

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE - UFF
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL

THIAGO AUGUSTO VELOSO MEIRA

**LIMITES E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE MONTES CLAROS**

NITERÓI-RJ

JULHO/2011

THIAGO AUGUSTO VELOSO MEIRA

**LIMITES E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE MONTES CLAROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Mestrado em Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, sob a orientação da Profa. Dra. Luci Faria Pinheiro.

NITERÓI-RJ

JULHO/2011

THIAGO AUGUSTO VELOSO MEIRA

LIMITES E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:

O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE MONTES CLAROS

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Mestrado em Política Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, sob a orientação da Profa. Dra. Luci Faria Pinheiro.

Banca Examinadora:

Prof^a Dr^a Luci Faria Pinheiro – Orientadora

Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof^o Dr Clóvis Roberto Zimmermann

Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof^a Dr^a. Luciene Burlandy Campos de Alcântara

Universidade Federal Fluminense - UFF

NITERÓI-RJ

JULHO/2011

AGRADECIMENTOS

A construção desta dissertação contou com a contribuição de diversas pessoas a quem agradeço imensamente. Foram várias as mentes e corações que participaram da concepção deste trabalho. Desde já, peço desculpas àqueles não mencionados aqui. A ausência do nome não significa a ausência do sentimento de gratidão por todos aqueles que, de alguma forma, fizeram parte deste trabalho.

Aos meus familiares agradeço o apoio constante e o carinho dedicados neste período de ausência, sobretudo aos meus pais.

Aos queridos amigos de Montes Claros, agradeço a eterna amizade e confiança, em especial a Marcos Pimenta, Yuri Boaventura, Rafael Mota, Thiago Bruno, Roberto Tanure, Priscilla Neves, Cristiane, Gianninne e à Prof^a Dr^a Maria da Luz.

Agradeço especialmente à Melina Velloso, a quem dedico boa parte deste trabalho, o carinho e apoio.

Agradeço ao companheiro Marco Antônio Canela a amizade, considerações pontuais e revisões no trabalho.

Às amigas construídas no Rio de Janeiro, Laurinda Barbosa, Izabel Rolim, Jordana Demicheli, Pablo Kaschner, Stella Maris, a todos agradeço a acolhida e carinho que sempre me dedicaram.

Aos amigos de Niterói – Verônica, Carla, Thiago Henrique, Gabriel Farah, Rodrigo, Marcelo e Sr. Flavio – que foram “minha família” durante boa parte dessa caminhada. Agradeço também a pessoas que tive o prazer de conhecer, como Taíza Gama e Suellem, esta sobretudo pela presteza e valiosa ajuda no desenvolvimento do trabalho.

Ao meu grande amigo e colega de profissão Daniel Coelho, a quem agradeço enormemente o apoio e as orientações em todos os momentos.

Aos amigos da SMEEL. Amizade construída em Montes Claros e que originou fortes laços. Em especial a Raquel Schwenck, Paulo Rogério e Pedro Henrique.

Ao Paulo Ribeiro pelo apoio, compreensão, e muitas vezes, inspiração no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço ao Prof. Dr. João Batista (Joba) pela sua importância na minha formação intelectual.

À minha orientadora, Professora Dr^a. Luci Faria, pela dedicação e atenção durante toda a caminhada.

A todos aqueles que participaram e colaboraram com essa pesquisa, delegados do OP, gestores, vereadores, representantes e lideranças comunitárias de Montes Claros.

Aos professores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social/UFF pela dedicação e competência com que apresentaram os conteúdos, principalmente Profª Mônica Senna, Lenaura Lobato, Luciene Burlandy e Prof. João Bosco Hora Góis.

Aos colegas de mestrado do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social /UFF e de outros programas de pós-graduação com quem tive oportunidade de conviver e compartilhar conhecimentos e ideias, especialmente Raquel Gouveia, Gabriele Faria, Elaine Antunes, Virgílio Pereira, Carlos, Isabel e Raquel Costa.

Agradeço também pela prontidão da Secretaria do Programa, nas pessoas de Luzia e Raquel.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter apoiado meus estudos durante o mestrado.

Tudo é questionável: As velhas explicações eram justificações. É necessário repensar tudo. Esta lucidez, que conseguimos de uma hora para outra, não é, provavelmente, uma conquista da nossa racionalidade. Parece, isto sim, ser a projeção, sobre a consciência latino-americana, de alterações estruturais que estão acontecendo em nossos países e no mundo inteiro.

Darcy Ribeiro

RESUMO

A presente dissertação analisa as particularidades da experiência de Orçamento Participativo de Montes Claros. O principal objetivo do trabalho foi refletir sobre os limites e desafios do OP na região. Essa inovação democrática inaugurada com sucesso em Porto Alegre tem apresentado resultados distintos em diferentes municípios, devido às particularidades inerentes às localidades onde são implantados. Inicialmente, discutimos as principais concepções teóricas que tratam da teoria democrática e da participação. Em seguida, apresentamos um balanço da experiência de OP no Brasil. Para analisar as características de implantação e limitações do OP em Montes Claros abordamos, entre outros elementos, variáveis como vontade política; capacidade associativa; capacidade de investimento. Uma das principais características locais é o tradicionalismo na política alimentado pelos setores dominantes. Contudo, um dos limites à continuidade da experiência de Montes Claros foi uma persistência desse traço, observado tanto no ajustamento de seus resultados às finalidades eleitorais, quanto numa oposição maior dos setores conservadores ao aprofundamento democrático proposto pelo OP. Em conclusão, o estudo apresenta que a principal função desse modelo de gestão municipal é politizar, desenvolver e estimular os valores democráticos participativos na cultura política nacional. Assim, o estudo demonstra que, apesar das limitações intrínsecas à experiência em Montes Claros, é possível introduzir uma proposta de gestão participativa.

Palavras-chave: Democracia; Participação; Orçamento Participativo, Monte Claros.

ABSTRACT

This dissertation examines the specific experience of Participatory Budgeting in Montes Claros. The main objective was to reflect on the limits and challenges of OP in the region. This democratic innovation successfully inaugurated in Porto Alegre had presented different results in different counties, due to the peculiarities inherent to the localities where they are deployed. Initially, we discuss the main theoretical concepts that deal with democratic theory and participation. We then present an overview of the experience of OP in Brazil. To analyze the characteristics and limitations of implementation of OP in Montes Claros we discuss, among other things, variables such as political interests, associative ability, capacity for investment. The main feature is the traditional local politics fueled by the dominant sectors. However, one limits the continuity of the experience in Montes Claros was the persistence of this trait, observed both in the adjustment of results of electoral purposes, as a major opposition from conservative sectors deepening democracy proposed by the OP. In conclusion, the study shows that the main function of this model is to politicize the municipal management, develop and encourage participatory democratic values in the national political culture. Thus, the study demonstrates that, in despite of the limitations intrinsic to the experience in Montes Claros, it is possible to introduce a proposal for a participatory management.

Key-words: Democracy; Participation; Participatory Budgeting; Monte Claros city.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

Tabela 1	Perfil dos participantes do OP – Renda Familiar/2005
Tabela 2	Perfil dos Participantes do OP – Escolaridade/2005
Tabela 3	Número de Casos de OP no Brasil
Tabela 4	Experiências de OP por Região
Tabela 5	Distribuição do OP por Estado
Tabela 6	Distribuição do OP por Partido Político do Prefeito
Tabela 7	Previsão Orçamentária do OP
Tabela 8	Participação nas plenárias do OP
Tabela 9	Número de Delegados Eleitos do OP
Tabela 10	Relação por Pólo de demandas segundo área temática
Quadro 1	Comparativo entre Orçamento Participativo e Conselhos Gestores
Gráfico 1	Número de Casos de OP no Brasil
Gráfico 2	Casos de OP por Número de Habitantes
Gráfico 3	Previsão Orçamentária do OP
Gráfico 4	Conclusão de Demandas do Orçamento Participativo
Gráfico 5	Análise da conclusão de demandas em todas as regiões
Figura 1	Mapa de Distribuição das Experiências de OP pelo Brasil
Figura 2	Divisão em pólos territoriais
Figura 3	Pólos Urbanos
Figura 4	Pólo Rural
Esquema 1	Composição das reuniões locais para discutir e definir prioridades
Esquema 2	Composição do COP
Esquema 3	Critério de definição do número de delegados do OP
Esquema 4	Crítérios temáticos de definição de Prioridades

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
COP	Conselho Municipal do Orçamento Participativo
COP	Comissão do Orçamento Participativo
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais
FNPP	Fórum Nacional de Participação Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IQVU	Índice de Qualidade de Vida Urbana
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MG	Minas Gerais
PFL	Partido da Frente Liberal (atual DEM)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRODEP	Projeto Democracia Participativa

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSD	Partido da Social Democracia
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
OCA	Orçamento da Criança e do Adolescente
ONGS	Organizações Não Governamentais
OP	Orçamento Participativo
OPD	Orçamento Participativo Digital
SEPLAN	Secretária de Planejamento
UAMPA	União das Associações dos Moradores de Porto Alegre
UAI	Unidade Administrativa Intersetorial
UDN	União Democrática Nacional
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO	9
1.1 Democracia e Participação: Abordagens Teóricas	9
1.2 Participação Política.....	16
1.3 Participação Política no Brasil: Entre a política tradicional e a inovação democrática	23
1.3.1 Política Tradicional	23
1.3.2 Inovação Democrática no Brasil	27
CAPÍTULO II - UM CAMINHO INOVADOR: A EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	39
2.1 Balanço do Orçamento Participativo pelo Brasil.....	42
CAPÍTULO III - LIMITES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MONTES CLAROS (MG)	54
3.1 A Emergência da Participação em Montes Claros	57
3.2 Orçamento Participativo em Montes Claros: Limites e Desafios.....	67
3.2.1 Vontade Política	68
3.2.2 Capacidade de Investimento.....	71
3.2.3 Capacidade Associativa.....	81
3.2.4 Questão partidária	84
3.2.5 Aspectos legais do OP:.....	85
3.2.6 Desenho do OP em Montes Claros.....	87
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
APÊNDICE	115
ANEXOS.....	116

INTRODUÇÃO

Variadas experiências de ampliação da participação política foram instauradas no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988, essas surgem, entre outras razões, pela busca de democratização das políticas públicas, racionalização da administração pública e justiça social.

Os processos de gestão participativa têm possibilitado no Brasil, grandes transformações nas relações entre o Estado e a Sociedade Civil. A inconstância nessa relação é bastante discutida na literatura acadêmica, sendo o ponto de partida desses estudos o Jusnaturalismo¹, passando pelo pensamento marxista². Durante muitos anos prevaleceu na literatura uma concepção que trata Estado e Sociedade como antagônicos e insolúveis, pautados pela dominação e uso da força.

Contudo, a sociedade alcançou grandes transformações e níveis de complexidade inimagináveis através dos tempos, tanto na esfera social quanto na estatal. Dessa forma as mudanças no padrão de sociabilidade transcendem a noção de oposição entre Estado e Sociedade Civil, e inauguram uma nova relação pautada em um complexo intercambio entre as duas instâncias.

Esse novo padrão de articulação tem motivado a ampliação de processos de participação política. Tais processos são instaurados na perspectiva de possibilitar uma maior inclusão dos cidadãos nos espaços de tomada de decisões, em garantir a cidadania, especialmente o direito à participação nas decisões que afetam a esfera pública.

Na gestão participativa, a participação cidadã não se encerra no ato de votar escolhendo os representantes do executivo e do parlamento, mas pretende também decidir e controlar a gestão pública. Nesse processo, o cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional, em que participa apenas votando de quatro em quatro anos, e assume o papel de protagonista efetivo da gestão pública.

¹ O Jusnaturalismo é uma doutrina na qual se reconhece a existência de um direito natural, ou seja, um sistema de normas de condutas intersubjetivas, anteriores ao direito positivo fixado pelo Estado. (Ver Bobbio, 2003)

² Apesar de Karl Marx não ter dedicado nenhuma de suas obras ao desenvolvimento de uma teoria do Estado, na tradição marxista Lenin e Gramsci, se detiveram ao assunto. Enquanto o primeiro pensa o Estado como instrumento coercitivo de transição para o socialismo, o segundo pensa o Estado num contexto de ampliação de acordos, com a luta de classes num processo de disputa pela hegemonia, podendo incorporar as lutas da classe trabalhadora. A sociedade civil é um espaço de construção da contra-hegemonia, com seus diversos atores, também identificados com os interesses de classe. (Ver Coutinho, 2002).

Para possibilitar essa tarefa política, deve-se propor um novo projeto de esfera pública, onde os sujeitos sociais encontrem no processo decisório formas institucionais deliberativas, contribuindo para a formação de um Estado mais democrático, tornando-o assim, objeto de maior controle dos cidadãos.

Dentre algumas experiências de participação popular, assume um importante destaque no cenário nacional, o Orçamento Participativo (OP). Tal proposta compatibiliza democracia representativa e direta, e tem como objetivo garantir a participação popular na gestão dos recursos públicos. Existem vários autores que abordam o surgimento do OP, como Abers, (1997); Avritzer, (2002); Santos, (1998); entre outros.

Conforme relatório apresentado ao Banco Mundial (AVRITZER & WAMPLER, 2008) existe aproximadamente 201 municípios desenvolvendo experiências de OP. Apesar de sua rápida difusão, os dados da pesquisa *Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006*³ mostram que o OP tem enfrentado dificuldades, entre as quais a instabilidade. Os dados mostram também que 61% das experiências de OP da gestão 1997-2000 não tiveram continuidade na gestão 2001-2004. Grazia e Ribeiro (2003) constata em seus estudos a interrupção de vinte e três municípios nos últimos dois anos (1998-1999) da gestão 1997-2000, número superior à adesão feita ao OP no mesmo período. Sobre a interrupção, os autores chamam atenção para a necessidade de estudos de casos que visem analisar os limites para a continuidade e interesses envolvidos nas propostas de Orçamento Participativo.

Portanto, essas experiências ainda carecem de análises, pois em geral as atuais são direcionadas ao projeto pioneiro de Porto Alegre, o qual teve um curso, mas as causas do processo de redefinição⁴ em que vive podem ter efeitos sobre experiências futuras. Assim é de grande relevância ampliar o estudo do OP no Brasil, sobretudo, visando compreender as limitações e os desafios que se apresentam à participação nas municipalidades brasileiras.

³ Pesquisa realizada pelo grupo de pesquisa do Projeto Democracia Participativa (UFMG), abrangem um universo de experiências de orçamento participativo no período de 1997 a 2006 e visa a compreender os fatores relevantes que estão por trás desta inovação democrática. As principais variáveis abordadas são: a incidência de OPs nas diversas regiões do país, a emergência, a continuidade, a disseminação e o sucesso destas experiências. Dados disponíveis no endereço virtual: <http://www.democraciaparticipativa.org/>

⁴ O período de redefinição do Orçamento Participativo em Porto Alegre coincide com a derrota do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2004, desde então ele tem passado por um processo de redefinição e reestruturação. Discutiremos mais sobre o OP em Porto Alegre no capítulo II.

O interesse pelas experiências de Orçamento Participativo deve-se ao caráter inovador dessa política, que representa principalmente uma mudança na relação entre Estado e Sociedade Civil, passando a atuar em conjunto na gestão pública. Como resultado pode se estabelecer uma administração mais transparente e fortalecida pela participação da população nas decisões públicas. Em outras palavras,

o OP é compreendido como instrumento de cogestão com o Estado na medida em que busca uma partilha do poder no orçamento público e, conseqüentemente, a democratização radical do Estado” (NEVES, 2008, p.22).

Alguns desses potenciais, que são singulares ao Orçamento Participativo, nos motivaram a estudar essa experiência, estudos iniciados através do projeto de pesquisa intitulado *Democracia participativa e gestão participativa: Governança Solidária em Montes Claros (2006-2008⁵)*, onde seus resultados foram apresentados em alguns trabalhos⁶. Os estudos analisam a experiência de Montes Claros, onde se observaram grandes expectativas de mudanças políticas, sociais e culturais, as quais foram frustradas em 2009. Esse cenário nos levou a tentar compreender e explicar as principais limitações e obstáculos à consolidação da gestão participativa em Montes Claros.

Inicialmente, no primeiro capítulo, discutimos as principais vertentes teóricas que tratam de participação e democracia, através de contribuições de Habermas (2003), Pateman (1992), Dahl (2005), Schumpeter (1961), dentre outros autores. Abordaremos também a emergência da participação política, as características, benefícios e conseqüências da participação, a apatia política e os principais mecanismos participativos que ganharam destaque no Brasil pós-88. Pretende-se com esse debate reunir os fundamentos teóricos e metodológicos para o estudo das experiências de Orçamento Participativo.

No segundo capítulo, discorreremos sobre as experiências de Orçamento Participativo no Brasil, como essas se distribuem por região, estados, municípios, partidos políticos e suas principais características de implementação. Por fim, de forma

⁵ O projeto de Iniciação Científica em que participamos foi financiado pela FAPEMIG, tendo como título *Democracia participativa e gestão participativa: Governança Solidária em Montes Claros*. O período de abrangência do projeto foi de 2006 até 2008.

⁶ *Orçamento participativo: ampliação dos canais de participação política no município de Montes Claros (2005-2008)*⁶, Monografia de Conclusão de Curso apresentada em dezembro de 2008, na Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes. Outro trabalho foi, *Do clientelismo à participação: o Orçamento Participativo em Montes Claro*, artigo encontra-se disponível na revista Urutágua – Revista Acadêmica Multidisciplinar – DCS/UEM – ISSN 1519-6178, N°16 – ago./set./out./nov. 2008 – quadrimestral – Maringá – Paraná – Brasil. Site: <http://www.urutagua.uem.br/016/16meira.htm> (acesso em 21/05/2011)

sucinta, trataremos das duas mais relevantes experiências de OP no Brasil, Porto Alegre e Belo Horizonte.

No terceiro capítulo, analisamos a experiências de OP do município de Montes Claros (MG), na qual apresentaremos suas principais características de implantação e as principais dificuldades e limitações para consolidação da experiência, bem como os desafios para concretização de uma gestão participativa na região.

Por fim, nas considerações finais, sem a intenção de apresentar um receituário, apontaremos alguns postulados para efetivação do OP na região, assim como os limites intrínsecos dessa proposta de participação popular.

Algumas observações metodológicas são necessárias. Visando alcançar o objetivo maior deste estudo, compreender e explicar as dificuldades encontradas pelo Orçamento Participativo em Montes Claros, adotamos uma abordagem empírica que proporcione um conhecimento da realidade regional, cuja análise contemple as peculiaridades do OP no município, como afinidades e particularidades geopolíticas, econômicas e culturais. Para atingir esse objetivo, foi realizado um levantamento de dados que através de entrevistas com militantes, gestores e cidadãos locais (lideranças de bairro, moradores participantes de associações e organizações da sociedade civil, dentre outros) apresente aspectos da cultura política local e os obstáculos ao desenvolvimento do Orçamento Participativo.

As questões foram dirigidas para os aspectos que limitam a continuidade da experiência, outros pontos potencialmente limitadores foram levantados junto aos representantes da comunidade, gestores e legisladores, a exemplo das relações entre o OP e poder legislativo, consolidação de aspectos legais, acesso às informações por parte da população, participação da sociedade em torno do OP e vontade política da administração. Outros aspectos relativos à capacidade administrativa e demais questões que possam fomentar o estudo sobre a continuidade ou interrupção do OP, são também levantadas como variáveis para análise desse modelo de gestão participativa. (AVRITZER, 2003; SANTOS, 1998; SANTOS; 2003)

A escolha de Montes Claros como objeto de estudo deve-se além da conveniência⁷ do objeto, sobretudo, a fatores econômicos, sociais e políticos locais nas quais foram implantadas uma proposta de gestão participativa no município.

⁷A amostragem por conveniência trata-se de uma abordagem de caráter não-probabilístico, onde o pesquisador escolhe sua população ou grupo estudado por acessibilidade ou disponibilidade.

Montes Claros é o principal centro urbano do Norte de Minas Gerais, tendo aproximadamente 360 mil habitantes. A economia é baseada na agropecuária, mas o município é um pólo industrial, que conta com a presença de empresas como Café Letícia, Coteminas, Nestlé, Vallée, Novo Nordisk, Petrobrás Biocombustíveis, Lafarge, dentre outras. A Região também é considerada um polo universitário, registrando a presença de universidades públicas e diversas faculdades privadas. (IBGE, 2010)

O contexto social e político da região é marcado por altos índices de desigualdade social e por traços culturais clientelistas na política local⁸, que são resquícios de resistência do coronelismo presentes na história do Brasil desde o império (PEREIRA, 2002). Esses traços derivam de famílias descendentes de coronéis que continuam a controlar a política local, confirmando a ideia de Carvalho (1997) de que apesar do recrudescimento do sistema político coronelista⁹ no Brasil, práticas típicas desse sistema como o clientelismo ampliam-se nas novas estruturas sociais. Indicadores de desigualdade social como o índice Gini¹⁰ são equivalentes a 0,62 conforme dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (PNUD et. al., 2006).

Em meio a esse contexto, o OP inova ao apresentar numerosos desafios e expectativas. O programa do Governo Municipal, denominado “Governança Solidária” foi lançado por uma coligação de esquerda (PPS-PT) tendo à frente o prefeito Athos Avelino Pereira na gestão de 2005 a 2008. O programa tem como objetivo ampliar a participação da sociedade nas diversas instâncias da esfera pública, visando mudanças na estrutura política e social do município. Integrado à política de participação do referido programa, o Orçamento Participativo é instituído como principal instrumento de participação popular. Contudo, como apresentamos no decorrer do trabalho essa política foi, como outras realizadas no Brasil, interrompida.

Na realização deste estudo, adotamos a seguinte metodologia: Na primeira etapa, foi feita uma revisão bibliográfica dos principais trabalhos relacionados às experiências de OP no Brasil. Atentando para o que Bourdieu et. al. (2004) chamou de vigilância epistemológica e ruptura com o senso comum. Para Bourdieu (2004) a reflexão epistemológica na pesquisa deve estar presente em todo o processo. Para tanto, é importante que o pesquisador atente-se à “contaminação” do processo de produção

⁸ Ver Pereira (2002).

⁹ Veremos sobre o Sistema Coronelista no capítulo I, no estudo “1.31. Política Tradicional”.

¹⁰ Coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo italiano Corrado Gini. Esse cálculo consiste em número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade, por outro lado, 1 corresponde à completa desigualdade.

científica pelo senso comum, ou seja, pelas pré-noções de sentido imediato que são compartilhadas por “todos” como bom senso.

Assim, buscamos a origem e o potencial explicativo de cada conceito, categoria ou noção utilizada, sem transportá-las inadequadamente para realidades teóricas. Portanto, nessa etapa, foram pesquisadas teses, artigos e livros publicados sobre o tema, além de documentos e fontes de sítios virtuais na orientação do corpo teórico.

Na segunda etapa da pesquisa, visando aprofundar os estudos das experiências de Orçamento Participativo no Brasil, procuramos abordar tal objeto sob uma perspectiva metodológica indo do todo às partes e vice-versa, considerando tanto o local quanto o nacional ou regional. Para tentar compreender as limitações da experiência de OP, foi procedido um estudo de caso do Orçamento Participativo de Montes Claros.

Estudo de caso é um método de pesquisa que permite ao pesquisador chegar a análises profundas de um ou poucos objetos, possibilitando a construção de um amplo e detalhado conhecimento sobre o objeto de estudo. (LAKATOS & MARCONI, 1985; MINAYO, 2007; TRIVINOS, 1987)

Tendo como base a literatura especializada no assunto e os objetivos aqui almejados, definimos as seguintes categorias de análise: vontade política, capacidade de investimento, capacidade associativa, desenho institucionais, aspectos legais, questão partidária e relação com o legislativo e outras instâncias governamentais.

Para tanto, utilizamos a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas. Na pesquisa documental foram pesquisados documentos como: Atas de reuniões e assembleias do OP; instrumentos normativos com leis, decretos e regimentos internos; materiais de divulgação como cartilhas, folders e panfletos; e relatórios de técnicos e de trabalho das secretarias de governo.

As entrevistas foram realizadas com 12 (doze) sujeitos envolvidos com o Orçamento Participativo de Montes Claros, ou seja, representantes dos grupos sociais que integram a vida social e política dos municípios, distribuídos em: vereadores (2); representantes do executivo (4): secretários e assessores técnicos; lideranças de organizações da sociedade civil (associações de moradores), e delegados do OP (6).

O critério para escolha dos entrevistados compreende diversos fatores, as lideranças locais e delegados do OP foram selecionados inicialmente de forma aleatória, posteriormente foram selecionados pela técnica de Bola de Neve (*snowball*), ou seja, os participantes iniciais indicam novos entrevistados. O critério de seleção de gestores e vereadores compatibilizaram escolhas por conveniência, atendendo o critério de

proximidade e disponibilidade, e seleção intencional, sobretudo para entrevistas com indivíduos mais engajados no orçamento participativo. (MATTOS & LINCOLN, 2005)

Foi intenção dessas entrevistas conhecer os diversos interesses, conflitos e perspectivas dos sujeitos que compõem a política do Orçamento Participativo no município.

CAPÍTULO I - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO

1.1 Democracia e Participação: Abordagens Teóricas

Desde sua origem a democracia está fortemente associada à participação. Surgida na Grécia antiga, Atenas foi o berço da democracia clássica. Na democracia ateniense nem todos podiam participar (mulheres, forasteiros, escravos e outros estavam excluídos das decisões políticas), contudo seu modelo de participação política direta permitia aqueles considerados “cidadãos” participarem ativamente das decisões que diziam respeito à questão pública.

A partir do século XX, a democracia assume lugar central na discussão política, enfrentando regimes autoritários e despóticos iniciados, principalmente, ao final da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria. O resultado desses embates foi a sua deseabilidade contra qualquer outra forma de governo.

Apesar do assentimento ao regime democrático, a proposta instituída de democracia acabou configurando-se como um modelo hegemônico, em favor de interesses de grupos dominantes, o qual restringe as possibilidades de participação política dos cidadãos, o que estabeleceu um distanciamento entre Estado e Sociedade Civil. Esse modelo foi pautado no procedimento eleitoral visando exclusivamente à formação de governos.

No entanto, surgem outras vertentes teóricas de análise e compreensão da democracia. Na literatura recente existem diversas tipologias que abordam essa discussão, contudo nesse estudo abordaremos duas vertentes, a Democracia liberal e a Democracia Participativa.

Na democracia liberal a participação política é desejada, todavia, essa não pretende ser uma participação direta dos cidadãos na vida do Estado, mas visa principalmente evitar ingerências do Estado, tais como a tirania e o intervencionismo na vida dos indivíduos, seja através de impostos ou medidas de regulamentação da vida social e econômica. Dentre os principais teóricos que amparam essa discussão, destacamos Sartori (1994), Schumpeter (1961), Bobbio (2000) e Robert Dahl (2005).

Sartori (1994), um dos defensores da vertente liberal, defende um sistema democrático ligado aos procedimentos, os quais obedeceriam a uma determinada finalidade.

As democracias também são, num certo sentido, sociedades políticas dirigidas a uma finalidade – mas sem uma vanguarda; as metas são estabelecidas através de processo democrático, de acordo com procedimentos democráticos e na medida em que a democracia avança (SARTORI, 1994, p. 24).

O autor, como grande defensor da democracia representativa e crítico da ampliação da participação, ressalta que quanto maior o grau de participação direta da população, mais instável será a democracia. Assim sendo, segundo ele, a participação agravaria os problemas da sociedade em detrimento de resolvê-los. Desse modo, segundo Sartori (1994), “*o povo deve reagir e não agir*”.

Para Schumpeter (1961), democracia seria um método político, ou em outras palavras um arranjo institucional para tomada de decisões políticas, no qual alguns indivíduos adquiririam a prerrogativa ou poder de decidir legitimado da disputa competitiva pelo voto do povo.

Schumpeter (1961) sustenta que a ampliação da participação traria instabilidade ao sistema democrático e que a máquina do Estado, diante de uma ampliação da participação, tornar-se-ia morosa em suas tomadas de decisões.

Segundo o modelo de Schumpeter (1961) a função dos votantes não é resolver problemas políticos, mas sim eleger representantes que façam isso por eles. A natureza instável dos sujeitos políticos requer a existência de um aparato governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política.

Estudioso da democracia, Bobbio (2000) também destaca que o aumento da complexidade e a diferenciação funcional das sociedades modernas motivariam a necessidade de um maior rigor técnico, aliado com uma diminuição da participação popular.

Em uma de suas principais obras, “O futuro da democracia”, ele destaca que o processo progressivo de democratização deve-se ao alargamento do direito ao voto, defendendo uma concepção de democracia chamada procedimentalista¹¹. O excesso de participação para autor acarretaria a sociedade política e o aumento da apatia eleitoral,

11 Democracia procedimentalista em Bobbio (2000) seria uma forma minimalista de democracia, em que o processo democrático tem como objetivo gerar procedimento ou regras para formação do governo representativo. Segundo Santos e Avritzer (2003, p.45), essa concepção de democracia se constitui de um conjunto de regras para formação de maiorias, entre as quais valeria destacar o peso igual dos votos e a ausência de distinções econômicas, sociais, religiosas e étnicas na constituição do eleitorado. Santos e Avritzer (2003) ressaltam que no modelo de democracia proposto por Bobbio encontram-se ausentes os procedimentos que incorporam formas ampliadas de democracia com a incorporação de procedimentos participativos.

“o preço que se paga é o empenho de poucos e indiferença de muitos”. “Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia” (BOBBIO, 2000, p.39).

Robert Dahl enquadra-se também na concepção liberal. Ele sugeriu que a democracia existente hoje seja chamada de *Poliarquia*¹², ou seja, o governo de múltiplas minorias. Dahl (2005) é contrário a uma teoria em que vigore o máximo de participação popular, pois a maioria não se interessaria em participar da política, assim apenas uma pequena parcela da população ou grupos específicos aproveitaria a oportunidade de tomar decisões. Desse modo, a competição na democracia não deve ser entre a população, mas sim, entre as lideranças eleitas pelo eleitorado, que transfere o seu apoio e anseios ao representante na esfera pública.

Dahl (1989) teme também que a ampliação da participação traga a arena política grupos de condição sócio-econômica baixa, que apresentam uma maior propensão autoritária, assim o aumento da participação colocaria em perigo a estabilidade do sistema democrático.

Sobretudo, a democracia liberal é composta por um modelo hegemônico baseado no *output*¹³, em que a democracia se restringe a um método de constituição de governos, no qual a participação dá-se apenas no processo eleitoral.

As críticas ao modelo liberal repousam no fato do cidadão ser definido como consumidor, e o Estado, como distribuidor, assim a democracia se confunde com um instrumento de mercado, cujo motor é a concorrência dos partidos políticos conforme um modelo semelhante ao da concorrência empresarial. (MCPHERSON, 1978)

Essa abordagem, em que se restringe a democracia à representação leva em conta tão somente seu aspecto formal, de forma que a participação e a própria democracia encontram-se limitadas. Como consequência, temos o afastamento entre o mundo social e o mundo político, em outras palavras entre o povo e seus representantes.

Com o aprofundamento da globalização após o final da Guerra Fria, o crescimento econômico e o aumento das desigualdades sociais, o padrão liberal representativo entra em crise. Desigualdades políticas, sociais e culturais fomentam essa crise, originando uma tensão entre democracia e sistema capitalista vigente, um dos seus resultados tem sido a degradação da qualidade das práticas democráticas. Nesse cenário,

12 Poliarquias, segundo Dalh (2005), seriam regimes relativamente (mais incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.

13 Na Ciência Política *Output* trata dos resultados ou produtos finais de uma dada política. Já *Input* encontra-se relacionado ao processo ou desenho da política e não só nos seus resultados.

ganha força concepções alternativas, baseadas em uma ampliação dos canais de participação na arena política.

Dentre essas novas concepções, destacamos a democracia participativa, modelo pautado na ampla participação popular, e ampliação da participação política e do espaço público. A democracia participativa legitima-se no reconhecimento do direito de participação, da diversidade dos sujeitos e da necessidade de construir um espaço público de conflito e negociação que abarque as diversas demandas da sociedade. Nessa vertente teórica podemos destacar Carole Pateman (1992), Jürgen Habermas (2003), Leonardo Avritzer (2002), Boaventura de Souza Santos (2003), dentre outros autores.

Carole Pateman é uma grande referência nos estudos da democracia participativa. Para a autora esse modelo é pautado no argumento de que as instituições e os indivíduos não podem ser considerados isoladamente.

A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para democracia, pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou “treinamento social”, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre pelo próprio processo de participação. (PATEMAN, 1992, p.60)

Dessa forma, Pateman (1992) acredita que o principal papel da participação é o educativo, essa desenvolveria no indivíduo um aspecto educativo fundamental na garantia da estabilidade.

Embora Sartori afirme que “não se comprovou que alguém aprende a votar, votando”, a teoria democrática participativa afirma que a experiência de participação, de alguma forma, desenvolve o indivíduo psicologicamente para participar futuramente. Dessa forma, a democracia participativa acredita que se aprende a participar participando, assim quanto mais o indivíduo participa mais se torna “capacitado” a participar (PATEMAN, 1992).

Portanto, a democracia participativa para Pateman (1992) deve garantir o mais alto nível do *input* (participação) e o *output* deve incluir não só as políticas (decisões), mas também desenvolver capacidades políticas e sociais que avalizem “feedback” do *output* para o *input*.

Entre os autores modernos que criticam o método liberal de democracia, destaca-se de modo especial, Jürgen Habermas. Do ponto de vista teórico, para

Habermas (2003), o método democrático deve se estruturar como um “procedimentalismo social”, ou seja, uma prática social, e não como método de constituição de governos.

Habermas denomina seu modelo, de democracia deliberativa, caracterizada por uma dualidade em que haveria uma esfera pública geral, responsável pela discussão de problemas e temas que afetam a sociedade e por outro lado, permanece o papel deliberativo do sistema político, responsável por regulamentar a esfera pública e por tomar decisões refletidas pelo interesse coletivo da esfera pública geral.

O autor defende então uma política deliberativa, pautada na argumentação pública e no engajamento do cidadão na coletividade em busca de solucionar seus problemas através da força coativa do melhor argumento. Ademais, os próprios procedimentos decisórios, ou seja, os parâmetros normativos seriam objeto de discussões e deliberação. (HABERMAS, 2003)

Dessa forma, a democracia deliberativa surgiu como um resgate à dimensão pública das questões sociais e políticas, atuando para revigorar os espaços públicos, por meio da ação integrada entre Estado e Sociedade Civil.

Enfim, esse modelo de democracia constitui-se em uma inovadora articulação entre Estado e Sociedade, que não é mais centrada numa perspectiva unilateral da ação política em um desses polos. As dimensões de esfera pública e sociedade civil permeiam o tensionamento e a problematização do poder político, não se restringindo ao papel político-decisório destes espaços e atores. (HABERMAS, 2003)

As principais críticas ao modelo de democracia participativa repousam em problemas de legitimidade dos participantes das arenas de participação, visto que esses não representariam os interesses dos mais pobres ou a maioria, além disso, as diferenças marcantes de poder influenciariam a tomada de decisões, não havendo participação igualitária. Assim, a distribuição desigual de poder entre os representantes da sociedade e participantes governamentais seriam explicadas pelo ambiente social e político que alimentam as desigualdades. Nesse cenário, as instituições participativas seriam capturadas por entidades que não se preocupam com os interesses da maioria. (CÔRTEZ, 2005)

Para Côtres (2005), os céticos¹⁴ desconfiam da capacidade da democracia participativa de democratizar o sistema político, por meio da inclusão de demandas de setores mais vulneráveis economicamente e socialmente.

Pinto (2004), por exemplo, reitera que os defensores da democracia participativa não conseguem apontar mecanismos institucionais que dêem conta das distorções do sistema democrático. Ainda segundo a autora, apesar de não restar dúvidas do vigor das experiências de participação popular (AVRITZER, 2003; SANTOS, 2003; LUCHMANN, 2002) na democracia participativa, todavia, essas não parecem criar canais efetivos de participação capazes de mudar as “regras do jogo” democrático. Conforme Pinto (2004), os arranjos institucionais participativos surgem para corrigir o funcionamento do Estado.

Cronologicamente, ao final da Segunda Guerra Mundial o modelo democrático liberal prevaleceu nos países que se tornavam democráticos. No entanto, no decorrer desse período surgiram também debates a respeito da incompatibilidade da democracia em um sistema capitalista, emergindo então os modelos alternativos que compatibilizam representação e participação. Segundo Santos (2003):

[...] trata-se de negar as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana. No entanto, o reconhecimento da pluralidade se dá não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, como propõem Schumpeter, Downs e Bobbio, mas a partir de dois critérios distintos: A ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social, articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade de democracia (SANTOS, 2003, p. 51).

Esse modelo de democracia conforma-se em desenhos institucionais participativos intermediários e híbridos, conjugando democracia participativa ou deliberativa e democracia representativa, tendo em vista gerar uma estabilidade a tais práticas. Trata-se também de uma forma de operacionalizar conceitos deliberativos, que na concepção habermasiana restringe-se à ideia de consenso, a fim de aproximá-los à noções conceituais, como conflitos.

Para Santos (2003), a democracia ultrapassa o *status* de método ou fórmula de constituição e consolidação de instituições, sendo que o procedimentalismo passa a ser pensado também como prática social e não apenas como método de estabelecimento de

¹⁴ Soraya Vargas Côtres, em seu artigo, *Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança*, chama de *céticos* os autores (FIORINA, 1999; PINTO, 2004; SKOCPOL, 1999) que desconfiam das potencialidades da democracia participativa.

governos. Seria “uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais” (COHEN *apud* SANTOS, 2003, p. 53).

Santos (2003) ressalta ainda o papel da diversidade cultural e social imposto ao atual modelo representativo, levando à ampliação do campo político e conseqüentemente à busca desse campo por variados agentes sociais. Essa cadeia de transformações que a sociedade vem sofrendo exigiria uma nova dinâmica social, pautada em uma arena de participação do cidadão na esfera pública, capaz de agir de forma a promover a equidade e possibilitar o vigor de princípios redistributivos, entre os diversos grupos sociais (SANTOS, 2003).

Para Santos e Avritzer (2003), a concepção democrática participativa permitiu o surgimento de mecanismos que aumentaram a democratização da gestão pública. Temas antes não prestigiados por gestores agora ganham relevância no processo de participação popular.

Logo, a operacionalização desse modelo induziu alguns países, em especial os da América Latina, a adotarem propostas que vinculam a participação de diversos setores da sociedade civil no campo público, principalmente nas políticas públicas.

1.2 Participação Política

Apesar de parecer óbvia a vinculação da participação com a democracia, o encadeamento da mesma sofre variações nas abordagens apresentadas neste estudo.

No modelo liberal, a participação encontra-se vinculada ao controle sobre o Estado, contra sua ingerência e tirania, onde a participação está associada aos representantes eleitos em um processo eleitoral. Já no modelo participativo, a participação tem um caráter de prática social, não se restringindo ao canal eleitoral, sendo ampliada para as diversas arenas da vida pública.

De modo geral, observa-se que a participação nas democracias modernas é fortemente marcada por princípios “liberais”. Contudo, nos últimos anos tem emergido propostas alternativas de participação na gestão pública, que em sua maioria compatibilizam democracia representativa e direta.

Emergência da Participação Política

O universo da vida política envolve a mobilização e participação em movimentos em busca de reivindicações. Segundo Avelar (2007), a ideia da participação política está intimamente ligada àquela de soberania popular, sendo instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e ampliação dos direitos de cidadania. As formas e canais de participação variam conforme o contexto histórico e a cultura política da localidade.

O processo de participação emergiu diante dos movimentos revolucionários da Europa no século XVIII e XIX:

No contexto das revoluções industriais e burguesas, um fenômeno que rompeu com a regra secular da correspondência entre posição social e política dos indivíduos. Essa ruptura foi lenta, iniciada com a queda paulatina da aristocracia e a ascensão da burguesia e, mais tarde, incorporou cidadãos da classe trabalhadora. Em alguns casos – mas, raramente –, dava-se a entrada de indivíduos de classes inferiores na política, por iniciativa dos próprios governos conservadores, com objetivo de ampliar a sua base de apoio e de legitimidade (AVELAR, 2007, p.262).

No entanto, somente após a introdução do sufrágio universal e o voto secreto, o cidadão obteve a livre manifestação política. O sufrágio universal e o voto secreto possibilitaram mais tarde que grupos marginalizados se organizassem em prol de uma redução das desigualdades sociais. Assim, a organização política transforma-se em instrumento de construção da igualdade social. Progressivamente, as restrições à participação na política eleitoral de alguns setores da sociedade foram extintos. O

associativismo e a participação da classe trabalhadora foram legalizados em muitos países da Europa como França, Inglaterra, Bélgica, dentre outros. Esses movimentos viam a participação político-eleitoral como instrumento da emancipação social (AVELAR, 2007).

Com o passar dos tempos outras organizações começaram a reivindicar iguais direitos à participação, exemplo dos movimentos feministas na Europa, em luta contra os privilégios dos homens no mercado de trabalho e na vida política.

Para Avelar, a participação política ocorre dentro de regras definidas por um sistema dominante, de forma que as decisões então tomadas alcançam um limite. Assim, todas as decisões que extrapolam essa ordem devem ser levadas às categorias, como movimentos sociais.

Nesse sentido, seriam três grandes vias ou canais de participação social:

O canal eleitoral, que abrange todo tipo de participação eleitoral e partidária, conforme as regras constitucionais e do sistema eleitoral adotado em cada país; os *canais corporativos*, que são instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal; e o *canal organizacional*, que consiste em formas de organização coletiva no âmbito da sociedade civil, como os movimentos sociais, as subculturas políticas, as atividades das organizações não-governamentais de natureza cívica, experiência de gestão pública em parceria com grupos organizados da sociedade, como o orçamento participativo, os conselhos gestores etc. (AVELAR, 2007, p.265).

Apesar da ênfase do atual modelo democrático no canal eleitoral como cerne das atividades de participação política, novos arranjos compatíveis com a democracia participativa têm surgido nos últimos anos. Esses arranjos pertencentes ao canal organizacional propõem uma nova relação entre Sociedade Civil e Estado. Um exemplo clássico desse canal são os movimentos sociais que se organizam em busca de objetivos em médio e/ou longo prazo. Seus membros ou militantes unem-se por um compartilhamento de crenças e valores, com intuito de superar situações socialmente adversas.

Mas a participação não se dá apenas em situações socialmente adversas, como muitas vezes se configura a luta dos movimentos sociais, onde há diversos fatores motivacionais que estimulam a participação.

Fazemos e participamos da política diariamente sem muitas vezes nos darmos conta. No entanto, ser político é associado e visto de forma pejorativa na sociedade, carregando estigmas responsáveis pela apatia e o descrédito à política.

A desconfiança em relação às práticas políticas tem afastado cada dia mais os cidadãos da arena política, tornando-os “apáticos” e de modo geral com grande rejeição aos “representantes políticos”. Assim, expressões como “eu sou apolítico” ou “tenho repulsão à política” tornam-se naturais no cotidiano. Essas posições somente expressam a falta de compreensão, ainda presente, na sociedade sobre os impactos inerentes às decisões políticas, bem como a fragilidade política de determinados indivíduos que não identificam a abrangência dos fenômenos políticos que envolvem, como um todo, a vida social.

Sobretudo, o estigma apresentado tem servido de sustentáculo para alguns políticos e grupos políticos atuarem livremente, perpetuando um quadro de apropriação particular dos recursos e bens públicos.

Conforme Pedroso e Biz (1992):

Fugir das discussões acerca destas decisões não nos torna “apolíticos”: determina, apenas, que abrimos mão do nosso direito de emitir opinião e participar nas decisões que nos afetam e, ao fazê-lo, deixamos que outros o façam em nosso lugar e em nosso nome.” (p.11)

Apesar da apatia política, alguns indivíduos rompem com esse estigma, e o fazem conforme certas motivações. O modelo da centralidade destaca que a intensidade da participação varia de acordo com a posição social dos indivíduos, ou seja, com maiores benefícios financeiros e simbólicos (educação e prestígio), têm uma maior predisposição em participar. Conforme esse modelo, a arena política seria privilégio de uma classe social “mais letrada” ou uma elite dominante, o que se baseiam em evidências de que historicamente são os homens brancos de maior status que ocupam as altas hierarquias políticas.

Apesar de poucos estudos na área, é observável de modo geral que historicamente o perfil dos legisladores é marcado pelo traço de gênero masculino, classe média ou alta e de cor branca ou parda. (AVELAR, 2007).

Um segundo modelo é o de consciência de classe, que seria a superação pelo viés político da condição de baixo status social. Esse modelo é pautado na ideia de que quanto mais o indivíduo toma consciência de sua situação, mais esse tenderia a participar. A base de ação desse modelo é a educação política, levando os indivíduos

das camadas inferiores a se conscientizarem da sua situação, passando a agir coletivamente em busca de suas reivindicações. (AVELAR, 2007)

Um terceiro modelo, o da escolha racional, afirma que os indivíduos são racionais ao participarem, escolhendo por participar, tendo em vista benefícios advindos da sua escolha.

Para Olson, o indivíduo racional se defronta com o dilema de não participar, por uma variedade de motivos egoístas (comodismo, por exemplo) ou de participar em uma ação solidária, juntando-se a outros que altruisticamente procuram os mesmos objetivos. (AVELAR, 2007, p.272)

O método da escolha racional é criticado, pois é insuficiente para explicar toda a realidade que envolve a participação na política. Para os críticos dessa teoria, o indivíduo envolvido na política experimenta sensações e sentimentos, que não podem ser traduzidos em um cálculo de custo/benefício. Segundo Anne Phillips (apud AVELAR, 2007, p.272), “reduzir a vida a uma luta racional por ganhos reduz a comunidade humana a uma aliança instável, arbitrária e instrumental”.

Por fim, Avelar (2007) afirma também que a participação é motivada pela busca do reconhecimento através de ações coletivas. Essa estratégia é muito utilizada por movimentos sociais, como as populações tradicionais.

Apatia política

Como já foi mencionado, ser reconhecido como cidadão político, pode ganhar significado pejorativo. A política para o senso comum é tida como uma esfera pública sem solução, onde paira a corrupção, e comumente ouve-se falar que “todos os políticos são corruptos e/ou desonestos”.

Argumentos como esses são, segundo autores como Benevides (1998), atribuídos ao fenômeno da apatia política do cidadão. Segundo a autora, ao contrário dos teóricos liberais, que pregam uma *democracia minimalista*¹⁵, a apatia política é resultado dos reduzidos canais de participação dos cidadãos na esfera pública.

