

Luiza Sabino Queiroz

A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO METROPOLITANA:
Análises do Novo Arranjo Institucional com Foco no Conselho Deliberativo de
Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Belo Horizonte

2008

Luiza Sabino Queiroz

A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO METROPOLITANA:

Análises do Novo Arranjo Institucional com Foco no Conselho Deliberativo de
Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Monografia apresentada à Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João
Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção de
título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Professora Mestra Flávia Duque Brasil

Belo Horizonte

2008

Luiza Sabino Queiroz

A participação na gestão metropolitana: análises do novo arranjo institucional com foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Banca Examinadora

Prof. Mestre Flávia de Paula Duque Brasil, Orientadora

Prof. Dra. Telma Maria Gonçalves Menicucci, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 20 de novembro de 2008

À memória do meu tio Olavo, grande contribuidor da ciência política.
Estrela que reluzirá por toda a eternidade.

Agradeço,
em especial, à querida, e agora amiga, Flávia Brasil, que despertou em mim o interesse pela participação cidadã e gestão democrática das cidades e com quem eu tive a oportunidade de expandir os horizontes através de seus robustos conhecimentos.

Aos professores e mestres da Escola de Governo.

Aos colegas e amigos Maria Madalena Fraco Garcia, Maria de Fátima Abreu, Alexandre Canutto, Heraldo Dutra, Marília Machado, Harley Silva, Lívia Gamboge e Luiz Felype Gomes da SEDRU, pela grande colaboração.

Aos meus pais e irmãs, pelo incentivo e amor.

Ao Rao, pela paciência e compreensão de minhas ausências.

A Deus.

RESUMO

O presente trabalho monográfico possui o objetivo de realizar um levantamento do desenho e das características institucionais do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), e a partir daí fazer uma análise sobre a participação cidadã neste Conselho. Discute-se e reflete-se o desenho e as características institucionais do CDDM, pois dentro deste universo estão importantes condicionantes do problema central deste estudo: a participação cidadã. Deste modo, as reuniões do CDDM foram sistematicamente acompanhadas e entrevistas com membros do CDDM foram realizadas. No arcabouço teórico, o estudo baseou-se nas atas das reuniões e em referências bibliográficas, com ênfase no Fung (2004a). O estudo nos leva a concluir que algumas características do desenho institucional do CDDM atuam de forma a incentivar a participação no órgão, mas outras representam empecilhos para a mesma, o que indica que o processo participativo do Conselho pode ser aprimorado.

Palavras-chave: Participação cidadã. Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Região Metropolitana de Belo Horizonte. Formato institucional.

ABSTRACT

The objective of this project is to analyze the design and institutional characteristics of the Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) of Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), and from there to analyze these citizen participation. It is discussed and is reflected, because within this universe are important limitations of this study central problem: the citizen participation. Thus, the meetings of CDDM were systematically monitored and interviews with members of CDDM were performed. In theoretical, the study was based on the minutes of meetings and references, with emphasis on Fung (2004a). The study leads us to conclude that some characteristics of the institutional design of CDDM act to encourage participation in the CDDM, but others pose obstacles for the same, which indicates that the participatory process of the Council can be improved.

Key words: Citizen participation. Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Região Metropolitana de Belo Horizonte. Institutional format.

LISTA DE SIGLAS

ADM – Agência de Desenvolvimento Metropolitano
ALMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais
AMBEL – Assembléia Metropolitana
BNH – Banco Nacional de Habitação
CDDM – Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
CEMG/89 – Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989
CF/67 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1967
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU – Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CREA MG – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
FDM – Fundo de Desenvolvimento Metropolitano
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LC – Lei Complementar
Mcidades – Ministério das Cidades
METROBEL – Companhia de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
Plambel – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLC – Projeto de Lei Complementar
PMDIES – Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 15 |
| 2.1 Democracia e participação nos debates contemporâneos | 15 |
| 2.2 Participação cidadã: alcances e limites | 25 |
| 2.3 A participação no Brasil contemporâneo | 29 |
| 2.4 A experiência dos Conselhos no Brasil | 34 |
| 3 A GESTÃO METROPOLITANA | 43 |
| 3.1 A questão metropolitana no contexto brasileiro | 43 |
| 3.2 A questão metropolitana no contexto mineiro | 49 |
| 3.3 O atual arranjo da gestão metropolitana | 53 |
| 4 O CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO (CDDM) | 65 |
| 4.1 Desenho e características institucionais | 66 |
| 4.1.1 Caráter e atribuições | 67 |
| 4.1.2 Composição | 69 |
| 4.1.3 Periodicidade das reuniões | 76 |
| 4.1.4 Funcionamento do órgão deliberativo | 76 |
| 4.1.5 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano: um pilar possível | 78 |
| 4.1.6 Síntese das características institucionais do CDDM | 81 |
| 4.2 Conseqüências das características institucionais do CDDM | 82 |
| 4.2.1 Processos de participação | 82 |
| 4.2.2 Outras conseqüências das escolhas institucionais do CDDM | 88 |
| 4.2.3 Síntese das conseqüências do desenho institucional do CDDM | 90 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 92 |

| | |
|----------------------------|-----------|
| 6 REFERÊNCIAS | 98 |
|----------------------------|-----------|

ANEXOS

| | |
|--|------------|
| ANEXO A – Regimento Interno do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano | 103 |
|--|------------|

APÊNDICES

| | |
|--|------------|
| APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas | 109 |
| APÊNDICE B – Listagem dos entrevistados para a realização da pesquisa | 110 |

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), inúmeras instâncias participativas foram incluídas no Brasil, buscando tornar mais próxima a relação entre Estado e sociedade. No cenário brasileiro, têm-se destacado mecanismos como: orçamento participativo, audiências públicas, conselhos temáticos, conselhos gestores de políticas. Nesse contexto, ganham força os governos locais e seus cidadãos, que têm a oportunidade de incorporar suas preferências e demandas nas agendas políticas.

Seguindo essa tendência, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10257, de 10 de julho de 2001) reafirma a centralidade da gestão participativa, privilegiando o partilhamento do processo deliberativo entre o Estado e a sociedade, e consolida a importância do desenvolvimento sustentável urbano.

A partir da exigência da gestão compartilhada nas normas constitucionais brasileira e no Estatuto da Cidade, tem-se assistido a uma multiplicação de conselhos, traduzindo o esforço de atores sociais pela busca da democratização das políticas públicas. Atualmente, nota-se que estão sendo criados conselhos voltados para a questão metropolitana. Regiões metropolitanas como: Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Belo Horizonte já dispõem de conselhos gestores, cujo intuito é tentar resolver problemas metropolitanos.

A questão metropolitana tem sua origem no intenso e insustentável crescimento das áreas urbanas brasileiras, que iniciou com a consolidação e expansão do setor industrial do País, a partir de 1950. A dinâmica própria da metropolização, cuja relação centro-periferia é a relação essencial das regiões metropolitanas, faz com que os municípios sofram um processo que tem uma lógica própria e que os une de maneira indissociável, criando problemas comuns que não podem ser resolvidos por uma soma de ações locais, mas de forma coletiva. O grande desafio da questão metropolitana é a criação de um modelo jurídico institucional capaz de gerir democrática e eficazmente a região metropolitana.

No Estado de Minas Gerais, em 2004, foi instituído o atual arranjo de gestão metropolitana, com os seguintes órgãos: Agência de Desenvolvimento Metropolitano (ADM), Assembléia Metropolitana (AM) e Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM). Com base nas exigências da CF/88 e do Estatuto da Cidade, que garantem a participação da sociedade civil no Poder Público, o atual modelo institucional pretende o planejamento integrado e a gestão conjunta permanente por parte dos cidadãos metropolitanos e dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A participação cidadã na gestão metropolitana foi incluída no CDDM, que possui representantes da sociedade civil como alguns dos seus membros.

Diversos teóricos, como Fung (2004a; 2004b), Azevedo e Anastasia (2002), Gohn (2000), dentre outros, afirmam que as escolhas do desenho institucional de uma esfera pública têm influência no seu funcionamento, o que inclui a participação (em termos como a qualidade, o viés e a quantidade). Os formatos institucionais das instâncias participativas podem favorecer ou obstacularizar a participação cidadã, ou seja, os desenhos institucionais das esferas públicas podem ser apontados como responsáveis pelo aumento ou diminuição da quantidade da participação, bem como da sua qualidade e viés, como reflexo da boa ou má governança.

Tendo em vista essa influência, as perguntas que orientaram esse trabalho foram: 1) quais são as características do desenho institucional do CDDM?; e 2) como as escolhas institucionais do CDDM podem influenciar o seu processo participativo?

Partindo dessas considerações, o que se pretendeu nesta monografia foi fazer um levantamento do desenho e das características institucionais do Conselho Deliberativo da RMBH, e a partir daí analisar de que forma as escolhas do desenho institucional do órgão podem influenciar a participação cidadã.

A investigação proposta se baseia no modelo analítico elaborado por Fung (2004a), que caracteriza as escolhas do desenho institucional de esferas públicas – que ele denomina de *minipúblicos* –, o que inclui os conselhos gestores de políticas públicas, e seus efeitos e conseqüências no processo participativo. O autor utiliza-se de variáveis, que serão analisadas

posteriormente, para fazer a caracterização das escolhas institucionais, bem como para expor as consequências que essas escolhas implicam no minipúblico, que no caso é o CDDM.

Metodologicamente, partiu-se de uma revisão da literatura sobre democracia, participação cidadã, questão e gestão metropolitanas e instâncias de participação. Efetuou-se pesquisa documental junto a Sedru, tendo em vista o novo arranjo metropolitano e o Conselho. As atas das reuniões do órgão foram examinadas, bem como as próprias reuniões, que foram acompanhadas, sistematicamente, no decorrer da pesquisa e, finalmente, foram realizadas entrevistas com membros do CDDM.

As entrevistas foram realizadas com 10 (dez) membros do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, são eles: 2 (dois) representantes do Poder Estadual (ambos da Sedru), 1 (um) representante da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), 2 (dois) representantes do Poder Municipal (Prefeitura de Belo Horizonte e Prefeitura de Itaguara) e 5 (cinco) representantes da sociedade civil organizada (entidades representativas de empresários; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas; movimentos sociais e populares; ONGs; entidades sindicais de trabalhadores). A preferência dada aos representantes da sociedade civil se deve ao próprio propósito do trabalho, que é a análise da participação cidadã no Conselho Metropolitano. Importante notar que o reduzido número de entrevistas não permite generalizações. No entanto, dentro de suas limitações, as entrevistas podem ajudar na compreensão do processo participativo e contribuir para as discussões sobre um tema ainda em amadurecimento: a inclusão da participação cidadã na implementação e gestão da política urbana.

A monografia se estrutura em 5 (cinco) seções. A segunda seção discorre sobre a democracia e a participação, a partir do último quartel do século anterior, contextualizando em especial o ideal da democracia participativa. A seguir, trata da participação cidadã, seus alcances e limites e, posteriormente, sua origem e implicações no contexto nacional. Em seguida, é tratada a experiência dos Conselhos no Brasil, o que envolveu conceitos, características, dados, potenciais e limitações dos mesmos.

A terceira seção apresenta a questão metropolitana nos cenários nacional e mineiro, abordando sua origem, sua gestão anterior e legislações afins. A seguir a atual gestão metropolitana de Belo Horizonte é tratada, expondo o seu atual arranjo institucional. Busca-se retratar a urgência da retomada da questão metropolitana, bem como ilustrar o nível de abrangência do conhecimento dos municípios sobre a citada questão, o que é de suma importância para a análise da participação no Conselho Metropolitano.

Na quarta seção é analisado o desenho institucional do CDDM, tendo como referência os reflexos que as características do desenho institucional dos conselhos possuem na participação dos conselheiros, assim como em todo o seu funcionamento. Considerando-se essa influência, esta seção se propõe a analisar a participação do Conselho Deliberativo da RMBH, a partir de seu desenho e de suas características institucionais, ao lado de avaliações dos próprios conselheiros sobre o processo participativo – extraídas das entrevistas – e do exame das atas das reuniões.

2 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Democracia e participação nos debates contemporâneos

A abordagem da participação no âmbito dos canais institucionais que têm sido criados no Brasil contemporâneo para esta finalidade – como é o caso do Conselho Metropolitano, em foco nesta monografia – requer, para seu enquadramento, a referência aos debates recentes em torno da noção de democracia e de suas premissas. A participação ampliada que tem lugar nestas instâncias aponta para o entendimento da democracia para além de sua concepção elitista, influente na segunda metade do século XX e para as noções de democracia participativa e deliberativa.¹

Neste capítulo, procura-se inicialmente realizar uma revisão sumária dos debates contemporâneos em torno da noção de democracia e de participação. Em seguida, abordam-se as formas ampliadas de participação que têm ocorrido no contexto brasileiro a partir dos anos 80, nos canais criados pelo poder público. Para finalizar, dentre estas formas, discutem-se os conselhos e sua disseminação no País, bem como apontam-se os limites e alcances que têm sido problematizados na literatura.

A democracia estabeleceu-se na maior parte dos países na atualidade, a partir da “terceira onda de democratização” no último quartel do século anterior, que teve seu curso em diversos países latino-americanos e no leste europeu. Em paralelo, tem se destacado o revigoramento dos debates em torno das diferentes concepções de democracia e de seus pressupostos, que trazem à discussão relativa à sua “forma e qualidade” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 55). Ao lado disso, especialmente em países da América Latina, como o Brasil, no curso dos processos de democratização, os atores sócio-políticos organizados reivindicaram a participação dos cidadãos nos processos decisórios e a democratização das

¹ A primeira metade do século XX foi marcada pelo conflito entre a concepção liberal democrata e a concepção marxista de democracia. Independente das concepções é importante notar que os modernos deram uma conotação extremamente positiva para o termo democracia. De acordo com Bobbio (2000), não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático. De acordo com o autor, as ditaduras existiram e ainda existem em alguns países apenas com o objetivo de restaurar o mais rápido possível a “verdadeira” democracia.

relações entre Estado e sociedade, impulsionando novos arranjos participativos nas políticas públicas (DAGNINO, 2002).

Um outro fator, dentre outros, que também pode ser associado à ampliação destes debates refere-se à percepção de limites dos arranjos da democracia representativa que se evidenciam em países como os Estados Unidos, nos quais o voto é facultativo e se observa um declínio na participação eleitoral.² Mesmo em países, como o Brasil, a Itália e a Bélgica, em que o comparecimento eleitoral é obrigatório, a redução de votos válidos também parece ser um indício da reação de rejeição do eleitorado. No caso brasileiro, por exemplo, houve um visível aumento do número de votos brancos ou nulos: nas eleições presidenciais, em 1989 cerca de 6,4% dos eleitores invalidaram o voto, já em 1998 esse percentual aumentou, mais de 18%, em 2002 esse número foi reduzido para cerca de 15%, mas ainda assim é considerado alto (BRASIL, 2007).

Lima Júnior e Anastasia (1998, p. 96) afirmam que a experiência do eleitor passa a ser progressivamente negativa, no sentido de que seu voto não se traduz em representação efetiva, isto é, em efeito institucional. Os autores propõem algumas explicações para a redução dos votos válidos e admitem a importância de se acoplar aos instrumentos da representação outras formas institucionalizadas de participação política que facultem aos cidadãos condições de inserir na agenda política suas preferências e demandas. Além disso, os autores concluem que "[...] o processo eleitoral não é suficiente para garantir a consecução dos graus de *responsiveness* e de *accountability* requeridos pela ordem democrática contemporânea [...]". Os autores percebem a urgência da adoção de inovações institucionais que contribuam para a ampliação do jogo democrático através do incremento dos graus de *responsiveness* e de *accountability* da ordem política.

² Um estudo realizado pelo *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) mostrou que o índice de abstenção ao voto nos EUA é bastante alto: na eleição presidencial de 1996, quando o presidente Bill Clinton foi reeleito, apenas 49,08% dos eleitores norte americanos compareceram às urnas – um índice muito baixo no país, que mantém o voto facultativo (LIMA, 2004). "Para Figueiredo (1990 e 1991) a participação política não é consequência de estado mental ou cultural de qualquer sociedade, mas sim uma ação instrumental: os cidadãos participam quando e se as suas ações são compreendidas, por eles próprios, como sendo capazes de gerar um resultado almejado" (*apud* LIMA, 2004, p. 167).

Embora não caiba aqui recuperar as concepções de participação e de democracia presentes nas abordagens teóricas clássicas, nota-se que a partir da revisão efetuada por Pateman (1992), que autores como Rousseau e John Stuart Mill (considerados pela autora como precursores teóricos da democracia participativa) atribuem à participação funções bem abrangentes. Destacam seu papel nos processos de tomada de decisão e as possíveis conexões com o “bom governo”. Além disso, referem-se ao papel de controle, de integração e da função educativa ou de aprendizagem coletiva de democracia. Pode-se, ainda, referenciar à abordagem *tocquevilleana*³, que coloca em relevo o papel das associações na democracia local. Ou seja, os papéis e dimensões da participação como um fundamento da democracia e como possibilidade de aprofundamento democrático que têm sido enfatizados no debate contemporâneo não constituem novidade, tendo sido vislumbrados pelos autores mencionados (BRASIL, 2004).

Nesta linha, conforme afirma Faria (2008, p. 7):

A defesa da participação, assim como o anseio por mais deliberação não constituem novidades para a teoria política, uma vez que dos gregos aos liberais do século XIX tal argumento sempre esteve presente (HELD, 1995). Entretanto, em um contexto sócio-político radicalmente diferente, caracterizado, dentre outras coisas, pela extensão universal do sufrágio [...] o debate estabelecido pelos democratas radicais em torno das possibilidades inclusivas das democracias contemporâneas constitui uma novidade a ser analisada.

Contudo, a participação assume um papel mais estreito na concepção hegemônica de democracia que se consolida no pós-guerra. Nessa concepção, não apenas a participação apresenta um papel menor em relação à dimensão central atribuída pelos teóricos clássicos, como se enfatizam os riscos antevistos na ampliação da participação (PATEMAN, 1992).

³ Alexis de Tocqueville foi um grande idealizador da liberal democracia e defendeu a conciliação da igualdade e da liberdade com a democracia. De acordo com Tocqueville (1998, *apud* SANTOS, 2003), a sociedade democrática define um constante aumento da igualdade de condições e da liberdade dos cidadãos, sendo a democracia, portanto, um processo inevitável e providencial. Importante destacar que na concepção *tocqueviliana* o despotismo democrático é o obstáculo mais temível para o futuro da democracia moderna, pois tornará mais raso e difícil o surgimento de revoluções sociais no seio das sociedades democráticas (SANTOS, 2003). Esse despotismo democrático é gerado pela falta de interesse dos homens em mudar a realidade social, uma vez que a igualdade social da classe média, em principal, pois esta é a formadora da grande maioria da sociedade, gera o efeito conservador nas relações entre indivíduo e sociedade, não despertando o interesse pelas revoluções sociais.

A despeito das contribuições weberianas⁴, Pateman (1992, p. 242) destaca Schumpeter como o autor que estabelece nos anos 40 os fundamentos da concepção hegemônica – realista e elitista – de democracia, entendida como “método político, ou seja, como um determinado tipo de arranjo institucional para se chegar a decisões políticas legislativas e administrativas”.

A concepção do chamado elitismo democrático, nos termos do referido autor, aponta para a redução do número de participantes diretos no jogo político sob dois eixos de argumentos: a necessidade de relativa autonomia do Estado para governar e o despreparo ou desinteresse da maioria para o exercício ativo de participação nos processos decisórios. Deste modo, a participação política restringe-se ao voto e, portanto, aos mecanismos de competição política via representação. A discussão limita-se, assim, nos fundamentos de universalização das regras e métodos do jogo eleitoral.⁵

Não se pode desconsiderar a relevância das contribuições desta abordagem, em especial no sentido de aprimoramento dos arranjos da chamada democracia representativa, sobretudo se consideramos, no contexto da segunda metade do século, os diversos países sob regime autoritário, nos quais este patamar minimalista de democracia não se realizou.

Entretanto, a partir de autores como Pateman (1992), Avritzer (1996) e Santos e Avritzer (2002) podem ser apontados os limites da perspectiva elitista. Avritzer (1996) problematiza a redução da lógica democrática à lógica competitiva e a um método; a visão das elites como portadoras de uma racionalidade monológica, não necessariamente convergente com os interesses coletivos; e o esvaziamento da noção de democracia de seus substratos éticos de igualdade. Santos e Avritzer (2002, p. 46) afirmam que a concepção hegemônica de democracia, estritamente apoiada na representação, mostra-se insuficiente, apresentando

⁴ Conforme Avritzer (1996), no início do século XX a grande questão em relação à democracia vincula-se ao seu caráter formal. De acordo com o autor, Weber coloca a necessidade de capacidade técnica para o controle da Administração Pública numa sociedade que se caracteriza pela complexidade. Os meios de produção e administração devem se manter distantes da população, cuja complexidade ultrapassa o limite da racionalidade. Por outro lado, a população teria como garantia da democracia a igualdade formal dos direitos políticos.

⁵ A concepção hegemônica foi combatida pelas concepções não hegemônicas ou alternativas em pelo menos três pontos e um destes foi a relação atribuída entre o procedimento e a forma de democracia. A concepção hegemônica acreditava no procedimentalismo como "métodos de constituição de governos" e identificava as regras da democracia com as regras do processo eleitoral. Já as concepções não hegemônicas, em sua maioria, não romperam com o procedimentalismo democrático de Hans Kelsen, vinculando procedimento com forma de vida e entendendo a democracia como meio de aperfeiçoar a convivência humana. Jurgen Habermas iniciou o pensamento do procedimentalismo como prática social (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 52).

dificuldades em relação à representação de agendas e de interesses da pluralidade de atores sociais. Neste sentido, os autores questionam se as eleições esgotam os procedimentos de autorização e se os procedimentos de representação esgotam a representação da diferença.

O pluralismo democrático na formulação de poliarquia de Dahl (1997), nos anos 70, tem em vista superar as deficiências do elitismo, retomando a questão da participação como um parâmetro da qualidade da democracia.⁶ Dentre os requisitos para alcançar decisões voltadas ao interesse comum, o autor coloca o direito de definir e controlar a agenda pública e o direito de informação referente às diferentes alternativas. O autor sustenta a ampliação da competição política e da participação pela via da atuação de grupos de interesse, ou grupos de pressão, pressupondo-se sua neutralização recíproca – decorrente de cálculo estratégico dos atores políticos – e certa simetria dos recursos do poder no mercado político.

Dahl (1997) assume que a modernização e a complexificação das economias capitalistas implicam o pluralismo social, a ampliação da participação – via representação como mecanismo de autorização – e a competição política. Examina o problema das condições para a democracia ou poliarquia, apontando dentre as variáveis: garantias institucionais básicas em direitos civis e políticos; eleições livres e imparciais; base econômica e desenvolvimento econômico; ausência de desigualdades extremas; crença dos atores políticos na legitimidade; e eficácia das instituições democráticas. Para Avritzer (1996, p.116), Dahl inverte a relação realismo-idealismo da formulação elitismo: a questão problematizada não é o idealismo, mas o fato de as democracias não alcançarem o ideal democrático. Contudo, destaca que a concepção pluralista não chega a distender significativamente as fronteiras da democracia liberal-representativa ou a incorporar as dimensões substantiva e normativa da democracia como valor e construção coletiva.

A ampliação das possibilidades de participação coloca-se como um ponto-chave nas concepções alternativas contemporâneas de democracia participativa e deliberativa, que apresentam estreitas interfaces.⁷ Estas concepções endossam a validade e a

⁶ Para a revisão crítica da teoria de Dahl, ver Pateman (1992) e Held (1987), Avritzer (1996), dentre outros.

⁷ Para a discussão dos pontos de contato e diferenças nas duas concepções ver Faria (2008) e Nobre (2004). Descarta-se efetuar esta revisão tanto em virtude dos pontos de contato entre as duas perspectivas no que interessa à abordagem deste trabalho (participação no Conselho Metroplitano) quanto pelo fato que a própria

complementaridade dos mecanismos de representação, mas têm em vista ultrapassar seus limites e conferem às práticas participativas e deliberativas um papel nuclear no aprofundamento democrático. Para os objetivos deste trabalho, interessa destacar que ambas as formulações têm em vista a ampliação da participação e das possibilidades de influência e intervenção dos cidadãos nos processos decisórios. No âmbito destas possibilidades e diversas formas de participação, situam-se os canais institucionais criados para esta finalidade, como os conselhos, que estão em foco neste trabalho.

