

REVISTA DO OBSERVATÓRIO DO MILÊNIO DE  
BELO HORIZONTE

BELO HORIZONTE JOURNAL OF THE MILLENNIUM  
OBSERVATORY



# Expediente | Credits

REVISTA DO OBSERVATÓRIO DO MILÊNIO DE BELO HORIZONTE  
Uma publicação do Observatório do Milênio formado por:

**Governo do Estado de Minas Gerais**  
Governador Aécio da Cunha Neves

**Prefeitura de Belo Horizonte**  
Prefeito Marcio Lacerda

**Prefeitura de Contagem**  
Prefeita Marília Campos

**Fundação João Pinheiro (FJP)**  
Presidente Afonso Henriques Borges Ferreira

**Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)**  
Reitor Ronaldo Tadêu Pena

**Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas)**  
Reitor Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

**Grupo Ânima Educação**  
Presidente Daniel Faccini Castanho

**Centro Universitário UNA**  
Reitor Padre Geraldo Magela Teixeira

**Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC)**  
Reitor Antônio Tomé Loures

**Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG)**  
Presidente Robson Braga de Andrade

**Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT/ROLAC)**  
Diretora Regional Cecília Martinez Leal

BELO HORIZONTE JOURNAL OF THE MILLENNIUM OBSERVATORY  
A publication of the Belo Horizonte Millennium Observatory created by:

State Government of Minas Gerais  
Governor Aécio da Cunha Neves

Municipality of Belo Horizonte  
Mayor Marcio Lacerda

Municipality of Contagem  
Mayor Marília Campos

João Pinheiro Foundation (FJP)  
President Afonso Henriques Borges Ferreira

Federal University of Minas Gerais (UFMG)  
Rector Ronaldo Tadêu Pena

Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC Minas)  
Rector Father Joaquim Giovanni Mol Guimarães

Anima Education Group  
President Daniel Faccini Castanho

UNA University Center  
Rector Father Geraldo Magela Teixeira

Education and Culture Foundation of Minas Gerais (FUMEC)  
Rector Antônio Tomé Loures

Minas Gerais State Federation of Industries (FIEMG)  
President Robson Braga de Andrade

The United Nations Human Settlements Programme (ONU-HABITAT/ROLAC)  
Regional Director Cecília Martinez Leal

Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte / Belo Horizonte Journal of the Millennium Observatory - Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte / Belo Horizonte Municipal Secretariat of Planning, Budget and Information - v.2, n.1 (2009). Belo Horizonte:SMPL,2009.

Semestral/ Biannual  
Texto em português e inglês/ Text in Portuguese and English  
ISSN 1984-0586

I.Políticas Públicas - Periódicos 2.Belo Horizonte - Políticas Públicas.  
I. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação

CDU 308(815.11)(05)  
CDD 361.6105

#### CONSELHO CONSULTIVO

Padre Geraldo Magela Teixeira – Reitor do Centro Universitário UNA/  
Fernanda Cotta – Diretora de Comunicação Corporativa da FIEMG/  
Ana Luiza Nabuco Palhano – Secretária Adjunta de Planejamento da  
Prefeitura de Belo Horizonte/Francisco Gaetani – Secretário-Executivo  
Adjunto do Ministério do Planejamento/José Francisco Graziano da  
Silva – Representante Regional da Organização das Nações Unidas para  
a Agricultura e Alimentação (FAO) América Latina e Caribe - Regional/  
Afonso Henriques Borges Ferreira – Presidente da Fundação João Pinheiro/  
Wanderley Chieppe Felipe – Pró-Reitor de Extensão da Pontifícia  
Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas / Paulo de Martino  
Jannuzzi – Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE-  
IBGE), Assessor Técnico da Diretoria Executiva da Fundação SEADE

#### CONSELHO EDITORIAL

Cristina Almeida Cunha Filgueiras (PUC Minas)/ Haydée da Cunha  
Frota (Prefeitura de Belo Horizonte)/ Maria Carmen Gomes Lopes  
(FUMEC)/ José Cláudio Junqueira (FUMEC)/ Mônica Batista  
Lucchesi (Grupo Anima Educação)/ Fabiane Ribeiro Ferreira (UFMG -  
Observatório de Saúde Urbana – OSU)/ Rosane Castro (Prefeitura de Belo  
Horizonte)/ Rodrigo Nunes Ferreira (Prefeitura de Belo Horizonte).

#### COORDENAÇÃO

Danielle Ramos de Miranda Pereira (Fundação João Pinheiro)/ Mônica  
Batista Lucchesi (Grupo Anima Educação)/ Rosane Catarina de Castro  
(Prefeitura de Belo Horizonte).

#### PARECERISTAS AD HOC

Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Fundação João Pinheiro)/ Carla Bronzo  
Ladeira (Fundação João Pinheiro)/ Carlos Alberto Rocha (PUC Minas)/  
Cristina da Cunha Filgueiras (PUC Minas)/ Lea Souki (PUC Minas) /  
Cláudia Feres Faria (UFMG)/ Adilson Silva (Grupo Anima Educação).

Projeto gráfico original: Murilo Godoy /Flux Design  
Projeto gráfico, diagramação, edição, tradução e revisão: Fazenda  
Comunicação e Marketing  
Jornalista Responsável: Thales Alves  
Fotos: Arquivo da Prefeitura de Belo Horizonte  
Tiragem: 5 mil exemplares

#### REALIZAÇÃO

Prefeitura de Belo Horizonte - Prefeito Marcio Lacerda/ Secretário  
Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação - Helvécio Miranda  
Magalhães Júnior/Secretária Municipal Adjunta de Planejamento  
Ana Luiza Nabuco / Equipe técnica - Haydée Frota, Eduardo da Motta,  
Rosane Castro, Rodrigo Nunes.

#### SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE PLANEJAMENTO

Rua Domingos Vieira 120 – Belo Horizonte – CEP 30.150-240  
Telefone: 55 31 3277-1059  
Fax: 55 31 3277-1093  
E-mail: observatorio@pbh.gov.br  
Site: <http://observatoriodomilenio.pbh.gov.br>

#### ADVISORY COUNCIL

Padre Geraldo Magela Teixeira – Rector of UNA University Center/  
Fernanda Cotta – Corporate Communication Officer of the State of Minas  
Gerais Federation of Industries, FIEMG / Ana Luiza Nabuco Palhano –  
Deputy Secretary of the Belo Horizonte Municipal Planning Secretariat/  
Francisco Gaetani – Executive Deputy Secretary of the Ministry of  
Planning / José Francisco Graziano da Silva – Regional Representative  
of the Food and Agriculture Organization FAO for Latin America and  
the Caribbean / Afonso Henriques Borges Ferreira – President of the  
João Pinheiro Foundation / Wanderley Chieppe Felipe – Vice-rector  
of Extension of the Pontifical Catholic University of Minas Gerais – PUC  
Minas / Paulo de Martino Jannuzzi – Professor of the National School for  
Statistical Sciences – ENCE-IBGE and Technical Advisor of the Executive  
Board of Directors of the SEADE Foundation

#### EDITORIAL COUNCIL

Cristina Almeida Cunha Filgueiras (Pontifical Catholic University of  
Minas Gerais)/ Haydée da Cunha Frota (Municipality of Belo Horizonte)/  
Maria Carmen Gomes Lopes (Education and Culture Foundation  
of Minas Gerais)/ José Cláudio Junqueira (Education and Culture  
Foundation of Minas Gerais)/ Mônica Batista Lucchesi (Anima Education  
Group)/ Fabiane Ribeiro Ferreira (Urban Health Observatory - UFMG)/  
Rosane Castro (Municipality of Belo Horizonte)/ Rodrigo Nunes Ferreira  
(Municipality of Belo Horizonte).

#### COORDINATION

Danielle Ramos de Miranda Pereira (João Pinheiro Foundation)/ Mônica  
Batista Lucchesi (Anima Education Group)/ Rosane Catarina de Castro  
(Municipality of Belo Horizonte)

#### AD HOC EVALUATORS

Bruno Lazzarotti Diniz Costa (João Pinheiro Foundation)/ Carla Bronzo  
Ladeira (João Pinheiro Foundation)/ Carlos Alberto Rocha (Pontifical  
Catholic University of Minas Gerais)/ Cristina da Cunha Filgueiras  
(Pontifical Catholic University of Minas Gerais)/ Lea Souki (Pontifical  
Catholic University of Minas Gerais)/ Cláudia Feres Faria (Federal  
University of Minas Gerais)/ Adilson Silva (Anima Education Group).

Original project design: Murilo Godoy /Flux Design  
Graphic design, illustration, editing, translation and revision: Fazenda  
Comunicação e Marketing  
Head Journalist Thales Alves  
Photos: Belo Horizonte Municipality Archives  
Circulation : 5 thousand copies

#### PRODUCED BY

Municipality of Belo Horizonte - Mayor Marcio Lacerda / Municipal  
Secretary of Planning, Budgets and Information - Helvécio Miranda  
Magalhães Júnior / Municipal Deputy Secretary of Planning - Ana Luiza  
Nabuco / Technical Team - Haydée Frota, Eduardo da Motta, Rosane  
Castro, Rodrigo Nunes.

#### SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE PLANEJAMENTO

Rua Domingos Vieira 120 – Belo Horizonte – CEP 30.150-240  
Telefone: 55 31 3277-1059  
Fax: 55 31 3277-1093  
E-mail: observatorio@pbh.gov.br  
Site: <http://observatoriodomilenio.pbh.gov.br>

# Apresentação | Presentation

Falar de Democracia Participativa em Belo Horizonte é tratar de um tema que, há muitos anos, faz parte da realidade e do cotidiano dos belo-horizontinos. A partir da década de 1990, a capital mineira passou a ser governada por sucessivas administrações de cunho democrático-popular, inovando nos processos de gestão e ampliando os canais de participação. Isso provocou uma nova visão da administração municipal por parte dos moradores da cidade, que perceberam a inversão das prioridades em direção da inclusão social, com a manutenção do rigor no cumprimento das leis e da observância das boas práticas democráticas. O respeito mútuo entre administração e população deu base para o que chamamos de gestão compartilhada.

A participação popular na definição dos investimentos públicos, por meio dos conselhos, comissões e do Orçamento Participativo, aliada à credibilidade no processo participativo, resultaram na consolidação de uma grande rede de organizações e fóruns. Esses espaços são fundamentais para que governo e população possam debater e buscar soluções na elaboração das políticas públicas, sejam elas de cunho social ou ligadas às questões urbanas. Hoje, a Prefeitura conta com mais de 80 canais institucionais de participação popular em diversas escalas, e o Orçamento Participativo é uma das experiências de maior sucesso na administração pública brasileira, servindo de modelo para outras cidades do país e do exterior.

Neste momento, a Prefeitura dá mais um passo importante neste processo participativo, ao finalizar o Plano Estratégico de Belo Horizonte 2010-2030, onde estamos preparando a capital mineira para o futuro. A partir de cenários diversos, foram definidos indicadores a serem alcançados nos próximos 20 anos. Em paralelo a este plano de longo prazo, elaboramos o Programa BH Metas e Resultados, com 40 projetos sustentadores que garantirão obras e ações de curto prazo, nos próximos três anos e meio. Tanto o Programa BH Metas e Resul-

Participatory Democracy in Belo Horizonte has been for a number of years a reality in the daily lives of the population that resides in the city. Since the 1990s, the Capital of Minas Gerais has been governed by successive popular-democratic administrations, which were committed in innovating their management processes and amplifying the channels of participation. This trend resulted in a new vision of municipal administration. The population sees an inversion of priorities towards social inclusion, where laws are rigorously respected and where best practices of democratic governance are observed. The mutual respect between the administration and the population formed the base for what we call shared management.

Popular participation's role in the definition of public investments through advisory councils, commissions and Participatory Budgets, in unison with the credibility of the participatory process, resulted in the consolidation of an extensive network of participatory organizations and forums. These institutional spaces are fundamental for government and population alike to debate and elaborate public policies, seeking solutions to social and urban issues. Currently, the Municipality of Belo Horizonte counts with more than 80 institutional channels of popular participation in various scales and scope. Within this wide array of mechanisms, the Participatory Budget is one of the most successful experiences of Brazilian public administration, serving as a model for cities in Brazil and around the world.

Recently, the Municipality of Belo Horizonte gave one more important step in consolidating the participatory process by finalizing the Strategic Plan of Belo Horizonte 2010-2030, preparing the Capital city for the future to come. Based on the scenario analysis, a set of goals was developed to be attained in the next 20 years. Concomitantly to this long-term plan, we elaborated the BH Goals and Results Program consisting of 40 major projects, guaranteeing the implementation of public works and short and medium term action during the next three and a half years. Both the BH Goals and Results Program and the Strategic Plan were

tados quanto o Plano Estratégico foram elaborados a partir de uma consulta a dirigentes e representantes dos mais diversos segmentos da sociedade. A população poderá acompanhar os prazos de execução de obras e serviços, as fontes de recursos e as parcerias firmadas. Tudo isso com um propósito bem claro: tornar a Prefeitura mais eficiente e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Neste número, a Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte dissemina os estudos e amplia o debate sobre Democracia Participativa. Precisamos desenvolver e buscar novas modalidades de participação popular, participação essa entendida não como o simples ato no processo eleitoral de escolha dos legítimos representantes nas diversas esferas de poder público, mas, principalmente, de acompanhar, trocar informações, discutir, fiscalizar e decidir coletivamente.

Com essa participação, temos a certeza que as ações públicas estarão comprometidas com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, entre eles, a educação com qualidade para todos, a redução da mortalidade infantil, a erradicação da extrema pobreza e da fome, a garantia da sustentabilidade ambiental, a melhoria da saúde materna, o combate efetivo de doenças como o HIV-Aids e a dengue e o estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento. Temos em mãos mais uma oportunidade de divulgar as experiências e reflexões sobre democracia participativa. Essa é uma grande contribuição para que gestores públicos e sociedade possam, juntos, construir uma cidade sustentável e um ambiente urbano com qualidade de vida e oportunidades para todos.

Marcio Lacerda  
Prefeito de Belo Horizonte

developed through public consultations with the representatives from a wide array of civil society segments. The population will be able to monitor the implementation of the public works, identify the sources of financial resources and accompany the creation of strategic partnerships. All these actions have a clear objective: to create a more efficient public administration and improve the quality of life in the city of Belo Horizonte.

In this issue, Belo Horizonte's Millennium Observatory Journal disseminates the academic studies on Participatory Democracy, thus amplifying the debate on this very important theme. We need to develop and seek out new modalities of popular participation. In this context participation is not understood as a simple electoral act where legitimate representatives are chosen to occupy office in the various spheres of government, but rather as a process which stimulates flow of information, discussions, monitoring and collective accountability.

We are convinced that through this kind of participation, public actions will be committed to the attainment of the Millennium Development Goals including: provision of quality education for all, reduction of infant mortality rates, eradication of extreme poverty and hunger, guarantee for environmental sustainability, improvement in maternal health, effective fight against diseases such as HIV-Aids and dengue, and development of a global partnership for development. We hold in our hands one more opportunity to divulge our reflections and experiences of Participatory Democracy. Truly, this is a great contribution for public managers and civil society so that they can build together a sustainable city and an urban environment guaranteeing quality of life and opportunities for the entire population.

Marcio Lacerda  
Mayor of Belo Horizonte

## A nova era da democracia

## The new era of democracy

Ségolene Royal

Graduada na *École Nationale d'Administration* e no *Institut d'Études Politiques de Paris*; Presidente do Conselho Regional de Poitou Charentes, França

A democracia participativa, complemento, aos meus olhos, indispensável para uma democracia representativa revigorada, é uma revolução cultural e política que se estende progressivamente ao mundo todo. Em todas as latitudes, os cidadãos do século XXI querem estar mais diretamente envolvidos nas decisões que lhes dizem respeito, à elaboração, orientação e avaliação das políticas públicas decididas em seu nome. Esta aspiração profundamente moderna esbarra, certamente, em muitos conservadorismos e pusilanimidades, mas ela anuncia, após o século da universalização do sufrágio, uma nova era democrática que restabelece, em formas adaptadas ao nosso tempo, junto com a ambição original do regime democrático: o igual direito de todos de lidar com questões públicas.

O mundo nunca teve tanta necessidade desta “democratização da democracia” quanto no momento em que atravessa a provação de uma crise global (financeira, econômica, ecológica, social, moral e política), que traduz o fracasso planetário dos integristas do mercado e das oligarquias arrogantes, que pretendiam saber mais que o povo aquilo que era bom para ele.