Para Benevides (1998), quanto maior for a participação da população, maiores serão as chances de formar uma sociedade (criar uma população) consciente dos seus direitos e deveres, exercendo essa (a participação) um importante caráter educativo.

¹⁵ A concepção minimalista da democracia é concebida por teóricos liberais com Bobbio (2000), Sartori (1994) e Schumpeter (1961). Segundo esses autores, na democracia, quanto menor a participação maior o sucesso desse modelo.

Sobre a “saturação do eleitorado”¹⁶, Benevides (1998) afirma que pesquisas realizadas nos Estados Unidos, onde o voto é facultativo, mostraram um aumento da participação em alguns Estados¹⁷. A participação torna-se ainda maior em votação de iniciativas de questões polêmicas, como definição de impostos sobre propriedade e posse de bens.

Não somente nos Estados Unidos, mas também em países europeus como a Suíça, a participação em campanhas de iniciativas populares tem movimentado um número bem maior de pessoas que no processo eleitoral (BENEVIDES, 1998). Portanto, diferente dos enfoques hegemônicos, a participação política estimulada pela institucionalização de amplos canais de participação, tende a incidir positivamente sobre o fenômeno da apatia política.

Benefícios da participação

Os últimos tratados internacionais dos Direitos Humanos assinalam a participação cidadã como um direito fundamental do ser humano. O Comentário Geral nº 12¹⁸ elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas, exige o cumprimento dos princípios de transparência, participação popular e descentralização política na formulação e implementação de políticas públicas: “A formulação e a implementação das estratégias nacionais para o Direito à Alimentação requerem obediência total aos princípios de responsabilidade, transparência, participação, descentralização, capacidade legislativa e independência do judiciário” (ONU, 1999).

O Comentário assinala que a participação é essencial para a realização dos direitos humanos, a eliminação da pobreza e para garantir os meios de vida satisfatórios para todas as pessoas. Ou seja, o Estado, ao formular as políticas públicas e a legislação, deve propiciar a participação ativa da sociedade civil. No Brasil, a constituição federal, em seu artigo primeiro, no parágrafo único, prevê a participação da população no exercício do poder: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

¹⁶ Argumento mais comum utilizado contra a ampliação da participação, que afirma que o aumento da participação ou de canais de participação traria um esgotamento e abstenção em votar, ou seja, o povo pode enjoar de ser consultado (Ver Benevides, 1998).

¹⁷ É importante ressaltar que a taxa de abstenção do eleitorado dos Estados Unidos ainda é alta. (Ver Benevides, 1998)

¹⁸ Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU - 1999.

Isto significa que as possibilidades legais para o exercício da participação estão garantidas formalmente no âmbito nacional e internacional.

Para além das garantias do direito positivo, os dispositivos institucionais participativos têm se disseminado e diversificado por todo país, pautados, sobretudo, em princípios como descentralização, inclusão social, transparência e legitimidade política.

Programas de ampliação da participação popular são vistos com certa ressalva nos clássicos da ciência política (DAHL, 1995; SARTORI, 1994; BOBBIO, 2000), justificando que a participação poderia inclusive aumentar a desigualdade social¹⁹. Entretanto, propostas descentralizadas de gestão participativa instituídas no Brasil demonstraram o contrário, ou seja, uma crescente participação dos setores empobrecidos da população (ZIMMERMANN & MEIRA, 2008).

Os processos de gestão participativa podem contribuir para uma maior integração dos setores excluídos da sociedade nos processos de tomada de decisões, aumentando assim a coesão social e garantindo melhores serviços públicos a essas camadas da população, sobretudo os mecanismos de participação descentralizados estabelecem espaços para agregar interesses e demandas de diversos setores da sociedade civil, principalmente as populações mais carentes de bens e serviços públicos.

A luta contra a exclusão social exige políticas públicas que modifiquem a distribuição da renda e do poder no município, concretizando formas de participação da população nas gestões públicas. Assim, a socialização da política e do poder são os elementos centrais das propostas de gestão participativa, visando garantir a inclusão social.

Os processos de gestão participativa também trazem consigo a necessidade da criação de novas regras e procedimentos administrativos. Essas regras e procedimentos podem contribuir para a instituição de maior transparência administrativa. A legislação brasileira também garante a transparência mediante a participação. A Lei de Responsabilidade Fiscal²⁰ (maio/2000), no parágrafo único do art. 48 diz: “A transparência será assegurada mediante incentivo à participação popular e realização de

¹⁹ Segundo o estudo clássico de Verba/Nie (1972), o interesse da população pela participação política é maior entre as classes com maior nível de escolaridade e renda, o que teria como consequência o aprofundamento das diferenças sociais, pois as mesmas tomariam decisões em interesse próprio.

²⁰ A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Ver site: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp.

audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”. (BRASIL, 2000).

Ademais, modelos participativos podem acarretar uma maior interação dos órgãos públicos com a população em geral, resultando assim em maior legitimidade da ação dos mesmos. Nesse sentido, trata-se de criar uma nova esfera pública, politicamente atuante na construção de uma cultura democrática de divisão de responsabilidades, com o intuito de inibir o clientelismo e o particularismo. Um dos resultados desse processo pode ser o aumento da legitimidade política dos órgãos públicos perante a sociedade.

1.3 Participação Política no Brasil: Entre a política tradicional e a inovação democrática

O processo de redemocratização (Pós-1988) no Brasil envolveu elementos da política tradicional e algumas inovações políticas. Esse processo resulta no perpetuamento de grupos dominantes no poder e numa crescente mobilização dos movimentos sociais, em prol de mudanças no quadro político, além de uma maior participação nas esferas de decisões públicas.

1.3.1 Política Tradicional

No Brasil, os mesmos grupos que antes defendiam ideais antidemocráticos passam a defender a bandeira da democracia, permanecendo assim as mesmas forças políticas hegemônicas (AVRITZER, 2002).

O primeiro presidente civil, José Sarney (1985-1990), foi o presidente do partido de apoio ao regime autoritário no seu período final. Na Assembléia Nacional Constituinte, havia mais parlamentares que em algum momento tinha sido membro do partido de apoio ao regime autoritário, a Arena, do que parlamentares em algum momento membros do partido de oposição, o PMDB (RODRIGUES apud AVRITZER, 2002, p.572).

A persistência de resquícios do antigo regime autoritário manifestava-se não só na manutenção de alguns atores políticos, mas também nas práticas políticas adotadas nesse regime. Inclusive o clientelismo²¹ foi fortalecido com institucionalização das emendas parlamentares e a criação de uma espécie de orçamento para o clientelismo.

Segundo Avritzer (2002):

O Ministério do Planejamento – encarregado da elaboração do orçamento – foi transformado, desde então, no mecanismo de organização das trocas de apoio político por liberação de recursos orçamentários. Todo ano, no momento da votação do orçamento federal, os parlamentares apresentam emendas transferindo recursos para as suas bases eleitorais. O tamanho do orçamento clientelista é preestabelecido, fazendo com que recursos destinados a emendas parlamentares sejam pulverizados. (p.572).

Assim, elementos clientelistas se fazem presentes entre os parlamentares que o usam como moeda de troca, originando, segundo o autor, a retirada do poder das organizações e associações políticas locais. Ainda, tais práticas geram uma ineficiência administrativa na implementação das emendas parlamentares, visto que, com a pulverização dos recursos públicos, o congresso nacional perde poder decisório.

²¹ Conforme Benevides (1998), o clientelismo estrutura-se como o “privatismo” e aquelas “lealdades” exigidas pelos coronéis. Essa prática não se orienta em interesses coletivos, ao contrário, visa unicamente interesses individualistas. Nos órgãos legislativos, os representantes tornam-se meros intermediadores de favores e proteções, atendendo unicamente seus “clientes”.

Segundo Bonsembiante (2006), o clientelismo compõe o cenário político brasileiro desde o século XIX e sustenta potencialmente todas as atividades políticas na esfera pública, sendo o sucesso eleitoral condicionado ao seu uso adequado.

Otávio Dulci, retrata bem essa política em sua obra “A UDN e o anti-populismo no Brasil”, segundo o autor:

A política de clientela distingue-se da política de classes sob diversos ângulos. Os objetivos dos atores diferem. (...) o propósito essencial dos grupos participantes é transformar seus interesses em interesses gerais, através do Estado, no outro tipo os políticos preocupam-se somente em ajustar as políticas gerais às demandas de suas clientelas. Focalizam apenas pontos específicos, de natureza material, deixando a outras instâncias as definições gerais. Não representando interesses articulados de grupos ou de classes sociais, mas de agregados de pessoas de variada procedência, dispõem de grande margem de independência em sua ação. O clientelismo trabalha no sentido de fragmentar as coletividades de interesse, de individualizar as demandas e de personalizar as lideranças. (DULCI, 1986, p.30).

O clientelismo é um traço constante da política e da cultura nacional, a prática clientelista mais convencional é a concessão de benefícios ou cargos, em troca do apoio eleitoral. Após a eleição os candidatos utilizam as nomeações como recompensas aos eleitores fiéis (BONSEMBIANTE, 2006).

É importante também esclarecer algumas distinções entre termos como coronelismo, mandonismo e paternalismo, os quais estão relacionados ao fenômeno do clientelismo, ambos também se figuram como traços da política tradicional. O Coronelismo segundo Victor Nunes Leal, em sua obra clássica “Coronelismo enxada e voto” é conceituado como:

(...) resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu um fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. (LEAL, 1948, P.25).

A estrutura agrária brasileira fornece sustentação ao sistema coronelista através, sobretudo, da troca de proveitos e compromissos entre o poder público fortalecido e a influência local dos senhores de terra. Dessa forma, o coronelismo se configura como poder político exercido pelos chefes locais, sobre parte e/ou grupo, do eleitorado, com o objetivo de eleger ou escolher os candidatos por esses indicados.

O coronel goza de legítima autoridade e prestígio, sendo capaz de prestar assistência às demandas da sua clientela, mantendo assim, seus privilégios de liderança local. Esse sistema se apoia em barganhas entre governo e os chefes locais, estruturando um tráfico de influências:

O governo estadual garante, em nível local, o poder do coronel sobre seus subordinados e seus opositores, sobretudo, cedendo-lhe o controle dos cargos públicos. O coronel garante seu apoio ao governo, principalmente, na forma de votos. No nível nacional, os governadores outorgam seu apoio ao governante nacional em troca da afirmação de seus domínios nos Estados. (BONSEMBIANTE, 2006, p.22).

Forma-se assim uma pirâmide de compromissos recíprocos entre eleitorado, chefes locais, poder municipal, poder estadual e o poder nacional. O coronelismo tende a predominar em dimensões locais de pequenos municípios do interior, especialmente rurais. O isolamento também é um fator condicionante a essa ação, a ausência do poder público favorece o sistema coronelista (BONSEMBIANTE, 2006).

Ainda hoje, resquícios de resistência do coronelismo estão presentes no Brasil, derivando de famílias descendentes de coronéis que continuam a controlar a política local, por meio do legado de influências herdado por seus ascendentes, desde o império.

O mandonismo é uma característica do coronelismo, essa forma de poder deve sua existência às estruturas oligárquicas locais, segundo Carvalho:

O mandão, o potentado, o chefe, ou mesmo o coronel como indivíduo, é aquele que, em função do controle de algum recurso estratégico, em geral a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário que a impede de ter livre acesso ao mercado e a sociedade política. O mandonismo não é um sistema, é uma característica da política nacional (CARVALHO, 1997, p.22-23).

Assim, conforme Carvalho, o mandonismo já existia bem antes do coronelismo, não sendo esse um sistema, somente uma característica da cultura política nacional.

Outro termo também interligado ao coronelismo é o paternalismo definido por Bonsembiante como:

(...) uma política social destinada ao bem-estar dos cidadãos e do povo, mas que exclui a sua direta participação; é uma política autoritária, benévola e assistencialista em favor do povo, exercida, desde as esferas mais altas de poder, por métodos meramente administrativos. Por isso, para denominarmos tal política, utilizamo-nos de uma analogia ao comportamento benevolente do pai para com seus filhos “menores” (2006, p.26-27).

Ainda que o clientelismo seja uma característica típica ao modelo coronelismo, o recrudescimento desse último não representou o mesmo em relação ao clientelismo. A

intensa troca de favores e lealdade gerou uma rede com ramificações em vários setores da sociedade. Dessa maneira, apesar do recrudescimento do sistema coronelista, o clientelismo não apresentou decréscimo. Segundo Carvalho (1997), com o declínio do coronelismo os chefes políticos locais (coronéis) deixam de ser parceiros convenientes aos governos, que transfere aos eleitores a relação clientelista. Para Richard Grahlan (1997 *apud* BONSEMBIANTE, 2006), a prática convencional do clientelismo, a concessão de cargos como prêmios e recompensas pelo apoio eleitoral, demonstrava-se mais eficiente que o controle direto da votação dos eleitores, representando um importante meio de pressionar os votantes.

Esse novo modelo de barganhar apoios é bem definidos por Richard Grahlan:

Os cargos mais cobiçados ampliavam a autoridade do nomeado, que, pelo simples fato da nomeação, já angariava clientes para si. Para um protetor, a procura de cargos e a luta eleitoral formavam dois lados de um único esforço: ampliar a clientela. Assegurar indicações resultava em seguidores leais, que demonstrariam sua fidelidade votando como lhes mandavam; a vitória eleitoral comprovava sua autoridade local e ajudava a lhes garantir novas nomeações públicas (GRAHLAN, 1997, p.68 *apud* BONSEMBIANTE, 2006, p.31).

Bobbio (2003), em seu célebre dicionário de política, descreve o fenômeno clientelista como uma prática que sobrevive e se adapta aos novos processos de sociabilidade. Segundo o autor, o clientelismo é encontrado:

(...) em primeiro lugar, nas pesquisas sobre modernização política e sobre as realidades sociais em transformação entre o tradicional e o moderno, onde o modo capitalista de produção e a organização política moderna, apoiada num aparelho político-administrativo centralizado, se compenetraram, mas não conseguiram abalar completamente as relações sociais tradicionais e o sistema político pré-existente. De fato, embora o impacto com as estruturas do mundo moderno provoque rupturas na rede de vínculos da clientela, embora as relações de dependência pessoal sejam formalmente excluídas, tudo isso tende, contudo, a sobreviver e adaptar-se, seja em face de uma administração centralizada, seja em face das estruturas da sociedade política (eleições, parlamento, partidos). (BOBBIO, 2003, p.177)

Não obstante as críticas, as práticas clientelistas ainda sobrepujam na sociedade moderna, penetrando nas diversas estruturas da sociedade política. Mas, embora tenha preservado velhos traços da política tradicional, a redemocratização brasileira também introduziu inovações políticas, tais como, referendos, plebiscitos e iniciativa popular, todas garantidas na Constituição de 1988.

1.3.2 Inovação Democrática no Brasil

A Constituição de 1988 incorporou amplas formas de participação no processo decisório ao nível federal e também local. Entre os mecanismos que adquiriram maior conotação entre os legisladores constitucionais estão o plebiscito, referendo e iniciativa popular, ainda que não tenham sido muito utilizados.

A nova constituição propôs a composição de representação e formas de participação. Tal combinação é garantida pelo artigo 14, incisos I, II e III: “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo e iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

Essa conjugação de participação e representação é também prevista aos estados e municípios no artigo 27 da Constituição 1988 que determina: “a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” e no artigo 29, incisos XII e XIII sobre os municípios:

O município reger-se-á por lei orgânica, (...) atendidos os princípios estabelecidos nesta constituição, na constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) Iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado... (BRASIL, 1988).

Destaca-se que a Constituição Federal não se limita apenas à participação em âmbito executivo, mas abrange também o legislativo por meio do artigo 61. Este garante que a iniciativa popular é exercida pela apresentação de projetos de lei na Câmara dos Deputados por “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (IDEM, 1988).

Referendo, plebiscito e iniciativa popular

Vale ressaltar que os termos *plebiscito* e *referendo* são muitas vezes confundidos, e às vezes até considerados sinônimos, com isso cabe diferenciá-los. Plebiscito, segundo Benevides (1998), significa originalmente, na Roma antiga, a decisão soberana da plebe, expressa por meio de votos. Já referendo, segundo a autora, surge de “*ad referendum* e origina-se da prática, em certas localidades suíças (...), de consultas à população para que se tornem válidas votações nas Assembléias Cantonais” (BENEVIDES, 1998, P.34). Assim o referendo passa a ser sinônimo de consulta popular.

Recentemente, os dois termos podem ser entendidos como formas de expressão da opinião popular que podem ser adotados por iniciativa do poder público constituído. Nesse processo, a votação deve ser livre e secreta podendo ser implementada em nível nacional ou local. (BENEVIDES, 1998)

As definições mais corriqueiras dos termos em discussão são: “através do referendo a população aprova ou rejeita um projeto que já tenha sido aprovado pelo legislativo, a população decide pelo voto uma determinada questão”. (BENEVIDES, 1998, P.36).

Diferentemente do referendo, o plebiscito é uma decisão soberana da população tomada de forma direta, e que irá resultar em uma lei.

A primeira experiência de participação direta da população foi o plebiscito da forma de governo, também conhecido como plebiscito sobre o parlamentarismo. Este ocorreu em 1993, contexto em que o Brasil se encontrava em construção institucional. Esse cenário teve influencia de alguns cientistas políticos, em especial Juan Linz²². O resultado desse plebiscito, primeiro e único plebiscito realizado no Brasil pós-1988, foi favorável à manutenção do presidencialismo.

Em relação ao referendo, o Brasil teve apenas uma experiência, a qual se deu sobre a comercialização de armas de fogo, realizado em 2005. Avritzer (2007) afirma que esse referendo surgiu do impasse na elaboração do estatuto do desarmamento. Nesse momento, segundo o autor, entre as diversas iniciativas debatidas, aparece a proposta de desarmar a população civil, proibindo a comercialização.

A referida proposta de desarmamento dos civis encontrou oposição nos setores mais conservadores do Congresso Nacional. Assim, o referendo foi convocado, não para ratificar uma lei, mas para transferir para a população a decisão sobre o impasse causado no parlamento. No plebiscito, o posicionamento da população foi motivado por questões políticas a curto-prazo, em particular a forte crise política sofrida pelo governo Lula. O resultado foi uma derrota da proibição do porte e comercialização de armas de fogo, o que representou uma grande derrota dos movimentos da sociedade civil organizada, que fizeram uma forte campanha de mobilização social em defesa da proibição. (AVRITZER, 2007)

²² Juan Linz é um cientista político espanhol, conhecido por seus estudos sobre totalitarismo e autoritarismo. No Brasil, seus estudos sobre presidencialismo tiveram importante influência na vida política do país. (Ver Linz, Juan, 1990) Democracia: presidencialismo/parlamentarismo? Hace alguna diferencia? In: ARCAÑA, O. G. (Ed.) *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile)

Entre as formas constitucionais de participação direta, a mais utilizada no Brasil é a iniciativa popular de lei. Iniciativa popular é um mecanismo constitucional que assegura o direito do cidadão, agindo em conjunto, de propor projetos ao poder legislativo.

A elaboração e implementação de um projeto de lei de iniciativa popular inclui um processo de participação complexo, com elaboração de um texto até a votação de uma proposta, passando por fases da campanha como recolhimento de assinaturas e controle de constitucionalidade (BENEVIDES, 1998).

O sucesso desse modelo de ampliação de participação popular depende, segundo Benevides (1998), de circunstâncias políticas e culturais. A iniciativa popular pode ser apresentada ao Congresso Federal desde que representada por um por cento do eleitorado distribuído por, pelo menos, cinco estados, com não menos que três décimos por cento do eleitorado em cada um deles. (AVRITZER, 2007).

Até então foram apresentados três projetos de iniciativa popular ao Congresso Nacional e alguns poucos projetos nos legislativos estaduais de Minas e Rio Grande do Sul. Os projetos apresentados ao Congresso Federal são: o primeiro, apresentado pela CNBB com um milhão de assinaturas, é sobre corrupção eleitoral; o outro de mudança na lei de crimes hediondos, com 1,3 milhões de assinaturas; e por último, com mais de três milhões de assinaturas, um projeto sobre o fundo nacional da habitação popular. (AVRITZER, 2007)

Dos projetos apresentados, apenas o primeiro se tornou lei através de rápida tramitação no Congresso e o restante somente após modificações ou alterações introduzidas por parlamentares.

Novos arranjos institucionais participativos

Na ciência política, o êxito de novos modelos de administração pública depende, em grande medida, da introdução de novas formas de organização da vida política, já que, como sugerem March/Olsen (ZIMMERMANN & MEIRA, 2008), “A organização da vida política é que faz a diferença”. Para Samuel Huntington (ZIMMERMANN & MEIRA, 2008), a participação política somente traz resultados positivos se for combinada com processos de institucionalização da organização política e de seus procedimentos.

Nesse contexto, os diversos modelos de gestão participativa instituídos no Brasil estão sendo objeto de investigação em diferentes Universidades em nível mundial, pois

as mesmas são consideradas como um exemplo de uma nova forma de funcionamento da democracia, de um novo tipo de governança, que adota uma relação de diálogo e confiança entre os cidadãos e o Estado (ZIMMERMANN & MEIRA, 2008).

No Brasil, a Constituição de 1988 garante a participação de atores ou entidades da sociedade civil, esses exercem o papel de deliberar sobre as políticas públicas. Essas formas são previstas nos capítulos sobre seguridade social e reforma urbana, e foram amplamente difundidas no país.

Em relação à gestão de políticas públicas e seguridade social, o artigo 194, parágrafo único, inciso VII, assegura o “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados” (BRASIL, 1988). O artigo 204, inciso II, sobre a assistência social, prescreve a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (IDEM, 1988).

Ainda no artigo 186, sobre reforma urbana, é requerido que em todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, seja feito um plano diretor, que deve ser elaborado com a participação da população. (IDEM, 1988).

Com amparo constitucional, as instituições participativas se multiplicaram pelo Brasil democrático, consolidando novos arranjos institucionais participativos em diversas localidades, entre esses se destacam os conselhos gestores e o Orçamento Participativo.

Conselhos gestores

Gohn (2003) caracteriza os conselhos gestores como uma ampliação do controle da sociedade sobre o Estado. A autora ainda destaca que a ampliação do espaço público implica uma reforma no papel do Estado que deixa de ser “paternalista”, dando lugar ao conceito de “governança”, que se refere à capacidade de governar não restrita ao aparato institucional formal, “mas supõe a construção de coalizões entre atores sociais, construídos em função de diversos fatores, tais como a interação entre as diversas categorias de atores, as orientações ideológicas e os recursos disponíveis” (HAMEL, 1999 apud GOHN, 2003:38).

Avritzer (2007) define os conselhos gestores “como instituições híbridas nas quais há participação de atores do executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática em que o conselho atua” (AVRITZER, 2007, p.39). O autor ainda define

que a legislação varia conforme a localidade, ainda que as diretrizes sejam da legislação federal. O fator familiar entre todos os conselhos gestores é a paridade na representação e/ou participação.

“Assim, no caso dos conselhos de saúde, os usuários ocuparam metade da representação, no caso da assistência social e dos conselhos da criança e do adolescente, entidades da sociedade civil ocupam metade das vagas no conselho” (AVRITZER, 2007, p.39).

Conforme dados do IBGE (2001), existem conselhos de saúde e de assistência social em quase totalidade dos municípios do país. Esses dados também apontam para grande diversidade de conselhos no Brasil, entre os mais presentes em municípios encontram-se além dos já citados, Conselho de direitos da criança e do adolescente, conselho da educação, conselho do trabalho, conselho do meio ambiente, conselho do turismo, entre outros.

Apesar de evidentes melhorias na eficiência da administração pública, não existem dados conclusivos sobre o papel dos conselhos, em relação às melhorias no padrão de políticas públicas nas áreas onde atuam. (AVRITZER, 2007)

Contudo, Gohn (2003) aponta para algumas lacunas presentes nessa forma de institucionalização participativa. Segundo a autora, fatores como limitação orçamentária, falta de capacitação de alguns conselheiros, falta de uma definição mais precisa dos conselhos, falta de aparato jurídico nas decisões dos conselhos, ausência do caráter deliberativo, são determinantes para a fragilidade e enfraquecimento dos conselhos gestores.

Orçamento Participativo

A instituição participativa que mais tem ganhado destaque no Brasil pós-88 é o Orçamento Participativo (OP). Diferentemente dos outros arranjos institucionais já apresentados, o OP não é uma decorrência direta da Constituição de 1988.

Segundo Avritzer (2007), o OP é uma forma de balancear a articulação entre representação e participação. Essa participação acontece mediante a concessão do poder executivo ao cidadão, podendo esse participar da decisão sobre o destino dos recursos públicos. Além disso, baseia-se em critérios universais de participação, que deverão vigorar mediante assembleias regionais e temáticas. O autor ainda destaca que tais regras de deliberação devem ser discutidas e regulamentadas com a participação dos

próprios participantes, envolvendo também critérios redistributivos capazes de reverter as desigualdades preexistentes na distribuição de recursos públicos.

O Brasil, assim como outros países da América latina, passou pelo processo de redemocratização em meados da década de 80 e 90. Nesse contexto, movimentos populares reivindicavam um maior poder de deliberação e participação nas tomadas de decisões em nível local. Na cidade de Porto Alegre, o Partido dos Trabalhadores (PT)²³ apresentou uma proposta alternativa de participação popular nas discussões anuais sobre os investimentos da cidade, processo esse denominado de *Orçamento Participativo*. O surgimento da proposta se deu em resposta à reivindicação encaminhada pela União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (Uampa). Em 1986, antes do surgimento do OP, a Uampa já manifestava pela primeira vez seu interesse na implementação do Orçamento Participativo.

Segundo a Uampa:

O mais importante na prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (Uampa apud AVRITZER, 2002 p.4).

Em 1988, o Partido dos Trabalhadores – PT vence as eleições para a prefeitura de Porto Alegre, com Olívio Dutra, cabe ressaltar que o PT nesse período já era grande defensor da democracia participativa. De início, o PT tinha uma genérica proposta de gestão participativa e não de Orçamento Participativo. Um fator crucial ao surgimento do OP tem sido a conotação dada à Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), que assumiu papel relevante na gestão pública, pois centraliza todas as formas de participação e reivindicações da comunidade, interligando-as à administração.

Avritzer (2002) destaca ainda dois elementos essenciais na criação do Orçamento Participativo em Porto Alegre²⁴: o primeiro seria os novos elementos culturais presentes nas comunidades locais, propiciando o fortalecimento do movimento comunitário; outro elemento seria a incorporação na Constituição da participação de associações e atores comunitários, o que possibilitaria o surgimento de inovações

²³ O Orçamento Participativo surge na administração de Porto Alegre (1989-2002), ligado ao partido dos trabalhadores. Apesar do PT resguardar seu pioneirismo, esse não detém sua exclusividade, dados apresentados por Wampler e Avritzer (2005) demonstram a hegemonia do PT. Contudo, levando em conta os partidos dos vice-prefeitos, quase totalidade dos partidos políticos brasileiros já aderiram ao orçamento participativo. Ver tabela 6 - Distribuição do OP por Partido Político do Prefeito.

²⁴ Retomaremos no segundo capítulo ao estudo da experiência de OP em Porto Alegre.

institucionais participativas. Esses condicionantes foram determinantes para implementação em Porto Alegre da primeira experiência de Orçamento Participativo.

A experiência de Porto Alegre levou outros municípios a adotarem o modelo. Conforme relatório apresentado ao Banco Mundial (AVRITZER & WAMPLER, 2008) existem aproximadamente 201 municípios desenvolvendo experiências de OP. Cidades como Recife investiram em plenárias de rua e no OP criança. Em São Paulo, na gestão de Marta Suplicy, houve investimento no ciclo do OP temático (que discutia, além das obras e serviços do ciclo do OP territorial, diretrizes gerais de governo) e na descentralização do conselho do Orçamento Participativo, articulado às subprefeituras. Além dessas cidades outros também aderiram ao Orçamento Participativo, como Ipatinga, Angra dos Reis, Vitória, Campina Grande, Santo André, Niterói, Betim, entre outras (GRAZIA & RIBEIRO, 2003)

Contudo, apesar de sua rápida difusão, o OP tem enfrentado dificuldades, entre elas a instabilidade. Conforme dados da pesquisa do Projeto Democracia Participativa - Prodep (2007), constatou-se que 61% das experiências de OP da gestão 1997-2000 foram interrompidas na gestão 2001-2004. Logo, os dados apresentados implicam em limitações e obstáculos que tem se apresentado na consolidação do OP, estudá-los a partir do caso de Montes Claros trará importantes contribuições ao desenvolvimento e aprimoramento das experiências em contextos similares ao município.

Análise comparativa Orçamento Participativo e Conselhos Gestores

Dentre as diversas propostas de participação que emergiram no Brasil nas duas últimas décadas, merecem destaque pela rápida difusão, os Orçamentos Participativos e os conselhos gestores de políticas públicas²⁵.

Ambos os modelos possuem desenhos bastante diferenciados e com níveis distintos de institucionalização. No caso dos Orçamentos Participativos temos o que a literatura atribui de *desenhos participativos de baixo para cima* (quando, por exemplo, a população elege seus delegados e conselheiros), estabelecendo uma forma de participação fortemente aberta a qualquer participante da sociedade civil, independente de possuírem ou não um status especial de organização. Já os conselhos, são desenhos institucionais de partilha de poder, criados pelo Estado, onde a representação se

²⁵ Os Conselhos Gestores surgiram em decorrência da regulamentação da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Apesar das suas especificidades e diversidades, para a análise pretendida, delimitaremos os casos de conselhos gestores da saúde e de assistência social. Ver mais em Gohn (2003).

estabelece de forma mista, com participantes da Sociedade Civil e Estado. (AVRITZER, 2008)

Avritzer (2008) comparando os principais desenhos participativos do Brasil apresenta uma tipologia de análise comparada sobre a efetividade desses no contexto brasileiro.²⁶ Conforme a análise do autor existe um consenso na literatura, em que os desenhos de *baixo para cima* como o Orçamento Participativo, são mais democratizantes e distributivos. Por outro lado, os desenhos de partilha de poder, como os conselhos gestores, não possuem o potencial de incorporação de atores sociais tão amplos como o Orçamento Participativo. Contudo, os desenhos de partilha de poder são menos dependentes do sistema político, pois são determinados por leis que pressupõem sanções quando não são implementados. Tais sanções implicam em muitos casos na suspensão de alguns repasses de recursos federais.

Dessa forma, nos casos em que a participação da sociedade civil é intensa, seria possível, através da sanção estabelecida pela lei resistir a uma tentativa do governo de retirar poder das instâncias participativas. Assim, os conselhos gestores se diferenciam das propostas de Orçamento Participativo também devido a sua maior independência do sistema político, sobretudo devido a sua maior institucionalidade participativa.

Outra categoria que apresenta diferenças significativas nas duas experiências participativas são representação e participação. Tomamos como ponto de partida dessa análise as duas dimensões de participação já apresentadas teoricamente nesse trabalho, ou seja, modelo representativo ou liberal e modelo participativo. No modelo representativo, a participação se restringe às escolhas de representantes no pleito eleitoral, ou em outras palavras, “a responsabilidade do processo decisório fica restrita aos representantes escolhidos pelo sufrágio eleitoral.” (AVRITZER, 2008). Uma segunda dimensão ancora-se no modelo participativo, onde as decisões devem ser tomadas em conjunto com aqueles que estão submetidos a elas, isso se faz por meio do debate público.

Ao analisar os Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos, notamos uma constituição diferenciada de práticas de participação e representação.

²⁶ Avritzer (2008) apresenta três desenhos participativos: Orçamento Participativo, Conselhos de Políticas e Plano Diretor Municipal. Contudo, para efeito de análise pretendida nesse trabalho restringiremos o estudo aos desenhos de Orçamento Participativo e Conselhos de Políticas.

Os conselhos gestores são pautados na ideia de participação coletiva, através de entidades e organizações da sociedade civil, na maioria das vezes, em caráter paritário na representação entre Estado e Sociedade Civil. (LUCHMANN, 2008)

As regras centrais da participação nos conselhos podem limitar a constituição de espaços de participação individual, sendo fortemente voltados à representação por entidades da sociedade civil que muitas vezes não são capazes de traduzir a complexidade e diversidade da sociedade civil. Além das limitações numéricas, os conselhos possuem uma tendência natural de incorporar aquelas instituições com maior tradição de representação, o que restringe o quadro de sujeitos participativos. (IDEM, 2008)

Ainda Segundo Lüchmann, a paridade numérica nos conselhos não implica em paridade política, “(...) na medida em que se observa – e com bastante frequência – conflitos de interesse entre os setores que representam a sociedade civil” (IDEM, 2008, p. 91).

Ao analisar o perfil dos conselheiros gestores, podemos apontar segundo estudos uma tendência, direcionada a formação de espécie de comunidade cívica, portadora de uma cultura associativa, caracterizada por maior grau de informação e de capacitação técnica e política, se comparada à média da população. (IDEM, 2008).

Por outro lado, o Orçamento Participativo (OP) apresenta-se como uma proposta com maiores potencialidades de incorporação de espaços de participação direta (individual). Esses espaços se distribuem em diversos níveis de participação, desde reuniões locais para debates públicos, assembleias regionais e temáticas, fóruns de delegados e o conselho do Orçamento Participativo. Ao analisar o nível técnico dos participantes do Orçamento Participativo, Lüchmann (2008) aponta uma limitação na capacitação desses para a participação. Contudo, ao que tange à teoria democrática participativa, processos amplos de participação como o OP tendem a incidir positivamente sobre a formação desses participantes. (PATEMAN, 1992)

Se nos conselhos gestores a participação e a representação são coletivas, sem espaço para as ações individuais, nos Orçamentos Participativos existem uma conjugação de participação individual e coletiva e representação individual e coletiva.

O perfil dos participantes das assembleias do Orçamento Participativo é desenhado com contornos mais populares, a título de exemplo podemos verificar a seguir alguns dados sobre o perfil dos participantes em Porto Alegre:

Tabela 1 - Perfil dos participantes do OP – Renda Familiar/2005 (%)

Rendimento Familiar (salário mínimo)	Público em geral	Delegados	Conselheiros
0 – 2	49,8	46,5	30,1
>2 – 4	26,4	27,1	36,3
>4 – 8	13	17,4	22,1
>8 – 12	4,3	5,7	6,2
>12	3,4	3,2	5,3
NR	3,1	-	-

Fonte: ONG Cidade (2005)

Tabela 2 - Perfil dos Participantes do OP – Escolaridade/2005 (%)

Escolaridade	Público em geral	Delegados	Conselheiros
Primária (ou menos)	50,3	44	23,3
Secundária (completa ou não)	33,8	38	50
Superior (completa ou não)	15,5	18	26,7
NR	0,4	-	-

Fonte: ONG Cidade (2005)

Os dados da Tabela 1 e Tabela 2 indicam que potencialmente o orçamento participativo pode adquirir contornos mais populares, no caso apresentado, de Porto Alegre, quase metade dos participantes das assembléias possuem renda até dois salários mínimos. Ademais, 84% dos participantes não possuem escolaridade de nível superior. Assim, o orçamento participativo pode promover inclusão política de setores mais vulneráveis da população. Contudo, segundo Lüchmann (2008) as experiências de OP têm apresentado baixa capacidade de pluralização de representação política, segundo a autora, existe uma predominância do tipo de associativismo comunitário.

Esse associativismo constitui-se, de maneira geral, em um tipo de associativismo que, pela trajetória histórica do país, pelas especificidades dadas pela demanda e pela base de formação identitária, apresenta uma forte tendência a manter relações personalistas e clientelistas com o poder político-institucional. (LUCHMANN, 2008, p.95)

Em suma, haja vista as particularidades institucionais, políticas e sociais das duas experiências de participação, exibiremos a seguir um quadro de síntese-comparativa entre os dois desenhos.

Quadro 1 - Síntese-comparativa entre Orçamento Participativo e Conselhos Gestores

Tipo de Desenho	Orçamento Participativo	Conselhos Gestores
Dependência do Sistema Político	+	-
Capacidade de Inclusão Social e Política	+	-
Incorporação de Espaços de participação direta (Individual)	+	-
Nível Técnico dos Participantes (Qualificação)	-	+
Institucionalidade Participativa	-	+

O objetivo da análise comparada foi expor algumas singularidades desses principais desenhos participativos, que ganharam destaque na política brasileira nas últimas décadas.

Reconhecidamente os conselhos gestores são mecanismos importantes na consolidação da gestão participativa local (GOHN, 2001; GOHN, 2003; RACHELIS, 2008), todavia, notadamente nesse trabalho, optamos em ressaltar as experiências de Orçamento Participativo, sobretudo pelo potencial democratizante, que permeia a criação de novos espaços democráticos, permitindo aos cidadãos desenhar traços e

dinâmicas para uma futura sociedade através da experimentação em nível local, da revitalização, mobilização, engajamento cívico e organização das comunidades locais, desenvolvendo e renovando lideranças e ampliando articulações sociais.

De modo geral, o Orçamento Participativo vislumbra uma possibilidade e incentivo ao diálogo e à deliberação pública, possibilitando a construção de uma nova “gramática social”, de baixo para cima, onde a esfera pública consolida-se como principal espaço de discussão da sociedade.

CAPÍTULO II - UM CAMINHO INOVADOR: A EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo foi fruto de um processo de transformações sociais, cujas origens mais próximas podem ser encontradas no período de ditadura militar (1964-1985). A partir de 1964, houve no Brasil o aprofundamento do processo de exclusão política, social e econômica, principalmente da população metropolitana. Ao mesmo tempo, o período foi marcado pelo fortalecimento dos movimentos sociais em busca de melhorias na qualidade de vida e pelo combate a práticas autoritárias instauradas pelo governo militar. (AVRITZER, 2002)

Com o advento da constituição de 1988, houve fortalecimento das capacidades financeiras e legais para a descentralização administrativa dos municípios (TEIXEIRA, 2006), possibilitando a esses a gestão das questões locais. Tais capacidades, aliadas a fatores político-sociais como associativismo e vontade política, foram fundamentais para o desenvolvimento de uma forma singular de democracia participativa, não contida no texto constitucional, tal proposta tem sido chamada de Orçamento Participativo (OP).

Desde então o OP amplia-se por diversas administrações públicas em um número crescente de municipalidades (Avritzer, 2002; Avriter & Wampler, 2008; Grazia & Ribeiro, 2003), e vem se tornando a mais inovadora e promissora forma de governança e de controle social já realizado no Brasil.

O sucesso de algumas experiências de OP no Brasil levou à sua aplicação em vários outros países. Em Buenos Aires, Argentina, o OP foi implementado em uma conjuntura política de grande crise de representatividade e legitimidade das instituições políticas e sociais da história. Podemos destacar algumas características do OP de Buenos Aires; primeiramente, não se priorizam nem se estabelecem montantes, mas são constituídas ações e projetos, os quais são incorporados ao planejamento orçamentário das áreas do governo. Em segundo lugar podemos destacar que são aprovados projetos a serem executados de forma compartilhada entre o Estado e Sociedade Civil no contexto do Orçamento Participativo. Os Conselhos do Orçamento Participativo são compostos de conselheiros regionais e/ou locais, funcionários públicos municipais e representantes de organizações sociais (ONGs, entidades locais e redes) protagonistas na luta pela

implantação dessa ferramenta na cidade durante os últimos dez anos. (Rede Urb-AI nº 9, 2003)

Na cidade de Saint-Denis (França) foi criado nos anos 90 o Orçamento Participativo. O aspecto mais inovador de Saint-Denis é a tentativa de articulação do legislativo com o Orçamento Participativo, o que merece destaque considerando-se que o legislativo foi marginalizado na maior parte das experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas. (Rede Urb-AI nº 9, 2003)

Além dos supracitados, também aderiram à proposta de OP, países como, México (Cidade do México), Peru (Vila El Salvador), Uruguai (Montevidéu), Equador (Cuenca e Cotacachi), Colômbia (Porto Asis), Espanha (Puerto Genil e Rubí), Itália (Pieve Emanuel), Alemanha (Rheinstetten), Portugal (Palmela) e outros.

Na América Latina, bem como na Europa, o Orçamento Participativo mostra que pode manifestar objetivos diversos. Contudo, podemos apresentar de modo geral os três principais: em uma dimensão administrativa - o mesmo é concebido como uma forma de melhorar a eficiência da administração pública; em uma dimensão social, pressupõe-se que o OP possibilite uma *inversão de prioridades*, justiça social (Brasil), ou ainda, gerar laços sociais e paz social (França). Por último, a dimensão política remonta à ideia de *democratizar a democracia*, ou seja, fortalecer o poder decisório do cidadão, pautado nos princípios da democracia participativa.

Ao analisar a estruturação da proposta de Orçamento Participativo, nos deparamos com muitos formatos. Contudo, um modelo geral serve de referência para que os municípios façam suas adequações. Os projetos de Orçamento Participativo tendem a seguir a seguinte metodologia, segundo Silva (2011): etapa de definição de parâmetros normativos ou legais; a construção do formato se dá, em geral, no primeiro ano e seu mentor é o governo, em alguns casos se faz com participação da sociedade civil. A legislação, na maioria dos casos, é estabelecida por um Regimento Interno e faz parte da dinâmica uma revisão anual, antes do início de um novo ciclo. Vários municípios conquistaram a garantia do direito de participação no orçamento público por meio da Lei Orgânica do município ou de leis ordinárias. Poucas experiências transformaram o Orçamento Participativo em lei²⁷. (GRAZIA & RIBEIRO, 2003)

²⁷ Segundo Grazia e Ribeiro (2003), a realização do Orçamento Participativo ainda se encontra fortemente associada à vontade política da administração. Elas chegam a essa conclusão ao analisar o grande número de experiências que não tem garantias formais, funcionando com base em regimentos internos.

Uma segunda etapa refere-se às Plenárias Regionais, que são realizadas a partir de uma prévia divisão territorial dos municípios. Realizam-se reuniões nas regiões, bairros, comunidades rurais ou micro-regiões. Nessas reuniões ocorre a prestação de contas do ano anterior, a coleta das demandas, uma primeira seleção de prioridades locais e, às vezes, uma seleção de prioridades para a cidade como um todo. Nas plenárias regionais são escolhidos também os representantes locais, chamados de delegados e/ou conselheiros. Em algumas experiências, só existe um tipo de representante. (SILVA, 2011; GRAZIA & RIBEIRO, 2003).

Na terceira etapa realizam-se as Plenárias Temáticas. Nestas são debatidas as prioridades locais e municipais através de áreas temáticas, como Educação, Saúde, Lazer e outros temas. Os critérios de definição e priorização de demandas são consolidados também nessa etapa, na qual participam também os técnicos setoriais da administração. (GRAZIA & RIBEIRO, 2003)

Outra etapa é a formação do Conselho Municipal do OP (COP); participam os conselheiros e delegados eleitos no OP. No COP ocorrem as deliberações das prioridades locais e/ou municipais do OP. Ao COP compete também o acompanhamento da execução orçamentária. Contudo, como na maioria dos casos há poucas reuniões do Conselho, esta tarefa acaba sendo pouco sistemática e limita-se ao acompanhamento das obras realizadas. (SILVA, 2011; GRAZIA & RIBEIRO, 2003).

A última etapa é de tramitação da proposta orçamentária na Câmara dos Vereadores. Após a deliberação sobre as prioridades para os investimentos ou para todo o orçamento do município, o governo elabora a chamada “Peça Orçamentária” ou “Projeto de Lei Orçamentária Anual” (LOA). Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura e segue para discussão na Câmara Municipal. A aprovação do projeto de lei depende de inúmeros fatores e articulações políticas, desde pressão popular a negociação política (Executivo e Legislativo). Contudo, são significativas as situações em que as Leis Orçamentárias são sujeitas às emendas do legislativo.

A seguir passamos às principais características nos últimos anos de desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil.

2.1 Balanço do Orçamento Participativo pelo Brasil

Nas últimas duas décadas estudos têm indicado um franco crescimento das experiências de orçamento participativo (GRAZIA & RIBEIRO, 2003; AVRITZER & WAMPLER, 2005; PRODEP, 2007; AVRITZER & WAMPLER, 2008). Efetivamente, as primeiras experiências se desenvolveram a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com destaque para a experiência pioneira desenvolvida na cidade de Porto Alegre/RS e posteriormente a experiência de Belo Horizonte/MG. Além dessas, outras propostas se destacaram pelo Brasil: Recife/PE; São Paulo/SP; Lages/SC; Pelotas/RS, Vila Velha/ES, dentre outras. Várias cidades pelo Brasil aderiram ao Orçamento Participativo, porém, os níveis e condições de implementação, bem como, os resultados alcançados em cada um deles, são diversos. (GRAZIA & RIBEIRO, 2003)

Conforme estudos realizados havia duzentos e uma²⁸ experiências de Orçamento Participativo pelo Brasil no período de 2008. Os dados da Tabela 3 e do gráfico 1 indicam seu desenvolvimento nos últimos anos.

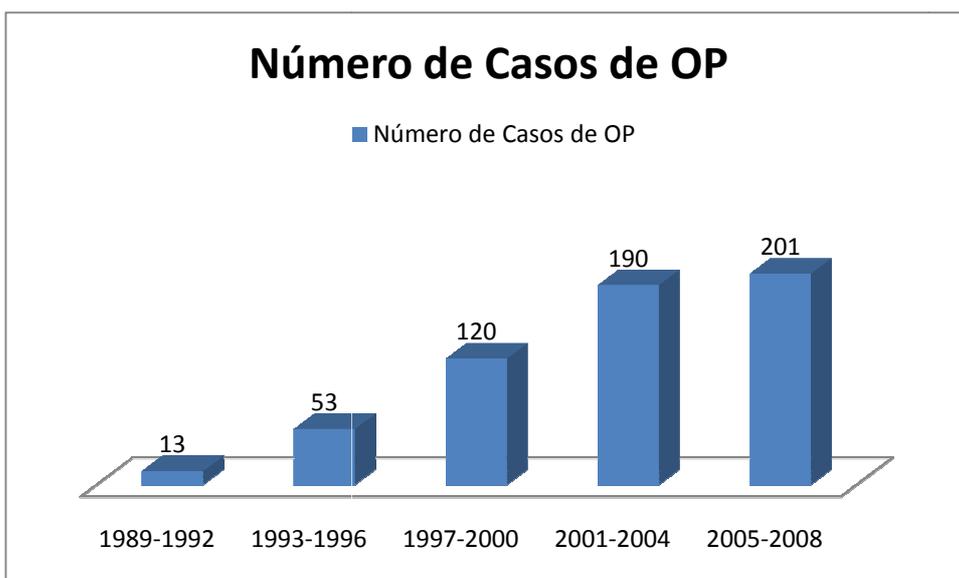
Tabela 3 – Número de Casos de OP no Brasil

Período	Número de Casos de OP no Brasil
1989-1992	13
1993-1996	53
1997-2000	120
2001-2004	190
2005-2008	201

Fonte: Wampler & Avritzer, 2005; Avritzer & Wampler, 2008 e Grazia & Ribeiro, 2003

²⁸ Segue anexo 1 com lista completa retirada do banco de dados da pesquisa: *Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006*, realizada pelo projeto democracia participativa – PRODEP. Os dados da pesquisa indicam 194 experiências de orçamento participativo pelo Brasil. Ressaltamos que a lista compreende somente municípios com orçamento participativo na gestão 2001-2004.

