

## **AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ESPAÇOS HÍBRIDOS DE PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO — AS POSSIBILIDADES E OS LIMITES DOS CONSELHOS DE POLÍTICA URBANA EM BELO HORIZONTE/BRASIL.**

MARIA DE LOURDES DOLABELA PEREIRA\*.

Nesse texto buscamos refletir sobre as modificações que estão ocorrendo na organização sócio-espacial das cidades com o despontar de novas formulações de “política urbana” nos moldes participativos, sobretudo a partir de meados dos anos 80. Particularmente, nos referimos à prática do planejamento urbano participativo em Belo Horizonte — de 1993 a 2000 — através da análise do funcionamento dos Conselhos Municipais de Planejamento Urbano (COMPUR) e de Habitação. Temos, nesses casos, a adoção de “*órgãos híbridos*”, uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil (PEREIRA, 2000:5).

A nossa intenção é a de ampliar o debate sobre as implicações das mudanças nas práticas das políticas públicas urbanas pós 1988 através de uma abordagem teórico-metodológica específica, “a governança sócio-política”. Esta corrente, tem por objetivo analisar a renovação do mundo político após o processo de descentralização e seus efeitos sobre o funcionamento das conjunturas políticas locais, tais como, a introdução de novos atores públicos e privados e as alterações nas estruturas de poder que ampliam a elaboração

de normas e de decisões sobre políticas públicas à poderes policêntricos e fragmentados. E, sobretudo, ela analisa as possibilidades de coordená-los pela via da democracia deliberativa e das negociações políticas e das parcerias público-privadas entre distintos níveis de governo.

Esta linha de análise, também denominada “redes de políticas públicas”, ou ainda, “segunda esquerda”, busca entender as situações de diversidade e as interações que existem entre a sociedade civil e o poder político, referindo-se em particular a certas políticas negociadas, como a proteção social, o meio-ambiente e o planejamento urbano. Na França, mais recentemente, a governança política se liga aos temas do “debate público” e da participação democrática<sup>1</sup>.

Ela nos permitirá problematizar dentro das novas condições de participação ampliada, sobremaneira com relação aos conselhos de políticas públicas duas questões: do ponto de vista da deliberação pública, qual a parte que cabe a sociedade no poder de decisão do Estado? E, ainda, a criação dessas instâncias participativas significa uma democratização das políticas públicas em relação ao atendimento dos interesses populares?

Este texto se estruturará em três partes, sendo que na primeira faremos uma breve conceituação de negociações, parcerias e instituições híbridas. Na segunda, uma avaliação do funcionamento dos conselhos de políticas urbanas na cidade de Belo Horizonte, sobre esta base metodológica de análise (“l’analyse des négociations e partenariats”) buscando através de dois estudos de caso, aquele do COMPUR e do Conselho de Habitação mostrar as suas diferenças no que se refere às suas atribuições e competências, mas sobremaneira quanto aos seus processos de deliberação (aí se incluem as negociações, as alianças, as diferenças em suas possibilidades de influência e poder de decisão dos diferentes segmentos de representação). Para concluir colocarei em discussão três fatores que consideramos importantes com relação à democracia deliberativa, quais sejam, a gestão urbana, a institucionalidade nas políticas públicas após 1988 e a democracia contemporânea.

---

<sup>1</sup> Dois dos mais representativos autores desta linha de análise são Jean Pierre Gaudin (1995;1997, 1999 e 2002 ), Bruno Jobert (1987;1992 e 1994) e Patrick Galès (1995) e maiores informações sobre as parcerias entre atores públicos e os modos renovados de cooperações entre atores (negociações e contratos) podem ser encontrados em suas obras.

## I – NEGOCIAÇÕES, PARCERIAS E INSTITUIÇÕES HÍBRIDAS.

Nestes últimos vinte anos os processos de descentralização política e econômica, de democratização e reforma do Estado fizeram-se acompanhar da emergência de novos atores públicos e privados na cena política. A política pública torna-se mais complexa com a multiplicação de atores e espaços de decisão e com a ampliação dos espaços de discussão e deliberação, o que preconiza um novo agir político “uma partilha renovada de decisões e poderes institucionais [...] uma nova ação social debatida, negociada, mais próxima dos cidadãos” (GAUDIN,2000:10). A ação pública caracteriza-se por relações que ultrapassam a esfera governamental e os contratos adscritos à “política da cidade” envolvem três esferas diferentes: as instituições políticas, as administrações municipais e as associações civis.

