

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fernanda Wood Santana

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS
METROPOLITANAS:
Alcances e limites do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da
Região Metropolitana de Belo Horizonte

Belo Horizonte
2015

Fernanda Wood Santana

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS
METROPOLITANAS:**

**Alcances e limites do 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 do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Professora Doutora Flávia Duque Brasil

Belo Horizonte

2015

Fernanda Wood Santana

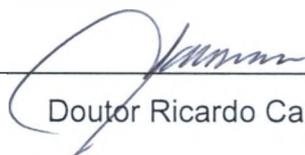
Participação social na construção das políticas metropolitanas: alcances e limites do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

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

Banca Examinadora



Doutora Flávia de Paula Duque Brasil, orientadora, Fundação João Pinheiro



Doutor Ricardo Carneiro, avaliador, Fundação João Pinheiro



Mestre Helena Teixeira Magalhães Soares, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2015

*À minha querida avó Maria Cecília, que já partiu.
Mas deixou um legado de ternura e compaixão, verdadeira fonte de inspiração.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora, a querida Flávia Brasil, pelo carinho, dedicação e todos os conhecimentos que me foram passados por ela. À minha família, que é a minha base, a minha fortaleza. Aos futuros colegas de trabalho da SEDRU, sempre atenciosos e prestativos, em especial ao Felipe, meu supervisor, sempre solícito e ao Wesley, por clarear e ajudar na definição do foco deste trabalho. A todos que contribuíram para o enriquecimento desse trabalho, em especial os entrevistados que compartilharam comigo sua experiência sobre o tema. Aos meus colegas e amigos de sala, por dividirem esses quatro anos de curso, bem como sonhos e expectativas. Aos amigos do CMDS, pelo apoio e compreensão. A Deus, por sempre me guiar.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o desenho institucional do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e os seus desdobramentos no funcionamento e na sua efetividade deliberativa, no que tange à participação social. É feita uma abordagem das características do desenho institucional e das práticas do CDDM que contribuem ou limitam à participação da sociedade civil e o alcance do Conselho. Para a realização deste trabalho foram feitos: revisão bibliográfica dos temas pertinentes; a sistematização das atas das reuniões do CDDM; observação direta de um evento sobre gestão metropolitana da RMBH; e entrevistas com atores-chave ligados às atividades do CDDM. Conclui-se, a partir do estudo, que a participação social tem grande relevância na gestão metropolitana da RMBH a partir do CDDM. O desenho institucional e as práticas do CDDM, em alguns aspectos incentivam a participação e a deliberação, mas em outros a limitam, havendo a necessidade do aprimoramento do processo participativo.

Palavras-chave: Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Participação social. Desenho institucional. Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Efetividade deliberativa.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the institutional design of the Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) of the Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) and its consequences in the CDDM's functioning and its deliberative effectiveness, with regard to the social participation. It has done an approach of the institutional design's character and the CDDM's practices that contribute or limit the participation of civil society and the reach of the Council. For this study, it has made: literature review about the relevant themes; the systematization of the minutes of the Council meetings; direct observation of an event on RMBH's metropolitan management and interviews with key-actors associated to the CDDM activities. It has been concluded, from the study that social participation has great relevance in the RMBH's metropolitan management originated from the CDDM. The institutional design and the practices of the CDDM in some aspects encourage the participation and the deliberation, but in others limit it, so there it is necessary to improve the participatory process.

LISTA DE SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMBEL – Assembleia Metropolitana
ARMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
CDDM – Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
CEDEPLAR – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEMG/89 – Constituição do Estado de Minas Gerais
CM – Colegiado Metropolitano
CF-88 – Constituição Federal de 1988
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
ConCidades – Conselho das Cidades
EC – Estatuto da Cidade
EM – Estatuto da Metrópole
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana
FPIC – Fun o Pública de Interesse Comum
Frevem – Frente de Vereadores Metropolitanos
GRANBEL – Associa o dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPs – Institui es Participativas
MCidades –Ministério das Cidades
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OP – Orçamento Participativo
PLC – Projeto de Lei Complementar
PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PPP – Parceria Público-Privado
PUC MINAS – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econ mico
SEDRU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SEF – Secretaria de Estado da Fazenda
SEGEM – Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SETOP – Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas

SINARQ - MG – Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

STF – Supremo Tribunal Federal

UEMG – Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	PARTICIPAÇÃO SOCIAL, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
	2.1 Democracia e participação social	16
	2.2 Instituições Participativas (IPs), desenho institucional e efetividade.....	21
	2.3 Participação e IPs no Brasil contemporâneo.....	27
	2.4 Conselhos de políticas públicas e efetividade	32
3	MARCOS DA LEGISLAÇÃO URBANA, ARRANJOS INSTITUCIONAIS METROPOLITANOS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS	42
	3.1 Marcos federais: Constituição Federal, Estatuto das Cidades, Estatuto da Metrópole.....	42
	3.2 Minas Gerais: Breve histórico e referências legais	48
	3.3 Contexto pós-88: o novo Arranjo Metropolitano e o CDDM	52
4	ANÁLISE DO CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DA RMBH	60
	4.1 Características do desenho institucional e práticas participativas do CDDM.....	60
	4.1.1 Caráter e atribuições.....	61
	4.1.2 Periodicidade.....	63
	4.1.3 Composição e Eleição dos Representantes da Sociedade Civil	66
	4.1.4 A Escolha da pauta e a deliberação no CDDM.....	73
	4.1.5 Monitoramento	76
	4.2 Abrangência e alcance da participação do CDDM: a atuação da sociedade civil .	78
	4.3 Uma breve abordagem do Colegiado	83
	4.4 Abrangência, limites e alcance da deliberação do CDDM	87
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
	REFERÊNCIAS	95
	APÊNDICES	100

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas	100
APÊNDICE B – Listagem dos entrevistados para a realização da pesquisa	102

1. INTRODUÇÃO

A participação social foi um tema que ganhou grande relevância no período de redemocratização brasileira e, inserida nesse contexto, a Constituição Federal de 1998 (CF-88) tornou-se um marco de democratização das políticas públicas, do planejamento e gestão participativa. A partir desse período, surgem novas maneiras de interação e diálogo entre o Estado e a sociedade civil, e novas práticas de participação não-institucionalizadas e institucionalizadas. As instâncias de participação institucionalizadas ou instituições participativas (IPs), seu desenho institucional e práticas deliberativas são fatores fundamentais para a atuação da sociedade civil e sua influência ou incidência nos processos decisórios.

Podemos destacar no Brasil pós-88, a expansão muito significativa da participação social por meio de diversas IPs, com uma pluralidade de desenhos e alcances, como os conselhos gestores, o orçamento participativo, as conferências, as audiências públicas, a participação nos planos diretores e de habitação social, entre outros. Nesse contexto, destaca-se principalmente a multiplicação do número de conselhos, sobretudo aqueles ligados às áreas da saúde, educação, assistência, habitação de interesse social e direito das crianças e adolescentes, que são obrigatórios nos termos da legislação dessas políticas, que condiciona o repasse de recursos à existência dessas instancias participativas.

No que tange os conselhos no campo das políticas urbanas, a situação é distinta, posto não serem obrigatórios como no caso das políticas mencionadas. Ou seja, também expandiram-se em número, mas de forma mais discreta.

Além disso, no que diz respeito à área da política urbana, que enfrenta uma situação histórica de grande desigualdade socioespacial, a inclusão da sociedade civil no processo de tomada de decisão e deliberação é recomendada mais especificamente pelo Estatuto da Cidade (2001) de forma genérica que visa à garantia da gestão democrática da cidade, com órgãos colegiados de política urbana e conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; bem como recomenda a participação da sociedade civil nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Diferentemente da legislação social mencionada, o Estatuto da Cidade não institui fortes incentivos ou mecanismos de *enforcement* para que isso aconteça.

No que se refere especificamente à política metropolitana, o Estatuto da Metrópole (2015), recentemente aprovado, determina a participa o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão como diretriz fundamental para as delibera es da gestão metropolitana.

No Estado de Minas Gerais e, mais especificamente, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) a trajetória da gestão e da participa o social da Metrópole tem como marco os anos 1970, no contexto do governo militar, a partir da cria o das Regiões Metropolitanas de capitais por legisla o federal.

Em 1974, foi criado um órgão gestor de planejamento metropolitano da RMBH denominado Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL), autarquia estadual. Em tal contexto centralista-autoritário, a despeito da autarquia se estabelecer como um lócus de expertise no planejamento metropolitano, não se tem a previsão de formas de participa o institucionalizada, bem como não alcançou significativamente arranjos de articula o intergovernamental. Posteriormente ao processo de redemocratiza o e aos marcos redemocratizantes da CF-88, em 1989 as questões metropolitanas passam a ser atribuídas a uma Assembleia Metropolitana (AMBEL), enfraquecendo assim o PLAMBEL. A referida autarquia   extinta em 1996, ocasionando em um esvaziamento do efetivo planejamento metropolitano em Minas, uma vez que a AMBEL não se mostrou capaz de processar as diferentes reivindica es dos municípios.

A Constitui o do Estado avançou em rela o   gestão metropolitana em rela o   CF-88 que se mostra omissa em rela o ao tema, dado seu viés descentralizador e municipalista. Assim, adiante, a partir da promulga o da Emenda n. 65 em 2004 e das Leis Complementares n. 88 e 89 em 2006 e   instituído um novo arranjo institucional para a gestão e planejamento da RMBH, em uma tentativa de retomada estadual do planejamento e gestão da RMBH.

Dentro desse arranjo metropolitano, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) da RMBH destaca-se por ser o espaço de participa o da popula o e constitui o foco de estudo desse trabalho.

A pesquisa se justifica pela necessidade e a importância em verificar se as recomendações legais citadas (CF-88, Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole), no que diz respeito à participação social de políticas urbanas, se cumprem dentro do espaço do Conselho Deliberativo, que possui arcabouço institucional e legal anterior ao Estatuto da Metrópole. Além disso, o CDDM é relativamente novo e o tema é muito pouco estudado, havendo um único estudo anterior, realizado por Queiroz (2008) sobre a participação social nessa IP. Assim é de relevância o empreendimento de novos estudos a respeito, especialmente no contexto da promulgação recente do Estatuto da Metrópole, com dispositivos relativos à participação.

O trabalho tem em vista abordar o CDDM, seu desenho institucional, potenciais e alcances da participação. Algumas questões se colocaram desde o início como motivadoras e norteadoras da proposta da pesquisa: Qual o desenho institucional participativo do conselho e como ele tem afetado a participação social? A partir daí, como têm se desenvolvido as práticas participativas no CDDM? A participação social no Conselho tem afetado as decisões e o planejamento metropolitano?

Assim, estabeleceu-se como objetivo geral do trabalho a análise do desenho institucional e de seus desdobramentos, do funcionamento e da efetividade deliberativa do CDDM como um espaço de participação social na construção de políticas metropolitanas. Considera-se o conceito de efetividade deliberativa estabelecido por Almeida e Cunha (2011), como os efeitos produzidos pelo conselho a partir da capacidade de se debater, decidir, influenciar e fiscalizar as políticas pertinentes às atribuições.

Além disso, a pesquisa busca atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) Efetuar uma breve revisão sobre democracia, participação social, efetividade deliberativa e desenhos institucionais participativos, estabelecendo um modelo de análise;
- b) Apresentar um panorama da participação social por meio de IPs no Brasil pós -88 com destaque para os conselhos;
- c) Identificar e sistematizar a legislação pertinente (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole), com foco na questão

metropolitana e na participação neste contexto; sistematizar os marcos da RMBH;

- d) Descrever brevemente a trajetória da questão metropolitana no país, em Minas Gerais, tendo em vista situar o CDDM; e
- e) Analisar o desenho institucional participativo do CDDM e suas características, alcances e potenciais; analisar a participação e efetividade deliberativa Conselho; apontar os resultados, as potencialidades e desafios do CDDM.

Optou-se por uma metodologia qualitativa de pesquisa¹, desenvolvida por meio dos seguintes recursos: revisão bibliográfica sobre os temas pertinentes; pesquisa documental; observação direta; e entrevistas semiestruturadas. A revisão bibliográfica abrangeu a teoria do campo de democracia participativa e participação social, a efetividade das IPs e dos conselhos gestores e legislação e gestão metropolitana. A análise documental partiu das atas das reuniões do CDDM de 2007-2015, fornecidas pela Agência, sistematizando a participação da sociedade civil. A observação direta foi realizada no evento promovido pela ARMBH “Mesa Redonda – Estatuto da Metrópole: A Adequação da Gestão Metropolitana da RMBH aos novos instrumentos e diretrizes do Estatuto da Metrópole” no dia 23 de setembro, onde foram realizadas anotações sobre o assunto.

Por fim, foram realizadas seis entrevistas com atores-chave, a saber: 2 (dois) gestores da ARMBH, que trabalham diretamente com o CDDM; 3 (três) conselheiros representantes da sociedade civil; e um representante do Colegiado Metropolitano. O roteiro de entrevista e a listagem dos entrevistados se encontram no Apêndice A e B, respectivamente.

A estrutura da monografia se divide em cinco capítulos, sendo o primeiro capítulo esta Introdução. O segundo capítulo efetua a revisão teórica relativa ao tema e objeto de pesquisa. Partindo da discussão sobre modelos de democracia, abordará as noções da democracia participativa e de participação social. Discute as IPs, a qualidade da participação e efetividade deliberativa, indicando-se o papel do desenho institucional para favorecer (ou não) esses processos. Nessa linha, aponta alguns elementos do desenho para realização da análise do CDDM. Mais além o capítulo inicial busca situar o CDDM no contexto brasileiro pós-88, no

¹ A explicação da metodologia será feita nessa sessão e será retomada quando for necessário.

qual se apresenta uma infraestrutura participativa ampla, com diversas IPS, dentre as quais os conselhos, que são abordados de forma especial.

O terceiro capítulo visa à contextualização da questão metropolitana, os marcos legais e arranjos estabelecidos no âmbito federal e estadual. Primeiramente é feito um recorte federal do tratamento da questão metropolitana e de seus marcos legais, destacando-se, também, o tratamento dado (ou não) à participação social. Então passa-se a descrever brevemente como o estado de Minas Gerais abordou a questão e legislou sobre a questão metropolitana e a participação nesse contexto. Finalmente, passa-se a expor o arranjo institucional da RMBH instituído no período de 2004 a 2007.

No capítulo quatro será feita a análise do CDDM e da efetividade deliberativa da participação social no CDDM, a partir das características de seu desenho institucional. Nesse contexto, aborda-se a atuação da sociedade civil nesse espaço, que inclui a organização paralela do Colegiado Metropolitano, apontando-se então os alcances e limites participativos do CDDM. Finalmente, no quinto e último capítulo constarão as considerações finais do trabalho.

2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL, INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS E CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo tem em vista mobilizar desenvolvimentos teóricos pertinentes ao tema e objeto de estudo, a partir dos quais buscam-se parâmetros para a análise pretendida. Adicionalmente, busca-se situar o CDDM em um contexto mais amplo, qual seja, o da participação social e da criação de novas institucionalidades participativas no Brasil contemporâneo, dentre as quais os conselhos.

O ponto de partida é a concepção de democracia, especificamente de democracia participativa e em seu bojo a noção de participação social. A revisão teórica efetuada percorre os desenvolvimentos teóricos na teoria democrática no século anterior, desembocando na perspectiva de democracia participativa, que se sustenta nas premissas de ampliação da participação social, e de participação-deliberativa em duas dimensões: na sociedade civil e instâncias institucionalizadas de participação ou IPs.

A revisão teórica se aproxima mais do objeto, ao abordar as instituições participativas e a discussão sobre qualidade da participação e efetividade deliberativa, que tem no desenho institucional e em suas características, uma de suas chaves. Esse percurso traz aportes para a abordagem e análise do CDDM.

Em seguida, tendo em vista contextualizar de forma mais ampla o CDDM, o capítulo apresenta um panorama das IPs no Brasil, destacando especificamente os conselhos com apontamentos sobre a discussão de efetividade deliberativa desses espaços.

2.1 Democracia e participação social

A noção de democracia tem sido historicamente objeto de disputa, como a própria noção de participação. Não há uma noção unívoca de democracia. O campo da teoria democrática marca-se por premissas distintas e extensos debates, que no início do século XX detinham-se na desejabilidade (ou não) da democracia, contraposta ao socialismo e, em seguida, sobre a

compatibilidade entre democracia e capitalismo. A partir de meados do século, contudo, os debates crescentemente centram-se na qualidade da democracia ou nas possibilidades de se democratizar a democracia, como mostram Santos e Avritzer (2002).

A ampliação dos debates em torno da qualidade democrática se dá notadamente no contexto das últimas décadas do século XX, que se marca pela complexidade e desigualdade social crescentes, pela percepção de crise da democracia liberal fundada estritamente na representação e pela ampliação das formas de ação coletiva, dentre outros (WARREN, 2002). Nesse ambiente, moldam-se novos desenvolvimentos teóricos no campo da teoria democrática, fundados nos ideais participativo e deliberativo.

Pateman (2002 p. 24-25), que é precursora na linha da democracia participativa, faz uma revisão do campo da teoria democrática, referenciando os liberais clássicos e à corrente elitista que constitui a contra-referência ao modelo de democracia participativa. A autora indica que o elitismo democrático, corrente influente no século XX até suas últimas décadas, estreita o ideal participacionista em relação aos autores clássicos que anteviam papéis de aprendizagem cívica, controle social, ao lado das possibilidades de afetar as decisões para a participação. Reportando ao elitismo democrático, que aborda criticamente, a autora afirma que:

Essa teoria, de caráter empírico ou descritivo, concentra-se na operação do sistema político democrático tomado como um todo (...). Nessa teoria, a “democracia” vincula-se a um método político ou uma série de arranjos institucionais a nível nacional. O elemento democrático característico do método é a competição entre líderes (elite) pelos votos do povo, em eleições periódicas e livres. As eleições são cruciais para o método democrático, pois é principalmente através delas que a maioria pode exercer controle sobre líderes.

Tal concepção que se afirma como hegemônica no transcurso do século XX é marcada assim, por deficiências no âmbito da participação e da própria noção de democracia, restrita aos mecanismos de representação eleitoral e ao voto como um mecanismo de autorização.

Percebe-se que nessa teoria, considera-se a democracia como um meio para se chegar às decisões políticas e a extensão da noção de participação é vista com receio, pois acredita-se que o aumento da participação acarretaria em perda de estabilidade e crises de governabilidade. Segundo Brasil e Carneiro (2014), a partir de argumentos como as dificuldades oriundas da escala e da complexidade das sociedades contemporâneas, do

despreparo e descomprometimento da população em relação às possibilidades participativas e ao acompanhamento das decisões políticas e, também dos riscos da ampliação da participação para a governabilidade, o modelo elitista estreita as possibilidades de participação.

Assim, a participação nos marcos elitistas limita-se ao sufrágio universal, à “proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados” (PATEMAN, 2002, p. 25) e, assim, à escolha dos representantes ou da elite que irá governar.

Santos e Avritzer (2002) fazem um contraponto à concepção elitista. Para os autores, a concepção hegemônica da democracia parte dos pressupostos de que a instituição da democracia corresponde a um conjunto preciso de valores e uma forma única de organização política e do entendimento da democracia como um elemento procedimentalista para a chegada de decisões políticas e administrativas e entende a consolidação democrática como sinônimo de realização de eleições.

Já a concepção não-hegemônica da democracia, que apresentam como democracia participativa, diferentemente da primeira, rompe com essa ideia da democracia como uma forma de organização da sociedade homogênea e entende que a representação - “autorizada” pela população por meios das eleições - deve ser ampliada de maneira a possibilitar a construção de políticas plurais e de uma nova gramática democrática. A nova gramática democrática se baseia na reestruturação da forma de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade fundamentada a partir de seus valores, história, cultura e fatores sociais, inserindo-se o máximo de atores sociais no processo decisório. (SANTOS E AVRITZER, 2002).

Desse modo, a ideia de democracia expandiu-se: mais do que a realização de eleições, do sufrágio universal e de condições para a alternância de poder, passou a se considerar a democracia a partir de formas ampliadas de participação e de ação coletiva, e se estendendo para aqueles domínios que se encontram além do campo político, a exemplo da esfera familiar, do trabalho e da escola (WARREN, 2002). Seguindo a concepção não-hegemônica da democracia, a participação social é fundamental para a consolidação da democracia, pois ao se incluir os diversos agentes sociais no processo deliberativo, é garantido a possibilidade

de que todos os segmentos da sociedade, inclusive as minorias e excluídos, sejam incluídos na política e possam afetar as tomadas de decisão.

Além disso, a importância da participação da sociedade civil para a democracia também está presente no caráter de controle público e fiscalização das ações do governo. Este precisa agir com transparência e cabe à população acompanhar se a agenda, a liberação de recursos, está seguindo a lei e as deliberações.

A perspectiva do compartilhamento de decisões entre sociedade e Estado está associada à abordagem de novas formas de ações políticas e de inovações institucionais no campo da participação institucionalizada. Assim, a ampliação das formas participação para além da dimensão eleitoral e do terreno elitista, ao lado das práticas e deliberativas de democracia fundamentam a concepção não-hegemônica da democracia, que inclui o envolvimento dos agentes sociais para a construção de políticas plurais, contribuindo para o enfrentamento dos desafios da ação pública contemporânea.

Brasil e Carneiro (2014) atestam que a democracia participativa e a deliberativa buscam um aprofundamento da democracia, ultrapassando o modelo elitista e de democracia competitiva. Contudo, é importante diferenciar participação de deliberação, pois apesar de convergentes em um mesmo campo com compromissos de aprofundamento ou de radicalização democrática tem lastros teóricos distintos.

Por participação, parte-se da ideia de cidadãos que se engajem com maior profundidade nas questões políticas e tenham uma atuação direta mais importante nas escolhas públicas, tendo a certeza de que terão que suas reivindicações, necessidades e opiniões serão efetivamente ouvidas e atendidas; Por deliberação, em um caminho pavimentado desde Jurgen Habermas, entende-se a abordagem dos problemas públicos, a partir de argumentos políticos, razões e apelos aos interesses modelados por valores como justiça, igualdade e bem comum. (FUNG; COHEN, 2007).

Visando a articular participação e deliberação, Fung e Cohen (2007) apresentam a concepção de “participação-deliberativa” que ocorre em duas dimensões: a) na esfera pública e sociedade civil por meio das associações e movimentos sociais que influem na agenda governamental; b) nos espaços institucionalizados de criados pelos governos para a participação da sociedade

nas suas decisões. Fung e Cohen (2007) apontam a participação e a deliberação como duas dimensões capazes de aumentar a igualdade política: a deliberação irá reduzir o poder dos maiores recursos pela força dos melhores argumentos; e a participação, por sua vez combaterá a influência conferida pela riqueza, ao transferir a base da contestação política da organização do dinheiro para a organização das pessoas.