Santos e Avritzer (2000 *apud* BRASIL, 2004, p.51) apontam para o entendimento alternativo da democracia, concebida em termos substantivos e normativos “[...] como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade [...]”, de forma que “[...] o reconhecimento da pluralidade humana não se dá apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural, e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional [...]”. Trata-se, dessa forma, de considerar a democracia como “[...] ruptura positiva na trajetória da sociedade [...]”, implicando possibilidades de instituição de novas normas e leis, bem como colocando em foco os elementos culturais dessa sociedade.

Pateman (1992) é considerada precursora no debate contemporâneo relativo à democracia participativa, fundada na possibilidade de participação nos processos decisórios.⁸ Held (1987 *apud* PATEMAN, 1992) aponta como elementos centrais da concepção desta autora a participação dos cidadãos na regulamentação de instituições chave da sociedade e a manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação.

discussão da noção de deliberação, em si, mostra-se bastante complexa, incluindo diversas concepções a partir das bases habermasianas.

⁸ Pateman (1992) lança mão de algumas evidências empíricas sobre a democracia participativa - estudos sobre socialização a participação política - que apóiam o argumento da conexão entre participação no local de trabalho e participação política nacional. Esses estudos estabelecem uma correlação positiva entre participação e sentido de eficácia política ou sentido de competência política, entendido como o sentimento de que o processo político pode ser impactado pela ação política do indivíduo, bem como o sentimento de satisfação no cumprimento de alguns deveres cívicos. Subjacente a esse está uma sensação geral de eficiência pessoal, que envolve autoconfiança na relação do sujeito com o mundo.

Acerca dos fundamentos da democracia participativa, Valle (2007) afirma que tal regime possui como bases a autonomia e a igualdade política. A primeira se refere à participação dos indivíduos no processo de tomada de decisões a que se submete, o que demonstra o entrelaçamento dos conceitos de democracia e participação desde as origens. A segunda se refere à distribuição do poder entre os membros da comunidade, com o direito de participação estendido ao maior número possível de indivíduos, considerando que não há discriminação de classes sociais.

Nogueira (2004) afirma que tal política democrática participativa cria condições – institucionais, políticas e associativas – para que cidadãos organizados controlem seus governos e participem deles, cubram responsabilidades dos diferentes atores do jogo social e ponham em curso processos ampliados de deliberação, de modo a que se viabilizem lutas e discussões públicas em torno do como viver, do como governar e do como conviver.

Entretanto, não é unânime a concepção positiva da democracia participativa. Pinto (2004 *apud* CÔRTEZ, 2004, p.8), por exemplo, é um dos autores que não remete a conotação positiva ao novo modelo democrático. A autora duvida do caráter democrático da democracia participativa, pois, segundo a mesma, não foram criados pesos e contrapesos capazes de evitar as distorções que o processo participativo desse regime possui, tais como a excessiva participação de um grupo em detrimento de outros ou a “[...] hipertrofiada presença do Estado na organização da participação [...]”. Pinto discute a falta de questionamento daqueles que defendem a democracia participativa quanto à permanência das instituições representativas tradicionais e ao aprimoramento dessas instituições, visando torná-las mais democráticas, menos corruptas e mais *accountable*. Essa desconfiança do caráter democrático da democracia participativa deve-se à descrença de que o sistema político poderá se tornar mais democrático com a inclusão das demandas dos setores sociais tradicionalmente excluídos das decisões governamentais.

A noção de democracia deliberativa ou, ainda, a discussão sobre processos deliberativos, que tem sido também incorporada à abordagem da democracia participativa, tem sido objeto de reflexão e debate na literatura contemporânea.

Conforme Brasil (2004), à teoria social habermasiana⁹ atribuem-se as bases contemporâneas para a concepção de democracia ancorada nos processos de interação e comunicação localizados nos domínios societários, conferindo espaço para a emergência de novos atores e para a construção de novas práticas, bem como possibilitando a reconexão entre democracia e a noção de bem comum. Nesses termos, que apontam para a possibilidade de expansão e aprofundamento democrático, a teoria de Jürgen Habermas “baseia-se na percepção de que a democracia está ligada a um processo discursivo que tem suas origens nas redes públicas de comunicação com as quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolivelmente ligados” (AVRITZER, 1996, p. 15). Habermas conforma bases para desenvolvimentos teóricos que procuram ultrapassar os limites de sua abordagem¹⁰, quer no âmbito das discussões sobre democracia participativa, quer no âmbito do debate atual sobre democracia deliberativa. Santos e Avritzer (2002, p. 52) trazem essa observação remetendo às bases habermasianas. Eles afirmam que:

Ao postular um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo, estabelecendo uma cunha na via que conduziu de Kelsen a Schumpeter e Bobbio. De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas. Para ser plural, a política tem que contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem que ser, como mostra Joshua Cohen, uma forma de exercício coletivo de poder político cuja base seja um processo de apresentação de razões entre iguais. Desse modo, a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação. Nesse caso, mostram-se patentemente insuficientes os procedimentos de agregação próprios à democracia representativa e aparecem em evidência as experiências de procedimentalismo participativo.

A noção de deliberação parte do pressuposto de concepção intersubjetiva da realidade, como desenvolvido na teoria de ação comunicativa. As deliberações realizam-se em espaços amplos de debate e comunicação, resultando, assim, de um processo comunicacional. Para

⁹ Especialmente a teoria da ação comunicativa, que constitui esta base ao lado das discussões posteriores efetuadas pelo autor inclusive a partir dos comentaristas de sua obra, como em *Direito e Democracia*. Não se abordará aqui o pensamento habermasiano, multifacetado e complexo.

¹⁰ A teoria da ação comunicativa prevê a influencia dos atores sociais e das questões por eles tematizadas no sistema político-institucional, contudo, não comporta a possibilidade de instâncias institucionais de participação. No quadro teórico habermasiano o papel reservado aos atores sociais circunscreve-se a essa dimensão de formação de vontade informal e à possibilidade – não assegurada e contingente – de crítica e influência nos domínios institucionais.

Habermas (1997, p. 18; 28), o processo deliberativo constitui o âmago do processo democrático, desafiando o modo tradicional de conceber a democracia e a sociedade centrada no Estado.

A teoria habermasiana possibilita, nos termos de Santos e Avritzer (2002), recolocar a relação entre democracia, bem comum e racionalidade, questionando a premissa de racionalidade limitada das massas, ao perfilar sujeitos racionais que, a partir da razão centrada no processo inter-subjetivo de comunicação, podem lograr, influir nos processos decisórios sistêmicos, constituindo um fluxo democrático “da periferia para o centro”, como o próprio Habermas (1997) sugere. É deste modo que o autor abre caminho para conceber a democracia apoiada em processos comunicacionais nos domínios societários, conferindo espaço para a emergência de novos atores sócio-políticos e de novas práticas.

Habermas (1997) reafirma o papel central da estrutura discursiva dos debates públicos, que confere força legitimadora à formação de opinião e vontade, como posto na sua teoria da ação comunicativa. Empregando a noção de política deliberativa a partir de seus revisores também distingue a formação de vontade *informal* nos espaços públicos – colocando a possibilidade de influência nos domínios institucionais, a partir dos fluxos comunicacionais – da formação de vontade *formal* nas instituições públicas. O autor remete à formulação de Cohen (1989), apontando como princípios-chave para a deliberação: a argumentação, o intercâmbio racional entre cidadãos iguais e o seu caráter público e inclusivo.

Como Faria (2008) e Brasil (2004) indicam, diversos autores têm apoiado, em diferentes medidas, na teoria habermasiana e têm desenvolvido concepções de deliberação, procurando ultrapassar os seus limites.¹¹ Cohen (1989) problematiza o aspecto da formação da vontade informal, assinalando que a construção e vocalização de opiniões não implica necessariamente seu processamento nos contextos institucionais e não garante o estabelecimento de uma interlocução mais permanente com o poder público, de forma que o papel da soberania popular estaria subdeterminado na formulação habermasiana. O autor prevê a participação cidadã nos processos de tomada de decisão coletiva também em circunstâncias mais regulares e mais institucionalizadas. Avritzer (2002) aponta os espaços

¹¹ Para uma revisão recente das perspectivas teóricas em torno da deliberação ver Faria (2008).

entre a sociedade e o Estado como o local por excelência da democracia deliberativa, representando a possibilidade de soberania popular procedimentalizada na conjunção entre participação e representação.

Archon Fung também se apóia na literatura da democracia deliberativa e realiza um esforço de incorporar aportes da literatura institucional. De acordo com Fung (2004b), a incorporação da democracia deliberativa em agências públicas pode torná-las mais responsivas, justas, inovadoras e efetivas. Tal incorporação também representa uma oportunidade de as localidades formularem soluções adequadas às suas necessidades e preferências. Além disso, o autor afirma que os residentes e funcionários podem ter um conhecimento local que pode, proveitosamente, informar as estratégias das políticas, o que pode não ser sistematicamente disponível ou facilmente aplicável pelas agências centralizadoras. Ou seja, este conhecimento local representa uma contribuição específica em termos de recursos e expertise. Fung (2004b) cita alguns obstáculos à institucionalização da democracia participativa, mas reconhece a importância do desenho institucional para reformas na linha da autonomia *accountable* e para estimular uma participação direta e resistente dos cidadãos.

Em outra oportunidade, o mesmo autor desenvolve a noção de minipúblicos que encampa tanto os espaços de participação e deliberação societários quanto aqueles espaços de deliberação criados pelo Estado. Fung (2004a) propõe quatro tipos de minipúblicos, que têm como intuito contribuir para o projeto democrático de revigoração de toda a esfera pública, aprimorando a qualidade da participação e da deliberação. Um primeiro tipo de minipúblico é o *fórum educativo*, que tenta incluir diversas vozes em uma conversação entre cidadãos, que conseguem formar, articular e refinar opiniões sobre determinados assuntos. Um segundo tipo de minipúblico é o chamado *conselho consultivo participativo*, que tem como propósito não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião, mas tenta alinhar as preferências meditadas nas políticas públicas. Uma terceira concepção, denominada *cooperação para a resolução participativa de problemas*, que, através de um relacionamento íntimo entre o Estado e a esfera pública, tenta solucionar problemas coletivos. Um quarto tipo de minipúblico é o chamado *governança democrática participativa*, considerado o mais ambicioso de todos os

tipos, tenta injetar as opiniões dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas.

A partir da discussão efetuada, é possível perceber que a representação da concepção hegemônica é baseada na questão da autorização, isto é, a autorização via representação facilita o exercício da democracia. Contrariamente, as concepções não hegemônicas entendem que o procedimentalismo não pode ser um método de autorização de governos, mas uma forma de exercício coletivo do poder público. Em outras palavras, a democracia deve incluir o princípio de deliberação ampla, em que o procedimentalismo tenha um cunho social e participativo. De acordo com as concepções alternativas ou não hegemônicas, a democracia da segunda metade do século XX constitui uma nova gramática histórica, uma vez que imaginar a democracia como mudança positiva na trajetória da sociedade implica em abordar sua cultura e seus componentes.

Em resumo, não existe consenso quanto às formas de democracia participativa ou deliberativa, nem quanto aos seus processos deliberativos e seus reais potenciais, mas o importante é perceber a emergência de um novo modelo de gestão do interesse público, em que o cidadão tem a possibilidade de participar diretamente do processo decisório. Com a democracia participativa os cidadãos têm a oportunidade de trabalhar conjuntamente na solução de problemas e na elaboração de estratégias de prevenção correspondentes. Há, portanto, uma substituição da Administração Pública autoritária pela Administração Pública participativa, em que os atos administrativos não mais se sobrepõem à vontade do cidadão, mas são reflexos dela.

2.2 Participação cidadã: alcances e limites

É possível encontrar diversas definições para a palavra participação, mas o que nos interessa é aquela concebida nos marcos da noção de democracia participativa e remete, portanto, à relação sociedade e Estado, que é redefinida, fortalecida e democratizada. Cunnil Grau e Teixeira, dentre outros autores, procuram delimitar esta noção em relação às noções correlatas de participação política e de participação social, sendo esta última referida como a

participação nas organizações da sociedade civil voltada para interesses sociais (BRASIL, 2005).

Dessa maneira, o foco dado é à participação cidadã, que, segundo Cunill-Grau (1997 *apud* BRASIL, 2005), se refere à participação política, embora dela se abstraia a participação em partidos políticos como a que o cidadão exerce no eleitorado. Refere-se, portanto, à intervenção dos atores sociais nas atividades públicas, de forma a influenciar nas decisões estatais ou na produção de bens públicos e constituindo expressão de interesses sociais.

Na perspectiva de Teixeira (2000 *apud* BRASIL, 2005), o conceito de participação cidadã não se restringe aos espaços institucionalizados e à relação com o Estado, nos domínios da sociedade civil, concebida como autônoma e autolimitada. Mas, refere-se a um complexo e contraditório processo de relação entre mercado, Estado e sociedade civil, em que a definição dos papéis se dá com o fortalecimento desta última, através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações.

A participação cidadã da qual tratamos é aquela exercida pelos cidadãos e se dá por meio de diferentes estratégias para impactar políticas públicas de forma consistente e, assim, promover amplas transformações de interesse social. Atualmente, a participação cidadã nos remete a um desafiador aspecto de alcance da democracia.

Putnam (1994 *apud* JACOBI, 2004) percebe a participação cidadã nas práticas políticas como uma possibilidade de se construir a cidadania e de se cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária. Além disso, afirma que as práticas sociais que são inerentes a esses espaços privilegiados relacionam-se com a solidariedade, e no encontro entre direitos e deveres.

A visão positiva da participação cidadã também é abordada por Santos e Avritzer (2002, *apud* CÔRTEZ, 2004), que acreditam que a democracia participativa pode ser consolidada com participação da sociedade civil nas instâncias de participação, cuja base é a deliberação ampla e o processo de transferência de práticas e informações do nível social para

o nível administrativo. Ainda de acordo com os autores, através desses mecanismos de participação, as burocracias se tornariam mais responsivas.

No mesmo sentido, encontramos Evans (2003 *apud* CÔRTEZ, 2004), que acredita que, além de as estratégias participativas ajudarem a construir a democracia participativa, elas possuem como maior vantagem, o combate à violência e à corrupção características da relação entre governantes e governados em muitos países. O autor reconhece que as instâncias de participação, por si mesmas, não levam ao desenvolvimento socioeconômico, mas criam condições para tanto. Além disso, Evans ressalta que os mecanismos de participação dão ao cidadão a oportunidade de exercer sua cidadania e de fazer escolhas.

Também podemos afirmar que as políticas participativas são um estímulo para maior *responsiveness* e maior efetividade do Estado, tornando-o mais justo, participativo, deliberativo e *accountable*. (FUNG; WRIGHT, 2001 *apud* CÔRTEZ, 2004). Além de incentivar formas mais criativas e efetivas de intervenção democrática do Estado. Fung e Wright (2001, *apud* CÔRTEZ, 2004) também defendem que o tamanho da unidade democrática e sua complexidade não são motivos suficientes para que a participação popular se limite às eleições de representantes.

Ao lado dos visíveis potencialidades e ganhos, a participação ampliada de atores sociais em processo de tomada de decisão também possui vulnerabilidades e ambigüidades. Nesse sentido encontramos Santos e Avritzer (2002), que afirmam que as políticas participativas podem levar ao combate ou descaracterização dos processos democráticos por via da cooptação ou da integração. Os autores explicam que, por receio às demandas excessivas para a democracia, setores tradicionais e hegemônicos poderiam cooptar o ideal da democracia participativa, descaracterizando-a.

Outros estudiosos também questionam os benefícios e as potencialidades oriundas da participação cidadã nos processos decisórios. Santos (2001 *apud* CÔRTEZ, 2004, p.13) argumenta a “[...] forma de inserção e de controle exercidos pelos atores estratégicos [...]”, afirmando que a forma com que os interesses são representados pode acabar incluindo nos

espaços decisórios grupos sociais que não têm capacidade de se fazer representar adequadamente na esfera pluralista.

Essa concepção é compartilhada por Gohn (2000, p. 185) que afirma que a participação pode não ter um efeito positivo para a democracia se não for qualificada, ou seja, é preciso dotar os cidadãos de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais "[...] para poderem intervir de forma a exercitarem uma cidadania ativa e não regulada, outorgada, passiva [...]".

Nota-se que tanto os alcances quanto os problemas da participação cidadã nos processos decisórios dependem do contexto das esferas públicas, isto é, dependem das inúmeras variáveis que caracterizam os arranjos institucionais estabelecidos. Tais variáveis são discutidas por Fung (2004a), que, em sua teorização acerca de desenhos institucionais democráticos, propõe que algumas características institucionais das instâncias de esferas públicas – cujo nome atribuído pelo autor é *minipúblico* – possuem uma relação direta com seu funcionamento. As variáveis institucionais sugeridas pelo autor são:

- a) concepções e tipos de *minipúblicos*, (qual o ideal de esfera pública);
- b) seleção e recrutamento de participantes (como os indivíduos deveriam vir a participar);
- c) tema e escopo da deliberação (o que é deliberado);
- d) modo deliberativo (como é a organização e o estilo das discussões);
- e) recorrência e interação (qual a frequência dos encontros);
- f) apostas (qual o nível de interesse dos participantes com relação ao tema);
- g) empoderamento (qual a capacidade das deliberações de influenciarem a decisão pública); e
- h) monitoramento das decisões (qual o grau de aprendizado público e o poder de gerar *accountability*).

Nessa perspectiva, é possível concluir que as escolhas do planejador dos espaços públicos surtem efeitos na participação cidadã, representando para esta um potencial ou um limite. A sustentação da participação cidadã depende das características institucionais das esferas públicas. Certo é que, independente das dificuldades da participação cidadã, o reconhecimento de sua importância constitui um ponto central de tematização na atualidade, representando uma possibilidade de aprofundamento da democracia.

2.3 A participação no Brasil contemporâneo

A idealização da participação cidadã não foi um fato exclusivo do final dos anos 80, já no processo de redemocratização do País. Desde o final dos anos 70, novos espaços de negociação e inter-relação são criados em torno dos atores sociais e do Estado (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Jacobi (2004) afirma que os atores sociais que emergem na sociedade civil na década de 1970, à revelia do Estado, criaram novos espaços e formas de participação, cuja construção deveu-se tanto aos movimentos populares como às diversas instituições da sociedade civil. De acordo com o autor, muitos desses movimentos construíram como identidade a noção coletiva de direitos que, relacionada diretamente com a ampliação do espaço de cidadania, cedem espaço para o reconhecimento público das carências.

Já no decorrer dos anos 80, conforme Santos (2002) proliferaram os programas participativos e foram introduzidos na gestão local formatos inovadores voltados para a democratização da relação Estado/sociedade. Além de uma série de programas, assistiu-se em alguns municípios a um processo de descentralização da gestão, com o fim de aproximar o poder público das necessidades da população. De acordo com Jacobi (2004), as experiências de deliberação participativa desde o início dos anos 1980 no Brasil estão associadas ao poder que os movimentos sociais tiveram de expor demandas relacionadas, em principal, com a distribuição de bens públicos e, secundariamente, na formulação de políticas públicas.

Já em meados da década de 1980, a revitalização da sociedade civil é refletida no aumento do associativismo e na atuação dos movimentos sociais organizados, que atuaram, perseverantemente, no sentido da ampliação e democratização da gestão estatal (AVRITZER, 2002, COSTA, 2002). De acordo com Brasil (2005), no contexto do final dos 80, desenham-

se iniciativas diversas - de caráter formal ou informal – de criação de conselhos setoriais, comitês e comissões de usuários, assim como de realização de plenárias, fóruns e audiências públicas no âmbito municipal. Também nesse momento são cunhadas as experiências de orçamento participativo em Porto Alegre e São Paulo, a partir das quais o OP se difunde.

Mas foi nos anos 90 que a participação civil ganhou força e espaço nas políticas públicas do País. Nogueira (2004) expõe de maneira clara que uma conjunção de fatos e mudanças fortes fez com que, na passagem do século XX para o século XXI, o terreno das relações entre Estado e sociedade civil ficasse bastante congestionado. A crise dessa relação fez com que questionamentos acerca do caráter autoritário e centralizador do Estado fossem levantados, assim como acerca de sua capacidade de atender às demandas sociais, o que culminou em um intenso movimento de atores e forças sociais no sentido da gestão compartilhada (TATAGIBA, 2002).

Ainda quanto à crise, Nogueira (2004) nota que inicia-se uma busca pela retomada de algum protagonismo social-democrata e esforços de reinvenção que envolvesse antigos alinhamentos partidários, comunidades virtuais, organizações civis, movimentos sociais e instituições governamentais. Progressivamente, a movimentação “alternativa” ganha ímpeto e se alastra, infiltrando-se, como opinião e como incentivo à ação, da vida contemporânea, a ponto de reivindicar a constituição de uma “sociedade civil” a ela vinculada.

Ao longo dos anos 1990, a questão da participação cidadã representava uma exigência para a “[...] democratização do processo com a eficácia dos resultados [...]”, sendo a realização da segunda dependente da primeira. Além disso, acreditava-se que a participação cidadã, ao tensionar as agências estatais conseguiria torná-las mais transparentes, assim como mais responsáveis e mais controláveis pela sociedade, uma vez que estaria “[...] mais próxima do Estado [...]” (TATAGIBA, 2002, p. 47). Em outras palavras, na década de 1990, a participação cidadã nos espaços institucionais tornou-se uma grande expectativa de mudança da tradicional maneira de gestão das políticas no Brasil e de mudança no comportamento dos próprios atores, que poderiam exercer melhor sua cidadania.

Como reação à crise do Estado e como expressão do aprofundamento do processo de democratização, a Constituição Federal de 1988 garantiu o ideal que se desenhava desde os anos 70: a participação direta do cidadão no Poder Público, objeto de demandas dos atores sociais organizados. A CF/88, baseada no princípio da participação popular, instituiu vários mecanismos de participação, tais como a iniciativa popular, os conselhos de gestão e serviços públicos, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, o referendo. Com efeito, há o acolhimento da democracia e da cidadania, o que significa que, como Estado Democrático de Direito, o Estado Brasileiro contém uma ordem jurídica com mecanismos de controle da Administração, através de instrumentos e processos democráticos que refletem formas legítimas do exercício de cidadania.

Jacobi (2004, p. 318) explica que na década de 1990, dentro dos marcos das democracias representativas, a participação nas suas diversas dimensões é acolhida e institucionalizada. A participação popular torna-se a referência de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares inserido em uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento das estratégias democráticas, "[...] além de garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado [...]".

Na mesma linha da Constituição Federal de 88, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) instituiu processos de gestão democrática e participativa possibilitando aos cidadãos participarem na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Da mesma forma, trata da gestão orçamentária participativa, com a realização de debates, audiências e consultas públicas como condição obrigatória para aprovação das propostas das peças orçamentárias municipais (SANTIN, 2005).

A preocupação de incorporar a sociedade civil na gestão urbana foi claramente observada no Estatuto, uma vez que é diretriz fundamental da política urbana a garantia da gestão democrática municipal, a ser obtida mediante “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, inciso

II). Além disso, foi reservado um capítulo inteiro para tratar da gestão democrática – capítulo IV, em que são dispostas diretrizes para a obtenção da gestão participativa. O art. 43 dispõe que a garantia da participação da população na gestão municipal se dará mediante debates, audiências, consultas públicas, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como pela constituição de órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse urbano, estas a serem desenvolvidas nos 3 (três) entes federativos. Segundo Santin (2005), é importante destacar que o artigo não é exaustivo, deixando em aberto a possibilidade da utilização de qualquer outro meio de participação que se faça necessário. Assim, a participação dos cidadãos no processo legislativo do Plano Diretor, bem como das peças orçamentárias é condição formal para a sua aprovação perante o Poder Legislativo Municipal. Trata-se, portanto, de uma nova maneira de vislumbrar o exercício do poder político: conjugando instituições representativas com instituições participativas.