Hoje, não é só a página do ultraliberalismo que deve ser virada, mas também a página do sigiloso, da opacidade das decisões e do confisco das escolhas por alguns. Sentimos realmente a urgência de um novo modelo de crescimento e de compartilhamento, economicamente eficaz, socialmente justo e ecologicamente responsável: supõe-se romper com este monopólio elitista da especialização e da decisão que entregou a competentes,

Ségolene Royal

Graduate of the *École Nationale d'Administration* and of the *Institut d'Études Politiques de Paris*; President of the Regional Council of Poitou Charentes, France

Participatory democracy, which I see as an indispensable element of a reinvigorated representative democracy, represents a cultural and political revolution that has progressively stretched itself to the entire world. In all latitudes, the citizens of the 21<sup>st</sup> Century want to be involved more directly in the decisions that affect their lives and in the elaboration, orientation and evaluation of public policies created in their name. Indeed, this profoundly modern aspiration collides with various forms of the still persisting conservative and pusillanimous tendencies, but at the same time, these very same aspirations announce, after a century of suffrage, a new era of democracy which re-establishes in manners fit for our times, the original ambition of a democratic regime: the equal right of all to deal with public issues.

Never has the world been in so much need to “democratize democracy”, especially in a moment when it lives through a test posed by a global crisis (financial, economic, ecological, social, moral and political), attesting to the global failure of arrogant oligarchies and neo-liberal market fundamentalists, which claimed to know what is best for the population.

Today, ultra-liberalism is not the only page that we need to turn. We also have to turn the pages of secrecy, opacity in the decision making process and of the confiscation of choice. We really feel the urge to enact a new, economically efficient, socially just and ecological responsible model of growth and participation: aiming to brake free from the elitist monopoly of specialization and decision making which has placed in

que não o eram, o poder de confundir os seus interesses particulares com o interesse geral. Durante tempo demais, os cidadãos foram afastados, desqualificados, reduzidos à impotência: já é tempo de lhes restabelecer, no espírito da democracia participativa que praticamos em nossos territórios, o poder e os meios de preponderar realmente.

## Uma rede mundial de práticas inovadoras

Em muitos países do norte e do sul, todos os tipos de dispositivos participativos são, hoje, experimentados ou executados de maneira duradoura, às vezes, com o reforço de modernas tecnologias da informação e comunicação. Os laços tecidos entre os atores desta vasta rede inovadora permitem estabelecer utilmente uma cooperação e confrontar nossos pensamentos e modos de agir.

Aliás, é por isso que na Região que governo, Poitou-Charentes, criei junto com a Fundação Nacional das Ciências Políticas os “Encontros Europa-Américas sobre a democracia participativa”, que reúnem anualmente profissionais e pesquisadores europeus, latino-americanos e norte-americanos (a 5ª edição foi realizada em maio de 2009), para uma reflexão compartilhada sobre nossas práticas participativas.

Todos nós temos uma dívida para com um grande país, o Brasil, onde se inventou, cerca de vinte anos atrás, o Orçamento Participativo que, desde então, se disseminou para além de suas fronteiras. Foi um belo estímulo para vislumbrarmos isso e um forte encorajamento a passar ao ato. Este direito de primogenitura brasileira é um retorno justo das coisas (alguns falaram oportunamente do “retorno das caravelas”), o sul ins-

the hands of the so called competent figures (which proved to not be so competent after all), the power to confound their own private interests with public interests. For too long citizens were removed, disqualified, and reduced to impotency: the time has come to re-establish in the true spirit of participatory democracy, practiced in our respective territories, the power and means to truly preponderate.

## A global network of innovative practices

In many countries in both the northern and southern hemispheres, wide arrays of lasting participatory mechanisms are currently being implemented. Some of these experiences are reinforced through modern information and communication technologies. The ties woven among the actors of this vast and innovative network can result in the establishment of fruitful cooperation and, at the same time, can foster a critical reflection on our approaches.

In fact, it is for this reason that the Poitou-Charentes Region which I govern, created together with the National Foundation of Political Sciences the “Europe-Americas Meetings on Participatory Democracy”, bringing together every year European, Latin and North American professionals and researchers (the 5<sup>th</sup> Meeting was carried out in May of 2009), to share their reflections on our participatory practices.

We all are in debt with the great Brazilian Nation, where about twenty years ago the Participatory Budget was invented and, since then, has been disseminated beyond its boundaries. The experience stimulated our ability to perceive this opportunity and encourage us to pass from thought to action. This Brazilian firstborn right, is a just return o things (some

---

pirando o norte. Uma cultura comum criou-se pouco a pouco, igualmente alimentada pela experiência dos primeiros júris de cidadãos designados por sorteio, das conferências consensuais escandinavas, dos *e-towns meetings* norte-americanos. Disso, resultaram todos os tipos de hibridação, adaptados a diferentes contextos, com a finalidade de reforçar, através de uma melhor consideração das legítimas expectativas dos cidadãos, a vitalidade democrática, a eficácia da ação política e a justiça social. Esses três desafios de uma democracia realmente participativa são, para mim, indissociáveis.

## Orçamento participativo das escolas de ensino médio em Poitou-Charentes

Na Região que governo, fizemos da democracia participativa uma conduta permanente em todos os nossos setores de intervenção. Desenvolvemos ferramentas que correspondem, na França, àquilo que são as competências legais de uma Região. Como somos responsáveis pelos estabelecimentos públicos de ensino médio e também porque a educação é, para nós, uma prioridade política e orçamentária, criamos o Orçamento Participativo das Escolas de Ensino Médio, uma estreia em nosso país. O princípio é simples: assembleias abertas a todos os membros da comunidade educativa (alunos, professores, pessoal técnico e de serviços gerais, pais de alunos), projetos nascidos das necessidades da própria escola e debatidos coletivamente, um voto final que permite hierarquizá-los e um financiamento pela Região dos três projetos selecionados em cada escola (que podem estar relacionados a reformas dos locais, a equipamentos ou à vida escolar, particularmente cultural), no limite de um montante anual de 10 milhões de euros. Construimos uma metodologia rigorosa e submetemos esse procedimento a uma tríplice avaliação anual: pelos participantes, pelos nossos departamentos e pelos pesquisadores universitários.

A participação está em constante crescimento (15.000 pessoas este ano) e aproximadamente mil projetos foram assim realizados desde 2005. A maneira de trabalhar dos setores regionais foi profundamente modificada pelo fato de uma obrigação tríplice de transparência das decisões, de atitude e de prestação pública das contas aos usuários. O apetite de participar vem... ao participar e, sobretudo, diante dos resultados con-

referred to it opportunely as the “*return of the caravels*”), the south inspiring the north. A small step at a time, a common culture was being created, equally nourished by the first experiences of the citizen’s verdicts from the Scandinavian consensus-based conferences and the North-American *e-towns meetings*. A number of hybrid models arose from this movement, adapted to the various contexts, with the finality of reinforcing, through a better understanding of the legitimate expectations of the population, the concepts of democratic vitality, efficiency of political action and social justice. In my opinion these three challenges of a truly participatory democracy are inseparable.

## Participatory Budget in high schools in Poitou-Charentes

In the Region that I govern, we turned participatory democracy into a permanent conduct in all our sectors of intervention. We developed tools that correspond in France, to what are considered legal competencies of a Region. Since we are responsible for public education facilities and because we value education as a political and budgetary priority, we created a High School Participatory Budget – a great success in our Country. The principle is simple: assemblies open to the entire education community (students, teachers, technical personnel and general services, and parents), project development based on the demands of the specific school, debated collectively, and a final vote that allows us to prioritize project financing by the Region for three projects selected for each school (which can be related to school reforms, acquisition of equipment, or school life – specifically cultural life), for a total yearly value of 10 million Euros. We created a rigorous methodology that is evaluated threefold annually: by the participants, by our departments and by university researchers.

Participation is constantly increasing (15,000 people per year) and approximately one thousand projects were carried out since 2005. Our way of doing business in the regional areas was profoundly modified in function of the triple obligation of transparency in the decision making process, in our attitudes and in the way we are accountable to the users for our expenditures. The appetite to participate stems from participating and, beyond all, as a function of concrete actions which signal that the promise of shared power during

cretos, sinais de que a promessa de compartilhar o poder de decisão é mantida. Foi-nos necessário, no início, vencer muitas resistências institucionais, mas esta maneira de agir, na qual a Região se empenhou fortemente, deu pouco a pouco prova de sua eficácia, a que chamamos “compartilhar as decisões para tomar as boas”.

A gestão regional melhorou, mas o Orçamento Participativo das Escolas de Ensino Médio não é, aos meus olhos, uma simples técnica administrativa: é uma escolha política inscrita em uma conduta global, que confere aos cidadãos e aos usuários dos serviços públicos uma competência e uma legitimidade na orientação do gasto público.

## Júris Cidadãos designados por sorteio

A mesma convicção me levou a defender a ideia – que provocou um escândalo na França durante a campanha presidencial – de submeter as políticas públicas à avaliação dos cidadãos, a qual não pode se limitar a sancionar os eleitos ao final do mandato, mas sim permitir corrigir as coisas ao longo do percurso. É a função dos Júris Cidadãos designados por sorteio, que realizamos na minha Região, para avaliar a eficácia dos nossos políticos em diferentes setores. Que eu saiba isso nunca tinha sido feito antes. Apesar deles não serem ainda muito divulgados, há na Europa diferentes tipos de Júris Cidadãos: alguns se pronunciam acima da decisão política, sobre uma questão social (os OGM, a legislação bioética, a nocividade das ondas, a imigração, a saúde pública, etc.) ou sobre um projeto de reforma; outros, como os que foram criados em Berlim, em 17 bairros populares, podem investir diretamente fundos públicos em projetos locais.

Em Poitou-Charentes, onde eu quis que a elaboração das políticas regionais em todos os setores se apoiasse em fóruns participativos, que permitem construir juntos as orientações feitas, escolhemos Júris Cidadãos dotados do poder de julgar a ação regional. Na verdade, a experiência me provou, há muito tempo, que mesmo repletos das melhores intenções, as políticas públicas não obtêm os resultados esperados, seja porque foram mal elaboradas, seja porque são mal aplicadas ou porque o contexto mudou. O ponto de vista de seus destinatários e, mais amplamente, dos cidadãos é determinante

the decision making process is upheld. At the beginning of the process we had to overcome institutional resistance, but this approach which has been taken on by the Region, began to show, slowly but surely, evidence of its efficiency which we refer to as the process of “sharing decisions to make those that are good”.

As a result of this process regional management improved considerably, by in my view High School Participatory Budget is not just a simple administrative mechanism: it is a political choice that is engraved in a global conduct that grants citizens and users of public services the competence and legitimacy in orienting public spending.

## Random Appointment of Citizen Juries

The same conviction led me to defend the idea – that caused a scandal in France during the presidential elections – to submit public policies to citizen evaluation, which is a means of correcting government’s actions during the implementation process, rather than waiting to sanction the elected officials at the end of the public mandate. This is exactly the function of the random appointment of Citizen Juries, which we carry out in my Region, to evaluate the efficiency of our politicians in different program areas. To my knowledge, this has never been done before. Although they are not widely divulged, there are a number of modalities of Citizen Juries in Europe: some speak out on political matters such as a social question (GMOs, bioethical legislation, harmful effect of immigration waves, public health, etc.) or on a reform project; others, like the ones that were created in 17 neighbourhoods in Berlin, can invest directly public funds into local projects.

In Poitou-Charentes, where I wanted the elaboration of regional policies in all programmatic areas to follow the deliberations of participatory forums, we delegated to the Citizen Juries the power to judge regional actions. Truly, this experience has over time proved to me that regardless of best intentions, public policies do not attain the expected results because either they were poorly developed, or were poorly applied or just the fact that the context has changed. The beneficiaries’ perspective and in general, the citizens’ point of view is a determining factor to understand what does not work and what could work better. The citizen competency is a precious ally of political responsibility.

---

para compreender o que não funciona ou o que poderia funcionar melhor. Esta competência cidadã é um aliado precioso da responsabilidade política.

Como em todo dispositivo participativo, a metodologia deve ser garantia de uma deliberação de qualidade. É por isso que, quanto a esses Júris Cidadãos, no momento da apropriação da informação pelos participantes que não são especializados no assunto, prestamos muita atenção nas condições de escuta dos especialistas, na escuta de pontos de vista divergentes, na neutralidade da coordenação dos debates, na elaboração realmente coletiva do voto motivado que reúne as opiniões, críticas e propostas formuladas pelo Júri Cidadão para a Região.

Lembro-me do primeiro voto oficialmente entregue à assembleia plenária do Conselho Regional pelo Júri Cidadão que tinha avaliado as políticas efetivadas para lutar contra a mudança climática. Foi um momento, ao mesmo tempo, solene e emocionante, pois os cidadãos “profanos” que tinham consagrado quatro dias a esta avaliação nada fácil sobre um assunto complexo estavam, ao mesmo tempo, orgulhosos de sua missão de interesse geral, conscientes de sua responsabilidade e exigentes quanto ao uso que os eleitos iriam fazer de seu trabalho. Nossa regra, explicada de antemão, é que a Região se compromete a estudar o voto do Júri Cidadão e a respondê-lo publicamente, ponto a ponto, indicando as consequências operacionais que ela dá às propostas aceitas e, àquelas que não seriam aceitas, suas razões argumentadas. Foi o que fizemos rigorosamente.

## O igual acesso de todos à participação

Constatai que acontece sempre, na França, que certos dispositivos, mais ou menos participativos, baseados no voluntariado privilegiam sem querer os mais informados, os mais motivados, aqueles que têm o hábito de tomar a palavra ou dispõem de recursos culturais mais propícios ao debate público. Os jovens, as mulheres (principalmente as mães de família), as pessoas em situação de precariedade, aqueles que têm muitos problemas cotidianos e que não têm tempo ou vontade de participar, aqueles que não têm segurança de sua competência a priori, aqueles que não se sentem à vontade cultural ou materialmente, enfim, se não prestarmos

As is the case in all participatory mechanisms, the adopted methodology needs to guarantee a quality deliberative process. For this reason, during the phase when the Citizen Juries that (which are not specialists in the subject) appropriate themselves of the information, we pay a lot of attention to the way that specialists listen to the diverging points of view, to the neutrality in coordinating the debates, and in the elaboration of a truly collective Vote that unites the opinions, criticisms, and proposals formulated by the Citizen Jury of the Region.

I remember the first Vote that was officially delivered by the Citizen Jury to the plenary of the Assembly of the Regional Council which evaluated the policies implemented to counter climatic changes. It was both a deeply earnest and emotional moment during which “profane” citizens, that dedicated four days to this treacherous evaluation on a fairly complex subject, were at the same time proud to fulfill their mission to general interest, conscious of their responsibility and exigent in the way that their evaluation would be used by the elected officials to do their job. Our rule, which was explained beforehand, was that the Region would commit to study the Vote of the Citizen Jury and in the process of publicly responding to its content, would identify for all its points the operational consequences of the accepted proposals and arguments founding the rejection of the other ones. This is what we have done rigorously throughout the process.

## Guarantee to all of equal access to participation

I have noticed that frequently in France, some mechanisms which are more or less participatory in nature and that are based on voluntarism, unintentionally give privileges to those that are better informed, to the more motivated citizens, or to those that have the habit of speaking out or that are culturally more apt to partake in a public debate. Youth, women (especially those that are the head of the family), people that are in a precarious situation, those that face a lot of challenges on a daily basis and that do not have the time nor the will to participate, those that have low self esteem, and those that do not feel comfortable due to their cultural or economic background, are some of the population segments, that if we do not pay attention can in fact be

atenção, muitas pessoas podem ser, de fato, excluídas de uma participação cívica, mas que é aberta a todos. Este “viés sociológico” parece com o que constatamos na abstenção eleitoral. É um problema que encontramos tanto nas reuniões presenciais quanto nas atuais extensões na Internet da democracia participativa, pois a fratura digital não é só um problema de equipamento, propriamente, mas também de relação com a escrita e de sentimento de sua própria competência argumentativa na Internet.

Com o Orçamento Participativo das Escolas de Ensino Médio, escapamos da reprodução das desigualdades sociais e culturais, pois as assembleias acontecem em todos os territórios (urbanos e rurais, bairros favorecidos e bairros populares) e em todas as camadas do ensino (gerais, profissionais e agrícolas). Mas a grande contribuição do sorteio, se ele for concebido com este objetivo, é permitir uma representação justa da diversidade social, territorial e de gerações da população. Em Poitou-Charentes, nossos Júris Cidadãos reúnem, nós estamos atentos a isso, perfis muito diversos: aposentados, trabalhadores, desempregados, operários, trabalhadores manuais, executivos, assalariados dos setores público e privado, homens e mulheres em partes iguais, de todas as idades e todas as origens. O desafio, estamos igualmente atentos a isso, é que ao longo do processo deliberativo, ninguém se sinta desqualificado, inapto para dominar a informação necessária, excluído do discurso e da especialização coletiva, a fim de que cada um possa expressar sua opinião na sua linguagem, mas com a segurança de um peso igual ao dos outros, quaisquer que sejam as diferenças escolares e profissionais. A igualdade formal não basta. A informalidade deixa o campo livre para as relações de forças implícitas e eliminações sem alarde. É por isso que as regras explícitas e os procedimentos refletidos de forma madura são determinantes para que a democracia participativa não seja um atrativo reservado a alguns “profissionais da participação”.