Gráfico 1 – Número de Casos de OP no Brasil



Fonte: Wampler & Avritzer, 2005; Avritzer & Wampler, 2008 e Grazia & Ribeiro, 2003

Por meio do estudo podemos também identificar, conforme a tabela 4, que as experiências ainda prevalecem na região sudeste e sul, totalizando mais de 63% das experiências de Orçamento Participativo do Brasil. Contudo, a partir do ano 2000 tem havido na região nordeste um crescimento significativo das mesmas.

Tabela 4 – Experiências de OP por Região

% de Experiências de OP por Região			
Região do Brasil	Períodos		
	1997-2000	2001-2004	2005-2008
Norte	2,5%	5,5	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6	22,4%
Sul	39,2%	22,6	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6%

Fonte: Wampler & Avritzer, 2005; Avritzer & Wampler, 2008 e Grazia & Ribeiro, 2003 (Apud Avritzer, 2009)

Na distribuição por estado da federação é possível reconhecer, de acordo com a Tabela 5, que São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais respondem a 55% das experiências pesquisadas pelo Fórum Nacional de Participação Popular - FNPP (2002). Todavia, é verificada a difusão das experiências de OP para regiões como, Acre, Pará e Rondônia. Destaca-se também, o fato da região Nordeste apresentar o maior número de capitais com experiências de OP (Aracaju, Maceió, Recife, São Luís, Fortaleza e Teresina).²⁹

Tabela 5 - Distribuição do OP por Estado

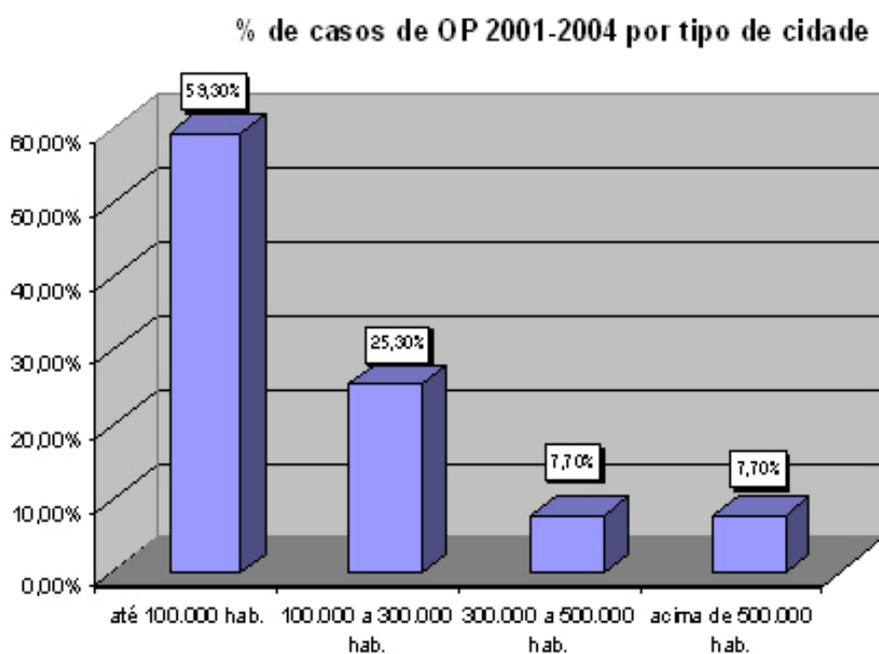
Estado	Nº de Municípios	%
Acre	1	1,0
Alagoas	1	1,0
Bahia	1	1,0
Ceará	3	3,0
Espírito Santo	2	2,0
Maranhão	1	1,0
Minas Gerais	14	14,0
Pará	1	1,0
Paraíba	1	1,0
Paraná	12	12,0
Pernambuco	4	4,0
Piauí	2	2,0
Rio de Janeiro	9	9,0
Rio Grande do Sul	21	20,0
Rondônia	1	1,0
Santa Catarina	6	6,0
São Paulo	22	21,0
Sergipe	1	1,0
Total	103	100,0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiências de Orçamento Participativo no Brasil”, 2002.

²⁹ As demais capitais são: Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre e Vitória. (Grazia & Ribeiro, 2003)

Conforme é observado no gráfico 2 o número de habitantes não é determinante na implementação de experiências participativas, pois se difundem em regiões de extrema diferença populacional. Os dados do Prodep (2007) indicam que mais 53% das experiências de Orçamento Participativo encontram-se implantadas em municípios com até 100 mil habitantes. Contudo, segundo Grazia e Ribeiro (2003) as inovações políticas administrativas, como o OP, dependem mais de mobilização social e partidos políticos responsáveis pela administração local, do que propriamente a densidade ou o volume demográfico.

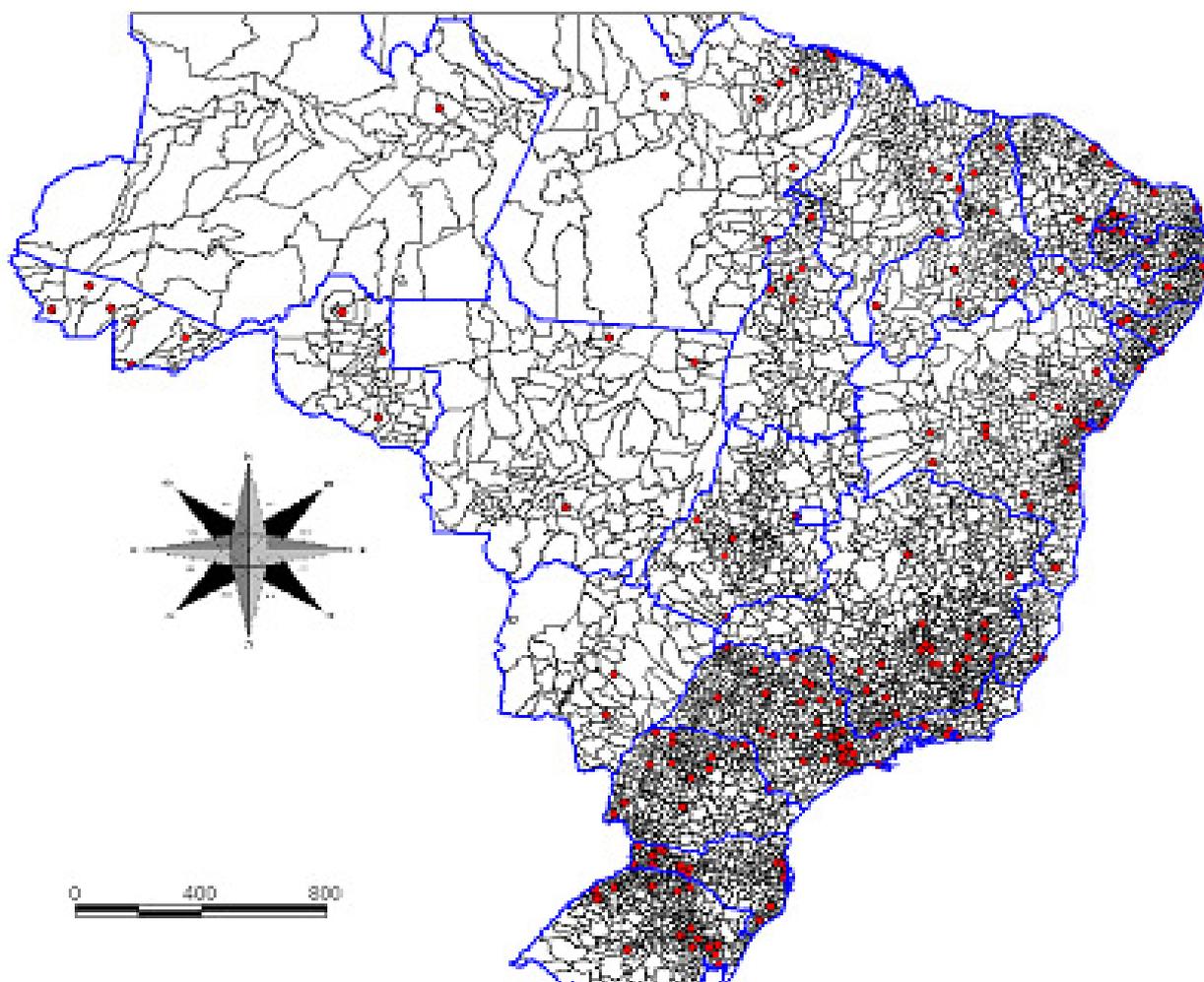
Gráfico 2 – Casos de OP por Número de Habitantes



Fonte: PRODEP. Projeto Democracia participativa. Pesquisa: “Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006”.

A figura 1 possibilita a visualização espacial da distribuição das experiências de Orçamento Participativo pelo Brasil no período de 2005-2008.

Figura 1 – Mapa de Distribuição das Experiências de OP no Brasil



Fonte: Wampler & Avritzer, 2005

Observa-se, portanto, que o OP resiste a qualquer tentativa de estabelecer uma única metodologia como adequada. Os dados acima apresentados demonstram que essa inovação administrativa subsiste em realidades sociais, históricas e demográficas completamente distintas.

Grazia & Ribeiro destacam bem essa diversidade na passagem abaixo:

Através deste indicador, verifica-se que práticas de participação ocorreram tanto em municípios muito pobres do Ceará, como exemplificam Icapuí, com renda média de 1.80 s.m., Santana do Acaraú, como renda média de 1.58

s.m., e Sobral, com renda média de 2.95 s.m. , quanto em municípios como Niterói, no estado do Rio de Janeiro, onde a renda média do responsável pelo domicílio atingiu 11.53 s.m. ou Vitória, no Espírito Santo, com 10.52 s.m. (GRAZIA & RIBEIRO, 2003, p.34).

Contudo, apesar de não existir um modelo ideal de OP que se aplique a todos os municípios, é possível definir algumas condições necessárias à participação social e à democratização da gestão pública.

Em uma dimensão política, o Orçamento Participativo exige uma readaptação da máquina administrativa. Um fator também de grande relevância na dimensão política são os aspectos partidários, pois o OP corresponde a uma conquista dos partidos progressistas, resultado de reivindicações dos movimentos sociais que desenvolveram uma plataforma política nesses partidos. O principal expoente partidário em experiência de Orçamento Participativo é o partido dos trabalhadores, responsável pela implementação da experiência de maior sucesso nacional e internacional, Porto Alegre.

Como demonstrou a Tabela 6, até o ano de 2008, 66% das experiências de orçamento participativo estudadas são desenvolvidas pelo PT, enquanto que 34% correspondem aos demais partidos, como PMDB que responde a 8%, seguido do PSDB com 5%. É importante ressaltar, nesses dados, a adesão de partidos de extrema direita como o PFL, atualmente democratas (DEM). Dessa forma, independente do partido político, o Orçamento Participativo emerge como um projeto social participativo, mostrando que mesmo em espaços tradicionalmente avessos à participação, podem originar novos aprendizados políticos e mudanças profundas na cultura política local.

Tabela 6 - Distribuição do OP por Partido Político do Prefeito

Political Party	Period					
	1997-2000		2001-2004		2005-2008	
	Frequency	%	Frequency	%	Frequency	%
PC do B	--	--	1	0,5	1	.5
PDT	10	8,3	9	4,5	5	2.5
PFL	2	1,7	8	4	6	3.0
PL	--	--	2	1	2	1.0
PMDB	14	11,7	15	7,5	17	8.5
PPB	2	1,7	3	1,5	--	--
PRP	1	0,8	--	--	--	--
PRTB	1	0,8	--	--	--	--
PPS	--	--	5	2.5	7	3.5
PP	--	--	1	.5	5	2.5
PRP	--	--	--	--	1	.5
PSB	13	10,8	8	4	4	2.0
PSBD	5	4,2	--	--	--	--
PSD	1	0,8	--	--	--	--
PSDB	14	11,7	23	11,6	11	5.5
PSDC	--	--	--	--	2	
PSL	--	--	--	--	1	.5
PSTU	--	--	--	--	1	.5
PT	52	43,3	118	59,3	132	66.0
PTB	3	2,5	4	2	3	1.5
PV	2	1,7	2	1	3	1.5
Total	120	100%	199	100%	201	100%

Fonte: Wampler e Avritzer, 2005.

Em suma, o teor das experiências de Orçamento Participativo depende, notadamente, de características como:

- (...) (i) projetos partidários que orientam os governos locais; (ii) nível de organização, mobilização e politização da sociedade civil; (iii) o contexto socioeconômico e o volume populacional das localidades envolvidas; (iv) nível técnico e da complexidade da máquina administrativa; (v) grau de

envolvimento do governo; (vi) recursos arrecadados pelo município; (vii) metodologia aplicada e (viii) da relação da administração como a Câmara dos Vereadores (RIBEIRO & GRAZIA, 2003, p.21).

Em relação aos condicionantes essenciais à participação, Avritzer e Santos (2003) definem três características principais no Orçamento Participativo:

(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando os limites financeiros. (AVRITZER e SANTOS, 2003, p.66).

Ainda segundo Avritzer e Santos (2003), os mencionados princípios gerais são traduzidos nas seguintes institucionalidades participativas:

Em primeiro lugar assembléias regionais nas quais a participação é individual aberta a todos os membros da comunidade e cujas regras de deliberação e decisão são definidas pelos próprios participantes. Em segundo lugar um princípio distributivo capaz de reverter as desigualdades preexistentes em relação à distribuição de bens públicos (...). Em terceiro lugar, há um mecanismo de compatibilização entre o processo de participação e de deliberação e o poder público, processo esse que envolve, no caso de Porto Alegre, o funcionamento de um conselho capaz de deliberar sobre o orçamento e de negociar prioridades com a prefeitura local. (AVRITZER e SANTOS, 2003, p. 66).

A inovação trazida pelo orçamento participativo também é portadora de expectativas, como a superação de práticas tradicionais das Câmaras de Vereadores, especialmente aquelas que reproduzem a dependência do eleitor com relação ao candidato para alcançar determinado benefício ou interesse. Práticas conhecidas como troca de favores, clientelismo, distribuição de manilhas são as mais corriqueiras. Segundo alguns estudiosos (AVRITZER, 2002; SANTOS & AVRITZER, 2003; DIAS, 2002), ações como o clientelismo poderiam perder força com a introdução dos processos de desenvolvimento e alargamento da participação popular.

Para ilustrar nosso objeto de análise recorreremos a um breve apontamento das duas principais experiências de Orçamento Participativo: Porto Alegre e Belo Horizonte.

Orçamento Participativo em Porto Alegre

O processo participativo criado em Porto Alegre consistia na deliberação da população sobre os recursos a serem empreendidos em obras pelo governo local, abrangendo duas rodadas de assembléias regionais e uma rodada de assembléias locais.

Na segunda etapa era instaurado o conselho do OP, órgão no qual estão presentes os representantes das assembléias regionais e locais. A elaboração do orçamento ocorria no gabinete de planejamento da prefeitura, ligado ao gabinete do prefeito. (AVRITZER, 2003).

Ainda segundo Avritzer (2003), o município de Porto Alegre foi dividido administrativamente em 16 regiões, onde eram realizadas assembléias regionais e temáticas. As primeiras eram realizadas com moradores dos bairros de cada região, “o critério de participação é o da moradia e o de decisão da maioria” (AVRITZER, 2003, p. 576). Já as assembléias temáticas respondiam a cinco áreas: “saúde e assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade, cultura e lazer e desenvolvimento econômico” (AVRITZER, 2003, p. 576-577). O critério de participação era dado pelo interesse ao tema e as decisões realizadas de forma majoritária.

É importante ressaltar que todas as assembléias contavam com a presença do prefeito. A eleição de delegados por região é condicionado ao número de participantes nas assembléias regionais, assim o critério para definição do número de delegados era:

(...) até cem presentes na primeira assembléia regional, 1 delegado para cada 10 presentes; entre 101 e 250 presentes, 1 delegado para cada 20 presentes; entre 251 e 400, 1 delegado para cada 30 presentes; mais de 401 presentes, 1 delegado para cada 40 presentes. Todos os presentes têm direito a um voto. (AVRITZER, 2003, p.578)

Após as assembléias regionais ocorrem as temáticas. Nessas os delegados hierarquizam suas prioridades conforme as áreas temáticas, sendo definidas conforme três critérios: acesso anterior da população à demanda em questão, o número de habitantes da região e a decisão da população. (IDEM, 2003).

Esses critérios são quantificados através de uma escala de notas, ou seja, o acesso ao bem público é medido pela porcentagem de acesso que a população possui, menos de 20,9% nota 5; de 21% a 40,9% nota 4; de 41% a 60,9% nota 3; de 61% a 79,9% nota 2 e mais de 80% nota 1. O critério populacional dar-se em escala de 1 a 4, de forma que, até 30.999 habitantes recebe nota 1, de 31.000 a 60.999 recebe nota 2, de 61.000 a 90.999 recebe nota 3 e acima de 91.000 habitantes recebe nota 4. A decisão da

população é definida em escala de 1 a 5, a prioridade mais votada recebe 5, e assim por diante, até a definição das 5 principais prioridades. (IDEM, 2003).

Na terceira etapa do OP em Porto Alegre, era realizada a segunda rodada de assembléias regionais, em que são consolidadas as demandas de cada região e eleitos os conselheiros (dois conselheiros por região) para compor o Conselho do Orçamento participativo. Este último era instaurado a cada ano no mês de julho, composto por 32 conselheiros regionais, 10 conselheiros eleitos pelas assembléias temáticas, um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – Uampa, e um do sindicato dos servidores da prefeitura, num total de 44 membros. (AVRITZER, 2003).

As atribuições desse conselho eram:

debater e aprovar a proposta orçamentária do município, confeccionada pelo Gaplan, tendo com base as decisões sobre hierarquização e prioridades de obras tomadas nas assembléias intermediárias. Rever a proposta final elaborada pela prefeitura; acompanhar a execução das obras aprovadas; discutir os critérios técnicos que inviabilizam a execução de obras aprovadas. (IDEM, 2003, p.579).

Ressalta-se que a experiência de Orçamento Participativo em Porto Alegre além de ser pioneira, obteve o maior êxito nacional e internacional. Isso pode ser atribuído, principalmente, à dinâmica participativa que a cidade de Porto Alegre culturalmente propiciava, com ampla participação da sociedade civil organizada.

Orçamento Participativo em Belo Horizonte

O OP em Belo Horizonte é diferente do anterior, nesse ocorre duas rodadas de assembléias regionais e um fórum de prioridades regionais. Neste último ocorre a eleição dos delegados para monitoramento das obras. Em Belo Horizonte, diferentemente de Porto Alegre o orçamento é elaborado pela Secretaria de Planejamento.

Em uma primeira rodada de assembléias regionais, a prefeitura, por meio da Secretaria de Planejamento apresenta uma prestação de contas à população referente aos gastos e real situação das prioridades do ano anterior. Ainda nessa rodada, a Prefeitura apresenta os recursos disponíveis para o OP, disponibilizados da seguinte maneira: 50% dos recursos de investimentos a serem empregados são divididos igualmente entre as

nove regiões, os outros 50% são distribuídos conforme a classificação da regional no IQVU³⁰. (AVRITZER, 2003).

Na segunda rodada de assembléias regionais eram definidos os delegados de cada regional, os critérios são: “De 1 a 20 participantes, um delegado para cada dez presentes; de 201 a 410 participantes, um delegado para cada 15 participantes; acima de 410, um delegado para cada vinte participantes” (AVRITZER, 2003, p.581). A diferença desse critério em relação ao de Porto Alegre está no direito à representação de associações comunitárias no OP.

Um processo inovador proposto em Belo Horizonte são as caravanas das prioridades, em que os delegados eleitos no OP visitam outras regionais debatendo com representantes as prioridades. Segundo Avritzer (2003), já houve nas caravanas, casos de comunidades abdicarem de suas demandas em detrimento a outra mais carente.

A última etapa é o fórum de prioridades regionais, em que é definida a proposta orçamentária final do OP. Desse fórum surge o *Comforças*, comissão de fiscalização composta por 20% dos participantes do fórum de prioridades.

Uma inovação importante introduzida em Belo Horizonte foi o Orçamento Participativo Digital (OPD)³¹, iniciado em 2006. Essa Metodologia une participação popular, inclusão digital e tecnologia computacional visando o fortalecimento da democracia.

A utilização dessas novas tecnologias de informação, a serviço da participação popular, no caso o Orçamento Participativo Digital, representa um desafio e ao mesmo tempo uma chance para reformar e democratizar a gestão pública. Nesse sentido, potencialmente, a internet permitiria a criação de amplos canais de participação, superando as limitações de tempo e espaço das arenas *offline*. Além disso, os participantes poderiam dialogar e levantar questões/problemas a serem dirigidas ao debate público, deliberação e tomada de decisões. A disseminação desses canais de informação e comunicação poderia ainda tornar acessível à sociedade informações de utilidade públicas de conteúdo cultural, administrativo, financeiro, educativo, dentre outras relevantes.

É importante destacar que tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte, o OP configurou-se como instrumento de discussão e participação comunitária, invenção

³⁰ Índice de Qualidade de Vida Urbana, nesse índice nota-se a composição entre população e renda do município. Assim quanto maior o IQVU da região menor é a quantidade de recursos a esta destinada.

³¹ Ver mais em Alvarenga & Dias (2010) e Sampaio & Maia & Marques (2010).

democrática que sempre existiram em práticas preestabelecidas pelos movimentos comunitários, agora são instituídos pelo poder público a nível local (AVRITZER, 2003).

Descortinar o processo de implantação do Orçamento Participativo (OP) requer uma intensa investigação das dimensões políticas, sociais, econômicas e culturais dessa experiência no contexto local de cada município. Buscando identificar projetos políticos portados por diversos atores sociais, como associações comunitárias, partidos políticos, organizações não governamentais (ONGs), grupos religiosos, movimentos sociais e outros que estabelecem um intercâmbio, no sentido de influenciar o governo local para a implantação de projetos que objetivam partilhar, com a população, a prerrogativa de definição do orçamento público.

Neste terreno, permeado de desafios, limites e incertezas para *democratizar a democracia* na sociedade brasileira, surgem, avolumam e se diversificam as experiências de Orçamento Participativo. No próximo capítulo apontaremos outros elementos visando contribuir de forma crítica para o debate sobre os limites até então identificados nas experiências de OPs, pontualmente no caso de Montes Claros, balizando novos contornos para essa discussão.

CAPÍTULO III - LIMITES E DESAFIOS DA EXPERIÊNCIA DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM MONTES CLAROS (MG)

Para compreender o Orçamento Participativo em Montes Claros, é necessário levantar o contexto político em que o mesmo surgiu, destacando o desafio de fazer face à característica herdada, presente na expressão *cidade do favor*³².

Para tanto, fizemos um recorte temporal que tem início nos anos 50, no limiar da política desenvolvimentista³³ brasileira. Em contramão à política de desenvolvimento do Governo Federal, Montes Claros, nesse momento, passava com por sérios problemas ligados à escassez de investimentos básicos de infraestrutura como energia, transporte, serviços de água e esgoto, além graves problemas sociais como desemprego, fome e miséria. Por outro lado, um pequeno grupo ostentava seu poder econômico e político na região.

Para Pereira, este é o cenário de hegemonia das elites políticas montesclarenses, em meados do século XX:

A população afastada do livre exercício de seus direitos políticos, seu papel restringe-se a votar no homem, dotado de virtudes especiais, capaz de guiá-la e de resolver o problema por ela (PEREIRA, 2002, p.11). (...) a *cidade do favor* é um espaço de hegemonia das elites, ambiente de resistência de uma população subordinada, mas consciente, dependente, mas ativa. (PEREIRA, 2002, p.15)

A constituição de 1946 garantia a elegibilidade do executivo, mudança constitucional que resultaria em grandes mudanças na política nacional, especialmente com o surgimento de novos atores políticos no cenário local.

Basicamente, os dois principais partidos que ganharam ressonância no município nesse período foram o Partido da Social Democracia (PSD) e o Partido Republicano (PR). Esses partidos tinham como base a elites agrária e comercial de Montes Claros. Pereira (2002), o que destaca que não havia diferenças programáticas ou ideológicas entre ambos; as divergências entre esses partidos remontam disputas familiares³⁴.

³² *Cidade do favor* é uma expressão usada por Laurindo Mekie Pereira, em sua obra, *Cidade do favor: Montes Claros em meados do século XX*, para designar a complexa rede de favores e compromissos políticos instaurados no município de Montes Claros durante esse período.

³³ O período Desenvolvimentista mencionado refere-se aos anos 50, que faz referência ao governo de Juscelino Kubitschek (JK). Nesse momento, houve significativos incentivos e investimentos do Estado em indústrias, na abertura de estradas e foi criada também a atual capital, Brasília.

³⁴ Ver mais sobre a participação das famílias de Montes Claros na política em Hermes de Paula (2007)

Outros partidos de grande relevância nacional no período como PTB e UDN, não tinham muita força política e na maioria das vezes compunham com outros partidos as eleições (PEREIRA, 2002).

Um aspecto político que merece ser destacado era a dominação exercida pelos meios de comunicação, já que os principais veículos de informações eram dominados ideologicamente e economicamente³⁵ por lideranças políticas do município.

A imprensa é porta-voz de interesses de classes ou de frações de classes e, embora se apresente como isenta para ser digna de maior credibilidade, seu texto sempre retrata uma dada ideologia, uma visão de mundo (VIERA apud PEREIRA, 2002, p.24-25).

Nesse cenário, pautado por grupos políticos dominantes, objetivando atingir interesses próprios, coexiste uma maioria da população, “não representada”, que vive em condições bastante precárias, cenário esse propenso para o surgimento da figura paternalista do coronel. (PEREIRA, 2002)

Desprovida de renda, serviços públicos decentes e instrução razoável, a população afastada do exercício livre de seus direitos políticos, seu papel restringe-se a votar no homem “dotado de virtudes especiais” capaz de guiá-la e de “resolver o problema” por ela (PEREIRA, 2002, p.92).

O coronelismo presente na região é um modelo de dominação social e política das elites, contudo limitado pelo caráter recíproco de dependência coronel-eleitor. O sistema coronelista congrega uma complexa rede de interdependência, favores e compromissos. (IDEM, 2002)

Um grande instrumento de legitimação e perpetuação do poder dos coronéis era a prática do “favor”. “O favor e a troca permeavam todas as relações – eleitor-coronel, coronel-coronel e coronel-poder público” (IDEM, 2002, p.129).

Essas relações são ilustradas pelo autor por meio de uma matéria do Jornal Gazeta do Norte:

Terminado qualquer pleito, vencedor ou vencido, não descansava, não se desvencilhava do eleitor, não o perdia nunca de vista, quer na convivência do campo, quer na cidade, dando-lhe assistência, ou amparo de qualquer natureza (TUPINAMBÁ apud PEREIRA, 2002, p.129).

³⁵ Exemplo era o Jornal Gazeta do Norte que era de propriedade de pessoas ligadas ao PSD e o Jornal de Montes Claros propriedade de Capitão Enéas Mineiro de Souza (PSD). (Pereira, 2002)

A prática do favor era exercida de diversas maneiras. Uma delas era por meio de recursos públicos que encontravam no coronel o canal necessário para chegarem às comunidades ou aos indivíduos. Quando situações requeriam a intervenção do poder público, era o coronel que mediava à obtenção dos recursos: abertura de estradas, construção de pontes, escola, entre outros. (PEREIRA, 2002)

Outra prática típica do favor no município eram as nomeações para cargos públicos. A nomeação ou demissão de funcionários públicos constituía numa das estratégias eleitorais: era um meio de fazer alianças, arrebanhar votos e recompensar apoios, essa prática ficou também conhecida como *patronagem*.

A política do favor apresenta também uma dimensão afetiva, ou seja, a cumplicidade entre prestador e beneficiado, esses aspectos podem perpetuar relações personalista entre indivíduos em todas as instâncias da vida e estendendo-as ao espaço público, o que acaba propiciando a confusão entre espaço público e privado. (IDEM, 2002)

Conforme estudos realizados por Pereira (2002), a elite política de Montes Claros considerava a população ignorante e limitada e, por isso passível de dominação. Contudo segundo o autor: “Longe de ignorante e dócil, o “sertanejo” é consciente de seus problemas, de seus exploradores e dos caminhos que poderá percorrer para sobreviver e mesmo participar das atividades políticas” (PEREIRA, 2002, p.158). Portanto, a população utilizava da posse do direito ao voto para pressionar as elites e obter favores. De tal maneira, não havia dominação absoluta, ou seja, ela era limitada.

De modo geral, podemos depreender que a relação da população com o governo é marcada por valores paternalistas e personalistas, onde não há distinção entre poder público e privado. Nesse cenário essa política do favor é um elemento central. Em síntese, em Montes Claros, a participação política foi fortemente influenciada por relações autoritárias, mascaradas pelo paternalismo e pelo favor.

3.1 A Emergência da Participação em Montes Claros

A partir da década de 70 houve três momentos importantes, que viriam a influenciar a dinâmica de participação política no município.

Iniciado no período de transição democrática, o movimento sanitarista lutava pela democracia na política nacional de saúde, gerando influência importante em Montes Claros. De acordo com Lobato, “uma atenção à saúde efetiva dependia de um sistema de saúde democrático, viável somente em um regime democrático. O movimento tem, assim, como princípio o reconhecimento da saúde como direito universal a ser garantido pelo Estado através de um sistema de saúde universal e equânime.” (LOBATO, 2000, p.17)

Esse princípio, baseados em uma proposta de medicina comunitária³⁶, apontavam para uma reversão do modelo assistencial curativo e especializado³⁷ e para expansão da oferta de serviços básicos descentralizados. Dentre os projetos mais exitosos na elaboração e implementação de uma proposta alternativa e democrática de organização da atenção à saúde, Fleury destaca o de Montes Claros, destacando-o como um importante laboratório da reforma sanitária, na verdade, precursor do Movimento Sanitário no Brasil. Iniciado em plena ditadura (1974), criou uma ampla rede pública de serviços e foi moldado pelo movimento de formação crítica dos sanitaristas (militantes, intelectuais e lideranças comunitárias defensores da Reforma Sanitária). (FLEURY, 1994)

O projeto emerge em um contexto político dominado por oligarquias, sem organizações populares, onde caberia aos profissionais de saúde criar bases para uma participação comunitária. O marco do projeto ocorre em 1985, quando os secretários de saúde reunidos, no Encontro Nacional dos Secretários Municipais de Saúde, aprovam um conjunto de diretrizes, que norteariam a Política Nacional de Saúde do futuro governo de Tancredo Neves, esse documento seria a Carta de Montes Claros³⁸, intitulada “Muda Saúde”.

A Carta de Montes Claros, *Muda Saúde*, tratava de uma série de diretrizes as quais deveriam ser direcionadas as políticas públicas de saúde no Brasil, dentre elas: As

³⁶ As propostas de medicina comunitária se configuram em programas e extensão da cobertura de ações básicas, direcionados para a população excluída do sistema previdenciário. De modo geral, as práticas se revelaram difíceis, limitadas a uma atenção primária seletiva para as populações marginalizadas de regiões vulneráveis, que enfrenta problemas de falta de recurso financeiro, de pessoal qualificado e de tecnologias mais sofisticadas. (MINISTÉRIO DA SAÚDE/BRASIL, 2006)

³⁷ Ver mais sobre esse modelo em Lobato (2000) e Fleury (1994).

³⁸ Segue em Anexo 2 Carta de Montes Claros – “Muda Saúde”.

políticas devem refletir os anseios da sociedade, nesse contexto advindo das aspirações do movimento pelas eleições diretas; as políticas de saúde devem ser orientadas no princípio que saúde é um direito de todos e dever do Estado, buscando assim alcançar a universalização do acesso; as práticas devem buscar eliminar as distorções provocadas pela política clientelista e de fraudes na saúde; sobretudo a principal orientação de todas essas políticas deve ser o incentivo à participação popular nas decisões públicas.

Tais diretrizes se estabelecem como marco referencial do então novo movimento municipalista da saúde, e tinham como compromisso maior a transição e consolidação da democracia através de mudanças essenciais no setor de saúde no Brasil.

É também nesse contexto de democratização do setor saúde, visando à formação de um sistema público, universal e democrático, que se fortalecem os movimentos sociais e organizações da sociedade civil. (LOBATO, 2000)

O conjunto de medidas adotadas durante o período de reforma sanitária foi acompanhado de um forte componente de democratização do sistema. A partir da década de 1980 as políticas de participação passam a ser constitucionalmente uma orientação do Governo Federal, e também uma das diretrizes dos organismos internacionais, como o Banco Mundial - BM e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD.

Em meados dos anos 70 e 80 enquanto as elites montesclarenses ostentavam seu status social em festas, bailes e comemorações, a população trabalhadora encontrava-se com grandes problemas sociais, como o desempregado ou subempregado, além disso, viviam na periferia desprovidos de saneamento básico, moradia, transporte e educação. Apesar de todos os problemas sociais da cidade, a elite local parecia habitar um “planeta distinto”. Essa atitude também era reflexo do direcionamento político do município, alheio aos interesses e problemas dos setores populares. (PEREIRA, 2008; DAVID, 2003)

Conforme fragmento apresentado na Revista **Montes Claros em Foco** em agosto de 1979, os trabalhadores de Montes Claros

(...) se amontoam nas áreas periféricas, constituindo favelas. (...) O asfaltamento, a assistência médico-odontológica sanitária e social não chega a essas regiões, onde fome, miséria, analfabetismo e promiscuidade são normais (...). A cidade vai bem em três ou quatro ruas do centro. Vai bem os bem nutridos (...). Mas, quando se afasta um pouco e chega nos bairros a situação muda um pouco. Muda porque a doença de chagas, a fome, a lepra, a tuberculose e a carente estrutura hospitalar possuem poderes para tanto (1979 apud PEREIRA, 2008, p.11).

Motivados por esse quadro de carências generalizadas, os moradores dos bairros começam a se organizar em associações para buscar melhorias de qualidade de vida. (PEREIRA, 2008)

Enquanto os problemas proliferavam na periferia e seus moradores se organizavam, o poder público, na gestão do então prefeito Antonio Lafeté Rebello³⁹ (1977-1982), investia na construção de avenidas, nova rodoviária e no Centro Cultural Hermes de Paula. (IDEM, 2008)

Diante desse cenário, balizamos o segundo momento relevante para configuração da participação política na cidade. Contexto que ganha força uma liderança política que apresenta em sua plataforma de governo a preocupação com a população mais carente, assim emerge a figura política de Luiz Tadeu Leite.

Primeiro como radialista, depois também como vereador, Tadeu Leite abordava diariamente a precária situação dos moradores da periferia e denunciava o “descaso” da gente “bacana” que dirigia a Prefeitura. Originário de família pobre, o vereador conseguia aproximar-se concretamente dos populares, o que facilitava a acolhida do seu discurso contra as velhas lideranças da ARENA-PDS por parte de amplas faixas da população. (PEREIRA, 2008, P.11-12)

Com a proposta de participação da população junto à gestão pública, Tadeu Leite conseguiu apoio dos moradores e das associações de bairros. Além disso foi apoiado por alguns setores da igreja, sindicatos, profissionais liberais e funcionários públicos, que representavam o movimento popular local.

Aliado a esse contexto político, outro importante estímulo à participação foi a implantação do programa Cidade de Porte Médio (1980). Este programa do governo federal com recursos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD financiou o desenvolvimento de cidades de porte médio. Além de Montes Claros, cidades como, Juazeiro, Pelotas, Vitória, Juiz de Fora, Petrolina, Natal e Florianópolis se beneficiaram do plano. (PREFEITURA DE MONTES CLAROS, 1980)

O programa tinha como objetivo criar mecanismos para o desenvolvimento das cidades de porte médio, atuando em diversos setores: indústria, comércio e serviços. Através de uma equipe multidisciplinar que se compunha de funcionários das secretarias procurou-se diminuir os entraves burocráticos e gerir os recursos de forma eficiente. Muitas obras foram executadas com estes recursos, principalmente conjuntos habitacionais, foram construídos a exemplo de: Tancredo Neves e o Chiquinho

³⁹ Ver anexo 10 - relação de prefeitos de Montes Claros até 2008.

Guimarães. Segundo depoimentos de gestores municipais⁴⁰, havia um interesse dos gestores do projeto em buscar realizar uma gestão participativa, o que estimulou as organizações da sociedade civil, sobretudo as associações de moradores.

Conforme relatos de entrevistado⁴¹, houve nesse contexto a criação de mecanismos formais que estimulassem a participação. Criaram-se conselhos gestores⁴² para articular e gerenciar a construção de cem casas. Nesse período, foi construído o conjunto das lavadeiras, que hoje seria o Conjunto Habitacional Ciro dos Anjos, criado inicialmente para atender as lavadeiras de Montes Claros, gerida por uma associação de lavadeiras. Ao mesmo tempo, fazia parte dessa política a realização de consultas populares por meio de audiência pública.

Contudo, a redistribuição de recursos prometida pela administração deu-se em vias autoritária, o próprio Programa Cidade Porte Médio foi concebido sem participação popular, definido em gabinetes por técnicos do governo federal. Além disso, Conforme explica Pereira (2008), as estratégias de participação popular estimuladas pelo executivo municipal não contribuíam para a expressão livre e organizada da população e sim para o reforço de relações de dependência.

Embora se apresentasse com o *slogan* de um governo democrático, aberto a participação “popular”, a administração de Tadeu Leite, além de incorporar atores políticos das tradicionais famílias de Montes Claros, contribuiu para desarticular a participação popular na medida em que o prefeito instituiu o “atendimento pessoal”, com o objetivo de aproximar-se diretamente da população pobre. Todavia, essa ação enfraqueceu as associações de bairros e mesmo a Câmara Municipal, por outro lado, provocou o fortalecimento do executivo e da orientação de uma política social voltada para obras de caráter mais imediato e de visibilidade mais explícita. (PEREIRA, 2008)

Dessa forma, não obstante os avanços registrados pelas propostas de participação desse período (meados dos anos 80), os seus resultados não se mostraram duradouros, sobretudo pelo conteúdo autoritário e paternalista nas relações estabelecidas com a sociedade civil.

O último marco importante da participação política se deu treze anos mais tarde, em nova gestão, com uma coligação de esquerda (PPS-PT), tendo a frente o então

⁴⁰ S. M, entrevista realizada no dia 19/05/2011 e Prefeitura Municipal de Montes Claros (1980).

⁴¹ M.S, entrevista realizada no dia 19/05/2011.

⁴² Os conselhos gestores descritos aqui se diferenciam dos Conselhos Gestores de políticas públicas, esses foram criados em caráter temporário, visando atender uma necessidade de determinada política.

prefeito Athos Avelino Pereira (2005-2008), o qual se apresenta uma proposta denominada *Governança Solidária*.

A conjuntura política favorecia a proposta em dois sentidos: a centralidade conferida a proposta de gestão participativa pela administração municipal e o alinhamento à política do governo nacional, com a qual a *Governança Solidária* parece bastante articulada e coerente, notadamente às diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, que dentre outros aspectos promove a gestão descentralizada e participativa nos investimentos públicos.

O Programa *Governança Solidária* foi lançado como uma proposta de ampliação da participação nas diversas instâncias da sociedade, visando, especialmente mudanças na estrutura política e social do município. Uma nova perspectiva de organização política local é apresentada como plataforma de uma nova gestão, fortemente inspirado na gestão participativa, propondo novas modalidades de governo:

Governar é antes de tudo, um ato de identificação com a cidade, seus moradores, enquanto cidadãos dotados de direitos promovendo ruptura de uma tradição autoritária, excludente e elitista, consolidando a democracia, como um meio e como um fim em Montes Caros. (PREFEITURA DE MONTES CLAROS – RELATÓRIO DE GESTÃO 2005-2008, p.9)

Conforme o Art. 2º.⁴³ a Governança Solidária decorre de uma rede intersetorial e multidisciplinar organizada territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local. Propõe-se um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade.

Segundo o Art. 3º.⁴⁴ o programa fundamenta-se a partir dos seguintes princípios:

- I – **Intersetorialidade:** articulação das diversas atribuições de Estado, de forma a superar a fragmentação na abordagem e superação de problemas;
- II – **Centralidade da família:** o foco e a referência da atuação governamental devem ser a família e seus vínculos de sociabilidade;
- III – **Territorialização:** o território é entendido como unidade básica de participação política, definido segundo critérios geográficos e sócio-culturais, de forma a facilitar o processo de descentralização administrativa e o controle social da população;
- IV – **Controle Social:** a população será incentivada a participar, de forma autônoma e solidária, de todo o processo de elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas municipais, bem como da execução orçamentária do município;

⁴³ Decreto lei nº 2.265 de 15 de agosto de 2006, que estabelece princípios, objetivos, estrutura e procedimentos da *Governança Solidária* no Município de Montes Claros. (ver Anexo 3 – Decreto 2.265)

⁴⁴ Idem

V - **Co-responsabilidade:** articulação em rede dos diversos atores políticos e sociais na identificação e solução dos problemas da cidade;
VI - **Melhoria efetiva da qualidade de vida:** todas as ações a serem desenvolvidas devem ter como meta a melhoria efetiva da qualidade de vida dos cidadãos de Montes Claros, mensuráveis por indicadores objetivos. (Decreto lei nº 2.265, Montes Claros-MG, 15 de agosto de 2006)

O objetivo do programa é criar uma grande rede de participação, mobilizando a sociedade na atuação conjunta com o governo em defesa de seus direitos, construindo um eficaz mecanismo de decisão e controle social. De acordo com o Art. 4º.⁴⁵ os objetivos da “Governança Solidária” são:

I – Motivar a autonomia do cidadão e contribuir para o fortalecimento da sociedade civil;
II - Garantir o controle social e o direito à participação popular;
III - Garantir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;
IV - Aumentar a capacidade técnica do governo para responder satisfatoriamente às demandas sociais definidas democrática e participativamente;
V - Instituir os princípios da governança solidária em toda a Administração Pública Municipal. (Decreto lei nº 2.265, Montes Claros-MG, 15 de agosto de 2006)

Para implantação da *Governança Solidária*, seria necessária também uma reforma administrativa. Para tal, a administração municipal criou a Secretaria Municipal de Governança Solidária, que dividiu a cidade em 13 pólos administrativos – 12 urbanos e 1 rural (ver figura 1). Em cada um dos pólos foi implantado uma Unidade Administrativa Intersetorial, que sugestivamente forma a sigla UAI.

A respeito da divisão administrativa instaurada no município fazem-se necessárias algumas considerações teórico-metodológicas. Destacamos que existe uma distinção em aspectos técnicos, urbanísticos, da geografia humana e na perspectiva das políticas públicas entre pólo administrativo e unidade territorial. O embasamento teórico-metodológico utilizado na definição de um território e para definir um pólo administrativo são qualitativamente diferentes. O pólo administrativo é uma definição técnica de *cima para baixo*. Essa lógica pode ser verificada no processo de implantação de Programa Saúde da Família - PSF, que depende de um número determinado de pessoas residindo na região de implantação, caso não atenda ao critério estabelecido não é possível instaurar o PSF.

O município de Montes Claros era até 2005, portanto no início da gestão 2005-2008 dividido em 43 regiões⁴⁶. Mas essa divisão não era eficiente, em termos de planejamento de políticas públicas, o que colocava a urgência de uma divisão regional

⁴⁵ Ibidem.

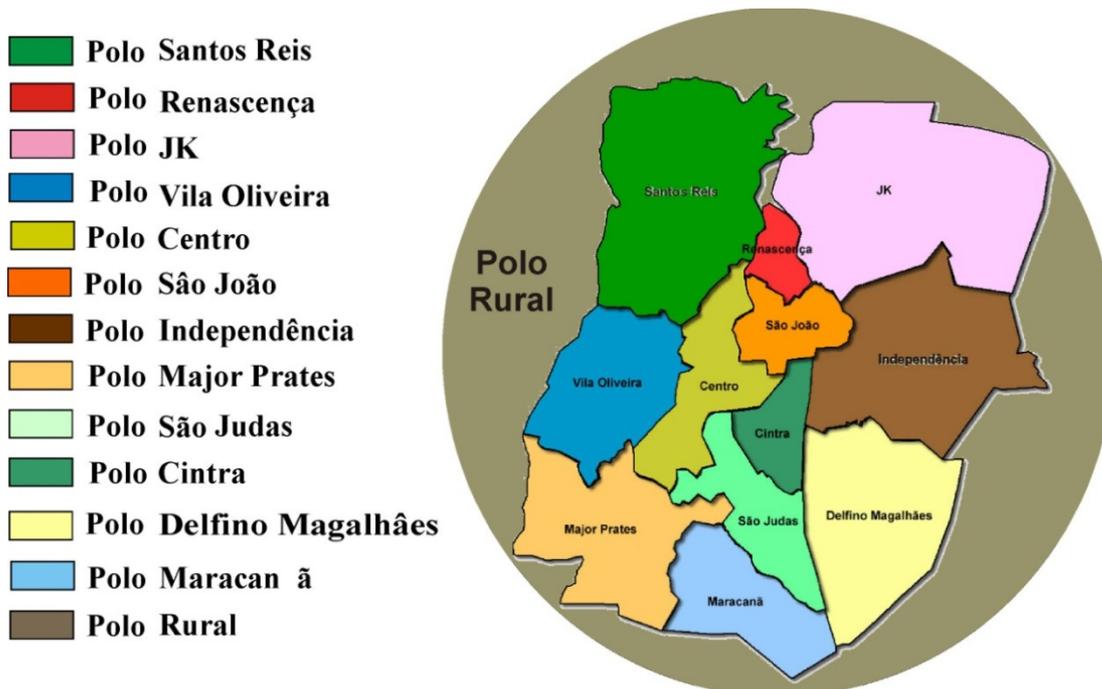
⁴⁶ Divisão administrativa adotada no município até o ano de 2005.

que atendesse as demandas de planejamento urbano do município. Para tal, a Secretaria de Governança Solidária, com o apoio da consultoria contratada, Instituto Cultiva⁴⁷, iniciaram um intenso trabalho de pesquisa para consolidação de uma divisão regional que viesse nortear as políticas no município.