Os autores apostam que os cidadãos passarão a tomar parte da responsabilidade política, não deixando todas as escolhas de políticas e suas consequências nas mãos dos representantes, cultivando assim hábitos democráticos e participando das decisões públicas. Além disso, os autores apontam que na democracia participativa-deliberativa, os cidadãos defendem soluções para problemas comuns nos processos que resultam em leis e políticas, a partir do que se considera em geral como sendo razões relevantes que expressam valores democráticos - justiça, liberdade, oportunidades iguais, segurança pública e o bem comum -, enquanto em sistemas de representação competitiva, os resultados políticos são consequências das necessidades de uma pequena parcela da população (FUNG E COHEN, 2007).

É relevante salientar que os processos da democracia participativa-deliberativa tendem a ser alvos de intensas disputas políticas. Não é do interesse das elites no poder dividir as decisões políticas e atender a um consenso de bem comum estabelecido pelo debate e deliberação com a sociedade civil. De acordo com Santos e Avritzer (2002, p. 60):

(...) processos de intensificação democrática que temos estado a analisar tendem a ser fortemente contestados pelas elites excludentes ou "elites metropolitanas", como lhes chama Sheth. Por combaterem interesses e concepções hegemónicas, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração.

Apesar dos desafios, as perspectivas acerca da democracia participativa trazem a oportunidade de se recuperar as figuras da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e também da possibilidade de deliberação pública (BRASIL ET AL, 2012). Nessa linha, em sintonia com Pateman (2002) que define participação como intervenção nas decisões, Cunill-Grau (1998) define participação cidadã como a intervenção dos agentes sociais no curso das atividades públicas, que permitem sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo a expressão de interesses sociais.

A participação é entendida, então, como potencial de combate contra a injustiça social, sendo um recurso que possibilita o avanço da pauta de demandas distributivas, de acesso aos serviços públicos e de efetivação de direitos das camadas populares, tendo a missão e preocupação da construção de uma sociedade sem exploração (LAVALLE, 2011) e do aprofundamento democrático.

Na linha dos desenvolvimentos teóricos já mencionados de Fung e Cohen (2007), de acordo com Brasil et al (2012, p.3), há “duas dimensões da participação, associada ao aprofundamento democrático: a participação que ocorre nos domínios societários e a participação institucionalizada, que não prescinde da primeira”.

A primeira dimensão refere-se às práticas não institucionais em que a participação social é vislumbrada nos domínios da sociedade civil se constitui das diversas formas associativas e de mobilização societária (TEIXEIRA, 2000 *apud* OLIVEIRA, 2009). Segundo Albuquerque (2004), esses movimentos visam a influir nas decisões e a se consolidarem frente ao governo. Diversos atores têm reivindicado a participação social, a democracia participativa, o controle social sobre o Estado, a realização de parcerias entre o Estado e a sociedade civil, bem como pautas de inclusão social, de redistribuição e reconhecimento de grupos e identidades.

Nos termos de Avritzer (2007), a segunda dimensão foi reivindicada por vários atores sociais a partir da terceira onda de democratização, qual seja, a possibilidade de participação e deliberação nas decisões relativas às políticas públicas por meio de instâncias institucionalizadas.

Em diversos países da América Latina que se redemocratizaram no último quartel do século XX, dentre os quais o Brasil, isso acabou propulsionando a criação de diversas instituições que viabilizam a participação dos cidadãos nas decisões políticas, gerando uma série de formatos institucionais híbridos caracterizados pela participação da sociedade civil e de atores estatais (AVRITZER; PEREIRA, 2005). Avritzer (2008) conceitua esses formatos híbridos como Instituições Participativas (IPs), que serão abordadas no próximo tópico.

2.2 Instituições Participativas (IPs), desenho institucional e efetividade

Segundo Avritzer (2008), as IPs são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. Dessa forma, as IPs pautam um conjunto de comportamentos e expectativas importantes dos atores sociais. Portanto, a participação da sociedade civil nas mais variadas IPs torna possível o trânsito de questões demandadas do âmbito societário, de práticas e informações do nível social para o nível administrativo, permitindo desse modo, que ocorra um aprofundamento da democracia participativa (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Brasil e Queiroz (2010) destacam o grande potencial que essas instituições têm, por meio da participação da sociedade civil, de engendrar desenhos inovadores e mais justos de políticas públicas e de contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva e democrática. Cabe destacar que as IPs encampam a participação, entendida como a incidência ou intervenção nas decisões, e a deliberação, entendida como a dimensão intersubjetiva, comunicativa, argumentativa ou dialógica, que permite convergências e acordos.

Mais além, as IPs, de forma geral, incorporam formas de representação de segmentos da sociedade e governo em seus desenhos institucionais. Segundo Wampler (2011), as IPs geram novas formas de representação política ao incluir no processo decisório, atores que são líderes comunitários e também atores que são técnicos do governo. É essencial observar a forma que esses representantes são escolhidos para verificar se os princípios de igualdade de participação, inclusão deliberativa e publicidade – caros aos teóricos deliberativos - estão sendo respeitados e, portanto, se esses representantes têm legitimidade perante a sociedade na IP.²

No contexto brasileiro das últimas décadas, a partir do processo de redemocratização, multiplicaram-se as IPs em diversos desenhos participativos: conselhos, conferências, comitês, orçamentos participativos (OP); formas de participação nos planos diretores e outros

² No que concerne aos representantes, é também importante observar como ocorre a construção da relação entre eles. A capacidade de influência de cada representante, os seus argumentos e experiência de vida são fundamentais para determinar como se dará a relação de poder dentro das instituições e também de como ocorrerão as deliberações. Além disso, é preciso se ter consciência que uma parte crucial da deliberação e das mudanças no discurso dos representantes ocorre em ambiente informal, a partir de conversas, negociações e a construção de alianças fora dos espaços formais das IPs (WANPLER, 2011).

planos urbanos e habitacionais; audiências públicas, e ambientes virtuais de participação. As principais IPs serão retomadas na seção seguinte.

Mais além, Cortes (2011) alarga essa noção ao considerar também os mecanismos de participação direta individual como um tipo de instituição participativa. Nessa perspectiva, são considerados como mecanismos de participação individual dispositivos que possibilitam a manifestação das preferências, reclamações e sugestões dos cidadãos no que se refere aos serviços e bens prestados pelo governo. Como exemplo desse tipo de mecanismo, temos as pesquisas de satisfação de usuários e de beneficiários, serviços que recebem demandas, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet e as ouvidorias. É importante ressaltar que esses mecanismos de participação se fortaleceram bastante com a expansão da internet, que permitiu novos canais de comunicação entre o cidadão e o governo.

A literatura tem se detido mais recentemente nas discussões sobre a qualidade da participação e deliberação nas IPs, e sobre a efetividade. Avritzer (2008) aponta que a qualidade e a efetividade da participação nas IPs dependem: a) do seu desenho institucional; b) do perfil da sociedade civil; c) da vontade política dos governantes; d) da interação entre esses elementos.

Um fator importante a ser examinado é se existe ou não a obrigatoriedade da instituição da IP por lei. Por exemplo, a vinculação dessa instituição a algum instrumento legal faz com que o estabelecimento desses espaços e instrumentos participativos estejam ligados a uma política de Estado e não dependam da vontade política dos partidos do governo vigente.

Contudo, a vontade política dos partidos em seus mandatos é um fator fundamental para o fortalecimento ou não das IPs. Afinal é a convergência e interação entre partidos políticos e de atores sociais que vai consolidar a participação social e determinar se a deliberação será ou não efetiva (FARIA; RIBEIRO, 2011). A escolha do partido pelo projeto político democrático-participativo, que “se fundamenta na possibilidade de aprofundamento e radicalização da democracia, enfatizando a participação da sociedade nos processos de decisão é favorável à efetividade da IP” (ALMEIDA et al, 2011, p. 309).³

³ Um exemplo é o Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre, que teve parte do seu sucesso atribuída ao governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que incentivou a participação social e abrindo mão de prerrogativas de decisão em favor da sociedade civil (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Avritzer (2011) aborda o problema da efetividade das IPs, que consiste na importância das formas de participação na operacionalização da democracia, a partir da análise da associação entre políticas públicas e participação nos espaços das IPs, avaliando a efetividade da deliberação destas. Em seus termos, entende-se por efetividade deliberativa a capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública.

Em relação à efetividade, Wampler (2011) aponta a grande dificuldade do estabelecimento de uma ligação visível e clara de causa-efeito entre a tomada de decisões nas instâncias participativas e as mudanças nas políticas públicas. Para o autor, com exceção dos orçamentos participativos em que o voto público do cidadão para um determinado projeto de política pública ou obra se reflete futuramente na implementação desses, o restante das IPs possui resultados bem mais difusos e muitas vezes a influência sobre a decisão é indireta.

A qualidade do processo deliberativo somado à eficácia das IPs como um veículo efetivo para mudanças e de melhora do serviço público, por meio de sua capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política são pontos centrais para se considerar uma IP efetiva (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

No QUADRO 1, estão elencados os princípios que segundo as autoras norteiam o funcionamento de uma IP efetiva:

QUADRO 1: Princípios norteadores das Instituições Participativas

Princípio	Conceito
Igualdade de participação	Todos os cidadãos têm direito a mesma oportunidade para o exercício político na IP e de se manifestar;
Inclusão deliberativa	Todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício desse poder e produz as normas vinculantes;
Igualdade deliberativa	Todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar seus argumentos e pontos de vista, sendo que as regras acerca da deliberação valem para todos;
Publicidade	O espaço social em que deve ocorrer a deliberação, os procedimentos e os meios do debate e da decisão e a natureza das razões oferecidas devem ser públicos e coletivos;

Reciprocidade/Razoabilidade	As razões a serem expostas ao debate devem ser compreendidas, consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais, uma vez que todos os participantes se reconhecem e se respeitam como agentes morais;
Liberdade	Devem ser asseguradas as liberdades fundamentais (de consciência, de opinião, de expressão, de associação);
Provisoriedade	As regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser contestados;
Conclusividade	A deliberação deve gerar decisão racionalmente motivada, ou seja, decorrente de razões que são persuasivas para todos;
Não tirania	A decisão deve decorrer dos argumentos apresentados e testadas e não de influências extra-políticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social;
Autonomia	A decisão deve decorrer dos argumentos apresentados e testadas e não de influências extra-políticas emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social;
<i>Accountability</i>	Os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, devem resistir ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos.

Fonte: Dados extraídos de Almeida; Cunha (2011).

Ao discorrerem sobre tais princípios derivados da teoria deliberativa, Almeida e Cunha (2011) discutem a grande importância normativa que se dá, ao se formular uma IP, aos princípios de igualdade e o de inclusão, principalmente em países marcados por grandes desigualdades estruturais. Dessa forma é fundamental a inserção desses princípios como norteadores dessas instâncias, numa tentativa de correção da desigualdade e exclusão social sofrida pela população carente e construir uma instituição com caráter redistributivo.

Conforme as autoras, partindo da perspectiva dos princípios, também há fatores endógenos e exógenos às IPs que podem contribuir para a qualidade de sua deliberação e sua efetividade. Dentre os fatores endógenos estão o desenho institucional – que constuiu-se nesse trabalho uma chave -; quais atores estão envolvidos e a legitimidade dos atores participantes e suas respectivas relações de poder. Já nos fatores exógenos e anteriores à deliberação estão o caráter obrigatório ou não da IP, o partido político e seu projeto político e o contexto onde está inserida (ALMEIDA E CUNHA, 2011).

Destaca-se que o desenho institucional (que será elemento de análise) tem sido considerado importante para a qualidade da participação e deliberação e sua efetividade por diversos

autores, como os já mencionados Avritzer (2008); Almeida e Cunha (2011); Faria e Ribeiro (2011) e, ainda, Vaz (2011) e também por Fung (2004) que será mencionado mais adiante.

O desenho institucional refere-se à na normatização e configuração adotada pela IP que definem o seu funcionamento e seu potencial em democratizar as decisões em políticas públicas (VAZ, 2011). Cabe ao desenho institucional definir quais serão as características, as regras, os procedimentos internos que estruturam o processo argumentativo e decisório (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Fung (2004) destaca que o desenho institucional possui consequências funcionais que influenciam na qualidade da governança democrática e, nesse sentido, as escolhas do desenho possuem diversas implicações para a construção da IP, seu funcionamento e seus resultados. De acordo com Fung (2004), durante o planejamento do desenho institucional⁴ a ser adotado são enfrentadas diversas situações críticas e escolhas determinantes para o futuro das instâncias participativas. Tais escolhas e, portanto, os elementos que caracterizam os desenhos participativos nos termos do autor são os seguintes:

- a) Qual será o seu ideal participativo-deliberativo- o que determina a função da IP e o que ela deve fazer;
- b) Quem serão seus participantes e como será feita a sua seleção e recrutamento;
- c) Qual a matéria da deliberação, seu tema e escopo; qual será seu possível impacto da instituição;
- d) Qual o modo e o processo deliberativo;
- e) Qual a frequência dos encontros da IP;
- f) Qual a motivação e expectativas dos participantes sobre a instituição;
- g) Qual o empoderamento da IP, considerado como empoderamento quando os resultados deliberativos devem influenciam as decisões públicas;
- h) Como acontece o monitoramento das ações e decisões públicas.

⁴ Fung (2004) cria o modelo de análise do desenho institucional para o que chama de *minipúblicos*. Ele considera como minipúblicos os esforços em melhorar a qualidade da esfera pública, que acarretam na criação de instâncias de esferas públicas aperfeiçoadas (FUNG, 2004). Nesse trabalho, utilizaremos o modelo de Fung como uma referência analítica, mas adotamos o conceito de instituições participativas, mais circunscrito do que o de mini-publico.

Tais características serão adiante mobilizadas para a análise do desenho do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH (CDDM), assim como a noção de efetividade, referida aos resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública ou aos alcances deliberativos e participativos das IPs.

2.3 Participação e IPs no Brasil contemporâneo

No caso do Brasil, o fim da ditadura em 1985, o período da redemocratização, a Assembleia Constituinte e a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram marcos importantes para a inserção de uma democracia participativa. O cerceamento provocado pela ditadura acabou fazendo com que a sociedade se envolvesse no processo de reabertura dos canais de participação e pressão social, e passasse a discutir aspectos como a descentralização, a democracia, o acesso e a universalidade das políticas em geral (PEREIRA, 2005 *apud* DIEGUES, 2013).

A participação social foi um tema que ganhou importância no período de redemocratização brasileira e se firmou a partir desses processos de democratização como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa (CUNILL-GRAU, 1998; *apud* OLIVEIRA, 2009). Nesse período, o ambiente de redemocratização proporcionou construções das agendas e de redefinição dos marcos institucionais das políticas nacionais. A mobilização de forças e atores da sociedade civil foi essencial para o debate democrático, com a criação de plataformas de cunho democratizante e voltadas para a inclusão e ampliação dos direitos de cidadania. (BRASIL et al, 2012).

Brasil et al (2012) também apontam a importância que a Assembleia Constituinte teve para esse processo. A Assembleia foi um meio de canalização dos projetos e reivindicações societárias, em que se destacam as mobilizações em torno de propostas da ampliação dos direitos sociais; da descentralização e autonomia municipal; e da democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, principalmente através de mecanismos e canais que incorporam dimensão participativa da democracia.

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) representa um avanço democrático, fazendo referência ou previsão de mecanismos de participação da sociedade. Ela trouxe um caráter de obrigatoriedade de criação das instituições participativas, o que proporcionou a expansão muito expressiva de seu número nas duas últimas décadas. (BRASIL; CARNEIRO, 2014). Segundo Diegues (2013, p.4), a CF-88 visava “proporcionar uma governança embasada na participação e democratização da coisa pública e principalmente na produção de uma gestão territorial de proximidade, incorporando o cidadão com o desenvolvimento local”.

Nesse sentido, a partir da década de 1980, no período de redemocratização brasileiro e, principalmente a partir das inovações e mudanças da Constituição Federal de 1988, criou-se espaço para a formação de uma vasta institucionalidade participativa no Brasil (AVRITZER, 2011). Dessa maneira, a década de 1990 é marcada, por uma forte descentralização promovida pela CF-88, o que possibilitou uma desconcentração de atividades e a descentralização de poder decisório. Esses processos de descentralização ampliaram as possibilidades de democratização das ações do Estado (DIEGUES, 2013) e várias instituições participativas como os conselhos, orçamentos participativos, conferências, planos diretores, dentre outros, desempenharam papel fundamental para a consolidação da participação da sociedade civil e para fazer interação desta com o Estado.

A CF-88 também ampliou os direitos sociais⁵ e teve um caráter municipalista, imputando aos municípios a responsabilidade na gestão e implementação das políticas sociais (BRASIL; CARNEIRO, 2014). A partir dos anos de 1990, é aprovado um conjunto da legislação infraconstitucional que constitui a baliza para as políticas sociais: a Lei Federal 8080 de 1990 (regulamenta o Sistema Único de Saúde); a Lei Federal 8742 de 1993 (trata sobre as políticas de assistência social); a Lei Federal 8069 de 1990 (instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente); e a Lei Federal 9394 de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira) (BRASIL; CARNEIRO & TEIXEIRA, 2010).

A década de 1990 também sofreu influência do viés democratizante e participativo do texto constitucional, que requer a participação social nas políticas públicas e no planejamento municipal. Almeida e Cunha (2011) ressaltam a importância desse potencial inclusivo para o contexto brasileiro, marcado por grandes desigualdades sociais e assimetrias de poder político

⁵ A CF-88 considera como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, à infância, a assistência aos desamparados.

dos segmentos sociais e também evidenciam que os processos participativos proporcionam uma aprendizagem coletiva para os atores sociais, podendo dessa maneira, fortalecer tanto a sociedade civil como o Estado.

Em decorrência disso, se observa a multiplicação no contexto brasileiro - desde os anos 1990 - de instâncias locais de participação, com destaque para os conselhos municipais (BRASIL; CARNEIRO & TEIXEIRA, 2010), principalmente daqueles que eram ligados às políticas sociais devido ao caráter de obrigatoriedade que a legislação infraconstitucional das políticas sociais, no que é referente à criação dos conselhos nas áreas (BRASIL; CARNEIRO, 2014).

Os conselhos têm um desenho híbrido, com representantes da sociedade e Estado, caracterizado por Avritzer (2008) como um desenho de partilha de poder. Podem ser deliberativos ou consultivos e com papéis de controle social e monitoramento das políticas e/ou temas, bem como de formulação e participação no ciclo das políticas.

De acordo Carneiro e Brasil (2014), dados do perfil do município, do IBGE, apontavam a existência de mais de 27.000 conselhos municipais em 2001, número que se ampliou no período posterior. Destacam-se os conselhos gestores das políticas sociais requeridos por legislação federal, praticamente universalizados. A maioria dos conselhos dispõe de poder deliberativo e apresenta funcionamento regular e além desses conselhos há uma gama diversa de conselhos de políticas, de direitos de minorias ou temáticos criados desde os anos 1990, mesmo sem o requisito ou obrigatoriedade legal.

Nesse contexto de experimentalismo participativo local pós-CF-88, o orçamento participativo (OP) surge em Porto Alegre ao final dos anos 1980, e se dissemina nas décadas seguintes, chegando a mais de duas centenas de experiências. O OP consiste em outra variação de instância participativa, cujo propósito é realizar uma consulta popular para decidir a destinação de uma parcela do recurso do orçamento público. Dessa forma, por meio de votação, a participação popular se concretiza ao selecionar em qual projeto – obra pública, asfaltamento, saneamento, etc.- será o gasto determinada parcela do orçamento público. O sucesso do orçamento participativo está ligado diretamente se há vontade política de implementá-lo e ao fato se ele possui capacidade redistributiva, conseguindo inserir uma parcela excluída da sociedade e dos processos de tomada de decisão (PIRES; LOPEZ, 2010).

Nos anos 2000, tem-se a aprovação do Estatuto da Cidade (EC), que tramitou por 13 anos. A referida legislação requer a participação no plano diretor e no processo orçamentário e em seu capítulo de gestão democrática das cidades elenca diferentes IPs para que isto ocorra. A partir do EC, portanto, os planos diretores devem não apenas realizar audiências na Câmara Municipal para sua discussão e aprovação, como devem propiciar a participação no processo de elaboração. Isto foi feito em diversos moldes nos casos de obrigatoriedade de elaboração de planos diretores.

A partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência, o Governo Lula marca-se pela orientação participacionista, expandindo a infraestrutura participativa federal, com desdobramentos para as outras esferas de governo. Foram criados novos Conselhos e reformulados outros, assim como foram instituídas novas Conferências Nacionais de políticas públicas ou temáticas.

Assim como os conselhos apresentam desenhos distintos, também as Conferências apresentam variações, desde a sua periodicidade, ao caráter deliberativo ou consultivo, ou aos seus papéis. As conferências vocacionam-se especialmente para alimentar a agenda pública, estabelecer diretrizes e efetuar, em alguma medida, uma avaliação participativa das políticas em curso. (BRASIL, 2007, p. 131).

Nesse novo contexto, de forma geral a expansão das IPs no âmbito federal teve repercussões nas outras esferas de governo. No caso das Conferências, isso ocorre notadamente pelo fato de seu desenho articular as três esferas de governo, requerendo etapas municipais e estaduais.

Cabe destacar o campo das políticas urbanas, na medida em que tem um novo panorama a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, realização da I Conferência das Cidades⁶ e criação do Conselho das Cidades (ConCidades), conformando uma nova infraestrutura participativa que teve um papel importante na formação do escopo das políticas de desenvolvimento urbano nos anos seguintes.

⁶ Nos anos de 2003, 2005, 2007 e 2010 foram realizadas as Conferências das Cidades. Houve uma expressiva adesão dos municípios e estados para realização de suas Conferências, bem como a assimilação ou implementação significativa das diretrizes e propostas (BRASIL; CARNEIRO 2014). Assim, segundo os autores, as Conferências Nacionais das Cidades contaram com representantes de todos os estados brasileiros.

Em 2005, a legislação do sistema de habitação de interesse social foi aprovada no molde das políticas sociais, exigindo e impulsionando a criação de conselhos da referida política e a elaboração de planos locais, com previsão de participação. Mais além, diversas resoluções do ConCidades requerem a criação de conselhos das cidades e de políticas urbanas, bem como estabelecem a participação nos planos diretores como um requisito de sua elaboração.

Assim, os planos diretores participativos municipais também se constituem como um instrumento de participação, obrigatório pela legislação em que “(...) se estabelece um processo em que os representantes da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente” (AVRITZER, 2008, p. 46). O autor se refere à obrigatoriedade de audiências públicas na Câmara Municipal na medida em que o plano é uma lei, mas como posto, o ConCidades requer a participação na elaboração desse instrumento, em consonância com premissas do EC.

Em um balanço desta seção, de início sublinha-se no país a expansão de tecido participativo conformado por número expressivo e diverso de IPs nas três esferas de governo criadas desde os anos 1990, com impulso na década seguinte do governo federal. Cabe destacar que o campo das políticas sociais mais avançou no tocante das IPs, seja pelo caráter compulsório da criação dos conselhos; seja pelo número de IPs criadas e em funcionamento, de forma geral consolidadas.

No caso das políticas urbanas, têm-se os marcos aprovados tardiamente em relação às políticas sociais e, à exceção da política de habitação de interesse social, os dispositivos legais não exigem a criação de IPs (especificamente de conselhos) condicionando a isso o repasse de fundos. Contudo, houve avanço traduzido pela tendência de expansão de IPs nesse campo e por sua diversidade.