A maior parte delas podem ser denominadas de híbridas, no sentido de que elas envolvem uma imbricação de iniciativas e de atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil e um partilhamento de processos deliberativos (LASCOURMES,1994 & AVRITZER e PEREIRA, 2000).

A ação pública se caracteriza por relações que ultrapassam a esfera governamental e se traduz por uma abertura para a sociedade civil em torno de dois atores principais: as comunidades e o Estado. Novos espaços de negociação e inter-relação são criados e nesses espaços eles são obrigados a debater e ajustar suas estratégias, ou seja, a ação a partir das instituições é substituída pelo projeto orquestrado, que supõe uma parceria urbana.

O local é também o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomadas de decisão discutidas e/ou compartilhadas sob a forma de orçamento participativos, de fóruns e arenas público/privadas e/ou projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através do da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e/ou suas representações sociais e políticas.

Podemos definir, então as “*parcerias urbanas*” como os múltiplos processos de concertação e os engajamentos mútuos de parceiros de direito privado, tais como grupos de habitantes, organismos profissionais, ongs, empresas e órgãos de administração pública municipais, estaduais e federais. Através deles podemos ampliar a elaboração conjunta de certas políticas locais, incorporando às práticas de gestão das políticas públicas urbanas um processo de acordos negociados (PEREIRA, 2000:5).

Consideramos que essas alterações, que ocorrem nesse contexto, se refletem nos “modos de ação pública” e muitas vezes não são percebidas em sua amplitude, pois se referem tanto em mudanças na natureza do Estado, que deixa de ser hierárquico e bipolar e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão; quanto significam mudanças nas ações sociais e coletivas, que assinalam a preponderância das sociedades no que se refere ao “protagonismo” do indivíduo e dos movimentos sociais. Estes assumem, concomitantemente, o papel de atores e agentes das novas formas de ação coletivas reivindicativas, e de representantes nas formas ampliadas e diretas de participação, como membros de espaços públicos e híbridos de discussão e decisão, tais como, conselhos, orçamento participativo, fóruns, planos integrados e participativos de reabilitação e preservação do patrimônio urbano e ambiental, entre outros.

No Brasil, a descentralização política e a reforma constitucional de 1988, ensejaram modificações nas práticas das políticas públicas urbanas, principalmente, no que se refere ao deslocamento dos centros de decisão e à multiplicação de atores e interlocutores, bem como, à introdução de novos dispositivos legais e inter-institucionais relativos à gestão das cidades. Estas alterações se refletem, de um lado, na maior autonomia dos municípios rompendo com o caráter hierárquico tradicional nas políticas públicas e substituindo as políticas centralizadas por especificidades territoriais e a mobilização das comunidades locais e, de outro, na criação de um capítulo específico dos sobre a política urbana, bem como, na inclusão de direitos sociais e coletivos no que se refere à gestão urbana democrática. Amplia-se, assim, a participação das comunidades na elaboração, discussão, fiscalização e, por vezes, decisão sobre a execução das políticas de planejamento e desenvolvimento social urbano. Temos, nesses casos, a adoção de “*órgãos híbridos*”, tais como, os conselhos gestores, de desenvolvimento urbano e de notáveis, que instituem as parcerias entre o Estado e a sociedade civil como forma de gestão no âmbito das políticas públicas, sobretudo, nas áreas de habitação, de reabilitação, de preservação de patrimônio, de meio-ambiente, das políticas sociais e da capacitação de mão-de-obra, mas também, na polícia e na justiça.

Os conselhos de políticas públicas são oriundos de uma intensa mobilização dos setores populares e organizações da sociedade civil, como, também de órgãos de representação de classe com destaque para a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o

Instituto dos Arquitetos de Brasil (IAB), a Igreja progressista e os intelectuais, quando da reforma constitucional de 1988. Podemos considerá-los como *“resultado de um processo de discussão pública que ocorre a partir dos anos 80 e que se consolida no final dessa década, sobretudo em relação as grandes áreas das políticas públicas: saúde, educação, assistência social, criança e adolescente”* (TEIXEIRA,2000;102). Eles são, posteriormente, absorvidos pelo debate da constituinte, que passa a incorporar na nova Constituição a participação comunitária na formulação, execução, fiscalização e controle das políticas públicas sociais através de princípios constitucionais e sua posterior regulamentação legal, que institucionalizaram o princípio dos “conselhos de políticas públicas”. Em geral, as organizações sociais, mas também os técnicos e executivos municipais tem dificuldades para perceber que esse é um “espaço” institucional distinto, tanto do Estado, quanto dos movimentos sociais. Constitui-se numa instância intermediária de debate e decisão que não significa a supressão das instâncias formais (os Poderes Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário representados por autoridades, funcionários e técnicos) e da atuação livre, autônoma e democrática da sociedade civil. *“É um espaço de discussão e negociação e é para isso que os conselheiros são eleitos [...] espaços de possibilidades de luta pela publicização e democratização das políticas públicas”* (GOMES, 2000:24). Para tanto é preciso ter clareza, tanto das suas atribuições, quanto de quanto de seus limites. Podemos, então, definir conselhos como organismos