A construção do território compreendia um conceito diferenciado, não se limitando ao território físico e abarcando também um território composto de sujeitos sociais, com particularidades sociais e culturais.

Cria-se então de *baixo para cima* as unidades territoriais⁴⁸, compreendidas por relações identitárias, sentimento de pertencimento da população. Nesse processo, a definição do território não se consolida de cima para baixo pelo Estado, pois a própria população participa da definição de seus espaços e das suas fronteiras.

Figura 2 - Divisão em pólos territoriais



Fonte: SEPLAN/Prefeitura de Montes Claros, 2008

⁴⁷ O Instituto Cultiva, foi uma consultoria contratada pela administração para prestar suporte técnico na implantação da gestão participativa no município. Dentre os profissionais da instituição, destacamos a atuação do Cientista Político Rudá Ricci, figura importante no início da gestão participativa, mas no decorrer do processo foi bastante questionado, o que resultou no fim da participação do Instituto Cultiva no governo.

⁴⁸ Para uma análise mais aprofundada sobre noções de território, ver Milton Santos & Maria L. Silveira, (2008).

A Unidade Administrativa Intersetorial (UAI) é o espaço onde as várias secretarias municipais, comitês de participação popular, associações de moradores, grupos sociais, sindicatos e outras entidades da sociedade civil agem de forma articulada, contribuindo para adaptar as políticas sociais às particularidades de cada território. As “UAIs” são compostas por técnicos de cada Secretaria e os representantes dos Conselhos Temáticos e de Direitos em unidades descentralizadas por pólo regional. Suas atribuições são:

- I - Planejar, controlar e executar as articulações de programas intersetoriais de natureza territorial, obedecendo as políticas e diretrizes fixadas pelas instâncias centrais da administração;
 - II - Coordenar o Plano Regional de Desenvolvimento do Território, de acordo com as diretrizes do Plano Plurianual e Plano Diretor;
 - III - Compor com outras Unidades Administrativas Intersetoriais vizinhas, instâncias intermediárias de planejamento e gestão, nos casos em que o tema ou serviço em causa exijam tratamento para além dos limites territoriais de uma UAI;
 - IV - Estabelecer os pactos de co-responsabilidade com a comunidade territorial para execução das ações intersetoriais;
 - V - Estabelecer formas articuladas de ação, planejamento e gestão com as unidades regionais das Secretarias Municipais;
 - VI - Atuar como indutoras do desenvolvimento social local, a partir dos interesses manifestos pela população;
 - VII - Coordenar os processos participativos territoriais.
- (Decreto Nº 2.265 de 15 de agosto de 2006)

O programa *Governança Solidária* reunia diversos mecanismos de participação, uma deles era a Casa da Cidadania e Escola da Cidadania. A Primeira é um espaço público para articulação entre os conselhos municipais de políticas e lideranças comunitárias. Na Casa funcionava a Escola da Cidadania, projeto que visava promover cursos de formação direcionados a conselheiros municipais, delegados do OP, funcionários públicos, lideranças comunitárias e a sociedade civil em geral.

Outro mecanismo de participação que merece destaque é o *OP Criança*, projeto visando promover o protagonismo infanto-juvenil na tomada de decisões sobre as políticas, obras e serviços públicos prestados pelo governo local. O *OP Criança* é um projeto pedagógico com ênfase na socialização, na promoção do protagonismo social, apoiado no acompanhamento e peculiaridades da infância e da adolescência, com o objetivo de construir ambientes de promoção da prática política (PREFEITURA DE MONTES CLAROS – RELATÓRIO DE GESTÃO 2005-2008)

O *OP Criança* se fundamenta na esperança de que há outras formas de constituir nossa realidade, acreditando em efetivas transformações na sociedade. Sobretudo, o projeto almeja que crianças e adolescentes tomem parte nas decisões e se sintam

responsáveis pela escola, pela cidade, pelo país e pelo mundo em que vivem, tornando-se capazes de viver plenamente, produzindo transformações na sociedade.

O projeto implantado em Montes Claros foi desenvolvido de forma articulada entre Secretaria de Educação e Secretaria de Governança Solidária. O orçamento do OP Criança estaria contemplado nos recursos do Orçamento da Criança e do Adolescente – OCA⁴⁹.

Não menos importante, o programa de participação implantado no município apresentava uma dimensão simbólica, que visa o fortalecimento da identidade norte mineira, do orgulho local e mesmo a construção de uma “Utopia de Cidade”.

Essa mobilização desencadeou em uma campanha que procura valorizar e potencializar o orgulho de morar em Montes Claros, de ser norte mineiro, ou como gostam de dizer, ser dos Gerais. O *Movimento Catrumano*⁵⁰ foi o símbolo desse movimento cultural.

Se por um lado o objetivo maior do *Movimento Catrumano* era resgatar o papel da região do Norte de Minas, à condição de co-partícipe da fundação da sociedade mineira, por outro, em uma perspectiva política cultural, o movimento agrega um caráter transformador, visando superar a forte cultura patrimonialista e a tradição clientelista da região. Nasce, assim, um discurso pujante que inspira sentimentos inovadores para a cultura política local. Todavia, mesmo com forte apelo, o discurso *Catrumano*, inicialmente, não obteve grande adesão, principalmente da população mais

⁴⁹ O Orçamento Criança e Adolescente - OCA é o conjunto de ações e despesas destinadas à criança, definidas pelo poder público e que passam a vigorar no orçamento público, de acordo com a metodologia desenvolvida. A definição e/ou seleção de ações públicas voltadas para a promoção dos direitos da criança e do adolescente, não são determinadas por mecanismos legais. Contudo, o OCA é um dos eixos do programa, obrigatório para a obtenção do Selo Prefeito Amigo da Criança, que visa promover a intersetorialidade das ações e a priorização de recursos destinados às crianças nas prefeituras participantes. A instituição responsável pelo desenvolvimento da metodologia do OCA é a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, que a incorporou no Programa Prefeito Amigo da Criança. Disponível em: http://www.ead.andi.org.br/orcamento/html/aula_13/pagina_01.html e ainda <http://www.fundabrinq.org.br>. (25/07/2011)

⁵⁰ *Catrumano* remete a andar de quatro mãos, que ocupou com garra um território inóspito. A história conta que o termo foi usado primeiramente por um francês que estava na região por volta de 1600, porque sempre que o norte mineiro saía era montado à cavalo, daí surgiu o *Catrumano*, ou andar à quatro mãos. Mais recentemente, Guimarães Rosa usa também o termo em sua obra *Grande Sertão Veredas*. O Movimento surge, em 2005, da articulação de diversos segmentos da sociedade norte mineira. Ele apresenta-se como movimento cultural de resgate histórico do Norte de Minas, tendo como proposta a criação do dia simbólico dos Gerais, onde a capital do Estado se transferiria, em 08 de dezembro, para Matias Cardoso, assim como ocorre em 16 de julho na cidade de Mariana. Atualmente há um Projeto de Emenda Constitucional tramitando na Assembléia legislativa para efetivação da data. Ver Projeto Movimento *Catrumano*, disponível em: <http://www.adenormg.com.br/documents/10156/15660/Movimento+Catrumano.pdf> (25/07/2011)

carente do município, o que de algum modo, produziu um certo caráter elitista ao movimento, que não conseguiu grande apoio popular.

3.2 Orçamento Participativo em Montes Claros: Limites e Desafios

O carro-chefe da *Governança Solidária* foi o Orçamento Participativo – OP, instituído como principal instrumento de participação popular da gestão. Esse fazia parte da plataforma de governo da atual gestão, coligação PPS-PT. O OP viria a atender um embrionário modelo reformista de governo, que emerge diante de pressões e parcerias com diversos setores da sociedade. Entre eles é importante destacar a intensa mobilização dos setores acadêmicos, que durante o processo de sucessão do poder público municipal, participam ativamente, reivindicando principalmente maior participação e mudanças na estrutura política local.

Outro setor que participou ativamente das mudanças impostas no quadro político municipal foi a sociedade civil organizada, em especial a igreja. Este setor demanda uma maior participação social na vida pública, especialmente na definição das políticas públicas municipais, por isso ele teve influência na implementação do OP.

A construção do OP em Montes Claros deparou-se em especial, com dois modelos de influência: O Orçamento Participativo de Porto Alegre e o de Belo Horizonte. Todavia, como analisaremos a seguir, a Experiência de Montes Claros possui características bastante particulares ao município.

O OP foi sem dúvida o ápice das políticas de participação na região em foco, que conserva características bem distintas de cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte. A implantação e desenvolvimento dessa experiência guardam traços singulares, compreender os limites e desafios do OP em Montes Claros é de grande valia para o aprofundamento das experiências de participação no Brasil.

Procuramos abordar as principais características, limites e desafios do Orçamento Participativo no município de Montes Claros, partindo de sete variáveis selecionadas na literatura que trata sobre o tema: vontade política; capacidade de investimento; capacidade associativa; questão partidária; aspectos legais; desenho institucional; e relações com o legislativo e outros organismos da administração pública.

3.2.1 Vontade Política

O fator *vontade política*, representa a capacidade e comprometimento político governamental em implementar, ampliar e consolidar uma proposta de “partilhar de poder”, com setores da sociedade, no caso das experiências de OP, a criação de um processo de produção de decisões sobre investimentos públicos. (GENRO 1997; NAVARRO, 2003; AVRITZER 2003; LÜCHMANN 2002; ET AL).

Essa abordagem fundamenta-se na prerrogativa constitucional do poder executivo local de elaborar a proposta orçamentária sobre os investimentos que pretende executar no município, sendo que é o executivo que determina a iniciativa de partilha de poder com a comunidade local. E é essa disposição, entendida como consistência do projeto político democrático e participativo, que torna a categoria *vontade política* fundamental para operacionalização do Orçamento Participativo.

Para concretização de uma política participativa, sobretudo num contexto de pouca tradição participativa, é necessário que o governo local faça algumas alterações na dinâmica política e administrativa do município.

Em Montes Claros, a incipiente tradição participativa levou o governo local a desenvolver uma série de mudanças no desenho institucional, visando adequar a estrutura organizacional da administração a uma forma diferente de produção de decisões sobre políticas públicas.

Uma primeira alteração foi feita através da Lei Complementar nº 012, de março de 2007⁵¹, que veio alterar a estrutura administrativa da prefeitura municipal, tendo sido criada a Secretaria de Governança Solidária, responsável por planejar, implementar e coordenar as ações desta natureza. Essa inovação foi regulada pelo Decreto nº 2.265, de 15 de agosto de 2006⁵², onde ficam estabelecidos os princípios, objetivos, estrutura e procedimentos da Governança Solidária em Montes Claros. Nesse sentido, foram criadas uma lei e uma coordenação especial para gerir a implantação do processo participativo e produzir informações que subsidiassem as deliberações nos espaços do OP, além de uma estrutura e uma dinâmica que sustentasse um calendário permanente de participação popular.

⁵¹ Ver Lei Complementar nº 012 em anexo 4.

⁵² Ver Decreto nº 2.265 em anexo 2.

Nesse momento cabe também ressaltar que um indicativo importante de comprometimento da administração local com a gestão participativa foi a iniciativa de realizar juntamente com o Orçamento Participativo a revisão do Plano Diretor⁵³.

A revisão do plano diretor seria discutida, analisada e elaborada pela Comissão do Orçamento Participativo - COP, obedecendo aos princípios democráticos e participativos. A COP conta com a participação de delegados da sociedade civil, representantes dos conselhos municipais e representantes das secretarias municipais.

Outro componente importante para identificar a *vontade política* é a disponibilização de suporte técnico, financeiro, jurídico, incluindo formações específicas para que os delegados e/ou representantes da população balizem suas decisões. Nessa acepção, o OP em Montes Claros, ancorado na estrutura da Governança Solidária, criou uma engrenagem participativa que contava com suporte técnico local, fornecido por técnicos das secretarias municipais presentes nas UAIs.

A formação dos representantes e/ou delegados do Orçamento Participativo era realizada em uma das instâncias de participação da Governança Solidária, no caso a Escola da Cidadania, que como já comentamos trata-se do espaço de capacitação onde são oferecidos cursos com ênfase na formação para cidadania.

Um aparato jurídico foi também instituído para compatibilização da gestão participativa, sendo composto por lei, decreto e regimento interno. Retomaremos a esse assunto na seção aspectos legais do OP.

Ademais, a definição dos investimentos orçamentários no OP é de decisão da administração com aprovação do legislativo. O governo local define a priori sobre qual parcela do orçamento a população poderia deliberar. Contudo, como analisaremos na categoria capacidade de investimentos, não houve definição clara de recursos alocados para compatibilização das decisões.

Dessa forma, além da vontade política, os processos participativos como o OP dependem da competência governamental na criação das condições que viabilizem os processos de gestão participativa.

Neste sentido, o OP de Montes Claros, apesar da importante participação de entidades organizadas e movimentos populares, o que efetivamente possibilitou a implementação de uma prática de discussão do orçamento público, em conjunto com a

⁵³ Plano Diretor é o instrumento de gestão que trata da organização e ocupação do território nos municípios. Por recomendação do Estatuto das Cidades ele é um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade para a discussão e estabelecer uma estratégia de desenvolvimento dos municípios. Ver mais em <http://www.cidades.gov.br>

população, foi a *vontade política* de pequenos grupos políticos da administração. O fator *vontade política da administração* é também destacado por autores como Santos e Avritzer (2003) como sendo um dos aspectos principais para o sucesso da experiência de OP.

A *vontade política*, conforme vários entrevistados, foi fundamental também para a não continuidade do OP:

Então, faltou vontade política mesmo para continuar, quer dizer a ideia era diferente. O próprio administrador, não tinha ideia que o outro tinha, de querer que a população participasse da administração dele, eu acredito que acabou mesmo por falta de vontade política, não tem outra explicação não. (Entrevista com J.A.C - Delegado do OP)

(...)

Quando saiu um prefeito, e entra outro, muitas coisas que o prefeito anterior estava fazendo deixam de ser feitas, porque o atual quer fazer outras coisas no lugar. No meu conhecimento foi isso aí. (Entrevista com D.B – Delegado do OP)

(...)

Bom eu acho que é o seguinte: A proposta veio do prefeito anterior e depois veio a entrada do novo prefeito, que eu não tenho nada contra ele, que é uma pessoa boa, mas que acho que não deu foco ainda nesse projeto. (Entrevista com D.C – Delegado do OP)

É evidente, que embora a vontade política, assim tratada, possa ser considerada uma categoria de análise bastante relevante, o resultado desse processo de “partilha de poder” sofre também, em maior ou menor grau, influência de outras variáveis, em especial, a que se refere ao “Associativismo Civil” local.

Contudo, ao que pese a importância da *vontade política*, Luchmann (2002) ainda argumenta: “A combinação entre um Estado forte e uma sociedade civil fraca tende fortemente a desembocar em uma relação utilitária pautada na manipulação e dominação do primeiro sobre a segunda” (LUCHMANN, 2002, p.128).

Para além das iniciativas da vontade política apontadas acima, apresentarei no decorrer do trabalho outros elementos importantes para consolidação de uma política participativa como o OP, assim como os entraves que esses também podem causar ao processo.

3.2.2 Capacidade de Investimento

No Orçamento Participativo, tratando-se de capacidade de investimento, podemos depreender alguns elementos importantes: um deles é a racionalização das finanças públicas, especialmente com o aumento da eficácia das ações e direcionamento de recursos governamentais. Assim, segundo Avritzer (2003), o OP deve possibilitar a inversão de prioridades investida pelo poder público local.

Por outro lado, Marquetti (2003), ressalta que a capacidade de investimentos, deve ser também atrelada à construção de mecanismos que possibilitem uma redistribuição de recursos e renda.

Diferentes capacidades de investimentos oferecem também uma variação nos resultados do Orçamento Participativo. Se uma administração municipal tem baixa receita financeira, o OP deverá atuar como um processo de educação pública, levando a população a buscar soluções para superar os problemas financeiros do governo local. Do contrário, quando o município encontra-se em um contexto superavitário, é provável que o OP vá se desenvolver naturalmente, desde que existam mecanismos que garantam a destinação de recursos para compatibilizar as decisões da população. (WAMPLER, 2003).

Segundo Santos e Avritzer (2003), a definição de recursos para compatibilização de decisões do OP é condição primordial nessa experiência participativa. Em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte, a fatia dos recursos para investimento público destinada ao orçamento participativo chega respectivamente em 100% e 50% do orçamento municipal.

Para analisar a capacidade de investimento no município de Montes Claros é preciso levar em consideração a capacidade de arrecadação do município, que é considerada baixa para a 6ª maior população do Estado, sendo somente o 11º em arrecadação de ICMS. (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS, 2008) Além disso, um agravante seria que dos 19 milhões de reais previstos para arrecadação em 2006, entraram nos cofres públicos apenas 7 milhões, ou seja, 63% de inadimplência. A baixa capacidade de investimento e arrecadação do município levou o governo local a buscar recursos em programas governamentais, principalmente no Ministério das Cidades, financiados pela Caixa Econômica Federal. (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS, 2008)

Em Montes Claros, segundo a administração (2005-2008), devido à desorganização e endividamento das gestões anteriores, não foi possível a priori definir uma fatia do orçamento municipal alocado diretamente aos investimentos do OP.

Todavia, a não definição prévia de recursos provocou nos participantes uma sensação de insegurança, o que propicia a busca por outros canais representativos, na maioria das vezes, aqueles recorrem a mediadores políticos (vereadores e deputados), perpetuando as tradicionais relações clientelistas.

Essa assertiva pode ser evidenciada na fala dos delegados do OP, uma das maiores dificuldades na realização da proposta é a falta de clareza na definição de recursos para o OP.

Esse processo educativo tem que ter clareza de como são utilizados os mais de 500 milhões do orçamento municipal, onde cada recurso é aplicado, entendeu? As pessoas não têm noção de onde vem, o quanto arrecada, para onde vão os recursos dos cofres públicos municipais e se esse dinheiro está sendo bem aplicado. (Entrevista realizada com E. M. – Delegado do OP)

Alguns entrevistados ainda ressaltam que a não definição a priori de uma parcela do orçamento público, destinado à execução das demandas do OP, gerou uma instabilidade no processo participativo.

Isso gera certa insegurança para população, não é um mecanismo claro, isso é uma promessa, da mesma forma que um vereador e que um prefeito faz promessa de campanha. Então, você fica preso há uma promessa política, porque você não cria um instrumento dentro do OP que garanta a execução. (...) Então, não tinha realmente uma norma clara. (Entrevista realizada com D.C – Delegado do OP)

Durante os trabalhos de campo, buscamos cruzar informações entre os gestores e coordenadores do OP em relação à falta de clareza nos procedimentos de transferência de recursos para aquele. Os mesmos justificaram que a não definição a priori de recursos para execução das prioridades foi uma estratégia, pois se fosse definido uma parcela inicial, o valor seria muito baixo, visto que o governo possuía uma pequena receita não vinculada. Além disso, não haveria uma reserva para alocação de recursos em outras fontes. Conforme explica um dos gestores entrevistados:

Se você pegar aqui 500 milhões do orçamento de Montes Claros do ano 2008, para as chamadas “livres das inflações”. Você não tem mais que para infla-estrutura e outras coisas. Para fazer asfalto, você precisa de 100 milhões, o restante, os 400 milhões ou tem que ser destinado para educação, para saúde ou para as políticas sociais. Então, se você cria um orçamento específico para o OP, você não consegue atender quase nada das demandas. Assim o que deve existir é uma apresentação técnica das limitações do

orçamento. Por exemplo, se deixar os recursos para educação e para saúde de fora dessa discussão, e tivesse no Orçamento Participativo um valor específico, não teria como atender praticamente quase nada. (Entrevista realizada com D.C – Gestor do OP)

Ainda segundo o mesmo gestor, a estratégia adotada pela administração na alocação de recursos para o OP, no caso a de não definir uma parcela, possibilitou que todo o orçamento público estivesse disponível para discussão da população, o que orientou o governo local na definição de suas prioridades no município.

Então, não tínhamos feito nenhum pré-teste, nenhum teste para saber se era o sistema mais eficaz ou não, mas a decisão do meu ponto de vista foi correta. Você colocar o orçamento como todo, ou seja, colocar o orçamento para a saúde e educação. Dessa forma, tecnicamente você coloca as limitações que existe no orçamento: Existe esse recurso para esse bairro, mas o que está previsto aqui, eu tenho que tirar esse valor para a saúde, esse para educação e para a assistência social. Existe entre as prioridades alguma coisa voltada para educação ou saúde, então vamos colocar como prioridade. Era mais ou menos assim. Porque não é assim: - Comunidade o que vocês querem coloca aí? O processo não pode ser assim. Porque inevitavelmente as pessoas queriam asfaltar a rua da casa delas. Então tem que ter uma negociação na própria comunidade para definir prioridades. Olha se você chegar e disser: - Eu só tenho esse recurso para asfaltar o bairro aqui, nesse montante que eu tenho qual é o mais urgente? ou mais importante, ou necessário, nesse momento?. Então, é uma forma de você distribuir o ônus. (Entrevista realizada com D.C – Gestor do OP)

Uma potencialidade levantada por Marquetti (2002) é que em algumas experiências de OP verifica-se um aumento da capacidade de arrecadação, seja através de captação de recursos do Estado ou internacional, seja por meio do aumento da arrecadação tributária.

Apesar de o governo local ter criado propostas como, IPTU premiado⁵⁴ e redução de 14% a 25% nas alíquotas de IPTU e de ISSQN para alguns contribuintes, promovendo justiça tributária. Essas medidas integradas a política participativa da cidade, não viabilizou uma melhoria significativa na arrecadação. Nesse sentido, especialmente pelo curto prazo do OP, não houve uma repercussão em termos de arrecadação de tributos.

⁵⁴ O IPTU *Premiado* foi um incentivo aos contribuintes para pagarem o IPTU em dia, concorrendo à varias premiações.

A definição dos recursos alocados para o OP só foi feita após o levantamento das prioridades, na Comissão do Orçamento Participativo - COP. Conforme tabela 7 abaixo foi feita a seguinte alocação por áreas temáticas, totalizando R\$ 39.677.488,96.

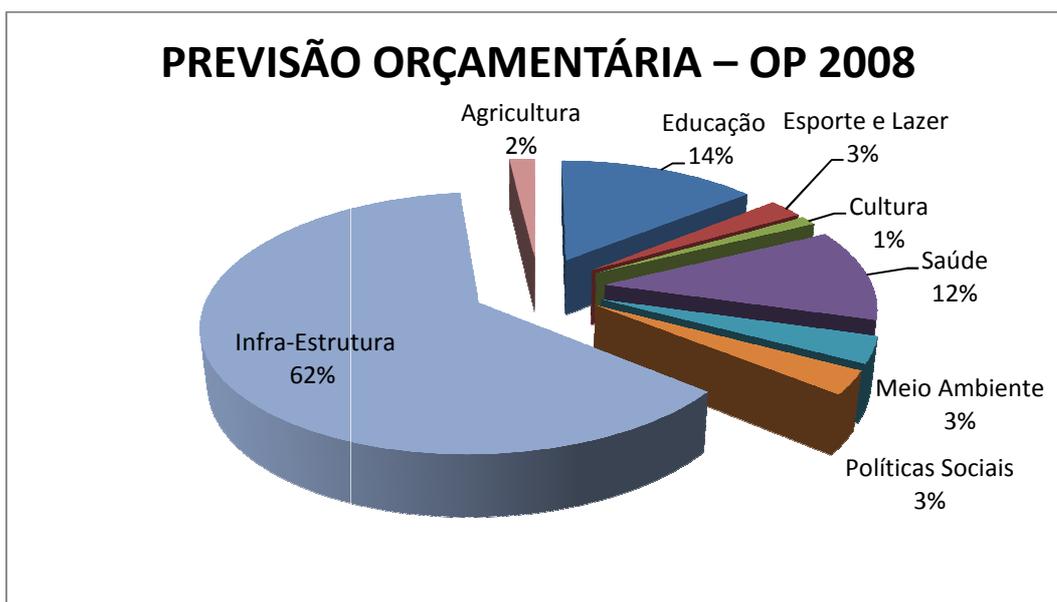
Tabela 7 - Previsão Orçamentária do OP

Temáticas	PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA – OP 2008	
Educação	R\$	5.600.000,00
Esporte e Lazer	R\$	960.000,00
Cultura	R\$	465.000,00
Saúde	R\$	4.667.488,96
Meio Ambiente	R\$	1.340.000,00
Políticas Sociais	R\$	1.180.000,00
Infraestrutura	R\$	24.745.000,00
Agricultura	R\$	720.000,00
Total	R\$	39.677.488,96

Fonte: SEPLAN/Prefeitura de Montes Claros, 2008

Grande parte dos recursos (62%) alocados para execução do Orçamento Participativo foi aplicado em investimentos de infraestrutura, 14% para educação, 12% para saúde e os outros 12% foram destinadas as outras áreas temáticas; cultura, esporte e lazer, meio ambiente, agricultura e políticas sociais. (ver Gráfico 3)

Gráfico 3 – Previsão Orçamentária do OP



Fonte: SEPLAN/Prefeitura de Montes Claros, 2008

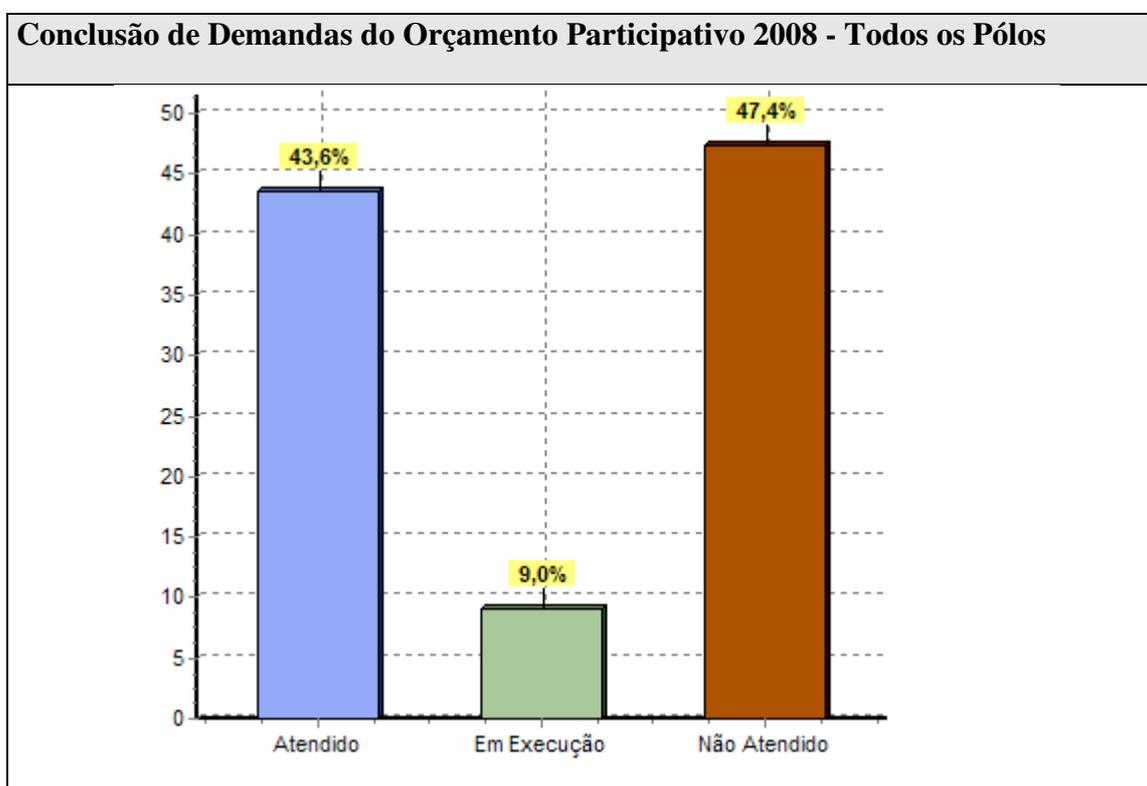
O Orçamento Participativo constitui-se como um importante instrumento de inversão de prioridades sociais. Avritzer (2003) destaca que uma das características do OP é a chamada inversão de prioridades na distribuição de recursos públicos em âmbito local, através de uma fórmula técnica de determinação de prioridades orçamentárias, que varia de cidade para cidade e que privilegia os setores mais pobres da população.

Nesse sentido, em Montes Claros, grande parte dos investimentos estabelecidos pela coletividade, destina-se para setores mais carentes da população, o que pode ser evidenciado no amplo investimento em obras de infraestrutura nas regiões mais carentes da cidade.

Dessa forma, de acordo com essas concepções, a introdução de mecanismos de participação popular, na gestão pública através do OP, é um elemento necessário para que os governos sejam capazes de realizar mudanças nas prioridades de investimentos em favor das classes tradicionalmente excluídas do processo decisório.

Contudo, quando analisamos a conclusão das demandas do Orçamento Participativo no município, observamos que 47% das demandas consolidadas pelo COP não foram atendidas. (ver Gráfico 4)

Gráfico 4 - Conclusão de Demandas do Orçamento Participativo



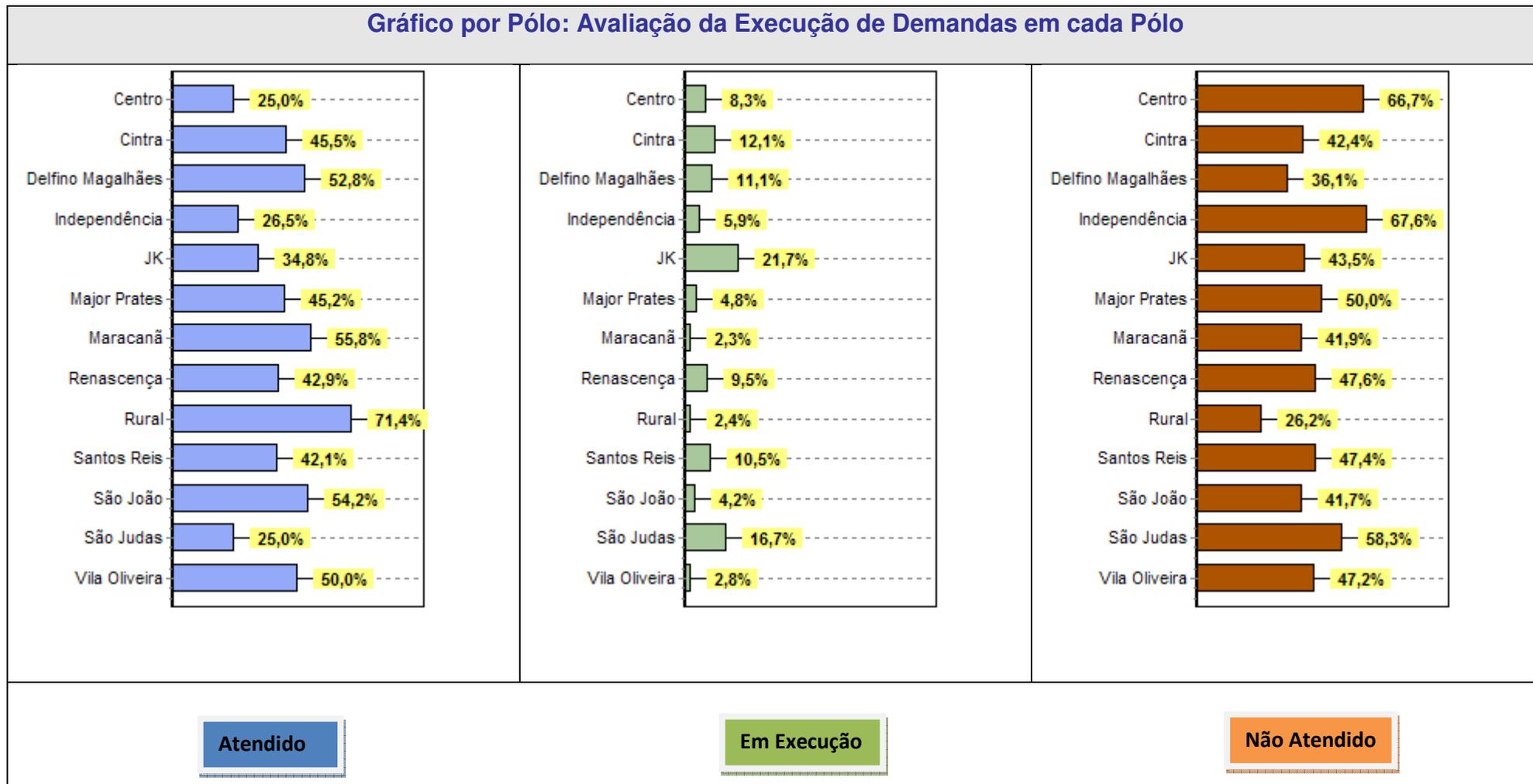
Critério para Elaboração do Gráfico:

1. **Atendido:** Todas as Demandas cujos serviços foram realizados de acordo com o previsto no Orçamento Participativo ou que foram realizados parcialmente dentro da viabilidade econômica;
2. **Em Execução:** Demandas ainda não concluídas, mas que estão em andamento conforme previsto no Orçamento Participativo;
3. **Não Atendida:** Demandas inviabilizadas por falta de recursos econômicos.

Fonte: Secretaria de Governança Solidária/Prefeitura de Montes Claros, 2008

O Gráfico 5 identifica ainda a conclusão de demandas por regiões do município de Montes Claros. Através dele é possível inferir que existe uma variação percentual de demandas atendidas nos diferentes pólos. Enquanto no pólo Rural foram atendidas 71% das demandas e Maracanã 55%, outras regiões com Centro, Independência e JK não atingiram 40% das demandas concluídas.

Gráfico 5 - Análise da conclusão de demandas em todas as regiões

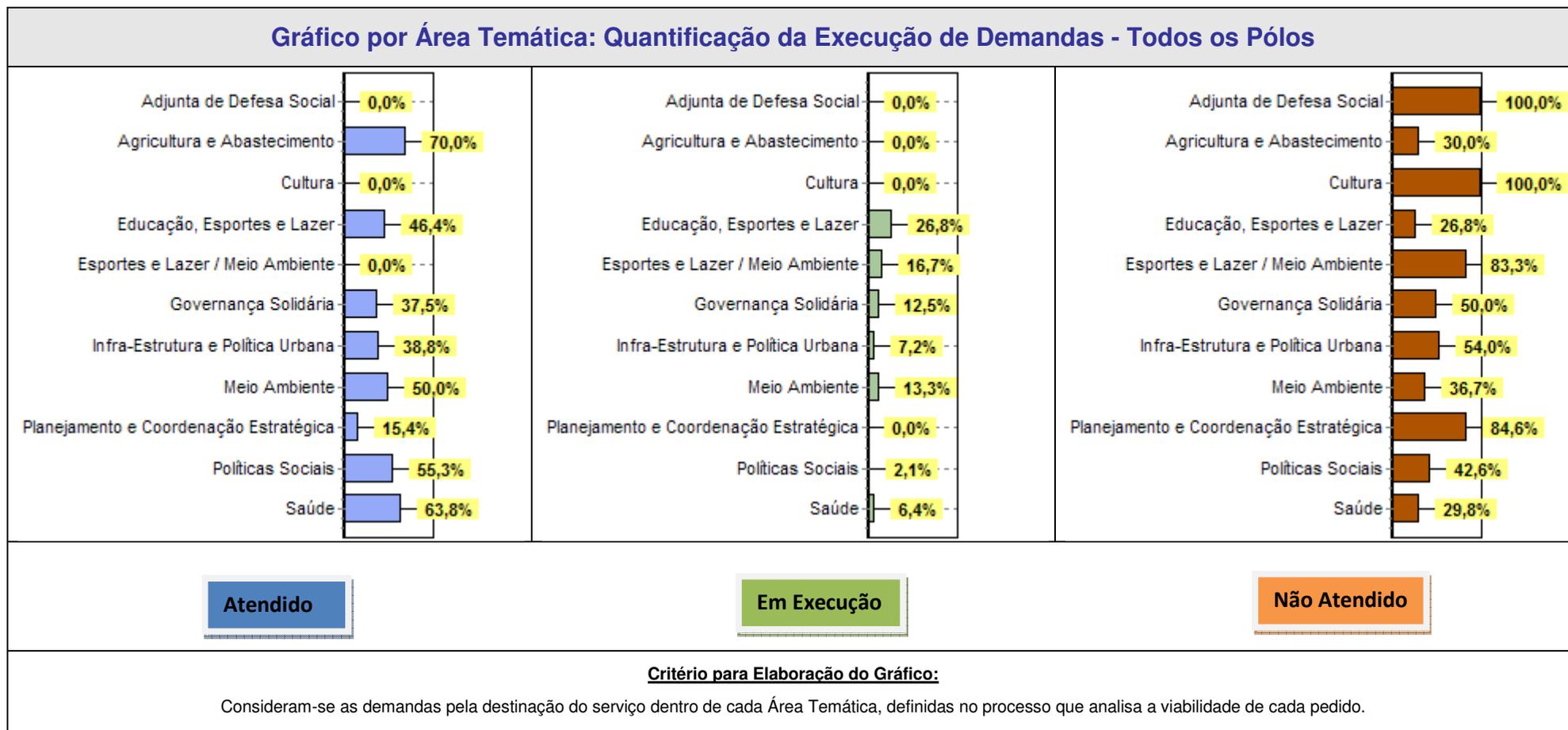


Fonte: Secretaria de Governança Solidária/Prefeitura de Montes Claros, 2008

Como mencionamos, não houve no OP em Montes Claros uma definição da parcela do orçamento público para execução das demandas do OP. A estratégia utilizada pelo governo local para o atendimento das obras do OP foi alocar as demandas para as secretarias municipais por área temática. O Gráfico 5, apresenta uma síntese de demandas alocadas por Secretarias. A partir dos dados podemos identificar que a secretaria com maior número de demanda atendida concentra-se na Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Porém, cabe lembrar que as demandas referentes a essa área temática representam tão somente 2% das demandas do OP.

Secretarias ligadas à área temáticas de infraestrutura (pavimentação e asfaltamento), que representam 62% das demandas do OP, tiveram somente 39% das obras atendidas.

Gráfico 5 - Síntese das demandas definidas no Orçamento Participativo de 2008 agrupados por Secretaria de Destinação do serviço



Fonte: Secretaria de Governança Solidária/Prefeitura de Montes Claros, 2008

Diversos estudos (Marquetti, 2003; Avritzer, 2003; Wampler, 2003; dentre outros) do Orçamento Participativo apontam a necessidade dessas experiências vigorarem princípios distributivos capazes de direcionar os investimentos às regiões com carência de serviços públicos ou em condições de vulnerabilidade social. Em Montes Claros não foi previsto em seu desenho institucional o estabelecimento de critérios distributivos como explica o gestor:

(...) Primeiro o orçamento tem que atender toda a cidade, você tem que colocar o orçamento a disposição de toda cidade, em toda cidade existe problemas, mesmo em uma região nobre. Eu até discuto esse conceito de nobre. Você tem condições de misérias aqui, nesse pólo aqui, por exemplo, Ibituruna e Todos os Santos, (...) então você não pode negligenciar nenhuma região da cidade. Porque todas as regiões das cidades têm problemas gravíssimos. (Entrevista realizada com D.C – Gestor do OP)

Conforme entrevista realizada com um gestor do OP, não houve estabelecimento de princípios redistributivos, a alegação seria a de que todas as regiões possuem bolsões de pobreza. Porém, não foram apresentados dados conclusivos sobre essa afirmação, além disso, é notória no município as condições territoriais desiguais de acesso à renda⁵⁵. A não-institucionalização de mecanismos de distribuição de bens públicos, que priorizem as populações mais vulneráveis, lança uma desconfiança sobre o potencial redistributivo do OP em Montes Claros.

⁵⁵ Enquanto em algumas regiões existem uma variação de renda média mensal familiar por chefe de família de R\$ 400,00 a R\$ 1.200, em outras, mais pobres, a variação é de R\$ 30,00 a R\$ 80,00. (LEITE & PEREIRA; 2005). Ver também anexo 11 - Variação de renda mensal em Montes Claros (2002).

3.2.3 Capacidade Associativa

O Associativismo civil ou capacidade associativa encontra-se interligada a preexistência de uma tradição de mobilização e articulação comunitária nos municípios. Segundo Avritzer (2003), o associativismo comunitário é importante pela sua “capacidade de forjar o sucesso inicial da proposta de participação e na capacidade de democratizar a relação entre estado e sociedade civil, através de um crescimento constante da participação” (AVRITZER, 2003, p.46).

A capacidade associativa tem sido imprescindível para a compreensão das experiências de OP. Essa categoria tem sido trabalhada abordando questões como o perfil socioeconômico dos participantes e/ou delegados, as trajetórias e respectivos projetos políticos de segmentos do associativismo local, sua influência no processo de implantação do OP, bem como sua influência na definição do desenho institucional do OP. Ao associativismo ainda são atribuídos os potenciais democratizador e pedagógico do OP.

Com exceção do caso de Porto Alegre, com forte associativismo social, a maioria das experiências de OP foi uma proposta estimulada em maior ou menor grau, seja por um partido político e/ou coalizão durante o processo eleitoral, seja pelo governo durante a administração. Montes Claros não foge a regra, como já mencionamos o principal protagonista da implantação do Orçamento Participativo foi uma coalizão reformista, formada de partidos de esquerda como PT e PPS.

Em Montes Claros, o quadro associativo passa a ganhar contornos expressivos a partir dos anos 70, incentivado pelo movimento de reforma sanitária. Como já mencionado o *Projeto Montes Claros* foi precursor do movimento sanitário no Brasil. Esse movimento vem a fortalecer e incitar uma organização da sociedade civil no município. Mas somente na década de 80 e início de 90 houve uma articulação mais expressiva do associativismo civil no município, com formação de diversas associações de bairro. Contudo, o crescimento das associações civis nesse período só se deu por meio de uma política de descentralização administrativa, fomentada pelo governo local. Conforme depoimentos levantados por nós, houve durante esse período um processo de cooptação de lideranças de associações de bairro, que viriam a ocupar também cargos públicos.

Entre os contornos assumidos num contexto de emergência das associações comunitárias em Montes Claros, destaca-se a influência na formação do desenho

institucional do OP. Neste, conforme alguns delegados entrevistados houve restrições à elegibilidade de antigos representantes de bairro.

(...) Não sei se regimental, mas havia nas assembléias que eu participei no Maracanã, no Delfino e em alguns lugares, uma sugestão por parte do administrador local da UAI, que não pudesse ser o presidente de bairro. (Entrevista realizada com D.D – Delegado do OP)

Apesar de não existir uma restrição regimental para elegibilidade de presidentes ou representantes de bairros no Orçamento Participativo, havia um incentivo para que esses não fossem representantes no OP.

No início dos anos 80 as associações de moradores surgiu em Montes Claros. (...) ao longo do tempo houve um processo de cooptação desses movimentos. (...) Eu vejo isso de forma muito positiva, porque o que existe desde a década de 80 em Montes Claros é um processo de cooptação das lideranças políticas comunitárias, porque o presidente de associação virou chefe de seção lá na prefeitura, virou assessor de vereador ao longo da história, não só de Montes Claros, mas do país inteiro. Então, eu acho interessante estimular o surgimento de outras lideranças, eu vejo isso como conflito interessante. (Entrevista realizada com D.C – Gestor do OP)

O estímulo do governo municipal para formação de novas lideranças, tendo também como justificativa a tradição associativa do município, provocou conflitos entre novas e antigas lideranças locais. Se por um lado houve apoio ao surgimento de novos atores políticos, por outro lado, a exclusão das antigas lideranças do processo participativo do OP, contribuiu negativamente para as limitações do desenho institucional da experiência.

(...) só que isso gerou muito problemas naquele momento, porque as pessoas eram referenciáveis, ou seja, um presidente que disputou a eleição no ano anterior, e que foi respaldado com X por cento da população, e ganhou as eleições e planejava esse processo. Isso gerou uma insatisfação muito grande, e posteriormente cogitou a entrada deles como conselheiros. Assim, gerou uma disputa no próprio território, o morador do bairro da região, aí tinha o delegado o representante do OP que a prefeitura dialogava com ele. E tinha o presidente de bairro que se sentia desprestigiado e procurava uma liderança política para poder intermediar sua conversa e aí voltava para a questão que a gente tem que é o clientelismo. Ou seja, o próprio vereador, legislador que legisla com essas questões de competência dele, ele acaba a fazer atendimento no bairro. Essas coisas e a ideia era tirar essas questões clientelistas para si e incluir outra liderança no processo, mas só que aí você alija da discussão a liderança constituída que é o presidente de bairro. E gerou esse problema mesmo de direcionamento de: Para quem eu me reporto? Para o representante do bairro ou para o delegado do OP? E no geral foi isso! E claro que em outros locais eu percebi que o próprio presidente não queria participar do OP, ser delegado. A própria administração incentivava que não fosse o presidente de bairro eleito como delegado. (Entrevista realizada com D.D – Delegado do OP)

Devido a uma limitação administrativa na gestão do OP, não foi realizado um levantamento do perfil dos participantes do OP⁵⁶.

Como já levantamos na seção *vontade política*, apesar da importante contribuição que algumas entidades da sociedade civil tiveram na implantação do OP, o fator proeminente para concretização da experiência foi o comprometimento político.

É válido lembrar que os partidos políticos, especialmente o Partido dos Trabalhadores, representam, em alguns desses governos, as bandeiras históricas dos movimentos populares, como a ampliação da participação popular no processo de tomada de decisões sobre as políticas públicas. Nessa perspectiva podemos considerar que há uma imbricação entre partido político e sociedade civil em relação aos projetos políticos. A coligação PPS/PT trouxe para o cenário político importantes lideranças comunitárias, sindicais e religiosas. Avritzer (2003) e Lüchmann (2002) perfilam a importância da sociedade civil no processo de implantação e consolidação das experiências de OP, sem desconsiderar o protagonismo do governo local: “No caso das experiências de Orçamento Participativo, embora também fruto de reivindicações da sociedade civil, sua implementação depende mais diretamente do interesse e do projeto político do governo.” (LÜCHMANN, 2002, p.86).