De acordo com Dagnino (2002 *apud* JACOBI, 2004), na última década, a criação de novos canais e mecanismos de relação entre a sociedade civil e a esfera pública foi priorizada como formas de participação. Para Jacobi (2004), independente da existência ou não do suporte da representação política tradicional, o autor aponta para a construção democrática e participativa dessa nova esfera pública, que torna o Estado receptível para um conjunto de organizações sociais e, com isso, acaba admitindo a tensão política como método decisório, diluindo, na medida do possível, as práticas autoritárias e patrimonialistas existentes. Dagnino (2002) exemplifica essa inovadora esfera pública com os diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas – saúde, educação, assistência social –, que representam um espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil de natureza deliberativa. Esses conselhos, que se alastram pelos municípios de todo o País, possuem um número considerável de cidadãos envolvidos em práticas participativas co-responsabilizadoras.

Além dos conselhos, Jacobi (2004, p. 324) aponta para o caso do Orçamento Participativo (OP), que representa um exemplo positivo da participação cidadã nas decisões públicas. Em funcionamento em mais de 200 municípios no Brasil, o OP vem se constituindo como um mecanismo ampliado de engajamento da sociedade na gestão das políticas públicas,

o que deixa claro o esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento das demandas sociais em bases negociadas. Quanto ao OP, Avritzer (2002 *apud* JACOBI, 2004, p. 324) define esse inovador processo social como uma oportunidade de a população negociar o acesso a bens públicos, que se torna um desenho participativo institucionalizado, por ele denominado de “públicos participativos”.

Apesar do potencial impacto positivo vislumbrado da participação nas políticas públicas, algumas críticas acerca da eficiência nos processos de gestão são feitas. Há a preocupação da excessiva institucionalização, às vezes até burocratização, dos procedimentos, que poderiam ter a sua velocidade de decisão e o seu caráter espontâneo comprometidos. Tal institucionalização pode comprometer a própria participação, pois com a estrutura muito extensa, a produção dos resultados não ocorre com agilidade, o que desestimula a adesão da sociedade nos processos decisórios.¹²

Além da questão da institucionalização excessiva, há a preocupação de a composição majoritária de representantes da sociedade civil e a participação reduzida do poder público nos canais de participação resulte no enfraquecimento do poder do próprio órgão, uma vez que são os órgãos públicos os responsáveis pelas políticas públicas (BRASIL, 2005). Em outras palavras, se se reduz demais a participação daqueles que promovem as políticas públicas, existe a possibilidade de as decisões tomadas nos canais de participação não sejam consideradas, o que culmina na falta de credibilidade e no enfraquecimento do órgão participativo.

Se há chances de os processos decisórios serem excessivamente institucionalizados, devem-se corrigir as distorções existentes. Talvez seja necessário aumentar o profissionalismo das lideranças e delegados, ou limitar o acesso às formas existentes de participação democrática, ou aumentar a rotatividade da representação. Independente da mudança, o importante é que ela seja feita de maneira que os processos sejam simplificados, sem deixá-los menos democráticos e tomando-se o cuidado necessário para "não jogar fora o bebê junto com a água de banho" – como se diz popularmente.

¹² Entrevista realizada com membro do Colegiado do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, representante das Organizações Não Governamentais (ONGs). Belo Horizonte, agosto de 2008.

2.4 A experiência dos Conselhos no Brasil

Um dos instrumentos encontrados para possibilitar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas foi o conselho, um órgão administrativo colegiado, de composição híbrida, com representantes da sociedade civil e do Poder Público.

Para Santos (2002), os conselhos são órgãos públicos colegiados, de natureza ambivalente, além de serem vinculados à administração estatal e constituídos de representações da sociedade.

De acordo com Avritzer e Pereira (2005), o conselho é um espaço institucional distinto tanto do Estado, quanto dos movimentos sociais. Além de constituir-se em uma instância intermediária de debate e deliberação que não significa a supressão das instâncias formais e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. É um espaço de discussão e negociação, que constitui uma forma de partilhamento de soberania com os atores específicos da sociedade civil, partilhamento esse requerido pela legislação.

Na visão de Moreira (1999, p. 65 *apud* TATAGIBA, 2002), os conselhos são órgãos de caráter deliberativo, porém não executivos, cuja função é de controle e de influência na vontade normativa do Estado. O autor nota que o conselho não retira do Estado seu poder restrito de produzir o Direito, mas pode influenciá-lo, se não obrigá-lo a elaborar normas de Direito de maneira compartilhada com a sociedade civil.

Conforme Cunha e Cunha (2002, p. 19) os conselhos de políticas são canais de participação legalmente constituídos, que "[...] exercem o controle público sobre as ações e decisões governamentais, discutem projetos e os tornam públicos, deliberam sobre questões relacionadas ao que lhes é comum, estabelecem acordos e alianças, explicitam conflitos [...]". De acordo com as autoras, a estruturação e o funcionamento dos conselhos possibilitam a participação da sociedade civil, que tem a possibilidade de formar opinião e inserir na agenda governamental demandas públicas. As autoras afirmam ainda que a participação social no

processo de formulação, implementação e avaliação da política não substitui o papel do gestor, a quem cabe a implementação das políticas.

Os conselhos, que geralmente são criados por lei, podem se distinguir por algumas características referentes ao desenho institucional. São exemplos dessas diferenciações: o caráter – deliberativo ou consultivo ou ambos; as competências – tais como formular e coordenar a implementação de políticas públicas, promover discussão sobre o tema tratado pelo Conselho, promover eventos e ações integradas, acompanhar a execução das políticas, encaminhar sugestões, estimular a criação de conselhos municipais, entre outras; a composição – paritária, tripartite, não paritária ou sem participação da sociedade civil; o recrutamento dos membros – eleição, indicação ou lista tríplice (PINTO, 2007).

Os conselhos também possuem outras características que dependem de seu desenho institucional, como a existência do fundo e a periodicidade das reuniões. Mas existem características que são comuns aos conselhos, como, por exemplo, o seu aspecto legal e sua integração ao órgão administrativo responsável pela política pública - como Ministério, Secretaria, Departamento - o que não significa que exista qualquer subordinação hierárquica no exercício de suas atribuições.

Fung (2004a), ao tratar dos conselhos cujo nome atribuído pelo autor é *minipúblico*, propõe que algumas características do desenho institucional da esfera pública podem interferir no funcionamento do órgão, incluindo a qualidade da participação cidadã. O autor faz algumas sugestões acerca da qualidade da participação, como a frequência das reuniões que pode ser um fator que incentiva a participação cidadã qualitativamente, uma vez que o cidadão se torna mais engajado nas discussões se os encontros são recorrentes.

Outras características institucionais propostas por Fung (2004a) são o tema da deliberação e o nível de impacto que as discussões causam nas tomadas de decisões dos administradores públicos. Além disso, a participação também depende da habilidade de os organizadores tornar as reuniões atrativas e, com isso, despertar o interesse nos cidadãos. Por outro lado, se a sociedade civil organizada se dispõe a ir às reuniões e a contribuir

qualitativamente para as discussões, a racionalidade instrumental do processo pode ser consideravelmente aprimorada.

Com isso, percebe-se que as escolhas do desenho institucional de um conselho podem representar potenciais ou limites para o órgão, mas se os problemas estão intimamente ligados às escolhas institucionais e não a fatores fora do alcance do planejador desses espaços, isso significa que a participação cidadã nos conselhos pode ser, sempre que necessário, aprimorada.

No Brasil, alguns conselhos são criados na década de 1980, a partir da iniciativa do poder público.¹³ Os conselhos se inserem na agenda política de duas formas: como conselhos comunitários, que são criados pelo poder público para negociar demandas dos movimentos populares, face à crescente mobilização das populações, principalmente as residentes nos bairros de periferia. Ou como conselho popular, criado a partir dos próprios movimentos, sem uma estrutura formal e baseada em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional (SANTOS, 2002). Teixeira (1996 *apud* SANTOS, 2002) ressalta que, mesmo nos casos dos conselhos populares, ocorria certa institucionalização, seja pelo reconhecimento informal, seja por sua formalização através de decretos.

Tatagiba (2002, p. 49), já referenciando ao contexto contemporâneo, distingue os conselhos em três tipos, a saber: os conselhos de programas (vinculados aos programas governamentais e, geralmente, estão associados a ações emergenciais bem delimitadas quanto ao seu escopo e clientela); os conselhos de políticas (ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais e, geralmente, são previstos em legislação nacional); e os conselhos temáticos (não possuem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional e, na esfera municipal, existem por iniciativa local ou mesmo estímulo estadual).

¹³ Os conselhos surgem em três distintos contextos. Em um primeiro momento, os conselhos são resultados de movimentos insurrecionais, como ocorreu na Revolução Francesa. Em seguida, eles referem-se a instâncias de poder nos lugares de trabalho e, por último, os conselhos surgem em países de capitalismo avançado, como arranjos neocorporativistas (TEIXEIRA, 2000). Jacobi (1990 *apud* SANTOS 2002) afirma que nas análises das experiências européias aparecem duas modalidades de conselhos, uma cuja participação é setorial e em torno de temas específicos dos quais se encarregam as secretarias e a outra cuja participação é territorial e ocorre através da descentralização das competências.

Brasil (2005, p.10) explica que os conselhos gestores de políticas públicas prevalecem neste cenário devido aos próprios dispositivos da Constituição Federal ou de legislação federal complementar subsequentemente aprovada. De acordo com a autora, referenciando a Tatagiba (2002):

Estes conselhos vinculam-se às políticas públicas, que se estruturam em sistemas nacionais – unificados ou coordenados – a partir de arranjos intergovernamentais para sua implementação. Têm caráter obrigatório (ou previsão legal) e podem, inclusive, assumir a gestão e fiscalização dos fundos destinados às políticas setoriais.

A partir dos anos 1980, multiplicam-se os conselhos municipais, cuja dinâmica depende, de um lado, do compromisso do poder público em reconhecer esses canais como arenas privilegiadas na relação entre Estado e sociedade e, de outro lado, da existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e de expressar valores construídos na cotidianidade (AVRITZER; PEREIRA, 2005).

O formato dos conselhos municipais tem grande relação com as diversas experiências da gestão municipal operados no final da década de 1970 e no decorrer dos anos 1980 pelos movimentos sociais e pelo poder público, no qual foram desenvolvidos processos mais ou menos institucionalizados de relação entre a sociedade e o Estado. Os conselhos de políticas locais são considerados como formas de implementação de políticas locais (SANTOS, 2002).

Pinto (2007) afirma que a priorização pelos conselhos, em detrimento das esferas públicas tradicionais, deve-se ao fato de seu caráter inclusivo, além do aprofundamento dos debates públicos e diminuição dos custos de informação, contribuindo para a melhoria da qualidade da opinião pública.

Boschi (1999 *apud* CÔRTEZ, 2004) também acredita que em especial, mas não unicamente, os conselhos de políticas públicas estariam incidindo de modo positivo na governança¹⁴, assegurando transparência na formulação e eficácia na implementação de

¹⁴ A governança está envolvida: “com questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (MELO, 1995 *apud* CÔRTEZ, 2004, p. 6).

políticas públicas, uma vez que tais mecanismos de participação, originados com a democracia participativa, têm conseguido inserir os atores tradicionalmente excluídos nas decisões políticas.

Alguns números indicam a importância que os conselhos têm assumido como espaços participativos, a partir da CF/88. Apenas na área de saúde, entre 1991 e 1993 foram criados mais de dois mil conselhos em todo o Brasil, o que significa uma média de dois novos conselhos por dia. Mas foi a partir de 1996 que os conselhos, em especial da área social se multiplicaram em todo o País. Gohn (2000) afirma que o surgimento de vários novos conselhos municipais após 1996, justifica-se pelo fato de - a partir desta data - a legislação no Brasil passou a vigorar que o repasse de recursos às áreas sociais apenas ocorreria se os municípios criassem seus conselhos.

Carvalho (1999 *apud* TATAGIBA, 2002, p. 48) estimou que em 1996 cerca de 65% dos municípios brasileiros dispunham de conselhos. Já em 1999, foram contabilizados 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, o que significa uma média de 4,9 conselhos por município, alcançando 7,92 no caso daqueles com população superior a 500 mil habitantes. Esse número aumentou entre 1999 e 2001.

A difusão dos conselhos é mais expressiva nos municípios mais populosos, e, em termos de distribuição regional, há maior concentração de conselhos na região Sul e menor ocorrência nas regiões Norte e Nordeste. Em 2002, apenas Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente eram encontrados em 82,4% dos municípios brasileiros e em 96,1% daqueles com mais de 100 mil habitantes. "Segundo a MUNIC 2002, quanto maior o número de habitantes dos municípios, mais Conselhos estavam instituídos" (IBGE, 2006).

A regulamentação dos conselhos também está crescendo, o que demonstra a grande expectativa com tais órgãos participativos. Recente estudo do IBGE em 2006 mostrou que os Conselhos de Assistência Social, que são regulamentados por instrumento legal, atingiram 98,8%, alcançando 100%, nos municípios com mais de 500 000 habitantes. A questão da legalidade se demonstra fundamental para que o funcionamento e eficácia dos conselhos

sejam garantidos, uma vez que a Administração Pública se compromete com as decisões do conselho se o mesmo estiver previsto legalmente.

A existência de 48 conselhos de políticas vinculados às Secretarias de Estado e à Governadoria no Estado de Minas Gerais, atualmente, nos permite afirmar que "grande parte das políticas públicas implementadas pelo Governo Estadual tramitam por essas instâncias, tanto sob a forma de deliberação quanto de consulta" (PINTO, 2007, p. 11).

Nota-se que além das áreas tradicionais que os conselhos costumam estar atrelado (saúde, educação, criança e adolescente, assistência social), tem-se observado um aumento do número dessas esferas voltadas para a questão metropolitana. Já é possível encontrar a instituição de Conselhos Metropolitanos nas grandes metrópoles do País, como em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Goiânia. O que indica o amadurecimento quanto à importância da inclusão de diferentes setores sociais na política metropolitana.

Apesar de os conselhos gestores representarem arranjos institucionais inovadores, a grande indagação está relacionada com a capacidade de traduzir-se em práticas políticas inovadoras e com a efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos. Tatagiba (2002), Gohn (2000) e Côrtes (2004) apontam algumas questões acerca das possíveis dificuldades e ambigüidades enfrentadas pelo conselho.

Uma questão levantada pelas autoras refere-se à representação. Tatagiba (2002, p. 59) acredita que, embora fundamental, o princípio da paridade, estabelecido por lei, não é suficiente para garantir a equivalência no processo decisório. A autora afirma que existem constrangimentos mais profundos acerca da paridade, como a dificuldade de lidar com a pluralidade, tanto dos órgãos governamentais quanto dos membros da sociedade; a relação conselheiro-entidade e a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas atribuições. Além disso, a contínua disputa nos conselhos pela hegemonia não é diminuída com exigência da equivalência numérica. Na visão da autora, a paridade está relacionada com o reconhecimento da representação legítima do "outro" e com a capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes com as demandas pontuais.

Para Gohn (2000, p. 180), a paridade também não se restringe a uma questão apenas numérica, mas a “condições de certa igualdade no acesso à informação, disponibilidade de tempo” e remuneração¹⁵.

Quanto à representação, Côrtes (2004) expõe que o arcabouço institucional dos conselhos não pressupõe acesso universal à participação, não se configurando, portanto, como democrático. Além disso, apenas grupos sociais que dispõem de maior capacidade econômica e de poder têm acesso à participação, ou seja, atores sociais tradicionalmente excluídos assim permanecem e tendem a “reproduzir sua exclusão” em instâncias participativas. (PINTO, 2004 *apud* CÔRTEZ, 2004). Indaga-se, portanto, quais os interesses que são representados e como os participantes são escolhidos.

Côrtes (2004) também questiona qual a natureza da relação entre os participantes e os grupo sociais que eles representam. Sobre esse aspecto, Tatagiba (2002) mostra que, de acordo com pesquisas, tanto os conselheiros governamentais quanto os não-governamentais não conseguem representar na íntegra as propostas e posicionamentos resultantes das discussões com o órgão/entidade que representa. Além disso, muitas vezes a pauta da reunião do conselho não é levada para o órgão/entidade, o que pode resultar na diminuição da capacidade de atuação dos conselhos. A autora propõe, para evitar esse isolamento entre o público que participa e o que não participa das reuniões, que sejam realizadas comissões, encontros, conferências e demais meios de fortalecimento da relação entre os conselheiros e o órgão/entidade que representam. A autora também revela que, apesar das informações escassas sobre, é possível notar que os conselheiros governamentais e não governamentais não possuem capacidade para estabelecer um diálogo produtivo nas reuniões do conselho.

Uma outra questão levantada por Tatagiba (2002) é o conselho como espaço público dialógico, o que envolve a efetividade da prática dialógica como forma de resolver os conflitos na relação Estado/sociedade. A autora esclarece que existe uma grande dificuldade em definir quais são os assuntos relevantes e os assuntos pertinentes nas reuniões do conselho,

¹⁵ De acordo com a legislação, os conselheiros não podem ser remunerados. Quanto a esse aspecto, Gohn (2000, p. 180) afirma que existe uma disparidade entre os representantes do Poder Público e os representantes da sociedade civil, pois “os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal / remunerado”, já os segundo não são remunerados e não dispõem do mesmo tempo para trabalhar com as questões do conselho, o que resulta em uma falta de paridade entre os conselheiros.

o que em alguns momentos se traduz na tentativa de definir o que é formular políticas públicas e em outros momentos se traduz na tentativa de exercer as reais atribuições do conselho. A autora revela que o Estado tem uma grande influência na definição da agenda temática dos conselhos, o que acaba tornando o conselho um órgão apenas consultivo e não é essa a idéia de tal mecanismo de participação. De acordo com pesquisas realizadas pela autora, os encontros entre Estado e Sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão, o que dificulta a efetividade e o diálogo entre os dois segmentos.

Na perspectiva de Côrtes (2004), algumas questões levam à descrença da real partilha de poder público nas instâncias de participação. Primeiro ponto levantado: a consulta pública pode ocorrer nos mecanismos de participação, mas os gestores e burocracias governamentais não se comprometem a seguir os conselhos e opiniões públicos, o que faz permanecer a exclusão social das decisões do governo. Segundo ponto: a sociedade civil pode tomar decisões, mas o processo deliberativo, que inclui sua participação, pode ser formado apenas por questões não problemáticas, o que também ajuda na permanência da exclusão social das decisões públicas, pois as decisões são tomadas em um ambiente de conflitos e de confrontos entre os atores tradicionais e excluídos (BACHRACH; BARATZ, 1962; 1963 *apud* CÔRTEZ, 2004).

Como resultado, Gohn (2000) afirma que em municípios cuja tradição organizativa-associativa é pequena ou inexistente, os conselhos se limitam à realidade jurídico-formal e muitas vezes representam mais um mecanismo à disposição dos prefeitos e das elites, que se caracterizam como os representantes oficiais da comunidade e falam em nome dela, sem atender minimamente aos objetivos de controle e fiscalização das ações públicas.

Tatagiba (2002) também indaga a concepção dos conselhos como espaços deliberativos, o que envolve a eficácia deliberativa, a inserção institucional e a gestão dos fundos. A autora afirma que os conselhos possuem um baixo poder deliberativo, o que se justifica pelas dificuldades registradas anteriormente, como a centralidade do Estado na elaboração da pauta, a baixa capacitação dos conselheiros, problemas com a representatividade, recusa do Estado em partilhar informações etc. Nesse mesmo sentido,

encontramos Gohn (2000, p. 179), que afirma que o caráter predominantemente consultivo, e não deliberativo, dos conselhos, restringe “[...] suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação [...]”.

Tatagiba (2002, p. 97) também revela que os conselhos possuem uma institucionalização incompleta, uma vez que não existe um marco legal que divide as funções entre os conselhos e as instituições administrativas e burocráticas quanto à definição, execução e acompanhamento das políticas públicas. Essa incompleta institucionalização resulta em uma enorme dificuldade em definir o grau do poder vinculante das deliberações. A autora afirma haver uma grande “[...] resistência dos governos em instituir mecanismos mais transparentes e democráticos de financiamento e repasses de recursos [...]”.

Não existem dúvidas do caráter inovador e promissor dos conselhos, reivindicados desde a década de 1980 por inúmeros movimentos sociais. O novo modelo de gestão participativa representa uma esperançosa possibilidade da institucionalização da participação da sociedade civil, que tem a inédita oportunidade de intervir na gestão pública, podendo formulá-la e controlá-la em parceria com o Estado. As dificuldades existem e são inúmeras, mas se os conselheiros representantes do Poder Público e da sociedade civil trabalharem conjuntamente tanto para tornar essas lacunas menores quanto para cumprirem a real função do conselho, este poderá ser um importante e inovador instrumento de exercício da democracia.

3 A GESTÃO METROPOLITANA

3.1 A questão metropolitana no contexto brasileiro

O século XX foi marcado pelo intenso processo de urbanização em toda a América Latina. O Brasil foi o país que teve esse processo de crescimento mais acelerado e tal desenvolvimento se verificou basicamente nas áreas urbanas, que em um primeiro momento deu suporte à etapa do capitalismo industrial. A urbanização, inclusive a partir das mudanças na dinamicidade de produção capitalista, continua sendo um processo globalmente significativo e irreversível.

No caso brasileiro, o governo Vargas já vislumbrava as cidades como centro da capital produtiva e em 1940 o País começou a exportar produtos primários e a importar manufaturado. A partir dos anos 50 a urbanização já ocorria de forma intensa e rápida, de maneira que na década de 1970 o Brasil ocupou a 8ª economia industrial do Ocidente. Atualmente, de acordo com dados da Organização das Nações Unidas (ONU), o País apresenta, entre as nações mais populosas do mundo, o maior índice de urbanização, apesar de tal processo não ter ocorrido de forma homogênea (GOUVÊA, 2005).

Como é possível verificar, o Brasil, ao consolidar e expandir o seu setor industrial provocou um intenso crescimento de suas cidades. Mas tal desenvolvimento não foi acompanhado pela distribuição igualitária dos benefícios e oportunidades oferecidos pelo avanço industrial e econômico do País. A urbanização ocorrida no Brasil ocorreu de forma intensa e caracterizou-se, historicamente, por processos de periferização e de metropolização, pela informalidade, pela baixa qualidade ambiental e por desigualdades sócio-espaciais.

Esse processo de metropolização caracteriza-se pelo enorme número de pessoas, atividades econômicas e poder político que se concentram em determinados territórios, estabelecendo-se relações sócio-econômicas que não se circunscrevem aos municípios. Através da conurbação física e da rede de trocas fundamentais entre os municípios, o processo de metropolização transcende os limites físicos e administrativos, o que culmina em uma série

de impactos sociais, econômicos, ambientais. O que exige um forte investimento governamental no desenvolvimento sustentável.

A preocupação com o crescimento desordenado das cidades e sua conseqüente exclusão sócio-urbana começou a se esboçar em 1963 – em razão de problemas que surgiam nas principais capitais do País –, quando ocorreu o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Esse seminário é considerado o marco inicial do planejamento urbano no País, uma vez que foi reconhecido o desequilíbrio da distribuição espacial das populações e atividades econômicas. (GOUVÊA, 2005).

O documento final do evento constituiu-se em fundamento para a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH). Todos esses órgãos foram criados em 1964. Percebe-se, portanto, que, apesar de apenas 50% da população estar em meio urbano no Brasil à época, já havia uma concreta preocupação com as possíveis conseqüências da falta de controle da urbanização (GUSTIN, 2004). Outra repercussão positiva do seminário foi o fato de a agenda política ter sido tematizada pela sociedade civil.

Em 1967 a questão metropolitana foi incluída na Constituição Federal (CF/67) do mesmo ano, em seu §10 do art. 157, que assegurou a institucionalização de regiões metropolitanas, desde que constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. A Emenda Constitucional n. 1 de 1969 manteve o que previa a CF/67. Importante ressaltar que, segundo as normas vigentes, as regiões metropolitanas tinham natureza de serviços comuns, sendo a titularidade do interesse metropolitano atribuída, mesmo que de maneira pouco elaborada, a associação compulsória dos municípios, sendo que não havia menção alguma à competência dos estados-membros em matéria metropolitana (FERNANDES, 2006).