*“[...] ligados às políticas públicas mais estruturadas ou concretizadas em sistemas nacionais[...] São em geral previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, como atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental[...] São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como forma de ampliar a participação de segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado. Nesse grupo situam-se os conselhos [...]de saúde, assistência social, de educação e de [...]”*(TABAGIBA,2000:3).

No Brasil, a novidade introduzida pela Constituição de 1988 foi a adoção dos “conselhos gestores”, como instrumentos concretos para o exercício da cidadania via democracia participativa. Eles são oriundos de *“leis orgânicas específicas que passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos,*

*de composição paritária entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações ( federal, estadual e municipal)”* (GOHN, 2000: 5). Enfim, o caráter deliberativo sobre a política pública e a dimensão político-institucional é que representam os fatores inovadores na forma atual conselhistas. Encontramos vários tipos de conselhos, que variam em suas atribuições, composição, jurisdição territorial (federal, estadual e municipal) e cuja distinção principal encontra-se em seu caráter gestor, fiscalizador ou deliberativo.

Dentre eles destacam-se os Conselhos de Saúde (1990), da Infância e do Adolescente (1990) e de Educação (1994;1996). Além deles, encontramos também os Conselhos Temáticos que se incluem nas áreas de direitos humanos, violência, discriminação e, mais recentemente começam a surgir, em alguns municípios, sobretudo naqueles administrados pelo Partido dos Trabalhadores (PT) conselhos de participação mais ampla como os Conselhos de Política Urbana de Habitação, que compõem os nossos estudos de caso.

## II- BELO HORIZONTE E OS CONSELHOS DE POLÍTICA URBANA<sup>2</sup>

### 2.1. O Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR).

O Conselho Municipal de Políticas Urbanas (COMPUR) foi criado pelo art.80 da Lei no.7.165, de

27 de agosto de 1996, Plano Diretor de Belo Horizonte<sup>3</sup>. Conforme seu Regimento Interno<sup>4</sup> não tem caráter decisório e sim aquele de expressar opiniões para efeito de

---

<sup>2</sup> A investigação sobre o COMPUR e o CMH foi feita na base “*survey*” e com uma amostragem de 60% dos conselheiros titulares e suplentes ponderada pelos três segmentos executivo, legislativo e sociedade civil.

<sup>3</sup> A legislação do Uso e do Solo de Belo Horizonte de 1976 e 1985 já previam em suas Disposições Transitórias comissões com as atribuições de acompanhamento da Lei e proposição de medidas para a sua revisão e aprimoramento. Já o Plano Diretor de agosto de 1995 determinou, através de suas Disposições Transitórias, que a Comissão de 1985 definisse a forma de indicação dos membros da primeira composição do COMPUR. Para maiores esclarecimentos consulte a Lei no.2662 de novembro de 1976 (Disposições Transitórias, art. 49); a Lei no. 4034 de março de 1985 (Disposições Transitórias, art.52) e a Lei 7165 de agosto de 1995 em suas Disposições Transitórias, art. 2º.

<sup>4</sup> O Regimento interno foi aprovado pelo Decreto Lei de No. 9.330 de 26 de agosto de 1997.

referência e comunicação sobre a legislação, o orçamento e a execução das políticas urbanas (REGIMENTO INTERNO, art.2º., parágrafo único). Ele é o canal responsável pela instância mais ampla de discussão dos temas da cidade, qual seja a Conferência de Política Urbana (conforme o seu art2º, ítem Primeiro).

Suas atribuições principais se referem ao monitoramento da implementação das normas contidas na Lei do Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo do Município de Belo Horizonte (art. 2º ítem II); à apresentação de sugestões quanto ao zoneamento; à listagem de usos e à opinar sobre as pospostas de obras dos planos plurianuais e orçamentos anuais(art.2º ítems III, IV e V, respectivamente). Como também a de acompanhamento das ações de intervenção pública realizadas na estrutura urbana do município (art2º ítem IX).