Sob esses avanços democráticos e de abertura às instâncias participativas, diversos estudos acerca da experiência das IPs vêm sendo realizados no Brasil ao longo das duas últimas décadas. Estudos que procuram entender como ocorre seu funcionamento, a participação da sociedade civil na alocação de recursos públicos e a formulação de políticas e quais os alcances e limites dessas instituições. Podemos dividir o foco desses estudos em duas fases: categórica e qualitativa. Na primeira fase – categórica – as investigações sobre as IPs estão

focadas no âmbito estatístico. Os estudos centram a sua atenção no crescimento do número de IPs e no aumento de seus participantes como fenômenos que levam à aprendizagem político e, portanto, consolidador da democracia participativa (VAZ, 2011). Já na segunda fase - qualitativa -, ainda segundo Vaz (2011), há uma ampliação do foco analítico inicial categórico, buscando-se relacionar o aprofundamento da democracia aos fatores que impactem a efetividade deliberativa e os resultados produzidos pelas IPs.

A atenção das investigações passa a ser a identificação das dificuldades de implementação e funcionamento das IPs, visando analisar quais variáveis influenciariam a qualidade da participação social das instituições e a tomada de decisão do Estado quanto a alocação e formulação de políticas de acordo com as necessidades da sociedade civil. Nessa fase, começa a se levar em conta que “a mera existência e operação formal destas instituições não implicam necessariamente a realização de seu pleno potencial democrático” (PIRES; LOPEZ, 2010, p. 582).

A partir desses estudos mais recentes, iniciados nessa segunda fase, o foco analítico passa a ser identificar quais fatores levam ao sucesso e efetividade das IPs no alcance de resultados por meio de processos participativos. Considerando que “o objetivo principal que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das IPs é o de melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados” (WAMPLER, 2011, v.7, p. 45) é fundamental conseguir aferir se e como as IPs, a partir de suas deliberações, conseguem produzir resultados e se firmar como um veículo efetivo para mudanças para manter seus participantes motivados e consolidar seu papel perante o Estado e a sociedade e, portanto é determinante para a sua permanência na democracia brasileira a longo prazo. Desse modo, nos debates e análises das experiências brasileiras das duas últimas décadas, ganha relevo a questão da efetividade das IPs, abordado por Avritzer (2011).

Nessa linha, como o presente estudo examinará o desenho institucional do CDDM e seus desdobramentos, ao lado da sua efetividade, a seção seguinte detém-se nos conselhos de políticas e discussões referentes à sua efetividade.

2.4 Conselhos de políticas públicas e efetividade

Os estudos acerca das IPs e, mais especificamente, dos conselhos têm se expandido e ganhado maior relevância desde a promulgação da CF 88, que representou um avanço “nos arranjos descentralizadores, na ampliação dos direitos sociais e na democratização do Estado e de suas relações com a sociedade.” (BRASIL & QUEIROZ, 2010, p.5).

Os conselhos de políticas públicas são organizados, determinados e criados, procurando construir e/ou fiscalizar as políticas públicas de um determinado setor ou, no caso dos conselhos temáticos, de um determinado tema. Eles são caracterizados por ser um espaço de deliberação, onde há integração entre membros da sociedade civil e do Estado para a criação e gestão de políticas.

Como mencionado na seção anterior, os conselhos aumentaram muito em número e relevância a partir do período da redemocratização, principalmente aqueles ligados às áreas da saúde, educação, assistência, habitação e interesse social e crianças e adolescentes, que são obrigatórios em lei. O fato dos conselhos poderem ser criados nos três níveis de governo permite que eles abranjam uma ampla gama de políticas públicas. Sobre a expansão no Brasil do número de conselhos e sua diversificação, Silva, Almeida e Carlos (2015, p. 2) apontam que:

Segundo dados do IBGE, em 2001, 98% dos municípios brasileiros já contavam com conselhos de saúde, 93% com conselhos de assistência social e 77% com conselhos de direitos das crianças e adolescentes (Avritzer, 2006). Dados de 2013 dessa mesma fonte indicam a expansão dos conselhos para outras áreas, como políticas urbanas, idoso, meio ambiente, cultura etc, e mostram que, atualmente, temos 36.076 conselhos municipais espalhados pelo país (Romão, 2014).

Percebe-se então, que a criação de conselhos gestores de políticas nessas áreas obrigatórias consideradas estratégicas pela Constituição, estimulou a proliferação e expansão de dezenas de outros conselhos nas mais diversas áreas (LAVALLE, 2011). A partir TAB. 1, que mostra o número de conselhos municipais existentes por tipo de conselhos e também o percentual de municípios que aderiram a instituição de cada tipo de conselhos, pode-se verificar que os tipos de conselhos mais difundidos nos municípios brasileiros são o Conselho Municipal de Saúde, o Conselho Tutelar, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e o Conselho Municipal de Habitação. A significativa expansão desses tipos de conselhos pelos municípios brasileiros se justifica por sua obrigação legal – no caso dos conselhos municipais nas áreas

de Saúde, Direitos da Criança e do Adolescente, Educação e Habitação – e ainda, segundo Cortes (2011), por fazerem parte de áreas de políticas públicas que receberam incentivos federais para a sua criação.

TABELA 1: Número e percentual de conselhos municipais por tipo de conselho existente nos municípios brasileiros em 2009

Tipo de conselho	Número	%
Conselho Tutelar	5.472	98,3
Conselho Municipal de Saúde	5.417	97,3
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5.084	91,4
Conselho Municipal de Educação	4.403	79,1
Conselho Municipal de Meio Ambiente	3.124	56,1
Conselho Municipal de Habitação	2.373	42,6
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	1.974	35,5
Conselho Municipal de Cultura	1.372	24,7
Conselho Municipal de Política Urbana	981	17,6
Conselho Municipal de Esporte	623	11,2
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher	594	10,7
Conselho Municipal de Segurança	579	10,4
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	490	8,8
Conselho Municipal de Transporte	328	5,9
Conselho Municipal de Direitos da Juventude ou similar	303	5,4
Conselho Municipal de Igualdade Racial ou similar	148	2,7
Conselho Municipal de Direitos Humanos	79	1,4
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	4	0,1
Total	5.565	100

Fonte: MUNIC/IBGE de 2009 *apud* Cortes (2011)

A estrutura do conselho é como de um órgão administrativo colegiado, tendo representantes da sociedade civil e agentes públicos, podendo ser tanto de caráter deliberativo como consultivo. Os conselhos possuem a sua composição, atribuições, tempo de mandato e outras especificações definidos através da lei que os institui.

No que diz respeito à composição dos conselhos, deve-se observar a variação do número de conselheiros e da arquitetura de representação. Segundo Pires e Lopez (2010), os conselhos formam, nesse quesito, um conjunto bastante heterogêneo: os conselhos nacionais, por exemplo, possuem uma larga amplitude no número de membros, que varia de 13 a 106 membros. Além disso, seria de extrema importância se impor, por meio da legislação do conselho, condições que garantissem a paridade representativa, ou seja, que o número de

cadeiras dos conselheiros seja dividido de forma equivalente, metade para o Estado e metade para a sociedade civil, de forma a garantir a representação dos diversos setores da sociedade.

De acordo com Tatagiba (2002), a regulamentação dos conselhos de saúde prevê que o número dos usuários deve ser igual à soma dos demais (metade dos conselheiros têm que ser usuário), portanto sua representação paritária de fato ocorre, sendo a paridade um mecanismo de equilíbrio nas decisões. No entanto, em parcela significativa dos conselhos, se percebe que a maior parte das cadeiras é destinada para representantes do Estado e uma menor parte para a sociedade civil. Ainda é importante ressaltar que, com exceção dos membros dos conselhos tutelares, a função de conselheiro não deve ser remunerada.

De acordo com Cortes (2011), cada tipo de conselho congrega participantes – tanto no âmbito governamental como no âmbito da sociedade civil- especializados ou com vivência na área da política pública que é tratada pelo conselho, uma vez que cada conselho faz parte da estrutura administrativa do âmbito da política pública a que está vinculado. Desse modo, os conselhos são caracterizados por um alto nível de institucionalização que define qual vai ser sua agenda e tipos de decisão de acordo com a política da qual trata o conselho. As reuniões dos conselhos têm a obrigação de serem abertas ao público, de modo que, qualquer cidadão pode participar e se expressar nas reuniões, contudo, somente os conselheiros possuem poder de voto (TATAGIBA, 2002).

Já no que se refere às suas atribuições, o conselho poderá assumir caráter deliberativo ou consultivo. Os conselhos de caráter deliberativo se diferenciam em relação aos conselhos consultivos, devido à sua capacidade de produzir decisões vinculantes sobre políticas e programas, enquanto os conselhos consultivos, não possuem esse poder de decisão vinculante sobre as políticas da sua área (PIRES; LOPEZ, 2010).

O principal objetivo de se instituir um conselho é criar um espaço capaz de mediar os interesses, conflitos e necessidades entre os mais diversos atores da sociedade. Os conselhos são, dessa forma, espaços que possuem características que favorecem o exercício político, já que do ponto de vista legal, representam uma iniciativa que abre caminhos para estabelecer processos participativos e novas formas do Estado e a sociedade civil se relacionarem (MACIEL, 2010 apud DIEGUES, 2013).

Os conselhos possuem características inovadoras que favorecem o exercício político. Dentro dessas características temos que: os conselhos são espaços de composição plural e partidária, que abrigam no mesmo espaço representações da sociedade civil e do Estado, que muitas vezes possuem interesses e demandas diferentes e até opostas; além de serem públicos e dialógicos, baseando-se em argumentos; e possuem capacidade deliberativa (TATAGIBA, 2002).

Contudo, os conselhos no Brasil não são marcados apenas por suas potencialidades inovadoras, democráticas e participativas. Eles também possuem vulnerabilidade e desafios como a pressão contraditória de suas funções de formulação e fiscalização; a relutância do Estado em ceder o poder de deliberação; as dificuldades em se atender as necessidades de uma sociedade plural em um espaço aberto e plural, mas limitado; e a questão de sua obrigatoriedade na constituição.

Como apontado por Wampler (2011), muitos conselhos são dotados ao mesmo tempo das funções de fiscalização – acompanhamento das ações empreendidas por políticos eleitos, burocratas e prestadores de serviço – e de formulação de políticas públicas, gerando assim pressões contraditórias. A formulação de políticas requer a estreita colaboração entre os cidadãos e os representantes do governo, sendo assim, caso a fiscalização realizada pelos conselheiros seja “muito agressiva”, pode acabar dificultando o desempenho dos conselheiros no trabalho de formulação por boicote dos representantes do governo. O contrário também pode acontecer.

A relutância do Estado em ceder o poder de deliberação também é um desafio a ser enfrentado pelos conselhos. De acordo com Almeida e Cunha (2011), no Brasil é o governo o principal responsável por instituir os conselhos, dessa forma é necessário que ele tenha disposição em partilhar o poder da decisão e recursos para essa instituição participativa, contudo pesquisas mostram que ocorrem tentativas de dominação por parte do Estado no processo. Avritzer (2007) exemplifica a situação:

(...) no governo Fernando Henrique Cardoso, os presidentes de conselhos nacionais eram indicados pelo presidente, ao passo que, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, os presidentes de conselhos nacionais são eleitos pela sociedade civil (Avritzer, no prelo). Isso mostra que uma forma de representação pode tanto emprestar legitimidade para a outra como também questioná-la.

Além disso, a participação do cidadão está diretamente ligada ao seu pertencimento a organizações da sociedade civil, uma vez que são elas que têm representação nos conselhos (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Sendo assim é de extrema relevância examinar como os representantes dos conselhos serão escolhidos. Não se pode perder de vista que, a definição de quem participa deve ser o mais plural, democrática e transparente possível, permitindo que sejam incorporados ao conselho, diferentes demandas, necessidades e pontos de vista dos mais diversos segmentos sociais.

Outro ponto a ser discutido é a vinculação de grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios à instituição de conselhos. Dessa maneira, muitos dos conselhos existentes, em especial os da saúde, assistência, educação, criança e adolescente foram instituídos por imposição da legislação federal (Lei Orgânica da Saúde – nº 8.080/90 e Lei Orgânica da Assistência Social – nº 8.742/93) uma vez que a existência destes é condição para o repasse de determinadas verbas orçamentárias (ALLEBRANDT, 2003). “Dessa forma multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil” (SANTOS, 2002, p. 98, *apud* DIEGUES, 2013). Acaba que muitos conselhos são instituídos apenas pela finalidade de receber recursos da União e a questão de abertura de um espaço deliberativo fica em um segundo plano. Dessa forma, esses conselhos acabam por ter as funções esvaziadas.

No caso da implementação dos Conselhos de Saúde, por exemplo, pode se dizer que (VAN STRALEN, et al, 2006, p. 623):

A instituição dos Conselhos de Saúde como órgãos de controle social e gestão participativa é fruto da mobilização de profissionais de saúde e de setores da sociedade civil, mas, na maioria dos municípios, sua implantação resultou de uma política de indução do Ministério da Saúde, condicionando o repasse de recursos federais à criação do Conselho Municipal de Saúde. Este processo resultou em conselhos muito heterogêneos, desde conselhos apenas cartoriais a conselhos que efetivamente fiscalizam os gestores do SUS. Esta situação não apenas espelha a diversidade dos municípios quanto à população, oferta de serviços de saúde e capacidade de investimento na saúde, mas se relaciona também com outros fatores, entre os quais Cortes¹² aponta os seguintes como os mais influentes: a força dos movimentos sociais; a articulação dos reformadores do sistema de saúde com os ativistas dos movimentos sociais; a posição das autoridades municipais, estaduais e federais sobre a participação de usuários e, relacionada com os fatores anteriores, a própria dinâmica dos conselhos de saúde dada pelas posturas das coordenações dos conselhos e dos gestores.

De acordo com Faria e Ribeiro (2011), os conselhos surgem com a expectativa de impulsionarem a democratização das relações sociais e dos processos políticos e, ao mesmo tempo, de proporcionarem uma maior eficácia à gestão das políticas públicas. São espaços pensados com o objetivo de gerar práticas horizontais de participação e de negociação, e também de “empoderar” grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade.

A descentralização e a municipalização de políticas públicas promovidas após a promulgação da Carta Constituinte de 88, fez com que os conselhos, principalmente conselhos municipais de políticas públicas, se constituíssem como protagonistas no processo de descentralização das políticas públicas, e se configurassem como um espaço fértil de diálogo e criação de novas relações entre o Estado e a sociedade e propiciando desta forma, o acesso da sociedade civil às instâncias decisórias (DIEGUES, 2013).

É importante ressaltar o grande valor estratégico que os conselhos possuem no processo de reestruturação das políticas públicas. Sua consolidação envolve diversas expectativas, demandas e comportamentos de todos os atores envolvidos e implica a reformulação das relações construídas entre esses atores. Por fim, espera-se que os conselhos não funcionem apenas como instâncias de controle social e de *accountability*, mas também como espaços de expressão de demandas e expectativas dos vários segmentos que os compõem (VAN STRALEN, et al, 2006).

O problema da efetividade das IPs em geral, discutido por Avritzer (2011), se faz presente e importante no âmbito mais restrito dos conselhos. Os resultados produzidos pelos conselhos também são de difícil aferição, pois a sua influência sobre as decisões muitas vezes é indireta, em forma de recomendações.

Desse modo, o impacto do conselho é mais difuso do que o do orçamento participativo em que se é possível identificar claramente impactos na alocação de recursos para as políticas públicas. Contudo, os cidadãos que participam dos conselhos possuem papel fundamental no fornecimento de informações aos atores-chaves do governo para a tomada de decisão (Wampler, 2011).

Como já discorrido nesse capítulo sobre a importância de se avaliar a efetividade deliberativa e participativa das IPs, no campo dos conselhos também se faz fundamental estudar e analisar a sua capacidade de produzir resultados relacionados aos processos participativos de tomada de decisão. É essencial que os representantes da sociedade civil envolvidos nos Conselhos consigam ver que seus esforços estão sendo transformados de alguma forma em políticas públicas e na melhoria de qualidade de vida, para que continuem motivados a participar das deliberações, do mesmo modo que os conselhos precisam desses resultados para se consolidar perante o Estado.

O desenho institucional no âmbito dos conselhos pode ser analisado e verificado nos documentos de Leis de Criação e de Alteração do Conselho e no Regimento Interno do Conselho. Desses documentos, pode aferir-se o potencial democratizante do conselho, uma vez que neles estão presentes as regras que dirão respeito à pluralidade de atores nos procedimentos do conselho – formulação e alteração de normais internas, definição da pauta e na própria deliberação; legitimidade da representação, hierarquia e alternância de poder; a presença de comissões (dentre essas a existência de comissões capacitadoras, com o objetivo de capacitar os atores a tomar as decisões) e conferências que permitem a troca e publicidade de informações e regularidade e frequência das reuniões (FARIA; RIBEIRO, 2011).

No que diz respeito à relação dos atores envolvidos com a qualidade deliberativa, primeiro deve se abordar quem é o responsável pela instituição do conselho. Saber se o conselho foi promovido por uma obrigação legal, iniciativa política - da Assembleia Legislativa ou Governo Executivo -, ou de demandas de movimentos sociais, e saber quem é o responsável pela definição das pautas dos conselhos permite entender a natureza das deliberações (VAZ, 2011).

Há relevância de se analisar também quais os atores que participam das deliberações para se aferir se há inclusão deliberativa. Segundo Almeida e Cunha (2011), “a participação nos conselhos está atrelada ao pertencimento a organizações ou entidades da sociedade civil” que são quem tem representação no conselho. As autoras defendem a importância da forma que a seleção desses representantes acontece: se ocorre de forma transparente e democrática, bem como se incorpora os diferentes interesses e perspectivas e que o conselho esteja aberto ao público.

Ainda no que se refere os participantes dos conselhos, as autoras identificam desigualdades nas relações de poder. Isso acontece, pois, os participantes possuem recursos diferenciados para a sua inserção no processo como a sua capacidade comunicativa e seu conhecimento técnico. É importante que alinhado às regras estabelecidas pelo desenho institucional sejam criados mecanismos que neutralizam ou diminuem essa desigualdade para garantir a representatividade dos participantes. É importante garantir que todos tenham igual direito de se expressar e argumentar, porém somente os conselheiros têm direito a voto.

Outro fator endógeno que impacta na efetividade deliberativa é o próprio tipo de bem, interesse e política. A identificação do interesse e da política do conselho possibilita o melhor direcionamento para se determinar a forma como os espaços participativos interagem com o sistema representativo, as expectativas deliberativas, quais os grupos mais propícios para participar e até mesmo quanto recurso será destinado (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

Além desses fatores, os conselhos estão sujeitos, como abordado na efetividade das IPs a fatores que são anteriores à deliberação. Como por exemplo, se há caráter obrigatório legal para a instituição do conselho, bem como se o partido político no poder adota projeto político que favoreça sua atuação.

Este trabalho se propôs analisar o desenho institucional e a efetividade do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte.⁷ A partir da revisão efetuada na seção anterior, será examinado o desenho institucional⁸, que contém as regras que regulam a dinâmica decisória, a representação e a seleção dos conselheiros e estabelecem os parâmetros formais de funcionamento do conselho. Deverá ser verificado como as variáveis e práticas institucionais do o CDDM como o seu caráter e atribuições; a periodicidade e regularidade das reuniões; a composição da representação e a forma de eleição dos representantes da sociedade civil; a escolha da pauta e o modo deliberativo e a adoção de rotinas na tomada de decisão; e o monitoramento e

⁷ Essa análise será feita no quarto capítulo dessa monografia.

⁸ O trabalho acadêmico de conclusão de curso de QUEIROZ (2008), “A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO METROPOLITANA: Análises do Novo Arranjo Institucional com foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte”, faz uma análise do Arranjo do Conselho e de seu desenho institucional logo após a sua criação. Dessa forma, será feita uma interlocução com o trabalho de Queiroz, também no quarto capítulo desta monografia, verificando se houve mudanças no desenho a partir de 2009 e, em caso afirmativo, será realizada uma comparação dessas mudanças e uma análise de quais são suas implicações.

fiscalização planejada dos serviços, programas, projetos desenvolvidos/abordados pelo Conselho favorecem ou restringem a participação social nesse espaço.

Em relação à efetividade, partindo-se de Avritzer (2008) e de Silva, Almeida, Carlos (2015), serão abordadas a abrangência e alcance da deliberação do Conselho, bem como os limites participativos desse órgão. Ou seja, para se analisar a efetividade do conselho é importante se analisar a abrangência da deliberação; como tem ocorrido a trajetória da participação e da deliberação da sociedade civil; as limitações e dificuldades que a sociedade enfrenta em sua atuação; e o alcance e resultados produzidos pelo CDDM.

Dessa forma é essencial que se analise qual o propósito do Conselho, ou seja, para que ele foi criado, por iniciativa de quem, como ele se organiza e se há espaço e vontade à presença da sociedade civil. Registrar a frequência e recorrência das reuniões é outro ponto de análise, sendo importante saber a quantidade de reuniões e a distância de tempo entre duas reuniões e averiguar se o número de reuniões e o espaçamento temporal para cada reunião é suficiente para manter os membros do conselho atualizados, se solucionem as demandas apresentadas e para que eles tragam novas necessidades e projetos. Além disso, é necessário se verificar quais são os temas recorrentes nas pautas do Conselho e como essas pautas são definidas, sendo fundamental identificar se os membros conselheiros da sociedade civil influenciam na escolha das pautas. Outro fator a ser analisado é ver quais são as condições de deliberação do conselho e como ocorre a tomada decisão e, uma vez que determinada a deliberação tenha se concluído, deve-se verificar quais serão os procedimentos realizados para a execução da decisão tomada e como essa execução é acompanhada e se há transparência nesse monitoramento.

A partir dos tópicos levantados a cima, deve verificar-se como a sociedade civil tem atuado nesses oito anos de funcionamento do conselho e tentar determinar qual a amplitude e extensão da temática do CDDM. Por fim é fundamental tentar responder o que limita a participação da sociedade civil, bem como qual alcance do caráter deliberativo do conselho e se ele é capaz de influenciar o formato e o conteúdo de políticas públicas.

3. MARCOS DA LEGISLAÇÃO URBANA, ARRANJOS INSTITUCIONAIS METROPOLITANOS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

No Brasil, o campo das políticas urbanas locais é marcado por profundos déficits e desigualdades socioespaciais, decorrentes dos traços históricos do processo de urbanização e da ineficácia ou mesmo omissão do poder público. (BRASIL, et al, 2010). Para Gohn (2000), a tensão urbana nas cidades provocada pela crescente desigualdade, deve ser combatida por meio do planejamento, parcerias entre a sociedade civil em que o governo fortaleça a participação social nas políticas urbanas e a coordenação de ações locais e iniciativas conjuntas entre cidades de uma mesma região, se organizando, quando for pertinente, em regiões metropolitanas.

