação e representatividade como real a possibilidade de democratização do processo decisório, inversão de prioridades e a distribuição dos recursos públicos para todas as regiões da cidade, muito embora tal processo não se concretizou pela falta de um planejamento orientado para esse fim.

A vasta literatura sobre as experiências de Orçamento Participativo nos faz crer que a vontade política dos governantes e os recursos disponíveis de forma articulada têm impactos sobre as dinâmicas do processo, e após nossas observações percebemos que essa articulação não foi engendrada no modelo que se estabeleceu em Montes Claros – MG, o que de fato influenciou a baixa densidade do processo e a sua não continuidade na administração que se seguiu. A falta de resultados mais práticos, como a realização de obras orientadas pelas demandas apresentadas pelos bairros, fez com que a Governança Solidária e o seu instrumento

de Orçamento Participativo não fosse introduzido na cultura política dos cidadãos, não se constituindo como um valor a ser perseguido, como uma conquista. A tradição política da cidade e a influência do modo de fazê-la, constituíram entraves que a prática de participação popular iniciada na gestão do governo Athos Avelino tivesse continuidade.

A Governança Solidária, que tinha como objetivo a criação de formas mais estáveis de gestão democrática, através do estímulo de formas de democratização da gestão pública, seja pelo fortalecimento dos conselhos, seja pela aproximação com a comunidade, seja pela elaboração de orçamento, tornando a administração mais suscetível a cobranças para prestação de contas, para o controle social e abertura do processo democrático de discussão em outras esferas da gestão pública. A participação e a descentralização propostas, podem ser consideradas o caminho mais adequado para enfrentar os problemas da gestão, a participação além de elemento instrumental no processo de tomada de decisões, exerceria uma função educativa em um município cujas marcas históricas se assentam no autoritarismo e o favor como moedas de troca.

O curto período em que essas ações foram introduzidas, a cultura política do município, a falta de apoio de agentes políticos e uma notável falta de planejamento da proposta, podem ser considerados como os principais fatores que impediram a Governança Solidária de introduzir seus instrumentos para uma nova cultura de se fazer política no município.

## BIBLIOGRAFIA

ARENDR, Hannah. **O que é Política?** Tradução de Reinaldo Guarany. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

ARISTÓTELES. **Política.** Tradução de Mário da Gama Kury. Brasília: Universidade de Brasília, 1988.

AVRITZER. Leonardo. **Teoria Democrática, Racionalidade e Participação:** uma crítica Habermasiana ao Elitismo Democrático. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. (Debates 272.)

AVRITZER. Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In.: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia:** os caminhos da democracia participativa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

AVRITZER. Leonardo. O orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In.: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs). **A Inovação democrática no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, S; GUIA, V. R. M, 2005. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In.: AZEVEDO, Sergio de. FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs). **Orçamento Participativo – construindo a democracia.** Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

BARRETO, Leonardo. **Quanto de Quê? Estudos de Democratização.** Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) Unb, 2006.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e Sociedade Moderna.** São Paulo: UNESP, 1994.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo.** Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, 1927-. **História constitucional do Brasil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 955 p.

BORÓN. Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In.: BORÓN, Atílio (org.). **Pós-neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 63-118.

BOSCHI, Renato Raul. Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In.: AZEVEDO, Sergio de. FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs). **Orçamento Participativo – construindo a democracia.** Rio de Janeiro: Renavan, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual.** **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152581997000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000200003&lng=pt&nrm=iso)>. <http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>

CHEVALLIER, Jean-Charles. **As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias.** Tradução de Lydia Cristina. Rio de Janeiro: Agir, 1999.

CHILCOTE, R. H. **Teorias de Política Comparativa. A Busca de um Paradigma Reconsiderado.** Petrópolis: Vozes, 1998.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia.** Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, Robert. **Poliarquia – Participação e Oposição.** Tradução de Celso Mauro Parcionick. São Paulo: EDUSP, 2005.

FAORO, Raimundo. **Os donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro.** 3ª Ed. Rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

\_\_\_\_\_. **Mudanças Sociais no Brasil.** São Paulo: Difel, 1974.

FOGAÇA, José. Relatório Final da Reforma Política. Acessado em [www.senado.gov.br/web/relatorios/CEsp/RefPol/relat09.htm](http://www.senado.gov.br/web/relatorios/CEsp/RefPol/relat09.htm).

GERTH, H.H. e MILLS, C. Wright. (Orgs.). **Max Weber: Ensaios de Sociologia.** Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de empresas**, vl 35, n2. Mar/Abril 1995a, p. 57-63.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia.** 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda.** Tradução de Sérgio Góes de Paula. São Paulo: Ática, 1994.

IANNI, Octavio (org.). **Marx, sociologia.** Coleção Grandes Cientistas Sociais. V. 10. 1996.

KINZO, MARIA D'ALVA G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição.** São Paulo Perspectiva, Dez 2001, vol.15, no.4, p.3-12.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A Transição e Consolidação da Democracia. A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul.** Tradução de Patrícia de Queiroz Carvalho Zimbres. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MACHADO, Lourival Gomes. Notas, Introdução e Comentários. In ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social.** Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe e Status.** Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MIGUEL, Luís Felipe. **A democracia domesticada:** bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Dados, 2002, vol.45, no.3, p.483-511.

MONCLAIRE, Stéphane. **Democracia, Transição e Consolidação: precisões sobre conceitos bestializados.** Rev. Sociologia Política. Nov. 2001, nº 17, p.61-74.

MONTES CLAROS. Decreto Nº 2.330, De 19 De Março De 2.007

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 2.265 De 15 De Agosto De 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Nº 012, De 02 De Março De 2.007.

O'DONNELL, Guilherme. **Notas sobre La Democracia en América Latina.** Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

OLIVEIRA, Evelina Antunes F. de. **Nova Cidade, Velha Política:** Poder local e desenvolvimento regional na área mineira do Nordeste. Alagoas: Edufal, 2000.

PEREIRA, Anete Marília. **A DIMENSÃO POLÍTICA NO ESTUDO DAS CIDADES MÉDIAS:** considerações sobre Montes Claros/MG. Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos. Texto mimeografado.

PEREIRA, Laurindo Mekie. **A cidade do favor:** Montes Claros em meados do século XX. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2002.

PEREIRA, Laurindo Mekie. Ensaio sobre a História recente de Montes Claros: do centenário à Governança Solidária. In.: **Revista Verde Grande**, Vol. 1 - nº 5 / 2008.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e Social Democracia.** Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna.** Tradução de Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, Fábio Wanderley. **Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política.** Belo Horizonte: UFMG/PROED/RBEP, 1984.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

\_\_\_\_\_. **O Cálculo do Conflito: Estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. (Humanistas).

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, João Roberto de Souza. ASSIS, Silvana Maria Blascovi de. **Grupo focal e análise de conteúdo como estratégia metodológica clínica-qualitativa em pesquisas nos distúrbios do desenvolvimento**. Cadernos de Pós-Graduação em Distúrbios do Desenvolvimento, São Paulo, v.10, n.1, p.146-152, 2010.

SOLA, Lourdes. O Golpe de 37 e o Estado Novo. In.:DIAS, Manuel Nunes; MOTA, Carlos Guilherme, 1941-. **Brasil em perspectiva**. 20. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995. 256- 282p.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência. In.: AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (orgs). **A Inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Tradução de Neil Ribeiro. São Paulo: Itatiaia, 1987.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva, **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2005.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. Tradução de Augustin Wernet. São Paulo: Cortez, 2001.

WEFFORT, Francisco. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.