Mas, apenas em 1973, no Governo Médici, as regiões metropolitanas foram instituídas, mediante a Lei Complementar n. 14, que estabeleceu 8 (oito) regiões

metropolitanas no Brasil (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Fortaleza e Belém). Fernandes (2006, p. 364) conclui que, nesse período de crescente centralização financeira, concentração de competências legislativas e um forte autoritarismo político do regime militar:

A natureza atribuída às regiões metropolitanas foi de um híbrido de região de serviços comuns, região de planejamento territorial e região de desenvolvimento econômico. Além disso, a titularidade do interesse metropolitano foi conferida aos estados-membros, com total exclusão dos municípios e da sociedade metropolitanos do processo decisório da ordem pública metropolitana.

O caráter centralizador e autoritário da legislação, também pode ser observado com a “[...] exclusão da política habitacional da relação de funções comuns metropolitanas e a inclusão do item: "produção e distribuição de gás canalizado", serviço que, à época, só existia em São Paulo [...]” (GOUVÊA, 2005, p.44, destaque do autor).

A Lei Complementar n. 14/73 também previu, para cada uma das 8 (oito) regiões, uma gestão metropolitana composta por um Conselho Deliberativo, que era presidido pelo Governador do Estado e composto de quatro membros, 3 (três) deles indicados pelo Governador e o outro sendo Prefeito da Capital. Havia também um Conselho Consultivo, composto pelos demais prefeitos, e um órgão técnico de planejamento e gestão. O Conselho Consultivo não tinha poder efetivo, em contrapartida, as decisões do Conselho Deliberativo tinham força de lei, sem, contudo passarem por um processo legislativo regular no nível estadual e, tampouco, no nível municipal (FERNANDES, 2006). Como é possível perceber, em ambos os Conselhos foi garantida ampla maioria de representantes ao executivo estadual, em detrimento da participação popular. Apesar do tratamento assimétrico dos conselheiros, esse foi um marco brasileiro no reconhecimento da necessidade de se enfrentar conjuntamente problemas comuns, além de ganhar um inédito espaço o planejamento e a normalização do uso e ocupação do solo (AZEVEDO; GUIA, 2000).

Em 1974, através do Decreto Federal n. 74156, foi criada a Comissão Nacional das Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), cujo objetivo principal era coordenar as atividades governamentais no espaço urbano. Apesar de ter mais prestígio que o SERFHAU, tal comissão não conseguia influenciar as ações dos grandes órgãos federais, como o BNH,

entre outros e, por isso, fracassou como órgão coordenador do espaço urbano (GOUVÊA, 2005).

Em 1979, houve novamente uma tentativa de controlar o crescimento desordenado das cidades através do Decreto n. 83355, que criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), cuja finalidade era propor a política nacional de desenvolvimento urbano e acompanhar sua execução, de acordo com as diretrizes e prioridades estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento. Através desse Conselho houve, realmente, uma tentativa de criar barreiras para o crescimento descontrolado das metrópoles, tentando redirecionar o processo migratório para as grandes cidades, porém, tal órgão perdeu sua importância para a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), que, com a crise do petróleo, passou a ser considerada estratégica pelo governo federal que tinha o intuito de investir no transporte público (GOUVÊA, 2005).

Em 1979 também houve uma inédita preocupação com o uso do solo urbano, que culminou na promulgação da Lei n. 6766 de 19 de dezembro do mesmo ano – Lei do Parcelamento do Solo Urbano. A edição dessa Lei foi provocada pela proliferação dos loteamentos de solos urbanos e pela inexistência de instrumentos jurídicos capazes de resguardar o interesse público contido no ato de parcelar o solo urbano, realidade evidenciada ao longo do período que se seguiu à edição do Decreto-Lei n. 58 de 10 de dezembro de 1937. Este disciplinava os loteamentos urbanos e rurais, formado essencialmente de normas civis, regulando as relações entre o parcelador e os adquirentes de lotes, com poucas disposições de ordem administrativa e sem nenhum dispositivo de caráter penal (AFONSO, 2007).

No âmbito municipal deve-se destacar que a promulgação da Lei Municipal n. 3532, de 6 de janeiro de 1983, foi igualmente pioneira e inovadora. Essa lei, chamada Lei ProFavela, tinha como objetivo criar o Programa Municipal de Regularização de Favelas e foi o primeiro programa de regularização fundiária no País que lutou pela permanência da população nos assentamentos informais (BRASIL, 2008). A Lei ProFavela pretendia, portanto, a regularização fundiária das favelas e a conseqüente inclusão de seus moradores no cenário da cidade de Belo Horizonte. Porém, ocorreu uma forte resistência política, que culminou em um movimento de oposição à nova legislação (FERNANDES, 2006).

Apesar das dificuldades enfrentadas, é possível perceber que a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, que tenta suprir as falhas do Decreto-Lei n. 58/37, e a Lei ProFavela expressam uma nítida preocupação com o crescimento desordenado das cidades e com a regularização urbanística e dominal dos imóveis. Essa apreensão com o controle da expansão urbana e com a qualidade ambiental das favelas são um marco na realidade brasileira. Silva (2006, p.338) resume a importância das citadas Leis para o crescimento sustentável da cidade quando afirma que "planejar um loteamento é planejar uma parte da cidade".

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, outros problemas "supra municipais" no âmbito institucional também surgiram com o processo de metropolização, como a crescente competição entre os municípios, a tensão entre os poderes local e estadual, assim como a distribuição desigual de benefícios da urbanização e a falta de compensação financeira para municípios que sofrem limitações e obstáculos para desenvolver políticas territoriais.

Como resultado, os impactos metropolitanos não foram suportados igualmente pelos municípios, como, por exemplo, alguns deles se beneficiam mais da mais-valia fundiária¹⁶ urbana, já a maioria carece de regularização fundiária e saneamento básico; enquanto uns são alvos de investimentos tecnológico e econômico, vários outros necessitam de serviços sociais e arcam com o ônus de ser cidade-dormitório.

Com base nessa realidade, Gouvêa (2005, p. 19) afirma que “[...] em função de fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana, a questão social no Brasil hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana [...]”. Atualmente é possível constatar que as regiões metropolitanas produzem, de forma contraditória e simultânea, crescimento econômico e desigualdade social, avanço tecnológico e degradação ambiental, desenvolvimento urbano e diminuição da qualidade de vida.

¹⁶ A mais valia fundiária corresponde ao incremento de valor da terra em função de benfeitorias urbanas feitas no terreno ou em seus arredores. Para maiores informações sobre as políticas de recuperação de mais-valias fundiária veja Furtado (1997) e Furtado e Smolka (2001).

Cabe notar que ao lado desses paradoxos, a competição entre os municípios poderia ser minimizada através de mecanismos de coordenação e de incentivo da ação coletiva dos municípios metropolitanos. Porém, há um descompasso na ordem constitucional brasileira e no Estatuto da Cidade (Lei n. 10257/2001) quanto aos princípios norteadores dos processos de cooperação municipal e de coordenação intergovernamental, que deveriam ter em vista os problemas da ação coletiva. Nem a CF/88 e nem o Estatuto da Cidade avançaram no estabelecimento de arranjos cooperativos, tampouco definem de forma mais incisiva os papéis dos entes federados em relação à questão metropolitana.

Sem o intuito de aprofundar no tema, é pertinente notar que em um arranjo federalista em que os municípios são o terceiro ente federado é necessário que exista cooperação para se solucionar conflitos. Na visão de Menicucci (2008), ao especificar as atribuições de cada nível de governo; definir as relações intergovernamentais; e criar instrumentos de gestão capazes de garantir a coordenação por parte do nível estadual de governo, o arranjo institucional desenhado para a regionalização favorece a cooperação.

Entretanto, quando ocorreu, nos anos 90, o desmantelamento dos órgãos estaduais responsáveis pelo planejamento e gestão metropolitanos, o planejamento urbano metropolitano ficou a descoberto em grande parte dos estados do País.¹⁷ Ao lado disso, observaram-se experiências de cooperação voluntária entre os municípios na forma de consórcio e associativismo para que juntos os municípios conseguissem resolver questões comuns a eles, mas que se mostram incipientes para o enfrentamento de problemas metropolitanos.

Ao que tudo indica, não tem ocorrido uma cooperação mais ampla vinculada à questão metropolitana, com exceção do ABC Paulista¹⁸, onde a sociedade civil organizada se articulou e criou a Câmara do Grande ABC em 1997, cujo intuito era discutir e formalizar consórcios e convênios intermunicipais visando o desenvolvimento sustentável da região (MACHADO,

¹⁷ Em 1996, o Plambel - órgão gestor de planejamento metropolitano da RMBH denominado Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - foi extinto em Minas Gerais, que, assim como ocorreu em vários estados brasileiros, teve o planejamento da sua Região Metropolitana a descoberto.

¹⁸ ABC é uma região tradicionalmente industrial do Estado de São Paulo, parte da Região Metropolitana de São Paulo. A sigla vem das 3 (três) principais cidades da região: Santo André (A), São Bernardo do Campo (B) e São Caetano do Sul (C).

2004). Apesar dos ganhos obtidos, um impasse permanece na gestão compartilhada de interesses comuns no ABC Paulista: a falta do planejamento metropolitano da região, o que sinaliza a importância do papel do Estado como coordenador do planejamento e gestão metropolitanos.

Neste sentido, como afirma Menicucci (2008, p. 8), a coordenação intergovernamental deve "[...] definir regras e instrumentos que permitam conciliar tanto a autonomia dos entes federados como sua interdependência por meio de mecanismos de coordenação que favoreçam a superação dos problemas de ação coletiva, no caso a cooperação entre municípios [...]".

Enfim, apesar da importância da descentralização para a formulação adequada das necessidades e preferências locais, a autoridade central mostra-se essencial para a redução de obstáculos que são de interesse comum dos municípios, favorecendo o arranjo entre eles e resguardando os processos locais e seus produtos substantivos. Além disso, tanto a coordenação intergovernamental quanto a cooperação municipal mostra-se importante para o planejamento e a gestão metropolitanos.

3.2 A questão metropolitana no contexto mineiro

O Estado de Minas Gerais, através da Lei n. 6303/74 regulamentou a RMBH, composta por 14 municípios, a saber: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Além disso, a citada Lei cria, sob a forma de uma autarquia estadual, um órgão gestor de planejamento metropolitano da RMBH denominado Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel). Porém, há de se ressaltar que antes de ser instituído o Plambel, o Estado de Minas já havia criado um órgão próprio que se empenhava na elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PMDIES). Tal órgão era vinculado à Fundação João Pinheiro, recebia recursos do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e era amplamente apoiado pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento.

De acordo com a Lei n. 6303/74, o Plambel tinha como finalidade elaborar o Plano Metropolitano da Região de Belo Horizonte e controlar sua execução; elaborar estudos, projetos e programas de realização dos serviços de interesse metropolitano e controlar sua execução; coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano empreendidos pelo Estado e Municípios; articular-se com órgãos e entidades federais visando à compatibilização de programas de interesse metropolitano; fornecer elementos, dados e informações solicitados pelo Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo e executar suas deliberações; além de exercer outras atribuições estabelecidas em lei e em seu regimento. Porém, antes da criação da autarquia, já existia um órgão próprio que realizava estudos acerca da RMBH.

Nesse contexto, é possível concluir que diversos aspectos favoreceram o fortalecimento do Plambel: no plano econômico, um período com taxas de crescimento significativo no âmbito nacional e, em particular, no estado e na Região. No plano político, o controle e repressão das manifestações da sociedade civil contrárias ao regime, o esvaziamento do poder municipal e do legislativo nas 3 (três) esferas de governo. Os próprios Conselhos Consultivo e Deliberativo da RMBH pouco são chamados a dar o respaldo "legal" às decisões metropolitanas tomadas pelo Plambel durante quase toda a década de 70 (AZEVEDO; GUIA, 2000).

Além dessas questões, o fato da equipe técnica anterior à criação do Plambel estar em trabalho, também ajudou para o fortalecimento da autarquia. Outro aspecto que deu grande prestígio ao órgão foi sua contemplação pela função de intermediador de recursos do governo federal aos órgãos setoriais e municípios. Segundo Werneck (1984 *apud* AZEVEDO; GUIA, 2000) isso correspondeu, no plano estadual, a uma posição de grande prestígio para o Plambel, que mesmo recém criado, passou a ser visto como uma "super-prefeitura".

Porém, tanto prestígio teve fim quando o País retorna ao regime democrático, uma vez que passou a ser "mal visto"¹⁹ o órgão que fora criado no período militar. Além desse fator, podemos citar como elemento que contribuiu para o enfraquecimento do Plambel, a ausência

¹⁹ Entrevista realizada com membro do Colegiado do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Belo Horizonte, agosto de 2008.

de previsão constitucional do avanço da gestão metropolitana. De acordo com Fernandes (2006, p.365, 366), o processo constituinte foi marcado por um movimento de "municipalismo a todo custo" e não democratizou nem melhorou o arranjo intergovernamental cooperativo da gestão metropolitana. A falta de uma discussão acerca da gestão metropolitana fez com que os aparatos anteriormente existentes fossem paulatinamente abandonados e esquecidos. O autor afirma que "[...] o Congresso Constituinte não enfrentou a questão de frente, tendo remetido (a "fórmula" jurídico-institucional²⁰) de maneira vaga para as constituições estaduais, sem a definição de quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional [...]".

O Plambel começa a se enfraquecer, quando, no início da década de 1980, ele deixa de ser o responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais para os municípios da RMBH e quando é criada a Companhia de Transportes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Metrobel), subordinada ao Secretário do Planejamento.

Conforme Azevedo e Guia (2000), o esvaziamento político do Plambel ocorre em 1987, quando é criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos. Em 1989, são promovidas alterações na estrutura administrativa da RMBH e o Plambel é excluído das modificações quando, com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/89), as questões metropolitanas passam a serem atribuídas a uma Assembléia Metropolitana (Ambel). Enfraquecido, o órgão é extinto em 1996, mediante a Lei Estadual n. 12 153 e suas funções são divididas entre a Secretaria de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (FJP).

A Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte (Ambel), responsável pelas questões metropolitanas do Estado de Minas, de acordo com o § único dos arts. 43 e 45 da CEMG/89, é composta por todos os prefeitos, vereadores em número e proporcionalidade relativa ao

²⁰ Edésio Fernandes (2006) afirma que o principal desafio da gestão metropolitana, no Brasil e internacionalmente, é o de promover a construção, política e socialmente, de uma ordem jurídico-institucional que dê expressão adequada à ordem urbano-territorial e socioeconômica que caracteriza as regiões metropolitanas. Essa "fórmula" jurídico-institucional metropolitana não pode ser imposta por leis ou decretos, mas deve ser construída e amplamente negociada para assim ganhar a legitimidade social e política que lhe dê suporte e consiga enfrentar os problemas da região metropolitana. O autor assinala que cada região metropolitana deve ter a sua própria "fórmula", pois as regiões possuem particularidades a serem enfrentadas, não sendo possível, portanto, que exista uma "fórmula" jurídico-institucional universal.

tamanho da população do município, por um representante do Legislativo e um representante do Executivo, ambos estadual. É constituída por um plenário, um comitê executivo e câmaras técnicas setoriais, que na prática foram compostas exclusivamente por prefeitos e vereadores.

Na avaliação de Azevedo e Guia (2000) a nova estrutura legal formalmente democrática, na prática representava uma aliança dos municípios menores da RMBH para ocupar cargos de direção e enfrentar a hegemonia dos municípios maiores. Porém, estes, como resposta à aliança, não compareciam às reuniões, o que levou à paralisia das decisões. Apesar de formalmente contar com uma ampla representação dos municípios, isto é, apesar de possuir uma estrutura de gestão aberta à participação, na prática a Ambel não se mostrou eficiente, nem capaz de processar adequadamente as diferentes reivindicações dos municípios de âmbito regional.

Atualmente, a única área em que a Ambel tem sido chamada para atuar é a de transporte metropolitano, ainda que suas deliberações praticamente se restrinjam à definição dos reajustes das passagens. Além disso, o órgão possui uma relação de subordinação entre os governos locais e o Governo Estadual, o que também o prejudicou na obtenção de sucesso (AZEVEDO; GUIA, 1998).

É importante perceber que após a extinção do Plambel, em 1996, houve um esvaziamento do efetivo planejamento metropolitano em Minas. Porém, deve-se notar que ao instituir a Assembléia Metropolitana (Ambel), que na prática não representou avanços no planejamento e gestão metropolitanos, a CEMG/89 tenta avançar na questão metropolitana. A promulgação da CEMG em 1989 simbolizou a preocupação do Estado de Minas Gerais com o crescimento desordenado das cidades mineiras e suas conseqüências, representando uma tentativa de promover o desenvolvimento sustentável da RMBH.

Além disso, a Constituição Mineira também confirmou a tendência de transferir parte das responsabilidades para as esferas municipais. Ambas as inovações são verificadas na CEMG/89 ao prever a execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais para diminuir as desigualdades regionais; determinar critérios para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; dispor sobre a gestão

unificada de interesses comuns, tendo em vista o equilibrado desenvolvimento da RMBH; prever a adoção da política de desconcentração planejada de desenvolvimento econômico e a partilha de benefícios e recursos comunitários compensatórios dos efeitos da polarização do Estado; abrir espaços para o estabelecimento de associações de municípios para a gestão de funções públicas; alterar a estrutura física e administrativa da RMBH dentre outros avanços na política municipal e metropolitana. Gouvêa (2005, p. 47) afirma que "[...] anteriormente, conforme pode ser verificado na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969, tais competências estavam restritas ao governo da União [...]".

Em 1993, com a Lei Complementar n. 26 de 14 de janeiro, a composição da Região Metropolitana de Belo Horizonte começou a ser alterada e novos municípios foram integrados à RMBH. Atualmente, devido a Lei Complementar n. 63 de 10 de janeiro de 2002, a RMBH é composta por 34 municípios, a saber: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

O Colar Metropolitano²¹ também sofreu alterações e é composto pelos seguintes municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas.

3.3 O atual arranjo da gestão metropolitana

Em 2004, foi possível observar um grande esforço do Estado de Minas Gerais na retomada do planejamento e da gestão metropolitanos, com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual n. 65, que alterou a sua estrutura. Em seguida, as Leis Complementares

²¹ A Constituição do Estado dá o nome de "colar metropolitano" aos municípios que se situam no entorno da região metropolitana e que são afetados pelo processo de metropolização. A expressão foi sugerida pelo Professor Paulo Neves de Carvalho, à época, consultor especial da Constituinte Mineira, numa apropriação metafórica do nome que se dá ao conhecido adorno feminino.

88, 89 e 90, de janeiro de 2006, estabeleceram o novo um arranjo institucional para a gestão e planejamento da RMBH, que possui as seguintes instâncias: Agência de Desenvolvimento Metropolitano (ADM), Assembléia Metropolitana (AM) e Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM).

Através do Projeto Estruturador RMBH, a implantação desse arranjo institucional foi incumbida à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), que teve suas funções reestruturadas com a Lei Delegada n. 119 de 25 de janeiro de 2007, criando a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Ainda em 2007, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano foi estruturada em duas superintendências, uma de Intermediação de Assuntos Metropolitanos e outra de Apoio à Gestão do Solo Metropolitano, e priorizou a implantação do novo arranjo metropolitano previsto nas Leis Complementares citadas. Pode-se perceber, portanto, que a implantação do arranjo institucional para a gestão metropolitana no Estado de Minas Gerais é relativamente recente.

Os quadros 1 e 2 demonstram o atual arranjo metropolitano e as funções de cada órgão, em linhas gerais.

Quadro 1: Características dos órgãos do arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2006a)

| Órgão: | Composição: | Atribuições |
|--|--|---|
| Assembléia Metropolitana | 4 representantes do Poder Executivo Estadual; 1 representante ALMG; 34 Prefeitos da RMBH; 34 Presidentes das Câmaras Municipais da RMBH. | Definir as macro-diretrizes do planejamento global da região metropolitana; Vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total dos votos válidos na Assembléia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo. |
| Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano | 5 representantes Poder Executivo Estadual; 2 representantes ALMG; 2 representantes do município de Belo Horizonte; 1 representante do município de Contagem; 1 representante do município de Betim; 3 representantes dos demais municípios da RMBH; 2 representantes da sociedade civil. | Deliberar sobre os recursos destinados ao financiamento para implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; Fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo Metropolitano; Acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; Orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum. |

| | | |
|---|---|--|
| <p style="text-align: center;">Agência de Desenvolvimento Metropolitano</p> | <p style="text-align: center;">A ser definida</p> | <p>Elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como promover a execução das metas e das prioridades estabelecidas pelo mesmo;</p> <p>Articular-se com os municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando a conjugação de esforços para o planejamento integrado e a execução de funções públicas de interesse comum;</p> <p>Fornecer suporte técnico e administrativo à Assembléia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo;</p> <p>Proceder a diagnósticos da realidade local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano;</p> <p>Auxiliar os municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores.</p> |
|---|---|--|

Fonte: Informações básicas: referência completa das Leis Complementares 88, 89 e 90 de janeiro de 2006.

Nota: (a) ALMG: Assembléia Legislativa de Minas Gerais; (b) RMBH: Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Quadro 2: Instrumentos do arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2006a)

| Instrumentos: | Gestores: | Objetivos: |
|---|--|--|
| <p style="text-align: center;">Fundo de Desenvolvimento Metropolitano</p> | <p>um representante do órgão gestor - Sedru; um representante da Seplag; um representante do agente financeiro - BDMG; um representante da SEF; dois representantes da região metropolitana a serem indicados pelo respectivo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano</p> | <p>Financiamento da implantação de programas de projetos estruturantes; Realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do Estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de cada região metropolitana.</p> |
| <p style="text-align: center;">Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado</p> | <p>O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deve ser elaborado e proposto pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano, já sua execução deve ser acompanhada pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e pela Agência.</p> | <p>O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum</p> |

Fonte: Informações básicas: referência completa das Leis Complementares 88, 89 e 90 de janeiro de 2006.

Nota: (a) Sedru: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; (b) Seplag: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais; (c) BDMG: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais; (d) SEF: Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais.

Antes de nos atermos a cada órgão/instrumento da atual gestão metropolitana, vale ressaltar alguns resultados obtidos pela Sedru em parceria com o Instituto Horizontes em 2006. Entre os dias 30 de outubro e 19 de setembro de 2006, foram realizadas oficinas microrregionais envolvendo os 34 municípios que compõem a RMBH, cujo objetivo era obter informações e avaliações a respeito das ações conjuntas desenvolvidas entre os municípios, assim como seus impactos positivos e negativos, a qualidade dessas interações e os desafios e potencialidades que se colocam para cada região ou microrregião, identificando objetivos comuns a serem alcançados e as ações prioritárias para atingi-los. Os municípios foram divididos de acordo com a proximidade ou vizinhança, sem ultrapassar o número de cinco municípios por grupo. Os agrupamentos foram:

- Grupo 1: Baldim, Jaboticatubas, Nova União e Taquaraçu de Minas;
- Grupo 2: Esmeraldas e Ribeirão das Neves;
- Grupo 3: Capim Branco, Matozinhos, Pedro Leopoldo e São José da Lapa;
- Grupo 4: Caeté, Nova Lima, Raposos, Rio Acima e Sabará;
- Grupo 5: Belo Horizonte, Betim, Contagem e Ibirité;
- Grupo 6: Florestal, Juatuba e Mateus Leme;
- Grupo 7: Itaguara, Itatiaiuçu e Rio Manso;
- Grupo 8: Confins, Lagoa Santa, Santa Luzia e Vespasiano;
- Grupo 9: Brumadinho, Igarapé, Mário Campos, São Joaquim de Bicas e Sarzedo.

A primeira análise feita foi acerca da qualidade da participação nas oficinas realizadas, que, por setor, foi assim distribuída: 55,1% representantes do executivo, 24,4% representantes da sociedade civil, 15,8% representantes do legislativo e 4,7% representantes do setor privado. Os resultados observados de maneira geral foram: a baixa percepção dos participantes com relação à questão metropolitana e a predominância de temas microrregionais, mais relacionados com a sustentabilidade do desenvolvimento local do que

com o desenvolvimento metropolitano, com exceção dos grupos 5 e 8, que definiram como objetivo comum o planejamento e a gestão integrada da metrópole.²² (MINAS GERAIS, 2006b).