Nesse sentido, esse capítulo busca analisar como a legislação e as políticas se desenvolveram na questão urbana no que diz respeito à regulamentação das regiões metropolitanas e das IPs nesse campo, desde o período da redemocratização. No nível estadual examina-se desde a instituição da RMBH, ainda no período da ditadura; e por fim analisa-se o Arranjo Metropolitano estabelecido em 2006, pela Lei Complementar nº 89.

O capítulo visa contextualizar de forma mais ampla o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e o enquadramento da questão metropolitana, de seu planejamento, gestão e participação social no âmbito da legislação urbana.

3.1 Marcos federais: Constituição Federal, Estatuto das Cidades, Estatuto da Metrópole

A Constituição de 1988, a criação do Estatuto das Cidades em 2001, do Ministério das Cidades em 2003 e do Estatuto da Metrópole em 2015 constituem-se como os principais marcos legais da política urbana, ao lado da legislação federal das políticas de desenvolvimento urbano setoriais (habitação de interesse social e regularização fundiária, transporte e mobilidade, saneamento e resíduos sólidos). Contudo, diferentemente da instituição das leis infraconstitucionais relativas às políticas sociais, pode se notar uma

demora em se promulgar as leis complementares e os instrumentos que regulamentariam as políticas urbanas.

No que se refere aos processos da Assembleia Constituinte e aos avanços constitucionais da CF-88 no campo das políticas urbanas, pode se destacar a importância da atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) (BRASIL; CARNEIRO & TEIXEIRA, 2010). Segundo Brasil, Carneiro e Teixeira (2010, p. 14), o MNRU se configurou como uma ampla frente aglutinando bases sociais distintas e apresentou à Assembleia Constituinte uma emenda popular, com mais de 160.000 assinaturas, que pautava os princípios do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da democratização do planejamento e gestão das cidades. De acordo com os autores, essa emenda deu origem e foi parcialmente assimilada nos dois artigos constitucionais referidos à política urbana - os artigos 182 e 183. Dentre outros pontos:

O Art.182 vincula a política de desenvolvimento urbano executada pelo governo municipal ao objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. (...) O Art. 183 constitui um avanço para a inclusão das áreas informais da cidade, notadamente as favelas e assentamentos similares (BRASIL; CARNEIRO & TEIXEIRA, 2010, p. 14).

Ainda segundo os autores, percebe-se no texto constitucional a ampliação das competências e atribuições municipais no enfrentamento da questão urbana, uma vez que a CF-88 conferiu ampla autonomia legal na área às municipalidades, com ressalvas à produção de normas gerais e à cooperação conjunta na oferta de políticas públicas em que atribui competências e responsabilidades para os demais níveis de governo.

Contudo, no que diz respeito à questão metropolitana, a CF-88 foi lacunosa e é imprecisa, limitando a abordagem metropolitana ao artigo 25, §3º, que coloca como responsabilidade dos estados a criação das regiões metropolitanas (LONGOBUCCO, 2009). Segundo Machado (2009), a garantia constitucional da autonomia municipal faz com que os Estados tenham que ser comedidos naquilo que diz respeito à imposição de uma estratégia de gestão, seja para preservação da autonomia e dos poderes locais, seja pelos altos custos de transação que a imposição da cooperação metropolitana exige.

No período posterior à CF-88, no âmbito federal, as políticas urbanas e habitacionais não integram a agenda governamental, e os marcos regulatórios dessas políticas tramitaram sem aprovação no Congresso por toda a década de 1990, impondo dificuldades para os governos locais. Fazendo uso de sua autonomia, parte dos governos locais atuou no sentido da aplicação dos dispositivos constitucionais mesmo sem a regulamentação federal, incorporando elementos dos projetos de lei em trâmite. Além da necessidade de regulamentação federal, outro ponto problemático refere-se às competências e atribuições compartilhadas, sem regulamentação posterior quanto aos papéis de cada esfera ou formas de cooperação. (BRASIL; CARNEIRO & TEIXEIRA, 2010).

Brasil e Carneiro (2010) evidenciam o papel do MNRU, que após a aprovação da Constituição Federal, rearticula-se como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), teve atuação fundamental para que na década de 2000 novos marcos regulatórios das políticas urbanas fossem cunhados. A Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade (EC), é aprovada em 2001, após um tramite penoso de 12 anos, percebe-se que seu processo de tramitação e aprovação é notadamente muito mais lento do que as leis em relação às políticas sociais, atestando o vácuo mencionado na área urbana (BRASIL; CARNEIRO, 2010).

O Estatuto da Cidade estabelece uma série de instrumentos que, orientados pelo princípio da função social da propriedade fundiária urbana e da cidade, têm como objetivo a produção socialmente mais justa dos espaços urbanos. (COSTA; MAGALHÃES, 2011). Assim, o Estatuto da Cidade estabelece parâmetros que devem orientar a construção da política urbana em todas as instâncias do poder público, além de tratar a prática do planejamento urbano como um recurso técnico e politicamente participativo de ordenamento do desenvolvimento das cidades. O EC requer a participação no planejamento e na gestão das cidades (COSTA, 2013) e no capítulo referente à gestão democrática das cidades, o EC elenca as diferentes instituições participativas para concretiza-la, dentre as quais os órgãos colegiados, como os conselhos.

No que tange a questão metropolitana, o EC trouxe alguns avanços, ainda que muito tímidos: prevê como obrigatória a elaboração de planos diretores para cidades que integram regiões metropolitanas (art. 41, EC); além disso, recomenda participação da sociedade civil nos organismos gestores das Regiões Metropolitanas (art. 45, EC) (LONGOBUCCO, 2009).

Contudo, a complexidade dos espaços urbanos, dificulta a gestão democrática das cidades proposta pelo estatuto. No caso de municípios metropolitanos, isto se torna mais evidente, por conta da complicada problemática socioespacial de áreas urbanas conurbadas e pertencentes a jurisdições territoriais diferentes (COSTA; MAGALHÃES, 2011).

Brasil e Carneiro (2014) apontam que a criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, representa a reincorporação da questão urbana no âmbito federal, marcada pela produção de um conjunto de políticas e programas urbanos em sintonia com as plataformas reformistas defendidas pelo FNUR, inclusive de gestão democrática das cidades. No mesmo sentido, para Costa (2013), a criação do Ministério, somado à criação do Conselho das Cidades em 2004, juntamente com a realização bienal das Conferências Nacionais das Cidades, representam importantes iniciativas que buscam a consolidação das bases institucionais e da gestão e no planejamento das cidades.

Destaca-se ainda que, a partir da atuação do ConCidades, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio da Lei 11.124/2005, com seu respectivo fundo. Nos moldes da legislação das políticas sociais, essa legislação torna obrigatório que os municípios criem conselhos e, também elaborem seus planos de habitação para acesso do Fundo de Habitação de Interesse Social. A referida lei e os marcos legais das políticas setoriais, no entanto, não chegam a contemplar a questão metropolitana,

Especificamente em relação à questão metropolitana, em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF), via a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/ Rio de Janeiro (ADIn 1842/RJ), se viu obrigado a interferir na lacuna existente referente à questão metropolitana. A ADIn foi movida contra a Lei Complementar n. 87/1997, a Lei n. 2.869/1997 e o Decreto n. 24.631/1998, que definem pela transferência da titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro em todas as regiões metropolitanas instituídas dentro do Estado do Rio de Janeiro. Em seu julgamento o STF deferiu parcialmente procedente a ADIn e definiu que:

A gestão das funções públicas de interesse comum não deve ocorrer de forma fragmentada pelos municípios nem ser deslocada para o estado membro. Deve ser dirigida por arranjo institucional colegiado, instituído pela lei complementar estadual que criar o agrupamento de municípios. (Julgamento ADIn 1842 – STF)

Assim, pode-se dizer que a ADIn 1842/RJ foi o primeiro instrumento jurídico formal a tentar sanar a omissão do Estado quanto a normatização da questão metropolitana. A partir do parecer do STF abriu jurisprudência para a obrigatoriedade de que gestão metropolitana se articule em um arranjo institucional colegiado interfederativo, de modo que essa gestão não possa mais ser feita fragmentada e isolada pelos municípios ou transferir essa responsabilidade para o estado exclusivamente.

Posteriormente, em 2014 começa a tramitar na Câmara dos deputados, o Projeto de Lei Complementar n. 5, de 2014. O PLC 5, de autoria Deputado Walter Feldman, do PSB, estabelece o Estatuto da MetrÓpole que fixa diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, nos termos da Constituição Federal. Além disso, o PLC n. 5 estabelece os termos para a instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas. Define, ainda, os princípios, as diretrizes específicas e a estrutura básica da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas e estabelece a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado.

O projeto foi aprovado e em janeiro de 2015 ocorre a promulgação da Lei 13.089, conhecida como Estatuto da MetrÓpole (EM), com veto parcial da Presidente em relação a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado. O EM tem o intuito de sanar as questões e lacunas referentes à questão metropolitana e tem como missão enfrentar os desafios metropolitanos de integrar políticas setoriais – como as políticas de transportes e saneamento ambiental -; integrar os investimentos das regiões metropolitanas; articular as instâncias de planejamento e de gestão, tentando alcançar um ponto de equilíbrio na questão metropolitana.

O EM reforça o parecer do STF ao definir a Função Pública de Interesse Comum (FPIC) como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos Municípios limítrofes” (Estatuto MetrÓpole, Art. 2º, inciso II). Além disso, estabelece que as Regiões Metropolitanas sejam instituídas por lei complementar estadual para integrar a organização, o planejamento e a execução de FPIC.

Cabe também à lei complementar que instituiu a Região Metropolitana definir os campos funcionais ou FPIC que justificam a criação da unidade territorial urbana.

O Estatuto, em seu Artigo 2º, também traz outras definições importantes, definindo a Região Metropolitana como uma aglomeração urbana que configure uma MetrÓpole. Ele define a MetrÓpole como:

Espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (ESTATUTO DA METRÓPOLE, ART.2º, inciso V).

A definição do conceito de MetrÓpole e de Região Metropolitana é essencial para se estabelecer parâmetros para as instituições das regiões metropolitanas pelo país, uma vez que a CF-88 determinou que caberia aos governos estaduais criar as regiões metropolitanas, porém não estabeleceu diretrizes e orientações sobre o assunto. Desse modo, a instituição das regiões metropolitanas ficou a critério do Estado, no caso de Santa Catarina, por exemplo, o estado é todo dividido em regiões metropolitanas, como unidades de planejamento, mesmo que nem todas elas se adequem ao conceito estabelecido pelo Estatuto da MetrÓpole. Outros casos curiosos são o da Região Metropolitana de Curitiba, que possui uma extensão muito grande, sem ligação com a capital; e também o caso do Estado da Paraíba, que possui mais regiões metropolitanas instituídas que todo o Sudeste, tendo casos de municípios paraibanos sobrepostos em mais de uma região metropolitana.

Além disso, o Estatuto da MetrÓpole estabelece que a Região Metropolitana possua estrutura de governança interfederativa própria, o arranjo institucional deve ser formado por:

- a) Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes;
- b) Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- c) Organização pública com funções técnico-consultivas; e
- d) Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Esse arranjo, portanto, institui a participação de representantes civis nos processos de planejamento e tomada de decisão de forma consoante com a proposta de gestão democrática das cidades proposta pelo Estatuto das Cidades. Em seu Artigo 45, o EM estabelece que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. O Estatuto, assim, visa ser um marco indutor para a consolidação do diálogo, não só no que se refere à sociedade civil, mas também entre o estado-município e entre os próprios municípios, já que é fundamental que os municípios menores participem e tenham suas demandas e reivindicações ouvidas.

Apesar dos avanços conquistados pelo EM, a questão metropolitana ainda possui desafios e lacunas a serem resolvidas. O Estatuto não regula os limites da responsabilidade compartilhada dos entes federativos que participam da metrópole, não atribui personalidade jurídica a região metropolitana. Ainda há questionamentos políticos, acadêmicos e judiciais quanto a questões de fundo da governança metropolitana, tais como a titularidade e a prestação de serviços públicos de interesse comum nas áreas metropolitanas, o regime das autonomias municipais no contexto metropolitano e a ausência de instrumentos e recursos financeiros específicos para o setor, visto que o artigo que estabelecia a criação de um Fundo Nacional Metropolitano foi vetado pela Presidente Dilma.

Nesse sentido, conclui-se que a promulgação do Estatuto da Metrópole foi muito relevante para se reinstaurar o debate acerca da questão metropolitana e balizar novas práticas de planejamento e de gestão, incluindo-se a participação social. Contudo, percebe-se como falha o fato que o Estatuto não dá diretrizes específicas e nem um mostra um caminho claro para superar os desafios metropolitanos, ainda sendo preciso responder questões como qual o mecanismo de gestão plena metropolitana, se é necessária a criação de uma Agência ou de uma Empresa Públicas para a gestão metropolitana ou se a articulação horizontal de consórcios seria uma solução para a temática.

3.2 Minas Gerais: Breve histórico e referências legais

A instituição da Região Metropolitana de Belo Horizonte se dá inicialmente pela Lei Complementar Federal nº 14⁹ em 1973 (GOUVÊA, 2005) e, posteriormente, é regulamentada pelo Estado de Minas Gerais, através da Lei nº 6303 em 1974 (BRASIL; QUEIROZ, 2010). Inicialmente a RMBH contava com 14 municípios¹⁰,

Além de instituir e regularizar a RMBH, a Lei Estadual n. 6303/74 também é responsável por estabelecer a autarquia PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O PLAMBEL que, originalmente era um grupo técnico vinculado à Fundação João Pinheiro que realizava estudos para a confecção do Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social da RMBH, torna-se uma entidade de planejamento e apoio técnico (AZEVEDO; GUIA, 2003).

De acordo com Gouvêa (2005), o PLAMBEL também foi vinculado à criação da Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana em 1975, consolidando-se como agência central de planejamento metropolitano, que devia orientar o Estado de Minas Gerais ao que é referente aos interesses de serviços comum da RMBH.

A década de 1970 pode ser considerada como o período áureo do PLAMBEL. Segundo Azevedo e Guia (2003), a autarquia contou com uma conjuntura favorável à sua consolidação como espaço técnico e político relevante: no plano econômico, o período foi marcado por altas taxas de crescimento no âmbito nacional e especialmente em Minas Gerais e na RMBH; além disso, no plano político, pode se dizer que o controle e a repressão das manifestações da sociedade civil contrárias ao regime, bem como o esvaziamento que ocorre no poder municipal e do legislativo, acabaram contribuindo para que o órgão se fortalecesse institucionalmente. O prestígio no âmbito estadual da autarquia era tão grande que, quando é criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), o PLAMBEL que se torna responsável pela intermediação dos recursos federais aos órgãos setoriais e municípios (AZEVEDO; GUIA, 2003).

⁹ A Lei Federal nº 14 foi responsável por instituir as oito primeiras regiões metropolitanas do Brasil. São elas: Região Metropolitana de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

¹⁰ Os 14 municípios que formavam a RMBH em 1974 eram: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Segundo Gouvêa (2005), a RMBH abrangia uma área de 3.757 km² e tinha uma população de 1.628.858 habitantes de acordo com dados do IBGE.

Apesar disso, as ações do PLAMBEL encontravam limitações às implantações de grandes projetos, mas o órgão foi fundamental para consolidar uma filosofia de planejamento metropolitano (GOUVÊA, 2005). Segundo o autor, dentro da atuação da autarquia, pode-se destacar a realização dos estudos do Plano metropolitano de transportes, como também da coordenação do processo de organização institucional da Companhia de Transportes Urbanos da RMBH.

Contudo, esse cenário favorável começa a mudar a partir da década de 1980, quando a autarquia deixa de ser responsável pelo repasse aos municípios da RMBH de recursos federais e estaduais e em 1987, com a criação da Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, transferindo as decisões do PLAMBEL para o governador (GOUVÊA, 2005). O enfraquecimento do PLAMBEL fica mais evidente com a volta do regime democrático. A autarquia, criada durante o período militar, passa a ser “mal vista” e, como mencionado anteriormente, há a ausência de previsão constitucional em relação à gestão metropolitana (QUEIROZ, BRASIL, 2009).

Em 1989 ocorre promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/89), que promove alterações na estrutura administrativa da RMBH. As questões metropolitanas passam a ser atribuídas a uma Assembleia Metropolitana (AMBEL), excluindo o PLAMBEL das modificações realizadas (BRASIL; QUEIROZ, 2009). A criação da AMBEL, cujas atribuições substituíam, em parte, o papel do PLAMBEL, fez com que este órgão fosse perdendo força, ano após ano, até sua extinção em 1996, quando suas funções foram totalmente repassadas e fragmentadas entre a Secretaria de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (LONGOBUCCO, 2009).

Contudo, como indicam Azevedo e Guia (2003), o texto da Constituição Estadual de Minas Gerais previu a possibilidade da retomada da gestão e do planejamento regional metropolitano de Belo Horizonte, passando as responsabilidades das questões metropolitanas à AMBEL, que era composta por todos os prefeitos cujos municípios faziam parte da RMBH e também por vereadores¹¹, um representante do Executivo - estadual - e um representante do Legislativo – estadual. Os autores salientam que a estrutura da AMBEL – constituída por um plenário, um comitê executivo e as câmaras técnicas setoriais correspondentes às funções de

¹¹ A Lei Estadual Complementar nº 26/93 estabelece regras de proporcionalidade no número de deputados por municípios, de acordo com sua faixa populacional.

interesse comum - e a composição de seus participantes concederam amplos poderes aos governos locais, o que acabou se configurando no controle de suas diretorias por alianças de pequenos municípios, que faziam franca oposição aos municípios maiores como Belo Horizonte, Contagem e Betim. Azevedo e Guia (2003) ressaltam ainda que essa concessão de poder, no entanto, não foi acompanhada do aporte de recursos financeiros necessários. Então por mais que a CEMG/89 tenha avançado no tratamento da questão metropolitana, na prática a AMBEL não se mostrou capaz de processar as diferentes reivindicações dos municípios e ocorreu um esvaziamento do efetivo planejamento metropolitano em Minas.

No decorrer dos anos a RMBH é acrescida de alguns municípios, chegando em 2002 a RMBH a ser composta por 34 municípios¹². Porém, só a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e, dentro da estrutura da SEDRU, da Superintendência de Assuntos Metropolitanos, que se toma a iniciativa de recolocar na pauta governamental o discurso metropolitano (DRUMMOND; ANDRADE, 2013). Em 2007 a questão metropolitana ganha ainda mais destaque com a criação, pela SEDRU, da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Em 2011, a pasta metropolitana deixa de ser tratada pela SEDRU e passa a ser tratada pela recém-criada – em 2011- Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM) no âmbito da Governadoria do Estado. Como a extinção da SEGEM em 2013, a SEDRU volta a tratar dos assuntos metropolitanos.

Assim, em 2004, com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 65 e em 2006 com as Leis Complementares 88 e 89 que ocorre um esforço pelo Estado de Minas Gerais em retomar o planejamento e a gestão metropolitana (QUEIROZ; BRASIL, 2012), processos esvaziados desde o enfraquecimento e extinção do PLAMBEL.

Nessa perspectiva, esse conjunto normativo determina que a instituição de uma região metropolitana (bem como de uma aglomeração urbana e microrregião) constituída por agrupamento de Municípios limítrofes, deverá ser feita pelo Estado, por meio de Lei

¹² Os 34 municípios que compõem a RMBH desde 2002 até o presente ano são: 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.

Complementar, com o objetivo de integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. Essa determinação está presente no art. 42º da Emenda à Constituição Estadual nº 65 e também no art. 2º da Lei Complementar 88.

Outro ponto importante regulamentado foram os critérios para se estabelecer uma Região Metropolitana no art. 44º da Emenda à Constituição Estadual nº 65 e também no art. 3º da Lei Complementar 88. Ficou definido que a instituição de uma Região Metropolitana deverá ser feita baseada numa avaliação, na forma de parecer técnico, do conjunto dos seguintes fatores, dentre outros, objetivamente apurados:

- I - população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal;
- II - grau de conurbação e movimentos pendulares da população;
- III - atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;
- IV - fatores de polarização;
- V - deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

Por fim, o conjunto normativo institui a RMBH e sua gestão¹³ com um novo desenho institucional na Lei Complementar nº 89, com um novo Arranjo Metropolitano, que será abordado a seguir.

3.3 Contexto pós-88: o novo Arranjo Metropolitano e o CDDM

A alteração do arranjo instituído em 1989 que tinha como esteio a AMBEL se deu sob premissas de sua ineficiência. ACEMG/89 assegurava maior protagonismo aos municípios menores, o que acabou afastando o Estado e a capital - ambos ressentidos pela assimetria de poder - das reuniões, o que acabou por deslegitimar e esvaziar as decisões da AMBEL (DRUMMOND; ANDRADE, 2013).

O novo arranjo proposto em 2004 visaria a corrigir essa assimetria de poderes e, segundo Queiroz e Brasil (2009), sua implantação foi incumbida à SEDRU, que por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano priorizou o Projeto Estruturador RMBH e promoveu a implantação do novo arranjo sob a égide do tripé formado por Assembleia

¹³ Além da Região Metropolitana de Belo Horizonte, o Estado de Minas Gerais também instituiu a Região Metropolitana do Vale do Aço, por meio da Lei Complementar nº 90 em 2006.

Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH) e pelos instrumentos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano.

O QUADRO 2 demonstra a configuração do atual arranjo metropolitano e as funções de cada órgão a partir da realização da I Conferência Metropolitana da RMBH:

QUADRO 2: Órgãos do arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Órgão	Composição	Atribuições Gerais
Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano	4 representantes do Poder Executivo Estadual; 1 representante da ALMG; 34 prefeitos da RMBH; 34 presidentes das Câmaras Municipais da RMBH;	Definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana; Vetar os votos válidos na Assembleia, 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 de projetos indicados no Plano Diretor da RMBH; Fixar diretrizes e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos do Fundo Metropolitano; Acompanhar a execução do Plano Diretor da RMBH; Planejar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum.
Agência de Desenvolvimento da RMBH	I - Unidade Colegiada; II - Direção Superior; III - Unidades Administrativas: a. Gabinete; b. Procuradoria; c. Assessoria de Comunicação; d. Assessoria de Apoio Administrativo; e. Auditoria Seccional; f. Diretoria de Informação, Pesquisa e Apoio Técnico; g. Diretoria de Planejamento Metropolitano; h. Diretoria de inovação e logística; i. Diretoria de Regulação Metropolitana.	Elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como promover a execução das metas e das prioridades estabelecidas pelo mesmo; Fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo; Proceder a diagnósticos da realidade local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano.

 IV - Observatório de Políticas Metropolitanas

Fonte: Adaptado de Queiroz; Brasil (2012).

Já o QUADRO 3 demonstra as funções de cada instrumento o arranjo metropolitano, também definidas a partir da realização da I Conferência Metropolitana da RMBH:

QUADRO 3: Instrumentos do arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Instrumentos	Gestores	Objetivos
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	1 representante do órgão gestor - Sedru; 1 representante da Seplag; 1 representante do agente financeiro - BDMG; 1 representante da SEF; 2 representantes da região metropolitana a serem indicados pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano	Financiamento da implantação de programas de projetos estruturantes;
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	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.	O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado conterà as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum.