## Democracia participativa e ciberdemocracia

Trata-se de uma questão que precisamos, parece-me, deixar presente em nossas mentes numa época em que a banalização das tecnologias da informação e comunicação aumenta consideravelmente as oportunidades de

excluídas from civic participation that is apparently open to all. This “sociological aspect” corresponds to what we observe during electoral absenteeism. It is a problem that we face during presence-based meetings as well as participatory extensions facilitated by the internet. The digital fracture is not simply an equipment problem, but also a question of the person’s ability to write and of his/her ability to express argumentatively over the internet.

With the High School Participatory Budget we were able to avoid reproducing social and cultural inequalities, since the community assemblies occur in all the territories (urban and regional, affluent and popular neighbourhoods) and in all the education sectors (general, professional, agricultural). The most significant attribute of the random selection, if it were created with this objective, would be to allow a just, social, territorial and generational representation of the population’s diversity. In Poitou-Charentes, we pay a lot of attention to the diversified profile of our Citizen Juries: retirees, workers, unemployed, labourers, manual workers, executives, public officials, and private employees, equal representation of men and women, of all ages and origins. The challenge, which we also pay great attention to, is to make sure that no one feels disqualified, inapt to dominate the necessary information, excluded from the discourse or from the collective specialization, during the deliberative process. This assures that everyone can express their opinion in their own language with the surety that their opinion will hold the same weight as of the other, independently from their schooling or professional differences. Formal equality is not enough. Informality gives ample space for the manifestation of implicit forces and elimination without ostentation. For this reason explicit rules and reflection on the procedures must occur in a mature manner. This is a determining factor to avoid turning participatory democracy into a reserved attraction of some “professionals of participation”

## Participatory Democracy and Cyberdemocracy

I believe that this is an issue that we need to keep in our minds at a time that the widespread use of information and communication technologies greatly increased the opportunities for consultation and participation of citizens. However, we also need to avoid in naively believing that this

---

consulta e participação dos cidadãos, sem significar, no entanto, como ingenuamente acredita-se às vezes, o advento de uma “democracia eletrônica” que bastaria para garantir a todos o igual acesso ao compartilhamento das decisões, através do milagre da técnica. Estou profundamente convencida de que a Internet pode ser um auxílio formidável para a democracia participativa, como o mostram, por exemplo, o Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte ou o lugar dado por Barack Obama, na sua maneira de governar, à mobilização digital dos cidadãos diante do poder dos lobbys.

Sou uma adepta determinada do uso mobilizador e democrático da Internet e das redes sociais, para ampliar o círculo da discussão e construir coletivamente uma nova proposta política. No entanto, sei que a Rede também pode ser um espaço seletivo mais propício para agregar afinidades do que amplamente aberto aos outros. O acréscimo de “monólogos interativos” não cria forçosamente um debate ou uma deliberação de qualidade durante a qual se aceita o risco de desviar o seu ponto de vista inicial. Não acredito, em outras palavras, que a utopia radiante de uma “ciberdemocracia” baste para resolver as disfunções da política. É, mais uma vez, sob algumas condições metodológicas e de procedimento, que a Internet pode abrir uma nova fronteira participativa, favorecer a constituição de comunidades ampliadas, driblando as fronteiras e podendo criar um senso comum em escalas ou temporalidades inéditas.

Aí sim, a implementação do debate público, a troca de conhecimentos, a elaboração coletiva dos projetos, o controle democrático das decisões, a implicação ativa de cidadãos donos de seu julgamento têm tudo a ganhar com a adjunção da Internet ao leque das ferramentas participativas. Com a condição de não esquecer que, na dupla dialética e potencialmente proveitosa, formada pela democracia participativa e pelas tecnologias atuais da informação e comunicação, cabe à primeira apoiar solidamente às segundas. Pois é o projeto democrático que torna a Internet democrática. É a vontade participativa de inclusão dos que são tradicionalmente excluídos da decisão política que faz com que a Internet seja autenticamente participativa. É a ambição de emancipação que torna a Internet emancipadora.

## Regras do jogo claras e respeitadas

A democracia participativa não combina bem com

is what sometimes is referred to as the advent of an "electronic democracy" which suffices to guarantee everyone equal access to shared decisions making, through the miracle of technology. I am deeply convinced that the Internet can be a tremendous aid to participatory democracy, as demonstrated, for example, by the Digital Participatory Budget in Belo Horizonte or in the way that Barack Obama, has used it to govern and digitally mobilize citizens to counter the power of lobby groups.

I am a determined supporter of democratic rallying and of using the Internet and social networks to expand the circle of discussion and collectively construct a new policy proposal. However, I know that the Network can also turn into an exclusive and selective space that aggregates affinities rather than being open to others. The increase in "interactive monologues" does not necessarily create a debate or result in qualified process of deliberation, which risks the possibility of diverting from its initial vision. In other words, I do not believe in a utopia of a radiant "cyber-democracy" sufficient to solve the dysfunctions of the policy. It is once again a question of how the methodology and its procedure, can use the Internet can open a new participatory frontier to promote the formation of extended communities, bypassing borders and creating a common sense on an unprecedented territorial and temporal scales.

In this context, the implementation of the public debate, exchange of knowledge, collective elaboration of projects, democratic control of decision making process, active involvement of citizens that own their judgement have everything to gain with the addition of the Internet as one more tool in the participatory toolbox. This is based however on the condition of understanding that in the double and potentially fruitful dialectic formed by participatory democracy and the current information and communication technologies, the former solidly supports the latter. Thus, the democratic project makes the Internet democratic. It is the will of participatory inclusion of those who are traditionally excluded from political decision that makes the Internet truly participatory. It is the ambition of emancipation that makes the Internet empowering.

## Clear and respected rules of the game

Participatory democracy does not mix well with naiveness:

angelismo: os cidadãos não nascem participativos, eles se tornam participativos! Ou, mais precisamente, eles podem se tornar, quando o jogo vale a pena, se lhes for dado uma prova de que a sua opinião conta e tem consequências concretas. É por isso que precisamos acabar com esta ideia errada de um cidadão ideal que levantaria todo o dia sedento de debates e participação. Esse tipo ideal existe somente nos sonhos de uma democracia platônica. Aparentemente lisonjeador, ele serve na realidade como álibi do desprezo pelos cidadãos como tais, sempre suspeitos por não serem competentes na tarefa democrática: ignorantes demais para julgar com conhecimento de causa, volúveis demais para poder se basear em suas opiniões, cravados demais nos seus interesses particulares para poder construir um interesse geral.

Na vida, as pessoas têm a priori muito mais coisas para fazer do que participar. Se a ação pública respondesse às suas demandas sem que elas precisassem se envolver, a maioria se preocuparia com outros assuntos. No entanto, a experiência lhes prova que o que se faz sem eles frequentemente volta-se contra eles. A democracia participativa, sejam quais forem as declinações, apóia-se nessa simples ideia (e nem um pouco “populista”, não desagrade seus adversários!): para usufruir atualmente de sua plena soberania, os cidadãos têm o direito de ir além da designação periódica de seus representantes e do uso da votação; eles precisam ter uma participação ativa, entre as eleições, nas decisões, interferindo nas suas vidas.

Isso supõe que não haja, se ousar dizer, propaganda enganosa. A participação pode vestir formas diversas, porém, em todos os casos, é necessário que as regras do jogo sejam, desde o início, claramente colocadas e respeitadas. Tratando-se simplesmente de consultar ou recolher opiniões, que os políticos têm ou não o direito de seguir, é preciso dizê-lo. Mas se for reconhecido aos cidadãos um verdadeiro poder de decisão – o que constitui, aos meus olhos, o coração da democracia participativa – não se pode então enganar, mas trata-se de cumprir a palavra respeitando escrupulosamente as escolhas dos cidadãos e as orientações orçamentárias decididas. Nesse âmbito, não há nada pior do que a confusão dos gêneros, fonte de decepções, frustrações e ressentimentos. Nada pior do que a experiência de um poder ilusório. Contudo, uma das formas de resistir ao feliz contágio de uma democracia realmente participativa é conceder aos cidadãos uma expressão sem conse-

citizens are not born participative, they become participative! Or more precisely, they can become participative, when the game is worth it, and if they are given a proof that their opinion counts and has practical consequences. That is why we need to end with this misconception of an ideal citizen that wakes up everyday thirsty for discussion and participation. Such ideal type exists only in dreams of a platonic democracy. Apparently flattering, it actually serves as an excuse to disregard citizens as such, always suspecting them of not being competent of the assigned democratic task: too ignorant to judge knowingly, too fickle to base decisions on their opinions, too riveted to their individual interests unable to stand by a common interest.

In life, people have a priori many other duties to fulfill besides to participate. If public action would respond to their demands without their need to get involved, most would probably focus their time with other matters. However, experience proves to them that what is done without their participation usually turns against them. Regardless of the setbacks, participatory democracy is founded on this simple idea (and not slightly a populist one, do not displease your opponents!): to enjoy their full sovereignty, citizens have the right to go beyond the vote and the periodic designation of their representative; they must take on an active participation between the election periods in the decision making processes that interfere in their lives.

This assumes that there is, if I dare to say, false advertising. Participation can manifest itself in different manners, but in all cases, it is necessary that the rules of the game be clearly defined and respected from the beginning of the process. If the choice is made to simply consult or obtain feedback (that politicians have the right or not to follow), we must say so. But if we recognize citizens' real power of decision making – which is, in my view, the heart of participatory democracy, then you can not deceive. It then becomes a question of keeping your word and scrupulously respecting the choices and the budgetary guidelines defined by the citizens. In this context, there is nothing worse than confusing the issue, which would become a source of disappointment, frustration and resentment. There is nothing worse than the experience of an illusory power. Nevertheless, one way to resist the contagion of a real participatory democracy is to give citizens a voice without operational consequences. Sometimes this attitude is combined with microscopic financial aid to only allow a

---

quências operacionais, combinada às vezes com apoios financeiros microscópicos que somente permitem uma intervenção à margem. As pessoas não se deixam enganar e se cansam rapidamente desses simulacros concebidos para não alcançar o essencial, desertando as estruturas com fraco poder de impulsão e, pior ainda, jurando que não se deixarão mais pegar.

## Contra os argumentos corriqueiros de uma luta de retaguarda: a escolha exigente da inteligência coletiva

Esta desconfiança, que impede o uso da inteligência coletiva dos cidadãos, é o fruto de um preconceito tenaz cujas raízes são bem antigas. Encontra-se o traço dele na obra de Platão, ao contrapor o reino dos incompetentes ao poder aristocrático dos melhores. Em Montesquieu, negando ao povo a capacidade de discutir utilmente sobre o bem comum e reconhecendo-lhe somente o direito de destacar os mais esclarecidos que tomarão as decisões para todos. E também nos adversários da universalização do sufrágio nos séculos XIX e XX. Em nome do saber oposto à ignorância popular. Em nome da razão oposta às paixões. Em nome da submissão das mulheres à emoção. Mais próximo de nós, em nome da complexidade das sociedades modernas que forçam a delegar a definição do bem público aos especialistas e profissionais da política. Os mesmos argumentos servem sempre para limitar a intervenção ativa deste terceiro intempestivo: o cidadão.

Ao invés dessas desqualificações recorrentes e dessas lutas de retaguarda, felizmente somos cada vez mais numerosos que consideram que o mundo mudou e que não se pode mais governar como antes. Devido à complexidade de nossas sociedades, porque precisamos agir num contexto de incertezas, porque a avaliação dos riscos deve ser o feito de todos, porque a eficiência pública, a legitimidade política e a justiça social cobram este preço, porque temos que repensar as articulações entre o individual e o coletivo, porque o poder compartilhado é mais sólido em suas bases e mais competente para enfrentar os desafios dos tempos atuais, por todas essas razões e muitas outras ainda, fizemos a exigente porém benéfica escolha da democracia participativa.

Um novo ciclo histórico se abriu, no qual a política deve retomar seus direitos e os povos cuidar dos seus

marginal intervention. People are not deceived and quickly get tired of simulations that are not designed to attain the essential goals. Inevitably, the population will abandon the structures that have little power and worse still, will swear that they will not allow themselves to be deceived again.

## In response to the trivial arguments of an obsolete fight: the vital choice for collective intelligence

The distrust which prevents the acknowledgement of citizens' collective intelligence is the fruit of a tenacious prejudice whose roots are very old. There is a trace of this prejudice in Plato's work, by comparing the kingdom of the incompetent to the aristocratic power of the best. In Montesquieu there is a denial of the people's ability to argue effectively on the common good, limited to the act of selecting the most enlightened person who would make the decisions in the name of others. The opponents of universal suffrage in the nineteenth and twentieth centuries are another example. In the name of Reason contrary to passion, in the name of submission of women justified by their emotionality are other arguments that have been often used in the past. And closer to us, in the name of the complexity of modern societies we delegate the definition of public good to the experts and professionals of politics. These arguments have always served to limit the active intervention of this third accidental figure: the citizen.

Fortunately, and in contrast to the continuous disqualification of civil participation and in the face of this backward argumentative rhetoric, more of us are becoming firm believers that the world has changed and it can no longer be ruled as before. In fact, we opted for participatory democracy due to the complexity of our societies, in response to a context replete with uncertainties, because we believe that risks have to be assessed collectively, to gain public efficiency, political legitimacy and social justice, because we believe that we need to rethink the connection between the individual and the collective. Furthermore, we have chosen participatory democracy because we believe that shared power has more solid foundations and is more capable of facing today's challenges.

A new historical cycle has begun in where politics must

---

destinos. No âmbito local, nacional e até internacional, haverá somente uma ordem justa ao se apoiar na vigilância, na mobilização e na participação elevada de cidadãos respeitados e reconhecidos por aquilo que eles são: os primeiros atores da democracia viva. Do local ao global, do orçamento participativo municipal ou de um Júri Cidadão Regional às mudanças obrigatórias da governança mundial, o elo pode parecer utópico, mas essa utopia concreta de uma revolução democrática é a única realista num mundo submetido às consequências desastrosas da monopolização do poder, pelas elites auto-proclamadas da riqueza e da cooptação entre si. Tenho a convicção de que a democracia participativa, que estamos tentando estabelecer em nossas cidades, regiões e às vezes países, dará novamente à ação pública sua eficiência, sua legitimidade e todos os seus sentidos ao serviço dos cidadãos. A democracia do século XXI será participativa.

resume its rights and the people must care for their destiny. At the local, national and even international scale, there will be only one just order grounded in diligence, mobilization and an increase of respected and recognized participation of citizens: the primordial actors of a vivid democracy. From local to global, and from participatory budgeting to the Regional Citizen Jury, mandatory changes of global governance are in the works. The link may seem utopian, but that concrete utopia of a democratic revolution is the only realistic vision in a world that has been subject to the disastrous consequences of the monopolization of power by the self-proclaimed wealthy and co-opted elites. I am convinced that the participatory democracy that we are trying to establish in our cities, regions and even countries, will give public action its necessary efficiency and legitimacy placing it as service of the citizens. The democracy of the 21st century will be participatory.

# Editorial | Editorial

A ideia forte do paradigma do Desenvolvimento Humano, que embasou a decisão dos Objetivos do Milênio, é que o desenvolvimento existe somente se ele de fato chega às pessoas, isto é se amplia as suas capacidades e possibilidades de escolhas e realizações. O desenvolvimento continuará sendo mera promessa se apenas contabilizarmos progressos gerais e não formos capazes de demonstrar que tais avanços fizeram diferença na realidade de vida de todas as pessoas, na superação de suas privações e no aumento da sua liberdade. Esta segunda edição da Revista pretende chamar a atenção para experiências que demonstram que a democracia participativa é um requisito importante para a promoção de um desenvolvimento com tais características.

A edição se inicia com a reiteração feita pelo Prefeito de Belo Horizonte, Márcio Lacerda, do seu compromisso de governar a cidade fortalecendo e ampliando os canais de participação.

A carta da senhora Ségolène Royal, presidente da Região Poitou-Charentes na França, além de analisar dois processos recentes naquele país – o Orçamento Participativo das Escolas de Ensino Médio e os Júris

The central idea of the Human Development paradigm that founded the decision of the Millennium Development Goals (MDGs) is that development only exists if it reaches people, in other words, if it increases their capacities and possibilities of choice and accomplishments. Development will continue to be a mere promise if we only take general progress into account, and are unable to demonstrate that these achievements have made a difference in the reality and lives of all people, by supporting them in overcoming their hardships and increasing their liberties. This second edition of the Journal aims to highlight experiences that have demonstrated participatory democracy as an important condition for the promotion of a brand of development with these characteristics.