O objetivo comum priorizado, de maneira geral, em cada grupo foi: desenvolvimento ambiental sustentável da agropecuária e turismo pelo grupo 1 (um); desenvolvimento industrial sustentável pelo grupo 2 (dois); saneamento e revitalização do Ribeirão da Mata pelo grupo 3 (três); desenvolvimento sustentável do turismo pelos grupos 4 (quatro) e 6 (seis); implantação de mecanismos e instrumentos de gestão metropolitana pelo grupo 5 (cinco); desenvolvimento do turismo, ecológico e cultural pelo grupo 7 (sete); implantação da gestão planejada e integrada pelo grupo 8 (oito); e pelo grupo 9 (nove) desenvolvimento sustentável da extração mineral e do turismo (MINAS GERAIS, 2006b).

Parte significativa dos resultados planejados para as oficinas microrregionais foi atingida, apesar das dificuldades conjunturais relacionadas à presença, à representação e à falta de envolvimento de grande parte dos participantes com a questão metropolitana. O relatório feito pela Sedru e Instituto Horizontes também apontou que durante o processo foi possível perceber uma grande falta de conhecimento pelos participantes acerca da nova legislação metropolitana.

Nesse contexto de escassa consciência metropolitana por parte dos administradores municipais e de crescentes problemas oriundos da metropolização, a instalação do novo arranjo metropolitano demonstrou-se emergencial. Nos dias 20 e 21 de agosto de 2007, foi realizada a I Conferência Metropolitana na RMBH, cujo regimento foi instituído pela Resolução n. 48/2007. De acordo com tal Resolução, a I Conferência Metropolitana da RMBH tinha por objetivos: divulgar o marco legal e o arranjo institucional da RMBH; instalar a Assembléia Metropolitana; propor à Assembléia Metropolitana da RMBH macro-diretrizes de planejamento metropolitano; sensibilizar e mobilizar os participantes para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação com vistas ao enfrentamento dos problemas da RMBH; e eleger, os membros do Conselho Deliberativo da RMBH.

²² É possível observar que o foco na gestão integrada como objetivo comum ocorreu entre os municípios mais desenvolvidos (grupos 5 e 8) e membros do COM-10, Consórcio dos municípios do Ribeirão da Mata.

Além dessas metas, foi encaminhado o Projeto de Lei Complementar n. 28/2007 para a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitana (ADM) e foi regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitana (FDM). De acordo com a Resolução n. 48/2007, para a I Conferência foi estabelecido que poderiam participar 272 delegados, com direito a voz e voto, sendo 102 representantes do Poder Estadual, dos quais 68 do Executivo²³ e 34 do Legislativo; 102 representantes do Poder Municipal, dos quais 68 do Executivo e 34 do Legislativo; e 68 representantes da sociedade civil, que foram assim divididos: 13 delegados dos movimentos sociais populares; 13 dos trabalhadores; 13 dos empresários; 16 de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e 13 das Organizações Não Governamentais (ONGs) e demais instituições do terceiro setor.

Com o intuito de compartilhar as informações sobre as ações previstas ou em andamento na RMBH e com o objetivo de propor subsídios para a definição das macro-diretrizes para o planejamento metropolitano, durante a I Conferência da RMBH foram realizados simultaneamente três encontros temático sobre: desenvolvimento econômico e social, política urbana e gestão ambiental. O evento em geral demonstrou-se um grande sucesso, que contou com 554 participantes, sendo 150 representantes da sociedade civil inscritos, 198 representantes do Poder Público inscritos e 206 participantes não inscritos. Estes representavam segmentos diversos, tanto da sociedade quanto do poder público. A tabela 1 demonstra a proporção entre os presentes delegados e os convidados, o que sinaliza a grande expectativa tanto da sociedade civil quanto do Poder Público com a instalação do novo arranjo metropolitano.

²³ Os representantes do Poder Executivo Municipal não foram divididos de maneira igual para todos os municípios, ao contrário do que parece, não foi estabelecido 2 (dois) delegados por município da RMBH. A lógica foi de acordo com a faixa populacional dos municípios, o que significou que municípios com até 30 000 habitantes contaram com 1 (um) delegado/município, já os municípios entre 30 001 a 100 000 habitantes tiveram a oportunidade de ser representando por 2 (dois) delegados/município, os municípios entre 100 001 a 200 000 habitantes foram representados por 3 (três) delegados/município, já os municípios entre 200 001 a 300 000 habitantes contaram com 4 (quatro) representantes/município, os municípios entre 300 001 a 400 000 habitantes puderam ser representados por 5 (cinco) delegados/município, já os municípios entre 400 001 a 600 000 habitantes foram representados por 6 (seis) representantes/município e , finalmente, os municípios com mais de 1 000 000 de habitantes puderam levar 10 (dez) delegados/município. Este último caso apenas se encaixou para Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2007).

Tabela 1: Proporção dos participantes da I Conferência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (MINAS GERAIS, 2007).

| Setor | Segmento | Delegados (1) | Convidados | | Total |
|-----------------------------|--------------------------------------|------------------|---------------|-------------------|-------|
| | | | Inscritos (2) | não inscritos (3) | |
| Sociedade Civil | ONGs | 13 | 24 | - | 37 |
| | Entidades Profissionais e Acadêmicas | 12 | 26 | - | 38 |
| | Empresários | 9 | 2 | - | 11 |
| | Trabalhadores | 8 | 6 | - | 14 |
| | Movimento Social | 13 | 37 | - | 50 |
| Poder Público | Executivo Municipal | 56 | 29 | - | 85 |
| | Legislativo Municipal | 9 | 6 | - | 15 |
| | Executivo Estadual | 52 | 42 | - | 94 |
| | Legislativo Estadual | - | 4 | - | 4 |
| Participantes não inscritos | | - | - | 206 | 206 |
| Total | | 219 | 129 | 206 | 554 |

Fonte: Dados básicos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

Nota: ONGs: Organizações Não Governamentais.

(1) Com direito a voz e voto; (2) Sem direito a voz e nem a voto; (3) Inclui os participantes de todos os segmentos.

A Lei Complementar n. 88, de 12 de janeiro de 2006, em sua Seção IV, estabelece que a Agência de Desenvolvimento Metropolitano deve, resumidamente, elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), fornecer suporte técnico e administrativo à Assembléia e ao Conselho, auxiliar os municípios da região metropolitana em seus Planos Diretores e regular e planejar as ações metropolitanas relacionadas às funções públicas de interesse comum²⁴. Até o presente momento, existe apenas a idéia da Agência,

²⁴ De acordo com o art. 43 da Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1989: "Consideram-se funções públicas de interesse comum: I - transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano; II - segurança pública; III - saneamento básico, notadamente abastecimento de água, destinação de esgoto sanitário e coleta de lixo urbano, drenagem pluvial e controle de vetores; IV - uso do solo metropolitano; V - aproveitamento dos recursos hídricos; VI - produção e distribuição de gás canalizado; VII - cartografia e informações básicas;

uma vez que o Projeto de Lei Complementar n. 28/2007, que o institui, ainda está em tramitação na Assembléia Legislativa de Minas Gerais. Apesar disso, alguns estudos acerca de sua figura e formas jurídicas foram feitos.

Sobre o tipo e a forma jurídica da Agência de Desenvolvimento Metropolitana, César (2007, p. 55) conclui:

Com base no exame do PLC n.28/2007, a Agência Metropolitana possui natureza jurídica de autarquia territorial, dada a generalidade de funções e sua esfera geográfica delimitada de atuação, correspondente à soma dos territórios dos municípios integrantes da RMBH. Bem como pelas funções, ora desempenhando papel de desenvolvimento, ora regulando ou fiscalizando, e ora atuando como agência executiva, governamental. Desse modo, pode-se pensar a ADM como uma entidade nova [...]. Já quanto à forma jurídica [...] não se trata de inovação na prática, visto que já existiam autarquias com atuação em determinada plataforma territorial, porém, tal escolha reforça o caráter metropolitano da ADM, que abrange inclusive os municípios do colar metropolitano, o que legitima mais sua atuação na RMBH.

A Assembléia Metropolitana deve definir macro-diretrizes do planejamento global da RMBH, vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembléia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo e aprovar a liberação de recursos não reembolsáveis, mediante proposta do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, nos termos do inc. II, do art.23, da LC 88/2006. A Assembléia é composta por 73 membros: 4 (quatro) representantes do Poder Executivo Estadual, 1 (um) representante da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), 34 Prefeitos da RMBH e 34 Presidentes das Câmaras Municipais. Observa-se que a representação da Assembléia é composta pelo

VIII - preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição; IX - habitação; X - planejamento integrado do desenvolvimento sócio econômico; XI - outras, definidas em lei complementar. Parágrafo único - As diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídas as das funções públicas de interesse comum, serão objeto de plano diretor metropolitano elaborado pela Assembléia Metropolitana" (MINAS GERAIS, 1989).

Com a Emenda Constitucional n. 65, de 25/11/2004, o art. 43 da CEMG foi modificado e atualmente dispõe: "Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana" (MINAS GERAIS, 1989).

De acordo com as Leis Complementares 88, 89 e 90 de 2006, são consideradas funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana: transporte intermunicipal, sistema viário metropolitano, defesa contra sinistro e defesa civil, saneamento básico, uso do solo, aproveitamento dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia e informações, preservação e proteção do meio ambiente, habitação, saúde e desenvolvimento socioeconômico.

poder executivo estadual, excluindo-se a participação de segmentos da sociedade civil, o que demonstra que se não houver harmonia entre seus membros e interesses, esse órgão não terá êxito. Em outras palavras, se todos os membros decidirem administrar a RMBH a seu modo, a Assembléia será um grande fracasso, sendo necessário à sua sobrevivência compartilhar os interesses dos municípios.

De acordo com o Regimento Interno da Assembléia Metropolitana, esta deve se reunir ordinariamente, independentemente de convocação, 1 (uma) vez por ano, na primeira segunda-feira do mês de março, ou no primeiro dia subsequente, na hipótese de feriado e, extraordinariamente, mediante convocação, com prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, de seu Presidente, de ofício ou a requerimento da maioria simples dos Prefeitos dos Municípios integrantes da RMBH; e Governador do Estado.

A primeira reunião da Assembléia Metropolitana ocorreu no dia 11 de dezembro de 2007, em que foi discutida a aprovação do Regimento Interno do órgão e, nos termos da LC n. 88/2006, foram eleitos os membros da Mesa. A composição da Mesa eleita contou com ampla maioria de representantes do Poder Público de Belo Horizonte (mais de 60%), mas teve representantes de outros municípios da RMBH, o Prefeito Municipal de Ribeirão das Neves, eleito Presidente da Mesa, assim como a Prefeita Municipal de Contagem, o Prefeito Municipal de Betim e o Presidente da Câmara de Vereadores de Raposos, eleitos vogais. Essa I Reunião da Assembléia contou com apenas 50% dos membros que a compõe e com 14 pessoas não membros.

Este ano, ocorreu a prevista reunião ordinária, no dia 7 (sete) de abril, em que os novos Presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios integrantes da RMBH foram empossados como membros da Assembléia Metropolitana e assinaram o presente Termo de Posse, para os fins de direito. Foram discutidos, assim como a pauta determinava, os procedimentos para o desenvolvimento dos trabalhos da Assembléia e foi proposta o processo de elaboração do Termo de Referência do Plano Diretor Metropolitano. Nessa I Reunião Ordinária de 2008, compareceram 16 pessoas não membros e, dos 74 membros, apenas 21 estavam presentes, isto é, menos de 30%. Tais números parecem demonstrar a pouca ou total falta de interesse nas reuniões do novo órgão.

A escassez do quorum também ocorreu na reunião extraordinária da Assembléia Metropolitana, menos de 15% dos membros compareceram e apenas 16 pessoas não membros. Essa Reunião Extraordinária aconteceu no dia 9 (nove) de julho de 2008 e foi discutida unicamente a definição das macro-diretrizes para o planejamento metropolitano. Os subsídios para a definição das macro-diretrizes discutidas foram construídos com a realização de 5 (cinco) reuniões preparatórias, organizadas pela Sedru, com técnicos especialistas renomados e com o Executivo Estadual.

Para a falta de quorum nas reuniões da Assembléia existem algumas explicações, como a de um dos entrevistados, que disse: "Esse é um ano atípico de eleições e, por isso, alguns membros possuem prioridades diferentes das da Assembléia".²⁵ Outro entrevistado, no entanto, acredita que "Enquanto a Agência Metropolitana e o Fundo Metropolitano não estiverem funcionando, haverá um desânimo com as reuniões da Assembléia, pois ambos os órgãos são legitimadores do arranjo".²⁶

Um dos pilares do atual arranjo institucional é o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), que em um primeiro momento foi previsto pela CEMG/89, depois regulamentado pela Lei Complementar Estadual n. 49/1997 e atualmente é regido pela LC n. 88/2006 e o Decreto 44 602 de 22 de agosto de 2007. O FDM, cujo objetivo é financiar os planos e projetos da região metropolitana, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, possui um grupo gestor com a seguinte composição: 1 (um) representante do órgão gestor, que será a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; 1 (um) representante do agente financeiro, que será o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais; 1 (um) representante da Secretaria de Estado de Fazenda; e 2 (dois) representantes da região metropolitana correspondente à sub-conta objeto de discussão ou deliberação, a serem indicados pelo respectivo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

²⁵ Entrevista realizada com membro do Conselho e da Assembléia, representante do Poder Público Estadual. Belo Horizonte, agosto, 2008.

²⁶ Entrevista realizada com membro do Conselho, representante da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto, 2008.

A cada região metropolitana corresponde uma sub-conta específica do Fundo, que poderá ser beneficiado por instituições públicas, organizações não-governamentais, organizações sociais de interesse público, empresas prestadoras de serviços públicos de interesse comum e outras entidades executoras ou responsáveis por estudos, projetos ou investimentos direcionados às Regiões Metropolitanas. O FDM possui natureza e individualização contábeis, deve ser rotativo e seus recursos devem ser aplicados na forma de financiamentos reembolsáveis e de liberação de recursos sem retorno, em condições específicas para cada beneficiário. O Fundo Metropolitano, até o presente momento, não foi implantado, mas já estão sendo elaborados estudos acerca de sua atuação e composição.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado é o outro pilar do arranjo metropolitano. O instrumento, que conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum, ainda não está pronto, mas faz parte das pautas das reuniões do Conselho, bem como da Assembléia. Tem-se avançado na implantação do PDDI, suas macro-diretrizes, por exemplo, já foram formuladas, o que foi conseguido com a realização de 5 (cinco) reuniões preparatórias, organizadas pela Sedru, com técnicos especialistas renomados e com o Executivo Estadual. Além disso, está em andamento na Secretaria a contratação do seu Termo de Referência.

As pesquisas realizadas pela Sedru da atuação e composição do FDM e a formulação das macro-diretrizes do PDDI, bem como o processo da contratação do seu Termo de Referência, parecem demonstrar que existe uma preocupação efetiva com o funcionamento do Fundo e a implantação do Plano. Indicando, portanto, um interesse na construção robusta dos pilares do planejamento e da gestão metropolitanos do Estado de Minas Gerais.

Recapitulando, é possível perceber o caráter consultivo e regulador da Assembléia, assim como o caráter técnico e gerenciador da Agência. O desenho institucional do Conselho, assim como seu funcionamento atual, será analisado de maneira mais profunda no próximo capítulo, mas já podemos antecipar algumas características do seu desenho institucional, como seu caráter deliberativo; seu objetivo de planejar e gerir a RMBH; suas frequentes reuniões; e sua composição híbrida, uma vez que envolve 4 (quatro) poderes (executivo

estadual, executivo municipal, legislativo estadual e social). Enfim, o CDDM parece possuir um papel estratégico no arranjo metropolitano, que tem possibilidades de funcionar bem se a Agência for implantada, se o PDDI for elaborado e se o FDM obtiver recursos suficientes para se manter e para viabilizar seus projetos, sendo, portanto, crucial que os municípios se comprometam a viabilizar recursos.

4 O CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO (CDDM)

A participação cidadã nas políticas públicas oferece um tipo de educação cívica que remete ao aprendizado de trabalho coletivo, que capacita para a ação coletiva. Fung (2004b) afirma que o engajamento cívico pode ser ampliado ou inibido dependendo do desenho institucional da esfera participativa. Além disso, o autor ressalta que os teóricos da democracia deliberativa deixaram a descoberto as formas institucionais práticas que podem realizar o ideal de democracia nas organizações e agências.

Considerando-se a influência das escolhas institucionais no funcionamento das esferas participativas, esse capítulo se propõe a analisar a participação do Conselho Deliberativo da RMBH, a partir de seu desenho e de suas características institucionais, ao lado de avaliações dos próprios conselheiros sobre o processo participativo – extraídas das entrevistas – e do exame das atas das reuniões.

As reuniões do Conselho seguem as disposições do Decreto Estadual n. 44601, de 21 de agosto de 2007, e de seu Regimento Interno, promulgado na reunião do dia 11 de dezembro de 2007, dos quais será possível extrair o desenho institucional e as características do órgão colegiado. Para avaliar o processo participativo do CDDM é necessário fazer um breve levantamento de seu desenho.

As variáveis institucionais analisadas se apóiam nas propostas por Fung (2004a), que são: propósito e concepção; recrutamento e seleção dos participantes; tema da deliberação; modo deliberativo; recorrência das reuniões; grau das apostas; empoderamento e monitoramento. Essas variáveis foram examinadas a partir de 5 (cinco) elementos de análises, a saber: o caráter do órgão e suas atribuições; sua composição; a periodicidade das reuniões; seu funcionamento e, por fim, seu pilar financeiro.

Em seguida, foi realizada uma análise do processo participativo, bem como de outros resultados oriundos do desenho institucional do Conselho. As variáveis examinadas – conseqüências das escolhas institucionais – também foram propostas por Fung (2004a), como:

o formato da participação; aferição de informações e transformação individual; controle popular e desempenho do Estado e efeitos políticos. Esses fatores foram divididos e analisados a partir de 2 (dois) subitens, a saber: processos de participação e outras conseqüências das escolhas institucionais do CDDM. O formato da participação foi examinado mais minuciosamente porque este é o propósito do trabalho: a análise da participação cidadã no Conselho Deliberativo da RMBH. Porém, sobre essas análises só é possível extrair algumas considerações incipientes, já que o funcionamento do Conselho é recente.

4.1 Desenho e características institucionais

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, assim como os demais órgãos do novo arranjo metropolitano, está entre os atuais esforços constitutivos mais promissores para a deliberação pública sobre a questão metropolitana, bem como para o engajamento cívico. Com o intuito de melhorar a qualidade da esfera pública acerca da realidade da RMBH, o CDDM foi instituído em 21 de agosto de 2007, através da promulgação do Decreto n. 44601.

No dia 11 de dezembro de 2007 foram inauguradas as atividades do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, que conseguiu agrupar quase a totalidade dos membros eleitos a titulares e a suplentes e vários outros participantes, que assistiram a reunião e contribuíram com o levantamento de questões e pontuações. A reunião ajudou a atrair mais participantes para a segunda reunião, que ocorreu no dia 28 de fevereiro de 2008 e contou com muitos participantes da sociedade civil – estima-se que mais de 15 membros da sociedade civil organizada compareceram à reunião de fevereiro. A terceira reunião aconteceu no dia 24 de abril de 2008 e também conseguiu agrupar a maioria dos delegados e mais de 25 participantes, que observaram a reunião e contribuíram para as deliberações, enriquecendo-as com esclarecimentos e questionamentos. A quarta reunião, ocorrida no dia 08 de julho de 2008, teve o seu quorum diminuído, uma vez que, em virtude do período eleitoral do ano de 2008, alguns conselheiros que disputaram cargos eletivos para o pleito municipal solicitaram o afastamento junto ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. A quinta

reunião ordinária do Conselho estava prevista para o dia 28 de agosto, mas, em função do período eleitoral, foi proposto que a mesma fosse adiada para o dia 30 de outubro de 2008.

4.1.1 Caráter e atribuições

O próprio nome dado ao Conselho nos remete ao seu caráter deliberativo, que é comprovado pelo art. 1º do Regimento do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH, segundo o qual tal esfera pública é um “órgão colegiado de caráter deliberativo”.

Assim como prevê o Regimento Interno do Conselho Deliberativo, o órgão terá suas deliberações aprovadas pelo voto favorável de 3/4 (três quartos) de seus membros e, para o fiel cumprimento dessas deliberações, o CDDM deverá expedir instruções.

Essa característica deliberativa do Conselho Metropolitano o aproxima da concepção denominada por Fung (2004a, p. 177) de "governança democrática participativa", uma vez que procura incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas políticas. Porém, será exposto em breve que essa inserção do cidadão na deliberação de políticas públicas ainda é limitada devido à sua fase inicial e ao número permitido de representantes da sociedade civil nas reuniões do Conselho. De qualquer forma, significa uma possibilidade de favorecer as vozes daqueles em desvantagem e uma tentativa de aumentar a "equidade da legislação e da elaboração de políticas".

De acordo com o art. 2º do Regimento do CDDM, assim como o art. 1º do Decreto n. 44601/2007, são funções do citado órgão:

- I - deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- II - fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano referente à RMBH;
- III - provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH;
- IV - acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação;
- V - orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum;

- VI - estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos;
- VII - aprovar os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;
- VIII - aprovar os relatórios semestrais de avaliação de execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e de seus respectivos programas e projetos;
- IX - comunicar as suas deliberações à Secretaria de Estado responsável pela política urbana, para as devidas articulações e demais providências cabíveis;
- X - eleger, dentre os membros do Conselho, o Presidente, o Vice-Presidente, o 1º secretário, o 2º secretário e três vogais que integrarão o Grupo Executivo do Conselho Deliberativo da RMBH;
- XI - indicar os membros do Conselho que irão integrar o Grupo Coordenador do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH;
- XII - acompanhar o desembolso dos recursos vinculados a projetos específicos oriundos de financiamentos, doações, convênios, ou aportados a título de contrapartida; e
- XIII - promover as alterações que se fizerem necessárias neste Regimento.

Essas finalidades do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano devem ser cumpridas através de uma gestão compartilhada. Nesse aspecto, a partir de Fung (2004a, p. 182) o conselho pode ser considerado como de alimentação dianteira, o que significa que “os políticos e mandatários levarão as deliberações públicas em conta em suas decisões subseqüentes”. Isto é, o que se delibera no CDDM deve ser considerado na formulação e execução de política pública. Em outras palavras, as atribuições do Conselho Metropolitano sugerem que suas deliberações devem ser consideradas nas decisões públicas. Assim como indica sua atribuição descrita no inciso III do artigo 2º de seu Regimento Interno: "provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH".

Esse esquema de governança, em que há a expectativa e a esperança de os políticos e mandatários acatarem as decisões tomadas nas deliberações do Conselho Metropolitano da RMBH, nos permite, conforme Fung (2004a), afirmar que o CDDM, em tese, possui empoderamento. Isto é, as deliberações do Conselho, fundadas em suas atribuições, possuem capacidade de influenciar a decisão pública.

As funções do Conselho nos permitem afirmar que o órgão, assim como sugere o nome, é de desenvolvimento metropolitano, uma vez que atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política metropolitana da RMBH, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros.

Sob esse prisma, é possível dizer que o CDDM possui um tema modelado, o que, segundo Fung (2004a, p. 178) traz impactos positivos para o minipúblico, uma vez que este poderá ser engrandecido com "contribuições em termos de insight, informação ou recurso no decurso da deliberação participativa".

O desenho institucional do Conselho Metropolitano parece possibilitar uma deliberação bastante rica, pois, como veremos a seguir, sua composição é híbrida, o que permite o encontro de diferentes visões e perspectivas sobre a RMBH. O CDDM reúne participantes com panoramas antagônicos sobre o mesmo assunto, como, por exemplo: sobre a elaboração do Plano Diretor da RMBH foi possível perceber, através das atas das reuniões, que há membros que querem a rápida elaboração do Plano Diretor da RMBH, já outros apostam no amadurecimento das idéias para tal realização. Outro caso ilustrativo é a ampliação do vetor Sul da RMBH: há participantes que acreditam no ganho da expansão da região, outros advogam que a ampliação traz mais externalidades negativas do que positivas.