A sua composição de 16 membros efetivos e respectivos suplentes não é paritária, dividindo-se em três segmentos principais, quais sejam, o Executivo, com 8 representantes, o Legislativo, com 2 e a sociedade civil com 6 representantes (esses distribuídos de 2 em 2 entre os setores técnicos, popular e empresarial).

A disparidade em sua composição está qualitativamente comprovada pelos dados do “*perfil de seus conselheiros*” onde 88% de seus membros tem o grau de instrução superior completo. Desses, estão os 100% da representação legislativa em nível de pós-graduação e os 100% da representação do setor Executivo Municipal (desses 66.7% tem o superior completo e os outros 33.3% tem o nível de pós-graduação). Em contraposição encontra-se o baixo nível de instrução do setor popular em que 50% dos representantes tem nível de instrução primário, 25% secundário e apenas 25% nível superior .

Ainda referindo-nos ao “caráter de paridade” devem ser averiguados, também, o conhecimento das leis e direitos sociais e coletivos das comunidades, o acesso à informação, a disponibilidade de recursos e de tempo. Quanto a isso, um dos aspectos importantes levantados pela análise do COMPUR em BH, diz respeito à participação dos conselheiros em outras representações. Isso é importante no sentido de demonstrar um intercâmbio de informações e de conhecimentos nas diversas especificidades relativas aos assuntos das políticas públicas. No COMPUR encontramos pouco mais da metade dos conselheiros (56.5%) participando ao mesmo tempo de diferentes conselhos e, nesse caso, em níveis praticamente equiparados entre os três segmentos: setor Executivo (75%),

Legislativo (100%) Sociedade Civil (técnicos-75%; setor popular- 75% e setor empresarial - (60%).

A paridade implica, ainda, em correlação de forças, luta pela hegemonia, alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto e uma determinada proposta de encaminhamento no âmbito dos conselhos (RAICHELIS,2000:44). No caso específico do COMPUR, indagados sobre quais os representantes/conselheiros mais influentes e respeitados nas decisões do COMPUR verificou-se que alguns conselheiros são muito respeitados e influenciam a decisão nas reuniões, como a Secretária Municipal de Atividades Urbanas e a Diretora Executiva do COMPUR. Nesse caso, é muito importante ressaltar, que são pessoas que se destacam por seu mérito argumentativo pessoal (seja por seu conhecimento técnicos, seja por seu domínio dos assuntos e projetos da Prefeitura), e não por mérito de seus cargos. Fica muito claro que as representações institucionais e/ou de classe são menos efetivas que os seus representantes individuais. Contudo, um dos aspectos que deve ser realçado é a não paridade no que se refere ao poder argumentativo do setor popular nas negociações, pois sua base de influência não foi considerada como importante por seus pares. Essa assimetria se amplia se considerarmos que os representantes do governo tem mais tempo disponível para o exercício dessa função, contam com assessoria, equipamentos e informações enquanto que os representantes da sociedade não contam com nenhuma dessas condições.

A representatividade dentro dos conselhos implica numa mobilização dos conselheiros e uma discussão constante com as suas bases. Nesse ínterim usamos como avaliação, a participação dos conselheiros em associações (movimentos sociais, ongs, representações de classe). E, inversamente à influência nas negociações e tomadas de decisão temos que o setor popular é quase totalmente vinculado a movimentos associativos em geral (75%). Os demais membros do segmento da sociedade civil também são representantes de movimentos associativos: o setor empresarial em 66.7% e o setor técnico em 50%. Contrariamente, o segmento executivo tem apenas 1 representante vinculado a movimentos sociais (perfazendo 8.3% do total de seu segmento) e dos conselheiros do segmento legislativo nenhum deles participa de associações. Esses dados só serão indicadores de legitimidade e representatividade se os conselheiros/membros de associações mantiverem uma permanente discussão com as suas bases sobre os assuntos a

serem discutidos e votados. Caso contrário é possível a manutenção de posturas individualistas e tendendo a posturas conservadores e paternalistas.

A deliberação não pode ser uma questão formal, mas há que se garantir a sua implementação. Muitas vezes o Conselho define normas, diretrizes ou decisões compatíveis com os interesses da comunidade, mas como contrariam os interesses do poder dominante, estas deliberações não são executadas. Isto quer dizer que há que se relacionar a atuação dos conselhos de políticas públicas a formas de pressão efetiva do conjunto de forças sociais. ((TEIXEIRA, 2000: 94).