Fonte: Adaptado de QUEIROZ; BRASIL, 2012.

A Conferência Metropolitana da RMBH, prevista para ocorrer a cada dois anos possui um importante papel para o arranjo. A I Conferência Metropolitana da RMBH realizada em agosto de 2007, possuía os objetivos de divulgar o marco legal e o arranjo institucional da RMBH; assim como, instalar a Assembleia Metropolitana; sensibilizar e mobilizar os participantes para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação com vistas ao enfrentamento dos problemas da RMBH e, por fim, eleger, os membros do Conselho Deliberativo da RMBH (QUEIROZ; BRASIL, 2009). De acordo com as referidas autoras, o evento contou com 554 participantes, dentre eles, representantes de segmentos diversos, tanto da sociedade civil quanto do poder público, o que demonstra que foram colocadas expectativas tanto da sociedade civil quanto do Poder Público na instalação do novo arranjo metropolitano.

A Assembleia é composta por 73 membros, sendo: quatro representantes do Poder Executivo Estadual, um representante um representante da ALMG, por todos os 34 prefeitos e presidentes de câmaras municipais. Sua composição visa assegurar a paridade de poder entre o estado e o conjunto dos municípios, uma vez que prevê um mecanismo de votação ponderada entre as instâncias municipais – com a maioria em número absoluto de representantes – e estaduais (DRUMMOND; ANDRADE, 2013).

Cabe à Assembleia Metropolitana definir macrodiretrizes para o planejamento global da RMBH, além de vetar - por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembleia - resolução emitida pelo Conselho Deliberativo e aprovar a liberação de recursos não reembolsáveis, mediante proposta do Conselho Deliberativo (QUEIROZ; BRASIL, 2009). De acordo com o seu Regimento Interno, a Assembleia deve se reunir uma vez por ano ordinariamente, independentemente de convocação, e, extraordinariamente, mediante convocação (BRASIL; QUEIROZ, 2010).

Segundo Drummond e Andrade (2013), contudo, à exceção das reuniões em que há a presença do Governador do Estado, percebe-se a baixa frequência dos prefeitos nas reuniões das Assembleias, a despeito do fato que boa parte deles não considera que são tomadas decisões relevantes pela instância. O Ipea realizou uma pesquisa em 2012 para conhecer o ponto de vista da sociedade civil sobre o assunto – mesmo esta não tendo direito à cadeira na Assembleia - e aferiu que para os segmentos da sociedade civil, a Assembleia também não conseguiu corresponder às expectativas de uma atuação expressiva no arranjo. (DRUMMOND; ANDRADE, 2013). Apesar das críticas, os autores percebem que há um consenso da importância da existência da Assembleia, que possui uma função fundamental no sistema de pesos e contrapesos, tendo em vista principalmente em sua prerrogativa de vetar as decisões do Conselho.

O Conselho Deliberativo também faz parte do arranjo metropolitano como um órgão colegiado e de caráter deliberativo que visa uma gestão compartilhada entre o Estado, representantes dos municípios e a sociedade civil. Sendo que o posicionamento desta última deve ser levado em conta nas deliberações do conselho, bem como na formulação e execução de políticas públicas. Uma análise mais detalhada acerca do conselho e da efetividade de sua participação social – que é o objeto desse trabalho - será feita no capítulo seguinte.

A Agência de Desenvolvimento da RMBH foi criada em 2009, através da Lei Complementar n. 107 sendo vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDRU) na forma de autarquia territorial e especial. A Agência RMB (ARMBH), que como costuma ser chamada, teve seu regulamento aprovado pelo Decreto n. 45751, em novembro de 2011 e “possui caráter técnico e executivo para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da RMBH e apoio à execução de funções públicas de interesse comum”. Sobre a composição da Agência exposta no QUADRO 2, infere-se que não existe um número determinado de representantes, sendo os cargos de direção superior e os titulares das unidades administrativas de livre nomeação e exoneração pelo Governador do Estado. Contudo, foi instituído um processo de pré-qualificação, por meio de uma comissão avaliadora nos termos do Decreto n. 45.037/2009 para antes da nomeação (BRASIL; QUEIROZ, 2010).

No que se refere à atuação da Agência, que também é responsável pelo Colar Metropolitano¹⁴, podemos identificar três momentos: em seus dois primeiros anos de existência houve um foco na articulação com os municípios, com as demais secretarias estaduais e com atores da sociedade civil e iniciativa privada; a partir de 2011 – com a mudança de governo -, a agência priorizou as áreas finalísticas de saneamento, mobilidade e gestão territorial; e desde 2013, a Agência é responsável pela anuência prévia dos parcelamentos na região metropolitana (DRUMMOND; ANDRADE, 2013).

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é um instrumento do Arranjo Metropolitano que 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 44 602/2007. Segundo Queiroz e Brasil (2009), o seu objetivo é de financiar os planos e projetos da região metropolitana, de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, para isso, o Fundo possui um grupo gestor composto por seis membros sendo: um representante do órgão gestor (SEDRU); um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); um representante do agente financeiro – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG)-; um representante da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF); e dois representantes da região

¹⁴ A figura do Colar Metropolitano foi institucionalizada em 1993, entendida como grupo de municípios do entorno da região metropolitana, afetados pelo processo de metropolização. Atualmente, o Colar Metropolitano da RMBH conta com 16 municípios (DRUMMOND; ANDRADE, 2013).

metropolitana a serem indicados pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

A composição dos recursos se dá por contribuições estaduais e dos próprios municípios. Foi definido pelo Decreto nº 45.928/2012 que a proporção de que 50% do total previsto de recursos para o Fundo se destinassem aos projetos estruturadores do estado, enquanto o restante é destinado a projetos escolhidos por meio do chamamento público¹⁵. Drummond e Andrade (2013) afirmam que, apesar dos recursos do fundo não serem voluptuosos, a Agência se torna cada vez mais dependente deles para conseguir realizar seus projetos.

O Plano de Diretor Desenvolvimento Integrado (PDDI) é o outro instrumento do arranjo institucional, previsto na Lei Complementar nº 107/2009. A Lei previa que a elaboração do plano ocorre pela Agência RMBH, no entanto, tendo em vista a recém implantação da Agência, a SEDRU acabou se responsabilizando por contratar a elaboração do PDDI, que ocorreu no final de 2009. Assim, a elaboração do PDDI se deu por uma equipe formada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), a Faculdade de Ciências Econômicas (FACE) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MINAS) e também pela Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

O PDDI visa dar as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum. A construção do PDDI, como apontam Drummond e Andrade (2013), teve ampla participação dos segmentos sociais e entidades do poder público, tanto estadual como municipal, e suas propostas sintetizam 28 políticas públicas e possuem uma carteira de programas a curto prazo (que serão finalizadas nesse ano de 2015), médio prazo (horizonte de 2030) e longo prazo (2050).

A elaboração do PDDI foi concluída em 2010 e aprovada pelo CDDM em 2011. Contudo, a partir das exigências do artigo 2º do Estatuto da Metrópole, faz-se necessário que o PDDI seja aprovado também mediante lei estadual e já há o trâmite do projeto de lei na Assembleia Legislativa. Essa exigência é interessante, pois consolida o Plano, que foi construído de forma participativa, como uma política de estado, não ficando a mercê da vontade política do

¹⁵ Entendemos como chamamento público, o processo de decisão na qual podem participar outras instituições do estado, municípios e organizações da sociedade civil.

governo para executá-lo. Dessa forma, a aprovação por meio de lei estadual do Plano fortalecerá a democracia participativa, pois este instrumento, que inseriu diversas vozes da sociedade civil no seu processo de construção, se encontrará institucionalizado.

Na visão da representante da Agência, o Arranjo Institucional da RMBH poderia ser mais eficiente se a região metropolitana fosse mais enxuta, com um número menor de municípios, “só com aquilo que realmente é conturbado, porque você tem problemas que dizem respeito a essa aglomeração metropolitana que não interessam ou interessam muito pouco para municípios como Itaguara”. Percebe-se esse distanciamento do município daquilo que é da realidade metropolitana, apesar dele estar inserido na lei como pertencente da região metropolitana, isso faz com que ele não tenha aquele empenho necessário para efetivar a política e dificulte a gestão metropolitana.

Outro ponto referente à questão da extensão numérica da composição dos municípios da RMBH é a criação do Território Metropolitano¹⁶ este ano. Enquanto a RMBH é formada por 34 municípios e um Colar Metropolitano composto de 16 municípios, totalizando assim 52 municípios; o Território Metropolitano aonde acontecem os Fóruns Metropolitanos é formado por 90 municípios. Havendo assim, uma divergência muito grande na unidade de planejamento territorial metropolitano e da própria gestão metropolitana.

Além das instâncias formalizadas e instrumentos dentro do Arranjo institucionalizados pela Emenda à Constituição Estadual nº 65 e pelas Leis Complementares 88 e 89, nota-se a existência da organização de outras instâncias e segmentos no planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte que de alguma forma complementam e fazem parceria à atuação do Arranjo.

Nesse sentido, podemos destacar como instâncias de articulação com maior protagonismo, coordenadas pelos poderes públicos municipais: a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – GRANBEL – que é uma associação composta pelos 34 municípios da RMBH que visa promover um fórum de debates e decisões políticas atinentes a seus interesses em comum; a Rede 10 que é composta pelo município de Belo Horizonte, oito

¹⁶ O Território Metropolitano faz parte da divisão do Estado de Minas Gerais realizada pelo atual governo em 17 Territórios para que, a partir da realização dos Fóruns Regionais nesses territórios, ocorre a construção do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) de forma mais participativa, ouvindo as demandas da população e criando políticas regionais.

municípios limítrofes à capital e Betim, tendo como objetivo a fomentação e articulação entre Belo Horizonte e esses municípios; e a Frente de Vereadores Metropolitanos – Frevem – que é composta por representantes das câmaras de vereadores da RMBH e do Colar Metropolitano e tem como atribuições o acompanhamento das ações do Conselho Deliberativo, da Agência RMBH e o Fundo Metropolitano (DRUMMOND; ANDRADE, 2013).

Drummond e Andrade (2013) também destacam que a RMBH conta com outros setores organizados de representação da sociedade civil como a Frente Metropolitana e o Colegiado Metropolitano. A frente é um movimento de cidadãos de perfil diversificado, servidores públicos e acadêmicos para debater assuntos de diversos matizes relacionados com a RMBH. O Colegiado, destacado em Queiroz e Brasil (2009) por sua atuação junto ao CDDM é composto por trinta membros e contém a participação dos representantes da sociedade civil no CDDM, com o objetivo de empoderar a sociedade civil neste conselho, que será objeto de análise no capítulo seguinte.

4. ANÁLISE DO CONSELHO DELIBERATIVO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DA RMBH

Esse capítulo propõe-se analisar o desenho institucional participativo do CDDM abordando seus elementos e implicações, pois, como discutido na revisão teórica, o desenho pode afetar a participação social, sua qualidade e efetividade deliberativa, ao lado da abordagem de aspectos de seu funcionamento. .

Assim, a primeira parte do capítulo abordará as características do desenho institucional e das práticas desenvolvidas no conselho desde a sua criação até o ano de 2015 que impactam, potencializam ou limitam a participação social. A segunda parte, então, busca analisar como se consolidou e ocorre a atuação da sociedade civil no CDDM, sua organização através do Colegiado. Por fim, alinham-se as considerações sobre o alcance e a abrangência deliberativa do conselho e as conquistas da sociedade civil a partir desse espaço participativo societário.

4.1 Características do desenho institucional e práticas participativas do CDDM

Como já discutido, Fung (2004) trabalha a importância das implicações do desenho institucional estabelecido para a concretização da participação e deliberação na linha da democracia participativa. Desse modo, este tópico do capítulo recorre ao autor, adotando um modelo analítico a partir das suas variáveis: caráter e atribuições; frequência dos encontros; composição e seleção dos participantes; matéria da deliberação (pauta); modo e o processo deliberativo; e monitoramento.

O Conselho Metropolitano tem suas normas e diretrizes estabelecidas a partir do Decreto nº 44601 promulgado no dia 21 de agosto de 2007 e de seu Regimento Interno, deliberado e aprovado no dia 11 de dezembro de 2007. Esses instrumentos legais e normativos, que discorrem e estabelecem o modelo institucional adotado pelo conselho, não sofreram alteração desde a criação do CDDM. A única exceção é o Decreto nº 45.928/2012, publicado em março 2012, que altera a legislação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e cuja nova regra altera o mecanismo de gestão dos recursos pelo CDDM. Além da legislação também serão utilizados para a análise as atas das reuniões do conselho e entrevistas

realizadas com os conselheiros da sociedade civil, um membro do colegiado e gestores da ARMBH.

Para a apreciação do Desenho Institucional do Conselho Metropolitano, este capítulo também procurará dialogar com o trabalho de Queiroz (2008), que estudou as consequências funcionais do desenho do CDDM para a participação na gestão metropolitana¹⁷, logo após a criação do conselho. O diálogo deste capítulo com o trabalho de Queiroz se dará de forma comparativa e buscando responder como essas características institucionais e expectativas estudadas em 2008 se concretizaram ou não, após sete anos de funcionamento¹⁸ e consolidação do CDDM, bem como a presença de outras consequências do desenho para a participação, visíveis a partir de um maior tempo de funcionamento.

4.1.1 Caráter e atribuições

O Conselho Metropolitano é um órgão colegiado que possui caráter deliberativo, o que faz com que, segundo Pires e Lopes (2010), possua poder de decisão vinculante sobre as políticas da sua área, as políticas urbanas metropolitanas da RMBH. O CDDM é regulamentado pelo Decreto nº 44601, do dia 21 de agosto de 2007 e por seu Regimento Interno deliberado em 11 de dezembro de 2007 e se insere dentro do Arranjo Institucional Metropolitano da RMBH¹⁹. Dentro do Arranjo, estabelecido por vontade e lei estadual, o Conselho tem o suporte e um direcionamento oferecido pela ARMBH e é submetido às macrodiretrizes estabelecidas pela Assembleia e também à aprovação desta. Ele também possui vínculo com a SEDRU, uma vez que a secretaria é responsável pela pasta metropolitana, possui cadeira no conselho e é de praxe que o seu representante no conselho, o Secretário, assumo o papel de presidente do CDDM²⁰.

¹⁷ O trabalho de Queiroz também recorreu modelo institucional de Fung (2004), o que facilita seu cotejamento.

¹⁸ Conta-se sete anos de funcionamento do CDDM a partir da realização do trabalho de Queiroz (2008) em 2008. O CDDM possui ao todo, desde sua primeira reunião no final de 2007, oito de funcionamento.

¹⁹ Como já mencionado no capítulo anterior, o Arranjo é instituído pela Lei Complementar nº 89 e segue as configurações determinadas pela Emenda nº 65.

²⁰ De 2011 a 2013, o papel que atualmente é desenvolvido pela SEDRU foi desempenhado pela SEGEM.

Segundo a Emenda Constitucional nº 65/2004 cabe ao conselho deliberar sobre o planejamento, a execução e elaborar a programação normativa das funções públicas de interesse comum; elaborar e aprovar o PDDI; aprovar as regras de compatibilização entre o planejamento da região metropolitana e as políticas setoriais adotadas pelo poder público para a região; e deliberar sobre a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Tendo a emenda como base, o Regimento Interno do CDDM em seu 2º artigo e o Decreto nº 44601, de 2007 estabelecem as seguintes atribuições ao CDDM:

- 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.

Percebe-se por essas atribuições, que a matéria de deliberação do conselho é bem ampla, e gira em torno do planejamento, gestão e acompanhamento da política metropolitana, além de práticas, projetos e ações a partir das funções de interesse em comum, com o objetivo de melhor se pensar e resolver problemas, que ultrapassam o limite territorial do município e otimizar a utilização dos recursos. Destaca-se que, desde a criação do CDDM não houve

mudanças na legislação que o regula²¹, assim, as responsabilidades do conselho não sofreram alterações e puderam se reafirmar nesses oito anos de funcionamento.

É importante ressaltar que o CDDM é a única instância do arranjo metropolitano que tem participação direta de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão metropolitana. Assim sendo, o Conselho Metropolitano atende diretrizes gerais da CF-88, do Estatuto da Cidade em relação à participação social e democratização. Especificamente, cumpre a exigência estabelecida pelo Estatuto da Metrópole/2015, no que diz respeito à obrigatoriedade de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil na estrutura da governança interfederativa das regiões metropolitanas, o que o torna potencialmente um espaço propício para a consolidação da democracia participativa no âmbito metropolitano.

A exigência da participação e representação da sociedade civil no conselho foi estabelecida pela emenda nº 65 em seu artigo 2º, e é de fato muito importante, pois possibilita que outros agentes sociais – que vivem nas cidades da região metropolitana - participem da discussão e elaboração de políticas e possam expressar suas demandas e necessidades enquanto cidadãos que vivem na RMBH.

Contudo, a exigência da representação da sociedade civil por si só, não é garantia que todos os segmentos da sociedade, inclusive as minorias, serão representados e nem que sua participação será efetiva na construção de políticas públicas. Desse modo, a existência da obrigatoriedade legal da representação da sociedade civil, é sim, um passo fundamental para que se tenham condições de se alcançar uma democracia deliberativa e participativa, mas ainda é necessário se analisar se outros elementos do desenho institucional – como a frequência das reuniões, a composição do Conselho e forma de seleção dos participantes, a pauta, o modo deliberativo do conselho e o seu funcionamento e o monitoramento de suas ações – também favorecem a participação.

4.1.2 Periodicidade

²¹ A única exceção foi o Decreto nº 45.928/2012, que não altera a legislação referente ao Conselho, mas o faz em relação ao Fundo Metropolitano, alterando assim, as regras sobre a gestão do Fundo pelo Conselho. Essa questão será mais esplanada adiante.

O Regimento Interno do CDDM estabeleceu em seu artigo 5º que as reuniões ordinárias do conselho tenham periodicidade bimestral e que as reuniões extraordinárias devem ser convocadas pelo Presidente do conselho ou por solicitação de pelo menos 1/3 (um terço) de seus membros. Além disso, a cada dois anos ocorrem as Conferências Metropolitanas da RMBH que, nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 89/2006, devem ser regulamentadas pelo próprio Conselho Deliberativo. Além disso, é função dessas Conferências eleger os representantes da sociedade civil e dos municípios²².

O QUADRO 4 mostra a regularidade e a ocorrência das reuniões do conselho por ano e a TAB. 2 visa evidenciar a quantidade de reuniões realizadas por anos. Ambos abordam as reuniões a partir de 2007, ano que o CDDM foi instituído e começou suas atividades até 2015 – sendo importante destacar que em 2015 foram contabilizadas as reuniões que ocorreram até o período de finalização desse trabalho. As Conferências Metropolitanas também foram contabilizadas neste computo, por estas serem regulamentadas pelo CDDM e por sua participação no processo. Apesar das Conferências não serem uma reunião propriamente do conselho, elas não deixam de ser um encontro em que os representantes dos conselhos estão presentes e se discute a gestão metropolitana realizada pelo conselho e o arranjo.

QUADRO 4: Reuniões do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte por ano no período de 2007-2015

Ano	Reuniões
2007	I Conferência Metropolitana (agosto); e 1ª reunião ordinária (dezembro).
2008	1ª reunião ordinária (fevereiro); 2ª reunião ordinária (abril); 3ª reunião ordinária (julho); 4ª reunião ordinária (outubro); e 5ª reunião ordinária (dezembro).
2009	1ª reunião ordinária (fevereiro); 2ª reunião ordinária (abril); 3ª reunião ordinária (junho); 4ª reunião ordinária (agosto); 5ª reunião ordinária (outubro) e II Conferência Metropolitana (novembro).
2010	1ª reunião ordinária (fevereiro); 2ª reunião ordinária (abril); reunião extraordinária (maio); 3ª reunião ordinária (junho); 4ª reunião ordinária (agosto); reunião extraordinária (setembro); 5ª reunião ordinária (outubro); e 6ª reunião ordinária (dezembro).
2011	1ª reunião ordinária (março); 2ª reunião ordinária (maio); 3ª reunião ordinária (julho); 4ª reunião ordinária (setembro); e III Conferência Metropolitana (novembro).
2012	1ª reunião ordinária (fevereiro); 2ª reunião ordinária (abril); 3ª reunião ordinária (maio); 4ª reunião ordinária (agosto); e 5ª reunião ordinária (dezembro).

²² Os municípios de Belo Horizonte, Betim e Contagem já possuem cadeira cativa no CDDM, de forma que a Conferência Metropolitana elege 3 representantes dos demais municípios.

2013	1ª reunião ordinária (abril); 2ª reunião ordinária (junho); 3ª reunião ordinária (agosto); IV Conferência Metropolitana (outubro); e 4ª reunião ordinária (dezembro).
2014	1ª reunião ordinária (fevereiro); 2ª reunião ordinária (maio); 3ª reunião ordinária (julho); e 4ª reunião ordinária (dezembro);
2015	1ª reunião ordinária (maio); 2ª reunião ordinária (julho); 3ª reunião ordinária (setembro); e V Conferência Metropolitana (novembro).

Fonte: Dados extraídos das atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

TABELA 2: Quantidade de reuniões do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte por ano no período de 2007-2015

Tipo de reunião	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Reuniões Ordinárias	1	5	5	6	4	5	4	4	3
Reuniões Extraordinárias	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Conferência Metropolitana	1	-	1	-	1	-	1	-	1
Total	2	5	6	8	5	5	5	4	4

Fonte: Elaboração própria.

A média do número de reuniões ordinárias anual do período 2008-2014²³ é de aproximadamente cerca de 4,7 reuniões por ano. Considerando as reuniões extraordinárias e as Conferências metropolitanas do mesmo período, a média de reuniões anual passa a ser de aproximadamente 5,4.

Percebe-se, a partir do QUADRO 4 e da TAB. 2 que, desde a criação do conselho até o final de 2015, a periodicidade não tem seguido ao pé da letra o espaçamento de dois meses entre as reuniões. Houve períodos que esse espaçamento foi menor que o estabelecido pelo regimento e em outros momentos o espaçamento foi maior.

Por exemplo, no ano de 2008, a lacuna da terceira reunião (julho) ordinária para a quarta (outubro) foi de três meses, porém, segundo Queiroz e Brasil (2009), a quarta reunião ordinária estava na realidade prevista para o dia 28 de agosto e foi adiada para o final de outubro em função do período eleitoral. Já no ano de 2010, devido à realização de duas

²³ Não se considerou o ano de 2007 por as atividades do conselho só terem sido articuladas para a partir do segundo semestre. Também não foi considerado o ano de 2015, por esse trabalho ter sido concluído antes do final do ano.

reuniões extraordinárias – a primeira delas ocorreu em maio e tratou sobre Mobilidade Urbana e a segunda foi no mês de setembro para tratar sobre o PDDI – houve várias reuniões que ocorreram com o espaçamento de um mês (três delas em abril-maio-junho e outras três em agosto-setembro-outubro).