The edition begins with Marcio Lacerda, Mayor of Belo Horizonte, reiterating his commitment to govern the city and strengthen and expand its participation channels.

In her letter, Ségolène Royal, president of the Poitou-Charentes Region in France, analyses two recent processes undertaken in her country – the Participatory Budget for High Schools and the Citizen Jury – and cautions of the constant challenges in processes that promote citizen participation in public decision-making. Among

Cidadãos - alerta para desafios permanentes nos processos que promovem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Entre os desafios vale destacar os seguintes: evitar simulacros, garantindo que “participação” e “possibilidade real de intervir nas decisões” estejam conectadas; ter sempre presente que os cidadãos “não nascem participativos”, ao invés disto “eles se tornam participativos” e, para isto, depende que se sintam motivados a envolver-se e que percebam que seu envolvimento vale a pena; cuidar os procedimentos para que existam regras do jogo claras e que estas sejam respeitadas; evitar a reprodução, dentro dos processos participativos, das desigualdades sociais e culturais que acabam por levar à exclusão pessoas e segmentos da população.

Esta edição apresenta, ademais, sete artigos que lançam luzes analíticas sobre diversas experiências de participação nas políticas públicas, tanto política urbana quanto a política social, além de contribuir com a revisão de diversos tipos de instrumentos e canais de participação.

Os dois primeiros artigos tratam das políticas e da gestão urbana. Flávia Brasil aborda as políticas

the challenges presented, these are worth noting: avoid simulations, guaranteeing that “participation” and “a real possibility of intervening in decision-making” are connected; keep in mind that citizens are not “born participative,” rather, they “become participative” and in order to achieve this, they must feel motivated to involve themselves and realize that their involvement is worthwhile; be aware of the procedures so that the rules of the game are clear and are respected, and; avoid reproducing, within these participatory processes, the social and cultural inequalities that lead to the exclusion of people and segments of the population.

This edition also brings seven articles that further analyze a number of participatory experiences in public policy, from urban policies to social policies, besides contributing with the revision of numerous types of instruments and channels of participation.

The first two articles are about urban policies and urban management. Flávia Brasil looks at urban policies in Belo Horizonte and the situation of the new institutionalized spaces of participation that emerged in the last decade. Fagner Dantas analyzes the possibilities created by the City Statute for participation in planning and urban management. The author demonstrates that popular participation

---

urbanas em Belo Horizonte e a situação dos novos espaços institucionais de participação, surgidos na década passada. Por sua vez, Fagner Dantas analisa as possibilidades de participação no planejamento e na gestão urbana trazidas pelo Estatuto da Cidade. O autor demonstra que a participação popular não deve esgotar-se na elaboração do plano diretor mas, ao contrário, deveria incidir também na implementação da política urbana de uma cidade.

A experiência do Orçamento da Criança no Programa Prefeito Amigo da Criança é analisada no artigo de Wieland Silberschneider. O autor coloca em discussão o importante tema do controle social do orçamento público e detalha a contribuição da metodologia utilizada para o exame do orçamento público temático.

O artigo de Moisés Machado, Telma Menicucci e Zoraya de Souza trata da política municipal de segurança alimentar e nutricional da prefeitura de Belo Horizonte desde 1993. O município foi pioneiro no estabelecimento de parcerias e na adoção de mecanismos de participação e controle social nesta área. O artigo contribui para o entendimento do papel dos governos locais para a erradicação da fome e o alcance da segurança alimentar e nutricional.

Os conselhos gestores de políticas são examinados por Alexander Vaz, que questiona a escassa atenção que a literatura nas Ciências Sociais tem dado ao fato de que a participação nestas instâncias é operacionalizada via mecanismos representativos. Por tal motivo, o autor considera essencial tomar em conta a questão da legitimidade da representação dos conselheiros.

Dois trabalhos apresentados nesta edição abor-

should not come to an end with the elaboration of a Master Plan, but instead, should also have a role in influencing the implementation of urban policies in a city.

The Child Budget experience in the Mayor Friends of the Child Program is analysed in Wieland Silberschneider's article. The author discusses the critical issue of social control over the public budget and details the methodological contribution used to examine the thematic public budget.

The article written by Moisés Machado, Telma Menicucci and Zoraya de Souza looks at the municipal food and nutrition security policy of the Municipality of Belo Horizonte since 1993. The municipality was a pioneer in establishing partnerships and adopting participatory and social control mechanisms in this field. The article contributes to the understanding of the role of local governments in eradicating hunger and reaching food and nutritional security.

The public policy management councils are examined by Alexander Vaz that questions the infrequent attention that Social Science literature has given to the fact that participation in these spaces is undertaken through representative mechanisms. As such, the author considers it crucial to consider the issue of legitimate representation by the councilors.

Two articles presented in this issue deal with the relationship between gender and participation. In the first, Angela Marques reflects on the women's civic participation in light of a Brazilian Federal government program of conditional cash transfers. The beneficiaries of the program participate in the informal reception and conversation spaces, where, according to the author, they exchange experiences and reasons, present demands and express their needs. In the other article, Uriella Ribeiro looks at female participation in Participatory Budget processes, and elaborates a

---

dam a relação entre gênero e participação. No primeiro, Ângela Marques reflete a respeito da participação cívica das mulheres no contexto de um programa do governo brasileiro de transferência condicionada de renda. As beneficiárias do programa participam em espaços de atendimento e de conversação informal onde, segundo a autora, elas trocam experiências e argumentos, apresentam demandas e expressam suas necessidades. No outro artigo, Uriella Ribeiro observa a participação feminina em processos de Orçamento Participativo e desenvolve uma reflexão mais ampla sobre as características da inclusão de gênero neste tipo de experiência.

As reflexões apresentadas pelos autores nesta edição da Revista permitem assinalar que, como é de se esperar quando se trata da dinâmica social e política, os processos estão em construção e eles devem ser constantemente revisados em busca de um aperfeiçoamento democrático. Aprendizados relevantes podem ser extraídos das situações que são aqui examinadas no conjunto dos artigos. Eles se referem tanto aos formatos institucionais para o exercício da democracia participativa, quanto aos desafios enfrentados nos esforços para democratização das políticas e da gestão urbana e social e para que estas políticas cumpram efetivamente seu papel para o Desenvolvimento Humano. No caso do Brasil, não está demais recordar a permanente tarefa de conectar os avanços na democracia política a mudanças efetivas na democracia social, isto é, na redução do persistente e inaceitável alto nível de desigualdade existente no país.

deeper reflection of the characteristics of the inclusion of gender in this kind of experience.

The reflections presented by the authors in this edition of the Journal signal, as it is hoped for when dealing with social and political dynamics, the processes that are under development and that should be constantly revised in search of a democratic advancement. Relevant lessons can be taken from the circumstances that are examined in the collection of articles. They refer to the institutional format for participatory democracy practices, as well as the challenges faced in the efforts to democratize urban and social management public policies, so that these policies may effectively realize their role in Human Development. In the case of Brazil, it is worth reminding that the permanent task of connecting political democracy advances to the effective changes in social democracy, that is, in the reduction of the persistent and unacceptable high levels of inequality that exist in the country.

# Sumário



25

Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990

Belo Horizonte's experience in participatory democracy and urban policy: from the 1990s onward

Flávia de Paula Duque Brasil



43

A participação popular na administração pública, no planejamento urbano e na gestão urbana: uma aproximação

Popular participation in public administration, urban planning and urban management: an approach

Fagner Dantas



61

Controle social das finanças públicas: a experiência do Orçamento Criança no Programa Prefeito Amigo da Criança

Social control over public finances: the experiences of the Children's Budget in the Child Friendly Mayor Program

Wieland Silberschneider

# Summary



85

A Experiência da Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte: parcerias, participação e controle social

Belo Horizonte's experience with the Public Policy of Food and Nutritional Security: partnerships, participation and social control

Moisés Machado  
Telma Gonçalves Menicucci  
Zoraya Bernadete de Souza



103

Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores

Rethinking political participation: a state of the art analysis in light of the political representation predicament in Public Policy Management Councils

Alexander Cambraia N. Vaz



123

Espaços institucionais e processos de participação cívica de mulheres pobres no contexto do Programa Bolsa-Família

Institutional spaces and civic participation processes of poor women in the context of the Bolsa-Familia Program

Ângela Cristina Salgueiro Marques



141

Gênero e democracia participativa

Gender and participatory democracy

Uriella Coelho Ribeiro



Fórum do Orçamento Participativo – Belo Horizonte - 1996

Democracia participativa e  
política urbana na experiência  
de Belo Horizonte a partir dos  
anos 1990

Belo Horizonte's experience in  
participatory democracy and  
urban policy: from the 1990s  
onward

## Resumo

Este artigo aborda a participação cidadã nas políticas urbanas em Belo Horizonte. Para situar a discussão, parte-se da referência aos debates contemporâneos em torno da democracia, em suas vertentes teóricas de democracia participativa e deliberativa. Em um segundo momento, reporta-se ao contexto brasileiro das últimas décadas, da mobilização de atores coletivos organizados em torno da plataforma de reforma urbana até a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade em 2001, que re-enquadram o planejamento e as políticas urbanas brasileiras. Em um terceiro momento, discute-se a participação nas políticas urbanas em Belo Horizonte, desde a cunhagem de novos espaços institucionais de participação nos anos 1990, assinalando-se alguns avanços decorrentes das novas práticas. Finalmente, efetuam-se considerações relativas aos desafios postos ao governo local e à sociedade civil, tendo em vista as possibilidades de inclusão política.

## Abstract

This article approaches the role of citizen participation in urban policies in Belo Horizonte. To contextualize the discussion, the article begins by referencing contemporary debates about democracy and in particular, the theoretical aspects of participatory and deliberative democracy. Secondly, the paper makes reference to the mobilization of organized collective actors during the last decades in Brazil around the urban reform issue, culminating in the promulgation of the Constitution of 1988 and the Statute of the City in 2001 – two pillars that re-framed urban planning policies in Brazil. In the third section, we discuss the insertion during the 1990s of citizen participation in urban policy in the City of Belo Horizonte through the creation of new institutional spaces for participation, highlighting some improvements that resulted from the implementation of these new forums. Finally, we make some final remarks on the challenges that are posed to local government and civil society, specifically with regards to the possibilities that arise from political inclusion.

## Resumen

Este artículo aborda la participación ciudadana en las políticas urbanas en Belo Horizonte. Para situar la discusión, se parte de la referencia a los debates contemporáneos en torno a la democracia, en sus vertientes teóricas de democracia participativa y deliberativa. En un segundo momento, se reporta al contexto brasileiro de las últimas décadas, de la movilización de actores colectivos organizados en torno a la plataforma de reforma urbana hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y del Estatuto de la Ciudad en 2001, que re-encuadran el planeamiento y las políticas urbanas brasileiras. En un tercer momento, se discute la participación en las políticas urbanas en Belo Horizonte, desde la acuñación de nuevos espacios institucionales de participación en los años 1990, señalándose algunos avances decurrentes de las nuevas prácticas. Finalmente, se efectúan consideraciones relativas a los desafíos impuestos al gobierno local y a la sociedad civil, teniendo en vista las posibilidades de inclusión política.

Palavras-chave: democracia; participação; política urbana; conselhos municipais; Belo Horizonte

Key-words: democracy; participation; urban policy; municipal councils; Belo Horizonte

Palabras-clave: Democracia; Participación; Política Urbana; Consejos municipales ;Belo Horizonte



## Flávia de Paula Duque Brasil

Professora e pesquisadora da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro; Mestre e Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais

flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Professor and researcher of the João Pinheiro Foundation Government School; Master and PhD Candidate in Sociology from UFMG.

### Participação e deliberação: o alargamento dos ideais normativos e práticas da democracia

Nas últimas décadas, tem-se observado a expansão da democracia, que atualmente constitui o sistema político na maior parte dos países. Para além desta expansão formal, tem se assinalado a ampliação e pluralização de atores coletivos e da ação coletiva, bem como a crescente complexidade das formas contemporâneas de participação (WARREN, 2002). Nesta mesma direção, Drysec (1996) remete aos diversos “lugares” da democracia contemporânea, apontando quatro arenas principais nas quais a democratização deve ser buscada: o Estado, a economia, a sociedade civil e o sistema internacional.

Ao lado disso, destaca-se o revigoreamento dos debates em torno das diferentes premissas relativas à democracia, que demarcam um terreno fértil de concepções alternativas em relação ao modelo elitista que se afirmou como proeminente no pós-guerra (SANTOS E AVRITZER, 2002). Apesar de suas diferenças, as teorias democráticas progressistas produzidas a partir dos anos 1970 (notadamente as correntes de democracia participativa e deliberativa) compartilham premissas centrais e apresentam interfaces, remetendo à insuficiência dos procedimentos agregativos da democracia representativa, bem como às deficiências da democracia liberal contemporânea. Embora não descartem a validade e a complementaridade dos mecanismos de representação, estas atribuem um papel nuclear à participação ampliada e à deliberação no aprofundamento democrático.

### Participation and deliberation: the expansion of normative ideals and democratic practices

In recent decades, there has been an expansion of democracy, which today has been adopted as the political system by most countries. In addition to this formal expansion, democracy has been marked by an expansion and pluralisation of collective actors and action, followed by an increasing complexity of contemporary forms of participation (WARREN, 2002). On the same line, Drysec (1996) makes mention to the different “places” of contemporary democracy, highlighting four main arenas in which the democratization process should be pursued: state, economy, civil society and the international system.

Concomitantly, the expansion process has been accompanied by the reinvigoration of debates on the various assumptions of democracy, demarcating a fertile ground for alternative ideas to the elitist model that has consolidated itself in the post-war period (SANTOS and AVRITZER, 2002). Despite their differences, progressive democratic theories which outpoured in the 1970s (notably of participatory and deliberative democracy) share central assumptions and present some commonalities – by addressing the lack of aggregative procedures in representative democracy and the shortcomings of contemporary liberal democracy. While not discarding the validity and complementary aspects of representative mechanisms, these two democratic theories attribute a central role to an expanded participation and to the process of deliberation as a means of deepening democracy.

Em outros termos, conforme Faria (2008:2), a ampliação das possibilidades e formas de inclusão política coloca-se como uma chave dos novos desenvolvimentos teóricos no campo da teoria democrática, enquanto o desacordo nestas correntes apresenta-se quanto às melhores formas de concretizar a “radicalização da democracia”.<sup>1</sup>

Nesta linha, apresentam-se os debates em torno das perspectivas de democracia participativa e deliberativa, assim como esforços de articulação entre elementos das duas matrizes teóricas, como no caso da produção de Fung (2004). Não se pretende efetuar uma revisão destes desenvolvimentos, mas indicar alguns eixos mais gerais de abordagem.

Produzido no início dos anos 1970, o trabalho de Pateman (1992) recupera fundamentos da participação desde os autores liberais clássicos e afirma-se como referência pioneira do debate relativo à democracia participativa. Nos termos da autora, a participação diz respeito à possibilidade de intervenção nos processos decisórios, podendo-se considerar níveis distintos de participação, que pode ocorrer parcialmente por meio de influência nas tomadas de decisão. Cabe notar que o contexto de pesquisa de Pateman é a indústria, assinando-se, assim, a dimensão mais ampla da participação e aprofundamento democrático, para além dos domínios institucionais do Estado.

Desde as abordagens tradicionais dos movimentos sociais e da ação coletiva têm sido privilegiados os atores coletivos da sociedade civil. Nesta linha, na literatura mais recente destacam-se, entre outros, os trabalhos de Fung (2003) e Warren (2001) nucleados nas associações e suas contribuições para a democracia. Também apontam para esta direção as discussões efetuadas por Young (2001) e Drysec (2000) que denotam a importância do ativismo (por meio de ações coletivas como ação direta, greves, protestos, manifestações) tendo em vista a inclusão política. Por outro lado, autores como Fung (2004) dialogam com a perspectiva institucional e insistem na importância dos desenhos institucionais, de modo a permitir que os atores societários participem dos processos decisórios. Neste sentido, a abordagem da participação nos canais institucionais criados pelo Estado tem sido objeto de atenção e se mostrado fértil, em especial no caso brasileiro.

Pode-se considerar que o campo de debates em torno da democracia participativa mostra-se bastante amplo e a produção mais recente pode ser caracterizada por esforços mais de natureza analítica do que de teorização. A própria noção de participação, considerada a amplitude de seu emprego na literatura, pode ser tomada como um termo mais abrangente, que pode se conjugar

According to Faria (2008:2), the expansion of the possibilities and forms of political inclusion are a key to new theoretical development in the field of progressive democracy theory. In this context, the disagreement between these schools refers to the best approach to implement the “radicalization of democracy.”<sup>1</sup>

Besides these debates on the prospects for participatory and deliberative democracy, there are also some efforts to articulate the elements of two theoretical matrices. Fung’s writing (2004) is a good example of this perspective. In the next few paragraphs this paper will highlight some of the general assumptions of those theoretical approaches.