Ainda acerca de seu caráter deliberativo e de suas atribuições, as atas das reuniões do CDDM nos permitem afirmar que até o presente momento suas reuniões estão em uma fase extremamente inicial, de captação de conhecimentos, de divisão de experiências, de troca de idéias, de preparação e estruturação das necessidades e prioridades. Os participantes em geral - não apenas delegados, mas convidados também - debatem e expõem casos, projetos, planos e preocupações. As deliberações ainda são genéricas, uma vez que se discutem problemas e possíveis soluções, o que oferece aos planejadores justificações e esclarecimentos, mas não muita direção. Porém, o intuito do Conselho Metropolitano é ser um órgão capaz de solucionar problemas concretos, isto é, pretende ser um espaço de deliberações com poder executivo, o que exige a fase inicial cognitiva pela qual o CDDM está passando.

4.1.2 Composição

Foi estipulado pela LC n. 89/2006 e reafirmado pelo Regimento Interno do Conselho que o CDDM teria o número de participantes limitados que pudessem representar o Poder Estadual, o Poder Municipal, o Poder Legislativo Estadual e a sociedade civil. De acordo com as referidas legislações, o CDDM deve ser composto por:

- I - cinco representantes do Poder Executivo estadual;
- II - dois representantes da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
- III - dois representantes do Município de Belo Horizonte;
- IV - um representante do Município de Contagem;
- V - um representante do Município de Betim;
- VI - três representantes dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte; e
- VII - dois representantes da sociedade civil organizada.

A LC e o Regimento Interno do CDDM também estipularam que cada representante terá um suplente para substituí-lo em suas ausências e impedimentos, bem como determinaram que para candidatar-se a membro do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano o cidadão metropolitano deve ter reconhecida idoneidade moral, com idade superior a 21 anos e que resida na RMBH há, no mínimo, 2 (dois) anos.

No dia 21 de agosto, na I Conferência Metropolitana da RMBH, foram eleitos os representantes delegados e suplentes do Conselho Deliberativo, como demonstra o quadro 3:

Quadro 3: Representantes eleitos do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), em 21 de agosto de 2007.

| Órgão a ser Representado | Número de representantes | Representantes delegados eleitos | Representantes suplentes eleitos |
|---|--------------------------|--|---|
| Poder Executivo do Estado de Minas Gerais | 5 | SEPLAG; SEMAD; SETOP; SEDRU; e SEDE. | Foram eleitos os representantes das respectivas secretarias. |
| Assembléia Legislativa de Minas Gerais | 2 | Foram eleitos 2 deputados. | Foram eleitos 2 deputados. |
| Município de Belo Horizonte | 2 | Secretário Municipal de Planejamento e Secretário Municipal de Políticas Urbanas. | Secretário Adjunto de Planejamento e a Assessora Especial da mesma Secretaria. |
| Município de Contagem | 1 | Secretário Municipal de Planejamento e Gestão. | Secretário Municipal Adjunto de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. |
| Município de Betim | 1 | Secretário Adjunto de Planejamento e Coordenação. | Subsecretário Municipal de Meio Ambiente. |
| Demais municípios da RMBH | 3 | Presidente da Granbel e Prefeito de Itaguara; Prefeito de Nova Lima e Prefeito de Santa Luzia. | Prefeito de Ribeirão das Neves, Prefeito de Pedro Leopoldo e Prefeito de Jaboticatubas. |
| Sociedade civil | 2 | Representantes da União Metropolitana por Moradia – Belo Horizonte – e do Conselho Regional de Engenharia, | Representantes da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais - Belo Horizonte – e do Instituto de |

| | | | |
|-------|----|--|-------------------------------------|
| | | Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais – Betim. | Estudos Pró-Cidadania – Brumadinho. |
| Total | 16 | | |

Fonte: Dados básicos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru).

Nota: (a) SEPLAG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais; (b) SEMAD: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; (c) SETOP: Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas; (d) SEDRU: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; (e) SEDE: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico.

Existe uma nítida desigualdade no Conselho entre o número de representantes dos municípios da RMBH, o que foi justificado pela faixa populacional dos municípios da região, o que pode ser visualizado no quadro 4:

Quadro 4: Representantes municipais do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

| Faixa populacional | Porcentagem da população da RMBH | Municípios da RMBH | Nº de municípios | Nº de delegados por município | Total de delegados por faixa populacional |
|--------------------|----------------------------------|--|------------------|-------------------------------|---|
| Até 300 000 | 33 | Baldim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jabuticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano | 31 | 3/31 ou 0,095 | 3 |
| 300 001 a 600 000 | 18 | Betim e Contagem | 2 | 1 | 2 |
| Acima de 1 000 000 | 49 | Belo Horizonte | 1 | 2 | 2 |
| TOTAL | 100 | - | 34 | 3,095 | 7 |

Fonte: elaboração da autora.

A visível desigualdade de representação entre os municípios parece ter sido compensada na Assembléia - órgão que possui o poder de vetar as decisões do Conselho e onde cada município da RMBH possui um representante. Dessa forma, tentou-se evitar que o Conselho tomasse decisões em favor dos municípios nele representados em desfavor ao dos

não representados, uma vez que os excluídos poderiam vetar essas decisões quando estas fossem levadas para aprovação na Assembléia.

A tímida representação da sociedade civil também é clara, o que foi discutido em todas as 10 (dez) entrevistas e encontrado as seguintes respostas (que não significam um resultado que deve ser tomado como geral ou absoluto):

- a) o número de conselheiros da sociedade civil no CDDM é ideal: 4 (quatro) entrevistados;
- b) atualmente o número de conselheiros da sociedade civil no CDDM é ideal, mas com o amadurecimento do órgão deve ser ampliado: 3 (três) entrevistados;
- c) o número de conselheiros da sociedade civil no CDDM é incompatível com as demandas da sociedade civil e deve, portanto, ser imediatamente aumentado: 3 (três) entrevistados.

Como é possível perceber, a maioria dos entrevistados não está satisfeita com o número de conselheiros representantes da sociedade civil. Seja a curto ou a longo prazo, 60% dos 10 (dez) entrevistados acreditam que a ampliação de delegados representantes da sociedade civil deve ocorrer para o aumento da qualidade das deliberações.

Acerca dessa discussão, alguns entrevistados apontaram possíveis hipóteses como justificativas do número de representantes da sociedade civil no CDDM, tal como ressalta um representante da sociedade civil: "A composição reflete um receio do Estado da participação social efetiva, de pessoas que não estejam no Estado, talvez pelo medo de ela perder o controle da situação ou por medo das inquietações políticas".²⁷ Por outro lado, mas também representante da sociedade civil, encontramos: "A participação social ficou reduzida para que o Conselho não ficasse gigante e difícil de se reunir".²⁸

Independente do motivo, a fraca representação da sociedade civil levou vários segmentos sociais a se unirem em reuniões periódicas e informais para discutirem as

²⁷ Entrevista realizada com membro representante da sociedade civil. Belo Horizonte, agosto de 2008.

²⁸ Entrevista realizada com conselheiro representante da sociedade civil. Belo Horizonte, agosto de 2008.

demandas a serem levadas para o CDDM pelos 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes. Esses diferentes setores da sociedade civil formaram um colegiado, que é composto por 20 membros e, mesmo extra-oficialmente, disponibilizam um apoio técnico ao Conselho. Os participantes do colegiado se reúnem periodicamente. No primeiro semestre de 2008 seus membros se reuniram 1 (uma) vez por mês, já no segundo semestre do mesmo ano as reuniões tornaram-se menos periódicas, mas continuaram freqüentes. A reunião acontece como um seminário em que os diversos setores da sociedade civil discutem questões metropolitanas e definem quais delas são prioridades e devem ser levadas ao Conselho. O próprio colegiado decidiu que os conselheiros representantes da sociedade civil devem se revezar a cada ano da seguinte maneira: os titulares cedem lugar para seus suplentes, que terão novos sucessores (suplentes).

Os entrevistados, conselheiros do CDDM e membros do colegiado, demonstraram entusiasmo com relação ao órgão extra-oficial. Nesse sentido, conforme um dos conselheiros ressalta: "A fraca representação da sociedade civil no Conselho tornou forte a mobilização. Através do colegiado foi possível unificar diretrizes de pensamentos, já que cada segmento queria levar uma questão para o Conselho Deliberativo e, ao fazer propostas, foram gerados consensos. É possível dizer que no colegiado chegamos a mais pontos em comum do que diferenciados".²⁹

Outro representante afirma: "O colegiado representa um espaço em que diferentes questões metropolitanas são discutidas e um dos pontos positivos é que, independente da entidade que está inserida, os demais representantes da sociedade civil conseguem chegar a um consenso sobre quais questões devem ser levadas ao Conselho, que são, de fato, levadas".³⁰ Ainda a partir de um dos conselheiros: "O colegiado é uma peça chave para a sociedade civil, pois é necessário captar informações sobre os vários assuntos, dos vários segmentos para chegar no Conselho com uma boa bagagem, pautado para fazer uma boa interferência e, independente do segmento que representa, poder discutir e defender as questões".³¹

²⁹ Entrevista realizada com membro da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

³⁰ Entrevista realizada com representante da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

³¹ Entrevista realizada com membro da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

Outros participantes do Conselho são ainda mais ousados ao se referirem ao órgão extra-oficial: "Apesar de o colegiado não existir legalmente, sua composição é muito técnica e seus membros fazem intervenções bastante pertinentes, o que traz medo para o Estado, uma vez que ele não consegue lidar com a dinamicidade da sociedade civil".³² Ainda de forma audaciosa, outro conselheiro diz sobre o caráter precursor do colegiado no cenário nacional: "O colegiado é um órgão não oficial inédito, impossível de se encontrar igual no País, que se tornou um importante diferencial para o Conselho. O que temos visto nas reuniões do colegiado é uma vontade muito grande de se buscar soluções compartilhadas"³³.

Como é possível perceber, o colegiado representa um ganho para a sociedade civil, que mesmo sem o aparato legal, se mobilizou, se fortaleceu e está conseguindo chegar a consensos, definir diretrizes e representar no Conselho Metropolitano diversas demandas sociais. O quadro abaixo ilustra a composição do Colegiado:

Quadro 5: Composição do órgão colegiado do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

| Segmento social que representa | Membros do segmento social |
|---|--|
| Entidades sindicais de trabalhadores | Sindicato dos Economistas de Minas Gerais |
| | Central Única dos Trabalhadores (CUT BH) |
| | Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Purificação e Distribuição de Água e em Serviços de Esgoto do Estado de Minas Gerais |
| | Sindicato dos Médicos de Minas Gerais |
| Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa | Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais (CREA MG) |
| | Conselho Regional de Economia / MG |
| | Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais |
| | Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental / MG |
| Entidades representantes de empresários | Federação das Indústrias de Minas Gerais (Fiemg) |
| | Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte (CDL) |
| | Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de Minas Gerais (Sinduscon) |
| | Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros Metropolitanos (Sintran) |
| Organizações Não Governamentais (ONGs) | Verde Água |
| | Fundação IBI – Ecologia e Educação |
| | Instituto Horizontes |
| | Instituto Estadual Pró Cidadania – BH |

³² Entrevista realizada com representante da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

³³ Entrevista realizada com representante da Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, agosto de 2008.

| | |
|--------------------------------|---|
| Movimentos sociais e populares | União Metropolitana por Moradia |
| | União Municipal de Moradia Popular |
| | Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Nossa Senhora das Graças |
| | Associação dos Moradores do Bairro Serra Dourada |

Fonte: Dados básicos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru).

Ressalta-se que as reuniões do Conselho Metropolitano da RMBH são abertas a todos que desejam assisti-la e dela participar, mas apenas terá direito ao voto os participantes titulares e, em sua ausência, seus suplentes, que, de fato, têm-se demonstrado tão presentes nos encontros quanto os seus titulares. Em muitas reuniões do Conselho, inclusive, foi possível notar a presença dos suplentes independente do comparecimento de seus titulares, o que pode ser visualizado na tabela 2:

Tabela 2: Participação dos titulares e suplentes nas reuniões do Conselho Metropolitano

| Reunião | Número de titulares | | Número de suplentes sem seus titulares | Número total de conselheiros | |
|-------------------------|---------------------|--------------------|--|------------------------------|-----------------------------------|
| | Com seus suplentes | Sem seus suplentes | | Com direito a voto | Presentes – Titulares e suplentes |
| 11 de dezembro de 2007 | 8 | 7 | 1 | 16 | 24 |
| 28 de fevereiro de 2008 | 8 | 2 | 4 | 14 | 22 |
| 24 de abril de 2008 | 5 | 5 | 3 | 13 | 18 |
| 8 de julho de 2008 | 1 | 6 | 6 | 13 | 14 |

Fonte: Dados básicos: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru).

Como é possível perceber, em todas as reuniões o número de conselheiros presente excedeu o número de conselheiros com direito a voto, o que sugere que existe interesse dos órgãos representados pela questão metropolitana. Esse interesse, porém, poderia ser ampliado se o número de conselheiros representantes dos municípios e da sociedade civil fosse maior e se a questão metropolitana fosse objeto de mobilização. Esses fatores podem ser apontados como possíveis dificuldades da participação da sociedade civil no Conselho Metropolitano da RMBH.

4.1.3 Periodicidade das reuniões

De acordo com o Regimento Interno do Conselho foi estipulado que este deverá se reunir ordinariamente a cada 2 (dois) meses e extraordinariamente quando convocado por seu Presidente ou por solicitação de pelo menos 1/3 (um terço) de seus membros. O que significa que o CDDM deverá se reunir 6 vezes no ano e pode se reunir sempre que julgar necessário.

Quanto a essa questão, Fung (2004a) desmistifica a idéia de que quanto mais um minipúblico se reúne é melhor. De acordo com o autor, deve ser avaliada a necessidade da frequência das reuniões. Se o objetivo do minipúblico é formar ou avaliar de maneira deliberativa a opinião pública sobre um assunto que não gera repercussões, não são necessárias inúmeras rodadas. Mas, se o minipúblico se dedica à resolução do problema participativo ou à governança democrática, então deveriam se reunir mais frequentemente, uma vez que o tipo de minipúblico exige a participação de pessoas atualizadas, cujo monitoramento das decisões deve ser um esforço contínuo. Dessa forma, pode-se dizer que, na concepção de Fung (2004a), a frequência com que o CDDM se reúne parece condizer com o objetivo do órgão.

4.1.4 Funcionamento do órgão deliberativo

Além das atas indicarem, houve unanimidade entre os entrevistados acerca da fase inicial em que o Conselho se encontra. Todos os entrevistados afirmaram que ainda é muito precoce dizer que as deliberações do órgão possuem influência nas políticas públicas. O que atualmente se constata é um amadurecimento das idéias e perspectivas para, então, se chegar a decisões que influenciem as agendas públicas. Um dos entrevistados, representante do município de Belo Horizonte afirma: "Até o presente momento, os temas discutidos nas reuniões do Conselho foram muito genéricos, logo, não é possível afirmar se o órgão possui influência sobre as decisões públicas".³⁴ No mesmo sentido encontramos o representante do Poder Público Estadual: "Ainda é muito cedo para afirmar se o Conselho tem ou não suas

³⁴ Entrevista realizada com membro do Conselho, representante do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, setembro de 2008.

deliberações contempladas nas decisões públicas, uma vez que a atual conjuntura é de organização, de preocupação com o planejamento".³⁵ Conselheiro representante da sociedade civil concorda e afirma: "O conselho ainda está na adolescência, o que significa que ainda não tiveram decisões, que pudessem influenciar na agenda pública, a não ser as administrativas".³⁶

Além de as deliberações ainda não possuírem influência nas políticas públicas, devido à fase inicial do órgão, elas têm-se demonstrado passivas. Sobre essa questão, um dos entrevistados, representante do Poder Público Estadual, ressalta que "falta um pouco mais de discussão. As reuniões estão muito passivas e aprimorar isso é muito complicado de ser imposto. Os conselheiros devem perceber essa apatia. Devemos ver uma forma de provocar essa discussão. O Conselho deve ser mais pro ativo e menos passivo".³⁷

Apesar de ainda não terem sido tomadas decisões efetivas e de as deliberações ainda serem passivas, as atas das reuniões indicam que tem-se investido no fluxo de informações, na apresentação dos problemas e possibilidades, no fomento do entendimento comum, na organização de idéias e prioridades. Após esses estudos contínuos sobre a RMBH no Conselho – com técnicos, estudiosos e demais interessados – pretende-se encontrar soluções de interesse comum para as lacunas e externalidades negativas metropolitanas e, com efeito, alcançar a gestão compartilhada da RMBH.

Ainda acerca do funcionamento do minipúblico, Fung (2004a, p.181) faz referência sobre o nível das apostas dos participantes em uma instância de esfera pública, que se reflete através de deliberações frias ou quentes. As deliberações frias são importantes para deixar a discussão fluir, uma vez que os participantes "começarão sem posições fixas e desapaixonados", o que favorece para a esperada fluidez das reuniões. Mas, se as deliberações são quentes as discussões são melhores e possuem um alto nível de qualidade, o que as tornam mais sustentáveis ao longo do tempo, já que os participantes investirão energia, tempo e conhecimento nas discussões.

³⁵ Entrevista realizada com conselheiro, representante do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, agosto de 2008.

³⁶ Entrevista realizada com membro do Conselho, representante da sociedade civil. Belo Horizonte, agosto de 2008.

³⁷ Entrevista realizada com conselheiro representante do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, agosto de 2008.

Apesar da fase inicial do CDDM, não se pode afirmar que suas deliberações são frias e, conseqüentemente, suas apostas são baixas. Ao contrário, estão sendo apresentados projetos, discutidos empreendimentos de impacto e esclarecidas dúvidas, o que é um processo necessário, já que o Conselho pretende ser efetivamente um órgão gestor da RMBH. Nesse contexto estão ocorrendo deliberações "quentes" acerca do planejamento da região, o que sugere um alto nível de interesse dos participantes com relação à questão metropolitana. Para ilustrar essas altas apostas, podemos citar a discussão sobre a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, o que culminou na definição de suas macro-diretrizes e na preparação do Termo de Referência para sua contratação. Também vale registrar a discussão sobre o Vetor Sul da RMBH, que levou um órgão do Poder Executivo Estadual e vários municípios a apresentarem os empreendimentos de impactos metropolitanos. Com tais apresentações foi promovido um entendimento comum sobre a situação atual da região para orientar a necessária compatibilização de interesses.

4.1.5 Fundo de Desenvolvimento Metropolitano: um pilar possível

É parte essencial do CDDM o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, uma vez que as decisões tomadas no Conselho poderão se tornar realidade através dos recursos do Fundo, que viabilizará as ações, os planos, os projetos e as demais decisões firmadas no Conselho. Tendo-se em vista o caráter financiador e estratégico do Fundo, caberá ao CDDM fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da sub-conta do FDM, bem como aprovar os balancetes mensais de desempenho do Fundo. Também cabe ao Conselho Metropolitano da RMBH, indicar os membros do CDDM que irão integrar o Grupo Coordenador do FDM.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, porém, ainda não está em funcionamento. Quanto ao fato de instâncias de participação não possuir um aporte financeiro, alguns autores, como Tatagiba (2002) e Gohn (2000) acreditam que isso pode enfraquecer a atuação e credibilidade da esfera participativa, que toma decisões, mas não produz resultados efetivos. De acordo com os autores, para que espaços de decisão tenham eficácia e efetividade na área em que atuam, e na sociedade de uma forma geral, é necessário

que algumas condições e articulações sejam desenvolvidas, dentre elas está a disponibilidade de recursos. Nesse mesmo sentido encontramos Brasil (2005, p. 12), que afirma que com a falta de recursos ou com a falta de deliberação acerca do destino do auxílio, "um conselho assume uma função mais técnica e afasta-se da participação dos movimentos populares". Azevedo e Guia (1998) também discutem a importância de o poder dos municípios ser acompanhada pelo necessário aporte financeiro, condição essencial para a implementação consistente de uma política. A dificuldade com relação ao fundo é uma realidade em todo o País. Dados revelam que apenas 8% dos Conselhos de Política Urbana (e/ou de Desenvolvimento Urbano) no Brasil administram um fundo municipal (IBGE, 2006).

A maioria dos entrevistados (6 deles) mencionou a importância do funcionamento do FDM e da Agência para o fortalecimento do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. O conselheiro representante da sociedade civil afirma que "o FDM deve ser organizado, caso contrário não apenas o Conselho, mas todo o arranjo perderá credibilidade e desaparecerá, assim como ocorreu com os demais órgãos de gestão metropolitana elaborados no passado. Para isso, é preciso que os municípios tenham consciência de que eles são os proprietários do Fundo e, portanto, devem contribuir independente de sua condição econômica. É necessário que os municípios tenha essa responsabilidade de administração do Fundo, o que, se ocorrer, fortalecerá o Conselho e os demais órgãos do arranjo".³⁸

Tendo-se em vista a importância do Fundo para a realização efetiva das decisões do Conselho Metropolitano e da própria sobrevivência do órgão ao longo do tempo, a Sedru – Secretaria responsável pelas funções da Agência enquanto esta não é instituída – tem-se demonstrado atenta para a questão. A partir do que dispõe o inciso I do art. 21 da LC n. 88/2006 quanto à arrecadação dos recursos para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (50% dos recursos devem vir do Estado e os outros 50% dos Municípios que integram a região metropolitana, proporcionalmente à receita corrente líquida de cada Município), a Sedru realizou um trabalho sobre a contribuição de cada município para o FDM, que deverá ser apresentado na próxima reunião do Conselho no dia 30 de outubro.

³⁸ Entrevista realizada com membro do Conselho, representante da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

A pesquisa envolveu técnicos, que concluíram que se o Conselho decidir, por exemplo, que precisará no ano de 2 (dois) milhões de reais, isto significa que o Estado terá de contribuir com a metade e os 34 municípios da RMBH terão de arcar com a outra metade, o que, de acordo com a receita corrente líquida de 2007 desses municípios, significaria 0,018% da receita líquida de cada município. Se o Conselho decidir que necessitará de 10 (dez) milhões, o Estado deverá contribuir com 5 (cinco) milhões e cada município contribuirá com 1% da sua receita líquida.

Essa pesquisa realizada pela Sedru demonstra que existe uma preocupação efetiva com o funcionamento do Fundo e, conseqüentemente, com a atuação de todo o arranjo institucional metropolitano. Evidenciando, portanto, um interesse na retomada da questão metropolitana de Minas Gerais.

Além do interesse pela questão metropolitana, o estudo tornou clara a discrepância econômica entre os municípios membros da RMBH. Por exemplo, se o Conselho precisasse de 2 (dois) milhões de reais no ano, os municípios teriam de contribuir com 1 milhão de reais, o que significaria 0,018% da receita líquida de cada município. Com isso, Belo Horizonte contribuiria com mais de 560.000 reais, o que corresponde a mais de 56% dos recursos arrecadados pelos municípios, Contagem e Betim contribuiriam com mais de 100.000 reais cada e diversas cidades, como Nova União, Capim Branco, Rio Manso, Taquaraçu de Minas e Florestal, contribuiriam com menos de 1.500 reais, o que corresponde a menos de 1,5% dos recursos arrecadas pelos municípios.

Diante dessa realidade, o funcionamento do Fundo torna-se urgente, uma vez que há uma visível distribuição desigual dos benefícios e oportunidades oferecidos pela urbanização e metropolização. Para tanto, é necessário que os programas e projetos financiados pelo Fundo sejam realmente relacionados a interesse comum da RMBH, o que também requer diretrizes democráticas estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região.