Nesse ano de 2015, a primeira reunião do CDDM só ocorreu no mês de maio, tendo a maior lacuna de uma reunião para outra: cinco meses, uma vez que a última reunião de 2014 ocorreu em dezembro. A demora na realização desta reunião foi justificada pela transição de governo, uma vez que em 2015 houve alteração dos partidos de situação e oposição e, dessa forma, o novo governo demorou a se articular e reestabelecer a dinâmica do conselho.

Considerando os registros dos encontros do CDDM, o estudo anterior de Queiroz (2008) e os parâmetros de Fung (2004), a periodicidade do conselho é razoável. A quantidade e frequência das reuniões condizem com a demanda e objetivo da instância, sendo que, em períodos que é necessário haver mais deliberações e atualizações dos membros do conselho ocorrem mais reuniões e com um menor espaçamento de tempo entre elas. Mas, em alguns momentos, questões burocráticas e políticas como as apresentadas nos anos de 2008 e 2015, acabam por adiar a realização das reuniões, comprometendo a possibilidade de efetividade, no sentido da resposta imediata do órgão às demandas.

4.1.3 Composição e Eleição dos Representantes da Sociedade Civil

O Conselho Metropolitano possui a representação do Estadual Executivo e Legislativo, do poder Municipal Executivo e da Sociedade. Essa representação é feita através de 16 cadeiras ocupadas pelos conselheiros na seguinte disposição:

- 5 representantes do Poder Executivo Estadual;
- 2 representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
- 2 representantes do Município de Belo Horizonte;
- 1 representante do Município de Contagem;
- 1 representante do Município de Betim;

- 3 representantes dos demais Municípios integrantes da RMBH; e
- 2 representantes da sociedade civil organizada.

Dos cinco representantes do Poder Executivo Estadual, temos: a) um representante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); b) um representante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD); c) um representante da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP); d) um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE); e e) um representante da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (SEDRU) ²⁴.

O decreto nº 44.601/2007 estipula que o representante de cada secretaria deverá ser o próprio Secretário e que, em caso da ausência deste, seu suplente deverá ser respectivamente: a) Secretário de Estado Adjunto de Planejamento e Gestão; b) Subsecretário de Gestão e Regularização Ambiental Integrada da SEMAD; c) Subsecretário de Regulação de Transportes da SETOP; d) Secretário de Estado Adjunto de Desenvolvimento Econômico; e e) Diretor-Geral da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH.

É relevante destacar que a representação do Poder Executivo Estadual está atrelada a cargos estratégicos no estado, de nomeação direta do Governador. Com a peculiaridade do suplente Diretor-Geral da ARMBH, que será designado pelo Governador a partir de uma escolha de uma lista-tríplice deliberada no CDDM.

No caso da representação do Poder Legislativo Estadual, serão designados dois deputados estaduais, como membros titulares, e outros dois membros, como seus respectivos suplentes, indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e nomeados por ato do Governador.

A representação do Poder Executivo Municipal será escolhida de duas formas. Na primeira, se escolhem os cinco representantes das maiores cidades da RMBH – sendo dois conselheiros de Belo Horizonte, um de Betim e um de Contagem e seus respectivos suplentes-, podendo ser o

²⁴ De 2011-2013 essa vaga no conselho passou a ser preenchida pelo Secretário da SEGEM.

prefeito municipal, secretários municipais ou dirigentes máximos da administração indireta municipal, indicados pelo Prefeito do município e nomeados por ato do Governador. Na segunda forma, se escolhe os seis representantes – sendo três efetivos e três suplentes - dos demais Municípios integrantes da RMBH eleitos em Conferência Metropolitana, podendo ser o prefeito municipal, secretários municipais ou dirigentes máximos da administração indireta municipal, indicados pelos Prefeitos dos Municípios para mandato de dois anos, a contar da data da eleição. Esses representantes também serão nomeados por ato do Governador.

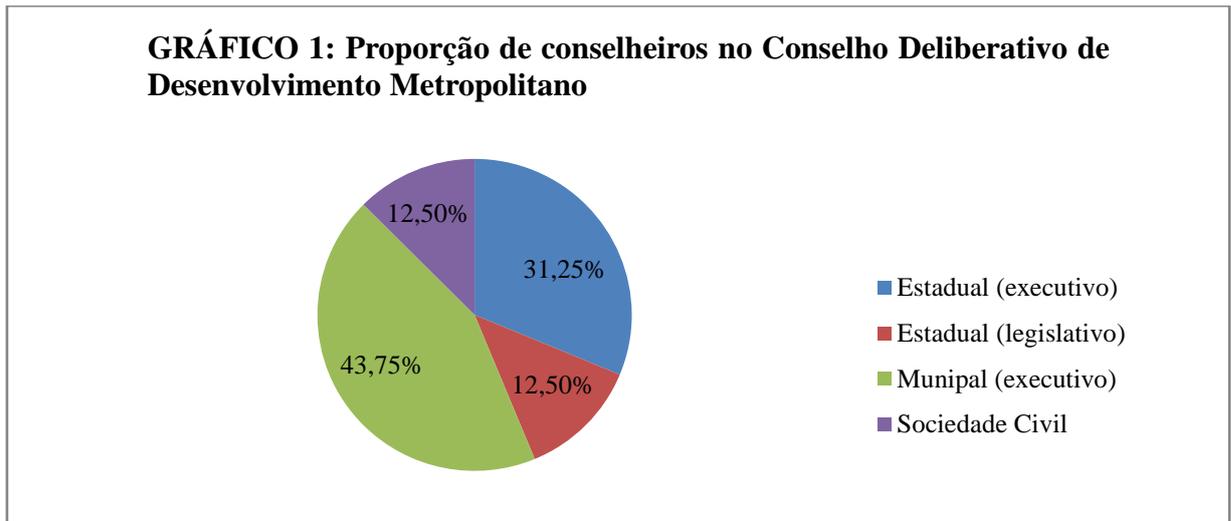
Por fim, a representação da sociedade civil será determinada por eleição em Conferência Metropolitana, aonde a sociedade civil é dividida em cinco segmentos – Empresários; Entidades de Representação Profissional e Universidades; Movimentos Sociais; ONGs; e Sindicatos de Trabalhadores – de forma similar à organização do Conselho das Cidades. Cada segmento escolhe em Pré-Conferência seis delegados²⁵, com direito de voto para a eleição da representação da sociedade civil, sendo que, a partir da escolha desses delegados também se formará o Colegiado. Na Conferência, esses 30 delegados elegerão os quatro representantes – dois efetivos e dois suplentes – da sociedade civil no CDDM que devem ser de segmentos da sociedade civil e de municípios diferentes e também. Após a validação do resultado da eleição os representantes da sociedade civil também serão nomeados por ato do Governador.

O modelo institucional adotado pelo Conselho Deliberativo no que se refere à composição e escolhas de seus representantes possuem várias implicações negativas no desenvolvimento da participação social e no alcance e nas possibilidades da sociedade civil dentro do conselho. Segundo Fung (2004), além de ser fundamental que as reuniões sejam abertas – o que acontece no caso do CDDM –, também é essencial que a representação da instituição participativa seja plural e não abrangente. Para uma participação ideal é necessário a construção de “espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais” (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Contudo, como demonstrado no GRAF. 1, a distribuição das 16 cadeiras no CDDM é feita de maneira bastante desigual e nada paritária entre Estado e Sociedade. Enquanto o Estado

²⁵ O número de delegados por segmento é estipulado pelo próprio Conselho, ao se deliberar sobre o estatuto da Conferência. Na V Conferência que aconteceu nos dias 9,10 e 11 de novembro deste ano, foi determinado pelo CDDM que fossem seis delegados por segmento, totalizando 30 delegados ao todo.

possui 5 cadeiras (31,25%) pelo Executivo e mais 2 cadeiras (12,5%) pelo Legislativo, totalizando 7 cadeiras (43,75%) e os Municípios²⁶ possuem 7 cadeiras (43,75%); cabe à sociedade civil a pequena fatia de apenas 2 cadeiras (12,5%). Assim, a representação da sociedade civil é muito pouco expressiva do ponto de vista numérico, visto que dos dezesseis membros que compõe o conselho, apenas dois são da sociedade civil.



Fonte: Elaboração própria.

A proporção da representação da sociedade civil no CDDM instituída pelo desenho de 2 para 16 membros vai na contramão do ideal paritário defendido por Tatagiba (2002). Do mesmo modo, é complicado se pensar em uma representação plural com apenas dois membros (e mais dois suplentes) que possuem a obrigação de representar cinco segmentos com interesses e demandas totalmente distintos entre si. Visando tentar corrigir, na medida do possível, esse problema numérico de representação, a sociedade civil formou o Colegiado Metropolitano (CM), uma instância informal que pode ser considerada como uma inovação social nos termos de Santos e Avritzer (2002). O CM conta com a presença de representações dos cinco segmentos e procura orientar a atuação dos dois conselheiros titulares e de seus suplentes de forma a retratar o ponto de vista e necessidades de todos os segmentos. Contudo, a

²⁶ A distribuição dessas 7 cadeiras entre os 34 municípios também é alvo de crítica e considerada desigual. Os 3 maiores municípios (Belo Horizonte, Betim e Contagem) possuem mais da metade das cadeiras destinadas aos municípios com a justificativa do CDDM adotar parâmetros de divisão proporcionais à faixa populacional dos municípios. Dessa forma, enquanto esses três municípios possuem cadeira fixa, os outros 31 municípios da RMBH têm que disputar as 3 cadeiras restantes. Contudo há a ressalva que isso é compensado pela representação na Assembleia Metropolitana (Queiroz, 2008).

problemática de peso da sociedade civil em questões quantitativas de número de votos na deliberação ainda persiste.

Sobre esse número pouco representativo da sociedade civil no CDDM, os entrevistados – sendo eles três conselheiros da sociedade civil, um membro do Colegiado e dois gestores da Agência – quase em sua unanimidade apontam achar o número pouco representativo e deficitário à sociedade civil. A exceção foi do conselheiro da sociedade civil, representante da Associação dos Condomínios Horizontais que assinala que “a destinação de duas cadeiras é suficiente para a representação da sociedade civil, pois todos os pontos que são discutidos nas reuniões do conselho são pautados antes pelo Colegiado e então apresentados na reunião”.

O que é desconsiderado na asserção deste representante é o já mencionado peso relativo de um número restrito de representantes nas tomadas de decisão nos casos nos quais não se alcançam acordos deliberativos e as decisões são tomadas por agregação de preferências (votação).

Há um consenso entre os outros cinco entrevistados da importância de se aumentar o número de cadeiras para a sociedade civil, sendo que:

- a) Dois deles - a Diretora-Geral da Agência e o membro do Colegiado - apontam a solução apresentada no Projeto de Lei Complementar-13/2011 de passar de duas para cinco cadeiras destinadas à sociedade civil, de forma que cada segmento teria um representante titular para representá-lo no conselho.
- b) Dois deles – as conselheiras da sociedade civil representantes da Associação Comunitária e Habitacional dos Bairros Rio Branco e Piratininga e do Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais - acreditam que o ideal seria ter uma representação que fosse paritária ao Estado: metade das cadeiras para a sociedade civil e metade para o Estado.
- c) Um deles – o Chefe de Gabinete da Agência – não estabelece qual seria a representação ideal e acha que a legislação sobre esse assunto não será mudada a curto prazo.

O representante do Colegiado ainda levanta o ponto que para ele, por o conselho tratar de uma região metropolitana, ao se abordar a paridade deveria ser dividida entre sociedade civil, Estado e município, pois:

Há uma divergência porque na região metropolitana, você tem o governo do estado e 34 municípios, com os olhares mais diferentes: os pequenos municípios e os grandes municípios, os municípios do partido x e os do partido y. Então assim, é um espaço de muitas dificuldades e muitos conflitos nas instâncias de poderes estado-município e pluripartidário, aliado à diferença de tamanho, de possibilidade de cada um, cada município tem uma capacidade de gestão.

A partir do posicionamento do representante do CM, percebe-se que a questão da paridade merece discussão, para saber se o ideal para se obter paridade seria metade das cadeiras do CDDM para o governo e metade para a sociedade civil, ou se o ideal paritário seria um terço para o governo do estado, um terço para os municípios e um terço para os representantes da sociedade civil, tendo em vista que o CDDM faz parte de um arranjo interfederativo.

Como mencionado por alguns entrevistados, em 2011 foi elaborado o Projeto de Lei Complementar nº 13 (PLC 13/2011) que propõe alterações à Lei Complementar nº 89/2006 no que diz respeito ao seu artigo 5º que trata da composição e do número de representantes do CDDM. O projeto de lei partiu de uma demanda de se incluir o Poder Legislativo Municipal no conselho, criando três cadeiras a mais para serem ocupadas por vereadores, sendo um vereador de Belo Horizonte e dois dos demais municípios.

A partir desse projeto de lei a sociedade civil apresentou a demanda de aumentar mais três cadeiras no conselho, estas destinadas à sociedade civil, de forma que ela passaria de dois para cinco conselheiros, representando os cinco segmentos da sociedade civil. Houve parecer favorável à demanda da sociedade civil, da Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização, cujo relator era o deputado Pompílio Canavez, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A TAB. 3 procura sintetizar as alterações propostas pelo PLC 13/2011 e pelas demandas da sociedade civil. Contudo, é importante frisar que o projeto de lei foi criado em 2011 e ainda não foi votado, sinalizando que não se tratava de objeto de prioridade do governo.

TABELA 3: Alterações à Composição do CDDM a partir do PLC 13/2011 e demanda da sociedade civil

Representações	Lei Complementar 89/2006	Projeto de Lei PLC- 13	Demandas sociedade civil
Executivo Estadual	5	5	5
Assembleia Legislativa	2	2	2
Municípios	7	7	7
Vereadores	-	3	3
Sociedade civil	2	2	5
Total	16	19	22

Fonte: Dados Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Outro ponto abordado por Fung (2004) sobre a representação é a forma de recrutamento desses representantes da sociedade civil. O autor pondera novamente a possibilidade e a importância de inserção de minorias e excluídos, bem como de uma representação que a sociedade civil esteja de acordo.

Como já abordado, a seleção dos representantes da sociedade civil ocorre por meio de eleição em Conferência Metropolitana. O fato dos delegados serem eleitos pelos participantes da sociedade civil na Conferência e dos representantes também serem eleitos, por sua vez, pelos delegados, aponta para a a legitimação do processo de escolha dos conselheiros. Assim, cabe destacar que o procedimento adotado para a escolha de delegados da Conferência e, então, de conselheiros representantes da sociedade civil, neste caso, atende, em tese, premissas de democratização.

Porém, a exigência de que esses quatro representantes eleitos pela sociedade civil – quatro efetivos e quatro suplentes – tenha que ser de municípios diferentes e de segmentos diferente tem se mostrado como um dificultador do processo. É extremamente complexo combinar dentre aquelas pessoas que tem o interesse em ser conselheiro, quatro que não sejam do mesmo segmento e município.

No que diz respeito aos segmentos, o Colegiado procura organizar um sistema de rodízio dos segmentos na representação do conselho, visto que são cinco segmentos para duas vagas de efetivo e duas vagas de suplentes. De forma que a cada novo mandato, um segmento que tinha

um conselheiro no conselho na última gestão, cede o lugar ao segmento que ficou de fora da representação formal. Além desse processo solidário, também são feitas diversas articulações e alianças para a eleição dos conselheiros. Já a outra exigência de que os conselheiros sejam de municípios diferentes é problemática, porque há uma grande concentração de associações e movimentos sociais que, apesar de atuarem em vários municípios e possuir caráter metropolitano, possuem sua sede em Belo Horizonte, de forma que haveria potencialmente muitos representantes do município de Belo Horizonte e, no entanto, só uma vaga disponível para Belo Horizonte.

Por causa desse fator complicador, o município do representante acaba sendo mais relevante do que seu engajamento e interesse. Por conta disso, na gestão de 2014-2015 o conselho teve eleito um membro titular da sociedade civil, o representante da “Junqueira Compressores e Máquinas Ltda”, como sede em Brumadinho, do segmento dos empresários. O que se sucedeu foi que esse representante, após eleito, nunca apareceu em nenhuma reunião do conselho, o que é bastante grave em um espaço que só há duas vagas para a sociedade civil e um de seus representantes titulares é completamente ausente.

Nesse aspecto, deve-se de se refletir sobre a exigência de que os representantes tenham que ser de municípios diferentes, o que limita bastante as opções de escolha, tendo em vista que além de haver uma concentração de associações com sede em Belo Horizonte, são os municípios mais próximos da capital que tem mais facilidade de mobilidade e custos para exercer a função, de forma que os outros acabam nem candidatando para conselheiro. Obviamente, com um aumento expressivo de cadeiras para a sociedade civil, a previsão de cadeiras para outros municípios que não a capital poderia ser relevante para a inclusividade política, dependendo do critério adotado.

Além disso, como apontou uma entrevistada²⁷ “é necessária à criação de mecanismos de acompanhamento dessa representação e de punição, de substituição que permite o estado e a sociedade civil trocar esse membro ausente por um que realmente venha às reuniões”.

4.1.4 A Escolha da pauta e a deliberação no CDDM

²⁷ Entrevista realizada com representante da Agência de Desenvolvimento Metropolitano.

A partir das entrevistas e da análise das atas do CDDM, percebe-se como temas recorrentes nas deliberações do conselho os assuntos ligados ao planejamento metropolitano como: mobilidade, habitação, ordenamento do território, Parceria Público-Privado (PPP) de gestão de resíduos sólidos, a questão de disseminação da informação e dificuldade em se conseguir fazer com que a informação chegue em largo acesso a todos os atores. Também aos temas relacionados a instrumentos de gestão urbana como o Plano de Saneamento e Saúde, Plano de Mobilidade urbano a gestão financeira do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano de Desenvolvimento Integrado, o Macrozoneamento são recorrentes, de modo que a há uma tematização bem ampla.

A grande maioria da pauta é trazida e definida pelo Estado, por meio da Agência, em função do andamento de seus trabalhos e daquilo que essa instância considera precisar de uma definição, de uma pactuação. É aberto um espaço a pedidos de inserção de pautas, de modo que também chegam demandas dos vereadores de acrescentar alguma pauta, bem como das demais secretarias do conselho e da sociedade civil, mas o mais corriqueiro é que a própria Agência formule a pauta e ela seja acrescida de pautas pontuais sugeridas.

Na visão dos entrevistados da sociedade civil, a influência da sociedade nesse aspecto é pequena. Para eles, os representantes societários conseguem acrescentar alguns pontos que são de seu interesse, mas com muito menos importância. A representante do segmento dos sindicatos critica a maneira pouco participativa que a pauta se é escolhida, afirmando que “em sua maioria, as pautas surgem por demanda da própria SEDRU e da Agência trazendo projetos que são de interesse do governo”. Mais além, afirma que “não é uma pauta que a demanda venha da sociedade civil e que esta consiga apontar as questões que ela acha importante, além disso, é muito repetitivo, têm coisas que foram aprovadas e apresentadas umas cinco, seis vezes”.

A visão dos gestores também reafirma que a pauta é majoritariamente definida pela Agência. Contudo, na visão de uma entrevistada “a sociedade civil tem um importante papel por fazer pressão e questionar sobre determinados projetos que inicialmente são evitados pelo Estado por ainda não ter resposta sobre seu andamento. Sobre essas demandas é a sociedade civil cobra que o tema seja trazido para as discussões”.

A construção das pautas de maneira mais participativa é fundamental para a sociedade civil conseguir ter suas demandas debatidas e atendidas. A partir da escolha da pauta define-se o que será determinado o que será deliberado. No caso do CDDM no qual a pauta é definida majoritariamente pelo Estado, isso implica em deliberações que procurem atender os interesses do Estado, deixando as demandas da sociedade civil em um segundo plano e limitando as possibilidades de tematização e participação social nesse espaço.

Além de se analisar as pautas e o que será matéria de deliberação, as regras sobre o modo deliberativo adotado pelo conselho também têm consequências institucionais para a deliberação e tomada de decisão.

O Regimento Interno do CDDM estabelece que a reunião deva ter um quórum mínimo da maioria simples de seus membros²⁸. As reuniões ordinárias deverão ser organizadas em dois momentos: “expediente” e “ordem do dia”. O expediente, inicialmente constava como o momento da leitura e aprovação da ata da reunião anterior e eram feitas comunicações de interesse geral do Conselho, mas no ano de 2012 foi determinada que a aprovação da ata passasse a ocorrer no final da própria reunião e não na reunião seguinte. A ordem do dia diz respeito à própria pauta da reunião. Além disso, o regimento determina que a deliberação do conselho deva ser aprovada pelo voto favorável de três quartos de seus membros.

O CDDM foi estruturado de forma que todos os representantes – efetivos e suplentes – possuam voz. Além disso, as reuniões são abertas ao público, e qualquer cidadão ali presente também tem direito de se manifestar durante a reunião, o que é um ponto positivo para a participação, pois apesar da composição formal do conselho não ser plural, pelo menos o espaço é aberto à manifestação popular. Contudo, somente os titulares – e, em sua ausência, o seu suplente – têm poder de voto, destacando-se que este limite é estrutural nos conselhos, em virtude de seu próprio desenho. Tal característica coloca em evidência a arquitetura da representação, ou seja, a composição do conselho, que afeta suas práticas deliberativas. No caso do CDDM, como mencionado tem-se uma grande assimetria, posto que a sociedade civil só possui dois dos dezesseis votos.

²⁸ O artigo 6º do Regimento estabelece que as reuniões do Conselho Deliberativo sejam 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.

Sobre esse desbalanceamento expressivo, os dois representantes da ARMBH ponderam que as decisões do CDDM, em sua grande maioria, são consensuadas, e que a partir do processo de debate que se chega a uma deliberação e a um posicionamento. Um desses representantes afirma que “a votação ocorre como um processo formal, porque na prática a decisão acaba sendo tomada por meio de consenso, na maior parte dos casos por unanimidade”. Os dois gestores pontuam ainda que nesse processo de argumentação a sociedade civil tem muita força, está sempre presente e muito preparada para a discussão e sempre sabe bastante da pauta. Um dos gestores faz a ressalva de que:

Se houvesse que fazer mesmo uma decisão no voto, eles (sociedade civil) têm uma minoria e o estado tem um grande peso, então há um desequilíbrio e, no geral, quando o estado quer definir alguma coisa, ele tem peso e representação para isso. Então esse prejuízo é da sociedade civil, é uma representação quantitativamente tão fraca, que naquilo que depende de uma decisão numérica, que depende de voto, eles são a minoria.

Um fator que faz com que a voz dos conselheiros da sociedade civil tenha força e seja muito respeitada é sua capacidade de articulação. Nesse quesito o Colegiado tem sido fundamental, pois o fato da pauta de cada reunião do CDDM ser discutida antes no CM permite que a posição dos membros da sociedade civil esteja alinhada com representantes dos cinco segmentos o que confere maior credibilidade na sua argumentação.

Pode-se dizer então que, as práticas e as regras deliberativas favorecem a participação social dentro do limite numérico da representação que elas têm. Já no caso do Colegiado, que será tratado detalhadamente mais adiante, tem-se a prática de tentar se deliberar tentando se construir o consenso. Também o fato das suas reuniões serem abertas são pontos positivos para a participação da sociedade civil no conselho.