Pateman’s work (1992) from the early 70s recovers the fundamental principles of participation since the classical liberal authors, affirming its pioneer position in the debate on participatory democracy. According to the author, participation is essentially about the possibility of intervening in decision-making processes. Furthermore, different levels of participation can be considered occurring partly through the influence of the decision-making process. It should be noted that Pateman’s theory used industry as the research context, exemplifying the wider dimension of participation and of democratic improvement, not limited to the state’s institutional realm.

Collective civil society actors have been privileged ever since the rise of traditional approaches to social movements and collective action. The more recent literature as the works of Fung (2003) and Warren (2001) is centered on associations and their contributions to democracy. Young (2001) and Drysec (2000) also direct the discussion towards this point by reflecting on the importance of activism (by means of collective actions such as direct action, strikes, protests, and demonstrations) to obtain political inclusion. Moreover, writers such as Fung (2004) dialogue with the institutional perspective and stress the importance of institutional design, to allow the participation of social actors involving them in the decision making processes. In this sense, the approach to participation, seen through institutional channels established by the State, has been the object of academic attention and has been quite productive, particularly in Brazil.

We can consider that the scope of the debates on participatory democracy is very broad and the writings on this theme have been more analytical than theoretical in their approaches. The notion of participation, which is extensively explored in the literature, may be seen as a broader term capable of conjugating with deliberative practices, as shown by current Brazilian literature.



com as práticas deliberativas, como se observa na utilização corrente do termo na literatura brasileira.

Em paralelo, o terreno da democracia deliberativa tem se revelado robusto em suas diferentes correntes. De acordo com Chambers (2003:308), em linhas gerais, este programa teórico refere-se a uma teoria normativa que sugere formas por meio das quais se pode alcançar a democracia e criticar as instituições que não se colocam de acordo com os padrões normativos. Além disso, ainda de acordo com a autora, esta corrente clama constituir uma forma mais justa e democrática de lidar com o pluralismo do que o modelo de democracia realista ou agregativo. Em acordo com Gutman e Thompson (2007:25-26), pode ser atribuída à Habermas, mais do que a qualquer outro teórico, a retomada a ideia de deliberação e o estabelecimento dos laços entre democracia e deliberação enraizados na noção de soberania popular.

A teoria habermasiana constitui os lastros para a tradição contemporânea mais vigorosa de democracia deliberativa, que aponta para a “democratização da democracia”, entendida como uma “gramática de organização da sociedade e da relação entre a sociedade e Estado”, reconectando a democracia à noção substantiva bem comum. (SANTOS E AVRITZER, 2000: 51)

Na versão habermasiana<sup>2</sup>, a democracia ancora-se nos processos de interação e comunicação localizados nos domínios societários. Nesta perspectiva, a democracia pode ser considerada como um fluxo comunicacional da periferia (mundo da vida) para o centro (sistemas econômico e político), mediado pela esfera pública. Nesses termos, a democracia vincula-se aos processos discursivos que têm seu lugar nas redes públicas de comunicação com as quais os processos de institucionalização legal e utilização administrativa do poder estão indissolúvelmente ligados (AVRITZER, 1996: 15).

Habermas (1997:18-28) reafirma o papel central da estrutura discursiva dos debates públicos, que confere força legitimadora à formação de opinião e vontade, como posto na sua teoria da ação comunicativa. Nesta teoria, o autor considera a influência dos atores sociais e das questões por eles tematizadas no sistema político-institucional, mas não prevê a possibilidade criação de instâncias institucionais de participação. Assim, em seu quadro teórico, o papel reservado aos atores societários circunscreve-se à dimensão de formação de vontade informal e à possibilidade de influência nos domínios institucionais.

Entretanto, autores neste campo, dentre os quais Cohen (1989), assumem a possibilidade de deliberação em instâncias ou ocasiões mais institucionalizadas.

Synchronously, the field of deliberative democracy has proved to be robust in different theoretical streams. According to Chambers (2003:308), this theoretical program refers to a normative theory that suggests ways through which we can achieve democracy and at the same time provides resources to criticize the institutions that do not operate in accordance with the normative standards. In addition, according to the author, this line of thought calls for a more democratic and just approach to pluralism than the realist and aggregative models of democracy. According to Gutman and Thompson (2007:25-26), we can be attribute to Habermas (more than to any other theorist), the revival of the concept of deliberation and the establishment of links between democracy and deliberation rooted in the notion of popular sovereignty.

Habermas' theory constitutes the pillars for the most vigorous contemporary tradition of deliberative democracy, pointing to the “democratization of democracy”, understood as a “grammar of society's organization and the relationship between society and the state”, reconnecting the concept of democracy to the substantive notion of common good. (SANTOS and AVRITZER, 2000: 51)

In Haberman's view<sup>2</sup>, democracy is anchored in the processes of interaction and communication located in the social fields. In this perspective, democracy can be considered as a communication flow from the periphery (life world) to the center (economic and political systems), mediated by the public sphere. Accordingly, democracy is linked to the discursive processes that have their place in public communication networks with which the processes of institutionalization and legal use of administrative power are inextricably linked (AVRITZER, 1996: 15).

Habermas (1997:18-28) reaffirms the central role of the discursive structure of public debate, which confers legitimating force to the formation of opinion and will, - the two pillars of his communicative action theory. In this theory, the author considers the influence of social actors and the issues they bring up on the political-institutional system. However, he does not foresee the possibility to create institutional arenas of social participation. Thus, in its theoretical framework, the role of social actors is circumscribed to the informal will-forming dimension and to the ability to influence opinions in the institutional realm.

Nonetheless, Cohen (1989) among other authors in this field presupposes the possibility of deliberative practices in more institutionalized spaces. However, according to Faria (2008), one can notice the different semantics of the term deliberation, but the different perspectives retain the

Como posto por Faria (2008), pode-se notar a diversidade semântica do termo deliberação mas as diversas concepções retêm os mesmos elementos constitutivos: justificação, publicidade, inclusão, reciprocidade, *accountability* e justiça.

Os debates contemporâneos indicam os diferentes potenciais e alcances das diversas formas de participação, de deliberação, bem como dos mecanismos de representação, apontando para a complementaridade destas dimensões, tendo em vista o horizonte de inclusão social e política.

## A gestão democrática das cidades e a multiplicação de instâncias de participação no Brasil

A Constituição Federal de 1988 representa um marco político-jurídico de descentralização, de ampliação dos direitos sociais, assim como de democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, por meio da previsão formas de participação da sociedade nas políticas públicas, avanços estes que a legislação subsequente aprofundou.

Tem-se sublinhado a influência dos atores coletivos nos avanços institucionais de cunho democratizante forjados no texto constitucional, inclusive no campo das políticas urbanas (DAGNINO, 2000; BRASIL, 2005; MENICUCCI E BRASIL, 2005) e na legislação posterior, bem como na construção de novos arranjos institucionais participativos principalmente no âmbito local.

Ao lado disso, observa-se a heterogeneidade e pluralidade do tecido associativo da sociedade civil brasileira e a constituição de novos atores coletivos, dentre os quais movimentos sociais, associações temáticas e os fóruns societários nos diversos campos de políticas públicas. No contexto brasileiro, a influência de atores coletivos na produção de inovações institucionais tem decorrido de formas de atuação e de ação coletiva distintas, encampando a ação direta, por meio de manifestações, caravanas e petições; o estabelecimento de diálogos com o Estado em ocasiões mais institucionalizadas e até a atuação nos moldes dos grupos de pressão (BRASIL, 2005).

Especificamente no caso das políticas urbanas, dentre outros atores coletivos atuantes nos anos 1980, destaca-se o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que apresentou a emenda popular de reforma urbana ao texto constitucional. O referido movimento reorga-

same constituent elements: justification, publicity, inclusion, reciprocity, accountability and justice.

Contemporary debates indicate the different potentials and a wide range of forms of participation, deliberation, and the mechanisms of representation, emphasizing the complementary nature of these dimensions, towards social and political inclusion.

## Democratic management of cities and the multiplication of participatory spaces in Brazil

The Constitution of 1988 represents a landmark for: political and legal decentralization; expansion of social rights; and democratization of the state and its relations with society, through the provision of mechanisms for social participation in public policy formulation. These spaces were later consolidated through subsequent legislations.

The influence of collective actors is well known in the institutional advancement of the democratization process exemplified by the constitutional text, including the references to the urban policies (DAGNINO, 2000, BRASIL, 2005; Menicucci & BRASIL, 2005) and in subsequent legislation, as well as in the construction of new institutional arrangements, especially at the local level.

Equally evident is the plurality and heterogeneity of the of Brazilian civil society organizations and the enactment of new collective actors, such as social movements, associations and thematic social forums, corresponding to the various fields of public policy. In the Brazilian context, the influence of collective actors in the production of institutional innovations have taken distinct forms of collective action, through direct action such as demonstrations, petitions and caravans; the establishment of dialogue with the State in institutionalized settings; and even in the creation of lobby groups (BRASIL, 2005)..

Specifically in the case of urban policies, the National Movement for Urban Reform, which submitted the popular amendment on urban reform to the constitutional text, has played a significant role during the 1980s. The movement was reorganized during the 1990s as the National Forum of Urban Reform. The movement agglutinated heterogeneous collective actors, and among other fronts of action, mobilized society to approve the Statute of the City, which took place in 2001. It can be stated, that this Statute incorporated the



niza-se nos anos 1990 como Fórum Nacional de Reforma Urbana, aglutinando atores coletivos heterogêneos e, entre outras frentes de atuação, mobiliza-se para a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>3</sup>, que ocorre apenas em 2001. Pode-se considerar que a referida Lei em parte incorpora a plataforma de reforma urbana, condensada no direito à moradia e à cidade, no princípio da função social da propriedade e da cidade e na gestão democrática das cidades (BRASIL, 2005). Em relação a este último aspecto, para além das recomendações relativas à participação no planejamento, o Estatuto da Cidade preconiza a gestão democrática das cidades, por meio de instâncias de participação, elencando os órgãos colegiados, a gestão participativa do orçamento, as conferências e fóruns, as audiências e debates públicos.

Desde os anos 1990, nota-se a proliferação das instâncias de participação nos governos locais, sob formatos e características heterogêneas, com processos participativos e deliberativos de alcance e qualidade distinta. Além dos Conselhos Municipais, do Orçamento Participativo (OP) e das Conferências temáticas, têm sido realizados debates e audiências públicas voltados para discussões sobre planos diretores, legislação urbanística e projetos urbanos. Conformam-se, assim, instâncias diversas de participação e de deliberação, que articulam, na maior parte dos casos, mecanismos de representação em seu desenho e suas dinâmicas (BRASIL, 2007).

Ao cotejarem o OP com os Conselhos Municipais, Avritzer e Pereira (2005:36-37) permitem reconhecer que estas “instituições híbridas” correspondem a espaços com limites e alcances distintos. No caso do OP, que se destina à participação no processo de decisão relativo às prioridades de alocação de recursos, entre outros aspectos os autores ressaltam o mecanismo de livre entrada e participação e a presença de elementos deliberativos mais amplos, de participação quase direta. No caso dos conselhos municipais, afirmam que a participação é mais restrita, na medida em que envolve atores especializados em virtude do recorte temático. Nestes espaços, ocorre (ou deveria ocorrer) a presença de uma maior contradição de interesses, de modo que a deliberação associa-se a determinados eixos de conflitos.

De modo mais geral, as temáticas e políticas urbano-ambientais apresentam-se notadamente como conflituais, especialmente no campo regulatório, com a forte atuação de interesses corporativos organizados e vinculados à acumulação urbana, ao lado de interesses coletivos e de grupos desfavorecidos. O espectro de conflitos em questão não se esgota na clivagem entre os interesses contraditórios, mas também envolve confli-

premises of the urban reform platform, by guaranteeing the right to decent housing and the city, through the principles of social functions of property and the city and the democratic management of cities (BRASIL, 2005). Regarding the latter postulate, in addition to the recommendations relating to participation in the urban planning process, the Statute of the City strengthens democratic management of cities through the enactment of participatory spaces and mechanisms, including councils, participatory budget, conferences and forums, public hearings and debates.

We can observe that since the 1990s there has been a proliferation of participatory spaces in local governments, occurring heterogeneously and with a wide array of features, with participatory and deliberative processes ranging in both functionality and quality. In addition to the Municipal Councils of Public Policies, Participatory Budget (OP), thematic conferences, and public hearings focused on discussions around master plan formulation, urban intervention projects and in general, urban planning legislation. This process led to a constellation of participatory and deliberative spaces, which in most cases developed, through their design and dynamic, unique internal mechanisms of representation (BRASIL, 2007).

By comparing Participatory Budgets (OP) with the Municipal Councils, Avritzer and Pereira (2005:36-37), noted that these “hybrid institutions” correspond to spaces with distinct limits and scope. In the case of OP, which is intended to foster participation in decision-making process on defining priorities for resource allocation, the authors highlight the presence of mechanisms that give way to free entry and participation to the population at large and the presence of broader deliberative elements of direct participation. In the case of municipal councils, the authors note that participation is more restricted in that it involves specialized actors in a determined theme or public policy. In these areas there is (or at least there should be), a broader representation of interests, to make sure that the deliberation process is associated with a determined set of conflicts

Overall, the urban-environmental issues and policies incorporate a high degree of conflict, especially in the regulatory field, with a strong presence of both organized corporate interests from the development sector, side by side with special interest groups and those representing the interests of disadvantaged segments of society. The spectrum of conflict is not exhausted by the different representations of specific interests, but also involves core-value conflicts around issues such as quality of life, socio-spatial justice and urban sustainability – all of which are based on diverse

tos valorativos em torno de questões como: qualidade de vida, justiça sócio-espacial, sustentabilidade urbana, que remetem a distintas premissas e concepções de cidade. Neste sentido, caberia aos conselhos garantir a representação e expressão dos interesses, valores e visões conflituais (especialmente assegurando a representação dos grupos tradicionalmente excluídos), bem como a sua capacidade deliberativa e qualidade participativa.

No caso dos Conselhos Municipais de Política Urbana, pode-se supor que tem ocorrido uma ampliação do número destas instâncias nos últimos anos, quer em virtude do Estatuto da Cidade, quer em virtude da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores. Estes novos planos, nos termos da legislação vigente e das diretrizes normativas do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, devem ser elaborados de forma participativa, assim como devem prever instâncias participativas para seu acompanhamento e gestão. As atribuições dos referidos conselhos geralmente têm se restringido ao campo da regulação urbanística, podendo incluir a definição de diretrizes e prioridades, a fiscalização e avaliação da aplicação de instrumentos e a formulação da política e de seus instrumentos.

As Conferências Municipais voltadas para as políticas urbanas já existiam em municípios como Belo Horizonte desde os anos 1990, devendo-se observar que no período recente o Ministério das Cidades tem impulsionado a sua realização. Estas instâncias mostram-se relevantes pelo mecanismo de livre entrada nas primeiras rodadas, ampliando a participação. Constituem espaços que podem contribuir tanto para o acompanhamento e avaliação das políticas urbanas, quanto para o processo de deliberação de agenda destas políticas e de intervenção nos processos decisórios mais gerais.

A abordagem de experiências concretas na literatura tem apontado a heterogeneidade destes canais e de suas dinâmicas de participação e de deliberação, assim como tem problematizado as questões referentes aos mecanismos de representação. Além disso, possibilita reafirmar seus potenciais democráticos e de inclusão social e política (no caso das políticas urbanas no que se refere ao quadro sócio-espacial), e sugere enormes desafios na consolidação e efetividade destes espaços, para os governos e para os atores societários.

## Trajetória e arranjos de participação nas políticas urbanas em Belo Horizonte

A partir da década de 1990, Belo Horizonte mostra-se

concepts and visions of the city. In light of the above, municipal councils should ensure both representation and expression of interests and conflicting core-values and views (especially by ensuring the representation of traditionally excluded groups), as well as their deliberative capacity and quality of participation

In recent years there has been an increase in the creation of Municipal Councils on Urban Policy, partially resulting from the enactment of the Statute of the City, and also due to the requirement posed by the master plan drafting process. The elaboration of these new plans had to follow the existing legislation and regulatory guidelines set by the Ministry of Cities and the National Council of Cities, which oriented municipalities to create the master plans in a participatory manner. Furthermore, the legislation required the enactment of mandatory forums and other mechanisms for participatory monitoring and management of the deliberated policies. However, the tasks of these advisory councils have generally been restricted to the field of planning regulation, setting guidelines and priorities, monitoring and evaluating the implementation of instruments and the formulation of policy and its instruments.