No caso do COMPUR em Belo Horizonte, pudemos concluir que efetivamente a nossa hipótese de que ele, como uma “instituição híbrida”, é fator da transformação das políticas públicas em direção ao atendimento dos interesses populares é verdadeira. Isto está comprovado pela tabela “*Setor de Representação x Posições Favoráveis em Projetos Aprovados*”, onde temos 50% do setor popular considerando que as votações do Conselho foram favoráveis às suas posições. E os outros 50% consideram que menos da metade das votações do Conselho foram favoráveis às suas posições.

Pudemos notar, ainda que apenas 33% do setor empresarial consideram as decisões dos últimos 2 anos em mais da metade favoráveis às suas posições. Isto é claramente, a nosso ver, fator de demonstração da diminuição do poder das práticas clientelistas e corporativas que em nossa sociedade esteve sempre vinculada à preponderância do capital privado em seu poder político. No entanto, encontramos que o setor técnico continua sendo aquele que consegue nas discussões e negociações demonstrar o seu potencial argumentativo e articulador e manter em 72.7% dos projetos aprovados as decisões conforme os seus interesses e análises.

Para finalizar a questão da influência do COMPUR sobre as decisões relativas ao planejamento e regulação urbana na cidade de Belo Horizonte pudemos encontrar uma quase unanimidade quanto a influência das posições assumidas sobre a implementação das políticas urbanas. Os dados nos mostram que em acima de 80% todos os três segmentos, o Executivo, o Legislativo e o Sociedade Civil consideram que ele efetivamente é respeitado.

Consideramos, portanto, o COMPUR um canal de discussão, amplificação e mediação entre as outras instâncias das políticas urbanas do município.

## 2.2. O Conselho Municipal de Habitação (CMH).

O Conselho Municipal de Belo Horizonte foi criado pela Lei no. 6508, em 14 de janeiro de 1994, com caráter deliberativo, conforme o artigo 1º do seu Regimento Interno e tinha como atribuições discutir e deliberar sobre as diretrizes, as linhas de ação e as normas da política de habitação da cidade de Belo Horizonte, dentre elas, a aprovação das regras de financiamento habitacional das moradias; a distribuição dos recursos municipais destinados para investimento em habitação popular através do OPH; a definição das formas de gestão definidas pelo OPH e a ampliação das ações da Política Municipal de Habitação. Ele é composto de 5 representantes de entidades do Movimento Popular pela Moradia, 1 representante da Central Sindical, 2 representantes dos profissionais liberais (entidades vinculadas à produção de moradias, 2 representantes do Legislativo, 9 representantes do Executivo e 1 representante das entidades de ensino superior (escolas de arquitetura) e seus respectivos suplentes, perfazendo 20 membros no seu conjunto-titular.

A característica específica do Conselho Municipal de BH é que ele faz parte de uma Política Municipal de Habitação mais ampla instituída em 1993 (na gestão do prefeito petista Patrus Ananias), que conta com um Fundo Municipal de Habitação (FMPH) e da qual passou a fazer parte o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) a partir de 1995.

Permitam-nos explicar como se conjugam os pilares da política habitacional do município de BH. O Sistema Municipal de Habitação instituído em 1993 é composto de três instâncias que articulam os mecanismos de discussão, deliberação e a execução dessa Política. O Conselho Municipal de Habitação, instância colegiada (CMH), tem por atribuições a discussão e aprovação das diretrizes gerais da política e a fiscalização dos empreendimentos e recursos; a URBEL, que executa as propostas aprovadas pelo Conselho e a instância do Fundo Municipal de Habitação Popular (FMPH) que concentra os recursos destinados à execução da política habitacional.

Agregam-se, paralelamente às instâncias anteriores, o Orçamento Participativo da Habitação (OPH) instituído em 95 e tendo dois objetivos principais: o primeiro, o de separar a política habitacional de construção de moradias para os sem-casa do Orçamento Participativo Regional, dado a sua especificidade e o segundo, o de permitir a

democratização das deliberações sobre o investimento com relação a esta política<sup>5</sup>. Mais tarde, em 1998, por iniciativa do Conselho Municipal de Habitação foi convocada a Conferência Municipal de Habitação para a revisão das políticas e linhas de ação em curso. A tendência é a de que esta instância de deliberação geral seja incorporada ao Sistema Municipal de Habitação<sup>6</sup>.