Por fim, apesar dos limites apresentados ao componente capacidade associativa, podemos considerá-lo como parte de um processo em construção, situado em um sistema em constante reformulação, no qual arranjos participativos como o OP podem conduzir a um fortalecimento da capacidade associativa no município. Assim, se apontamos a *vontade política* como proeminente, no caso do OP em Montes Claros, destacamos também que a baixa densidade do associativismo civil foi condição fundamental para a não continuidade do OP.

⁵⁶ A Secretaria de Governança Solidária realizou um levantamento do perfil dos delegados do COP. Porém, não tive acesso a esse banco de dados.

3.2.4 Questão partidária

Uma maior participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas tem sido uma demanda, não apenas dos setores mais organizados, mais também uma característica de alguns partidos políticos, notadamente do PT.

Com o êxito da experiência participativa de Porto Alegre, a participação popular na decisão do orçamento público municipal tornou-se uma marca do Partido dos Trabalhadores – PT. Conforme dados apresentados por Wampler e Avritzer (2005)⁵⁷, é evidente o protagonismo do PT na implantação do OP, isso se deve especialmente a tradição de base organizada do Partido dos Trabalhadores, no qual inclui em sua plataforma política bandeiras de movimentos populares como a ampliação da participação da sociedade nas políticas públicas.

Embora tenha recebido um considerável apoio das organizações comunitárias em Montes Claros, o OP só foi concretizado através da coligação política PPS-PT⁵⁸. Na política participativa de Montes Claros, estas são as duas linhas partidárias. A primeira diretamente vinculada ao prefeito do município, à qual se deve a criação do programa “Governança Solidária”, foco principal da administração, que visa implantar uma extensa rede de participação social, entre elas o OP. A outra linha, o PT, está conectada ao partido do vice-prefeito, sendo herdeira de experiências de Orçamento Participativo.

É importante evidenciar que a criação da “Governança Solidária” representa também uma manobra partidária. Tal programa é um traço das administrações do PPS, ao passo que o orçamento participativo é característico das administrações petistas. Assim notamos uma “astúcia partidária”, motivada por um projeto político, que visa dar ênfase à “Governança Solidária”. No entanto, o OP apresenta-se como o mais importante mecanismo de participação popular em Montes Claros.

⁵⁷ Ver Tabela 6 - Distribuição do OP por Partido Político do Prefeito.

⁵⁸ O partido do então prefeito era o Partido Popular Socialista – PPS. O Partido dos Trabalhadores – PT era a legenda do vice-prefeito.

3.2.5 Aspectos legais do OP:

A consolidação do Orçamento Participativo depende também do estabelecimento de um instrumento jurídico que garantirá a institucionalidade do OP. Quanto mais frágil o instrumento jurídico, como um regimento interno ou um decreto do executivo, mais vulnerável é o OP às vicissitudes das correlações de forças que perpassam o Estado.

Arranjos institucionais participativos como o Orçamento Participativo dependem de um marco legal que garanta a legitimidade do processo. Dessa forma, cabe ao governo local criar, adequar ou alterar estrutura legais de forma compatibilizar a dinâmica participativa no município, assim cabe a esse a criação de lei complementares, regimentos internos e decretos necessários à participação da sociedade nas políticas públicas.

Em Montes Claros, o OP é regido legalmente conforme o art. 13º, inciso II e Art. 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 3764/07. O marco legal da participação popular no município é fundamentada nos Art. 182 e 183 da Constituição Federal em que se estabelecem diretrizes gerais da política urbana e estabelece outras providências. O Art. 2º estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No município de Montes Claros o orçamento público é um instrumento de um novo modelo de planejamento e gestão participativa em conformidade com o Art. 13º inciso II e Art. 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei 3764 de 22 de junho de 2007. De forma que o Orçamento Participativo definiu-se como

(...) um processo de participação direta da população na elaboração do planejamento e execução orçamentária do município, conforme o Art. 2 do decreto 2.387/07, que dispõe sobre o Regimento Interno da Comissão de Orçamento Participativo – COP. (Lei 3764 de 22 de junho de 2007)

Ainda, o Decreto nº 2.364 de 25 de junho de 2007 institui a Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo – COP (ver anexo 5). Cabe a essa comissão, por meio do decreto, estudar, elaborar, eleger e acompanhar a execução orçamentária

das prioridades apontadas pelo OP. Foi criado em 13 de julho de 2007 o regimento interno do COP, regulamentando seu funcionamento (ver anexo 6).

Quanto mais frágil o instrumento jurídico, como um regimento interno ou um decreto do executivo, mais vulnerável é o OP às vicissitudes das correlações de forças que perpassam o Estado.

De modo geral, podemos concluir que não há garantias legais para a permanência do programa, esta limitação é enfrentada pela maioria das experiências de OP no Brasil. (SOBOTTKA, 2004)

Por outro lado, existem abordagens que indicam que a institucionalização do OP não se daria pela via formal, mas sim pelo processo e pelas práticas políticas participativas instituídas. Leituras similares consideram que a institucionalização jurídica do OP poderia vir “engessar” um processo que está em constante transformação e em busca de aprimoramento. Denise Vitale ao analisar os aspectos legais do OP, destaca que:

A ideia geral é a de que o OP depende principalmente de vontade política, não sendo a determinação legal que garantiria sua implementação. Ao contrário, a regulamentação pelo legislativo poderia restringir e ‘engessar a experiência’(...) “A regulamentação legal da experiência daria aos vereadores poder de decidir sobre os termos dessas questões, bem como codificá-las, como e quando entendessem necessário. (VITALE, 2004 p.2)

3.2.6 Desenho do OP em Montes Claros

As experiências de Orçamento Participativo podem se manifestar de diversas formas pelo Brasil, o que se deve aos vários elementos e contextos de implementação do OP. O caso de Montes Claros não foi diferente, apesar da influência do OP de Porto Alegre e Belo Horizonte múltiplos fatores contribuíram para a singularidade da experiência de Montes Claros. De tal maneira, o OP resiste a qualquer tentativa de estabelecer um modelo padrão ou ideal, pois cada experiência possui suas particularidades. Neste sentido, a expansão e replicação de experiências bem sucedidas de OP, como o caso de Porto Alegre ou Belo Horizonte, depende de adaptações aos contextos locais.

Nessa seção abordaremos uma categoria de análise de grande relevância nos estudos das limitações e desafios do OP, o desenho institucional. O desenho ou formato institucional refere-se ao conjunto de regras, normas, critérios, leis, espaços, que visam fazer valer e promover a realização práticas e princípio da democracia participativa no OP (LUCHMANN, 2002).

Coordenação do OP

Para entender melhor a implementação do OP em Montes Claros é preciso compreender como foi constituída a estrutura de coordenação do processo participativo. Grazia & Ribeiro (2003), a respeito dos organismos responsáveis pela coordenação do Orçamento Participativo nos municípios, admitem existir quatro modelos de coordenação para o OP: o primeiro tipo reúne conselhos municipais de Orçamento Participativo, coordenadoria do conselho popular, entre outros mecanismos vinculados à própria dinâmica do OP no município. Ou seja, incluem representantes da sociedade civil.

Um segundo modelo agrupa órgãos da administração pública, relevantes na tomada de decisões, como Secretarias de Planejamento e ou Gabinete do Prefeito.

O terceiro tipo reúne modelos de coordenação realizados por assessorias ou equipes estruturadas já existentes na administração, um exemplo seria, as assessorias comunitária e/ou de participação popular. Por fim, o outro modelo de coordenação corresponde aos novos organismos gerados na estrutura administrativa em função do

OP, geralmente visam “centralizar as decisões e dar organicidade às tarefas e funções governamentais demandadas pelo OP” (GRAZIA & RIBEIRO, 2003, p.43).

Conforme os modelos de coordenação destacados por Grazia & Ribeiro (2003), verifica-se em Montes Claros que o Orçamento Participativo compatibiliza tanto o modelo que abarca organismos administrativos de significativa relevância na administração, quanto a Secretária de Planejamento. Houve ainda, a introdução de novos organismos motivados pela política de participação popular do município, no caso a Secretaria de Governança Solidária.

A Secretaria de Planejamento desempenha no OP uma função técnica, direcionando estrategicamente o aparato administrativo, essa instância também é responsável por discutir e definir a divisão do quadro territorial do OP e apresentar um diagnóstico municipal de todos os investimentos direcionados pelo município. Por outro lado, visando redesenhar a estrutura da máquina administrativa, o governo local cria a Secretaria de Governança solidária, que surge para realizar uma articulação comunitária, ou seja, tem a função de mediar uma articulação entre sociedade civil e poder público local, representando o canal de mobilização comunitária dentro dos territórios.

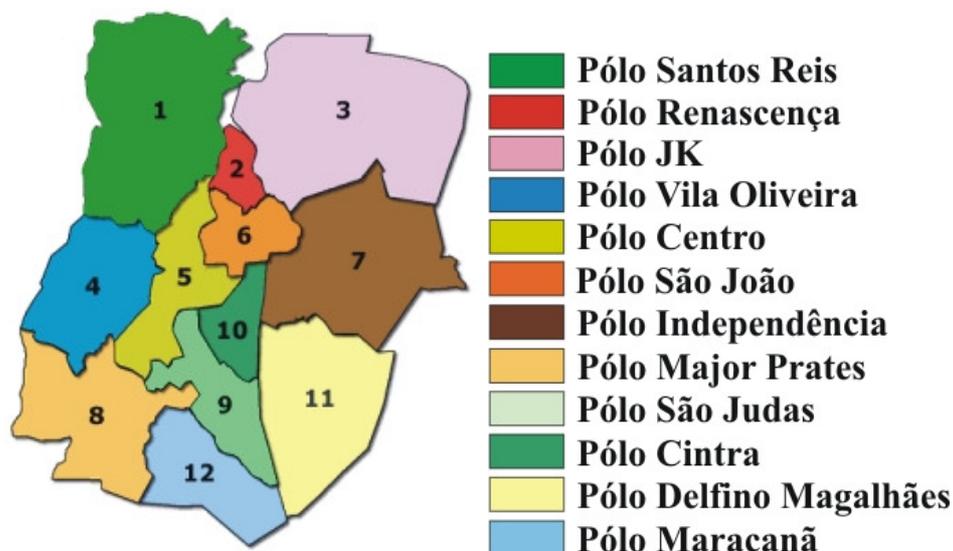
No entanto, apesar da articulação no município de instâncias ligadas diretamente a áreas de prioridade do governo e novos organismos administrativos de mediação comunitária, a atuação do primeiro tende a se fortalecer devido ao fator *vontade política*, que no município é o principal responsável pelo lançamento do OP. Dessa forma, no caso em que a vontade política é prevalente, há uma tendência maior da coordenação do OP de se atrelar diretamente ao organismo de maior influência do Prefeito. No caso de Montes Claros, isso se evidencia por meio da Secretaria de Planejamento – SEPLAN. Contudo, destacamos que, quando há uma forte prevalência da mobilização ou pressão social na implementação do OP, a assertiva tem efeito contrário ao mencionado. (GRAZIA & RIBEIRO, 2003).

Metodologia do OP

Criar uma metodologia que viabilize uma ampla participação popular, conjugando os diversos interesses reunidos no OP é um dos seus grandes desafios, portanto, os equívocos na definição dessa metodologia podem constituir grandes obstáculos na sua consolidação. A organização estrutural do Orçamento Participativo em Montes Claros, apesar de algumas semelhanças com os desenhos de Porto Alegre e

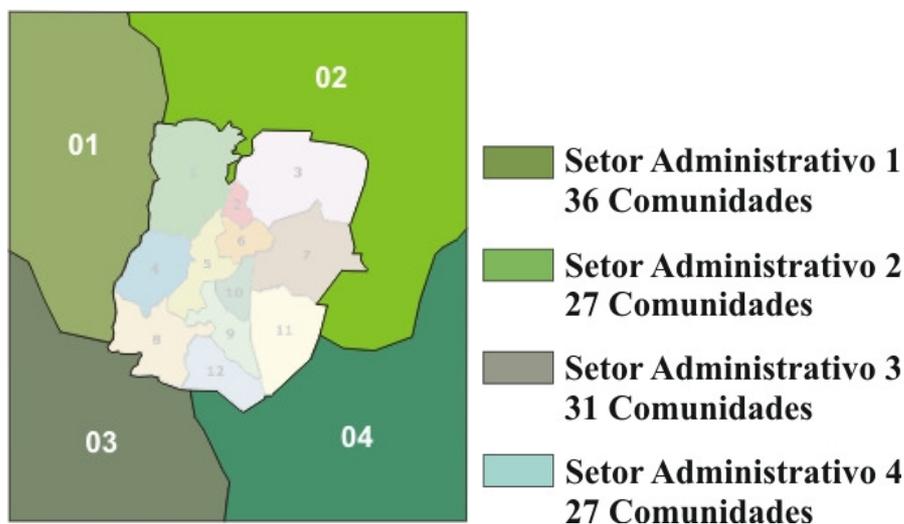
Belo Horizonte, obedece a uma dinâmica própria, articulada em três ciclos: o primeiro ciclo constitui-se de plenárias regionais realizadas em doze pólos⁵⁹ Administrativos urbanos e uma rural (ver Figura 3 e Figura 4). Cada pólo é composto por seus respectivos bairros (ver anexo 7).

Figura 3 - Pólos Urbanos



Fonte: SEPLAN/Prefeitura de Montes Claros, 2008

Figura 4 – Pólo Rural



Fonte: SEPLAN/Prefeitura de Montes Claros, 2008

⁵⁹A divisão territorial arquitetada pela administração municipal leva em consideração fatores econômicos, sociais e culturais das populações de cada região. Essa territorialidade foi concebida por um diagnóstico prévio da SEPLAN, em parceria com levantamentos e dados de fornecidos por outras secretarias de Governo, principalmente Secretaria de Saúde, Secretaria de Políticas Sociais e Secretaria de Educação, Esporte e Lazer.

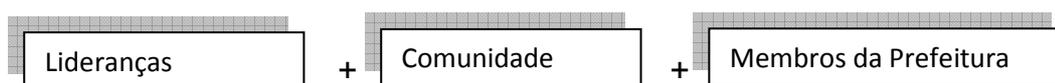
No primeiro ciclo a prefeitura apresenta à comunidade a prestação de contas do município e as principais obras realizadas no território onde ocorrerá a plenária. Nesse momento, é também apresentada à população a proposta de orçamento participativo do município.

É importante destacar, antes de expor os demais ciclos, que segundo alguns coordenadores⁶⁰ do OP, houve um ciclo não formal ou “Pré-ciclo”, no qual foram feitas reuniões locais com representantes e lideranças locais, com intuito de esclarecimento do processo participativo e visando também a mobilização das comunidades para a participação nas plenárias regionais. O segundo ciclo de plenárias compreende a fase do “diagnóstico participativo” e a eleição de delegados. O “diagnóstico participativo” é o processo pelo qual a população apresenta à prefeitura os problemas de cada comunidade, tratando, portanto, de uma referência para as ações e decisões da administração pública. Após o término da 2ª etapa a equipe técnica da SEPLAN e da Secretaria de Governança compilaram e tabularam os dados do Diagnóstico Participativo, e fizeram um levantamento orçamentário aproximado das demandas por ele levantadas. Este trabalho técnico foi realizado com a participação de todas as secretarias e dele resultou uma análise para subsídios à elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA.

Das demandas apresentadas são definidas as três prioridades de cada comunidade. No segundo Ciclo também ocorre a eleição de delegados regionais, na qual são eleitos um delegado e um suplente para cada dois bairros dentro do Pólo Territorial. Ressaltamos que houve prévias nos dois primeiros ciclos, onde realizaram-se reuniões locais para definir e discutir problemas, prioridades e candidaturas a delegado de cada comunidade. (ver esquema 1)

Esquema 1

Composição das reuniões locais para discutir e definir prioridades



⁶⁰ Definimos aqui coordenadores, todos aqueles que se encontram envolvidos diretamente na estruturação do desenho do orçamento participativo no município, assim como, técnico da SEPLAN e da Secretaria de Governança Solidária.

Nos dois primeiros ciclos do OP podemos verificar um número significativo de participantes nas plenárias locais, notadamente em regiões mais carentes do município. A ampla participação da população mais pobre permite desmistificar algumas concepções hegemônicas da participação, as quais atribuem um menor interesse em participar da política no segmento não abastado da população. Argumento que é colocado em xeque, pois na observação de que uma região considerada vulnerável como o pólo Santos Reis, deflagram-se altos níveis de participação (1.953 participantes), muito superiores a regiões mais abastadas como o pólo Centro (193 participantes).

Tabela 8 - Participação nas plenárias do OP

PÓLOS	I CICLO	II CICLO
Centro	182	193
Cintra	225	532
Delfino Magalhães	338	372
Independência	455	760
JK	253	342
Maracanã	432	672
Major Prates	304	377
Renascença	382	343
Rural	523	412
Santos Reis	793	1.953
São João	252	280
São Judas	213	276
Vila Oliveira	262	227
Total	4.614	6.739

Fonte: SEPLAN/Secretaria de Governança Solidária - Prefeitura de Montes Claros, 2008

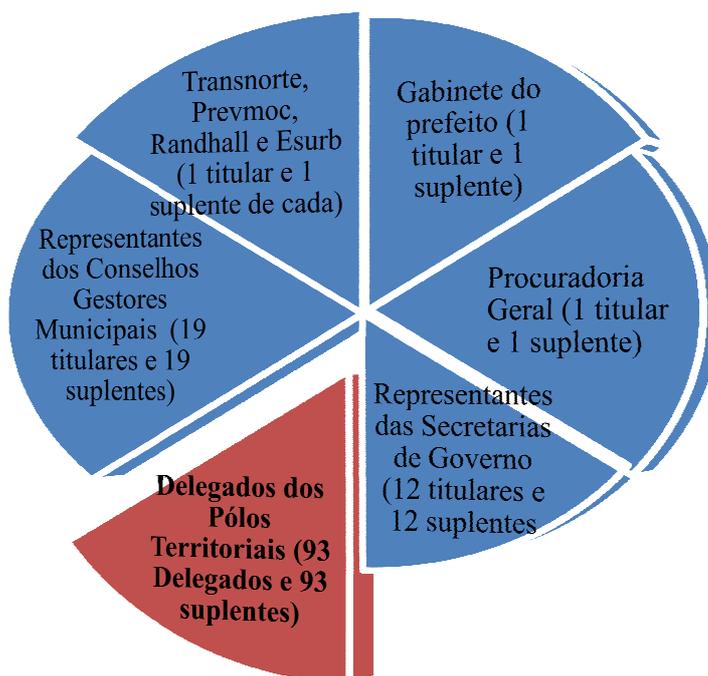
Por fim, no terceiro ciclo houve a formação da Comissão do Orçamento Participativo – COP, composta conforme o esquema 2: por representantes da prefeitura (titular e suplente por secretaria), representantes dos conselhos gestores municipais e delegados eleitos em cada Pólo Territorial. Os delegados do COP têm mandato de dois anos. Dentro da estrutura da administração municipal, existe ainda um quarto ciclo para

elaboração e apresentação do Plano Estratégico do OP. Porém, não conseguimos identificar um ciclo propriamente dito, optamos por integrá-lo ao terceiro ciclo.

Segundo Grazia e Ribeiro (2003), na maioria das vezes, o principal papel dos conselhos do orçamento participativo é discutir, propor e decidir prioridades. No entanto, em algumas experiências o conselho também assume a função de acompanhar e fiscalizar as decisões a serem tomadas. Em Montes Claros o COP tem como objetivo discutir e decidir sobre as prioridades do OP. Segundo diretrizes da prefeitura o objetivo do COP é:

Elaborar de forma democrática e participativa o Plano Estratégico do OP que visa à elaboração de critérios para a priorização das ações e investimentos para a otimização da Gestão Municipal atendendo prioritariamente, dentro de seus limites orçamentários, as necessidades mais prementes da população. (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS/SEPLAN, 2008)

Esquema 2 - Composição do COP



O COP ainda realizava o monitoramento das obras conforme destaca alguns delegados entrevistados:

Para verificar, onde e o que estava alocado para decisão, e o que começava a ser feito nos trabalhos, a prefeitura levava para visitar, verificar como estava sendo feito o trabalho. (entrevista realizada com J.A.C – Delegado do OP)

Eu acompanhei muitas obras que foram feitas concluídas pela votação. O prefeito quando ele convidava, nós íamos num ônibus e percorríamos todas as obras, como o asfalto. Por exemplo, asfaltaram aquela via de acesso do São Geraldo II. Vamos nessa área do córrego Bicano, onde estavam sendo feitas algumas coisas. (...) Visitavam outras regiões. Eles pegavam o ônibus que saía normalmente da porta da prefeitura, junto com o prefeito e o secretário e os vereadores. Alguns vereadores, um ou dois, acompanharam algumas (visitas). (Extrato de entrevista realizada com D.C – Delegado do OP)

Ainda no terceiro ciclo sucedem no COP comissões temáticas de acordo com a área das demandas priorizadas pela população. Essas comissões são compostas pelos delegados e representantes (técnicos) de cada secretaria afim a área temática da demanda; em conjunto, esses atores discutem a viabilidade e definem critérios para priorização de algumas demandas em detrimento de outras.

Representação no OP

Arranjos participativos como OP dão origem á expectativa de incorporação de novas formas de representação política dos interesses sociais. Esse arranjo, alia recursos inovadores de participação direta da sociedade no uso de recursos públicos e um cenário permeado por estruturas tradicionais da democracia. Estruturas essas que têm se mostrado, através dos tempos, portadoras de problemas, já que os grupos minoritários não conseguem alcançar a representação de seus interesses frente à maioria, ficando assim excluídos do processo político. (SANTOS & AVRITZER, 2003)

A institucionalização do OP tem como potencialidade conjugar democracia representativa e direta, o que pode possibilitar o surgimento de novas lideranças e manifestações sociais no espaço público, conduzindo à ampliação e diversidade da esfera pública, com adesão de novos sujeitos sociais.

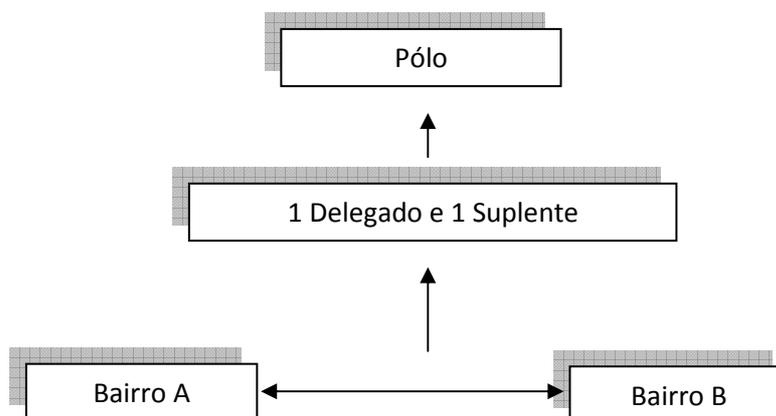
O estudo da representação de interesses no Orçamento Participativo em Montes Claros é importante na avaliação da qualidade dos canais participação, especialmente para identificar alterações nas relações entre sociedade e governo local.

Para esse estudo tomamos como base os dados da pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (GRAZIA & RIBEIRO, 2003). Conforme os dados dessa pesquisa, as representações concebidas nas experiências de OP não obedecem a uma regra estabelecida, pois não são calcadas em obrigações formais ou de caráter censitário, rompendo com regras rotineiras da democracia representativa. De acordo com as

autoras foi verificado que em 52% das experiências de OP os critérios para definição do número de delegados é determinado segundo o número de participantes nas reuniões. Montes Claros foge a essa regra, pois criou uma metodologia própria para definição quantitativa dos delegados, obedecendo ao seguinte esquema:

Esquema 3

Critério de definição do número de delegados do OP



Conforme o esquema acima, em Montes Claros são eleitos um delegado e um suplente a cada dois bairros do Pólo⁶¹. Por um lado, esse critério garante uma ampla e diversificada representação no OP, por outro lado, a falta de clareza nas atribuições do delegado e no desenho do OP do município, gerou instabilidade e desconfiança entre os participantes.

⁶¹ A articulação entre bairros para eleição de delegados é geralmente feita por intermédio da Secretaria Governança Solidária ou pelos órgãos de descentralização administrativa como as UAIs.

Tabela 9 - Número de Delegados Eleitos do OP

Nº de Delegados	Nº de Citações	Incidência %
Não possui delegados	19	18.0
De 20 a 60	19	18.0
De 61 a 100	10	10.0
De 101 a 140	09	09.0
De 141 a 180	06	06.0
De 181 a 240	03	03.0
De 241 a 300	03	03.0
De 301 a 400	05	05.0
Mais de 401	09	09.0
Outro	08	08.0
NR	12	12.0
Total	103	100.0

Fonte: FNPP, Pesquisa “Experiência de Orçamento Participativo no Brasil (1997-2000)”, 2002, Apud Grazia & Ribeiro (p.68).

Analisando a Tabela 9 é possível inferir que na pesquisa houve uma grande variação do número de delegados ao longo das experiências nacionais de Orçamento Participativo. Ainda segundo as autoras, esses delegados são figuras preponderantes na difusão e mobilização dos grupos sociais aos quais representam. (GRAZIA & RIBEIRO, 2003).

Em Montes Claros, de acordo com o regimento interno da Comissão do Orçamento Participativo – COP ⁶², ela é composta por 93 (noventa e três) delegados titulares e 93 (noventa e três) delegados suplentes, eleitos no II ciclo de Assembléias em cada um dos pólos do Orçamento Participativo. No entanto, vale destacar que essa quantidade sofreu alterações no decorrer do processo⁶³.

O conselho com 93 delegados é relativamente grande se comparado com as arenas de representação tradicionais, permitindo uma ampla participação na instância maior de deliberação do OP. Apesar das dificuldades operacionais inerentes das grandes arenas de participação, essa pode ser contornada ou mitigada com a introdução de uma metodologia consistente. Para tal, foi criada uma dinâmica participativa, por exemplo, atribuindo-se pesos diferentes nas votações, ou seja, os delegados territoriais tinham peso diferente na votação em relação aos representantes da administração pública.

Conforme destaca um gestor a seguir, a metodologia adotada para a constituição da representação nos conselhos foi uma opção da administração:

⁶² Ver anexo 6.

⁶³ Segundo informações coletadas com participantes e prefeitura, no decorrer do OP vários delegados abandonaram seu cargo. Os motivos mais recorrentes segundo informações eram de natureza político, devido principalmente à proximidade do pleito eleitoral.

(...) eu acredito em conselhos grandes, quando menor o conselho, mais manipulado ele é, e mais autocrático. Haja vista o conselho de patrimônio cultural e histórico daqui de Montes Claros, que é praticamente governado por uma pessoa apenas, e têm 33 pessoas. Ele é nanico. (Entrevista realizada com S.L – Gestora do OP)

O mesmo gestor ressalta a necessidade da criação de uma dinâmica participativa para ajustar as decisões desse colegiado:

(...) Se você tiver uma metodologia de trabalho, se você não tiver vira um caos, mas nós tínhamos graus de valor de voto, nós tínhamos toda metodologia de como votar as coisas. O papelzinho do voto das pessoas que eram de dentro da prefeitura e dos que não eram, dos delegados territoriais, e tudo isso tinha peso diferenciado. Nos próprios conselhos tentamos tirar a chapa branca demais dos conselhos. (Entrevista realizada com S.L – Gestora do OP)

Em um contexto político marcado por resquícios da política tradicional, o OP estabelece uma importante política de transformação social, com uma metodologia que possibilita a ampla participação da sociedade, gerando expectativas positivas para o surgimento de novas lideranças locais, assim como diversificam a esfera pública de interesses, lançando demandas de grupos marginalizados. Todavia, é necessário apontar algumas limitações a esses intentos: a quantidade de representantes não garante a diversificação das arenas participativas; os representantes locais podem ser também cooptados por lideranças políticas hegemônicas na região⁶⁴.

Logo, é importante que os espaços representativos do Orçamento Participativo sejam pautados na cogestão, ou seja, as responsabilidades da arena política devem ser compartilhadas entre governo local e sociedade civil, não correndo o risco de o OP configurar-se como uma transferência de responsabilidade do Governo para a população.

Levantamento de demandas do OP

O levantamento das demandas no município deu-se em reuniões prévias em bairros e foram apresentadas no segundo ciclo do orçamento participativo em plenárias urbanas. Essas demandas também foram discutidas no terceiro ciclo em reuniões

⁶⁴Durante uma pesquisa de campo que realizamos nas plenárias do OP no ano de 2006 e 2007, verificamos em algumas comunidades a articulação de lideranças estabelecidas, notadamente do legislativo municipal, no sentido de cooptar ou indicar lideranças para o OP.

temáticas do COP, onde houve debate sobre a viabilidade e necessidade de cada uma das demandas definidas pela população.

Os critérios para priorização de demandas foram construídos em reuniões temáticas do COP com presença de delegados, representantes de conselhos municipais e técnicos da prefeitura⁶⁵.

Por meio desses critérios estabelecidos foram definidas as prioridades de acordo com a área temática. No esquema seguinte apresentamos dentro da área temática de saúde os critérios para implantação das Unidades do Programa Saúde da Família - PSF:

Esquema 4 - Critérios temáticos de definição de Prioridades

1º. Priorizar a implantação de PSF onde a população não tem acesso aos serviços básicos de saúde; (35 votos)*

2º. Priorizar demandas de comunidades que não possuem equipes de PSF; (33 votos)*

3º. Priorizar demandas dos bairros com maior índice de vulnerabilidade social (baixa renda, violência, consumo de drogas); (27 votos)*

Fonte: SEPLAN/Prefeitura de Montes Claros, 2008

*** As prioridades foram definidas em votação pelo COP.**

Conforme análise da Tabela 10, grande parte das demandas feitas pela população tem como principal área temática a infraestrutura, representando entre outras, demandas de drenagem, pavimentação asfáltica e iluminação. Segundo Avritzer (2002), nas experiências iniciais de OP a população tende a concentrar suas demandas para obtenção benefícios a curto prazo. No caso de Montes Claros, a infraestrutura representa 54% do total das demandas do OP, mostrando que faltavam investimentos nessa área temática até então. Por outro lado, demandas nas áreas de educação, saúde e meio ambiente representam apenas 26% do total.

⁶⁵ Ver anexo 8

Tabela 10 - Relação por Pólo de demandas segundo área temática

ÁREA TEMÁTICA DA DEMANDA	PÓLOS													
	Santos Reis	Renascença	Vila Oliveira	Independência	JK	Major Prates	São Judas	Maracanã	Delfino	Cintra	Centro	São João	Rural	TOTAL
Infraestrutura	34	11	25	22	27	24	20	24	24	11	16	14	0	252
Educação	5	0	0	4	4	0	7	2	5	4	2	1	2	36
Esporte	4	1	3	2	1	2	3	1	1	2	2	1	2	25
Saúde	7	2	0	1	3	2	3	4	5	6	4	3	7	47
Meio ambiente	2	1	4	1	3	5	8	4	3	4	2	1	0	38
Políticas sociais	2	7	2	0	1	3	3	2	1	4	3	0	1	29
Planejamento	1	1	0	0	0	3	1	1	0	1	1	0	0	9
Segurança Pública	0	0	3	0	0	2	2	3	1	0	4	2	0	17
Cultura	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Outras	3	0	0	1	0	3	2	0	0	0	0	1	0	10
TOTAL	58	23	37	31	40	45	49	41	40	32	34	23	12	465

Fonte: Prefeitura Municipal de Montes Claros/SEPLAN, 2008

Transparência e compartilhamento de informações no OP

O livre acesso às informações é uma condição básica para o exercício da cidadania em um regime democrático. No orçamento participativo, a igualdade e compartilhamento de informações entre os participantes do processo é condição primordial para sua consolidação. Porém, esse princípio encontra-se limitado na experiência de Montes Claros.

A falta ou dificuldade de acesso às informações incide em uma participação deficitária ou de baixa qualidade nas tomadas de decisões, comprometendo todo o processo participativo. Em contrapartida, um cidadão bem informado e detentor de informações permite uma maior racionalidade na destinação dos recursos públicos, o que favorece maximizar a eficiência da administração ou poder público. Além disso, a liberdade de informação pode ocasiona uma maior empatia do cidadão pelas atribuições políticas públicas.

Conforme relatos de entrevistados houve resultados distintos quando analisamos o acesso às informações no OP em Montes Claros, se por um lado alguns delegados

afirmam dificuldades na obtenção de informações do governo sobre o OP, outros como o entrevistado D.B destacam que tiveram fácil acesso e mesmo alguns privilégios:

(...) eu tinha todos os telefones dos secretários, do celular deles, particular deles, e eu falava com eles frequentemente, até mesmo diariamente, eu ligava para eles, pedindo, questionando. Então eles me deram essa abertura, não sei se deram essa abertura para todos. (...) aqui em casa já foram feitas algumas reuniões com café da manhã com o prefeito, com o secretário, com o vereador, eles viam aqui, no “café da manhã junto com a comunidade”. (Entrevista realizada com D.B – Delegado do OP)

Outro critério também importante no OP são os mecanismos de divulgação do processo; em Montes Claros, as convocações para as assembleias e reuniões foram feitas por meio de carros de som, cartilhas e articulação institucional (Igrejas, escolas, associação de bairro, entre outras)⁶⁶. Meios de comunicação de grande alcance como a internet foram pouco utilizados, como observa um dos entrevistados: “(...) na época já tinha a possibilidade de trabalhar muito com a internet, e isso não foi em momento algum colocado, poderia ser um espaço importante para esclarecimentos”.(Entrevista realizada com E.M – Delegado do OP).

De modo geral, conforme Grazia e Ribeiro (2003) a maioria das experiências de OP tem como principal veículo de divulgação a imprensa local (jornal e revistas), rádio e carro de som.

Portanto, as limitações apresentadas ao acesso às informações no processo do OP foram obstáculos significativos ao pleno desenvolvimento da experiência, sobretudo sublinhamos a não divulgação dos resultados finais do OP.

Relação com o legislativo e outros organismos da administração pública

Os dados apresentados nesse estudo representam uma das múltiplas e complexas interpretações da relação do legislativo para com os processos de participação na esfera pública municipal. Estudos mais aprofundados sobre a relação da Câmara de vereadores com a proposta recentemente inaugurada de Orçamento Participativo em Montes Claros demandariam um maior espaço temporal e consequente amadurecimento da proposta.

Apesar de algumas limitações analíticas e a precocidade da experiência participativa implementada no município, é possível fazer algumas inferências a

⁶⁶ Ver anexo 9 – Cartilha da *Governança Solidária*

respeito de possíveis impactos na política local, de formar apontar limitações e desafios para a proposta na região.

O Orçamento Participativo, como já relatamos, abarca dois modelos constitutivos, seja por mobilização e pressão popular, seja por vontade política do poder executivo, e mesmo por meio de ambos os modelos.

Todavia, o legislativo encontra-se de modo geral alheio às experiências de OP, a participação da Câmara de Vereadores se restringe, na maioria dos casos, à aprovação ou não das decisões assumidas no Orçamento Participativo. (GRAZIA & RIBEIRO, 2003).

Fugindo à regra, o OP de Montes Claros contou com a participação de vários representantes do Legislativo nas suas reuniões e plenárias, sobretudo os aliados do governo. Além das plenárias do OP, os vereadores também participavam do monitoramento das obras do OP, que eram acompanhadas pela comissão do OP. Simbolicamente, os legisladores realizavam todo o rito político na inauguração das obras do OP, onde esses são lembrados como figura importante na concretização das obras. O entrevistado abaixo menciona a participação dos vereadores nesse processo:

(...) Eles (delegados) pegavam o ônibus que saía normalmente da porta da prefeitura, junto com o prefeito e o secretário e os vereadores, alguns vereadores um ou dois ali que acompanhavam e acompanharam algumas. (Entrevista realizada com D. C. – Delegado do OP)

Por outro lado, a minoria dos legisladores que faziam oposição ao governo, não participavam do Orçamento Participativo, ora por não serem convidados, ora por resistirem à proposta do executivo. Os referidos legisladores alegam não acreditar na proposta de gestão participativa do governo, pois segundo eles houve uma “politização⁶⁷” do projeto do OP, no qual viria atender aos interesses particulares da administração. Ainda segundo legislador entrevistado: “formou-se associações comunitárias tendo a frente “agentes políticos” ligados ao governo, *companheiros políticos*” (Entrevista realizada com A.M – Representante legislativo).

A introdução de dinâmicas participativas como o OP ocasionam significativos impactos sobre o Poder Legislativo, denotando para alguns legisladores a “perda de poder”. Nessa acepção, Dias (2002) destaca que em Porto Alegre o orçamento

⁶⁷ Vocábulo extraído do discurso do vereador (A.M), nesse caso empregada de forma pejorativa.

(...) tem sido elaborado a partir das escolhas que são efetuadas no interior do OP e este feito vem provocando alterações no comportamento dos vereadores daquele município. Foram três os efeitos identificados sobre a atuação dos vereadores durante os processos orçamentários aqui analisados: o constrangimento, a renúncia e a reação” (DIAS, 2002, p.250).

Fazendo referência à abordagem de Dias (2002), o elemento **constrangimento** pode ser evidenciado em Montes Claros, por meio da aprovação da lei orçamentária municipal pela câmara, na qual faziam parte as demandas do OP. Ocorre que a câmara sente-se coagida a aprovar a lei orçamentária, principalmente pela pressão da população, que já havia consolidado suas demandas em plenárias do OP. Contudo, se houve constrangimento para os legisladores na votação da lei orçamentária, houve também uma inversão do mesmo nas plenárias do OP, onde a população era sujeita a ouvir longos discursos de vereadores, em algumas situações as plenárias eram comparadas por participantes aos “palanques eleitorais”. Isso pode ser verificado na fala de alguns entrevistados:

Uns dos entraves para fazer um orçamento participativo bem feito é a câmara municipal, porque a cultura é de que as obras têm que ser indicadas pelos vereadores, eles que são os padrinhos das regiões, se eles apóiam o prefeito, as obras têm que sair em nome deles. Assim, criou-se uma ciumeira com o PT, e na nossa região, por exemplo, que foi uma das primeiras plenárias grandes, criou-se um constrangimento muito grande, porque a prefeitura fez o OP, e os vereadores sentaram à mesa e foram fazer discursos no dia da plenária, era para ouvir o povo, mas o vereador acabava falando uma hora. (Entrevista realizada com E. M. – Delegado do OP)

Os vereadores da câmara municipal tiveram também que **renunciar** parte do seu poder de decisão com a implantação do OP. Isso só obteve êxito devido ao pacto político estabelecido pelo executivo com os legisladores, alcançando uma maioria considerável na Câmara de Vereadores. O gestor ilustra na entrevista essa relação:

Também você não pode ignorar (...) que no início houve uma forte resistência do poder legislativo. Porque os vereadores colocavam isso como uma perda da própria atribuição do vereador. Ainda mais no governo que temos no Brasil, em que o vereador como sendo protagonista do próprio território, o vereador que identifica as demandas. (...) houve um embate com a própria câmara, que cumpria esse papel de encaminhar as demanda para o poder executivo. (Entrevista realizada com D. C. – Gestor do OP)

Ainda segundo Neves (2008), ocorre que nenhum dos atores políticos legislativos deseja perder seu poder de influir nas decisões públicas, ocasionando também em enfraquecimento das “bases eleitorais” locais.

O pacto político estabelecido entre Executivo e Legislativo minimizou a **reação** dos vereadores ao Orçamento Participativo, o que poderia dificultar a relação entre esses dois poderes. De tal forma, alguns vereadores participavam ativamente das plenárias do OP, onde agiam de forma capitalizar o processo a seu favor.

(...) você tinha que ter um pacto político com a câmara, os vereadores naturalmente tinham suas demandas de atendimentos de determinadas bases eleitorais. Quando, por exemplo, a própria população identificava essas demandas e colocavam no OP o vereador ia lá e capitalizava aquilo politicamente. Os vereadores participavam das plenárias ativamente, então os vereadores não eram sujeitos passivos nesse processo. Então a maneira era chamá-los para as plenárias, faziam-se as discussões, então eram convidados e participavam das plenárias, de alguma forma eles vendiam os seus peixes lá. (Entrevista realizada com D. C. – Gestor do OP)

Contudo, a principal resistência ao OP em Montes Claros ocorreu internamente. Havia oposição de grupos de vertente tecnocrata que acreditavam que as políticas de gestão participativa era muito morosa e custosa ao governo, sobretudo não traria o retorno esperado. Nesse sentido, tais grupos teceram um forte boicote às ações do OP. Circulavam rumores capciosos, notadamente visando desqualificar e originar uma instabilidade no projeto. Sobre a resistência, o gestor destaca a principal:

Interna. Dentro da prefeitura. Houve uma mudança de prioridade quando vieram às eleições, quer dizer os egos já vinham minando no final do ano anterior, quando o OP ficou pronto já praticamente para oficializar. Eles não acreditavam que iria acontecer isso. Então quando eles viram que conseguimos e que estava bem feito, eles começaram a criar todo um tititi de desacreditar e desqualificar o trabalho. E a parte maior foi desqualificar como cabo eleitoral, porque para eles o OP não era um bom cabo eleitoral para as eleições que estavam chegando, porque vai parecer que o prefeito não fez nada e que o OP era quem fazia tudo. Que a população tinha mandado o prefeito fazer e que ele não tem personalidade.

Nesse caso, a resistência se deu não apenas através dos vereadores, mais também dentro da administração, por gestores e técnicos do governo que eram contra a gestão participativa por razões ideológicas e mesmo “políticas”.

A inovação democrática originada pelo Orçamento Participativo é portadora de expectativas de superação de práticas tradicionais das Câmaras de Vereadores, especialmente aquelas que reproduzem a dependência do eleitor em relação ao candidato para alcançar determinado benefício ou interesse, práticas conhecidas como troca de favores, clientelismo, ou seja, o fisiologismo. Segundo autores que discutem o

tema, essas práticas poderiam ser inibidas com a introdução de maior participação popular. (SANTOS, 2003; AVRITZER, 2003; GOHN, 2003; entre outros)

Para analisar os impactos do OP nas práticas citadas acima, Wampler (apud Avritzer, 2002) levanta a seguinte hipótese: segundo o autor a distribuição de recursos nos municípios sempre foi dependente de mediadores políticos (vereadores e/ou deputados), relação concebida em uma política fisiologista, ou seja, através do personalismo, troca de favores, entre outros. Segundo Wampler (apud Avritzer, 2002), “o OP tem potencial de substituir esse processo ao restringir ação daqueles políticos que agem como mediadores” (WAMPLER apud AVRITZER, 2002, p.69). Ainda segundo o autor, o montante do orçamento municipal gastos para investimentos, que antes era condicionado ao jogo de influência dos legisladores, agora é transferido diretamente para o OP, o que pode determinar uma redução da dependência de políticos mediadores; em Porto Alegre, por exemplo, 100% dos gastos com investimentos são deslocados para o Orçamento Participativo.

Nesse sentido, partindo da hipótese de Wampler, Montes Claros ao instituir a participação direta da população, na decisão dos investimentos públicos, poderia diminuir a dependência dos eleitores aos mediadores políticos responsáveis por propagar as práticas clientelistas. Consequentemente, a consolidação de plenos canais de participação da população na esfera pública, favorece também a criação de importante movimento de conscientização e mobilização popular, o que pode potencializar a superação do populismo e fisiologismo. (PATEMAN, 1992).

Contudo, o curto período de vida do OP nos impede de apresentar evidências empíricas que apontem resultados efetivos para a cultura política do município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos propostas de gestão participativa têm ganhado cada vez mais espaço na pauta de governos locais, notadamente os progressistas. A institucionalização da participação emerge como um potencial de ampliação dos mecanismos democráticos. É na literatura que trata da teoria democrática participativa onde encontramos a inspiração dessas propostas. Na democracia participativa, a esfera pública deixa de ser exclusividade do Estado, sendo também um espaço de argumentação pública e engajamento do cidadão. Essa concepção legitima-se no reconhecimento do direito de participação por meio da ação integrada entre Estado e Sociedade Civil. (HABERMAS, 2003; PATEMAN, 1992)

Assim, inovações democráticas como o Orçamento Participativo ganham vigor no Brasil a partir do período de redemocratização e a atual Constituição. O teor das experiências de OP depende de uma diversidade de fatores políticos, econômicos e culturais. Nos últimos tempos são diversas as experiências de participação que se intitularam Orçamento Participativo. A influência de modelos de sucesso, notadamente Porto Alegre, na replicação do OP, não garantiu resultados semelhantes, envolvendo dificuldades que se tornaram tema de um profundo debate teórico e prático. Montes Claros é um exemplo disso, mesmo inspirado em modelos de referência como o OP de Porto Alegre e Belo Horizonte, vários aspectos contribuíram para implantação de uma experiência peculiar.

No decorrer do percurso trilhado na presente pesquisa, abordamos algumas singularidades da proposta de OP em Montes Claros um caso singular. No próprio contexto político local já veremos características bem distintas ao OP de Porto Alegre, pois remonta uma tradição paternalista e clientelista de lidar com a política.

A hegemonia de uma elite política regional que faz valer seus interesses particulares em detrimento da coletividade, ou mesmo transforma seus interesses em interesses gerais, são traços marcantes que ainda guardam fortes resquícios na política local.

Se em Porto Alegre havia toda uma conjuntura favorável a criação de um amplo espaço de participação como o OP, em Montes Claros, havia forte resistência derivada de uma grande parte das lideranças municipais, que viam na participação autônoma, na liberdade de expressão e a implantação e ênfase em políticas efetivas de direitos, algo inaceitável, mesmo que não o digam explicitamente ou ainda que tentassem

desqualificar as propostas de gestão participativa. Essa resistência pode ser facilmente compreendida quando levamos em conta o padrão de política consolidado na região, assistencialista, paternalista e clientelista que se traduz na troca de votos por comida, assistência médica, doação de materiais de construção e na concessão de empregos públicos. Assim, negam qualquer medida que possa colocar em risco o círculo vicioso da dependência-troca-de-favores e ameaçar as suas velhas estratégias de obtenção e manutenção do poder.

Todavia, longe de uma cidadania plena, a população montes-clarense era consciente de suas carências, dificuldades. Assim, a mesma população considerada “submissa”, “passiva” e “ignorante”, utilizava do instrumento de dominação de seus “exploradores” para sobreviver às dificuldades da vida, ou seja, fazia uso do direito ao voto para pressionar seus dominadores e obter favores. Portanto, a participação política é fortemente baseada em trocas clientelistas e valores paternalistas.