The Municipal Conferences oriented at urban policies already existed in cities like Belo Horizonte since the 1990s, but it should be noted that in the recent period the Ministry of Cities has emphasized their implementation. These conferences are a relevant mechanism for broad participation in the first deliberative rounds and thus increase substantially citizen participation. In essence, these conferences are arenas that strengthen both monitoring and evaluation of urban policies, and incite the deliberative process of policy agenda setting through the intervention in decision making processes.

The investigation of practical experience highlights the heterogeneity and dynamics of participatory and deliberative channels exploring the issues and concerns related to representation mechanisms. Moreover, the approach reaffirms its democratic potential and of social and political inclusion (i.e., in the urban policy field closely related to socio-spatial dynamics) and points out the major challenges for government and social actors alike, in effectively consolidating these spaces.

## Evolution of participatory arrangements in urban policies in Belo Horizonte

From the 1990s onward, Belo Horizonte has positioned itself as one of the most advanced municipalities in the country in the provision of participatory arrangements within the urban policy formulation process. The local government provides



um dos municípios brasileiros mais avançados no que se refere à previsão de arranjos participativos nas políticas urbanas, afirmando-se, ainda, como precursor de algumas inovações institucionais no país.<sup>4</sup> O governo local apresenta uma ampla rede de instâncias de participação nas políticas urbano-ambientais, com características, objetivos, alcances e escalas distintas e complementares. Este conjunto atualmente inclui os conselhos municipais e as conferências temáticas nos diferentes campos das políticas urbanas, o orçamento participativo, as instâncias de participação com o foco mais localizado como os conselhos regionais e, ainda, alguns arranjos específicos na implementação dos programas urbanos, como as comissões e grupos de referência. Estes canais de participação apresentam diferentes graus de consolidação, bem como amplitude e a qualidade dos processos participativos e deliberativos também apresentam variações, inclusive ao longo de suas trajetórias. Ao lado disso, é relevante considerar que por meio de iniciativas diversas o governo local tem investido no fortalecimento das capacidades da sociedade civil para a participação nestes espaços, a partir de cursos e iniciativas similares.

O início do governo da Frente BH-Popular<sup>5</sup>, em 1993, constitui um marco de inflexão na trajetória de participação em instâncias institucionais. Alguns Conselhos haviam sido criados anteriormente e encontravam-se já em funcionamento, como o caso do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), criado em 1985. Outros, como o Conselho Deliberativo de Patrimônio Cultural (CDPCM) já haviam sido criados, mas até então não chegaram a funcionar de forma sistemática, devendo-se notar que sua composição inicial restringia-se a membros indicados pelo prefeito. O CDPCM passa a funcionar de forma regular no referido governo e chega a produzir inovações institucionais no âmbito da política de patrimônio. Dada a natureza essencialmente conflitual destas políticas, seu funcionamento efetivo acarretou conflitos expressivos no período.<sup>6</sup>

Na área de habitação, havia um histórico significativo de mobilizações e lutas urbanas que podem ser associadas a alguns avanços anteriores. Também neste período, em 1995, foi criado o Conselho Municipal de Habitação, que continua em funcionamento. Além disso, no campo da política habitacional e de regularização urbanística e fundiária, a participação tem ocorrido também por meio da realização de Conferências Municipais de Habitação e do Orçamento Participativo e, em outra escala, por meio de mecanismos localizados, como os grupos de referência para o acompanhamento das intervenções nas vilas-favelas.

Pode-se observar a vitalidade dos processos partici-

a wide network of complimentary mechanisms to foster participation in the urban-environmental policies ranging in scope and objective. This framework currently includes municipal advisory councils, thematic conferences on the various fields of urban policies, participatory budgeting, district councils, as well as some specific arrangements composed during the implementing of urban programs, such as local committees and reference groups. These channels of participation have varying degrees of consolidation. The breadth and quality of these participatory and deliberative processes vary over time and theme. Parallel to the creation of these channels, the local government has invested (through courses and capacity building workshops) in strengthening the capacity of civil society to participate in these spaces.

BH-Frente Popular's<sup>5</sup> ascension to power during the 1993 municipal elections marks a point of inversions in the trajectory of participation in institutional spheres. Some Advisory Councils had been created previously to 1993 and were already in operation, as was the case with the Municipal Environment Council (COMAM), established in 1985. Others, like the Municipal Cultural Heritage Council (CDPCM) had also been created before the BH-Frente Popular rise to power but were not able to function in a systematic manner. One should also note that in this case its original members were appointed by the mayor. After 1993, the CDPCM began to function on a regular basis and since then has generated a number of governmental and institutional innovations in cultural heritage public policy. Given the complex nature of these policies, their effective operation resulted in a significant conflict-ridden period.<sup>6</sup>

The social housing area had a history of significant movements and urban struggles that may be associated with previous accomplishments. In 1995 the Municipal Social Housing Council was also created, and still today it remains in operation. In addition to the Council, other mechanisms such as the Municipal Social Housing Conference and the Social Housing Participatory Budget were created. On a smaller scale, community commissions that monitor the implementation of favela urban upgrading increased participation in social housing and land regularization policy.

One can observe that after the local government opened institutional spaces of participation in urban policies, there was an immediate increase in the vitality of participatory processes not only within the institutional spaces where participation occurred, but in all the dynamics of civil society. During this period, there was an outpour of civil mobilization to defend heritage sites and the environment, as well as other, broader urban policies. In fact, visible urban conflict (including the media campaigns and debates) can

pativos no período subsequente ao momento de abertura do governo local à participação, não apenas no interior das instâncias de participação, mas nas dinâmicas da sociedade civil. Neste período, ocorreram na cidade mobilizações em defesa do patrimônio e do meio ambiente, bem como no campo mais geral das políticas urbanas.<sup>7</sup> Podem ser considerados indicadores de democratização da gestão local no período a visibilidade e a publicização dos conflitos urbanos, inclusive de forma abrangente na mídia, focalizando as novas questões tematizadas e os debates em curso.

Instituído em 1993, o Orçamento Participativo (OP), consolida-se ao longo de 15 anos, possibilitando a participação da sociedade nas decisões referentes à alocação parcial recursos de investimentos urbanos.<sup>8</sup> Desde sua implementação, o OP vem sendo objeto de redesenho e re-arranjos, como o desmembramento das decisões relativas às construções de moradias de interesse social por meio do OP-Habituação em 1996; a criação do OP-Cidade em 1999, tendo em vista a ampliação da discussão sobre o orçamento da cidade e em 2000 a adoção do Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU) como critério para distribuição de recursos nas várias regiões. Em caráter complementar ao OP tradicional, implementa-se em 2006 o OP-digital, que consiste em um mecanismo de participação por meio de voto digital, aberto à população interessada, para a definição de obras a partir de uma pré-seleção. Ou seja, neste caso não se trata de um canal de participação fundado em práticas deliberativas, uma vez que esta modalidade não se apóia fundamentalmente na interlocução entre poder público e os diversos segmentos da sociedade por meio de discussão.

No campo do planejamento urbano em sua dimensão regulatória, no qual nos deteremos, também em 1993, inicia-se o processo de elaboração do Plano Diretor simultaneamente à Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), incorporando, em alguma medida, a participação de representantes dos diferentes segmentos sociais. Ambos os instrumentos foram aprovados em 1996 com inovações, como a inclusão de novas premissas e instrumentos urbanísticos em sintonia com a plataforma de reforma urbana, dentre outros pontos avançando no reconhecimento e previsão de intervenção na cidade informal. Contudo, o avanço mais expressivo no Plano Diretor consistiu na criação do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) e da Conferência de Política Urbana (CMPU), antecipando as diretrizes de gestão urbana democrática do Estatuto da Cidade. Coube ao governo seguinte a instalação do COMPUR, que continua a funcionar regularmente, e a realização da I CMPU.

be considered an important indicator of democratization of local management.

Established in 1993, the Participatory Budget (OP), which consolidated its methodology over 15 years of participatory experience, enables the population to decide on the allocation of public resources for municipal investments. Since its original implementation, the PB has been subject to redesign and re-arrangements, such as the creation in 1996 of a separate-OP specific for decisions on Social Housing; the creation of a City-wide OP in 1999 with the intent to extend the discussion on the city budget and in 2000 the adoption of the Quality of Urban Life Index (IQVU) as a criterion to distribute resources among the city's administrative regions. Complimentary to the original character of the OP, the city launched in 2006 the Digital OP giving room for virtual participation to the entire interested population on pre-define public investments. The latter case is channel of participation based on voting and not in a deliberative process, lacking the basic argumentative interaction between public authorities and the various segments of society.

Concomitantly in 1993, in the urban planning and regulatory field (which will be the focus of the next sections of this paper), the municipality began to elaborate the Master Plan and the Land Parcel, Usage and Occupation Law (LPUOS), incorporating to some extent the participation of representatives from different social segments. Both instruments were adopted in 1996 with a number of innovations such as the inclusion of new premises and tools in line with the urban reform platform and the recognition and prediction of urban interventions in areas of the informal city. However, the most significant advancement in the Master Plan was the creation of the Municipal Urban Policy Council (COMPUR) and the Conference on Urban Policy (CMPU), anticipating the guidelines for democratic governance of the Statute of the City. It was up to the following administration to install COMPUR (which continues to operate today), and to carry out the 1st Municipal Conference on Urban Policy (I CMPU).

The COMPUR differs from other municipal councils in that it is focused predominantly on advising the local administration on urban policies instead of decision power. In this case, its decision power is restricted to issues related to the exam of legal resources for administrative procedures arising from the Master Plan and LPUOS. This Council's main objectives are the monitoring of the Master Plan implementation and upholding the LPUOS; proposing amendments to the legislation; monitoring the urban interventions; assessing the compatibility of the proposed projects and the available budget instruments with the planning guidelines. Finally, it is



O COMPUR distingue-se de grande parte dos conselhos por seu caráter predominantemente consultivo, em relação ao monitoramento do Plano Diretor e da LPUOS, à alteração à legislação, ao acompanhamento das intervenções e à avaliação da compatibilidade entre propostas de obras e os instrumentos orçamentários com as diretrizes do planejamento. O poder de deliberação restringe-se ao âmbito dos recursos sobre os processos administrativos decorrentes do Plano Diretor e da LPUOS. Dentre suas atribuições, tem-se ainda a realização da Conferência Municipal de Política Urbana (CMPU).

O COMPUR é composto por representantes do Executivo, do Legislativo Municipal e da sociedade (setores técnico, popular e empresarial). Conforme Brasil (2004) um dos pontos problematizados por conselheiros vinculados aos segmentos societários refere-se à composição deste conselho. Ao lado disso, destaca-se a observação de um dos representantes do setor técnico de que os representantes da sociedade civil têm feito uma discussão muito direcionada pelo Executivo, estruturada a partir de uma pauta e da legislação existente, em detrimento de uma discussão mais ampla da política urbana.

A atuação do COMPUR, em alguns momentos, resultou em avanços concretos na aplicação, na revisão e no aprimoramento dos instrumentos de regulação urbanística na cidade. Neste bojo, a regulamentação das operações urbanas, a aplicação do instrumento de transferência de direito de construir, a regulamentação das áreas de diretrizes especiais (ADES) e os planos diretores regionais têm sido objeto de discussão, de negociação, de acompanhamento ou de proposição.

Descartando-se efetuar o balanço das ações do COMPUR, pode ser destacado como um esforço de maior envergadura a elaboração e a negociação de uma emenda ao Plano Diretor e à LPUOS, que foi aprovada em 2000, a partir das diretrizes e indicações construídas na I Conferência de Política Urbana. Dentre outros pontos, a emenda regulamenta as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS I e II) que já integravam a legislação urbanística, estabelecendo parâmetros urbanísticos e critérios especiais de parcelamento uso e ocupação do solo nestas áreas. Institui os planos globais específicos que já integravam o processo de regularização urbanística e fundiária das vilas-favelas; e prevê a criação de grupos de referência locais para acompanhamento desses planos. Aqui cabe sublinhar que a política de regularização urbanística e fundiária do município é precursora destas formas de intervenção no país.

Está prevista a realização quadrienal da CMPU, que corresponde ao momento de ampliação da parti-

also responsible for implementing the Municipal Conference on Urban Policy (CMPU).

The COMPUR is composed of representatives from the executive sphere of government, the legislative house, and representatives from society (technical, business and popular segments). According to Brazil (2004) one of the criticisms expressed by the members representing society in this Council, refers to the composition of the Council. In addition some of the technical representatives have complained that civil society representatives are skewed by a discussion led by the government's agenda, rather than opening the discussion to deal with broader urban issues

COMPUR's actions have at times resulted in concrete advancements in the implementation, review and improvement (through discussions, negotiation, and proposition) of Belo Horizonte's urban regulatory instruments including: the regulation of urban operations, the application of building rights, the regulation of areas of special interest (ADES) and development of regional master plans.

Without attempting to carry out a comprehensive evaluation of COMPUR's actions, we could state that one of its greatest accomplishments was the elaboration and negotiation of an amendment to the Master Plan and the LPUOS, approved in 2000, and which in part was created through the indications and guidelines approved during the 1st Municipal Conference on Urban Policy. Among other postulates the amendment: 1) Regulated Special Zones of Social Interest (ZEIS I and II) which already were integrated in the urban legislation but which were lacking the necessary definitions of the urban parameters, and special criteria for parcelling, occupying and using land in these areas; 2) Created Global Specific Plans which already integrated the urban regularization process taking place in favelas; and 3) Foresaw the creation of local reference groups to monitor the implementation of these plans. In this sense, it is important to mention that the urban regulatory framework adopted by the city was a precursor of the currently applied frameworks in the country.

The CMPU is carried out every four years corresponding to the expansion of public participation. The CMPU is an important instrument to extend the discussion about the city with its residents in order to influence the urban macro-guidelines and priorities. The CMPU also has a role in carrying out continuous evaluation of urban policies. It also attempts the articulation of the diverse sectors of urban policies. The reviews in the master plan are based on the proposals and guidelines negotiated during the conference.

The first CMPU took place in 1998-1999, involving 700

cipação. A CMPU mostra-se relevante pela possibilidade do alargamento da discussão sobre a cidade e de influência em macrodiretrizes e prioridades; pelo papel de avaliação das políticas em curso; e pelo potencial de articulação intersetorial. As revisões no plano diretor ocorrem a partir das propostas e diretrizes negociadas nas conferências.

A primeira CMPU realizou-se em 1998-1999, envolvendo 700 participantes. Dada a aprovação recente dos novos instrumentos urbanísticos, não se visava à sua avaliação, mas à definição de ajustes e à construção deste espaço de democracia participativa.

Na segunda CMPU o processo e as dinâmicas foram aprimorados, possibilitando o alargamento das discussões e da participação. A II Conferência teve como objetivos avaliar o Plano Diretor e a LPUOS e propor alterações nesses instrumentos, realizando-se no período entre outubro de 2001 e agosto de 2002. As seguintes diretrizes foram assumidas na sua concepção: o caráter processual; o acesso à informação; a garantia à participação; o estímulo à abordagem integrada; e o objetivo de construção da agenda urbana para o município. Destaca-se a participação expressiva nas Pré-Conferências que visavam a produzir o documento “A cidade que somos” e eleger os delegados para a etapa seguinte. Credenciaram-se 2958 participantes nas pré-conferências regionais e temáticas e, no caso dessas últimas, destaca-se o número significativo de inscrições, que totalizaram 2441, a maioria oriunda do setor popular.

Destacam-se a composição heterogênea dos participantes e a amplitude das discussões efetuadas. Diversas proposições foram elaboradas e aprovadas, envolvendo mudanças nos parâmetros urbanísticos e alterações no zoneamento; aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade; ampliação do emprego de instrumentos redistributivos e voltados para a inclusão sócioespacial. A participação cidadã mostrou-se valorizada pelos participantes, com destaque para o reconhecimento crescente do OP. Diversas questões foram problematizadas nos debates, como a desarticulação entre as diferentes instâncias e a sobreposição de calendários, implicando a diretriz de integração entre esses espaços. Um número expressivo de propostas referentes à gestão participativa foi aprovado, voltadas para o aperfeiçoamento dos canais de participação e sua articulação, a ampliação de sua autonomia e das possibilidades de participação. (BRASIL, 2004)

A II CMPU mobilizou o Executivo, os membros do COMPUR, os participantes e delegados em torno de uma plataforma ampla – *a cidade que queremos* –, constituindo um momento privilegiado de interlocução, de

participantes. Given the recent adoption of urban instruments at that time, the conference did not focus on evaluation, but rather on the definition and adjustment of this arena of participatory democracy.

During the second CMPU the process and participatory dynamics have been improved, giving way to broader discussions and participation. The 2<sup>nd</sup> Conference that took place during October 2001 and August 2002, aimed to evaluate the Master Plan and LPUOS and propose changes in these instruments. The following guidelines oriented the conference design: the process of collective construction, the right to access to information, guarantee of participation, stimulus to an integrated approach, and the goal of building an urban agenda for the municipal council. It is important to note that there was significant participation during the Pre-Conferences which aimed to produce the document “The City That We Are”, and elect delegates to participate in the main Conference. Two thousand, nine hundred and fifty eight (2958) participants registered during the pre-regional and thematic conferences and, for those latter ones, the number of registry totalled 2.441 participants, most of which represented popular segments of society.