Não há paridade qualitativa, embora ela seja distribuída entre os setores de representação diferentemente do COMPUR. Quanto ao grau de instrução, os representantes do setor empresarial, das entidades de ensino superior e dos profissionais liberais em sua totalidade tem instrução superior. E o representante das entidades sindicais tem o grau superior incompleto. A diferença encontra-se no grau de instrução dos representantes do poder Executivo, do Legislativo, bem como no da representação popular. Dentre os representantes do Executivo 33% tem apenas o nível secundário e os outros 66.7 os graus superior. Dentre os representantes do Legislativo encontramos 66.7% com o nível secundário de instrução e apenas um terço (33.3%) com o nível superior. Já entre os representantes do movimento popular por moradia a variação se inverte, comparativamente ao setor popular do COMPUR e encontra-se assim distribuída: metade deles contam com o grau secundário de educação, 16.8% tem o nível superior incompleto e apenas um terço (33.3%) deles tem apenas a instrução primária.

Indagados sobre quais os representantes eram considerados mais influentes e respeitados nas suas decisões encontramos, como no COMPUR, o Executivo como o grupo de maior influência (41%). E os representantes dos profissionais liberais obtiveram 11% das respostas favoráveis da parte de seus pares conselheiros. No que toca às diferenças, temos a influência do Poder Legislativo que é mencionado em 16% casos. Mas, para nós, a grande distinção é que no caso do CMH os representantes populares também são considerados influentes (16%) dos casos.

Já com relação ao cruzamento setor de representação x projetos aprovados por setor os representantes das entidades sindicais, bem como os do setor empresarial consideraram que em menos da metade eles foram favoráveis às suas posições e os da representação de profissionais liberais consideraram que em nenhum dos casos as decisões

---

<sup>5</sup> Para maiores informações sobre a estrutura, organização e instâncias do OPH ver Ribeiro (2001).

corresponderam a seus interesses. Encoramos, ainda, que os representantes das entidades de ensino superior em sua totalidade consideraram que todos os projetos aprovados estavam em concordância com seus interesses. A diferença está na divisão dos representantes do Executivo, onde 1/3 (33%) considerou que todas as decisões estavam de acordo com as suas intenções, outro terço, considerou que elas lhes eram favoráveis em mais da metade e, o último terço, que nenhuma delas lhes eram favoráveis. Mas a grande novidade encontrada foi a enorme divisão de interesses em torno das representações populares, pois 33% consideraram que as decisões lhes foram favoráveis e, 16.7% todas elas. Temos, nesse caso, uma soma favorável em torno de 50%. Os outros 50% dividiram-se entre a metade (16.7%), menos da metade (16.7%) e nenhuma das decisões (16.7%) de acordo com seus interesses. Fazendo uma comparação com os dados encontrados no COMPUR verificamos que há divisões no setor popular (onde 50% dos projetos foram considerados favoráveis em sua maior parte favoráveis às seus interesses e os outros 50% em menos da metade), como também nos setores do Executivo (onde 2/3 optaram por mais da metade e todos os projetos favoráveis a suas intenções). Havendo, também, divisão de interesses na representação do Legislativo, onde 1.3% considerou que todas as decisões lhes foram favoráveis, enquanto 2/3 (66.7%) que mais da metade lhes foram desfavoráveis. Da comparação entre estes dois Conselhos podemos afirmar, então, que há uma mudança no seu funcionamento em direção ao atendimento dos interesses populares. Como também um retrocesso expressivo no que concerne ao atendimento dos interesses empresariais nas suas deliberações.

### III. CONCLUSÃO

Para concluir gostaria de me referir a três ordens de fatores: o primeiro deles se refere à importância, do ponto de vista da gestão democrática, de se distinguir os diferentes conselhos quanto à suas atribuições, arranjos institucionais, formas de partilhamento ou cessão da soberania decisória e, ainda, quanto a forma como os atores sociais e suas deliberações são incorporados.