4.1.5 Monitoramento

O CDDM tem algumas ações de monitoramento como a prestação de contas anual relativa as Fundo de Desenvolvimento Metropolitano que é gerido pelo CDDM e repasse da execução e andamento de projetos nas reuniões. Nesse ponto, a Agência procura organizar a pauta dando pelo menos um repasse dos principais projetos. Segundo um representante da ARMBH “a

gente (Agência) não faz o repasse de todos os projetos, mas a cada reunião um ou dois projetos são abordados dando um panorama do que aconteceu. ”.

Muitas vezes a sociedade civil faz pressão para que se aborde determinado projeto ou assunto já deliberado que não voltam para a pauta do CDDM, como já indicado a partir da fala de uma entrevistada, apontando que a sociedade civil tematiza questões e pressiona a abordagem de questões que o governo tem dificuldade de processar.

A partir da análise das atas e das entrevistas, percebe-se que o monitoramento está muito atrelado a iniciativa da Agência de inserir na pauta e abordar o andamento dos projetos deliberados e aprovados no CDDM. Percebe-se que o andamento de projetos como a elaboração do PDDI e Macrozoneamento ganhou um enfoque muito grande nas reuniões. Para uma representante da sociedade civil:

As ações de monitoramento são muito fracas, envolvem muita politicagem e o próprio interesse Agência e da SEDRU. Os projetos que não são de interesse do estado, não são acompanhados, ocorre uma tentativa de desarticulá-los. Além disso, a mesma pauta e a mesma deliberação voltam para o Conselho umas cinco, seis vezes e não há um acompanhamento.

A referida representante também critica a forma que é feita a prestação de contas do fundo, em que se descrevem as despesas e receitas e se apresenta o saldo e sem comprovações bancárias da movimentação.

O representante do Colegiado pondera que o monitoramento é muito fraco não só nos governos, mas também na sociedade brasileira. Em sua visão:

No ponto de vista da sociedade civil, ela manda muitas propostas para os governos federal, estadual, municipal, mas foi desenvolvido muito mais o processo de reunir, discutir e estabelecer o que a ela quer, do que de ver se o que a ela quer foi cumprido, no geral a até se reclama quando seus projetos não foram cumpridos, mas a sociedade civil não possui nada sistemático como: qual a porcentagem cumprida, se o projeto está no processo de cumprimento, se está no orçamento, essas coisas não são acompanhadas.

As ações de monitoramento precisam ser aprimoradas tanto da parte do estado, enquanto a abrangência dos repasses, quanto da parte da sociedade, em estabelecer parâmetros para acompanhar e cobrar.

4.2 Abrangência e alcance da participação do CDDM: a atuação da sociedade civil

O Conselho Metropolitano completa em dezembro de 2015, oito anos de funcionamento, tendo em vista que sua primeira reunião ocorreu no dia de 11 de dezembro de 2007. Nesse período, o conselho pode consolidar seu desenho institucional e práticas deliberativas, bem como a sociedade civil pode se fortalecer e amadurecer a sua atuação.

Com a promulgação do Estatuto da Metrópole em janeiro deste ano, a questão metropolitana, até então com muitas questões legais em aberto, ganhou bastante importância. Em um país como o Brasil que é muito municipalista, pensar-se de forma metropolitana é um grande desafio.

Dentro desse contexto, o arranjo metropolitano mineiro já há oitos anos em funcionamento e a experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte também ganharam destaque. A atuação da sociedade civil na RMBH tem desenvolvido um papel importante na (ainda muito limitada) gestão metropolitana, principalmente no conselho que é a única instância deliberativa do arranjo.

Dados os limites evidentes no desenho do CCDDM quanto à composição e inclusão da sociedade civil, sua articulação ocorre principalmente através do Colegiado²⁹, instância informal, aberta e plural, que reúne os cinco segmentos da sociedade civil, visando a orientar e dar suporte aos membros do conselho representantes da sociedade civil. Como já mencionado, o Colegiado reúne-se para alinhar o posicionamento da sociedade civil com seus representantes, antes das reuniões do conselho. Dessa forma, a participação social nesse espaço tem se mostrado bem ativa, os argumentos dos conselheiros da sociedade civil são bem embasados e sua voz é bastante respeitada dentro conselho.

Os esforços dos primeiros anos de existência do CDDM foram voltados principalmente para a elaboração do Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que foi desenvolvido de forma bastante participativa. Na reunião do dia 04 de dezembro de 2008, os membros da sociedade civil entregaram ao CDDM um documento elaborado não só pelas 18

²⁹ O Colegiado será explorado e detalhado no próximo tópico.

entidades que compunham o Colegiado Metropolitano na época, mas por outros participantes da sociedade civil com propostas de planejamento, especificamente para a elaboração do plano diretor metropolitano.

O representante do Colegiado entrevistado, que na época era membro do conselho, relata que o processo foi muito estimulador e que a reação do CDDM em relação às propostas foi muito positiva. Segundo ele:

O Conselho Deliberativo ficou muito impressionado, nós (sociedade civil) conseguimos demonstrar a dimensão metropolitana acima da questão municipal nesse trabalho, e o conselho achou que ele deveria ser apresentado para a Assembleia Metropolitana, porque pela lei é ela quem estabelece as macrodiretrizes para a elaboração do PDDI. E a Assembleia achou o trabalho interessante, recomendou que ele fosse considerado como as diretrizes do PDDI e isso voltou para o Conselho Deliberativo, que então organizou essas diretrizes e a partir delas iniciou o processo de contratação do plano.

Pode-se dizer, então, que a sociedade civil deu o primeiro passo para a proposta e a elaboração do PDDI. E, posteriormente, a sociedade civil ainda participou ativamente das oficinas desenvolvidas para a construção do plano, que foi aprovado pelo CDDM em 2011. Como já mencionado anteriormente, o PDDI está em tramitação na Assembleia. O fato de sua construção ter sido um processo participativo e de ter sido acompanhado pelo conselho, dá uma legitimidade para o PDDI que, segundo a visão da representante da Agência “vai criar um constrangimento dentro da Assembleia em se fazer modificações gratuitas, sem justificativas”. Para ela, será a participação da sociedade civil é que vai indicar o grau de consistência da lei que será aprovada. Resta destacar, contudo, o trâmite longo do PDDI.

No que diz respeito à gestão e deliberação financeira sobre a utilização dos recursos do Fundo, deve se destacar a importância da participação civil na garantia do “Chamamento Público”. Como já mencionado, o Decreto nº 45.928/2012, determinou que 50% dos recursos fossem destinados por meio de “chamamento público”, através da abertura de um edital. Segundo uma representante da sociedade civil “a proposta do chamamento público era para a sociedade civil pautar sobre os recursos do Fundo para projetos onde a sociedade civil pudesse apresentar proposta de relação direta dentro dos requisitos públicos do PDDI”.

Os conselheiros, então, elaboraram a minuta do edital de Chamamento Público do Fundo Metropolitano (edital lançado em 2012 para a execução dos projetos em 2013) e aprovaram os seguintes projetos para 2013: Plano de Mobilidade da RMBH, projeto Cartilhas para "Mobilidade Urbana Sustentável", Macrozoneamento, "Indicação de áreas da RMBH para delimitação como ZEIS vazias", "Sustentabilidade: melhor qualidade de vida na RMBH e Colar Metropolitana de Belo Horizonte/MG" e "Implantação de sistemas de saneamento ambiental em comunidades quilombolas e tradicionais e pequenos povoados na RMBH". Desses projetos, a elaboração do Macrozoneamento da RMBH por deliberação do Conselho passou a integrar o Projeto Estruturador Nova MetrÓpole.

Contudo, no final de 2013 foi apresentada a Nota Jurídica nº74 de 2013 que, quanto à realização de Chamamento Público no exercício de 2014, informou que a Resolução Conjunta SEGOV-SECCRI-AGE nº01 de 2013, em seu Art. 9º estabelece:

É vedada à Administração Pública Estadual Direta e Indireta, nos termos do art. 73, §10, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a partir de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2014 (Resolução TSE 23.390/2013), a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios diretamente à população em geral, ou através de entidades privadas sem fins lucrativos, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Ou seja, a Resolução inviabiliza o chamamento público de 2014. A sociedade civil então se organiza para estudar o que se pode ser feito a respeito dessa nota jurídica e para garantir a realização dos projetos já aprovados pelo edital de 2012. Uma vez que, naquele momento, dos sete projetos deliberados, somente o Macrozoneamento havia começado a ser executado, tendo em vista o aporte insuficiente de recursos ao Fundo por parte dos municípios.

Foi realizado um abaixo-assinado das entidades e a sociedade civil também recorreu ao Ministério Público para garantir que os projetos deliberados no final de 2012 para o chamamento de 2013 continuassem aprovados. Isso indica as diversas formas de ação coletiva que a sociedade civil tem empregado no campo da participação.

Após o estudo da nota jurídica, um membro do conselho representante da sociedade civil que possui experiência jurídica e é advogado entendeu que é possível realizar a seleção de projetos em 2014 e executá-los em 2015, além disso, a sociedade civil recorreu à advogada do

Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais (SINARQ MG) que fez um parecer sobre a nota jurídica e houve ainda uma consulta ao TRE-MG. De qualquer forma, o Colegiado, por meio dos conselheiros da sociedade civil, propôs 50% dos recursos do FDM de 2014 fossem destinados aos projetos estratégicos e os demais 50% fossem reservados para financiar os projetos vencedores do Chamamento Público de 2013. A proposta foi aceita pelo CDDM e pela Agência.

Entretanto, dos projetos aprovados em 2013, apenas o Macrozoneamento, proposto pela UFMG no chamamento e que depois se tornou um projeto estruturante da Agência, e o Plano de Mobilidade Urbana proposto pela SETOP tiveram aporte de recursos. Pode-se dizer que apenas os projetos do governo – tendo em vista que um deles se tornou projeto estruturante da Agência e outro proposto pela SETOP – foram executados e que os projetos da sociedade civil foram deixados de lado. A Agência se justificativa, dizendo que 2014 foi um ano atípico, por ter sido ano eleitoral, impossibilitando a formalização de novos convênios e conseqüentemente a realização dos projetos aprovados no chamamento público. No ano de 2015, após muita pressão dos membros da sociedade civil e o do Colegiado as discussões sobre a execução do chamamento voltaram ao CDDM e ficou definido que o saldo financeiro do FDM de 2015 está 100% comprometido com a execução desses projetos, que estão passando por uma fase de readequação e formalização de sua execução: foram apresentados e aprovados os projetos com seus valores corrigidos para a validação de sua continuidade pelo conselho.

Um ponto importante da atuação da sociedade civil, que também é ligado ao Chamamento Público foi a realização de um diagnóstico das comunidades quilombolas com aproximadamente um recurso setenta e cinco mil reais (R\$ 75.000,00) do Fundo. Esse diagnóstico foi uma demanda trazida pelos representantes da sociedade civil do conselho e em 2012 o projeto de implantação de fossas nas comunidades que foram diagnosticadas, “Implantação de sistemas de saneamento ambiental em comunidades quilombolas e tradicionais e pequenos povoados na RMBH” foi aprovado pelo Chamamento Público. No entanto, com o aumento de preço da bambona³⁰ que em 2012 custava quarenta reais (R\$ 40,00) para noventa reais (R\$ 90,00), o recurso do projeto que antes conseguiria fazer quase

³⁰ A Bambona é um reservatório plástico resistente, revestido pelas laterais com ferro, usado para armazenamento de produtos químicos que é necessário para a construção de fossas. Dessa forma, essa alteração de custo que foi apresentada de mais de 200% compromete a quantidade de fossas construídas com o orçamento previsto.

oitocentas fossas, agora infelizmente só conseguirá fazer aproximadamente trezentas e trinta fossas.

Outro tópico relevante a se apontar na participação social foi a elaboração do Macrozoneamento, que é um desdobramento do PDDI, onde se pensa na ocupação do território de uma maneira integrada. Esse processo contou com a participação de todos os 34 municípios e também com uma participação intensa da sociedade civil. O fato do Colegiado e a sociedade civil já terem se articulado e organizado na elaboração do PDDI em 2010, permitiu se aprofundasse essa participação popular agora em 2014 e 2015. Dessa forma, a sociedade civil se fez ouvida nessa construção e influenciou os rumos dessa nova proposta aprovada em 2015 e que teve sua implantação anunciada pelo próprio governador no Fórum Metropolitano que aconteceu no dia 03 de setembro desse ano.

Além dos pontos citados, a sociedade civil também tem marcado presença na participação de diversos comitês criados no âmbito do conselho, bem como o acompanhamento da PPP dos resíduos sólidos dos resíduos sólidos e assuntos e sugestões rotineiras do Conselho Deliberativo.

O QUADRO 5 faz uma síntese dos pontos principais da atuação da sociedade civil no conselho do ano de 2008 até 2015³¹:

QUADRO 5: Atuação da Sociedade Civil no Conselho Deliberativo de Metropolitano no período de 2007-2015

Projeto	Período de Execução	Atuação da Sociedade Civil.
Plano de Desenvolvimento Integrado (PDDI)	2008-2011	Colegiado sistematizou um documento com propostas ao PDDI, que acabou por ser aprovado como as macrodiretrizes do Plano. Além disso, os membros do conselho e de todos os cinco segmentos participaram ativamente das oficinas para elaboração do plano.

³¹ O ano de 2007, ano da criação do Conselho Deliberativo, não foi considerado, pois as atividades do CDDM estavam mais voltadas para a sua organização como conselho em si. O quadro considera a atuação da sociedade civil no conselho do período de 2008 até o início de novembro de 2015, mês da finalização desse trabalho.

Diagnóstico das Comunidades Quilombolas	2010	A realização do diagnóstico das comunidades quilombolas pelo CDDM, financiado pelo Fundo foi de iniciativa da sociedade da civil. Após a realização do diagnóstico a sociedade civil conseguiu que o projeto de “Implantação de sistemas de saneamento ambiental em comunidades quilombolas e tradicionais e pequenos povoados na RMBH” fosse aprovado pelo Chamamento Público.
Chamamento	2012-2013	Conquista da deliberação da gestão de cinquenta por cento dos recursos do Fundo. Contudo, a sociedade civil ainda faz pressão sobre o CDDM e a Agência, pois os projetos que vieram de fato da sociedade civil ainda não foram implantados.
Macrozoneamento	2013-2015	A articulação do Colegiado e da sociedade civil promoveu um aprofundamento do processo participativo na elaboração do Macrozoneamento.

Fonte: Elaboração própria.

A síntese apresentada no QUADRO 5 indica que mesmo com os limites referidos do número de conselheiros, a sociedade civil tem participado ativamente do CDDM e tem conseguido afetar decisões. O Colegiado, já abordado em momentos distintos da análise, tem um papel chave nesse protagonismo e será retomado na seção seguinte.

4.3 Uma breve abordagem do Colegiado

A ideia do Colegiado surge na I Conferência Metropolitana, onde os vinte delegados da sociedade civil – na época, eram quatro delegados por segmento – ali reunidos discutiram se naquela conferência iriam lutar para aumentar quantitativamente a representação da sociedade civil ou se centrariam seus esforços em fazer com que a participação da sociedade civil se tornasse muito importante qualitativamente. Nesse primeiro momento, os delegados optaram por focar na qualidade e representatividade da participação do conselho e então criaram o Colegiado Metropolitano.

É importante frisar que o Colegiado é uma entidade que não existe do ponto de vista jurista e legal do Estado e institucional. Ele consiste em uma organização informal e independente tanto do conselho quanto do estado. Assim, uma associação da sociedade civil que não faça parte do Colegiado pode ocupar uma cadeira do Conselho, e não há uma vinculação legal que impeça que isso aconteça.

Cada gestão do Colegiado é instituída na própria Conferência Metropolitana, a partir da determinação dos delegados da sociedade civil, na Pré-Conferência, organizados nos cinco segmentos: Empresários; Entidades de Representação Profissional e Universidades; Movimentos Sociais; ONGs; e Sindicatos de Trabalhadores. Na conferência, cada segmento elege seus delegados³², todos delegados dos cinco segmentos já formam automaticamente o Colegiado. Não há regra formalizando esse procedimento, mas no geral o que acontece é o estabelecimento desse vínculo, informal, do colegiado com os representantes da sociedade civil que irão votar em quem serão os conselheiros.

O QUADRO 6 mostra qual a composição do Colegiado no ano de 2015, antes da realização da V Conferência:

QUADRO 6: IV Colegiado Metropolitanano da sociedade civil - 2013/2015

Segmento	Entidade
Empresários	-CDL-BH
	-FIEMG
	-FIEMG JR
	-SETCEMG
	-SINAENCO – MG
	-SINDUSCON
Entidades de Representação Profissional e Universidades	-APLENA
	-CAU
	-CREA-MG
	-IAB
	-IBEDESS
	-UFMG
Movimentos Sociais	-Associação Comunitária e Habitacional dos Bairros Rio Branco e Piratininga
	-Associação Comunitária do Bairro Maria Amélia
	-Associação Quilombola
	-Associação Veredas
	-Conselho do Idoso
	-Pastoral Metropolitana dos sem Casa
ONGs	-ARCA AMASERRA
	-ACH
	-Centro de vida independente de Belo Horizonte

³² Como já foi dito, o número de delegados por segmento é definido pelo regimento interno da Conferência Metropolitanano deliberado no CDDM.

	-Instituto Gesois
	-SINARQ-MG
Sindicato de Trabalhadores	-SINDAGUA-MG
	-SIND-UTE

Fonte: Elaboração própria.

Depois da Conferência o Colegiado tem um processo próprio de formalizar seu processo. Ele possui o próprio formato, apesar de informal, porque isso é um processo que ocorre paralelamente, uma vez que, como posto, o colegiado não faz parte do conselho. Mas ele segue esse tipo de composição de delegados dos segmentos da conferência até para facilitar sua organização e articulação.

Normalmente, o Colegiado se reúne ao longo do ano mais que o próprio CDDM, sendo que, como já discutido, antes de cada reunião do conselho o Colegiado se reúne para discutir as pautas de seu interesse e delibera sobre o assunto. A partir dessa deliberação prévia, que os membros do conselho da sociedade civil irão votar no CDDM, representando assim, não o voto de sua própria entidade, mas sim o voto do Colegiado, dos cinco segmentos. Desse modo, o CM dá maior credibilidade aos dois conselheiros no Conselho, além de garantir que o voto deles seja um voto qualitativo. O principal objetivo da sociedade civil ao instituir o Colegiado foi de fortalecer e garantir representatividade aos dois membros titulares da sociedade civil presentes no CDDM.

Pode se dizer que a relação entre o Colegiado e os conselheiros da sociedade civil é uma via de mão dupla: o CM dá suporte aos representantes da sociedade civil e, ao mesmo tempo, os representantes da sociedade civil prestam conta ao CM. É importante reforçar que todas as regras do Colegiado são informais, não se tem nada escrito, tudo sempre se partiu deliberativamente de um acordo da sociedade civil em todas as conferências. Segundo o representante do Colegiado entrevistado, “é como se a gente tivesse feito entre nós (Colegiado) uma espécie de código de ética, tudo na base da confiança”.

O representante ainda ressalta que há pessoas que criticam isso e acham que o Colegiado deveria começar a registrar normas internas, mas ao mesmo tempo há pessoas que acham positiva a existência do Colegiado como algo mais espontâneo, mais acordado, sem muitas regras ou com regras informais construídas no processo de participação e deliberação interna.

O fato é que o Colegiado é de fato uma instância bastante informal, tanto que no período mais recente não tem o cuidado de fazer atas de suas reuniões.

Porém, no quesito do registro das atas, o representante do Colegiado entrevistado demonstra preocupação na preservação da memória do órgão e da sociedade civil, pois para ele “é muito importante que essa memória da sociedade civil, [O CM] é uma instância que não é formal do ponto de vista da lei, mas esses documentos é que provam a história do CM e da RMBH”. A preservação da memória da sociedade civil é fundamental, a sociedade civil tem sido uma espécie de repositora da história e da evolução da RMBH, tendo em vista que a cada dois anos ou ocorrem as eleições municipais - que mudam todos os prefeitos presentes no CDDM³³ -, ou as eleições estaduais - que alteram toda a representação do estado, mudam a direção política da Secretaria e da Agência. Então a cada dois ocorrem mudanças estruturais na gestão e, muitas vezes, o processo de conhecer o que é a região metropolitana, sua história e legislação, tem que ser reincorporada pelos os agentes públicos, sejam municipais, sejam estaduais pela ajuda da sociedade civil.

No que diz respeito ao número de cadeiras e representantes no CDDM, o Colegiado sempre mostra parecer favorável ao aumento do número dessas vagas, de forma que, pelo menos, se aumente o número de conselheiros para cinco, para que cada segmento tenha um conselheiro efetivo no CDDM. Porém é importante tentar prever que consequências isso teria para o próprio Colegiado.

Retomando a informalidade do órgão, ela também está presente no sistema de rodízio dos segmentos na representação do conselho promovido e estimulado pelo Colegiado que foi abordado em seção anterior. Os segmentos, movidos por laços de colaboração e solidariedade procuram revezar a representação do conselho e apoiarem uns aos outros nas reuniões do Colegiado. Assim, um questionamento feito pelo representante do Colegiado, sem pretensão de resposta foi: “se cada segmento obtiver um assento no CDDM, haverá uma tendência de diluição dessa solidariedade entre todas as representações e como consequência o Colegiado perderá força? ”. Esse questionamento pressupõe que a partir do momento que cada segmento tiver sua representação no CDDM, essa solidariedade, essa troca presente no Colegiado pode deixar de existir, a não que os segmentos tenham muita capacidade de negociação e de

³³ As eleições municipais também vão alterar o perfil da Assembleia Metropolitana ao se eleger novos prefeitos e vereadores.

reconhecimento da importância dos outros. Ou, ainda, que a instância tenha se consolidado e fortalecido e continue a dar sustentação aos representantes. Contudo, mesmo a possibilidade de esvaziamento não muda o apoio do Colegiado para o aumento de representação no conselho.

Sobre o Colegiado conclui-se que, apesar de toda essa informalidade, pode-se dizer que o Colegiado está consolidado, ele é bastante presente e também muito expressivo, então a representação da sociedade civil, embora ela seja pequena, ela sempre tem sido qualitativamente muito boa.

4.4 Abrangência, limites e alcance da deliberação do CDDM

O fato de o CDDM ser um conselho metropolitano faz com que ele receba demandas do estado, dos 34 municípios da RMBH e da sociedade civil. As demandas envolvem problemas em comum das cidades e dos movimentos populares, de forma que a abrangência do campo de atuação do CDDM é bastante extensa. A área de atuação do conselho abrange questões de mobilidade, crescimento urbano; como também questões sociais como habitação, educação, saúde; questões ambientais como saneamento, poluição e lixo; e questões econômicas como indústria, crescimentos.

São questões que além de serem diversas, ainda se interligam no cotidiano das cidades. Dessa forma, a extensão da atuação do conselho é muito grande e complexa e infelizmente incompatível com os seus recursos. De forma que o CDDM tem que priorizar a utilização desses recursos: nesses oito anos de funcionamento o conselho investiu principalmente na elaboração de instrumentos de planejamento urbano e na resolução de problemas de mobilidade.