The conferences highlight the heterogeneous composition of participants and the wide scope of discussions held. Several proposals were drafted and approved, involving changes in the urban zoning parameters; implementation of instruments foreseen by the Statute of the City; and the expanded use of redistributive instruments oriented towards social inclusion. Citizen participation was valued by the participants, which highlighted their growing recognition of the OP. Several issues were raised during the discussions including the lack of dialogue among the various participatory channels and overlapping time frames. These observations led to the integration between the various participatory mechanisms. A significant number of proposals relating to participatory management were adopted including: improvement of the channels of participation and their articulation; expansion of their autonomy and; stimulus to give more opportunities to citizen participation. (BRASIL, 2004)

The 2<sup>nd</sup> CMPU mobilized representatives from the executive government, members of COMPUR, civil society participants and delegates around a broader platform of policies – “The City that We Want” - constituting an emblematic exercise of dialogue, debate and collective policy formulation. The 3<sup>rd</sup> CMPU took place between May and August of 2009.

As demonstrated above, urban municipal policies enjoy



bate e construção coletiva. A III CMPU ocorre entre maio e agosto de 2009.

Como se procurou indicar, as políticas urbanas municipais contam com instâncias de participação em funcionamento há mais de uma década, que têm acarretado ao longo deste período alguns avanços nestas políticas. Por outro lado, de um modo mais geral, a consolidação destes espaços e o aprofundamento de seus potenciais democráticos certamente envolvem dificuldades e contradições para o governo local e para a sociedade civil.

## Gestão democrática das cidades e inclusão: potenciais e desafios da participação

No contexto brasileiro recente, tem se atribuído muitos potenciais às instâncias institucionais de participação. As apostas nestes espaços sugerem potenciais de superação dos padrões tradicionais e predatórios de relação entre Estado e sociedade e de reconstrução na cultura política sob premissas democráticas. Adicionalmente, o horizonte vislumbrado pela atuação efetiva destes canais refere-se às possibilidades de inclusão política e social.

No campo das políticas urbanas, este horizonte se traduz pela superação de um quadro sócio-espacial historicamente caracterizado por desigualdades, por processos de exclusão e de segregação, tendo em vista a inclusão, justiça social e a democratização do planejamento e da gestão.

As políticas públicas são indissociáveis dos processos políticos e inscrevem-se em arenas inerentemente conflituais, de modo que não se podem minimizar as dificuldades de toda natureza nos processos de formulação e implementação. No caso das políticas urbanas deve-se notar seu caráter especialmente conflitual, denotado, inclusive, pela forte litigiosidade. Neste sentido, a rota de incorporação das premissas de reforma urbana e do chamado “planejamento politizado”<sup>9</sup> necessariamente implica dificuldades, à medida que requer a explicitação e negociação dos conflitos urbanos nas instâncias participativas institucionalizadas.

Em Belo Horizonte, uma ampla rede de instâncias de participação nas políticas urbanas foi implementada na década anterior, seguindo em funcionamento, o que sugere sua consolidação. Como se procurou mostrar, estas instâncias têm atuado e engendrado alguns avanços nas

more than a decade of functional participatory mechanisms contributing in some degree to the progress of these policies. On the other hand, in general terms the consolidation of these spaces and advancements in the exercise of democracy certainly has involved contradictions and difficulties for local government and civil society.

## Democratic city management and inclusion: potentialities and challenges of participation

In our recent Brazilian context, a lot of potential has been attributed to the many institutional spaces of participation. The stakes in these areas suggest potentialities to overcome the traditional predatory features in the state-society relationship and also to reconstruct the political culture built on democratic premises. In addition, the effective performance of these channels portrays a new horizon of political and social inclusion.

In the field of urban policies, this horizon is only possible when we overcome our urban reality which has been historically marked by perverse socio-spatial inequalities, exclusionary processes and segregation, and replace it with inclusion, social justice and democratization of the planning and management process.

Public policies are inseparable from the political processes, which are inherently conflicting in nature, and thus one cannot minimize the various difficulties that these processes present during the policy formulation and implementation. Essentially, urban policies should be understood as highly conflicting arenas characterized by strong litigation processes. In this sense, the incorporation of urban reform premises and of the so called “politicized planning process”<sup>1</sup> inevitably entails difficulties, as a function of urban conflict negotiation in institutionalized participatory forums.

During the last decade, Belo Horizonte has implemented a large network of participatory channels within the urban policy framework. The fact that most of these spaces are still working would indicate that the participatory process is undergoing consolidation. As it was demonstrated above, these institutional spaces have played a significant role in improving urban policies. However, one can point out some possible difficulties and challenges for the improvement of participatory and deliberative processes. These challenges lie ahead for government and collective social actors alike.

políticas urbanas. Contudo, podem-se apontar algumas possíveis dificuldades e desafios para o aprimoramento dos processos participativos e deliberativos. Estes desafios associam-se ao governo e, de outro lado, aos atores coletivos societários.

No âmbito governamental, alguns desafios mais gerais se colocam para as instâncias de participação e a vontade política é um requisito básico para a realização de re-arranjos para o aprofundamento do potencial democrático destes canais.

Retomando-se Pateman (1979) que remete a participação às possibilidades de intervenção nos processos decisórios, dois desafios mais gerais se apresentam em muitas destas instâncias no país. O primeiro refere-se à ampliação do poder decisório ou da capacidade destes canais em intervir nas tomadas de decisão, desde o processo de formulação das políticas. O segundo refere-se de concretização dos acordos e deliberações construídos nesses espaços, sem as quais a participação se resume ao caráter meramente ritual.

Para além da ampliação do papel decisório e das atribuições destas instâncias, outros elementos relativos ao desenho institucional podem possibilitar maior qualidade e efetividade dos processos democráticos. Dentre estes elementos, os mecanismos de representação merecem especial atenção, na medida em que constituem uma das chaves para assegurar a representação dos diversos interesses e notadamente daqueles tradicionalmente excluídos. Especialmente no caso dos conselhos, os arranjos relativos à composição e às representações podem propiciar uma maior ou menor capacidade deliberativa; um perfil mais conservador ou mais progressista das decisões. Entretanto, o desenho institucional por si só não assegura a qualidade dos processos de participação, de deliberação e de representação no interior destes espaços, que dependem, em grande medida, das capacidades de organização de mobilização dos atores societários.

Outro ponto mais geral a se avançar no âmbito institucional, refere-se à articulação entre as instâncias participativas. A sua multiplicidade propicia diversas ocasiões de interlocução entre governo e sociedade e possibilidades distintas de influir no âmbito decisório. Entretanto, a fragmentação pode implicar o esvaziamento relativo das instâncias que efetuam discussões mais globais e pode implicar riscos de absorção das energias dos atores coletivos, que têm sido canalizadas em grande medida para a atuação institucional.

Um desafio adicional associa-se ao contexto atual

For local government challenges point out to the improvement of the institutional designs and arrangements in order to improve the quality of the participation and deliberation processes, deepening the democratic potentials of those spaces. This requires political will and commitment.

Pateman (1979) highlights two general challenges for participation considering the possibilities of intervention in the decision-making processes. The first refers to the amplification of their decision power or the ability of these channels to intervene in decision-making process, starting at the policy formulation phase. The second challenge, relates to the implementation of agreements and decisions made in these spaces, without which, the participatory character becomes purely a ritual.

In addition to expanding the role and tasks of decision making of the participatory spaces, other elements related to institutional design can improve the quality and effectiveness of democratic processes. Among these factors, mechanisms of representation deserve special attention, considering that they constitute one of the key aspects that ensure representativeness of diverse interests, especially those that were traditionally excluded from the decision-making processes. Especially in the context of the Municipal Councils, the member composition structure can result in a higher or lower deliberative capacity, or in a more conservative or progressive profile of the decisions made. However, institutional design alone does not ensure quality of participatory processes nor adequate deliberation and representation within these forums, which depend largely on the organizational capabilities to mobilize social actors.

A more general observation highlights the importance of an articulated institutional framework providing linkages among available participatory mechanisms. Its range offers many opportunities for dialogue between government and society, and different possibilities to influence decision-making. However, fragmentation may result in the emptying of the participatory spaces that deliberate on more comprehensive issues and/or may absorb the collective actors' energy devoted in large part to improving institutional performance.

An additional challenge associated to Belo Horizonte's current context is related to the implementation of large urban interventions which impact the city at a much larger magnitude (as well as the metropolitan region), that may lead to new and potential conflicts. Considering the premises of democratic management of the cities, the public debates around these initiatives should be enlarged.



de Belo Horizonte, no qual se tem a realização de intervenções e empreendimentos de grande porte, que implicam impactos de grande magnitude na cidade (e região metropolitana) e potencialmente engendrariam conflitos. A publicização e, sobretudo, a ampliação dos debates em torno destas iniciativas colocam-se como um dos caminhos de gestão democrática da cidade.

No que se refere à sociedade civil, os dilemas mais gerais da participação nas instâncias participativas institucionalizadas remetem principalmente à questão da preservação da autonomia dos movimentos sociais e outros agentes organizados, de sua capacidade mobilizatória e de seu fortalecimento. Os riscos de desmobilização, instrumentalização e cooptação constituem uma questão bastante abordada nas discussões sobre ação coletiva. Contudo, em acordo com Teixeira (2000: 273), o desafio “é de enfrentar esses riscos, com ação e reflexão coletivas, buscando o fortalecimento da sociedade civil e a democratização das relações entre Estado e sociedade.”

Neste sentido, a partir da discussão efetuada por Drysec (1996:485-486), pode-se sugerir que a participação da sociedade civil nas instâncias participativas institucionalizadas, considerada em cada caso específico, deve considerar dois aspectos, sob a ótica destes atores. Primeiro, se sua agenda pode de fato ser assimilada e concretizada pelo Estado, ou seja, se terão de fato possibilidade de influir ou intervir nos processos decisórios em um determinado canal de participação. Segundo, se a participação naquela instância propiciaria o fortalecimento destes atores e de suas identidades coletivas e não acarretaria o esvaziamento das capacidades de mobilização na arena das políticas nas quais atuam. Este segundo aspecto converge com a ênfase que tem sido atribuída à atuação da sociedade civil na linha do ativismo político para o aprofundamento democrático, por autores como Young (2001) e Warren (2002).

Finalmente, a partir dos debates contemporâneos em torno da democracia, cabe afirmar a complementaridade das formas de participação, de deliberação e de representação para a inclusão política e para o robustecimento da democracia. No que se refere às políticas urbanas, em foco neste artigo, destaca-se a importância das instâncias participativas criadas pelo governo local, assim como da organização e mobilização da sociedade civil e de sua atuação na linha do ativismo. Ambas as trilhas têm contribuído e podem contribuir para cunhar avanços nestas políticas, tendo em vista a justiça e inclusão sócio-espaciais e a democratização das relações Estado-sociedade no âmbito local.

Regarding civil society, the general dilemmas posed on participation in institutionalized participatory forums mainly refer to the issue of preserving the autonomy of social movements and other organized actors, as well as the strengthening of their mobilization capacities. The risks of demobilization and bureaucratization are well known in the discussions on collective action. However, according to Teixeira (2000: 273), their challenge is “to face these risks with collective action and reflection, seeking to strengthen civil society and the democratization of relations between state and society. “

Based on Drysec’s arguments (1996:485-486), one can suggest that participation of civil society in institutionalized participatory spaces should be assessed by the social actors following two major postulates. First, collective actors must identify if their agenda may actually be integrated and implemented by the State, and/or will they in fact have power to influence or intervene in the decision-making processes through the participatory channel. Secondly, the collective actors must identify if by participating in these forums they are able to strengthen their collective identities or if they risk losing their capacity to mobilize in the political arena in which they act. This second point converges with the emphasis placed by authors such as Young (2001) and Warren (2002) that have attributed to civil society the role of political activism as an important means of strengthening democracy.

Finally, it is important to reaffirm, based on the contemporary debates on democracy, the complementary nature of the various forms of participation, deliberation and representation as paths of strengthening political inclusion and democracy itself. The paper has highlighted the important role of local government in creating participatory spaces, and the vitality of civil society’s ability to organize and mobilize in line with social activism, especially on urban policy issues. Both approaches can contribute to innovations in the urban policy field with the objective to foster justice, socio-spatial inclusion and democratization of the state-society relation at the local level.

## Referências bibliográficas

### References

- ANDRADE, Luciana Teixeira. Negociações Urbanas: gestão de conflitos em torno do patrimônio. In. FERNANDES, Edésio et al. *Cidade, Memória e Legislação*, Belo Horizonte: IAB, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. In. *Teoria e sociedade*, número especial, 2005.
- AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo B. *Orçamento Participativo: construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luíza. *Democracia Participativa a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Leitura, 2009.
- BRASIL, Flávia de Paula D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites. In. FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge A. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2007.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação Cidadã e Reconfigurações nas Políticas Urbanas nos anos 1990. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 6, n.2, 2004.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras. *XII Congresso Brasileiro de Sociologia*. UFMG, 2005, Belo Horizonte.
- CHAMBERS, Simone. Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, vol 6, 2003.
- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: HAMLIN, A I et al (ed.). *The good polity*. New York: Oxford University Press, 1989.
- CUNHA, Flávio Saliba. Patrimônio Cultural e Gestão Democrática em Belo Horizonte. *Varia História*. Belo Horizonte, n.8, set.1997, p.83-98.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In. DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. .
- DRYSEC, J.S. Insurgent democracy: civil society and the state. In. *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- FARIA, Cláudia. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos. *VI Encontro da ABCP*, 2008, Campinas.
- FUNG, Archon. Associations and Democracy: Between Theories, Hopes and Realities. *Annual Review of Sociology*. Vol 29. 2003.
- FUNG, Archon. *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton University Press, 2004.
- GUTMAN, A. e Thompson, D. O que significa a democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, n.1, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.
- HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1989, v. 1 e 2.
- MENICUCCI, Telma e BRASIL, Flávia P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana. *XXIX Encontro Anual da ANPOCS*, 2005, Caxambu.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. As Políticas Públicas em Belo Horizonte: as possibilidades e limites dos conselhos de política urbana. In. *Avaliando o Estatuto da Cidade*. Anais Do II Congresso de direito Urbanístico. Porto Alegre: Evangraf, jul. 2002, p 293-312.
- PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela; BRASIL, Flávia. Belvedere III: Patrimônio urbano e cultura democrática – formas emergentes de exercício da cidadania. *XIX Encontro Anual da ANPOCS*, 1995, Caxambu.
- RIBEIRO, Luiz César Q.; CARDOSO, Adauto L. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 2000.
- WARREN, Mark. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press. 2001.
- WARREN, Mark. What can participation mean today? In. *Political Theory*, vol 30, n.5, 2002
- YOUNG, Iris. Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory*, vol, 29, n.2, 2001.



## Notas

### (Endnotes)

1. Conforme Faria (2008:2) agenda de “radicalização da tradição democrática moderna” ou de “democratização da democracia liberal” conforma-se a partir das transformações nas últimas décadas do século XX, com a queda dos regimes socialistas e triunfo do capitalismo liberal. A autora efetua uma revisão do debate contemporâneo dos “democratas radicais”, contrapondo a visão dos teóricos deliberativos aos que defendem a perspectiva do ativismo político. Neste sentido, em linhas gerais, defensores do ativismo têm em vista a recuperação da dimensão social e participativa da democracia, enquanto os deliberativos enfatizam a superação da tradição liberal em três campos, quais sejam, a ampliação do controle público, da igualdade formal e autonomia política. (FARIA, 2008:13)

2. A partir da teoria da ação comunicativa (HABERMAS, 1989)

3. Lei Federal nº 10257/2001.

4. Ver um balanço relativo aos canais de participação na cidade e abordagem de alguns casos específicos na coletânea Azevedo e Nabuco (2009).

5. A Frente BH-Popular refere-se à coalizão partidária progressista encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores e liderada por Patrus Ananias, que venceu as eleições de 1992, governando no período 1993-1996.

6. Sobre o referido conselho municipal e especificamente sobre este período, que implicou alguns recuos na política de patrimônio, ver Cunha (1997) e Andrade (2001). Sobre os conselhos das políticas urbano-ambientais ver Pereira (2002), Avritzer e Pereira (2005).