---

<sup>6</sup> O decreto-lei de no. 108/2001 cria a Secretaria Municipal de Habitação que passa a ser o órgão responsável pela execução da Política Habitacional do Município. Ela se insere no bojo de uma ampla reforma administrativa em curso na Prefeitura de Belo Horizonte

As atribuições são dadas pela distinção sobre as áreas a que os conselhos estão adscritos, mas também quanto a seu formato: gestor, consultivo, temático, etc. Já para aqueles com poder deliberativo é importante do ponto de vista de seu aprimoramento e funcionamento distinguí-los quanto aos seus mecanismos deliberativos, a forma de representação de interesses, e a articulação entre os atores sociais e atores estatais (AVRITZER E PEREIRA;2003). No que concerne aos mecanismos deliberativos a cessão da soberania decisória no COMPUR e no CMH se faz a um conjunto restrito de atores sociais ligados ou por especialização ou por interesse e participação na política pública específica. Por outro lado, a sua experiência é muito mais generalizada em comparação com as experiências do Orçamento Participativo. Enquanto tivemos entre 1997-2000 apenas 103 experiências de orçamento participativo, segundo dados (Tatagiba, 2002) temos em torno de 2000 experiências de conselhos de saúde e número semelhante com relação aos conselhos de saúde. Já com relação aos conselhos de políticas urbanas segundo dados (IBGE,2001). Já com relação a forma de representação de interesses temos uma grande contradição de interesses envolvidos e assume importância o tipo de conflito e, sobretudo, a localização das principais divergências e entre que atores elas se dão. Isto nos traz algumas surpresas, como por exemplo, no COMPUR, a discussão se faz com relação às diretrizes gerais sobre o planejamento urbano e o conflito se localiza sobretudo entre os interesses empresariais e imobiliários e os demais representantes. Já com relação ao CMH trata-se de uma política específica e onde há uma enorme escassez de bem oferecido, como também de uma ampla participação dos setores populares em torno dos Movimentos de Sem-Casa. O conflito principal detectado foi no interior dos próprios movimentos populares e, em um segundo momento entre representação popular e administração municipal, em torno de mudanças nas diretrizes de funcionamento do OPH. Com relação à articulação entre os atores sociais e atores estatais temos que o processo inicial de discussão e deliberação já é marcado por forte presença dos atores estatais e por uma grande desigualdade de recursos entre estes e os representantes da sociedade civil. No caso do desenho institucional seria importante verificar de que maneira eles podem se adaptar a enorme variação da condição dos municípios em que são implantados especialmente no sentido de torná-los mais efetivos na implementação das políticas locais.

Quanto a segunda ordem de fatores temos que a nova institucionalidade pós-88 aumentou os espaços de deliberação pública, no entanto, permanece o desafio quanto a efetividade no seu funcionamento. Com relação a estrutura “conselhistas” é importante ultrapassar o seu formato legal, institucional e administrativo e aproximar-se da discussão das formas de aperfeiçoamento da democracia contemporânea, que é mais abrangente e dimensional que aquela dos conselhos. Eles são apenas um dos “espaços” de participação da sociedade civil que deve manter e ampliar os canais de participação autônoma. Segundo GAUDIN (1997:11) *“assim convém falarmos , mais que de um retorno do Estado, de uma complexificação de redes de atores e de tentativas de recomposição das intervenções setoriais que participam de uma política pública”*. A análise dessas políticas requer o conhecimento das políticas públicas e o planejamento urbano nesta fase necessita de informações detalhadas e nuançadas sobre as experiências concretas em curso.

O terceiro fator diz respeito à questão democrática e envolve a relação com o Judiciário e com o sistema representativo/eleitoral. **No que toca a questão da Justiça, uma das grandes** mudanças da Constituição de 1988 foi quanto ao caráter e as atribuições do Ministério Público. Antes da Constituinte ele compunha o Poder Executivo e atuava através da ação penal fiscalizando a aplicabilidade da lei. A partir de 1988, ele passa a não compor nenhum dos Três Poderes, mas a fiscalizar tanto o Executivo, quanto o Legislativo e o Judiciário. E uma de suas atribuições é aquela do Inquérito Civil Público (artigo 129, inciso III). Ele pode vir a compor com a sociedade civil como canal de fiscalização e monitoramento dos Conselhos Municipais (FRISCHEISEN;2000:78-82). Nesse sentido o aprendizado deverá ser aquele de denunciar ao Ministério Público as irregularidades no funcionamento dos conselhos para que este proceda a abertura de Inquérito<sup>7</sup>.

Ao finalizar gostaríamos de chamar a atenção para a importância de buscar-se a compatibilização entre a participação direta ou semi-direta com a representação política, pois o funcionamento dos conselhos depende, também, da composição do poder político o que faz com que os processos eleitorais e a escolha dos representantes executivos e legislativos seja importante para a ampliação da capacidade de efetividade e eficácia dos conselhos, sobretudo no que se refere à consecução de políticas voltadas para os interesses populares.