No caso de Montes Claros, o clientelismo, ausência de canais efetivos de participação que possibilitem a pressão da população e a distribuição desigual dos bens públicos em nível local, são algumas das questões com as quais as formas hegemônicas de democracia não são capazes de lidar; daí à necessidade da institucionalização de novos arranjos que compreendam os fundamentos democráticos participativos.

Foi objetivo constante do trabalho, o exercício da reflexão crítica a respeito dos limites e desafios da inovação democrática que é o OP. No estudo foram selecionadas variáveis que nos permitiram uma análise crítica da experiência de Montes Claros.

A partir da categoria **vontade política**, foi possível identificar o nível de comprometimento da administração pública com o Orçamento Participativo. Como alguns gestores costumavam dizer: “o Governo bancou o OP”. Durante a implantação da gestão participativa o governo local tomou uma série de medidas para estruturar, criar vários canais e mesmo viabilizar o processo de participação. Além do OP, que estava atrelado a uma plataforma política de gestão participativa intitulada *Governança Solidária*, criam-se arenas participativas como Casa da Cidadania, Escola da Cidadania e OP Criança.

Considerado como um princípio fundamental do OP (AVRITZER, 2003), a vontade política forneceu para a consolidação do OP no município, um aparato técnico e jurídico para sua consolidação. Contudo, se é a vontade política que viabiliza e cria as condições necessárias à implantação do OP em Montes Claros, é a capacidade

associativa, ou seja, a mobilização da sociedade civil que poderá garantir a continuidade do processo.

Montes Claros não possui uma **tradição associativa**. Como abordamos no estudo, em Montes Claros, os movimentos de participação da sociedade civil remontam os anos 70 e 80, ainda assim foram estruturados diante de uma cultura política autoritária e paternalista fortemente presente no município nesse período. Um dos desafios para o OP foi impulsionar uma cultura associativa, bem como gerar uma reformulação nas relações das lideranças da Sociedade Civil com o Estado. Para tanto, foram criados espaços e instrumentos para impulsionar a participação direta da sociedade civil junto ao poder público, como as plenárias do OP, as UAIs, a Casa da Cidadania e o COP são alguns dos instrumentos criados para impulsionar a participação. O desenho institucional proposto pelo OP possibilitou o surgimento de novas lideranças comunitárias que, no entanto, vieram ao final a se desarticularem. De tal modo, não foi possível identificar avanços significativos na capacidade associativa, sobretudo, devido à descontinuidade da experiência de OP, a qual ficou limitada a uma única gestão de quatro anos.

A reflexão sobre a **capacidade de investimento** no OP deve compreender algumas dimensões centrais: racionalização dos recursos públicos de forma a proporcionar a inversão de prioridades e princípios capazes de reverter as desigualdades presentes na distribuição de recursos públicos. Quando partimos para a análise da capacidade de investimento do OP, em Montes Claros, verificamos que para além da escassez de recursos disponíveis, não houve previamente uma definição da parcela de recursos exigida para efetivação das demandas do OP. Essa opção provocou grande insegurança entre os participantes, evidenciada por vários entrevistados durante a pesquisa que realizamos.

Apesar da instabilidade inicial suscitada pela falta de definição prévia de recursos para o OP, houve uma inversão de prioridades destinando grande parcela dos investimentos em demandas de infraestrutura nas regiões mais carentes do município. Contudo, se essa mudança foi possível devido a força do processo participativo, a não institucionalização por meio de instrumentos normativos não permitiram uma garantia permanente de justiça redistributiva.

Logo, como discutimos anteriormente, quase a metade das demandas definidas como prioridade pelo COP não foram realizadas com a alegação de ausência de recursos financeiros.

Podemos entender que a constituição do **desenho institucional** é também um intenso exercício democrático, relacionado a um complexo processo de construção social, no qual persiste a necessidade de se redesenhar. O OP de Montes Claros não foge ao caso. O modelo inicialmente implantado passou por diversas modificações e adaptações no transcorrer do processo, somente chegando ao desenho apresentado nessa dissertação ao seu final.

Um fator limitador do OP na região, ligado ao desenho institucional, foi atraso na execução do OP, ou como diziam alguns entrevistados, “colocar o OP na rua”. As obras do OP estavam sendo realizadas em ano eleitoral. Isso ocasionou dois problemas crônicos ao OP. O primeiro é que as obras realizadas transformam-se em obras *eleitoreiras*, perdendo o valor qualitativo política de deliberação popular, destoando, portanto, do apelo conquistado pelo ideário de democracia participativa. Em segundo lugar, as propostas de OP possuem em geral um ciclo de três anos de atividade, pois no primeiro ano criam-se condições e mecanismos para uma cultura política participativa; no segundo ano ocorrem as plenárias e reuniões de definição de demandas e prioridade do OP; no terceiro ano são realizadas e finalizadas as obras do OP. Ao quarto ano, o governo apenas apresenta à sociedade as obras realizadas.

Um equívoco do OP em Montes Claros foi realizar durante um ano um processo de “capacitação” para a população participar do Orçamento Participativo. Contudo, é o ideário liberal (SARTORI, 1994) que pressupõe que para participar das decisões públicas o cidadão deve ser “qualificado”, ao contrário da democracia participativa, cujos teóricos defendem (PATEMAN, 1992) que quanto mais os indivíduos participam, mais se tornam “capacitados” a participar. Outro erro foi que a administração pública julgou conhecer melhor os problemas das comunidades do que ela própria. A lógica aplicada ao OP deve ser inversa, a Sociedade Civil ensina o Estado a governar.

O estudo que realizamos indica que não podemos negar que as distorções apresentadas no desenho institucional contribuíram de maneira significativa para “frustração” do OP em Montes Claros. Contudo, destacamos que no processo de implantação de qualquer política pública, as distorções são imanentes ao processo, cabem aos gestores corrigi-las ou minimizarem seus impactos.

Apesar de encontrar resistência do **legislativo**, o que é natural, já que denota perda de poder por esses, a proposta de OP não teve grandes obstáculos na câmara de vereadores, sobretudo pelo acordo estabelecido entre o legislativo e executivo. Todavia, a principal resistência ao OP ocorreu **internamente** ao governo, no caso gestores e

técnicos que faziam oposição ao modelo de gestão participativa por razões ideológicas e ou “políticas”.

Portanto, proponho nessa seção final do trabalho uma resposta ao seguinte questionamento: qual é o principal objetivo do OP? Politizar. Para que isso ocorra é necessário que a proposta do OP seja exitosa. Como então avaliar o sucesso do OP? Na perspectiva dos atores sociais, apresento três lógicas de sucesso para o OP: A lógica da população que se traduz em obras; a lógica do “Político” manifestada em votos, ou seja, o sucesso no pleito eleitoral; a lógica dos técnicos e gestores para o sucesso do OP envolve três condições: participação aberta a todos os sujeitos, sem nenhuma restrição; efetivação dos princípios democráticos participativos na gestão pública; e definição de recursos orçamentários para viabilização das decisões e deliberações do OP (AVRITZER & SANTOS, 2003).

Todavia, o sucesso do OP na dimensão dos técnicos e gestores depende, sobretudo, que o processo de construção de uma cultura política participativa ocorra paralelamente ao sucesso das outras lógicas.

Por fim, para além dos limites e desafios apresentados nessa dissertação, a proposta de Orçamento Participativo em Montes Claros deixa um legado, no qual a população mesmo em um contexto de cultura política desfavorável pode ter um protagonismo ativo na esfera pública, desde que essa tenha estímulos e as condições necessárias para o processo participativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy. Neighborhood Organizing and Participatory Policy-Making in Porto Alegre, Brazil*. Tese de Doutorado em planejamento urbano da universidade de Califórnia, 1997, 332 páginas.

ALVARENGA, Joelma Fátima & DIAS, Wladimir Rodrigues. **O orçamento participativo digital e a democracia participativa: um estudo de caso a partir da experiência de Belo Horizonte**. Revista Tecer, Belo Horizonte, vol. 3, nº 5, novembro 2010, p. 159-163.

AVELAR, Lúcia. **Participação política**. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro – uma introdução*. Rio de Janeiro/São Paulo: Unesp 2007, p. 261-291.

AVRITZER, Leonardo. **O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte** In: *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, São Paulo, ed. Paz e Terra, DAGNINO, Evelina (org.). 2002.

_____. **Reforma Política e Participação no Brasil**. Belo Horizonte. Editora UFMG. 2007.

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

_____. **A relevância política da participação popular**. Le Monde Diplomatique Brasil, março de 2009.

AVRITZER, Leonardo; WAMPLER, Brian. *The Expansion of participatory budgeting in Brazil*. Relatório de pesquisa elaborado para o Banco Mundial, 2008.

AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

BENEVIDES, M. V. . **A Cidadania Ativa** (referendo, plebiscito e iniciativa popular). São Paulo: Ática, 1991.

BONSEMBIANTE, Marcella Marques. **Barão de Camargos: a razão clientelista em Minas Gerais (1840-1853)**. Franca – SP: Dissertação de mestrado. 2006.

SILVA. Suellem Henriques da. **Democracia e Representação Política: Um estudo sobre a representação da sociedade civil no Conselho do Orçamento Participativo de Niterói** (Dissertação de Mestrado). Niterói-RJ: Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense. 2011.

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J.C.; PASSERON, J.C. **Ofício de Sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. **A construção do SUS: histórias da Reforma Sanitária e do Processo Participativo /** Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

CARVALHO, J. M. . **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

COLEÇÃO SESQUICENTENÁRIO. **Montes Claros sua história sua gente seus costumes** – Hermes de Paula. Volume 2 – Parte II. VASCONCELOS, Marta Verônica (Coord.). Montes Claros: Unimontes, 2007.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. *Céticos e esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança*. Santiago – Chile, X Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18-21 outubro. 2005.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas no Brasil de hoje**. In: FÁVERO, O. & SEMERARO, G. (orgs). Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro. Petrópolis: vozes, 2002.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: Limites e Possibilidades**. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e terra, 2002.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Tradução de Ruy Jugmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

_____. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DAVID, Zoraide Guerra. **Historiando o Progresso**. Montes Claros: ACI, 2003.

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA/UFMG. **Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006**. Minas Gerais: Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2006. Disponível em: www.democraciaparticipativa.org/

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sob o signo da participação popular – O orçamento participativo e o dilema da câmara municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

FLEURY, S. (org.) 1994. **Montes Claros - A Utopia Revisitada**. RJ: Abrasco, 1994.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de, (1997). **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

GOHN, M.G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: Loyola, 1995.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2. ed – São Paulo, Cortez, 2003.

GRAZIA, de Grazia & RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Experiência de orçamento participativo no Brasil.** Petrópolis: Editora Vozes Ltda, 2003.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade.** 2. ed. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

IBGE. Censo Demográfico 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

JUSNATURALISMO In: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** 12 ed. Brasília: UnB, 2003.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A.: **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo. Ed. Atlas, 1985.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** Rio de Janeiro, Forense, 1948.

LEITE. Marcos Esdras & PEREIRA Anete Marília. **Expansão Territorial e os Espaços de Pobreza na Cidade de Montes Claros.** São Paulo: Universidade de São Paulo. Anais do 10º Encontro de Geógrafos da América Latina. 2005.

LOBATO. L.V.C. **Reforma sanitária e reorganização do sistema de serviços de saúde: efeitos sobre a cobertura e a utilização de serviços** (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; 2000.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. (2002) **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Campinas,** Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Doutorado em Ciências Sociais, IFCH, Unicamp.

LÜCHMANN, Lígia H. H. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo.** *Cad. CRH* [online]. 2008, vol.21, n.52, pp. 87-97. ISSN 0103-4979.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Objetivo método e alcance desta pesquisa.** In: Guimarães, Zaluar Alba. *Desvendando mascaras social.* Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S. A. 2ª Ed. 1980.

MARQUETTI, Adalmir. **Participação e redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre.** In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil.* São Paulo: Editora Cortez, 2003.

MATTOS, P.; LINCOLN, C. L.: **A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise.** Rev. adm. Publica: p.823-847, jul.-ago. 2005.

MCPHERSON, C. B. **A democracia liberal.** São Paulo, Zahar, 1978.

MINAYO MC. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** Rio de Janeiro: Abrasco; 2007.

NASCIMENTO, E. P. **Estado e Sociedade no Brasil: Novos Padrões de Relacionamentos?.** BRASILIA: CEG, 1997 (PLAQUETAS E BROCHURAS).

NEVES, Angela Vieira. **Cultura política e democracia participativa.** Rio de Janeiro: Gramma, 2008.

PATEMAN, C.. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz & Terra. 1992

PEDROSO, Elizabeth Maria; BIZ, Osvaldo. **Participação política: Limites e avanços.** Porto Alegre: Evangraf, 1992.

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

PEREIRA, Laurindo Mékie. **Ensaio sobre a história recente de Montes Claros: Do centenário à governança solidária.** *Verde Grande.* Montes Claros: Unimontes/Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2008, vol. 1, n. 5., p. 96-107.

PINTO, Celi R.J. (2004), “**Espaços deliberativos e a questão da representação**”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 19, nº. 54., pp. 97-113.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Projeto Cidades de Porte Médio – Sub-Projeto de Montes Claros.** Montes Claros: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, 1980.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Relatório de Gestão 2005-2008.** Secretaria Municipal de Comunicação e Articulação institucional, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS. **Cartilha Governança Solidária.** Secretaria Municipal de Comunicação e Articulação institucional, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Financiamento local e orçamento participativo – Documento Base.** Rede Urb-AI nº9, 2003.

PRODEP. Projeto Democracia participativa. **Pesquisa: Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 – 2006.** Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/> Acesso em: 15 de julho de 2011.

PROJETO MOVIMENTO CATRUMANO. **O Norte de Minas como o berço de Minas Gerais.** Unimontes/AMANS/PMMC. Montes Claros: s/d. Disponível em:

<http://www.adenormg.com.br/documents/10156/15660/Movimento+Catrumano.pdf>

Acesso em: 25 de julho de 2011.

RACHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SAMPAIO, R. C; MAIA, R. C. M. e MARQUES, F. P. J. A. **Participação e deliberação na internet: Um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº 2, Novembro, 2010, p.446-477.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy**. In: Politics and Society. Vol. 26, Nº 4, 1998, p. 461-510.

SANTOS, Boaventura & AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 39-82.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 10º ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, Suellem Henriques Da. **Democracia e Representação Política: Um Estudo Sobre a Representação da Sociedade Civil no Conselho do Orçamento Participativo de Niterói (RJ)**. Niterói: Universidade Federal Fluminense. Dissertação de Mestrado (Ciência Política). 2011.

SOBOTTKA, Emil. **Orçamento participativo: Conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo**. Civitas, Porto Alegre, v. 4, nº 1, jan.-jun. 2004.

SOMARRIBA, Mercês e DULCI, Otávio. **“A Democratização do Poder Local e Seus Dilemas: A Dinâmica Atual da Participação Popular em Belo Horizonte”** mimeo. Caxambu, 17-21 de outubro 1995.

TEIXEIRA, A. C. C. 2006. **O orçamento participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência**. Belo Horizonte : Projeto Democracia Participativa. Disponível em <http://democraciaparticipativa.org/files/AnaClaudiaOor%E7amentoparticipativoempequenosmunic%EDpiosrurais.pdf>. Acesso em: 08 de junho de 2011.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais - a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERBA, Sidney & NIE, Norman (1972). **Participation in America: Political Democracy and Social Equality**. New York, Evanston, San Francisco, London: Harper & Row.

VITALE, Denise. **A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo** In. Democracia semi-direta no Brasil Pós 1988: A experiência de Orçamento Participativo, tese de doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP, em 14 de maio de 2004.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, L. (2005). **The Spread of Participatory Budgeting in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government**. Journal Of Latin American Urban Studies, New York, v. 7, Fall, p. 37-52.

ZIMMERMANN, Clóvis & MEIRA, Thiago A. V.. **Ampliação dos canais de participação política: experiência de orçamento participativo em Montes Claros**. Montes Claros: UNIMONTES. Artigo Apresentado no Colóquio Internacional de Desenvolvimento Social. 2008.

APÊNDICE

ANEXOS

ROTEIRO DE ENTREVISTA¹
PESQUISA: LIMITES E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE MONTES CLAROS (Delegado)

DADOS BÁSICOS

Nome do Entrevistado:

Sexo:

Polo referência:

Bairro do Entrevistado:

Ocupação:

Contatos:

E-mail:

Idade do entrevistado:

2. QUESTÕES GERAIS

2.1 Dimensão territorial

Há quanto tempo o senhor mora nesta região?

Quais os principais problemas da sua região?

2.2 Dimensão Participativa

Você participou ou fazia parte de algum movimento social, organizações de bairro, e outras instituições representativas de status comunitário?

Como ficou sabendo do orçamento participativo, o que levou você a participar dele?

3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Expectativas iniciais em relação ao OP.

3.1 Dimensão popular e representação

Quantos participam (em números absolutos)?

Quem participava?

3.2 Dimensão das Informativa

Como foi apresentado à comunidade o OP (mídia, folhetos)?

Como são divulgados os resultados do OP ao final do processo? [ao final de cada ciclo?]

Avalie o acesso às informações.

3.3 Resultados alcançados

Até que ponto os objetivos pretendidos com a realização do OP foram alcançados;

Em sua região?

No município?

3.4 Impacto social do OP

Existem organizações formais ou informais que foram criadas a partir ou como conseqüências do OP?

Você acha que o OP fortaleceu a identidade e a noção de pertencimento local dos cidadãos?

Você acompanhava ou monitorava a execução do OP, como era feito isso?

Depois de ter participado do OP, mudou alguma coisa no modo de pensar a administração pública ou mesmo da própria população em se relacionar com a administração?

¹ Documento baseado nos questionários do Centro Internacional de Gestión Urbana - CIGU, para a coleta de dados sobre as experiências de orçamento participativo no Documento Base da Rede 9 e no projeto URBAL coordenado por Veneza, sobre OP e Exclusão Social.

Quais são para você os benefícios do OP?

3.5 Limitações e Interrupção

Na sua opinião, quais as principais limitações da sua experiência de OP?

Por que a experiência de OP foi interrompida em seu município?

- Houve mobilização da sociedade civil para continuidade do OP?



ROTEIRO DE ENTREVISTAS¹
PESQUISA: LIMITES E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE MONTES CLAROS (Gestor)

DADOS BÁSICOS

Nome do Município

Nome do Prefeito:

Nome do entrevistado:

Cargo ocupado durante o OP:

FINANÇAS LOCAIS E ORÇAMENTO MUNICIPAL

Análise do orçamento municipal:

3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

3.1 Dados gerais

3.1.1 Desde quando existe Orçamento Participativo (OP) no município? (já existiu outras experiências de OP)

3.2 Dimensão Orçamentária e Financeira

3.2.1 Qual o montante de recursos foi colocado em discussão durante o OP?

3.2.2 Qual a origem dos recursos disponíveis para o OP? (projetos específicos, recursos próprios)

3.2.3 Qual é o impacto do OP sobre arrecadação fiscal?

3.2.4 Existem critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos para o OP (por distritos/ regiões, por temas, por atores e/ou outros) ?

3.3 Dimensão popular e representação

3.3.1 Qual é a instância de decisão final para definir o Orçamento?

3.3.2 Existem instâncias não governamentais de participação popular para o controle orçamentário e acompanhamento/monitoramento das obras aprovadas durante o OP?

3.3.3 Os números da execução do orçamento são apresentados aos participantes populares? Como?

3.3.4 Qual é a relação com o organismo legislativo durante o processo?

3.3.7 Como são divulgados os resultados do OP ao final do processo? [ao final de cada ciclo?]

3.4 Dimensão jurídico – legal e institucional do processo

3.4.1 Como se articula a estrutura administrativa com o Orçamento Participativo?

3.4.2 Existe um instrumento formal ou informal para a implantação do Orçamento Participativo? (Leis, regimento interno, etc.)

3.4.3 Qual é a relação entre o Orçamento Participativo e os instrumentos de planejamento local e urbano (tais como planos estratégicos, planos de desenvolvimento urbano, planos de ordenamento territorial)?

¹ Documento baseado nos questionários do Centro Internacional de Gestión Urbana - CIGU, para a coleta de dados sobre as experiências de orçamento participativo no Documento Base da Rede 9 e no projeto URBAL coordenado por Veneza, sobre OP e Exclusão Social.

3.4.4 Como

o Orçamento Participativo se relaciona com os outros organismos de participação no município (conselhos, fóruns, assembleias locais, entre outros)?

3.4.5 Como funciona a metodologia do OP? É um processo consultivo? Deliberativo?

3.5 Dimensão territorial

3.5.1 Existem sub-prefeituras, distritos, regiões, zonas, e/ou outras formas de descentralização municipal? Desde quando? Quantas existem?

3.5.2 Quantas regiões ou distritos existem para o Orçamento Participativo?

3.5.3 Quais são os critérios, caso existam, para a distribuição dos recursos do Orçamento Participativo entre as prefeituras, sub- prefeituras, distritos, regiões, zonas, entre outras?

3.5.4 Quais são os valores recebidos por cada distrito, regiões, zona entre outras?

3.6 Orçamento Participativo e pluralidade social

3.6.1 O OP tem enfoque específico para grupos ou segmentos sociais?(mulheres, jovens, crianças, ou outros grupos)

3.6.2 Existe regulamentação ou ações de discriminação positiva?(Assembleias temáticas, reuniões específicas com cada grupo, etc.)

3.6.3 Que porcentagem da demanda apresentada pela população durante o OP concretizou-se em obras e serviços para os referidos grupos ou segmentos?

3.6.4 Que porcentagem da demanda apresentada pela população durante o OP concretizou-se em obras de infra-estrutura e serviços para áreas antes marginalizadas pelos planos de gestão urbana? (**Critérios redistributivos**)

3.6.5 Existem critérios previamente definidos para a distribuição dos recursos do OP para tais grupos ou segmentos?(por distritos, por tema ou por atores) **Critérios redistributivos**

3.6.6 Caso existam, quais são os critérios para a distribuição dos recursos do OP para tais grupos ou segmentos?

3.6.7 Há intenção ou planos para concentrar maiores recursos em áreas ou setores excluídos dos processos de gestão urbana?

3.6.9 Quais são, caso existam, os valores destinados para tais áreas, grupos ou segmentos?

4 RESULTADOS ALCANÇADOS

4.1.1 Até que ponto os objetivos pretendidos com a realização do OP foram alcançados?

5 AVALIAÇÃO E ASPECTOS INOVADORES

5.1 O impacto social do OP

5.1.1 Existem organizações formais ou informais que foram criadas a partir ou como conseqüências do OP?

5.1.2 Existem dados ou informação qualitativa que comprove que o OP fortaleceu a identidade e a noção de pertinência local dos cidadãos?

5.1.3 Existe informação quantitativa que comprove que a população tem maior confiança na administração pública como conseqüência do OP?

5.2 Monitoramento e avaliação

5.2.1 Existe, ou pensa-se em introduzir um mecanismo de avaliação e/ou monitoramento do impacto que o OP tem a cidade? Em quais dimensões (financeira, urbana, ambiental, social, entre outras.)?

5.3 Intercâmbio com outras organizações

5.3.1 Existe intercâmbio e/ou colaboração entre o OP e outras organizações (acadêmicas, de voluntários, do setor privado, social) Caso existam, quais são estas organizações e qual é a natureza do intercâmbio?

5.4 Aspectos inovadores

5.4.1 Descreva os principais aspectos inovadores de sua experiência de Orçamento Participativo (o que faz única), e onde estes elementos estão propostos.

5.5

e

Interrupção

5.5.1 Quais as principais lições aprendidas com a realização do Orçamento Participativo?

5.5.2 Na sua opinião, quais as principais limitações da sua experiência de OP?

5.5.3 Por que a experiência de OP foi interrompida em seu município?

- Houve mobilização da sociedade civil para continuidade do OP?



ROTEIRO DE ENTREVISTAS¹
PESQUISA: LIMITES E DESAFIOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O ESTUDO DA EXPERIÊNCIA DE MONTES CLAROS (Legislativo)

1. DADOS BÁSICOS

Nome do Município
Nome do entrevistado:
Partido Político:
Duração do Mandato:

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

2.1 Dados gerais

2.1.1 Desde quando existe Orçamento Participativo (OP) no município? (já existiu outras experiências de OP)

2.2 Dimensão popular e representação

2.2.1 Qual era a relação do legislativo com OP durante o processo?

-o legislativo participou da elaboração da proposta do OP?

-os vereadores participavam das plenárias e reuniões do OP?

3. AVALIAÇÃO E ASPECTOS INOVADORES

3.1 O impacto social do OP

3.1.1 Existem organizações formais ou informais que foram criadas a partir ou como conseqüências do OP?

3.1.2 Existem dados ou informação qualitativa que comprove que o OP fortaleceu a identidade e a noção de pertinência local dos cidadãos?

3.1.3 Existem evidências que comprove que a população tem maior confiança na administração pública como conseqüência do OP?

3.1.4 Existe informação quantitativa ou qualitativa que comprove a diminuição de conflitos sociais e da criminalidade graças ao OP?

3.2 Monitoramento e avaliação

3.2.1 O legislativo monitora as ações do OP? Como isso é feito?

3.3 Aspectos inovadores

3.3.1 Descreva os principais aspectos inovadores de sua experiência de Orçamento Participativo (o que faz única), e onde estes elementos estão propostos.

3.4 Limitações e Interrupção

3.4.1 Quais as principais lições aprendidas com a realização do Orçamento Participativo?

3.4.2 Na sua opinião, quais as principais limitações da sua experiência de OP?

3.4.3 Por que a experiência de OP foi interrompida em seu município?

- Houve mobilização da sociedade civil para continuidade do OP?

¹ Documento baseado nos questionários do Centro Internacional de Gestión Urbana - CIGU, para a coleta de dados sobre as experiências de orçamento participativo no Documento Base da Rede 9 e no projeto URBAL coordenado por Veneza, sobre OP e Exclusão Social.

ANEXO 1

Cidades com Orçamento Participativo na Gestão 2001-2004		
Nº	Estados	Cidades
1	AC	Assis Brasil
2	AC	Feijó
3	AC	Manoel Urbano
4	AC	Rio Branco
5	AC	Tarauacá
6	AC	Xapuri
7	AL	Arapiraca
8	AL	Maceió
9	AP	Macapá
10	BA	Alagoinhas
11	BA	Eunápolis
12	BA	Juazeiro
13	BA	Mutuípe
14	BA	Senhor do Bonfim
15	BA	Vitória da Conquista
16	CE	Croatá
17	CE	Icapuí
18	CE	Sobral
19	ES	Serra
20	ES	Vitória
21	GO	Goiânia
22	MA	Imperatriz
23	MA	Paço do Lumiar
24	MA	São Luiz
25	MG	Alterosa
26	MG	Alvarenga
27	MG	Andradas
28	MG	Araçuaí
29	MG	Belo Horizonte
30	MG	Betim
31	MG	Brasópolis
32	MG	Caratinga
33	MG	Cruzília
34	MG	Governador Valadares
35	MG	Ibiá
36	MG	Ibiraci
37	MG	Ipatinga
38	MG	Lagoa da Prata
39	MG	Martins Soares
40	MG	Periquito
41	MG	Poços de Caldas
42	MG	Sacramento
43	MG	São Bento Abade

44	MG	Timóteo
45	MG	Tocantis
46	MG	Uberlândia
47	MG	Varginha
48	MG	Viçosa
49	MS	Dourados
50	MS	Mundo Novo
51	MT	Cuiabá
52	PA	Belém
53	PA	Nova Ipixuna
54	PB	Campina Grande
55	PE	Cabo de Sto. Agostinho
56	PE	Camaragibe
57	PE	Jaboatão
58	PE	Moreno
59	PE	Olinda
60	PE	Recife
61	PI	Teresina
62	PR	Cascavel
63	PR	Capanema
64	PR	Dois Vizinhos
65	PR	Londrina
66	PR	Maringá
67	PR	Medianeira
68	PR	Missal
69	PR	Paranavaí
70	PR	Ponta Grossa
71	PR	Rebouças
72	PR	São José dos Pinhais
73	PR	São Miguel do Iguaçu
74	PR	Sarandi
75	PR	Serranópolis do Iguaçu
76	PR	Vera Cruz do Oeste
77	RJ	Armação de Búzios
78	RJ	Barra Mansa
79	RJ	Itaguaí
80	RJ	Niterói
81	RJ	Paracambi
82	RJ	Petrópolis
83	RJ	Piraí
84	RJ	Resende
85	RJ	Rio das Ostras
86	RJ	Volta Redonda
87	RO	Ji – Paraná
88	RO	Mirante da Serra
89	RO	São Miguel do Guaporé
90	RS	Alvorada
91	RS	Anta Gorda

92	RS	Barão de Cotegipe
93	RS	Boa Vista do Sul
94	RS	Cachoeirinha
95	RS	Campina das Missões
96	RS	Canoas
97	RS	Caxias do Sul
98	RS	Constantina
99	RS	Estância Velha
100	RS	Esteio
101	RS	Florianópolis
102	RS	Getúlio Vargas
103	RS	Gramado
104	RS	Gravataí
105	RS	Ibiraiaras
106	RS	Itatiba do Sul
107	RS	Marau
108	RS	Paim Filho
109	RS	Passo Fundo
110	RS	Pelotas
111	RS	Picada Café
112	RS	Pontão
113	RS	Porto Alegre
114	RS	Porto Lucena
115	RS	Salvador das Missões
116	RS	Sananduva
117	RS	Santa Bárbara do Sul
118	RS	Santa Maria
119	RS	Santo Antônio do Palma
120	RS	São Domingos do Sul
121	RS	Taguaçu do Sul
122	RS	Tapejara
123	RS	Travesseiro
124	RS	Três de Maio
125	RS	Viamão
126	RS	Vila Lângaro
127	SC	Blumenau
128	SC	Biguaçu
129	SC	Capinzal
130	SC	Chapecó
131	SC	Concórdia
132	SC	Coronel Martins
133	SC	Criciúma
134	SC	Dionísio Cerqueira
135	SC	Forquilha
136	SC	Gaspar
137	SC	Guaraciaba
138	SC	Indaial
139	SC	Irati

140	SC	Novo Horizonte
141	SC	Rio do Sul
142	SE	Aracaju
143	SP	Americana
144	SP	Amparo
145	SP	Araraquara
146	SP	Atibaia
147	SP	Avaré
148	SP	Batatais
149	SP	Bebedouro
150	SP	Bernardino de Campos
151	SP	Botucatu
152	SP	Caieiras
153	SP	Campinas
154	SP	Catanduva
155	SP	Diadema
156	SP	Embu
157	SP	Franca
158	SP	Guarulhos
159	SP	Ilha Solteira
160	SP	Iracemápolis
161	SP	Itapeçerica da Serra
162	SP	Jaboticabal
163	SP	Jacareí
164	SP	Jandira
165	SP	Lins
166	SP	Mauá
167	SP	Moji Mirim
168	SP	Olímpia
169	SP	Oswaldo Cruz
170	SP	Paranapuã
171	SP	Penápolis
172	SP	Piracicaba
173	SP	Presidente Venceslau
174	SP	Ribeirão Corrente
175	SP	Ribeirão Pires
176	SP	Ribeirão Preto
177	SP	Rincão
178	SP	Rio Claro
179	SP	Rio Grande da Serra
180	SP	Santa Bárbara d'Oeste
181	SP	Santa Branca
182	SP	Santa Fé do Sul
183	SP	Santo André
184	SP	São Caetano do Sul
185	SP	São Carlos
186	SP	Santa Cruz do Rio Pardo
187	SP	São José do Rio Preto

188	SP	São Paulo
189	SP	São Sebastião
190	SP	Sertãozinho
191	SP	Sumaré
192	SP	Ubatuba
193	SP	Vinhedo
194	SP	Votorantim

*IV Encontro Municipal do Setor Saúde e
III Encontro Nacional de Secretários Municipais de Saúde
Montes Claros, 1985*

*Carta de Montes Claros
Muda Saúde*

Os participantes do IV Encontro Municipal do Setor Saúde e III Encontro Nacional dos Secretários Municipais de Saúde aprovaram um conjunto de diretrizes, que deverão orientar a Política Nacional de Saúde do futuro governo Tancredo Neves, como parte do compromisso com o povo brasileiro, para a transição e consolidação da Democracia. Essas diretrizes são:

1. As decisões quanto à formulação da política econômica e a definição das autoridades governamentais que implementarão esta política são cruciais e precedem a definição das políticas sociais. Assim, a política e as autoridades da área econômica devem refletir o anseio de mudança manifestado pelo povo nas praças, durante a campanha pelas eleições diretas para presidente da República. Devem ser garantidos políticas de reativação da economia, ampliação do nível de emprego, reposição salarial, reajustes salariais de acordo com a inflação e recursos orçamentários para os gastos estatais na área social.
2. As políticas sociais e econômicas deverão estabelecer uma nova relação, onde o desenvolvimento social não seja entendido como mero reflexo da retomada do crescimento econômico. A história recente do País demonstra que o crescimento econômico não é, por si só, suficiente para garantir a solução dos problemas sociais que afetam a grande maioria da população brasileira.
3. A política de saúde deverá estar orientada pelo princípio de que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado. Deve ser objetivo de curto prazo alcançar a universalização do acesso às ações de saúde. O setor público deve ser considerado como parte indispensável ao cumprimento deste objetivo, tendo o setor privado uma atuação complementar. Desta forma, as ações de saúde devem ser consideradas como um serviço de interesse público. As relações entre Estado e setor privado deverão se orientar pelo princípio da concessão de um serviço público.
4. Deverá ser implementada, de imediato, uma reformulação do setor saúde, transferindo-se para o âmbito do Ministério da Saúde: o INAMPS, a Central de Medicamentos (CEME), o setor de saúde ocupacional e a formulação da política de saneamento básico, bem como o repasse de recursos financeiros respectivos.
5. A transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde, por si só, não resolve todos os problemas. Ela deverá vir acompanhada de modificações em sua estrutura, que eliminem as práticas distorcidas de clientelismo e de fraudes; para tanto, deverão ser propostos mecanismos de participação dos trabalhadores, empregadores, profissionais de saúde, do Executivo e do Legislativo na definição, implementação, fiscalização e acompanhamento das políticas, planos e programas. Deverão ser removidos todos os focos de corrupção e apuradas as denúncias de fraudes. Também deverão ser remunerados de forma justa os serviços próprios e conveniados.

6. O sistema unificado de saúde não deverá constituir-se em nova e pesada máquina burocrática, centralizada no plano federal. Ao contrário, deverá prover efetiva descentralização através das Secretarias Estaduais, Superintendências Regionais do INAMPS e Secretarias Municipais de Saúde. Deverá ser garantida a fixação de percentual dos recursos federais arrecadados e destinados ao setor saúde pelos estados e municípios e que farão parte dos fundos estaduais e municipais de saúde. A propósito, fica referendado, em linhas gerais, o documento do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), quando preconiza a unificação do Sistema de Saúde e a municipalização das ações.
7. Assume particular relevância a definição de uma política de formação e desenvolvimento de recursos humanos e de ciência e tecnologia, adequadas à nova política de saúde e às realidades regionais. Assim, é essencial que se desenvolvam as bases da tecnologia nacional de medicamentos, imunizantes e equipamentos. O ingresso ao serviço público de saúde, sob qualquer regime contratual, far-se-á exclusivamente por concurso e a contratação dos demais serviços por licitação.
8. Os orçamentos estaduais e municipais de saúde não deverão sofrer cortes à medida em que se transfiram recursos da União, que não deverão ser substitutivos. A médio prazo se propõe que, ao contrário, se aumente o percentual destinado à saúde nos orçamentos estaduais e municipais.
9. Em curto prazo deverão ser adotadas medidas emergenciais que visem racionalizar o uso dos recursos disponíveis, reduzir ou eliminar a ociosidade dos serviços públicos, ampliar as Ações Integradas de Saúde (AIS) a todos os municípios (mesmo àqueles que não possuem rede própria) e garantir o fornecimento de medicamentos prioritários e essenciais.
10. A médio prazo, os participantes reconhecem que as resoluções dos estrangulamentos dos financiamentos do setor saúde e a efetiva municipalização deverão ser logrados com maior eficácia, a partir de uma reforma tributária que seja progressiva, incidindo mais fortemente sobre os grupos de maior renda e ganhos de capital; que seja redistributiva, regional e socialmente, e que garanta os recursos necessários para os Estados e Municípios.
11. O pressuposto básico de todas as propostas referidas no presente documento é a participação popular em todos os canais decisórios e em todos os níveis, visando a formulação, a execução e o controle das medidas governamentais. Cabe, portanto, ao novo Governo, a imediata facilitação e criação dos canais necessários para que essa participação se efetive.

Quanto à questão da municipalização dos serviços de saúde, os participantes do IV Encontro Municipal do Setor Saúde e III Encontro Nacional dos Secretários Municipais de Saúde decidiram referendar uma pauta de itens que representa as recomendações e conclusões da seqüência de Encontros Municipais, até o realizado presentemente em Montes Claros:

1. Prioridade para rede própria municipal de unidades de Atenção Primária à Saúde. O hospital e pronto-socorro municipais, quando existirem, devem ter participação majoritária da União e estado no seu custeio. O que se entendeu por Atenção Primária à Saúde, neste Encontro, foi o elenco de atividades exercidas por profissionais não especializados, apontadas em técnicas de manejo simples, sólido embasamento técnico-científico e custos compatíveis com grande cobertura populacional, com a finalidade de:

- a) promover e proteger a saúde – através de educação para saúde, vacinação, saneamento – e prestar primeiro atendimento;
 - b) prestar atendimentos de seguimento para os casos mais simples;
 - c) encaminhar os casos mais complexos para ambulatório especializado ou hospital;
 - d) facilitar aos auxiliares de saúde e à população o acesso, os conhecimentos e a prática da Atenção Primária à Saúde;
2. Na relação com os demais órgãos de saúde deve ser observado:
- a) integração e racionalização dentro das metas de hierarquização e regionalização onde a rede A.P.S. passe a ser a porta privilegiada de entrada;
 - b) nova definição de responsabilidades municipais, estaduais e federais na área da Saúde, quanto aos níveis de complexidade dos serviços e quanto ao financiamento e seus controles.
3. Desenvolvimento dos recursos humanos de saúde que priorize, além da capacitação técnico-científica em Saúde, também a competência em programação, supervisão, avaliação, administração e gestão, assim como um plano de cargos e salários.
4. Consecução de dotação orçamentária municipal para a saúde, que tenha como piso 8% do orçamento total.
5. Manter e ampliar os esforços para a reforma do Sistema Tributário, com fortalecimento das prefeituras, e, enquanto esta não se concretizar, concentrar esforços de captação de recursos a fundo perdido, principalmente de origem federal, para serem aplicados nas prioridades constantes dos três primeiros itens.
6. Criar e estimular canais de participação do pessoal de saúde e da própria população beneficiária, onde o primeiro passo seja a democratização da informação e do conhecimento.
7. Manter o reconhecimento de que o nível de saúde da população é consequência de fatores indutores externos ao setor saúde, tais como: alimentação, saneamento, habitação, pleno emprego, poder aquisitivo etc.

Estes princípios e diretrizes serão submetidos ao presidente Tancredo Neves, como pontos imprescindíveis para as mudanças necessárias no setor saúde.

*Montes Claros,
07 de fevereiro de 1985.*

MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS
Procuradoria Geral

DECRETO Nº 2.265 DE 15 DE AGOSTO DE 2006.

ESTABELECE OS PRINCÍPIOS, OBJETIVOS, ESTRUTURA E PROCEDIMENTOS DA “GOVERNANÇA SOLIDÁRIA” NO MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS.

O Prefeito Municipal de Montes Claros, no uso de suas atribuições legais, e nos termos dos artigos 71, VI e 99, I, alínea “i”, da Lei Orgânica Municipal, e baseado na proposta de institucionalização da Governança Solidária no Município de Montes Claros,

DECRETA:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º. Este decreto estabelece os princípios, objetivos, estrutura e procedimentos da “Governança Solidária” no Município de Montes Claros.

Art. 2º. A Governança Solidária é uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local, por meio da promoção de um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, fortalecido e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável para governar.

Art. 3º. A Governança Solidária fundamenta-se a partir dos seguintes princípios:

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

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

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

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

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

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

Art. 4º. São objetivos da “Governança Solidária”:

I – Motivar a autonomia do cidadão e contribuir para o fortalecimento da sociedade civil;

II - Garantir o controle social e o direito à participação popular;

III - Garantir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos;

IV - Aumentar a capacidade técnica do governo para responder satisfatoriamente às demandas sociais definidas democrática e participativamente;

V - Instituir os princípios da governança solidária em toda a Administração Pública Municipal.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA

Art. 5º. Ficam criados os seguintes comitês e estruturas de apoio:

Seção I – Do Comitê

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

- I - Auxiliar o Prefeito na implantação do processo de descentralização municipal e na implantação dos princípios de governança solidária no município;
- II - Acompanhar a implantação dos projetos estratégicos previstos no Programa de Governança Solidária;
- III - Articular e integrar as políticas públicas municipais;
- IV - Orientar o Grupo Executivo da Governança Solidária.

Seção II – Grupo Executivo da Governança Solidária

Art. 7º - O Grupo Executivo é composto por quatro membros do Comitê Gestor da Governança Solidária, coordenado pela Secretaria Municipal de Governo e nomeados por **Portaria** instituída pelo Prefeito, possuindo as seguintes atribuições:

- I - Coordenar o núcleo operativo;
- II - Estabelecer protocolos que garantam a incorporação no orçamento público das deliberações de caráter participativo;
- III - Organizar a criação e o funcionamento das demais instâncias de governança;
- IV - Coordenar as ações intersetoriais/territoriais;
- V - Coordenar a Sala de Situação;
- VI - Coordenar o processo de remanejamento de funcionários e material de apoio às Unidades Administrativas Intersetoriais - UAIs.

Seção III – Núcleo Operativo

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

- I - Coordenação de comunicação social:
 - a) coordenar o fluxo de informações para a imprensa e a comunidade;
 - b) coordenar o fluxo de informações da Prefeitura para os territórios e vice-versa.
- II - Coordenação de Projetos:
 - a) Organizar e sistematizar as informações necessárias para o planejamento orçamentário;
 - b) Apoiar o funcionamento da Casa da Cidadania e da Escola da Cidadania;
 - c) Articular com a Secretaria de Planejamento a revisão e monitoramento da efetivação do Plano Diretor;
 - d) Articular e monitorar os diversos projetos estratégicos da governança solidária.
- III – Coordenação dos Territórios:
 - a) Acompanhar, registrar e avaliar o trabalho das UAIs, incluindo sua integração macroterritorial;
 - b) Acompanhar a implantação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Gestão;
 - c) Manter fluxo de informações gerenciais de todas UAIs junto ao Grupo Executivo da Governança Solidária.

Seção IV – Conselho Municipal da Governança Solidária

Art. 9º - O Conselho Municipal da “Governança Solidária” será composto por:

- I- Comitê Gestor da Governança Solidária;
- II- representantes de todos os conselhos municipais;
- III- representantes dos conselhos regionais das UAIs;
- IV- um representante do empresariado industrial municipal;
- V- um representante do empresariado rural municipal;
- VI- um representante do empresariado do comércio local;
- VII- um representante do empresariado do setor de serviços locais;
- VIII- um representante dos trabalhadores urbanos do setor de serviços municipais;
- IX- um representante dos trabalhadores urbanos do setor de comércio local;
- X- um representante dos trabalhadores da indústria local;
- XI- um representante dos trabalhadores rurais municipais;
- XII- um representante das associações de bairro do Município;
- XIII- um representante da economia solidária informal do Município;
- XIV- representantes das Igrejas;
- XV- um representante das instituições de ensino superior do Município.

Parágrafo Único – O Conselho Municipal possuirá as seguintes atribuições:

- I - Propor diretrizes econômico-sociais da Governança Solidária municipal;
- II - Acompanhar e avaliar os resultados semestrais das ações da Governança Solidária.

Seção V – Unidades Administrativas Intersetoriais – UAI

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

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

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

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

IV - Estabelecer os pactos de co-responsabilidade com a comunidade territorial para execução das ações intersetoriais;

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

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

VII - Coordenar os processos participativos territoriais.

CAPÍTULO III

DOS TERRITÓRIOS

Seção I - Definição dos limites territoriais

Art. 11 - Ficam criados no Município 13(treze) pólos regionais, constituídos pelos respectivos bairros abaixo relacionados:

I - **Pólo “Santos Reis”**: Santos Reis, Condomínio Pai João, Nossa Senhora Aparecida, Bela Vista, Vila Atlântida, Vila São Francisco de Assis, Amazonas, Jardim Brasil, Vila Áurea, Distrito Industrial, Santa Eugênia, Nova Morada, Vila Alice, Jardim Eldorado, Vila Castelo Branco, Cidade Industrial e Quintas da Boa Vista

II - **Pólo “Renascença”**: Renascença, Raul José Pereira, Alice Maia, Tancredo Neves, Vila Tiradentes, Santa Cecília e Floresta

III - **Pólo “JK”**: JK, Raul Lourenço, Planalto, Universitário, Jaraguá I, Jaraguá II, Jaraguá III, Clarice Athayde Vieira, Village do Lago I, Village do Lago II, São Lucas e Nova América

IV - **Pólo “Vila Oliveira”**: Vila Oliveira, Barcelona Park, Jardim Panorama I, Jardim Panorama II, Todos os Santos, Vila Mauricéia, Melo, Jardim São Luís, São Norberto e Ibituruna

V - **Pólo “Centro”**: Centro, Edgar Pereira, Vila Toncheff, Jardim América, Vila Três Irmãs, Vila Brasília, Vila João Gordo, São José, Roxo Verde, Cidade Santa Maria, Vila Guilhermina, Cândida Câmara, Santo Expedito, Funcionários e Sagrada Família

VI - **Pólo “São João”**: São João, Vila Marciano Simões, Cidade Cristo Rei, Vila Regina, Vera Cruz, Esplanada, Vila Tupã e Alcides Rabelo

VII - **Pólo “Independência”**: Independência, Santa Lúcia, Regina Peres, Carmelo, Monte Carmelo, Parque Pampulha, Santa Laura, Interlagos, Guarujá, Acácias, Vila Real, Chácara Ceres, Recanto dos Araçás e Jardim Primavera

VIII - **Pólo “Major Prates”**: Major Prates, Morada do Sol, Augusta Mota, Canelas II, Vargem Grande, São Geraldo, Jardim São Geraldo, Chiquinho Guimarães, Chácara dos Mangues, Jardim Liberdade, Morada do Parque, Morada da Serra, Chácara Paraíso e Residencial Serrano

IX - **Pólo “São Judas”**: São Judas Tadeu, São Judas Tadeu II, Morrinhos, Vila Progresso, João Botelho, Cidade Nova, Canelas, Vila Luiza, Sumaré, Vila Antônio Canelas, Antônio Pimenta, Dr João Alves, Cristo Rei, Conjunto Havaí, Conjunto José Carlos de Lima, Vila Maria Cândida e Vila Telma

X - **Pólo “Cintra”**: Cintra, Jardim Alvorada, Nossa Senhora de Fátima, Francisco Peres, Francisco Peres II, Santa Rita, Santa Rita II, Clarindo Lopes, Vila Senhor do Bonfim, Vila São Luís, Monte Alegre, Lourdes e Ipiranga

XI - **Pólo “Delfino”**: Delfino Magalhães, Vila Sion, Duque de Caxias, Alto da Boa Vista, Santo Antônio I, Santo Antônio II, Conjunto Bandeirantes, Jardim Olímpico, Novo Delfino, Vila Anália, Vila Camilo Prates, Vila Camilo Prates Prolongamento, Jardim Palmeiras, Colorado, Veneza Park e Vila Fênix.