4.1.6 Síntese das características institucionais do CDDM

Podemos resumir as características do desenho institucional do CDDM e, assim, visualizá-las melhor (quadro 6):

Quadro 6: Características do desenho institucional do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

| Variável | | Característica |
|--|----------------------------|---|
| Caráter e atribuições | Propósito e Concepção | Remete à Governança Democrática Participativa. |
| | Atribuições | Formular e coordenar a implementação de políticas públicas metropolitanas. |
| | Monitoramento das decisões | Atualmente baixo. |
| | Empoderamento | Atualmente é baixo, mas pretende-se tornar alto à medida que o órgão amadurecer suas questões e prioridades. |
| | Tema da deliberação | Assuntos referentes à questão metropolitana da RMBH. |
| | Modo deliberativo | Clarificar prioridades, dividir experiências, expor problemas e oportunidades (fase cognitiva). |
| Composição | | Tem direito a voto membros do executivo estadual, do legislativo estadual, do poder municipal e da sociedade civil organizada. Mas as reuniões são abertas ao público, de maneira que qualquer pessoa pode participar das reuniões e contribuir para a discussão. |
| Periodicidade | | Frequente – as reuniões ocorrem bimestralmente. |
| Funcionamento / Apostas | | Atualmente moderadas-altas, mas pretende-se torná-las altas, à medida que o órgão amadurecer suas questões e prioridades. |
| Fundo de Desenvolvimento Metropolitano | | Representa o pilar financeiro do órgão, mas ainda não está em funcionamento |

Fonte: Adaptado de: FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan R. P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34Letras, 2004a. V. 1, p.173-207.

O quadro 6 (seis) sintetiza as características institucionais do Conselho, que possuem influência nos resultados promovidos pelo órgão, como o formato da participação. A seguir serão analisadas as conseqüências das escolhas institucionais, em especial será abordado o processo participativo.

4.2 Conseqüências das características institucionais do CDDM

Assim como sugere Fung (2004b), o desenho institucional da esfera participativa possui influências em seu funcionamento. Em outra oportunidade, Fung (2004a) afirma que as escolhas do desenho institucional dos minipúblicos refletem conseqüências no caráter da participação e da deliberação; bem como na aferição de informação e na transformação individual; no controle popular e desempenho do Estado; e, finalmente, nos efeitos políticos. A seguir discutiremos essas conseqüências, com ênfase na participação – assunto em foco nessa monografia.

4.2.1 Processos de participação

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano tem atraído a atenção de inúmeros especialistas, técnicos, pesquisadores, estudiosos, bem como demais interessados no desenho institucional e funcionamento do órgão e suas deliberações. Estima-se que, desde sua inauguração, o Conselho tenha recebido em suas reuniões cerca de 140 pessoas. Em termos percentuais esse número pode parecer irrelevante – menos de 0,003% da população da RMBH³⁹ –, mas algumas considerações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, o órgão está em sua fase inicial, o que significa que ainda não obteve a total confiança dos participantes, logo, enquanto o Conselho não gerar resultados efetivos para a RMBH – o que depende de fatores como o funcionamento do Fundo Metropolitano –, o número de participantes não será muito além do atual. Podemos inclusive dizer que o Conselho encontra-se em sua fase probatória.

Em segundo, pode-se supor que para a grande maioria da população, a questão metropolitana é mais abstrata do que os problemas locais, isto é, a questão metropolitana não tem sido constituída como um objeto privilegiado de mobilização. Nesse sentido encontramos alguns entrevistados: "Infelizmente a questão metropolitana ainda não é um tema concreto. É

³⁹ De acordo com IBGE (2006), a Região Metropolitana de Belo Horizonte possui 4 975 126 habitantes.

possível observar, até em alguns conselheiros, a falta de consciência metropolitana, o que pode culminar no enfraquecimento das deliberações do Conselho".⁴⁰

Ainda sobre a falta de consciência metropolitana, alguns entrevistados estendem essa característica para as administrações municipais e até estaduais. Um conselheiro representante da sociedade civil acredita que "infelizmente um dos piores problemas da RMBH é a dificuldade das administrações municipais e dos cidadãos em aceitar que existe uma questão metropolitana. Há uma forte tendência de se tratar os problemas metropolitanos como pontuais, isto é, como municipais. Ainda falta coesão, concepção dos problemas metropolitanos".⁴¹ No mesmo sentido encontramos outro representante da sociedade civil, que afirma que "tanto o Estado quanto os municípios e a sociedade civil têm um papel muito importante na questão metropolitana, mas, muitas vezes, essa questão não é priorizada, o que talvez se justifique pela falta de clareza da importância da gestão metropolitana".⁴²

A pesquisa realizada pela Sedru em parceria com o Instituto Horizontes, em 2006, revela uma baixa percepção tanto dos representantes do executivo e do legislativo, quanto dos representantes da sociedade civil e do setor privado com relação à questão metropolitana e com a necessidade de uma gestão compartilhada entre os municípios (MINAS GERAIS, 2006b). Logo, não é possível esperar uma participação extremamente volumosa nas reuniões do Conselho Metropolitano.

Em terceiro lugar, um grande número de participantes não significa que as deliberações serão construtivas ou proveitosas. Os conselheiros devem se preocupar com a qualidade das deliberações, isto é, com a contribuição que os participantes podem levar ao órgão para que as demandas sejam atendidas de forma eficaz e rápida. Em algumas entrevistas foi possível observar essa preocupação com a qualidade das deliberações e rapidez na solução de problemas, em detrimento do número de participantes, como sugere o representante do Poder Executivo Estadual: "Infelizmente a realidade é que, em muitos casos, mais pessoas

⁴⁰ Entrevista realizada com conselheiro representante do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, agosto de 2008.

⁴¹ Entrevista realizada com conselheiro representante da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

⁴² Entrevista realizada com conselheiro representante da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

significam mais dificuldade de gerir e pouca funcionalidade. Não devemos nos ater aos números, mas à qualidade das discussões".⁴³ Outro entrevistado, representante da sociedade civil, advoga que "se tivermos uma presença ágil e com atuação ágil, o número de participantes passa a ser secundário".⁴⁴

Além dessas questões, podemos citar que, apesar do espaço deliberado ser aberto ao público, óbvias características do desenho determinam um limite máximo de participantes, como o local das reuniões – sempre na capital mineira – assim como a determinação do número dos delegados, que possui direito a voto.

Outro aspecto que deve ser considerado é a possibilidade de os organizadores do Conselho criar incentivos para aumentar o engajamento cívico dos cidadãos. Fung (2004a, p.184) afirma que a "quantidade de participação depende da habilidade dos organizadores em mobilizar os indivíduos". Sobre esse aspecto, podemos afirmar que a mobilização para a participação no Conselho Metropolitano ainda não se mostra bem sucedida. Devem ser criados mais incentivos, por parte da Sedru – órgão responsável pela organização das reuniões e pelo suporte técnico aos municípios enquanto a Agência de Desenvolvimento não é criada – para atrair maior participação no Conselho. Além da habilidade dos organizadores, o autor afirma que existem incentivos estruturais capazes de atrair a participação dos cidadãos, que fazem o engajamento cívico "valer a pena", como, por exemplo, o tema da deliberação, as apostas dos participantes e o empoderamento do minipúblico.

Apesar dos limites do Conselho, que parecem não favorecer a maior participação dos municípios e dos cidadãos, sejam eles membros do Poder Executivo ou do Poder Legislativo ou da sociedade civil, o Conselho tem despertado a atenção de profissionais de todo o País. O órgão já recebeu curiosos não cidadãos da RMBH, como: representante da UN-Habitat e da Oficina Regional para América Latina y el Caribe; o Presidente da Agência Metropolitana de Pernambuco; e o Diretor de Articulação para o Desenvolvimento Metropolitano de Pernambuco.

⁴³ Entrevista realizada com conselheiro representante do Poder Executivo Estadual. Belo Horizonte, agosto de 2008.

⁴⁴ Entrevista realizada com conselheiro representante da sociedade civil organizada. Belo Horizonte, agosto de 2008.

A quantidade da participação pode influenciar no viés dessa participação, isto é, no perfil daqueles que participam. De acordo com Fung (2004a) essa dimensão também contribui para a mensuração do engajamento cívico. Nesse aspecto, o Conselho Metropolitano da RMBH é inclusivo, uma vez que reservou parte de suas cadeiras de voto para a sociedade civil, que, como já dito, organizou-se por meio de um colegiado extra-oficial para levar ao conselho as demandas dos vários setores sociais. Além da composição e da organização do colegiado, o desenho dos encontros abertos contribui para que membros da sociedade civil tradicionalmente excluídos do planejamento e gestão públicos sejam sobre-representados no CDDM.

São exemplos desse viés participativo democrático, as discussões no Conselho, registradas em atas, sobre: (a) a falta de moradia; (b) a problemática dos táxis metropolitanos; (c) a atração de investimentos industriais e empreendimentos; (d) a questão do transporte urbano e ampliação do metrô; e (e) a preocupação com estações ecológicas e a revitalização de rios da RMBH. O que representa, respectivamente, as demandas (a) dos movimentos sociais e populares; (b) das entidades sindicais de trabalhadores; (c) dos empresários; (d) das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e (e) das ONGs.

Como é possível perceber, neste momento inicial, as demandas sociais estão sendo contempladas nas reuniões do Conselho pelo menos como objeto de discussão, porém, o mesmo não ocorre com os municípios tradicionalmente excluídos da gestão metropolitana.

A primeira observação a ser feita é a questão do número de representantes que os municípios da RMBH têm direito. Como demonstrado anteriormente, o desenho institucional favorece a participação dos municípios mais populosos da região e tradicionalmente inseridos na gestão metropolitana, em detrimento dos municípios cuja faixa populacional é pequena e não possui influência no planejamento da região metropolitana. No CDDM estão reservados 2 (dois) representantes para o município de Belo Horizonte, 1 (um) representante para cada município de Contagem e Betim e 3 (três) representantes para os demais 31 municípios da RMBH.

Nas reuniões do CDDM é possível perceber enriquecedoras discussões sobre questões que geram impactos metropolitanos, mas há uma grande tendência de essas discussões se atarem aos impactos que são originados ou que surtem maior efeito nos municípios representados no Conselho, preferencialmente nas cidades de Belo Horizonte, Contagem e Betim. Os representantes titulares dos demais municípios da RMBH, cidadãos dos municípios de Nova Lima e Santa Luzia, também acabam enviesando suas discussões para seus municípios de origem, em detrimento das outras cidades que eles também deveriam representar. O que não ocorre com o terceiro representante titular dos demais municípios da RMBH, cuja origem é de Itaguara. Esse representante participa e contribui para os debates, não leva questões específicas de impacto metropolitano oriundo de sua cidade natal, mas também não contempla as questões dos municípios menos favorecidos.

A desigual representação dos municípios no Conselho parece ter sido compensada na Assembléia, que possui o poder de vetar as decisões do CDDM e cuja representação dos 34 municípios da RMBH é paritária. Com efeito, parece não se fazer necessário a representação de todos os municípios no Conselho, mas se as demandas dos municípios em desvantagem não forem contempladas no Conselho, elas nem mesmo chegarão na Assembléia. Por isso, é importante que o Conselho tente mudar esse cenário, para que se evite a racionalidade individual excessiva, uma vez que, na linha de Fung (2004a, p. 185), poderia "[...] tornar os participantes menos flexíveis e mais auto-interessados [...]". A inclusão das demandas dos municípios menos favorecidos significa um incentivo para o aumento do engajamento cívico e da quantidade de participação. Uma outra solução seria, a exemplo dos participantes da sociedade civil, a reunião dos 31 municípios para deliberar acerca das demandas a serem levadas ao Conselho.

A qualidade da deliberação também pode ser apontada como consequência funcional do desenho institucional. Fung (2004a, p. 184) deixa claro que "[...] a boa deliberação deve ser racional no sentido instrumental de que os indivíduos promovam seus próprios fins individuais e coletivos por meio da discussão, da livre associação, do levantamento de informação, do planejamento e da resolução de problemas [...]". A razoabilidade é no sentido de respeito por parte dos participantes com as reivindicações e posições dos outros.

No Conselho Deliberativo Metropolitano, as opiniões dos participantes são discutidas entre todos, o que torna as deliberações potencialmente iguais e inclusivas. A pauta da reunião, por exemplo, é escolhida pelos conselheiros, que sugerem e votam sobre o que será discutido na próxima reunião. A não imposição do Poder Público Estadual da pauta é muito positivo, corroborando para a qualidade da deliberação, uma vez que implica em dar uma oportunidade para os segmentos tradicionalmente excluídos do processo decisório, como a sociedade civil e os municípios, de terem suas demandas contempladas no órgão colegiado.

Outros fatores contribuem para o aumento da qualidade da deliberação no órgão, como a recorrência, que é considerada freqüente, e as apostas, consideradas moderadas altas. Apesar do baixo monitoramento das decisões, está havendo um grande esforço para manter a alta qualidade das deliberações, através da determinação de prioridades – o que significa que alguns conselheiros têm de abrir mão dos interesses que representam porque outros são considerados mais necessários – e da exposição de conhecimentos cujo acesso era privilegiado para alguns cidadãos – o que traz vantagens epistêmicas para todos os presentes.

É possível observar situações que favorecem a qualidade das deliberações no Conselho Metropolitano da RMBH, como, por exemplo, a discussão sobre o transporte metropolitano teve de ceder lugar para a exposição dos empreendimentos de impacto na região, uma vez que esta se mostrou mais urgente que aquela. Outro exemplo: durante a reunião, surgiram dúvidas quanto a Alça Viária de ligação da BR-040 com a MG 030, mas o representante do Poder Executivo Estadual conseguiu sanar os questionamentos através de estudos promovidos pelo órgão em que trabalha. É possível citar várias outras situações que demonstram deliberações de alta qualidade.

4.2.2 Outras conseqüências das escolhas institucionais do CDDM

Além da participação, existem outras formas de o Conselho contribuir para a qualidade da governança democrática, como o possível aprendizado adquirido nas deliberações e os possíveis hábitos e habilidades democráticos adquiridos; bem como o controle popular e o desempenho do Estado; e os efeitos políticos.

Existem 2 (dois) fluxos de informações que podem favorecer para a melhor deliberação pública, são eles: os fluxos aos agentes públicos e aos cidadãos. Porém, em geral, a idéia que se tem é de que o Estado se recusa a partilhar suas ações e informações, em uma tendência de perpetuar a tradição da política não participativa (TATAGIBA, 2002). Nas reuniões do Conselho Metropolitano, entretanto, é possível perceber um empenho dos administradores e mandatários para que o fluxo de informação para os cidadãos ocorra. Em todas as reuniões, os conselheiros agentes públicos utilizam o tempo reservado para o "Expediente" para fazer esclarecimentos acerca dos projetos e ações públicos que se relacionam com a RMBH. Além desse momento, durante as reuniões, sempre que detém o conhecimento, esses agentes conselheiros expõem informações cujo acesso é restrito, bem como esclarecem as dúvidas dos cidadãos e de outros agentes públicos. Essa partilha de informações com os cidadãos desmistifica a idéia de que a relação Estado-sociedade possui uma lógica contraditória e de predominância autoritária, uma vez que os fluxos de conhecimentos, necessidades e experiências aos cidadãos ocorrem.

O fluxo inverso também ocorre, isto é, os administradores também obtêm informações a partir do processo. Os conselheiros representantes da sociedade civil levantam questões e esclarecem dúvidas e preferências dos grupos que representam. A apresentação de propostas sobre o transporte metropolitano, por exemplo, foi elaborada e exposta por representante da sociedade civil. A idéia de que fosse levantado um estudo pelo Estado sobre os impactos da ampliação do Vetor Sul surgiu de representantes da sociedade civil, o que foi acatada pela grande parte dos agentes públicos. Além de levantar e apresentar propostas, os representantes da sociedade civil também esclarecem dúvidas oriundas dos agentes políticos, como, por exemplo, a questão dos empreendimentos do Vetor Sul, bem como a problemática da habitação. As informações que os administradores e mandatários adquirem podem aperfeiçoar a qualidade da política e ação públicas, uma vez que o aprendizado "[...] não é apenas acerca das preferências e valores dos cidadãos, mas também sobre suas próprias operações e estratégias [...]" (FUNG, 2004a, p. 186).

Como reflexo desses fluxos de informações, sustenta-se que as arenas deliberativas infundem habilidades e hábitos democráticos, o que pode ser em maior ou menor grau dependendo de aspectos como o empoderamento, o nível de apostas e a recorrência das

reuniões. Nessa perspectiva, podemos concluir que os cidadãos participantes do Conselho Metropolitano potencialmente podem adquirir habilidades democráticas, mas poderiam obtê-las de uma forma muito mais intensa, se o empoderamento não fosse baixo e o nível das apostas fosse alto. De acordo com Fung (2004a, p. 187), "[...] é mais provável que os cidadãos ganhem habilidades e disposições democráticas onde as deliberações tenham conseqüências tangíveis para eles [...]". Assim, quando o Conselho atingir seu ideal de influência nas decisões políticas, o engajamento cívico dos cidadãos será maior.

O controle popular e o desempenho do Estado também podem ser considerados conseqüências das escolhas institucionais de uma instância participativa. Quanto a esses resultados, uma vez que o Conselho Metropolitano está em sua fase embrionária, não podemos afirmar que as deliberações propiciam o exame coletivo das ações e políticas dos representantes e, portanto, aumentam a *accountability* oficial. Porém, apesar de ainda ser precoce fazer esse tipo de avaliação, é possível afirmar que o desenho institucional do Conselho favorece o aumento da *accountability*, já que existe um tema específico, a qualidade da deliberação é alta e a periodicidade dos encontros é freqüente, aspectos relevantes, segundo Archon Fung, para a cobrança das ações e do destino dos recursos.

Além disso, apesar das limitações, a inclusão dos politicamente excluídos no órgão colegiado também contribui para a justiça da política e da ação públicas. Em suma, tanto o aumento da *accountability* oficial quanto a eficácia das ações públicas não podem ser avaliadas por enquanto, pois o Conselho está se organizando, se estruturando e definindo diretrizes para orientar o planejamento e a gestão compartilhada da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Por fim, os efeitos políticos não podem deixar de ser citados, pois também são reflexos das escolhas do desenho institucional do Conselho, como, por exemplo, o grau de apostas das que podem contribuir para a mobilização dos cidadãos. O CDDM conseguiu contribuir para a mobilização, em especial da sociedade civil. Apesar de não ter partido do Conselho a idéia da formação do Colegiado, em que vários segmentos da sociedade civil se reúnem e escolhem quais questões devem ser levadas ao órgão metropolitano, as propostas do Conselho Deliberativo contribuiu para que os cidadãos se mobilizassem. O resultado está sendo muito

positivo, uma vez que as demandas de vários segmentos da sociedade civil são contempladas nas reuniões do Conselho.

Apesar do sucesso do Colegiado, o número de participantes nas reuniões do Conselho é considerado reduzido, dessa forma, podemos afirmar que a mobilização popular está caminhando, mas poderia ser muito maior. Fatos como a falta de consciência metropolitana e a idéia tradicional de gestão autoritária são aspectos que deveriam ser trabalhados. Neste sentido, o Poder Executivo Estadual e Municipal deveriam criar incentivos para difundir a idéia do planejamento e da gestão metropolitanos compartilhados.

4.2.3 Síntese das conseqüências do desenho institucional do CDDM

De maneira sucinta é possível fazer conclusões acerca das conseqüências das escolhas institucionais do Conselho. Algumas dessas conseqüências parecem ser positivas, o que pode representar um ganho não apenas para a sociedade civil, que lutou e ainda luta pela sua inserção nas decisões políticas, mas também para o Poder Público que, através da participação cidadã, tem a oportunidade de aprimorar suas políticas, de modo que seus objetivos sejam atendidos e os recursos sejam investidos aonde há necessidade e prioridade. Outras conseqüências, porém, ainda podem ser aprimoradas, o que requer um esforço tanto do Poder Público Estadual e do Poder Legislativo quanto da sociedade civil e dos municípios. É inevitável que o processo participativo seja aprimorado, a partir do qual poderá corroborar para o aumento da *accountability* oficial, do engajamento cívico, bem como da justiça das políticas e da eficácia das ações públicas.

É possível resumir os resultados das escolhas institucionais do CDDM e, assim, visualizá-los melhor, a partir do quadro 7 (sete):

Quadro 7: Resultados das características institucionais do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

| Características | | Resultado |
|--|--|--|
| Processos de participação | Quantidade | Moderada |
| | Viés | Representativo |
| | Qualidade deliberativa | Alta |
| Outras conseqüências das escolhas institucionais | Informação aos cidadãos | Alta |
| | Informação aos administradores e mandatários | Alta |
| | Habilidades e disposições democráticas | Moderada |
| | <i>Accountability</i> oficial | Atualmente nenhuma, mas pretende-se alcançar o nível alto. |
| | Justiça das políticas | Moderada |
| | Eficácia das ações públicas | Atualmente nenhuma, mas pretende-se alcançar o nível alto. |
| | Mobilização Popular | Moderada |

Fonte: Adaptado de: FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan R. P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34Letras, 2004a. V. 1, p.173-207.

Em suma, algumas características do desenho institucional do CDDM atuam de forma a incentivar a participação no órgão, mas outras representam empecilhos para a mesma. As lacunas existentes no Conselho são inúmeras, porém, vale notar que o órgão representa a possibilidade da institucionalização da participação do setor social como co-gestores. E, ainda, a possibilidade de desenvolvimento de um espaço público em que a sociedade civil tem a possibilidade de intervir na gestão metropolitana em parceria com o Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democratização e o fortalecimento da relação Estado-sociedade inaugurados pela CF/88 e, posteriormente, reafirmado pelo Estatuto da Cidade no que diz respeito às políticas urbanas, motivaram a proposta do desenho institucional do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Sua composição híbrida e, em especial, a inclusão da sociedade civil na questão metropolitana são fatos inéditos no planejamento e gestão metropolitanos. A incorporação da participação cidadã na construção de uma política de desenvolvimento urbano indica no sentido da construção de uma política mais democrática e sustentável, tanto em termos técnicos quanto ao longo do tempo.

Como discutido no primeiro capítulo, a ampliação da participação na construção de políticas públicas remete à ampliação da democracia para além de sua concepção elitista, de forma associada e complementar aos mecanismos da democracia representativa. Nestes termos, os cidadãos têm a oportunidade de participar diretamente do processo de tomada de decisões, fomentando o exercício coletivo de poder político e possibilitando avançar em aspectos relativos à inclusão social, dentre outros potenciais apontados.

Destacou-se a criação de canais de participação cidadã em todo o País, especialmente a partir da Constituição Federal, sob vários formatos e arranjos: conselhos, conferências, orçamentos participativos, audiências públicas, dentre outros. Ainda que estes espaços possam apresentar limites e problemas, a sua disseminação e, em muitos casos, a sua consolidação, sugerem que a participação cidadã constitui não apenas uma inovação, mas um elemento fundamental, incorporado nos processos de formulação e gestão das políticas públicas.

É nesse contexto que se insere o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, que foi o objeto de análise desta monografia. No momento em que um novo arranjo de gestão metropolitana foi desenhado e começa a ser implementado, buscou-se analisar a participação no Conselho, a partir, principalmente, da abordagem de seu desenho institucional, tendo em vista contribuir para o aprimoramento deste espaço e para a gestão metropolitana.

O ponto de partida para a análise do processo participativo no citado conselho se deu a partir dos debates recentes acerca da noção de democracia e suas implicações – discussão efetuada no capítulo primeiro – o que remete à questão da participação nas decisões políticas, como forma de impulsionar novos arranjos participativos nas políticas públicas. Postas as limitações da democracia deliberativa, a aceitação de que era necessário incrementar aos instrumentos da representação outras formas institucionalizadas de participação política, possibilitando aos cidadãos condições de inserir na agenda política suas preferências e demandas, assim como de participar dos processos decisórios.

Dentre os potenciais antevistos para a participação cidadã – objeto de mobilização societária no país – destaca-se a perspectiva de que esta possibilitaria um Estado mais justo, participativo, deliberativo, *responsible* e *accountable*; bem como a democratização de suas relações com a sociedade. O trabalho buscou caracterizar os conselhos e identificar seus potenciais e alcances, ressaltando a importância do desenho institucional para os processos participativos e sua efetividade.

No segundo capítulo, buscou-se demonstrar a importância e urgência do tratamento da questão das metrópoles, já que as regiões metropolitanas são, em geral, os maiores alvos de problemas sociais, econômicos, ambientais, políticos, tornando urgente um arranjo institucional que trate dos impasses metropolitanos. O atual arranjo metropolitano da RMBH possui instâncias com caráter consultivo e regulador, que é o caso da Assembléia, bem como com caráter técnico e gerenciador da Agência e possui uma instância, objeto de análise desse trabalho, com caráter deliberativo e estratégico, que é o Conselho. Essas instâncias possuem dois pilares, um financeiro, que é o Fundo, e outro norteador da gestão metropolitana, que é o Plano Diretor Integrado. Nenhum dos pilares está em funcionamento, o que pode surtir efeitos na participação do Conselho.