Instrumentos potenciais da ampliação da democracia na nossa sociedade os Conselhos devem ser assumidos com os seus ônus e bônus. Paridade, representatividade e pressão social são fundamentais para que a deliberação se concretize. E para tanto não basta conhecê-los em sua estrutura operacional, mas buscar entender o seu funcionamento e a sua relação com as outras esferas do poder político e social. Trata-se com a análise da governança sócio-política, tanto de avaliar, quanto de garantir a sua continuidade, mas sobretudo, de ampliá-la através da efetivação de formas mais transparentes e participativas nas relações de poder (PEREIRA; 1999:33).

## **BIBLIOGRAFIA**

AVRITZER & PEREIRA (2003), *Democracia, Participação e Instituições Híbridas*. No prelo.

AVRITZER, PEREIRA & outros (2000), *A Democracia e a Gestão Municipal: as instituições híbridas*. Projeto CAPES/COFECUB, BH.

BAVA, Silvio Caccia. (2000), in CARVALHO & TEIXEIRA (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, no.37, p.68-70.

DONZELOT, Jacques e ESTÈBE, Philippe. (1994), *L'État Animateur - Essai sur la Politique de la Ville*. Paris: Esprit Ed.

FERNANDES, Edésio (org.). (1998), *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey Ed

GAUDIN, Jean Pierre. (1995), *Les Nouvelles Politiques Urbaines*, Paris, PUF.

GAUDIN, Jean Pierre & NOVARINA, Jules (1997), *Politiques Publiques et Négociations*. Paris, L'Harmattan.

GAUDIN, Jean Pierre. (1999), *Gouverner par Contrat*. Paris, Presses Science Po.

GAUDIN, Jean Pierre. (2002), *Pour Quoi la Gouvernance*. Paris, Presses de Science Po.

GOHN, Maria da Glória. (2000), in CARVALHO & TEIXEIRA (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, no.37, p. 35-40.

GOMES, Ana Lígia, in CARVALHO & TEIXEIRA (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, no.37, p. 22-26.

JOBERT, Bruno & MULLER, P. (1987), *L'État en Action*. Paris, PUF.

---

<sup>7</sup> As entidades civis podem também propor “ações civis públicas” demandando juridicamente prejuízos urbanos e ambientais causados pela execução das políticas públicas.

JOBERT, Bruno. (1992), “Répresentations Sociales et Controverses et Débats dans la Conduites des Politiques Publiques in *Revue Française de Science Politique*, no.2.

JOBERT, Bruno. (1994), *Le Tournant Néo-Liberal en Europe*. Paris. L’Harmattan.

LASCOUMES. (1994), *L’Éco-Pouvoir*. Paris, La Découverte.

LE GALÈS. (1995), “Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine” in *Revue Française de Science Politique*, no.1.

HABERMAS, J. (1984), *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.

HABERMAS, J. (1992), L’espace public, 30 ans après. *Quaderni*. Paris, n. 18, p.161-191

PEREIRA, Maria de Lourdes. (1999), Negociações e Parcerias- a gestão urbana democrático-participativa. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da USP.

PEREIRA, M. L. (2002). As políticas públicas participativas em Belo Horizonte: as possibilidades e os limites dos conselhos de política urbana — o conselho de Política Urbana em Belo Horizonte como estudo de caso. In *Avaliando o Estatuto da Cidade*. Anais do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Porto Alegre, julho de 2002. Ed. Evangraf; p. 293-312.

RAICHELIS, Raquel. (2000) in CARVALHO & TEIXEIRA (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, no.37, p. 41-46.

TABAGIBA, L. (2000). “Análise da literatura sobre experiências recentes da sociedade civil na formulação de políticas públicas”. Relatório de Pesquisa.

TEIXEIRA, Elenaldo. (2000) in CARVALHO & TEIXEIRA (orgs.) *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo, Pólis, no.37, p.97-120.

ION, Jacques (1997), *La Fin des Militants?* Paris: Les Éditions de l’Atelier.

\* Maria de Lourdes Dolabela Pereira é socióloga, urbanista, doutora em ciência política e professora da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenadora do Centro de Estudos Urbanos (CEURB/UFMG) exerce a função de consultora ad-hoc da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH).

Endereço: Rua do Ouro 1014/701

Belo Horizonte/Minas Gerais BRAZIL

CEP. 30 220 000.

E-mail: [mldolabela@uol.com.br](mailto:mldolabela@uol.com.br)

TEL. 051 31 32234051.

FAX. 052 31 34995010.