XII - **Pólo “Maracanã”**: Maracanã, Joaquim Costa, Vila Grayce, Cyro dos Anjos, Vila Campos, Dona Gregória, José Corrêa Machado, Alterosa, Nossa Senhora das Graças, Santo Inácio, Vila Itatiaia, Conjunto Olga Benário, Santa Rafaela e Santo Amaro.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 13. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Montes Claros, 15 de agosto de 2006.

Athos Avelino Pereira
Prefeito Municipal



LEI COMPLEMENTAR Nº 012, DE 02 DE MARÇO DE 2.007.

ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI N. 2.891/01, QUE DISPÕE SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTES CLAROS – MG, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O povo do Município de Montes Claros – MG, por seus representantes na Câmara Municipal, aprovou e o Prefeito Municipal, em seu nome, sanciona a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - Os arts. 1º ao 21, inclusive parágrafos e incisos, da Lei 2.891/01, passam a vigorar com a seguinte redação:

“CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - O Poder Executivo Municipal é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais e assessores superiores, com as atribuições e competências previstas na Constituição Federal, na Constituição do Estado de Minas Gerais, na legislação municipal e na Lei Orgânica do Município de Montes Claros.

CAPÍTULO II

DOS PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS NORTEADORES DA AÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 2º - A Administração Pública do Município de Montes Claros, bem como as ações do Governo Municipal, em obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e eficiência, se orientarão no sentido do desenvolvimento do Município e do aprimoramento dos serviços prestados à população, tendo por objetivo o estabelecimento de políticas que visem à melhoria



dos indicadores sociais, conjugado com a eficiência nos gastos públicos e a manutenção do equilíbrio e da responsabilidade fiscal.

§1º - Na elaboração e execução de seus programas, o Município efetuará a hierarquização das prioridades, de acordo com a necessidade da obra ou serviço e o atendimento do interesse coletivo.

§2º - A atuação do Município em áreas assistidas pela ação do Estado ou da União será supletiva e, sempre que for o caso, buscará mobilizar os recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

§3º - A ação do Governo Municipal será norteadada especialmente pelos seguintes fundamentos político-institucionais e técnico-estruturais, inspirados na Governança Solidária:

I – valorização dos cidadãos de Montes Claros, cujo atendimento deve constituir meta prioritária da Administração Municipal;

II – aprimoramento permanente da prestação dos serviços públicos de competência do Município;

III – entrosamento com o Estado e a União para a obtenção de melhores resultados na prestação de serviços de competência concorrente;

IV – empenho no aprimoramento da capacidade gestora da Administração Municipal, principalmente através de medidas, visando:

a) a simplificação e o aperfeiçoamento de normas, estruturas organizacionais, métodos e processos de trabalho;

b) a coordenação e a integração de esforços na obtenção da eficiência e da qualidade nos resultados ;

c) o envolvimento funcional dos servidores públicos municipais;

d) o aumento de racionalidade das decisões sobre a alocação de recursos e a realização de dispêndio da Administração Municipal, com melhoria na qualidade do gasto;

e) alinhamento estratégico de planejamento, gestão e controle;

f) intersetorialidade e transversalidade das intervenções de governo;

g) ênfase na desconcentração e descentralização administrativa;

h) obter sinergia de gestão entre os diversos órgãos e entidades vinculados ao Município de Montes Claros;

V- universalização de oportunidades e eficiência para acessibilidade a direitos;



VI – desenvolvimento social, econômico e administrativo do Município, com vistas ao fortalecimento de seu papel no contexto da região em que está situado;

VII – disciplina criteriosa no uso do solo urbano, visando a sua ocupação equilibrada e permanente e a obtenção de melhor qualidade de vida para os habitantes do Município;

VIII – integração da população à vida político-administrativa do Município, através da participação de grupos comunitários no processo de levantamento e debate dos problemas sociais, com o fomento à cooperação de associações representativas no planejamento municipal, inclusive através do processo de elaboração do orçamento participativo.

CAPÍTULO III

DA ORGANIZAÇÃO BÁSICA DA PREFEITURA

Art. 3º - Os órgãos da Prefeitura de Montes Claros, diretamente subordinados ao Chefe do Poder Executivo, serão agrupados em:

- I – órgãos de administração, planejamento e finanças;
- II – órgãos de ação governamental e políticas públicas;
- III – órgãos de assessoramento superior e controle;
- IV – órgãos de apoio administrativo;
- V – órgãos colegiados; e,
- VI – órgãos consultivos e deliberativos.

Art. 4º - A Administração direta do Município compreende os seguintes órgãos:

I – órgãos de administração, planejamento e finanças:

- a) Secretaria Municipal de Administração e Gestão;
- b) Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Estratégica;
- c) Secretaria Municipal de Fazenda;

II – órgãos de ação governamental e políticas públicas:

- a) Secretaria Municipal de Governança Solidária;
- b) Secretaria Municipal de Políticas Sociais;



Município de Montes Claros/MG

Procuradoria Geral



- c) Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Lazer;
- d) Secretaria Municipal de Saúde;
- e) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- f) Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Política Urbana;
- g) Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento;
- h) Secretaria Municipal de Meio Ambiente; e,
- i) Secretaria Municipal de Comunicação e Articulação Institucional.

III – órgãos de assessoramento superior e controle:

- a) Gabinete do Prefeito;
- b) Procuradoria Geral do Município;
- c) Coordenadoria de Controle Interno;
- d) Secretaria Adjunta;
- e) Ouvidoria Geral do Município.

IV – órgãos de apoio administrativo:

- a) Diretoria Administrativa;
- b) Chefias de Divisão e Seção;
- c) Coordenadoria Administrativa;
- d) Órgãos equivalentes.

V – órgão de assessoramento colegiado;

- a) Comitê Permanente de Avaliação e Controle da Execução Orçamentária e da Ação Governamental – COMPAC.

VI – órgãos consultivos e deliberativos:

- a) Comissão Municipal de Defesa Civil do Município de Montes Claros-
COMDEC;
- b) Conselho de Alimentação Escolar – CAE;
- c) Conselho Municipal dos direitos da Criança e do Adolescente -
CMDCA;
- d) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do
FUNDEF;
- e) Conselho Municipal de Assistência Social;



Município de Montes Claros/MG

Procuradoria Geral



- f) Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente – CODEMA;
- g) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS;
- h) Conselho Municipal de Educação – CME;
- i) Conselho Municipal Anti-drogas – COMAD;
- j) Conselho Municipal de Turismo – COMTUR;
- k) Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural de Montes Claros – COMPHAC;
- l) Conselho Municipal do Idoso - CMI;
- m) Conselho Municipal da Saúde - CMS;
- n) Conselho Tutelar;
- o) Conselho Municipal da Pessoa Deficiente;
- p) Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável;
- q) Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- r) Conselho Municipal de Política Urbana.

§1º. A equivalência, referida no inciso IV, alínea “d”, deste artigo, implica a igualdade de vencimento básico para o titular do cargo equivalente.

§2º. As atribuições das atuais Gerências passam a ser da competência das Diretorias Administrativas, permanecendo regidas pelas normas regulamentares em vigor até a edição do Decreto referido pelo art. 21-A desta Lei.

§3º. As atribuições das atuais chefias de divisão e de seção permanecerão regidas pelas normas regulamentares em vigor até a edição do Decreto referido pelo art. 21-A desta Lei.

§4º. As atribuições das atuais chefias de divisão e de seção poderão ser fundidas em Coordenadorias Administrativas, cujas competências serão definidas em Decreto, assegurada a manutenção das atuais bases remuneratórias.

§5º. Somente as Secretarias temáticas instituídas por esta Lei, que agregaram as competências de Secretarias extintas, ou as Secretarias ou órgãos equivalentes já existentes que tiverem modificadas as suas atribuições para incluir competência cuja relevância consulte o interesse público, poderão conter em sua organização funcional Secretarias Adjuntas, com a finalidade de melhor implementar o



princípio da eficiência administrativa.

§6º. O Gabinete do Prefeito e a Procuradoria Geral equivalem a Secretaria, para os fins do §1º deste artigo.

§7º. Os subsídios dos atuais secretários e dos secretários adjuntos instituídos por esta Lei permanecerão regidos pelo disposto na Lei 2.890, de 3 de abril de 2.001.

§8º. As secretarias e demais órgãos referidos neste artigo terão suas respectivas estruturas organizacionais definidas na forma do art. 21-A desta Lei.

§9º. Esta Lei definirá, em casos específicos, órgãos de hierarquia inferior componentes da estrutura organizacional de Secretaria ou órgão equivalente, fixando a respectiva equivalência hierárquica.

Art. 5º - Os órgãos e entidades da administração indireta são vinculados finalisticamente ao Poder Executivo Municipal, por linha de coordenação, através das Secretarias Municipais responsáveis pela formulação das políticas públicas de sua área de atuação, para a integração de objetivos, metas e resultados, compreendidos, entre outros a serem eventualmente criados, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais – PREVMOC, o Instituto de Desenvolvimento da Administração Municipal Randall Juliano Maia Almeida, a Empresa Municipal de Transportes e Trânsito de Montes Claros – TRANSMONTES, e a Empresa Municipal de Serviços, Obras e Urbanização - ESURB.

Parágrafo único. Os órgãos de administração indireta serão regidos por leis, estatutos e regimentos próprios.

CAPÍTULO IV

DA ESTRUTURA E COMPETÊNCIA DOS ÓRGÃOS

SEÇÃO I

DOS ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO, PLANEJAMENTO E FINANÇAS



Subseção I

Da Secretaria Municipal de Administração e Gestão

Art. 6º - Compete à Secretaria Municipal de Administração e Gestão:

I - planejar, coordenar, controlar e executar os programas e atividades pertinentes à relação de trabalho dos servidores públicos, inclusive quanto a registros funcionais, pagamento, segurança de trabalho e processo disciplinar;

II - planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de serviços gerais da Administração Direta;

III - planejar, coordenar, controlar e executar o sistema de suprimento da Administração Direta;

IV - planejar, coordenar, controlar e executar o sistema de patrimônio da Administração Direta.

V - planejar, coordenar e controlar as atividades de proteção dos bens, serviços e instalações do Município;

VI – planejar e coordenar os serviços de recrutamento, mediante concurso público, seleção, treinamento e demais atividades da administração de pessoal;

VII – elaborar e gerenciar a aplicação de planos de carreira, bem como propor medidas de aperfeiçoamento dos trabalhos dos servidores;

VIII– elaborar, coordenar e executar o sistema de avaliação de desempenho dos servidores públicos municipais e propor programas, cursos e treinamento de servidores, para efeito de desenvolvimento na carreira;

IX– fiscalizar o cumprimento das atribuições dos servidores, podendo sugerir penalidades, nos termos do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

X– expedir, controlar e fiscalizar os cartões de controle de entrada e saída de servidores, bem como controlar o trabalho em horário extraordinário prestado pelos servidores;

XI– manter arquivo e cadastro atualizados dos servidores, especialmente quanto à situação funcional, dependentes, faltas, licenças, férias e outros;

XII– elaborar relatório sobre o comportamento do servidor, sob todos os aspectos, para efeito de estágio probatório, atendido o disposto no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;

XIII– coordenar a lotação setorial dos servidores de acordo com as atribuições dos respectivos cargos, submetendo-a, anualmente, à apreciação do Prefeito;



XIV– despachar os requerimentos de concessão de benefícios, licença, aposentadoria e demais vantagens, em primeira instância, observada a competência do Instituto Municipal de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Montes Claros –PREVMOC;

XV- emitir parecer em processos de progressão, promoção ou ascensão na carreira dos servidores integrantes do quadro de pessoal da Prefeitura;

XVI – adquirir, padronizar, guardar e distribuir o material utilizado nos serviços da Prefeitura, organizar o almoxarifado, controlar a entrada e saída de material de consumo e propor a aquisição de materiais; e,

XVII – executar os procedimentos licitatórios, em todas as suas modalidades, para a execução de obras e serviços e para a aquisição de bens e produtos;

XVIII – manter atualizado o inventário geral dos bens do Município e propor a alienação de bens inservíveis, nos termos da legislação específica; e,

XIX- acompanhar e fiscalizar os contratos e acordos firmados pelo Município, especialmente quanto à sua fiel execução, sugerindo as medidas que julgar convenientes.

Parágrafo Único - A execução das atividades de proteção dos bens, serviços e instalações do Município será coordenada pela Diretoria de Segurança Patrimonial, nos termos da legislação municipal e do regulamento de que trata o art. 21-A desta Lei.

Subseção II

Da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Estratégica

Art. 7º - Compete à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Estratégica:

I – realizar, planejar, elaborar e acompanhar programas e projetos, consolidando os indicadores e analisando-os periodicamente de forma integrada, coordenando o orçamento, participando da elaboração e fiscalizando metas fixadas em contratos de gestão celebrados pela Administração Pública Municipal, promovendo o desenvolvimento da cidade e gerindo os sistemas de informação, além de planejar, implantar e coordenar as políticas de reestruturação organizacional, qualificação gerencial e sistematização de informação, visando à modernização das atividades da Administração Pública do Poder Executivo;

II - elaborar a política de desenvolvimento do Município, de forma a



implementar o Plano Diretor do Município e a legislação que o complementa, coordenando a sua implementação;

III - elaborar, em articulação com a Secretaria Municipal da Fazenda, a proposta de orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual de investimentos, e acompanhar a sua evolução;

IV - coordenar, em articulação com demais órgãos e entidades da Administração Pública, o desenvolvimento de projetos destinados à captação e negociação de recursos, e apoiar o monitoramento da aplicação;

V - coordenar o planejamento, o desenvolvimento e a implementação dos sistemas de informações do Município, definindo as diretrizes de utilização da tecnologia de informação na Administração Pública.

Parágrafo Único – A Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Estratégica terá, em sua estrutura organizacional, além do que vier a ser definido nos termos do que dispõe o art. 21-A desta Lei, pelo seguinte órgão:

I – Coordenadoria Especial de Implementação de Projetos, Programas, Serviços e Obras Públicas, equivalente a Diretoria, que atuará observando a intersetorialidade e a transversalidade no cumprimento de suas atribuições, cujo detalhamento será objeto de regulamentação posterior.

Subseção III

Da Secretaria Municipal da Fazenda

Art. 8º - Compete à Secretaria Municipal da Fazenda:

I - planejar, coordenar, controlar e executar o recebimento das rendas municipais, os pagamentos de compromissos e as operações relativas a financiamentos e repasses, efetuando a contabilização financeira, patrimonial e orçamentária do Município;

II – planejar, coordenar, controlar e executar atos destinados a orientação e decisão sobre reclamação de contribuintes;

III- observado o Princípio da Capacidade Contributiva, planejar, coordenar e executar a política de receita do município, bem como planejar, supervisionar, controlar e avaliar as atividades de administração tributária;

IV- propor medidas de aperfeiçoamento e regulamentação da legislação tributária municipal e outras de políticas fiscal e tributária, bem como interpretar e aplicar a legislação fiscal e correlata;



V- acompanhar a execução da política fiscal e tributária, bem como apresentar proposta de previsão de receita tributária e promover o acompanhamento, análise e controle em suas variações globais;

VI- promover medidas destinadas a compatibilizar a receita arrecadada com os níveis previstos na programação financeira do Município;

VII- proceder o julgamento de processos fiscais;

VIII- emitir notas de autorização de pagamento, ordens bancárias e cheques, bem como cumprir e fazer cumprir, na execução orçamentária, as disposições da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, e demais normas de direito financeiro público, bem como elaborar balancetes mensais de receita e despesa, bem assim outros demonstrativos, inclusive os exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os relativos ao controle e escrituração contábil da Prefeitura;

IX- acompanhar as etapas da despesa; emitir empenhos e notas de empenho; manter atualizado o plano de contas e estabelecer normas e procedimentos contábeis para o registro dos atos e fatos da gestão orçamentária e financeira; classificar as despesas do Município, observadas as normas e princípios estabelecidos na Lei 4.320, de 1964, e na legislação superveniente;

X- executar as atividades referentes à fiscalização previstas no Código Tributário do Município.

SEÇÃO II

DOS ÓRGÃOS DE AÇÃO GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Subseção I

Da Secretaria Municipal de Governança Solidária

Art. 9º - Compete à Secretaria Municipal de Governança Solidária:

I- Planejar, implementar, controlar, coordenar e executar as ações governamentais da Governança Solidária nos territórios, na forma do Decreto 2.265/06 e de regulamentação, se necessário, a ser estabelecida por Decreto do Chefe do Poder Executivo;

II - desenvolver políticas de valorização dos conselhos temáticos e setoriais;

III- coordenar, controlar e fiscalizar a implementação dos princípios e



fundamentos da ação governamental descritos no art. 2º desta Lei;

IV- coordenar as atividades de apoio às ações políticas do Governo Municipal, bem como acompanhar a elaboração de projetos, campanhas e programas relativos à ação de governo;

V- assessorar o Prefeito na análise política da ação governamental;

VI- planejar, coordenar, controlar e executar a política de interação com a sociedade civil;

VII- coordenar a ação administrativa do Governo e o acompanhamento de programas e políticas governamentais;

VIII – planejar e coordenar a interlocução institucional entre o Chefe do Poder Executivo e as entidades da sociedade civil, tais como associações, sindicatos, clubes, partidos políticos e movimentos sociais organizados;

Parágrafo único - A Secretaria Municipal de Governança Solidária terá, em sua estrutura organizacional, pelo menos os seguintes órgãos:

I – Coordenadorias de Projetos Intersetoriais, de Desenvolvimento Territorial e de Comunicação Social, as duas primeiras equivalentes a Diretoria, cujas atribuições serão definidas nos termos do art. 21-A desta Lei.

II- Ouvidoria Geral do Município, equivalente a Diretoria, ao qual competirá, nos termos do parágrafo único do art. 21-A desta lei:

a) coordenar o sistema de entrada de queixas e sugestões do cidadão, facilitando a solução dos mesmos e garantindo o retorno ao cidadão;

b) coordenar as políticas de atenção ao cidadão, facilitando seu acesso às informações sobre a cidade e os serviços municipais e garantindo o princípio da igualdade a todos em sua relação com a Administração Pública.

Subseção II

Da Secretaria Municipal de Políticas Sociais

Art. 10 - Compete à Secretaria Municipal de Políticas Sociais:

I - articular e implementar as políticas sociais de habitação popular, assistência social, trabalho, renda, segurança alimentar e promoção da cidadania, de forma integrada, intersetorial e regionalizada, visando à redução das desigualdades regionais e sociais;

II - planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades de



promoção nas áreas de trabalho e geração de renda e de desenvolvimento comunitário;

III - planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades de assistência social básica e especial;

IV - planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades de apoio à infância, à adolescência, aos idosos e aos deficientes, visando a sua integração na sociedade;

V - planejar, coordenar, controlar e executar a política municipal de habitação popular;

VI- coordenar e supervisionar as atividades do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no âmbito do município;

VII- administrar e gerir o Fundo Municipal de Assistência Social;

VIII- prestar suporte técnico e administrativo aos Conselhos vinculados à sua área de atuação.

Parágrafo Único – A Secretaria Municipal de Políticas Sociais terá, em sua estrutura organizacional, pelo menos os seguintes órgãos:

I – Secretaria Adjunta de Defesa Social, ao qual competirá:

a) planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de defesa civil em caráter preventivo e em casos de emergência ou calamidade pública;

b) planejar, coordenar, controlar e executar as atividades garantidoras do pleno exercício da cidadania e do respeito aos direitos do cidadão;

c) planejar, coordenar, controlar e executar as atividades de proteção e defesa do consumidor;

II – Coordenadorias Especiais de apoio aos idosos, à mulher, à juventude, à criança e ao adolescente, aos portadores de necessidades especiais e à igualdade e inclusão racial, equivalentes à divisão, cujas atribuições serão definidas nos termos do art. 21-A desta Lei.

Subseção III

Da Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Lazer

Art. 11 - Compete à Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Lazer:



I - planejar, elaborar, coordenar, executar e avaliar a política educacional do Município, mediante oferecimento da educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, ensino especial, prioritariamente, e ensino médio, quando existir esta modalidade;

II - coordenar, orientar e avaliar a atuação das unidades de ensino nos aspectos pedagógico, administrativo e financeiro:

III - planejar, coordenar, executar e avaliar programas suplementares de assistência ao educando;

IV – formular, planejar e executar política de capacitação continuada dos servidores da secretaria.

V – promover a articulação e a integração das ações da administração pública municipal, com vistas à universalização, a inclusão social e a melhoria da qualidade do ensino;

VI- coordenar as atividades de organização escolar nos aspectos legal, administrativo, financeiro, e na manutenção da estrutura física e suprimento material;

VII- desenvolver e coordenar as atividades de implementação da política pedagógica no Município;

VIII - desenvolver e coordenar o acompanhamento e supervisão das atividades do Sistema Municipal de Ensino;

IX- desenvolver e coordenar a implementação de políticas de formação continuada, destinadas ao aperfeiçoamento dos profissionais da educação;

X- gerir o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério;

XI- prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Educação e Conselho Municipal de Gestão do FUNDEB – Fundo de Valorização do Magistério;

Parágrafo Único – A Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Lazer terá, em sua estrutura organizacional, pelo menos o seguinte órgão:

I – Secretaria Adjunta de Esportes e Lazer, ao qual competirá:

a) planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades de práticas esportivas, recreativas e de lazer, inclusive mediante incentivos às práticas organizadas pela população;

b) planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades de implantação e manutenção de equipamentos destinados a prática de esporte,



recreação ou lazer.

Subseção IV
Da Secretaria Municipal de Saúde

Art. 12 - Compete à Secretaria Municipal de Saúde:

I - planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades visando a promover a atenção integral à saúde da população do Município;

II - planejar, coordenar, controlar e executar, nos níveis comunitário, ambulatorial e hospitalar, as atividades médicas e odontológicas, de controle de zoonoses, de vigilância epidemiológica e de fiscalização e vigilância sanitária;

III - gerir, executar e auditar os serviços de saúde próprios e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados;

IV - celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde.

V – coordenar e supervisionar as atividades do Sistema Único de Saúde - SUS no âmbito do Município;

VI – elaborar e manter atualizado o plano municipal de saúde, em consonância com a realidade epidemiológica do Município;

VII – participar, conjuntamente com as Secretarias Municipais de Infra-Estrutura e Políticas Urbanas e Meio Ambiente, da formulação e implantação das políticas e planos referentes ao saneamento básico e preservação do meio ambiente;

VIII- compatibilizar e adequar a aplicação das normas técnicas do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado da Saúde à realidade municipal;

IX - prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Saúde;

X – administrar e gerir o Fundo Municipal de Saúde;

XI - coordenar a execução de suas atividades administrativas e financeiras;

XII – desenvolver outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

Seção V
Da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico

Art. 13 - Compete à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico



I - formular e coordenar a política municipal de desenvolvimento econômico e supervisionar sua execução, em sua área de competência;

II – formular planos e programas em sua área de competência, observando as diretrizes gerais do governo, em articulação com as demais Secretarias Municipais, visando à integração das respectivas políticas e ações no âmbito do Município;

III – planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades relacionadas com a política de fomento à indústria, comércio de qualquer natureza, serviços e turismo;

IV – articular-se com órgãos e entidades estaduais e federais, visando à possibilidade de integração das respectivas políticas e ações;

V – articular-se com entidades representativas do setor empresarial visando apoiar as iniciativas voltadas para o desenvolvimento econômico do Município;

VI – manter intercâmbio com entidades representativas da iniciativa privada e de organizações não-governamentais, visando à cooperação técnica, financeira e operacional de interesse do Município;

VII – promover levantamentos e estudos que subsidiem a formulação de programas para o desenvolvimento econômico municipal e manter cadastros e bancos de dados relativos aos temas de interesse da Secretaria;

VIII – promover a realização de eventos de interesse da economia municipal, assim como participar de iniciativas promovidas por outros agentes econômicos;

IX – articular as políticas setoriais e municipais sob sua coordenação com as promovidas por órgãos e instituições municipais, estaduais, federais e organizações de classe;

X – planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades de difusão de tecnologia e informações de mercado;

XI – desenvolver outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos.

Parágrafo Único – A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico terá, em sua estrutura organizacional, pelo menos o seguinte órgão:

I – Secretaria Adjunta de Indústria, Comércio, Turismo e Serviços, ao qual competirá colaborar com o titular da Secretaria de Desenvolvimento Econômico na consecução das finalidades mencionadas no *caput* deste artigo.



Subseção VI

Da Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Política Urbana

Art. 14 - Compete à Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Política Urbana:

I - planejar, coordenar, controlar e executar as atividades relacionadas com o Plano de Obras Públicas Municipais;

II - articular com os governos federal, estadual e municipais para realização de obras públicas de interesse municipal e regional;

III - planejar, coordenar, controlar e executar as atividades referentes à realização e fiscalização de estudos técnico-econômicos e projetos de engenharia de obras públicas municipais;

IV - elaborar e executar planos e programas de conservação, restauração e melhoramentos da Rede Rodoviária Municipal.

Parágrafo Único – A Secretaria Municipal de Infra-Estrutura e Política Urbana terá, em sua estrutura organizacional, pelo menos o seguinte órgão:

I – Secretaria Adjunta de Serviços Urbanos, ao qual competirá:

a) planejar, coordenar, controlar, executar e fiscalizar programas e atividades de infra-estrutura e prestação de serviços públicos de natureza urbanística;

b) manter, atualizar e desenvolver sistema de informações pertinente às atividades e serviços urbanos, inclusive visando garantir articulação das ações municipais com projetos e iniciativas regionais, estaduais, federais e internacionais.

Subseção VII

Da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento

Art. 15 - Compete à Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento:

I - planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades relacionadas com o fomento à agricultura, pecuária e agroindústria, articulando-as com as políticas regionais, estaduais e federais correlatas;

II - planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades relacionadas com o funcionamento do sistema de distribuição e comercialização de



alimentos;

III - planejar, coordenar, controlar e executar programas e atividades relacionadas com a política municipal de abastecimento e combate à fome, mediante medidas distributivas e pedagógicas pertinentes;

IV – prestar assistência a pequenos e médios produtores rurais;

V- exercer a formulação, coordenação e execução de políticas públicas e ações voltadas para o fomento e apoio à agricultura familiar;

VI- organizar, controlar e fiscalizar a comercialização de produtos hortifrutigranjeiros;

VII – coordenar e gerenciar o CEANORTE;

VIII - organizar, coordenar e fiscalizar o programa de feiras livres;

IX- estabelecer cooperação técnica e científica com instituições congêneres, governamentais e não governamentais;

X- coordenar e executar convênios, acordos e contratos relativos a projetos agropecuários;

XI – gerenciar os acordos e parcerias celebrados entre o Municípios e os organismos de fomento da atividade agropecuária.

Subseção VIII

Da Secretaria Municipal de Meio Ambiente

Art. 16 - Compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente:

I - planejar, coordenar, executar e avaliar atividades de desenvolvimento ambiental em articulação permanente com órgãos estaduais, federais e universidades;

II - planejar, coordenar, controlar e executar a realização de estudos e projetos de desenvolvimento ambiental;

III - desenvolver atividades de educação ambiental e atuar no sentido de formar consciência pública da necessidade de proteger, melhorar e conservar o meio ambiente;

IV - normatizar, coordenar e monitorar a política de áreas verdes e de arborização do Município, inclusive praças e jardins, e desenvolver estudos e projetos sobre a matéria.

V - promover e apoiar as ações relacionadas com a recuperação de áreas degradadas;

VI – preservar e restaurar processos ecológicos essenciais e prover o



manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

VII – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, em virtude da competência comum prevista no art. 23, VI, da Constituição da República.

Subseção IX

Da Secretaria Municipal de Comunicação e Articulação Institucional

Art. 17 – Compete à Secretaria Municipal de Comunicação e Articulação Institucional:

I- planejar, coordenar, controlar e executar a política de comunicação externa e interna da Administração Direta, desenvolvendo atividades de imprensa, cerimonial e relações públicas, divulgando atividades internas e externas da Prefeitura;

II- desempenhar a articulação política em nível institucional;

III- monitorar, através de pesquisas periódicas, as necessidades dos cidadãos e a avaliação que fazem da Administração e dos serviços municipais com base nas demandas levantadas;

IV - facilitar a difusão e promoção das iniciativas sociais, econômicas e culturais do Município;

V - coordenar e executar as atividades de Relações Públicas e comunicação dirigida;

VI - coordenar e executar atividades de cerimonial;

VII - zelar pela interlocução institucional entre o Chefe do Poder Executivo e as entidades da sociedade civil, tais como associações, sindicatos, clubes, partidos políticos e movimentos sociais organizados;

VIII - coordenar a produção de todo o material gráfico e áudio-visual dos órgãos e entidades da administração pública;

IX - coordenar ações e campanhas que divulguem a Administração Municipal, a cidade e suas potencialidades em âmbito local, estadual, nacional e internacional.

X – manter o Prefeito informado sobre o noticiário de interesse do Município e assessorá-lo em suas relações institucionais;

XI- assessorar o Prefeito na análise política da ação governamental;

XII- coordenar o fluxo de informações e expedientes oriundos e destinados às demais Secretarias Municipais e órgãos da administração em matérias da competência do Chefe do Poder Executivo;

XIII – acompanhar os serviços de ouvidoria municipal;



- XIV – supervisionar as atividades de comunicação administrativa;
- XV – supervisionar as atividades de informações ao público acerca das ações governamentais;
- XVI – promover a organização do arquivo e recortes de jornais relativos aos assuntos de interesse do Município;
- XVII – zelar pelo bom nome do Município e de sua Administração, sugerindo medidas que julgar necessárias para a sua divulgação; e,
- XVIII – comunicar ao público, sempre que determinado pelo Prefeito, reuniões em que este deva participar para formulação de políticas ou para apresentação de sugestões, programas e campanhas desenvolvidas pelo Município.

§1º - Todas as ações de divulgação da Administração Pública Municipal Direta e Indireta serão supervisionadas pela Secretaria de Comunicação e Articulação Institucional.

§2º - A Secretaria Municipal de Comunicação e Articulação Institucional terá, em sua estrutura organizacional, pelo menos os seguintes órgãos, aos quais competirá colaborar com o titular da Secretaria na consecução das finalidades mencionadas no *caput* deste artigo e cujas atribuições serão detalhadas na forma do disposto no art. 21-A desta Lei.

- I – Diretoria de Comunicação, que, por sua vez, conterà o Cerimonial, equivalente a Divisão;
- II – Diretoria de Articulação Institucional;

SEÇÃO III DOS ÓRGÃOS DE ASSESSORAMENTO SUPERIOR E CONTROLE

Subseção I Do Gabinete do Prefeito

Art. 18 - Compete ao Gabinete do Prefeito:

- I - assessorar o Chefe do Poder Executivo na sua representação política;
- II - assistir o Chefe do Poder Executivo em assuntos de natureza técnico-legislativa, acompanhando a tramitação na Câmara de projetos de interesse do Executivo, e manter contatos com lideranças políticas e parlamentares do Município;



III - coordenar e supervisionar a elaboração de Projetos de Lei e Decretos;

IV - assessorar o Prefeito Municipal em assuntos de economia interna, programas e políticas governamentais;

V – assessorar o Prefeito na elaboração de atos administrativos, mensagens, decretos, projetos de lei e outros atos da competência do Chefe do Poder Executivo;

VI- assistir o Prefeito em assuntos referentes à política e, particularmente, nas relações com a Câmara Municipal;

VII – executar e transmitir ordens, decisões e diretrizes políticas e administrativas do Chefe do Poder Executivo;

VIII- desempenhar missões específicas, expressamente atribuídas pelo Prefeito por meio de atos escritos ou ordens verbais;

IX – desempenhar, com a cooperação da Secretaria Municipal de Governança Solidária e da Secretaria Municipal de Comunicação e Articulação Institucional, a articulação política em nível municipal;

X- assessorar o Prefeito na análise política da ação governamental;

§1º- No desempenho das atividades relativas à condução da política governamental, os órgãos da Administração Municipal desincumbirão suas ações de forma a convergirem suas respectivas atribuições e harmonizarem seus resultados.

§ 2º - O Gabinete do Prefeito terá, em sua estrutura organizacional, pelo menos os seguintes órgãos, cujo preenchimento não importará, em nenhuma hipótese, em criação de novos cargos comissionados, e que deverá se adequar ao limite do quadro de cargos comissionados já existentes, na forma do art. 38 da Lei 2.891, de 31 de abril de 2.001, e das alterações que lhe sobrevieram:

I- Assessoria Técnico-legislativa, equivalente a Diretoria;

II –Assessoria Especial de Gabinete;

III- Assessoria Executiva de Governo;

§ 3º - Compete às Assessorias de que trata o parágrafo anterior, dentre outras a serem definidas em decreto, as seguintes atribuições:

I- elaboração legislativa, normativa e da correspondência oficial do Prefeito e pelo serviço de expediente do Gabinete do Prefeito;

II – preparar o expediente a ser assinado e despachado pelo Prefeito e pelo seu Chefe de Gabinete;

III – elaborar as mensagens, projetos de leis e demais atos normativos



de competência do Prefeito;

IV – encaminhar ao Prefeito sugestões de matérias legislativas viáveis e de interesse da Administração;

V – cuidar da numeração de ordem das leis e demais atos normativos;

VI – promover a publicação e arquivo dos atos oficiais;

VII – cuidar da padronização dos atos normativos e legislativos no âmbito do Poder Executivo;

VIII – encarregar-se da correspondência oficial do Prefeito e do seu Chefe de Gabinete;

IX – organizar e manter em dia o arquivo oficial de correspondência e atos oriundos do Gabinete do Prefeito;

X – preparar e expedir circulares e demais documentos do Gabinete do Prefeito, inclusive instruções normativas;

XI – organizar e manter atualizado arquivo de recortes de jornais e publicações relativos a assuntos de interesse do Gabinete do Prefeito;

XII – desincumbir-se de outras atividades correlatas que lhe forem cometidas pelo Chefe de Gabinete do Prefeito.

§ 4º - Atendendo ao interesse e/ou às necessidades da Administração, poderão ser atribuídos, no âmbito da Assessoria Especial de Gabinete ou da Assessoria Executiva de Governo, serviços e funções específicos, os quais serão definidos no respectivo decreto de nomeação, observadas as atribuições objeto da regulamentação de que trata o art. 21-A desta Lei.

Subseção II

Da Procuradoria Geral

Art. 19 - Compete à Procuradoria Geral:

I - planejar, coordenar, controlar e executar atos relacionados à representação jurídica do Município, em juízo ou em esfera administrativa;

II - prestar assessoramento jurídico ao Prefeito em assuntos pertinentes à sua área de atuação, inclusive quanto à elaboração de textos normativos;

III - prestar assessoramento jurídico aos órgãos componentes da Administração Direta;

IV - elaborar, analisar e rever minuta de contrato, convênio e demais atos administrativos;

V - orientar a realização de sindicâncias, inquéritos e processos



administrativos.

VI - coletar, organizar e manter cadastro de jurisprudência, doutrina e legislação de interesse do Município.

VII - representar o Município em juízo ou esfera administrativa em matéria tributária e fiscal, particularmente em relação à cobrança de créditos tributários e fiscais;

§1º – A Procuradoria Geral do Município é o Órgão Central do Sistema Jurídico Municipal, sendo todas as assessorias jurídicas e demais órgãos jurídicos da Administração Direta subordinados à sua supervisão técnico-jurídica, sendo apenas funcional a subordinação a cada um dos órgãos ou entidades de cuja estrutura sejam integrantes.

§ 2º - O Procurador-Geral do Município será assessorado pelo Consultor Jurídico, pelo Procurador Adjunto de Contencioso, pelo Procurador Adjunto de Consultoria e pelo Procurador Adjunto Fiscal, estes equivalentes a Diretores para os fins do art. 1º desta Lei, ficando transformados os cargos e as nomenclaturas de Gerente de Consultoria, Gerente de Contencioso e Gerente da Procuradoria Fiscal ou Procurador da Fazenda Municipal.

Subseção III

DA COORDENADORIA DE CONTROLE INTERNO

Art. 20 - A Coordenadoria do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, instituída pela Lei Complementar nº 06 de 29 de dezembro de 2.005, permanece como órgão com autonomia de gestão, consubstanciada na faculdade de agir com independência na execução de suas atribuições, definidas em Lei, e cujo titular fará jus a remuneração com equivalência à Secretaria Adjunta.”

Subseção IV

DAS SECRETARIAS ADJUNTAS E DA OUVIDORIA GERAL

Art. 21- Compete à Secretaria Adjunta coadjuvar as pastas designadas pelo Prefeito e ainda:

I – responsabilizar-se, subsidiariamente, pelas atividades da respectiva Secretaria;

II – auxiliar diretamente o Secretário Municipal no exercício de suas



atividades;

III – exercer quaisquer atividades que lhe forem delegadas, em caráter privativo, pelo Secretário Municipal;

IV- desempenhar as atribuições específicas já detalhadas nesta Lei.

Parágrafo único. Compete à Ouvidoria Geral, basicamente, receber, autuar e encaminhar às respectivas unidades administrativas as reclamações, petições e/ou representações formuladas pelos cidadãos e relacionadas com a regularidade da prestação de serviços públicos municipais.”

CAPÍTULO II DA INSERÇÃO DE NOVOS DISPOSITIVOS

Art. 2º - Ficam criados, sob as Seções IV, V e VI, os arts. 21-A, 21-B, 21-C, 21-D, da Lei 2.891, de 30 de abril de 2.001, com o seguinte conteúdo:

“SEÇÃO IV DOS ÓRGÃOS DE APOIO ADMINISTRATIVO

Art.21-A- A estrutura organizacional das secretarias, secretarias-adjuntas e órgãos equivalentes será definida em decreto que regulamentará esta Lei, respeitada a quantidade de vagas dos cargos de Diretor Administrativo ou equivalente, Chefe de Divisão e Chefe de Seção já existentes, na forma do disposto na Lei 2.891, de 30 de abril de 2.001, e das alterações que lhe sobrevieram.

Parágrafo único - O decreto referido no *caput* deste artigo explicitará, quanto à Diretoria Administrativa, às Chefias de Divisão e Seção, à Coordenadoria Administrativa e aos órgão equivalentes:

I – as atribuições gerais dos diferentes órgãos e unidades administrativas da Prefeitura;

II – as atribuições específicas e comuns dos servidores investidos nas funções de direção e chefia, bem como a estrutura orgânica complementar e a denominação, a descrição e as competências de suas unidades;

III – as normas de trabalho que, por sua natureza, não devem constituir normas em separado; e,

IV – outras disposições julgadas necessárias.



SEÇÃO V
DO ÓRGÃO DE ASSESSORAMENTO COLEGIADO

Subseção única

Do Comitê Permanente de Avaliação e Controle da Execução Orçamentária e da Ação Governamental – COMPAC.

Art. 21-B- Ficam as disposições do Decreto municipal 2.312, de 11 de janeiro de 2.007, que instituiu o COMPAC, encampadas por esta Lei, com as seguintes alterações:

I- A sigla COMPAC passa a designar : Comitê Permanente de Avaliação e Controle da Execução Orçamentária e da Ação Governamental;

II- O COMPAC, no desempenho da avaliação e do controle da execução orçamentária, será ordinariamente composto pelos titulares das Secretarias Municipais de Planejamento e Coordenação Estratégica, Fazenda, Administração e Gestão, Governança Solidária e da Coordenadoria do Sistema de Controle Interno, e, na avaliação e controle da ação governamental, pelos titulares das Secretarias Municipais de Planejamento e Coordenação Estratégica, Administração e Gestão, Governança Solidária, Comunicação e Articulação Institucional e Chefia de Gabinete;

III- As atividades do COMPAC serão coordenadas pelo titular da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Estratégica;

IV- O Prefeito é membro nato do COMPAC, exercendo a direção de suas atividades todas as vezes em que presidir suas reuniões, podendo convocar outros agentes públicos para cooperar nos trabalhos;

V- Além das atribuições de que trata o Decreto Municipal 2.312 de 11/01/07, compete ao COMPAC, na avaliação e controle da ação governamental:

a) assegurar coerência entre a concepção e a execução das políticas públicas setoriais;

b) conceber e articular a execução de programas multissetoriais, destinados a regiões ou segmentos populacionais específicos;

c) acompanhar as metas e os resultados dos programas governamentais;

d) identificar restrições e dificuldades para execução dos programas governamentais, propondo medidas necessárias à sua viabilização; e,

e) assegurar a interação governamental na implementação da



Governança Solidária.

SEÇÃO VI
DOS ÓRGÃOS CONSULTIVOS E DELIBERATIVOS

Subseção única
Dos Conselhos Municipais

Art. 21-C- As competências dos conselhos municipais de que trata o art. 4º, VI e respectivas alíneas desta Lei serão exercidas nos termos e condições estabelecidos na respectiva legislação de sua criação, estruturação e alteração, observadas as disposições contidas na Lei Orgânica do Município, na Constituição do Estado de Minas Gerais e na Constituição da República.

Parágrafo único. Os Conselhos de que trata o art. 4º, VI e alíneas desta Lei, serão subordinados ao Chefe do Poder Executivo e manterão vínculo com as pastas administrativas que guardem identidade com suas respectivas áreas de competências, conforme dispuser o organograma básico da Prefeitura.

CAPÍTULO V
DO GABINETE DO VICE-PREFEITO

Art. 21-D - Compete ao Gabinete do Vice-Prefeito:

- I - prestar assistência e assessoramento diretos e imediatos ao Vice-Prefeito;
- II - desempenhar missões específicas, expressamente atribuídas pelo Vice-Prefeito por meio de atos escritos ou ordens verbais.

§1º - O Gabinete do Vice-Prefeito equivale a Diretoria, para os fins desta Lei.

§2º - O Gabinete do Vice-Prefeito terá uma Assessoria, responsável pelo assessoramento do titular respectivo no exercício de suas atribuições institucionais.

I- A assessoria referida no caput não tem natureza de órgão, não possui chefia própria e não equivale a qualquer nível hierárquico previsto nesta Lei.

II- A assessoria referida no caput será coordenada pelo Chefe de Gabinete do Vice-Prefeito.”



CAPÍTULO III

DA EXTINÇÃO, TRANSFORMAÇÃO E CRIAÇÃO DE CARGOS E VIGÊNCIA DE NORMAS DA LEI 2.891 DE 30 DE ABRIL DE 2.001.

Art. 3º - Ficam extintos os cargos comissionados de Secretário Municipal de Esportes e lazer, Secretário Municipal de Segurança e Direitos do Cidadão, Secretário Municipal de Atividades e Serviços Urbanos, de Secretário Municipal de Obras Públicas, Secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social, Secretário Municipal de Governo, Secretário Municipal de Indústria, Comércio, Turismo e Serviços; ficam criados os cargos comissionados de Secretário Municipal de Infra-estrutura e Política Urbana, Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Secretário Municipal de Políticas Sociais, Secretário Municipal de Governança Solidária, Secretário Municipal de Comunicação e Articulação Institucional; e fica transformado o cargo comissionado de Secretário Municipal de Educação em Secretário Municipal de Educação, Esportes e Lazer, nos termos da Lei 2.891 de 30 de abril de 2.001 e das alterações que lhe sobrevieram.

Art. 4º - Os arts. 22a, 22b, 22c, 22d, 22e, 22f, inseridos pela Lei Complementar nº005/05, arts. 26 a 30, arts. 32 a 38, arts. 40 a 51, inclusive parágrafos, incisos e alíneas, da Lei 2.891 de 30 de abril de 2.001, permanecem em vigor, com as alterações e/ou adaptações introduzidas pela presente Lei.

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

Art. 5º - São mantidas as competências, os cargos e a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Cultura, nos termos da Lei 2.891/01, com as alterações que lhe sobrevieram, até que seja definitivamente criada e implementada a Fundação Municipal de Cultura de que trata o Decreto nº 2.289/06, que instituiu Comissão para tal finalidade.

Art. 6º - Fica o Poder Executivo autorizado a remanejar os saldos das dotações dos órgãos extintos e/ou transformados por esta Lei, cujos valores não serão considerados para fins de limite de suplementação, nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.



Município de Montes Claros/MG
Procuradoria Geral



Art. 7º – Esta Lei será regulamentada no prazo de 60 (sessenta dias) contados da data de sua publicação, aplicando-se, no que couber, até a edição do Decreto em referência, as regras atuais que disciplinam a matéria.

Art. 8º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário, especialmente os arts. 23, 24, 25, 31 e 39 da Lei 2.891/01.

Montes Claros (MG), 02 de março de 2007.

Athos Avelino Pereira
Prefeito Municipal



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.
PROCURADORIA JURÍDICA



DECRETO Nº 2.364, DE 25 DE JUNHO DE 2.007

INSTITUI A “COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO”, NO ÂMBITO MUNICIPAL.

O Prefeito Municipal de Montes Claros, Athos Avelino Pereira, no uso de suas atribuições legais, nos termos dos arts. 71, VI e 99, I, alíneas “a” e “i” da Lei Orgânica Municipal, e,

Considerando o contido na Lei Municipal nº 3.764, de 22 de junho de 2.007, que dispõe sobre as Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2.008;

Considerando a necessidade da criação de comissão de trabalho destinada à mobilização, organização, deliberação e acompanhamento das decisões no âmbito do Orçamento Participativo;

Considerando o resultado do processo de eleição popular realizada no curso das reuniões plenárias do Orçamento Participativo; e

Considerando a necessidade de oferecer instrumentos institucionais para a ação dos participantes e delegados eleitos do processo do Orçamento Participativo;

DECRETA:

Art.1º. Fica criada a Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo – COP, com a incumbência de promover a mobilização, o planejamento, a discussão, a fiscalização e deliberação dos assuntos relativos ao processo de elaboração do Orçamento Participativo, bem como de acompanhar a execução orçamentária das prioridades apontadas pelo Orçamento Participativo contidas na Lei que estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício de 2.008.