O estudo se limitou ao processo participativo na construção da política metropolitana da RMBH, que se dá através do CDDM. Como visto, o CDDM incorpora a participação tanto de representantes dos municípios metropolitanos quanto da sociedade civil. A análise efetuada considerou o desenho institucional proposto e os possíveis efeitos na participação, que começam, ainda de forma incipiente, a se esboçar. Outras conseqüências das escolhas

institucionais também foram tratadas, mas com menor ênfase, como a aferição de informações e transformação individual; o controle popular e desempenho do Estado e os efeitos políticos.

Destacam-se os argumentos difundidos na literatura de que as instâncias de participação incluem os atores tradicionalmente excluídos no processo de decisão das políticas públicas, como o Conselho de fato possibilita, ao incluir a participação na gestão metropolitana, que constitui um fato inédito no Estado. Destacam-se, ainda, os argumentos de que a participação aumenta a *responsiveness* e *accountability* do órgão, tornam as ações públicas mais eficazes e são estimuladores de habilidades e disposições democráticas, como balizamento para as reflexões efetuadas.

Retomando o objetivo do trabalho, que é contribuir para o aperfeiçoamento do funcionamento – em especial do processo participativo – do Conselho Deliberativo Metropolitano, verificou-se que o órgão possui potencialidades, mas desafios também.

A análise do desenho institucional do Conselho Metropolitana da RMBH e de suas conseqüências apresenta limites e resultados incipientes, devido à recente implantação do órgão, o que sugere a relevância de futuras pesquisas e novos trabalhos para o melhor entendimento do processo participativo do órgão e de demais resultados oriundos das escolhas institucionais do Conselho.

A partir da análise das atribuições do órgão, foi possível perceber que a intenção do Conselho é que ele seja deliberativo e, conseqüentemente, suas decisões influenciem diretamente a agenda pública. Isto é, espera-se que as deliberações do órgão sejam acatadas pelos políticos e mandatários na implantação e gestão metropolitanos. Porém, atualmente, suas reuniões são, predominantemente, consultivas, o que enfraquece o monitoramento das decisões tomadas pelo órgão e sua capacidade de influir nas políticas públicas, que significa o seu empoderamento. Essas limitações são adversas ao desenho institucional e atribuídas à fase inicial e à falta de instigação dos organizadores, que poderiam provocar discussões e tornar as reuniões menos consultivas e mais deliberativas.

Quanto à composição do Conselho, destaca-se que este possui como membros representantes dos Poderes Estadual, Municipal e Legislativo e representantes da sociedade civil, o que nos permite afirmar que o órgão pretendeu representar todos os segmentos interessados na Região Metropolitana – fato inédito na história da gestão metropolitana, que, tradicionalmente, excluía os municípios e a sociedade civil das decisões. A periodicidade das reuniões do Conselho também foi analisada e conclui-se que, uma vez que o objetivo do órgão é de influenciar nas decisões políticas acerca da gestão da RMBH, o CDDM se reúne com uma frequência (bimestral) que permite que isto ocorra.

Acerca do funcionamento do Conselho, características do órgão indicam que o Conselho deverá ter altas apostas – assim como sugerem algumas atribuições, como, p. ex., fixar diretrizes e prioridades do Fundo e provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor Integrado –, no entanto, até o presente momento, não se pode afirmar que isso acontece. Como indicam as atas, há esforços nesse sentido, mas é precoce dizer que o Conselho possui apostas altas.

Ainda acerca do desenho do CDDM, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano representa o pilar financeiro do órgão, sem o qual, o Conselho não conseguirá realizar seus projetos e ações deliberados. A não atuação do FDM representa uma ameaça para a sobrevivência do Conselho, uma vez que o aporte financeiro é crucial para a consistente implementação das políticas metropolitanas decididas.

Essas escolhas do desenho institucional – caráter, atribuições, composição, periodicidade, funcionamento e pilar financeiro – surtem efeitos no processo participativo do Conselho. Um deles se refere à atração dos participantes. Nesse aspecto, as reuniões do Conselho têm atraído profissionais de outros estados e de entidade internacional e têm agrupado mais de uma centena de pessoas, o que, em termos percentuais da população da RMBH não parece significativo. Porém, a fase inicial do órgão, bem como a forma abstrata com que a questão metropolitana é tratada na maioria dos municípios da região e o impasse entre aspectos qualitativos e quantitativos parecem não favorecer a participação dos municípios e cidadãos. Além dessas limitações, também pode ser apontado como obstáculo à participação no Conselho, o local das reuniões, que sempre acontecem na capital mineira.

Tendo-se em vista tais limitações, seria interessante que houvesse um rodízio do local das reuniões, o que seria um incentivo por parte dos organizadores para a participação, além de ser um potencial diminuidor da problemática discutida acerca da falta de consciência metropolitana. Ao lado disso, também seria interessante que os organizadores criassem incentivos para mobilizar a participação, o que ainda não tem se demonstrado bem sucedido. Além das habilidades dos organizadores, alguns aspectos institucionais poderiam atrair a participação, como as altas apostas nas reuniões e o alto empoderamento do Conselho, porém, ambas as características ainda não parecem ideais para a ampliação da participação no órgão.

Outra limitação da participação, oriunda do desenho institucional do Conselho, é o número reservado para os representantes dos segmentos tradicionalmente excluídos dos processos decisórios: a sociedade civil e o poder municipal. A tímida representação de ambos os atores (2 (dois) titulares para a sociedade civil e 3 (três) titulares para 31 municípios da RMBH) indicam um obstáculo para o aumento da participação.

Quanto à limitada participação da sociedade civil e dos municípios, a primeira se mobilizou, à revelia do aparato estatal, e organizou o Colegiado, que tem-se demonstrado eficiente. As demandas dos vários segmentos da sociedade civil tem sido contempladas pelo menos como objeto de discussão no CDDM. A satisfação com o órgão extra-oficial pôde ser constatada através das entrevistas realizadas.

Já os representantes dos municípios, além de tenderem suas discussões para demandas relativas às cidades de origem, não se mobilizaram no mesmo sentido que a sociedade civil – que conseguiu se fortalecer e ser mais bem representada no Conselho. Dessa forma, é sugestivo que os municípios se unam – assim como a sociedade civil – e discutam e priorizem suas demandas. O que, porém, poderia ser dificultado pela distância entre os 31 municípios. Nesse sentido, outra sugestão seria a divisão desses municípios da RMBH (excetuando Belo Horizonte, Contagem e Betim, que possuem uma boa representação no Conselho) em 6 (seis) grupos de acordo com a proximidade ou vizinhança. Esses grupos poderiam discutir as demandas de suas localidades, bem como estabelecer prioridades e chegar a consensos. Mais interessante seria se cada grupo tivesse um representante no Conselho – sendo ele titular ou

suplente – e esses 6 (seis) representantes se reunissem para discutir o que levar ao órgão deliberativo.

Outras conseqüências das escolhas institucionais, que podem contribuir para a qualidade da governança democrática foram analisadas. A primeira delas refere-se ao fluxo de informações, que, como indicam as atas, ocorre tanto aos políticos e mandatários, quanto aos cidadãos. Esse fluxo bilateral de informações contribui para o aumento de habilidades e hábitos democráticos, o que pode ser potencializado também pelo grau de empoderamento, pelo nível das apostas e pela periodicidade das reuniões. Quanto a esses aspectos institucionais, o Conselho tem-se demonstrado imaturo, excetuando a recorrência com que seus membros se reúnem, que é com boa freqüência. Já as análises das demais conseqüências do desenho institucional (como o controle popular, o desempenho do Estado e os efeitos políticos), não puderam ser conclusivas devido à fase embrionária do Conselho, mas, ao que tudo indica, existem expectativas de que elas sejam bem sucedidas.

Concluindo, como pôde ser percebido nas análises, o desenho institucional proposto para o CDDM se mostra promissor ao fomento à participação social e ao estreitamento da relação Estado-sociedade. No entanto, não é suficiente para garantir a ampliação idealizada da participação. Nesse aspecto, demonstra-se importante o papel do Poder Público, que pode contribuir para a melhoria da participação ao continuar fornecendo informações no decorrer do processo, com o intuito de reduzir as assimetrias; ao promover iniciativas de capacitação de conselheiros e demais participantes; ou ao fortalecer e incentivar as iniciativas de organização, mesmo sendo estas extra-oficiais; bem como ao instigar as deliberações, que até o presente momento tem-se demonstrado passivas. Essas questões, alheias às escolhas do desenho institucional, podem ser objeto de exame de um próximo trabalho, o que poderia contribuir enormemente para as análises aqui feitas e para o aperfeiçoamento do inovador e promissor Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. Parcelamento do solo urbano: **Loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: Ed. O Lutador, 2007.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva, 1996

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America**. New Jersey: Princeton University, 2002. Disponível em: <<http://press.princeton.edu/chapters/i7295.pdf>>. Acesso em agosto de 2008.

_____; PEREIRA Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**. In: Teoria & Sociedade. Belo Horizonte: UFMG. n. especial, março de 2005.

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgínia R. dos Mares. A gestão do transporte na região metropolitana de Belo Horizonte. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, 1998.

_____. A questão metropolitana no processo da reforma do Estado no Brasil. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <<http://crab.rutgers.edu/~goertzel/sergio.doc>>. Acesso em: 25 de setembro de 2008.

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, "accountability" e responsividade. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 22, n. 1, jan./mar. 2002. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/85-5.pdf>>. Acesso: outubro 2008.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. São Paulo: Ed. Campus, 2000.

BRASIL, Flávia de P. D. **As novas instâncias de participação cidadã e a gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br>>. Acesso em: 28 de agosto de 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: setembro de 2008.

_____. Ministério das Cidades. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3. ed. Brasília, 2005.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições. Brasília, DF, [2007]. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br>>. Acesso em: outubro de 2008.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. **Agência de Desenvolvimento Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2007. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007, 111p.

CÔRTEZ, Soraya. Maria Vargas. Participação e Governança: o impacto de processos participativos sobre a gestão e implementação de políticas públicas. **Seminário Temático Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil: novos tempos, novas perspectivas de análise**. Porto Alegre, ago. 2004.

COSTA, S. **As cores de Ercília**. Belo Horizonte: Ed da UFMG, 2002.

CUNHA, Edite da Penha, CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas e sociais. In: CARVALHO, Alysson, SALES, Fátima (Orgs). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, R. **On democracy**. New Haven: Yale University, 1997.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betania de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org.) **Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: COELHO, Vera Schattan R. P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Letras, v. 1, p.173-207, 2004a.

_____. Democracy as a reform strategy. In. ____ **Empowered Participation: reinventing urban democracy**. Princeton University, 2004b. Disponível em: <<http://press.princeton.edu/chapters/s7762.pdf>>. Acesso em: 30 de setembro de 2008.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: Ana Clara torres Ribeiro-Emílio Tadei. (Org.). **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000, 27p.

Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 10 de setembro de 2008.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana do Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas. 2005. 324 p.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. O Estatuto da cidade e a heterogeneidade urbana. **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil**, Belo Horizonte, v.34, n.78, p. 55-63, 2004.

IBGE (RJ). Cidades. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 15 de setembro de 2008.

JACOBI, Pedro R. Participação cidadã na gestão ambiental no Brasil. In: ZICCARDI, A. (Org.) **Participación ciudadana y políticas sociales en el ambito local**. México: UNAM, p. 317-334, 2004.

LIMA, Eduardo Martins de. **Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada**. Fumec – Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Humanas, 2004.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de; ANASTASIA, Fátima. A Participação Eleitoral: A Ampliação do Mercado, Indicadores de Participação e Distorções do Sistema Representativo. In: **Revista Teoria & Sociedade**. Belo Horizonte: UFMG, n. 4, p. 33/104, 1999.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Nota Técnica**: Análise do Projeto de Lei n. 3884/2004 que institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Belo Horizonte, 2004. Disponível na Internet: < <http://www.eg.fjp.mg.gov.br> >. Acesso em: 03 de setembro de 2008.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Regionalização da atenção à saúde em contexto federativo e suas implicações para a equidade de acesso e a integralidade da atenção**. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. **Constituição** (1989). Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003. Disponível na Internet: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 01 de setembro de 2008

_____. Lei Complementar n. 88, de 12 de janeiro de 2006a. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: setembro 2008.

_____. Lei Complementar n. 89, de 12 de janeiro de 2006c. Dispõe sobre a região metropolitana. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: setembro 2008

_____. Resolução Estadual n. 48, de julho de 2007. Dispõe sobre o Regimento da 1ª Conferência Metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Disponível em: <<http://www.urbano.mg.gov.br>>. Acesso em: setembro de 2008.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana; Superintendência de Desenvolvimento Metropolitano. **Síntese dos resultados:** as oficinas microrregionais realizadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2006b.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs) **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

PATEMAN, Carole. **Teorias recentes da democracia e o mito clássico. Participação e teoria democrática.** São Paulo: Paz e Terra, p. 9-34, 1992.

PINTO, Gabriella Nair Figueiredo Noronha. **Conselhos estaduais de Minas Gerais: Características institucionais e funcionamento no período 2005-2007.** 2007. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007, 70p.

SANTIN, J. R. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR:** Curitiba, vol. 42, p. 121 – 131, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas.** Rio de Janeiro: FASE, 2002, 138p.

SANTOS, Sidney Francisco Reis dos. A Concepção do despotismo democrático em Alexis Tocqueville. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org). **Introdução á história do pensamento político.** São Paulo: Ed. Renovar, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 338.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? **Revista Polis: Conselhos gestores de políticas públicas**, São Paulo, n. 37. p. 99-120, 2000.

VALLE, Maria Izabel Marques do. **A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais**. 2007. Dissertação de mestrado (Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.

ANEXO**ANEXO A –****DELIBERAÇÃO Nº 001 DE 11 DE DEZEMBRO DE 2007**

Aprova o Regimento do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH.

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 89/2006,

DELIBERA

Art. 1º Aprovar o Regimento do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, nos termos anexos.

Art. 2º Esta Deliberação entra em vigor na data da sua publicação.

Belo Horizonte, 11 de dezembro de 2007.

Dilzon Luiz de Melo

Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
Presidente do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região
Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH

Anexo**REGIMENTO DO CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO DA
REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE – RMBH**

Art. 1º O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, órgão colegiado de caráter deliberativo, tem o seu funcionamento regulado pelo presente Regimento.

CAPÍTULO I – DAS ATRIBUIÇÕES

Art. 2º Ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH, caberá:

I - deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

II - fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano referente à RMBH;

III- provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH;

IV - acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação;

V - orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum;

VI - estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos;

VII - aprovar os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;

VIII - aprovar os relatórios semestrais de avaliação de execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e de seus respectivos programas e projetos;

IX - comunicar as suas deliberações à Secretaria de Estado responsável pela política urbana, para as devidas articulações e demais providências cabíveis;

X - eleger, dentre os membros do Conselho, o Presidente, o Vice-Presidente, o 1º secretário, o 2º secretário e três vogais que integrarão o Grupo Executivo do Conselho Deliberativo da RMBH;

XI - indicar os membros do Conselho que irão integrar o Grupo Coordenador do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH;

XII – acompanhar o desembolso dos recursos vinculados a projetos específicos oriundos de financiamentos, doações, convênios, ou aportados a título de contrapartida; e

XIII - promover as alterações que se fizerem necessárias neste Regimento.

CAPÍTULO II - DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO

Art. 3º O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RMBH é composto por:

I - cinco representantes do Poder Executivo Estadual;

II - dois representantes da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais;

III - dois representantes do Município de Belo Horizonte;

IV - um representante do Município de Contagem;

V - um representante do Município de Betim;

VI - três representantes dos demais Municípios integrantes da RMBH;

VII - dois representantes da sociedade civil organizada.

§1º Cada representante terá um suplente para substituí-lo em suas ausências e impedimentos.

§2º Poderá candidatar-se a membro do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano o cidadão metropolitano com reconhecida idoneidade moral e com idade superior a 21 anos e que resida na RMBH há, no mínimo, dois anos.

CAPÍTULO III - DO GRUPO EXECUTIVO DO CONSELHO

Art. 4º O Conselho Deliberativo terá um Grupo Executivo composto por um Presidente, um Vice-Presidente, 1º Secretário, 2º Secretário e três vogais, cujas atribuições estão definidas nos Capítulos próprios deste Regimento.

§ 1º Os membros de que trata o caput deste artigo serão eleitos pelo voto secreto de seus pares, para um mandato de dois anos, permitida uma recondução.

§ 2º No caso de empate, haverá nova votação, à qual concorrerão os dois mais votados e, persistindo empate, serão considerados eleitos os mais idosos.

§ 3º Os vogais, que terão direito a voto, exercerão atribuições específicas e poderão atuar na relatoria de processos.

CAPÍTULO IV - DAS REUNIÕES

Art. 5º O Conselho Deliberativo reunir-se-á ordinariamente, bimestralmente, e, extraordinariamente, quando convocado por seu Presidente ou por solicitação de pelo menos 1/3 (um terço) de seus membros.

§ 1º As reuniões ordinárias serão realizadas em dia, hora e local marcados com antecedência, no mínimo, de oito dias corridos para as reuniões ordinárias e de 48 horas para as extraordinárias.

§ 2º A convocação para as reuniões ordinárias será acompanhada de cópia da ata da reunião anterior, da respectiva Ordem do Dia e, quando for o caso, de cópia dos documentos que serão apreciados.

Art. 6º As reuniões do Conselho Deliberativo serão realizadas, em primeira convocação, com a presença, no mínimo, da maioria simples de seus membros e, em segunda convocação, a ser iniciada 1(uma) hora após o horário fixado para a primeira, com qualquer número de membros, desde que conste expressamente da convocação.

Art. 7º As reuniões ordinárias comportarão:

I - Expediente; e

II - Ordem do Dia.

§ 1º – O expediente constará de:

- a) leitura, discussão e votação da ata da reunião anterior; e
- b) comunicações de interesse geral do Conselho.

§ 2º - O expediente será apresentado pelo Presidente do Conselho ou pessoa por ele designada.

Art. 8º Esgotado o Expediente, dar-se-á início à apresentação e discussão da matéria contida na Ordem do Dia.

Art. 9º Poderá o Presidente designar relator para emitir pareceres sobre assuntos submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo, fixando-lhe prazo para análise e emissão de relatório.

Art. 10 As discussões serão dirigidas pelo Presidente, cabendo-lhe decidir sobre a ordem das manifestações apartes e outras questões.

Art. 11 A discussão da matéria incluída na Ordem do Dia poderá ser adiada, por decisão da maioria simples dos membros presentes, devendo ser determinado pelo Presidente o prazo de adiamento.

Art. 12 A matéria constante da Ordem do Dia será colocada em votação, desde que presentes membros em número correspondente à maioria absoluta.

CAPÍTULO V - DAS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO

Art. 13 As deliberações do Conselho serão aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros.

Art. 14 O Presidente do Grupo Executivo do Conselho decidirá sobre a ordem das matérias que deverão ser submetidas à votação.

Art. 15 O Conselho Deliberativo expedirá instruções para o fiel cumprimento de suas deliberações.

CAPÍTULO VI - DO PRESIDENTE

Art. 16 Ao Presidente do Grupo Executivo do Conselho Deliberativo, caberá:

I - dirigir e coordenar as atividades do Conselho, determinando as providências necessárias ao seu pleno desempenho;

II - convocar e presidir as reuniões do Conselho;

- III - relatar, quando for o caso, as matérias submetidas à apreciação do Conselho;
- IV - cumprir e fazer cumprir este Regimento e as deliberações do Conselho;
- V - assinar a correspondência de responsabilidade do Conselho;
- VI - restabelecer a Ordem do Dia por ocasião das convocações;
- VII - fixar a duração das reuniões, os horários destinados ao Expediente, à Ordem do Dia e à livre manifestação dos conselheiros e demais presentes;
- VIII - estabelecer limites na inscrição para participação dos debates;
- IX - encaminhar a votação da matéria e anunciar seu resultado;
- X - decidir sobre questões de ordem;
- XI - designar, quando for o caso, relatores para exame da matéria submetida à apreciação do Conselho; e
- XII - solicitar a presença de representantes de outros órgãos e entidades às reuniões do Conselho.

CAPÍTULO VII - DO VICE-PRESIDENTE

Art. 17 Ao Vice-Presidente caberá:

- I - substituir o Presidente nas suas ausências ou impedimentos;
- II - auxiliar o Presidente no desenvolvimento de suas atribuições;
- III - desempenhar as atribuições que lhe forem delegadas pelo Presidente.

CAPÍTULO VIII - DO 1º SECRETÁRIO

Art. 18 Ao 1º Secretário caberá:

- I - assistir o Presidente no desenvolvimento de suas funções;
- II - preparar o Expediente e a Ordem do Dia das reuniões;
- III - minutar as atas de reuniões do Conselho e as ler em reunião;
- IV - colher a assinatura dos membros do Conselho no livro de presença das reuniões;
- V - ler, em reunião, o expediente que for determinado pelo Presidente;

VI - arquivar e conservar, autuados em processos ou livros próprios, os documentos produzidos no Conselho, inclusive convocações, atas e pareceres;

VII - cumprir outros encargos que lhe sejam atribuídos pelo Presidente; e

VIII – remeter para publicação no Diário Oficial do Estado e aos meios de comunicação de âmbito regional, com a antecedência prevista neste Regimento, as convocações de reuniões.

CAPÍTULO IX – DO 2º SECRETÁRIO

Art. 19 Ao 2º Secretário caberá:

I – substituir o 1º Secretário em suas ausências e impedimentos;

II – assistir o 1º Secretário no desenvolvimento de suas funções; e

III – cumprir outros encargos que lhe sejam atribuídos pelo Presidente.

CAPÍTULO X – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20 O programa, o projeto ou o investimento a ser financiado ou sustentado financeiramente com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano deverá ser aprovado e priorizado pelo Conselho Deliberativo, nos termos do art. 22, inc. III, da Lei Complementar nº 88/2006.

Art. 21 As Conferências Metropolitanas da RMBH organizadas pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano serão regulamentadas pelo Conselho Deliberativo, nos termos do art. 7º, da Lei Complementar nº 89/2006.

Art. 22 Este Regimento entrará em vigor após sua publicação.

APÊNDICE**APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas**

Nome Completo:

Formação:

Entidade / Instituição que representa:

1. Na sua visão e na perspectiva da sua instituição / entidade, quais os principais problemas da RMBH?
2. Como o Sr (a) considera o novo arranjo de gestão e em que este pode contribuir para o enfrentamento dos problemas metropolitanos?
3. Como o Sr (a) avalia as funções e a composição do Conselho?
4. Como o Sr (a) considera a participação no Conselho? Quais as dificuldades e os potenciais?
5. As posições de sua entidade / instituição tem sido contempladas / atendidas nas decisões do Conselho?
6. Na sua perspectiva como se poderia aprimorar a participação no Conselho e a própria atuação do Conselho?

APÊNDICE B - Listagem dos entrevistados para a realização da pesquisa

| Órgão a ser representado | Entrevistado | Entidade que representa |
|----------------------------|------------------------------|--|
| Poder Executivo Estadual | Maria Madalena Franco Garcia | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana |
| | Dilzon Luiz de Melo | Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana |
| Poder Legislativo Estadual | João Leite da Silva Neto | Assembléia Legislativa de Minas Gerais |
| Poder Executivo Municipal | Maria Fernandes Caldas | Prefeitura Municipal de Belo Horizonte |
| | Ubirajara Prata Lima | Prefeitura Municipal de Itaguara |
| Sociedade Civil | José Abílio Belo Pereira | Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa |
| | Marco Aurélio Costa | Organizações Não Governamentais (ONGs) |
| | Antônia de Pádua | Movimentos sociais e populares |
| | Rodrigo Ferreira Andrade | Organizações Não Governamentais (ONGs) |
| | Teodomiro Diniz Camargos | Entidades representantes dos empresários |