Assim, a incompatibilidade da abrangência da área de atuação com os recursos disponíveis do conselho se configura como um limite à efetividade da participação social, visto que não há capital financeiro para se atender todas as demandas que partem da sociedade civil. Além disso, o recurso disponível ainda terá que ser dividido para o atendimento das demandas do

estado e dos municípios, pois o conselho é interfederativo, o que dificulta ainda mais o acolhimento pelo de todos os interesses da sociedade civil.

Outro limite, já abordado nesse capítulo é o limite numérico da composição do conselho que garante apenas duas das 16 cadeiras do conselho à sociedade civil. É bastante complexo para a sociedade civil inserir suas demandas com somente 12,5% dos assentos do conselho, a sociedade civil tem muito pouco peso nas votações. Além disso, a sociedade civil tem uma representatividade muito baixa, que não consegue nem abranger todos 5 segmentos em que ela se organiza, tendo em vista que, considerando também os dois suplentes, só há apenas 4 conselheiros da sociedade civil no CDDM.

Além disso, o conselho está sujeito às questões políticas e burocráticas, que podem atrapalhar a continuidade de suas ações. Por exemplo, em períodos eleitorais a atuação e o dispêndio de recursos de órgãos do estado são muito restringidos pela legislação eleitoral, de maneira que a sociedade civil não consiga inserir novos projetos nesse período, uma vez que a legislação só permite que sejam executados projetos já previstos. Há também o fato da alternância de poder, pois a cada quatro anos um novo governo é constituído e há uma tendência dos novos governos de zerar tudo que o anterior fez, havendo dificuldade de se estabelecer uma política de estado e deixando a sociedade civil e a atuação do conselho presos às políticas de governo. Assim, o conselho que, como já mencionado, é interfederativo e tem sua estrutura – ou municipal ou estadual – alterada de dois em dois anos passa por muitos períodos de transição e adaptação de gestão, o que acaba por quebrar a continuidade de sua prática.

Ainda no que diz respeito à alternância de poder, o conselho e a sociedade civil dependem da vontade de cada governo em ceder seu poder. No caso do Chamamento Público de 2012/2013 isso fica bastante evidente com a Nota Jurídica nº 74, em que o governo volta atrás do poder concedido à sociedade civil de deliberar da gestão de cinquenta por cento dos recursos do Fundo. Sobre a burocracia, os processos do estado são demasiados lentos, no caso das contratações, por exemplo, elas já são complexas, por causa da Lei 8666 e, no âmbito do CDDM, elas se tornam ainda mais complicadas, porque elas também precisam da aprovação do conselho, de forma que a ata do conselho é sempre documento presente nas contratações, e nos aditivos. Essa lentidão atrapalha o atendimento das demandas da sociedade civil

A própria configuração dos conselheiros e da sociedade civil no todo pode se configurar como um limite da participação social. Ao contrário dos representantes do poder público e do Legislativo que vão às reuniões do CDDM em seu horário de serviço, em um contexto que eles foram designados para aquilo, os representantes da sociedade civil – com exceção de representantes do segmento empresarial, que podem ter uma dispensa por interesse econômica da entidade que representam – vão às reuniões pelo seu interesse de cidadão, são pessoas que têm outros compromissos e que muitas vezes têm que deixar os afazeres. Ao lado disso, arcam com os custos de transporte, de alimentação. Desse modo, tendo em vista que as reuniões do CDDM ocorrem sempre na Cidade Administrativa, os representantes que se dispõem a ser conselheiros são aqueles que residem em municípios mais próximos à metrópole.

Sobre a motivação da sociedade civil em participar pode-se dizer também ela cresce quando a sociedade civil percebe que pode afetar as decisões governamentais e que suas propostas se tornaram programas de governo. Por outro lado, quando há a percepção de que não nada que ela sugere ou faça é executado, a sociedade civil é tomada por um desânimo que afeta sua representação e mobilização.

Apesar das dificuldades listadas, o potencial da participação social e do próprio Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é enorme, ainda que esse potencial não tenha sido aproveitado em sua totalidade.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte, mesmo com os seus limites é tida como exemplo no país, na visão de todos entrevistados, a RMBH é apontada como a única região metropolitana que tem o processo de gestão metropolitana já institucionalizado e principalmente com a participação da sociedade civil no CDDM. Existe uma cultura da gestão metropolitana na sociedade civil da RMBH. Isso ficou visível tanto na elaboração do PDDI, quanto agora no Macrozoneamento, e pode se dizer que a cada aprofundamento de participação é perceptível que mais pessoas aparecem para tratar da questão metropolitana.

Ademais, a economia de custos e o melhor atendimento das demandas da população são vantagens - ainda totalmente não exploradas - que a participação social no CDDM pode gerar. Cada vez mais o estado vive a escassez de recursos em todos os âmbitos, então é preciso otimizar esse recurso, fazendo economias de escala através da promoção de soluções

consoiciadas e integradas em políticas que atendam as principais necessidades da população, daí a importância de se ouvir a sociedade civil nesse projeto para fazer políticas mais assertivas.

O Colegiado mostra-se um grande avanço para a gestão participativa na RMBH. Ele garante uma maior representatividade, à medida que a pequena proporção de membros da sociedade civil do CDDM está alinhada com o pensamento dos cinco segmentos da sociedade civil e suas bases sociais, sendo um voto com bastante credibilidade. Nas discussões do Colegiado, é produzido e compartilhado muito conhecimento metropolitano acerca da RMBH e, esse conhecimento vindo da sociedade civil também garante a qualidade da argumentação e da atuação de seus representantes no conselho. Esse conhecimento acumulado e a articulação do Colegiado geraram grandes conquistas para a sociedade civil que participaram ativamente na elaboração dos instrumentos de planejamento como PDDI e do Macrozoneamento, participação essa que deu mais legitimidade ao processo.

Contudo, o processo de consolidação das ações do CDDM em políticas públicas é ainda bastante lento. Sua concretização se dá de uma maneira muito importante, é formada uma espécie um “inconsciente coletivo”, em que a sociedade civil vai acordando seu ponto de vista com o do governo. A sociedade tenta expor determinadas diretrizes metropolitanas resultadas de muitos debates, discussões e propostas que aconteceram no âmbito da sociedade civil, que segundo o representante do Colegiado “essas diretrizes vão tornando uma espécie de obriedade”. Porém, essas certezas sociais-governamentais da sociedade civil perdem o sentido quando não começam a acontecer, a ser implantadas pelo governo. Então como alcance se tem um processo de discussão riquíssimo, com maturação de muitos anos e consolidada pelo Colegiado, porém o processo de execução e eficácia das ações muito lento e pobre.

Então o conselho e a participação social têm o potencial de serem efetivos, dependendo da capacidade do estado de executar as propostas advindas da sociedade civil desta. Contudo, mostrou-se que é preciso ter uma articulação maior e mais eficaz, pois o Conselho Deliberativo é uma oportunidade para a efetividade da participação social no planejamento e gestão metropolitana.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem da problemática da participação social na gestão metropolitana se faz relevante, em um período que o Estatuto da Metrópole foi recentemente aprovado e estabeleceu diretrizes participativas e parâmetros a serem seguidos nos arranjos metropolitanos.

Desse modo, esse trabalho focaliza o Conselho Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (CDDM), analisando o desenho institucional, suas variáveis e as práticas participativas, procurando verificar o que favorecia ou limitava a atuação da sociedade civil e a sua efetividade deliberativa.

Como posto, tem-se a referência de a existência de um trabalho anterior (QUEIROZ, 2008) que também abordou o potencial participativo do desenho institucional do CDDM, logo após sua criação. Atualmente o conselho completa oito anos de funcionamento, sendo interessante examinar esse novo contexto, após a relativa consolidação do conselho.

Para a realização dessa análise, foi feita uma revisão bibliográfica acerca dos temas de democracia participativa e dos marcos legais urbanos e metropolitanos, além de uma análise documental das atas e normas do conselho e; por fim, entrevistas com representantes da Agência e membros da sociedade civil do conselho e do Colegiado. Na introdução desse trabalho, procurou-se esclarecer os seus objetivos e inserir o problema de pesquisa, seus objetivos, sua importância, bem como a sua metodologia e estrutura de desenvolvimento.

Foi efetuada uma revisão teórica e conceitual sobre a democracia participativa, as instituições participativas, com ênfase nos conselhos deliberativos e na questão da efetividade dessas instâncias – tanto das IPs, quanto mais especificamente dos conselhos. Para se avaliar a participação da sociedade civil de um conselho é fundamental se analisar as escolhas de seu desenho institucional, a abrangência de sua deliberação e o alcance e limite de suas práticas.

Ao referenciar o contexto brasileiro contemporâneo pos-88 buscou-se situar o conselho em um ambiente no qual se multiplicam IPs sob diversos desenhos e finalidades, com destaque para os conselhos, que consistem, assim, no arranjo mais difundido. Mais além, pode-se notar que a trajetória da institucionalização da participação nos diversos campos setoriais é

diferenciada. Enquanto nas políticas sociais houve exigência legal para a criação de conselhos para repasse de fundos, nas políticas urbanas isso não ocorreu, à exceção da habitação social, cujo marco legal é de 2005. Ou seja, a infraestrutura participativa no campo das políticas urbanas é menos expressiva numericamente, mas se faz presente mesmo sem o caráter de obrigatoriedade. No caso do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, tem-se diversos dispositivos referentes à participação, sem o caráter compulsório.

Foi sistematizada, em seu conjunto, a legislação urbana e metropolitana nos âmbitos federal, estadual (Minas Gerais) e metropolitano (RMBH). Na esfera federal há um intervalo de tempo considerável entre a promulgação das leis complementares e dos instrumentos que regulamentam as políticas urbanas e metropolitanas, quando comparado com a regulamentação das políticas sociais.

O Estatuto da Metrópole só foi promulgado agora em 2015, catorze anos após a publicação do Estatuto das Cidades – promulgado em 2001 - que por sua vez, foi promulgado após 13 anos da Constituição de 1988. Essa lentidão no processo legislativo e a própria ambiguidade ou imprecisão dos textos legais deixaram abertas muitas lacunas sobre a gestão metropolitana, possibilitando a omissão dos estados e municípios nesta questão, ou mesmo poucos ensaios de arranjos horizontais (como consórcios) ou verticais de gestão metropolitana.

O EM procura sanar essas lacunas ao definir os conceitos de Função Pública de Interesse Comum, Região Metropolitana e Metrópole e também estabelecer a estrutura de um arranjo de governança interfederativa e a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão. No entanto, no que diz respeito à regulação dos limites da responsabilidade compartilhada dos entes federativos que participam da metrópole, o EM ainda não atribui personalidade jurídica a região metropolitana, precisando progredir na questão da autonomia das metrópoles. Outro ponto relevante que limita os avanços do EM foi o veto da criação do Fundo Nacional Metropolitano, pois o aporte de recursos é essencial para a concretização de políticas metropolitanas.

No âmbito mineiro, após a extinção do PLAMBEL que foi criado no contexto autoritário houve um esvaziamento da questão urbana metropolitana, que só foi ser restaurada com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 65 em 2004 e também das Leis Complementares n. 88 e 89 em 2006 que instituíram a nova configuração da RMBH e seu

novo arranjo de gestão. O novo arranjo metropolitano da RMBH representou uma retomada do planejamento e a gestão metropolitana e o CDDM é o único órgão deliberativo dentro do arranjo, o único a dar voz à sociedade civil. É interessante observar que o arranjo metropolitano mineiro, mesmo instituído quase dez anos antes da promulgação do Estatuto da Metrópole possui vários pontos em consonância com essa legislação, sendo um deles o próprio CDDM que cumpre a exigência da existência de instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil no arranjo.

A análise em si do desenho do CDDM e da efetividade da participação da sociedade civil no conselho foi realizada, apresentando alcances e limites. Essa participação é limitada por fatores como a baixa representatividade numérica no CDDM; a exigência de que os conselheiros sejam de municípios diferentes; a pouca influência da sociedade civil na escolha da pauta, que é majoritariamente definida pela ARMBH; a precariedade do monitoramento das ações, tanto pelo estado quanto pela sociedade civil; a dependência da vontade do estado em ceder poder à sociedade civil junto com a descontinuidade das ações pela alternância de governo; a demora dos processos burocráticos; e o baixo aporte financeiro do Fundo quando comparado com as demandas e abrangência do CDDM.

Como pontos positivos da participação e de seu alcance, podemos citar o próprio fato de o conselho ser deliberativo e tratar de uma temática presente no cotidiano da sociedade civil; o número e a frequência das reuniões ser maior quando há mais demandas; a capacidade de articulação e argumentativa da sociedade civil; o fato das reuniões serem abertas ao público e todos possuírem voz.

No contexto da RMBH, o Colegiado Metropolitano é uma chave para a realização dos potenciais democratizantes e inclusivos do CDDM e da efetividade deliberativa. O Colegiado informal mostrou-se importante para: a) ampliar a inclusão política e participação; b) para prover maior representatividade aos conselheiros; c) para qualificar a participação. Sua organização permite uma atuação qualificada dos conselheiros nas atividades e comitês; além disso, em virtude da alternância dos representantes do estado e do município, o Colegiado representa uma das principais fontes de memória do conselho, da gestão metropolitana e da atuação da sociedade civil.

O Colegiado já era indicado por Queiroz (2009) como novidade promissora. Mais além, pode ser considerado, na linha da democracia participativa como inovação social que pode impulsionar inovações institucionais. Considerando o estudo referido, é relevante indicar que a participação da sociedade civil nessa instância se manteve e consolidou.

Em relação à efetividade deliberativa, a participação da sociedade civil na elaboração do PDDI e do Macrozoneamento são os grandes destaques do alcance da participação social do conselho em elaborar políticas de planejamento de curto, médio e longo prazo. Mostraram-se, ainda, diversas ocasiões e iniciativas de proposição do CDDM que afetaram as decisões relativas ao planejamento e aos programas. Mesmo assim, há uma grande lentidão no processo de transformar as ações do conselho em políticas públicas, portanto, há a necessidade da construção conjunta de uma política metropolitana que se consolide como tal, de forma não ficar dependente das contingências e descontinuidades do governo.

É importante ressaltar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte e seu arranjo, apesar de todos os problemas e restrições elencados, são tidos como exemplo no país. O Brasil é muito municipalista, o município foi e ainda é colocado como ente soberano onde as políticas ali acontecem e sem muita intervenção de agentes externos. Pensar de forma metropolitana e romper com esse paradigma de municipalidade exacerbada é grande desafio, que exige uma mudança de perspectiva no sentido de fortalecer a cooperação institucional. .

Além do horizonte temporal curto para a realização da pesquisa, o principal limite desse trabalho foi não conseguir participar como observador de uma das reuniões e da V Conferência Metropolitana (realizada no período de entrega da monografia) e acompanhar o processo deliberativo e de eleição enquanto eles aconteciam.

A contribuição deste trabalho aponta para a importância da participação cidadã no processo de elaboração, implementação de políticas públicas metropolitanas como um meio de se alcançar a democracia participativa por um processo inclusivo que ouça as demandas e necessidades da sociedade civil. É objetivo deste trabalho contribuir para o aperfeiçoamento do processo participativo do conselho, pois acredita-se que quanto maior a efetividade da participação social do CDDM, maior serão a sua legitimidade perante a sociedade, a qualidade e inclusividade das políticas e programas engendrados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEBRANDT, Sérgio. Conselhos Municipais: potencialidades e limites para a efetividade e eficácia de um espaço público para a construção da cidadania interativa. In: XXVII ENANPAD, 2003, Atibaia-SP. Anais do XXVII ENANPAD, Atibaia, 2003.

ALMEIDA, Debora; CUNHA, Eleonora. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis. In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap.7, p. 109-124.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade** (UFMG), Belo Horizonte, p. 16-41, 2005.

_____. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 14, n. 1, p.43-64, jun. 2008.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, Introdução, p.13-25.

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgínia. Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. **População, espaço e gestão na metrópole: Novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2003. P.207-226.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**,1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

_____. 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 2015.

_____. Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: setembro de 2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. Democracia e Desenhos institucionais nas Políticas Urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea. In: Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto; Maria Isabel Araújo Rodrigues. (Org.). **Escola de governo Paulo Neves de Carvalho: o êxito da experiência mineira no tripé ensino, pesquisa e extensão**. Belo Horizonte: Prisma, 2014. v. 1, p. 111-138.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TEIXEIRA, Lucas M.G. Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 18, p. 127-163, jan. /jun. 2010.

BRASIL, Flávia; QUEIROZ, Luiza Sabino. Gestão Metropolitana e Participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 1, p. 6-21, 2010.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. et al. Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente. **Economia Global e Gestão**, v. 17, p. 117-134, 2012.

CORTES, Soraya. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap. 5, p. 77-86.

COSTA, Geraldo; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 13, p. 9-25, 2011.

COSTA da, Márcia Batista Corrêa. Planejamento urbano participativo: novas institucionalidades e a experiência de Belo Horizonte. **Revista Tecer**, Belo Horizonte, vol. 6, n. 11, p. 105-121, nov. 2013.

CUNILL-GRAU, Nuria. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: **Enap**, 1998.

DIEGUES, Geraldo César. O controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais. **Revista NAU Social**, Salvador, v.4, n.6, p. 82-93, mai. /out. 2013.

DRUMMOND, Maria; ANDRADE, Luiza. Governança na região metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, Marco; TSUKUMO, Isadora (Org.); **40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, cap.3.

FARIA Cláudia; RIBEIRO, Uriella. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap.8, p.125-136.

FUNG, Archon; Cohen, Joshua. Democracia radical. **Revista Política & Sociedade**. Santa Catarina, v,6, n.11 p. 221-237, out. 2007.

_____. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera; Nobre Marcos (Orgs.). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-207.

GOHN, Maria da Glória. 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.

GOUVÊA, Ronaldo. **A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. v. 1. 324p.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap.1, p.33-42.

LONGOBUCCO, Breno. **O arranjo de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte: alcances e limites da cooperação e coordenação intergovernamental**. 2009. 115 p. Dissertação de Conclusão de Curso, Graduação em Administração Pública - Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2009.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: Dilemas das Transações Federativas**. Belo Horizonte, Editora PUCMINAS - Observatório das Metrôpoles, 2009. v. 1. 176p

MINAS GERAIS. **Constituição** (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em setembro de 2015.

_____. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana**. Emenda constitucional nº. 65, de 25 de novembro de 2004. Altera os arts. 42 a 50 da Constituição do Estado. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em setembro de 2015.

_____. **Lei Complementar** n. 88, de 12 de janeiro de 2006a. Dispõe sobre a instituição e a gestão da região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em setembro de 2015.

_____. **Lei Complementar** n. 89, de 12 de janeiro de 2006b. Dispõe sobre a região metropolitana. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em setembro de 2015.

_____. Decreto n. 44601, de 21 de agosto de 2007. Institui o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano de que trata a lei complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 21 ago. 2007. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em setembro de 2015.

OLIVEIRA, Teresinha Rodrigues de. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E POLÍTICAS SOCIAIS: NEXOS, POTENCIALIDADES E DESAFIOS. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 2, n.3, p. 116-145, jan. /jun. 2009.

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

PIRES, Roberto. Participação, exclusão e território: estratégias para a análise dos efeitos distributivos das instituições participativas. In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap.18, p.263-51.

PIRES, Roberto; LOPEZ, F. G. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (Org.). **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010, v. 3, cap. 21, p. 565-588.

PIRES, Roberto. et al. Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap. 22, p.347-364.

QUEIROZ, Luiza Sabino. **A Participação na Gestão Metropolitana: Análises do Novo Arranjo Institucional com Foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. 2008. Dissertação de Conclusão de Curso, Graduação em Administração Pública - Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2008.

QUEIROZ, Luiza Sabino; BRASIL, Flávia de Paula Duque. O Novo Arranjo Institucional da RMBH com o foco na Participação em seu Conselho Deliberativo. In: XXXIII ENANPAD, 2009, São Paulo. **Anais do XXXIII ENANPAD**, 2009.

_____ Governança Metropolitana e Participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, v. 3, p. 192-213, jun. 2012.

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**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, Introdução, p. 39-82.

SILVA, Rafael da; ALMEIDA, Carla & CARLOS, Euzeneia. A efetividade da participação na política de assistência social: institucionalização, deliberação e representação nos conselhos gestores dos municípios brasileiros. In: II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS, 2015, Campinas, **Anais do II ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA e POLÍTICAS PÚBLICAS**, Campinas, Unicamp, 2015.

STRALEN, Cornelis van. et al. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 621-632, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-105.

VAZ, Alexandre. Da Participação à Qualidade da Deliberação em Fóruns Públicos: o Itinerário da Literatura sobre os Conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap.6, p. 91- 107.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto (Org.); **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.v.7, cap.2, p.43-51.

WARREN, Mark. What can participation mean today? **Political Theory**, vol. 30, n.5. p. 677-701out. 2002.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas

Nome Completo:

Entidade/Instituição que representa:

- 1) Há quanto tempo é conselheiro?
- 2) Houve alguma mudança no Desenho Institucional do Conselho (frequência das reuniões, composição da representação, regras de deliberação, etc.) desde a promulgação de seu Regimento Interno em 2007/2008?
- 3) Como têm sido eleitos os representantes da sociedade civil do Conselho?
- 4) Como funciona o processo deliberativo no Conselho? Todos possuem voz? As práticas e regulamentos do Conselho favorecem a participação social?
- 5) Como ocorre a atuação da sociedade civil no Conselho?
- 6) Como o Colegiado Metropolitano é organizado?
- 7) Quais são os temas recorrentes na pauta do Conselho?
- 8) Como ocorre a escolha de pautas das reuniões do CDDM? Os conselheiros da sociedade civil têm influência na escolha da pauta?
- 9) Qual a assiduidade dos conselheiros, em especial daqueles que representam a sociedade civil, nas reuniões?
- 10) Desde que você se tornou conselheiro você foi a todas as reuniões?³⁴
- 11) Como acontece o monitoramento das ações e a tomada de decisão do CDDM?

³⁴ Questão realizada apenas aos entrevistados que são conselheiros do CDDM.

- 12) Quais os principais resultados produzidos pelo Conselho? Quais as conquistas da Sociedade Civil nesse espaço?
- 13) Esses resultados se concretizam em políticas públicas?
- 14) Quais os principais limites do Conselho? Quais os principais limites da participação social no Conselho?
- 15) Qual a sua opinião sobre a atuação e alcance do CDDM?

APÊNDICE B – Listagem dos entrevistados para a realização da pesquisa

Entrevistado	Papel exercido no CDDM	Órgão a ser representado	Entidade que representa
1	Gestor da ARMBH	Poder Executivo	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
2	Gestor da ARMBH	Poder Executivo	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
3	Conselheiro	Sociedade Civil	Associação dos Condomínios Horizontais
4	Conselheiro	Sociedade Civil	Sindicato dos Arquitetos de Minas Gerais
5	Conselheiro	Sociedade Civil	Associação Comunitária e Habitacional dos Bairros Rio Branco e Piratininga
6	Colegiado	Sociedade Civil	CREA-MG