Art.2º. A Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo - COP, no cumprimento de suas finalidades, tem as seguintes atribuições:

I- estudar e analisar as propostas definidas nas Plenárias Deliberativas para viabilizá-las no Orçamento de 2.008;

II- elaborar e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Municipal o Plano de Investimentos e uma matriz orçamentária como proposta para a LOA 2.008;

III- eleger a Coordenação na primeira reunião Ordinária da Comissão do Orçamento Participativo – COP;

IV- realizar, pelo menos bimestralmente, reunião com os Delegados e com a População dos 13 pólos do Município.

Art.3º. Integram o COP:

I- 93 (noventa e três) Delegados titulares e 93 (noventa e três) Delegados



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.

PROCURADORIA JURÍDICA



suplentes eleitos pela sociedade civil;

II- 19 (dezenove) Delegados titulares e 19 (dezenove) Delegados suplentes eleitos pelos Conselhos Municipais;

III- 18 (dezoito) Delegados titulares e 18 (dezoito) suplentes indicados pelo Executivo Municipal, sendo:

a) 12 (doze) Secretários e 12 (doze) suplentes;

b) Chefe do Gabinete do Prefeito e suplente;

c) Procurador Geral e suplente;

d) Presidente da Transmontes e suplente;

e) Presidente do Prevmoc e suplente;

f) Presidente do Instituto de Desenvolvimento da Administração Municipal

Randhall Juliano Maia Almeida e suplente;

g) Presidente da ESURB e suplente.

§1º. Os membros da Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo - COP, devem exercer seus mandatos de forma gratuita, vedada a percepção de qualquer vantagem de natureza pecuniária.

§2º. Os membros da Comissão terão mandato de 01 (um) ano, podendo ser reconduzidos por nova indicação dos órgãos públicos e das entidades representativas da sociedade civil organizada.

Art.4º. As despesas decorrentes da execução do presente Decreto correrão à conta de verbas consignadas no orçamento vigente, que serão suplementadas se necessário.

Art.5º. Compete à Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo – COP, analisar e debater as propostas de revisão do Plano Diretor do Município de Montes Claros, juntamente com a Diretoria de Orçamento e Diretoria de Planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Estratégica.

Art.6º. A Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo – COP, elaborará seu Regimento Interno no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da publicação deste Decreto.

Art.7º. É de responsabilidade da Comissão de Coordenação do Orçamento Participativo – COP, elaborar o Plano de Trabalho do Orçamento Participativo.

Art.8º. Revogando-se as disposições em contrário, este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Município de Montes Claros, 25 de junho de 2.007

Athos Avelino Pereira
Prefeito Municipal



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.

PROCURADORIA JURÍDICA



DECRETO Nº., DE 13 DE JULHO DE 2.007.

DISPÕE SOBRE O REGIMENTO INTERNO DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – COP.

O Prefeito Municipal de Montes Claros, no uso de suas atribuições legais que lhe conferem o art.71, inc. VI e, art.99, inc. I alínea “c” da Lei Orgânica do Município, e,

Considerando o contido na Lei Municipal nº. 3.764, de 22 de junho de 2.007, que dispõe sobre as Diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária de 2.008;

Considerando, também, a necessidade da criação de Comissão de Trabalho destinada à mobilização, organização, deliberação e acompanhamento das decisões no âmbito do Orçamento Participativo;

E, ainda, considerando o contido no art. 6º, do Decreto nº. 2.364, de 25 de junho de 2.007,

DECRETA:

CAPÍTULO I

Das Disposições Gerais

Art. 1º. A Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor – COP, de acordo com Lei Municipal nº. 3.764, de 22 de junho de 2.007 e o Decreto nº. 2.364, de 25 de junho de 2.007, reger-se-á pelas normas constantes deste Decreto, que institui seu Regimento Interno.

Parágrafo único. O Município de Montes Claros adota o planejamento Participativo no Orçamento e Revisão do Plano Diretor público municipal, contribuindo com a ampliação da democracia por meio do controle social sobre a administração pública e da participação popular.

Art. 2º. O Orçamento Participativo é o processo de participação direta da população na elaboração do planejamento e execução orçamentária do Município de Montes Claros, regulamentado e disciplinado pelo presente Regimento Interno.

§ 1º. Nas discussões e deliberações no âmbito do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor deve-se garantir a livre e democrática manifestação dos participantes nos debates.

§ 2º. O território é o critério para organização do Orçamento Participativo, devendo o município ser organizado em 13(treze) pólos.

Art. 3º. A Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor será coordenada pela Coordenação do COP.



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.

PROCURADORIA JURÍDICA



SEÇÃO I

Da composição

Art.4º. A Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor será composta por um número de membros assim distribuídos:

I - 93 (noventa e três) delegados (as) titulares e 93 (noventa e três) delegados (as) suplentes, eleitos no II ciclo de Assembléias em cada um dos pólos do Orçamento Participativo;

II - 01 (um) delegado (a) titular e 01(um) delegado (a) suplente eleitos ou indicados pelos Conselhos Municipais com funcionamento regular, por escrito, tendo direito à voz e voto;

III - 01 (um) delegado (a) titular Secretário ou Diretor de cada pasta e 01 (um) delegado (a) suplente indicado pelo Executivo Municipal de cada Secretaria Municipal, Autarquia, Fundação e Empresa Pública.

SEÇÃO II

Das eleições

Art. 5º. Os delegados (as) titulares e suplentes dos pólos do município serão eleitos nas Assembléias, coordenada pela Secretaria de Governança Solidária.

§1º. A representação das regiões do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor serão através da nucleação dos bairros obedecendo à proporção de 02 (dois) delegados eleitos por grupos de trabalho, sendo 01(um) titular e 01(um) suplente.

§2º. O registro de candidatura a Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor acontecerão nos grupos de trabalho.

Art. 6º. Não poderá ser Delegado (a) titular ou suplente àquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera) for cargo em comissão, assessor político ou exercer função de confiança de chefia nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas Municipal, Estadual e Federal, exceto os delegados indicados pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. O delegado (a) só poderá representar a pólo do município.

Art. 7º. O mandato dos delegados (as) titulares e suplentes (pólo, executivo e entidade) é de 02(dois) anos de duração, podendo haver uma reeleição.

§1º. Os delegados (as) titulares e suplentes dos pólos serão eleitos nas assembléias, ou de maneira extraordinária pelo fórum de um ou mais bairros quando houver vacância do cargo.

§ 2º. Durante o transcorrer do mandato, o (a) delegado (a) que for candidato (a) a Conselheiro (a) do Conselho Tutelar deverá se afastar 45 dias antes da data da eleição.

§ 3º. Os (as) delegados (as) que tornarem-se candidato (a) a vereadores (as), deputados (as) (estadual ou federal) e senadores (as) deverão se afastar do cargo de delegado (a) no momento da homologação da sua candidatura.



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.

PROCURADORIA JURÍDICA



CAPÍTULO II

Da estrutura

Art. 8º. A Secretaria de Governança Solidária providenciará a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento da Comissão de Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor.

Art. 9º. A Secretaria de Governança Solidária conjuntamente com a Secretaria de Planejamento e Coordenação Estratégica disponibilizarão meios de realização de curso com metodologia de seminário de qualificação anual no mês de julho/agosto sobre a dinâmica método e legislação do orçamento público municipal participativo combinado com seminário de qualificação técnica sobre ações e programas e órgãos do governo, para delegados (as) e aos agentes públicos.

Art. 10. O município disponibilizará aos delegados todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Montes Claros, bem com o andamento e Revisão do Plano Diretor.

CAPÍTULO III

Das competências

Art. 11. À Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor compete:

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo único. A Coordenação Geral do COP será de competência de Governança Solidária e Secretaria de Planejamento e Coordenação Estratégica com o Assessoramento do Comitê Permanente de avaliação e Controle da Execução Orçamentária e da Ação Governamental – COMPAC, conforme Lei Complementar nº. 12, de 02 de março de 2007.



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.
PROCURADORIA JURÍDICA



CAPÍTULO IV
Da organização interna

SEÇÃO I
Das Reuniões

Art. 12. Para instalação da Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor é necessário o quorum de metade mais um, delegados (as) eleitos nas assembleias, indicados pelo executivo municipal e eleitos nos Conselhos Municipais.

§ 1º. Serão adotados estes mesmos critérios para serem aprovadas as deliberações da Comissão e os encaminhamentos prevaletentes, deverá haver maioria simples.

§ 2º. Após a instalação da Comissão do Orçamento Participativo, na sua primeira reunião será definido a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de comunicação e um momento de discussão de análise da conjuntura nas reuniões diversas do Orçamento Participativo).

Art. 13. A Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor reunir-se-á uma vez por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

Art. 14. As reuniões da Comissão são públicas sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem de inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

Art. 15. Nos momentos de deliberações terão direito a voto apenas os delegados (as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

Art. 16. A comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor poderá formar grupos de trabalhos temáticos, macro-regionais e outros que se fizerem necessários.

Art. 17. Serão substituídos os delegados (as) que não comparecerem, sem justificativa, por escrito a 03(três) reuniões consecutivas ou 04(quatro) reuniões alternadas da Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor.

SEÇÃO II
Da Coordenação do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor

Art. 18. A Coordenação da COP deverá propor no início do processo de discussão do Plano do Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

Art. 19. A Coordenação do COP compete:

I – Convocar os membros da Comissão do Orçamento Participativo para se fazerem presentes á atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.

PROCURADORIA JURÍDICA



prévio da pauta;

- II – Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- III – Apresentar para a apreciação da Comissão do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à câmara de vereadores;
- IV - Coordenar e planejar as atividades da Comissão do Orçamento Participativo;
- V – Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações da Comissão do Orçamento Participativo;
- VI – reunir em sessão ordinária, uma vez por semana;
- VII – Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15(quinze) dias;
- VIII - Apresentar para a apreciação da Comissão do Orçamento Participativo a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Serviços;
- IX – Prestar Contas a Comissão (COP) de suas atividades mensalmente;
- X - Apreciar e mediar conflitos nos pólos e regiões referentes á divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- XI - Organizar seminário de qualificação anual sobre dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão da Comissão, com o objetivo de qualificar e ampliar os conhecimentos dos delegados (as);
- XII – Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões;
- XIII – O COP através da Coordenação do COP, constituirá comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região;
- XIV – Divulgar, após as reuniões da Coordenação, a ata da reunião com deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos os delegados (as) na próxima reunião do COP.

SEÇÃO III

Da Secretaria Executiva

Art. 20. A Secretaria Executiva do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor será mantida pela Administração Municipal, através das Secretarias; de Governança Solidária e do Planejamento, devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

Art. 21. São Atribuições da Secretaria Executiva:

- I – Elaborar a ata das reuniões da Comissão e apresentá-la na reunião posterior aos delegados (as);
- II – Realizar o controle de frequência nas reuniões da Comissão, informando a Coordenação do COP mensalmente para análise e providências;
- III - Organizar o cadastro de delegados (as) dos pólos;
- IV – Organizar e manter toda a documentação e informação a Comissão, proporcionando acesso aos delegados (as);
- V – Fornecer apoio material (cópias, xérox, correspondências etc...) ao trabalho dos delegados (as).

SEÇÃO IV

Dos Delegados



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.

PROCURADORIA JURÍDICA



Art. 22. São Direitos dos Delegados (as):

I – Votar e ser votado em eleições de representação da Comissão do Orçamento e Revisão do Plano Diretor;

II – Participar com direito a voz e voto nas plenárias e reuniões do seu pólo ou temática;

III – Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pela Comissão do Orçamento e Revisão do Plano Diretor;

IV – Participar de cursos de qualificação para delegados (as) promovidos pela Administração Pública nas diversas áreas do interesse social.

Art. 23. São deveres dos delegados (as):

I – Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

II – Comparecer às reuniões e plenárias convocadas pela coordenação geral;

III – Informar por escrito a Coordenação Geral com antecedência mínima de 48 horas quando de sua ausência de alguma reunião ou assembléia por motivo de força maior;

IV – Participar de Seminário de qualificação do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Público e Revisão do Plano Diretor.

Art. 24. Na ausência do delegado (a) titular o delegado (a) suplente assumirá automaticamente com direito a voto.

CAPÍTULO V

Do processo do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor

Art. 25. A proposta de orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo Municipal, deverá ocorrer no final de agosto ou na primeira semana de setembro para ser apreciada.

Art. 26. Anualmente, até 20 de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de contas do Plano de investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (despesas x receitas) nas (reuniões preparatórias) regional e temática.

Art. 27. As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo Municipal que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

Art. 28. As obras institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamento de Organismos Nacionais ou internacionais, deverão ser apresentadas previamente ao COP para apreciação e ou votação para acompanhamento quando da sua apresentação e debate com a comunidade interessada.

Art. 29. Seja garantido e instituído diplomação para delegados (as) do Orçamento Participativo na Assembléia Municipal.

Art. 30. As Secretarias deverão promover uma análise técnica prévia da possibilidade de execução das demandas, para posterior hierarquização, a fim de que não haja erro na hierarquização das mesmas.



MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS – MG.
PROCURADORIA JURÍDICA



CAPÍTULO VI
Das Disposições Finais e transitórias

Art. 31 Todo Participante do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor deveser cumprir e exigir o cumprimento do Regimento Interno.

Art. 32. Os trabalhos realizados no Orçamento Participativo não serão remunerados.

Art.33. Os casos omissos neste Regimento Interno serão decididos pela Coordenação Geral do Orçamento Participativo e Revisão do Plano Diretor.

Art. 34. Revogando-se as disposições em contrário, este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 35. Qualquer mudança e/ou alterações no presente regimento, deverá ser requerido por pelo menos 1/3 (um terço) dos delegados onde será devidamente encaminhada para plenária.

Município de Montes Claros, 13 de julho de 2.007.

Athos Avelino Pereira
Prefeito Municipal

ANEXO 1

Decreto Municipal N° 2.265 de 15 de agosto de 2006

Seção I - Definição dos limites territoriais

Art. 11 - Ficam criados no Município 13(treze) pólos regionais, constituídos pelos respectivos bairros abaixo relacionados:

I - Pólo “Santos Reis”: Santos Reis, Condomínio Pai João, Nossa Senhora Aparecida, Bela Vista, Vila Atlântida, Vila

São Francisco de Assis, Amazonas, Jardim Brasil, Vila Áurea, Distrito Industrial, Santa Eugênia, Nova Morada, Vila

Alice, Jardim Eldorado, Vila Castelo Branco, Cidade Industrial e Quintas da Boa Vista

II - Pólo “Renascença”: Renascença, Raul José Pereira, Alice Maia, Tancredo Neves, Vila Tiradentes, Santa Cecília e

Floresta

III - Pólo “JK”: JK, Raul Lourenço, Planalto, Universitário, Jaraguá I, Jaraguá II, Jaraguá III, Clarice Athayde Vieira,

Village do Lago I, Village do Lago II, São Lucas e Nova América

IV - Pólo “Vila Oliveira”: Vila Oliveira, Barcelona Park, Jardim Panorama I, Jardim Panorama II, Todos os Santos,

Vila Mauricéia, Melo, Jardim São Luís, São Norberto e Ibituruna

V - Pólo “Centro”: Centro, Edgar Pereira, Vila Toncheff, Jardim América, Vila Três Irmãs, Vila Brasília, Vila João

Gordo, São José, Roxo Verde, Cidade Santa Maria, Vila Guilhermina, Cândida Câmara, Santo Expedito, Funcionários e

Sagrada Família

VI - Pólo “São João”: São João, Vila Marciano Simões, Cidade Cristo Rei, Vila Regina, Vera Cruz, Esplanada, Vila

Tupã e Alcides Rabelo

VII - Pólo “Independência”: Independência, Santa Lúcia, Regina Peres, Carmelo, Monte Carmelo, Parque Pampulha,

Santa Laura, Interlagos, Guarujá, Acácias, Vila Real, Chácara Ceres, Recanto dos Araçás e Jardim Primavera

VIII - Pólo “Major Prates”: Major Prates, Morada do Sol, Augusta Mota, Canelas II, Vargem Grande, São Geraldo,

Jardim São Geraldo, Chiquinho Guimarães, Chácara dos Mangues, Jardim Liberdade, Morada do Parque, Morada da

Serra, Chácara Paraíso e Residencial Serrano

IX - Pólo “São Judas”: São Judas Tadeu, São Judas Tadeu II, Morrinhos, Vila Progresso, João Botelho, Cidade Nova,

Canelas, Vila Luiza, Sumaré, Vila Antônio Canelas, Antônio Pimenta, Dr João Alves, Cristo Rei, Conjunto Havaí,

Conjunto José Carlos de Lima, Vila Maria Cândida e Vila Telma

X - Pólo “Cintra”: Cintra, Jardim Alvorada, Nossa Senhora de Fátima, Francisco Peres, Francisco Peres II, Santa Rita,

Santa Rita II, Clarindo Lopes, Vila Senhor do Bonfim, Vila São Luís, Monte Alegre, Lourdes e Ipiranga

XI - **Pólo “Delfino”**: Delfino Magalhães, Vila Sion, Duque de Caxias, Alto da Boa Vista, Santo Antônio I, Santo

Antônio II, Conjunto Bandeirantes, Jardim Olímpico, Novo Delfino, Vila Anália, Vila Camilo Prates, Vila Camilo

Prates Prolongamento, Jardim Palmeiras, Colorado, Veneza Park e Vila Fênix.

XII - **Pólo “Maracanã”**: Maracanã, Joaquim Costa, Vila Grayce, Cyro dos Anjos, Vila Campos, Dona Gregória, José Corrêa Machado, Alterosa, Nossa Senhora das Graças, Santo Inácio, Vila Itatiaia, Conjunto Olga Benário, Santa Rafaela e Santo Amaro.



ANEXO 2

Critérios Temáticos

Meio Ambiente

- 1 Priorizar as praças em locais onde não existam outros equipamentos sociais, nem tenham outras praças ou local de lazer próximo e que possam ter multi-uso. votos: 59
- 2 Priorizar considerando o índice de violência da região; votos: 12
- 3 Priorizar a comunidade que se comprometer com a revitalização e o cuidado com a manutenção da praça; votos: 10
- 4 Priorizar a construção e revitalização das praças que atendam o maior número de pessoas; votos: 1

Educação

1. Priorizar bairros que tenham demanda identificada através de cadastro escolar; **OBRIGATÓRIO**
2. Priorizar bairros ou comunidades rurais onde o deslocamento das crianças seja muito longo e traga riscos; **VOTOS: 32**
3. Priorizar demandas em bairros de famílias de baixa renda e com altos índices de violência e vulnerabilidade; **VOTOS: 21**
4. Priorizar ação que atenda o maior número de bairros; **VOTOS: 13**
5. Priorizar bairros que não tenham instituições de ensino e com alta demanda; **VOTOS: 4**
6. Priorizar bairros onde não existam opções de lazer; **VOTOS: 02**
7. Priorizar demandas que a comunidade seja parceira no cuidado da escola; **VOTOS: 1**
8. Priorizar ação que atenda maior número de mães trabalhadoras; **VOTOS: ZERO**

Esportes

- 1) Priorizar regiões onde não tenham atividades, outras praças ou local de lazer próximo – **VOTOS 31**
- 2) Priorizar bairros com alto índice de criminalidade e vulnerabilidade social – **VOTOS 29**
- 3) Priorizar construção e ou revitalização de espaços esportivos e de lazer na área urbana e rural – **VOTOS 14**



PREFEITURA DE MONTES CLAROS
Secretaria Municipal de Governança Solidária
Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial
"Pensar em TODOS é a melhor maneira de pensar em SI MESMO."



- 4) Priorizar onde existe disponibilidade de terreno para construção – VOTOS 9
- 5) Priorizar a revitalização das quadras existentes – VOTOS 4
- 6) Priorizar as localidades que possuem maiores necessidade(s) imediata(s) – VOTOS 1
- 7) Priorizar construção e ou revitalização de quadras e campos de futebol que estejam vinculados a uma praça;

Políticas Sociais

1. Priorizar demandas de comunidades de baixa renda com alto índice de violência, vulnerabilidade e risco social – VOTOS 56
- 2.
3. Priorizar demandas que viabilizem a segurança no pólo – VOTOS 15
- 4.
5. Priorizar demandas da(s) comunidades(s) em que possuir maiores necessidade(s) imediata(s) – VOTOS 7
- 6.
7. Priorizar demandas em comunidades onde já existam equipamentos públicos ou particulares, que permitam a formação de rede de atendimento – VOTOS 5
8. Priorizar demandas que integrem o maior número de programas sociais (combate a violência, drogas) – VOTOS 4
- 9.
10. Priorizar demandas de regiões que tiveram crescimento desordenado, sem urbanização e com áreas de risco habitacional – VOTOS 2

Saúde

1. Priorizar a implantação de PSF onde a população não tem acesso aos serviços básicos de saúde; 35 votos
2. Priorizar demandas de comunidades que não possuem equipes de PSF; 33 votos
3. Priorizar demandas dos bairros com maior índice de vulnerabilidade social (baixa renda, violência, consumo de drogas); 27 votos



PREFEITURA DE MONTES CLAROS
Secretaria Municipal de Governança Solidária
Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial
"Pensar em TODOS é a melhor maneira de pensar em SI MESMO."



Agricultura

Agricultura

1. Priorizar ações que potencialize o desenvolvimento do agricultor familiar – Votos: 42
2. Priorizar as comunidades onde ainda não existe atendimento – Votos: 18
3. Priorizar ações que garantam o acesso à água potável – Votos: 10
4. Priorizar as comunidades mais distantes e de difícil acesso – Votos: 06
5. Priorizar ações onde a comunidade seja parceira – Votos: 03

Infra-Estrutura

Asfalto

1. Priorizar ruas e avenidas com grande fluxo de transeuntes e que dão acesso, e ou estão próximas de instituições que prestam serviços básicos à população (escolas, unidades de saúde, igrejas etc.). Votos 47
2. Priorizar asfalto nos Bairros mais distantes do centro, com maior índice de poeira e sem asfalto algum. Votos 29
3. Priorizar a complementação asfáltica em pequenos trechos sem asfalto em ruas já asfaltadas; Votos 11
4. Priorizar as demandas das ruas mais geradoras de poeira e lama nos bairros. Votos 05
5. Priorizar demandas das vias de acesso com maior fluxo de ônibus, veículos e pedestres. Votos - 04
6. Priorizar asfalto nas ruas incluídas na mudança de itinerário do ônibus coletivo. Votos 03
7. Priorizar demandas que atinjam o maior número de comunidades (moradores); Votos 01



PREFEITURA DE MONTES CLAROS
Secretaria Municipal de Governança Solidária
Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial
“Pensar em TODOS é a melhor maneira de pensar em SI MESMO.”



Drenagem

1. Priorizar demandas de ruas que está previsto asfaltamento e que tenham necessidade de drenagem; Votos - 44
2. Priorizar demandas de áreas de risco; Votos - 19
3. Priorizar demandas de áreas de inundações; Votos - 17
4. Priorizar drenagem de vias que atendam maior número de bairros e pessoas; Votos - 09
5. Priorizar as demandas de infra-estrutura quando a sociedade civil oferece contrapartida e parceria. Votos – 08

Casco

1. Priorizar demandas onde há agressão ao meio ambiente; Votos - 61
2. Priorizar demandas de locais onde já existe prática dos carroceiros depositarem entulho; Votos - 25
3. Priorizar demanda de locais que são usados permanentemente pela comunidade para descarte de entulhos; Votos - 08

Iluminação

1. Priorizar áreas de risco, onde existe histórico de violência e tráfico; Votos - 59
2. Priorizar os bairros com maior demanda de ruas sem iluminação; Votos - 18
3. Priorizar vias de acesso aos equipamentos públicos; Votos - 07
4. Priorizar demandas de ruas, becos e vielas sem iluminação; Votos - 05
5. Priorizar demandas das vias de acesso;



PREFEITURA DE MONTES CLAROS
Secretaria Municipal de Governança Solidária
Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial
“Pensar em TODOS é a melhor maneira de pensar em SI MESMO.”



Estradas Rurais

1. Priorizar Estradas que atendem ao transporte de crianças das residências para as escolas rurais; Votos - 56
2. Priorizar “Galhos” de áreas domiciliares onde habitam pessoas com necessidades especiais. Votos - 20
3. Priorizar estradas onde houver parcerias para reforma e manutenção. Votos - 09
4. Priorizar Estradas que servem ao escoamento da produção agrícola; Votos - 07



Prefeitura Municipal de Montes Claros

Athos Avelino Pereira
Prefeito

Sued Botelho
Vice-prefeito

Secretaria de Governança Solidária
Márcia Júlia Filocre Saraiva

Secretaria de Governança Solidária
Secretaria de Educação, Esportes e lazer
Secretaria de Meio Ambiente
Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Secretaria de Infra Estrutura e política urbana
Secretaria de Políticas Sociais

Secretaria de Saúde
Secretaria de Planejamento e Coordenação Estratégica
Secretaria de Comunicação e Articulação Institucional
Secretaria Fazenda e Controle
Secretaria de desenvolvimento Econômico
Secretaria de Administração e Gestão
Secretaria de Cultura
Procuradoria Geral
Associação de Promoção e ação Social – APAS

ESURB
TRANSMONTES
Instituto Randhall
PREVMOC

**Honestidade,
participação popular
e muita obra:
um jeito novo de
governar em Montes Claros.
Governança Solidária**





Governança Solidária

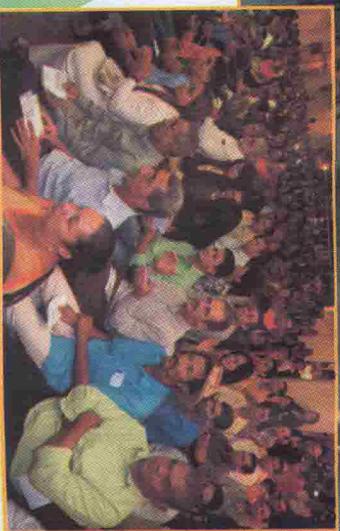
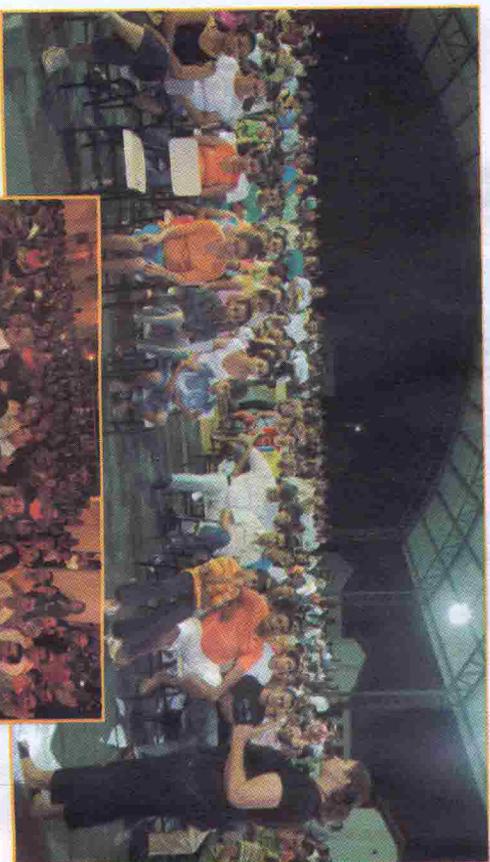
“pensar em TODOS é a melhor
maneira de pensar em SI MESMO.”



O que é Governança Solidária?

A Governança Solidária é um modelo de gestão implantado pela Prefeitura de Montes Claros, que está mudando a cara da administração pública municipal. Agora, o governo está mais perto das pessoas, que efetivamente decidem o que deve ser feito para a cidade melhorar e progredir.

A Governança Solidária trouxe para Montes Claros conquistas importantes como o Orçamento Participativo, o Orçamento Participativo Criança e as Unidades Administrativas Intersetoriais, as UAIs, que articulam, diretamente nos bairros, o trabalho integrado entre todas as secretarias da Prefeitura e a comunidade.



Objetivos da Governança Solidária

Praticar a democracia de fato, mobilizar a sociedade na defesa de seus direitos, construir mecanismos de decisão e controle popular para que a sociedade governe conjuntamente.

Implementar ações voltadas à inclusão social e econômica, condição para a cidadania plena, indo além das meras políticas compensatórias, preocupadas somente com a atenuação da exclusão, tendo a valorização do capital social como agente de transformação da sociedade.

Fundamentos da Governança Solidária

PLURALIDADE - Reconhecer que a sociedade é composta de múltiplas diferenças.

DIÁLOGO - Contribuir para que a sociedade seja um sistema de conexões sempre aberto.

CONSENSO - Promover a formação de uma Comunidade inserida no projeto de Co-Responsabilidade Social pelo Desenvolvimento Local.



Princípios da Governança

Intersetorialidade

Envolvimento de todos os setores da administração municipal trabalhando de forma conjunta.

Foco no cidadão e na família

Ação na comunidade e pólos regionais.

Controle Social

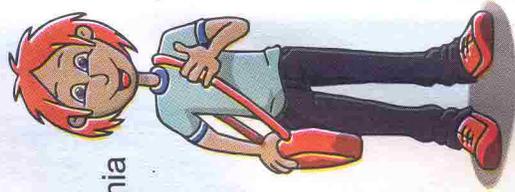
Sociedade civil organizada, interagindo com o Governo na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município.

Melhoria efetiva da qualidade de vida

Saúde, Educação, Assistência Social, Esportes, etc.

Rede Solidária

Responsabilidade social e desenvolvimento da cidadania



O que são as UAIS?

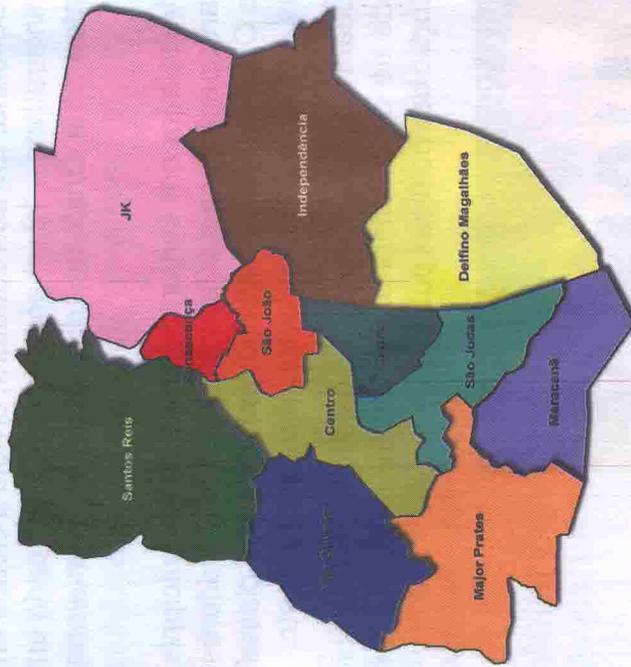
Para implantar esse novo jeito de governar, a Prefeitura instituiu, em reforma administrativa, a Secretaria Municipal de Governança Solidária. Em sua estrutura, dividiu a cidade em 13 pólos administrativos – 12 urbanos e 1 rural. Em cada um deles, implantou uma Unidade Administrativa Intersectorial (UAI).

Nas UAIs trabalham em conjunto secretarias municipais, comitês de participação popular, associações de moradores, delegados do Orçamento Participativo, entidades de classe, grupos sociais, sindicatos, terceiro setor, universidades, etc.

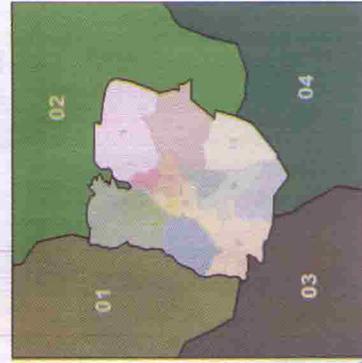
As UAIs ajudam a adaptar os programas sociais do município à realidade de cada território e articulam parcerias em torno da execução das políticas públicas.



Montes Claros tem 13 UAIs, sendo 12 urbanas e 1 rural.



- Setor Administrativo 1**
36 Comunidades
- Setor Administrativo 2**
27 Comunidades
- Setor Administrativo 3**
31 Comunidades
- Setor Administrativo 4**
27 Comunidades



O que é Orçamento Participativo?

Outra conquista da Governança Solidária é o Orçamento Participativo. Nele, a população de Montes Claros decide em quais obras e serviços devem ser aplicados os recursos arrecadados pela Prefeitura. Ou seja, através do OP os cidadãos podem votar e escolher obras e ações que devem ser feitas na sua comunidade. É importante lembrar que o OP vai além da escolha de obras: ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso dos montes-clarenses com o bem público e a parceria entre governo e sociedade para administrar a cidade.

Para definir as obras do OP de 2007 e 2008, a Prefeitura, através da UAIs, promoveu reuniões em cada um dos 13 pólos administrativos.



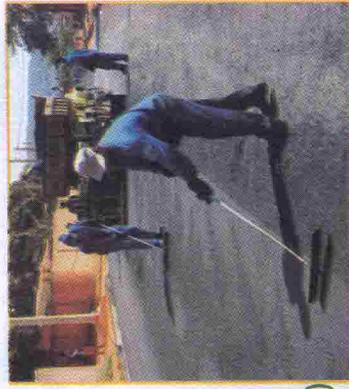
Este é o ciclo do OP

- 1**.Plenárias regionais para apresentação do OP: a Prefeitura promove reuniões nos bairros para instruir a população sobre o Orçamento Participativo.
- 2**.Plenárias regionais para escolha de delegados: a população escolhe quais serão os seus representantes que votarão nas prioridades do OP.
- 3**.Plenárias regionais para definição de prioridades: votação, pelos delegados, definindo quais obras e serviços deverão ser executados pela Prefeitura, conforme a orientação popular.
- 4**.Encaminhamento das prioridades do OP para à Câmara Municipal: obras definidas pelo povo são encaminhadas à Câmara de Vereadores, que é responsável pela aprovação do Orçamento Municipal, o documento que determina onde e quanto a Prefeitura deve e pode gastar.
- 5**.Execução das obras do OP: a partir da aprovação do Orçamento Municipal, a Prefeitura inicia a realização das obras do Orçamento Participativo.

Você pede, a Prefeitura faz!

Através do OP, a Prefeitura de Montes Claros promove os investimentos priorizados pela população, como asfaltamento de ruas e avenidas, construção e revitalização de praças e quadras poliesportivas, construção e reforma de escolas, ampliação do Programa de Saúde da Família (PSF), entre inúmeros outros benefícios.

A Prefeitura está investindo 10 % do Orçamento Municipal em obras do OP.



Obras do OP

Implantação de 08 CRAS (Casa das Famílias)
60 quilômetros de asfalto
Reforma e ampliação de 54 escolas
25 novas equipes de PSF
34 praças construídas ou reformadas
20 quadras poliesportivas revitalizadas
E muito mais!

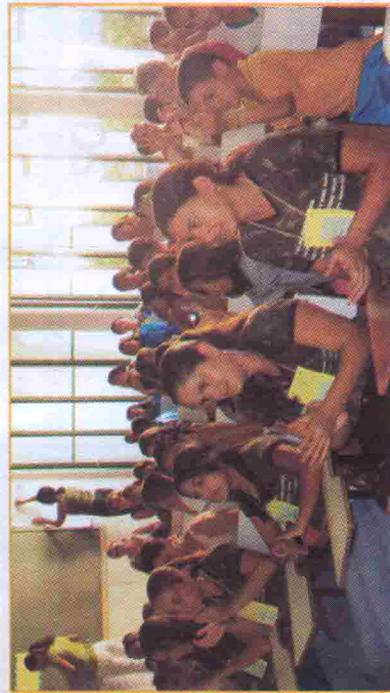


OP criança



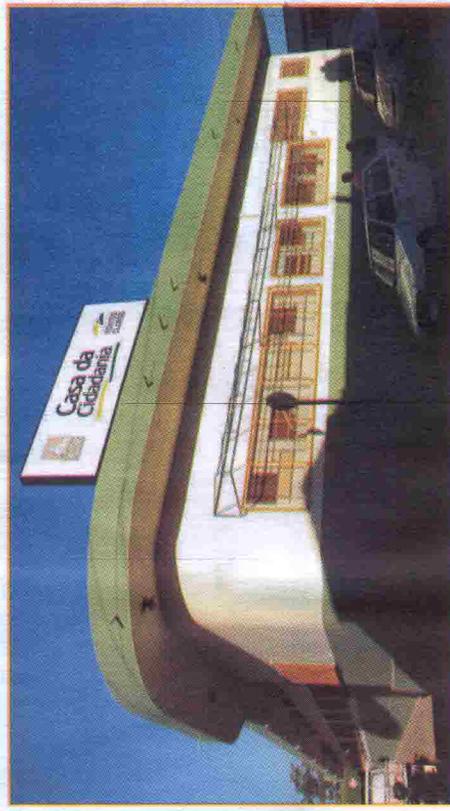
OP Criança

No âmbito das escolas municipais, a Prefeitura implantou o Orçamento Participativo Criança. O OP Criança estimula a participação infantil nas grandes questões da cidade. E os alunos da rede pública, após estudarem cada passo do Orçamento Participativo, contribuem com a construção democrática do novo modelo de governo, indicando as obras e benefícios que suas escolas devem receber do município.



Casa da Cidadania

A Casa da Cidadania é um espaço público implantado pela Prefeitura de Montes Claros, no seio da Governança Solidária, para articular o relacionamento entre os conselhos municipais e a administração municipal. Funcionando durante toda a semana, ela, além de servir de espaço para reuniões e atividades organizacionais dos conselhos, promove, através da Escola da Cidadania, cursos de formação comunitária para o exercício da cidadania, direcionado, preferencialmente, para os conselheiros municipais.



Fortalecimento dos Conselhos Municipais

Para ampliar ainda mais a participação popular na gestão pública, a Prefeitura de Montes Claros, com a implantação da Governança Solidária, investiu no fortalecimento dos conselhos municipais, órgãos que garantem o controle social, revigorando os que já existiam e estimulando a criação de novos.

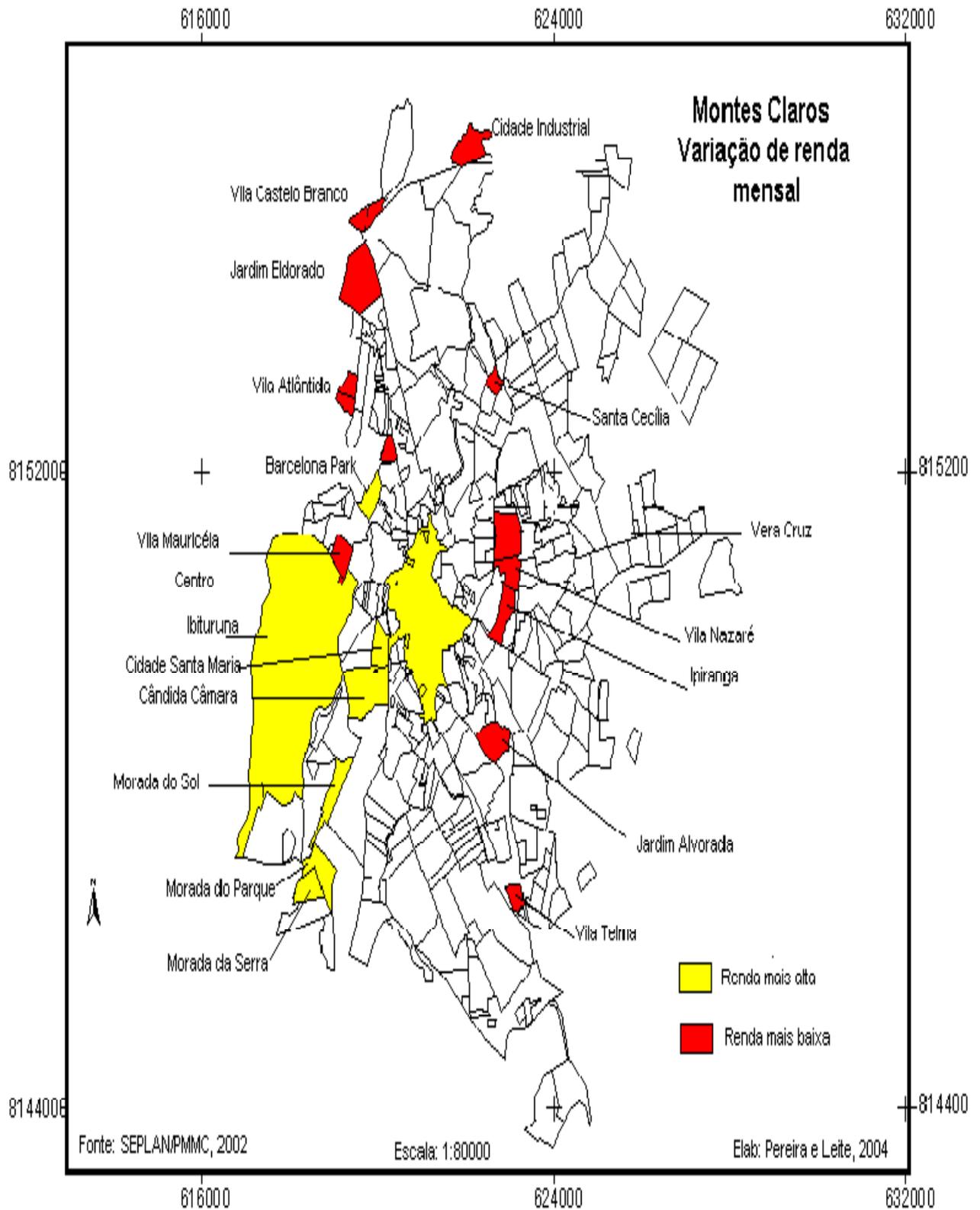
Conselhos Municipais de Montes Claros:

Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - **CMDCA**
Conselho Municipal de Saúde - **CMS**
Conselho Municipal de Educação - **CME**
Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável - **CMDRS**
Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente - **CODEMA**
Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural - **COMPHAC**
Conselho Municipal de Previdência - **CMP**
Conselho Tutelar
Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência - **CPDMOC**
Conselho Municipal de Assistência Social - **CMAS**
Conselho Municipal de Defesa Civil - **COMDEC**
Conselho de Administração da **TRANSMONTES**
Conselho Municipal do Idoso - **CMI**
Conselho Municipal Anti-drogas - **CMAD**
Conselho Municipal de Turismo - **COMTUR**
Conselho Municipal de Desenvolvimento Industrial - **CMDI**
Conselho Municipal dos Direitos da Mulher - **CMDM**
Conselho Municipal de Política Urbana - **COMPUR** ...

Ex-prefeitos

Nome: José Pinheiro Neves Período: 1832 a 1835	Nome: Padre Felipe P. de Carvalho Período: 1836 a 1839
Nome: Cônego Antônio Gonçalves Chaves Período: 1840 a 1851	Nome: Dr. Carlos José Versiani Período: 1852 a 1868 e 1892 a 1894
Nome: Cel. Justino Andrade Câmara Período: 1869 a 1873 e 1877 a 1880	Nome: Francisco Durães Coutinho Período: 1873 a 1876
Nome: Alferes Antônio José Domingues Período: 1877	Nome: Sílvio Teixeira de Carvalho Período: 1881 a 1882
Nome: Joaquim Alves Sarmiento Período: 1883 a 1886	Nome: Pedro Araújo de Abreu Período: 1887
Nome: Vítor Quirino de Souza Período: 1888 a 1890	Nome: Camilo Philinto Prates Período: 1890 a 1892
Nome: Celestino Soares da Cruz Período: 1892 a 1893	Nome: Dr. Honorato José Alves Período: 1893 a 1896 e 1905 a 1908
Nome: Major Simeão Ribeiro Pires Período: 1897 a 1900	Nome: Padre Augusto Prudêncio da Silva Período: 1901 a 1904
Nome: Dr. João José Alves Período: 1909 a 1912 e 1917 a 1922	Nome: Cel. Joaquim José da Costa Período: 1912 a 1916
Nome: Cel. Antônio Pereira dos Anjos Período: 1923 a 1926	Nome: Dr. João Correia Machado Período: 1927
Nome: Pedro Augusto Veloso Período: 1928	Nome: Dr. Alfredo de Souza Coutinho Período: 1928 a 1931
Nome: Orlando Ferreira Pinto Período: 1931 a 1932	Nome: Cel. João Martins da Silva Maia Período: 1932 a 1933
Nome: Carlos Pereira dos Santos Período: 1933 a 1934	Nome: Mário Versiani Veloso Período: 08.03.1934 a 24.05.1934
Nome: Floriano Neiva de Siqueira Torres Período: 1934 a 1935	Nome: Dr. José Antônio Saraiva Período: 1935 a 1936
Nome: Dr. Antônio Teixeira de Carvalho Período: 1937 a 1942	Nome: Dr. Alfeu Gonçalves de Quadros Período: 1942 a 1947 e 1950 a 1955
Nome: Professor Athos Braga Período: 1948	Nome: Carlos Leite Período: 1949
Nome: Capitão Enéas Mineiro de Souza Período: 1951 a 1954	Nome: João Lopes Martins Período: 1954
Nome: Dr. João F. Pimenta Período: 1955 a 1956	Nome: Dr. Geraldo Athayde Período: 1957 a 1958
Nome: Dr. Simeão Ribeiro Pires Período: 1959 a 1962	Nome: José Maia Sobrinho Período: 1962
Nome: Dr. Pedro Santos Período: 1963 a 1965 e 1971 a 1972	Nome: Antônio Lafetá Rebello Período: 1966 a 1970 e 1977 a 1982
Nome: Dr. Moacir Lopes Período: 1973 a 1975	Nome: Ivanir Pereira (Substituiu o pref. Moacir Lopes) Período: 1976
Nome: Dr. Mário Ribeiro da Silveira Período: 1989 a 1992	Nome: Luiz Tadeu Leite Período: 1983 a 1988 e 1993 a 1996
Nome: Jairo Ataíde Vieira Período: 1997 a 2000 e 2001 a 2004	Nome: Athos Avelino Perira Período: 2005 a 2008

ANEXO 11 – Variação de renda mensal em Montes Claros



Fonte: Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Mapas urbanos de Montes Claros: 2002.