7. Ver Pereira e Brasil (1995)

8. Dentre outras obras, ver a coletânea Azevedo e Barroso (2005) sobre a experiência do OP de Belo Horizonte.

9. A expressão “planejamento politizado” tem sido empregada na literatura por diversos autores, a partir dos anos 1990, inclusive no sentido normativo, para remeter às inflexões no campo do planejamento urbano pavimentadas pelo ideário de reforma urbana, e aponta para a superação do modelo tradicional de planejamento, de cunho tecnocrático. Aponta para a dimensão política do planejamento (indissociável dos conflitos) e para a participação no planejamento e gestão das cidades. Ver esta discussão especialmente em Ribeiro e Cardoso (2003:110-111), como precursores no emprego deste termo na década anterior.

1. According to Faria (2008:2) the “radicalization of the modern democratic tradition” agenda or of “the democratization of liberal democracy” arises from the transformations that occurred in the last decades of the XX century – with the fall of socialist regimes, and the triumph of liberal capitalism. The author revises the contemporary debate of the “radical democrats” counter-arguing the vision of deliberative theorists to those that defend political activism. In this sense the defenders of activism have as objective the recovery of the social dimension and of participatory democracy, whereas deliberative theorists emphasize overcoming the liberal tradition in three areas: the amplification of public control, formal equality and political autonomy (FARIA, 2008:13).

2. Based on the theory of communicative action (HABERMAS, 1989)

3. Federal Law nº 10257/2001.

4. The work by Azevedo and Nabuco (2009) through a collection of papers describing a number of case studies, presents an assessment of citizen participation in the city.

5. The Frente BH Popular, refers to progressive party coalition headed by the Workers Party and lead by Patrus Ananias that won the 1992 elections and governed the city during the 1993-1996 period.

6. Refer to Cunha (1997) and Andrade (2001) for more information on this advisory council and more specifically on this period which was accompanied by retrocession in Heritage Policies. On the urban-environmental advisory councils refer to Pereira (2002) and Avritzer and Brasil (1995)

7. Refer to Pereira and Brasil (1995)

8. Among other works, refer to the collection by Azevedo and Barroso (2005) on the PB experience in Belo Horizonte.

9. The “politicized planning” expression has been used since the 1990s in the literature by a number of authors, including in the normative sense, to exemplify the inflections in the field of urban planning paved with the urban reform ideal, and suggests means of overcoming the traditionally technocratic planning model. The expression highlights the political dimension of planning (inseparable from conflicting situations), participatory planning and city management. Refer to the discussion by Ribeiro and Cardoso (2003:110-111), as a precursor to the use of the term in the preceding decade.

Vista panorâmica de Belo Horizonte



A participação popular na administração pública, no planejamento urbano e na gestão urbana: uma aproximação<sup>1</sup>

Popular participation in public administration, urban planning and urban management: an approach<sup>1</sup>

## Resumo

O presente texto busca averiguar, dentro do novo paradigma participativo trazido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/01) para o âmbito do planejamento urbano, como essa participação popular se dá nos extremos desse planejamento, ou seja, à montante, na administração pública como um todo, e à jusante, na gestão urbana em particular. Os dois objetivos fundamentais desse texto são, por um lado, mostrar que apesar de já existirem outras iniciativas legais de participação antes do E.C., só a inscrição legal não efetiva tais iniciativas; e, por outro, enfatizar que a participação não se esgota no momento de elaboração de um plano diretor, tendo uma importância muito mais decisiva em termos de formar uma nova cultura política quando exercida ao longo da implementação desse instrumento, nas suas instâncias perenes de gestão participativa continuada.

## Abstract

The scope of this paper is to investigate, within the new participatory paradigm, set out by the Statute of the City (Federal Act 10.257/01) and related to urban planning, the nature of popular participation at its extremes – with regards to public administration as a whole, and specifically, with regards to urban management. The study has two main objectives. On one hand, the paper will demonstrate that the mere existence of legal initiatives of participation (consolidated by the Statute of the City) does not propagate its application. On the other hand, it will focus on the fact that participation is not exhausted in the moment of elaborating a master plan, but rather that it holds greater importance in creating a new political culture when it is exercised throughout the implementation process of this urban policy instrument, within its unceasing spaces of continuous participatory management.

## Resumen

El presente texto busca averiguar, dentro del nuevo paradigma participativo traído por el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal n.º 10.257/01) para el ámbito del planeamiento urbano, como esa participación popular se da en los extremos de ese planeamiento, o sea, a la montante, en la administración pública como un todo, y a la vaciante, en la gestión urbana en particular. Los dos objetivos fundamentales de ese texto son, por un lado, mostrar que pese a que ya existen otras iniciativas legales de participación antes del E.C., solo la inscripción legal no efectiva tales iniciativas; y, por otro, enfatizar que la participación no se agota en el momento de elaboración de un plano director, teniendo una importancia mucho más decisiva en términos de formar una nueva cultura política cuando ejercida a lo largo de la implementación de ese instrumento, en sus instancias perennes de gestión participativa continuada.

Palavras-Chaves: Estatuto da Cidade; Participação Popular; Administração Pública; Planejamento Urbano; Gestão Urbana.

Key words: Statute of the City, Popular Participation, Public Administration, Urban planning and Urban Management.

Palabras-clave: Estatuto de la Ciudad; Participación Popular; Administración Pública; Planeamiento Urbano; Gestión Urbana



## Fagner Dantas

Bacharel em Urbanismo e Direito; Professor de Direito Urbanístico e Ambiental da Universidade de Salvador - Unifacs (Bahia)

fagner.cordeiro@pro.unifacs.br

Bachelor in Urban Studies and Law; Professor in Urban and Environmental Law from the University of Salvador - UNIFACS (State of Bahia)

### 1. Apresentação

O Paradigma Participativo é um dos grandes marcos referenciais da nova ordem jus-urbanística brasileira inaugurada com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/01). Não que o Estatuto da Cidade seja primogênito na abordagem jurídica da participação popular no que tange à gestão pública ou mesmo ao planejamento urbano. Experiências que trazem insita tal variável preenchem o receituário da gerência de cidades brasileiras desde a experiência inaugural dos municípios de Lajes/SC (1978) e Boa Esperança/ES (1982). Não haveremos, no entanto, de fustigar a significância do coroamento emprestado ao paradigma participativo pela sua inclusão, com vulto, no corpo textual do marco jurídico do planejamento urbano nacional. Haveremos, sim, nas poucas páginas que se seguem, de reafirmar a sua hegemonia e a sua incondicional ascendência sobre a forma clássica de planejar as cidades e administrar as demandas da sua população.

A abordagem pinçada para a tarefa procura, à indução, distender o alcance do paradigma participativo, relendo a sua inserção no espectro mais amplo da Administração Pública como um todo, fruto, dentre outros realinhamentos normativos, das modificações na Carta Maior de 1988. Sequencialmente, apura-se a lente avaliativa para esmiuçar a permeabilidade do planejamento urbano em si no que toca à voz do cidadão. *Last, but not least*, no terceiro tópico observar-se-á como se introduz a participação de forma continuada na execução do Plano Diretor, ou seja, a noção de participação ligada à gestão urbana. Esta, dentro do nosso prisma, é indelevelmente a instância da participação popular mais importante no momento em que retira o ímpeto participativo da esfera do esporádico, do conforto circunscrito da participação demandada em audiências e outros fóruns sazonais, para retexturizá-lo como um novo padrão de cultura e comportamento cidadão sedimentado, aderido ao *modus vivendi* em si. Ao final, concluiremos o presente texto

### 1. Introduction

The Participatory Paradigm is one of the major benchmarks of the new rightful Brazilian urban order inaugurated with the ratification of the Statute of the City (Federal Law No. 10.257/01). This does not imply that the Statute of the City is the firstborn legal instrument to install popular participation in the public administration or even in the urban planning realms. Experiences that bring incite to such a postulate, in the management of Brazilian cities, have been undertaken well before the Statute in the municipality of Lajes/SC (1978) and Boa Esperança/ES (1982). We cannot however, minimize the significance of the grandiose crowning of the participatory paradigm in the text of this legal framework for national urban planning. Thus, in the next few pages we will reassert its hegemony and its unconditional ascent on the classical approach to city planning and to managing the demands of its population.

To attain this task demands an initial distension of the scope of the participatory paradigm, rereading its inclusion in the broader spectrum of Public Administration as a whole – a fruit of the normative realignment induced by the Constitution of 1988. Sequentially, the article will preen the evaluative lens to minutely assess the permeability of urban planning with regard to the “voice of the citizen”. Last, but not least, the third section will explore the insertion of continuous participation in the implementation of the Master Plan – the notion of participation related to urban management. Within our terms, this is indelibly and currently the most important space of popular participation since it withdraws the participation impetus from a causal and circumscribed sphere of comfort, limited to hearings and other seasonal forums, and retextures it as a new standard of citizen culture and behaviour, adhered in itself to the *modus vivendi*. Finally, the paper will conclude by relating participation, legitimacy and legal effectiveness within the new, post-Statute of the City, Brazilian legal urban order.

relacionando participação, legitimidade e efetividade jurídica dentro da nova ordem jus-urbanística brasileira pós-Estatuto da Cidade.

## 2. O paradigma participativo na administração pública

No que tange ao processo de participação, dentro da Administração Pública, parece hoje incontornável uma gradual abertura do Estado no sentido de, cada vez mais, compatibilizar as suas condutas por percursos discursivos mais extensos. Em outras palavras, anteriormente a justificação de determinada postura da Administração Pública estava restrita ao universo daqueles particulares que tinham acesso aos tomadores das decisões públicas em questão, tornando-se, em parte, formadores dessa mesma opinião e, por tabela, gestores privados da coisa pública. Bastava aos governos de ocasião justificar-se perante os grupos políticos e econômicos com os quais estivessem mais comprometidos, que possuíam a capacidade de contra-argumentar e de, inclusive, obstaculizar determinadas condutas públicas, como de fato ocorreu diante do programa social-desenvolvimentista de João Goulart na década de 1960. Com o avanço da democratização do país, de modo particular, e com o fim da ideia de Estado todo-poderoso, de modo geral, essa justificação foi necessariamente ampliada para incluir novos partícipes nas relações de governo e de Estado.

Muitos são os fatores que poderiam ser elencados para ilustrar a evolução de um Estado-patrão para um Estado-parceiro. No entanto, todos estes fatores podem ser sintetizados na ideia de mudança de paradigmas que se abateu não sobre o Estado em si, mas sobre toda uma matriz civilizatória. No campo da Administração Pública, essa mudança conceitual foi bem traduzida por Caio MARINI:

*O modelo mecanicista, típico da era industrial, via as pessoas como mão-de-obra; logo, a essência da gestão estava, antes, colocada no controle. Agora, na emergência da sociedade do conhecimento, a mudança é radical. As pessoas passam a ser vistas como mentes, como cérebros. E mente e cérebro não se controla. Portanto, estamos falando de uma transição de modelo baseado no controle para um novo modelo, baseado no comprometimento. (MARINI, 2003, p. 27.)*

Esta conclusão é perfeita para o que aqui estamos propondo, quando nos reportamos ao conceito de legitimidade, de Direito como Discurso e de participação como veículo de compatibilização jus-sociológica garantidora de efetividade jurídica. A palavra-chave aqui é “comprometimento”. Não se trata, portanto, do

## 2. The participatory paradigm in public administration

The process of participation within Public Administration is today experiencing an inevitable gradual opening of the State, which increasingly shares its conduct through more extensive discursive channels. Previously, the justification of determined government positions was restricted to the universe of those individuals who had access to the decision-making spheres of the public policy in question, becoming, in part, opinion makers, and consequently private managers of public matters. Thus, governments had to justify themselves to the political and economic groups with which they were committed, and who had the ability to counter-argue and even obstruct certain public policies, as was the case of the derailed social-development program proposed by João Goulart in the 60s. This justification was necessarily expanded with the country's advancement of democratization, and in particular, with the end of the idea of an all-powerful State, thus including new participants in the government-state relationship.

There are many factors that could be listed to illustrate the evolution from a Master-State to a Partner-State. However, all these factors can be summarized by a change in paradigms that spilled, not only on the State itself, but on the entire civilization matrix. In the field of Public Administration, this conceptual change has been translated succinctly by Caio MARINI:

*The mechanistic model, typical of the industrial era, saw people as a workforce, and as such, the essence of management was rooted in control. With the emergence of the knowledge society, a radical change occurred. People were now seen as minds and brains. And mind and brain is something that is uncontrollable. Therefore we are talking about a transition from a model based on control to a new model based on commitment. (MARINI, 2003, p. 27.)*

This conclusion serves perfectly when we suggest and refer to the concepts of legitimacy, of the *Right as a Discourse* and to participation as a vehicle for rightful sociological reconciliation, and as a legal guarantor of legal effectiveness. The key word here is “commitment.” It is not, therefore a question of the State's imperious will or of the submission of governments to a supposed all-powerful “public-opinion”. This is a question of a “*tertius genus*” that emerged from the intersection between the proposal (whether governmental or popular) and reflection (either popular or governmental) with regards to its viability and convenience. Etymologically speaking, *commitment* means a reciprocal promise, that is, a



império da vontade do Estado ou da submissão dos governos a uma suposta “opinião pública” toda-poderosa. Trata-se de um “*tertius genus*” surgido da intersecção entre a proposta (governamental ou popular) e a reflexão (popular ou governamental) acerca de sua viabilidade e conveniência. Comprometimento, etimologicamente, significa uma promessa recíproca, ou seja, uma relação de confiança mais do que de império ou submissão. A dimensão humana, praticamente expurgada do modelo burocrático de administração, retoma aqui sua melhor condição de influenciar positivamente a condução da coisa pública, não sob o ponto de vista do favorecimento e da prevaricação, como era vista na crítica webberiana, mas sim sob a perspectiva da emancipação cidadã e a sua recondução para o centro da esfera pública.

A demanda por participação popular não é só um anseio de parte da comunidade, mas também uma necessidade do governo no sentido de se adequar às suas novas fragilidades, por um lado, e ao empoderamento do cidadão por outro. E essa necessidade é reconhecida, hoje, por grande parte da literatura especializada. Best seller mundial e livro de cabeceira de nove entre 10 gestores governamentais, *Reinventando o Governo*, de David OSBORNE e Ted GAEBLER, é uma das bíblias dessa nova gestão pública. Ao comentar um dos princípios elencados por Osborne e Gaebler dessa nova gestão, Geraldo MACHADO, então presidente da Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM<sup>2</sup>, expressa bem a dimensão da mudança da qual estamos diante:

*Ser um governo da comunidade, proporcionando maior participação da sociedade nas decisões governamentais. A comunidade é quem mais conhece seus próprios problemas e sabe resolvê-los melhor do que os burocratas. (Acho que isso significa um corte cultural e político imenso!). (MACHADO, 2001, p. 14).*

A inserção do termo “comprometimento” no vocabulário político dá ideia de quão cultural é a revolução pela qual passa a nova gestão pública e qual a real importância do entendimento do Direito como Discurso, uma vez que este comprometimento não se consegue por decreto. As mudanças culturais de paradigma no mais das vezes são tortuosas e marcadas por retrocessos em face da consolidação do modelo anterior. Ao lidar com a dimensão humana dentro da relação Administração/administrado, certamente a tornamos mais complexa do que esta relação era sob a égide do poder de império. Assim, nem tudo são flores quando se tenta, pela aplicação crescente das estratégias de concretização da emancipação cidadã observáveis em outros países, aplicar estas mesmas estratégias num país como Brasil onde ainda se associa, inclusive em diversas campanhas

trust relationship rather than a relationship with the empire, or submission. As such, the human dimension, which was practically expurgated from the bureaucratic administration model, convalesces its condition to positively influence the conduct of public affairs, not from a biased and malfeasance point of views (as suggested by Webberian criticism), but rather from the perspective of citizen’s empowerment and through his/her reinsertion into the center of the public sphere.

The demand for popular participation is not only a craving of the community, but also a necessity. On the one hand it is vital for governments to deal with their new fragilities and on the other, to deal with citizens’ empowerment. This need is recognized today by a substantial body of literature. For example, the Best Seller “*Reinventing the Government*” by David Osborne and Ted Gaebler, recommended by 9 out of 10 public managers, is today recognized as the bible of new public management. Commenting on one of Osborne and Gaebler’s principles of this new management, Geraldo MACHADO, ex-president of the Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM<sup>2</sup>, accurately portrays the dimension of the change that we are facing:

*To be a community government we need a large participation of society in the government’s decisions. The community is who knows better the problems they face and how to solve them better than bureaucrats do. (I believe that this exemplifies an enormous cultural and political breakthrough.) (MACHADO, 2001, p. 14).*

The insertion of the word “commitment” in the political vocabulary exemplifies how big this cultural revolution really is, its transcendence in new public management and how crucial is the importance to understanding the *Law as a Discourse* because “commitment” isn’t something that can be forced by authority. However, cultural paradigm changes are usually tortuous and often marked by setbacks caused by the consolidated status of the previously existing model. The insertion of the human dimension in the administration-administered relationship certainly increases its complexity in contrast to the relationship suggested by the submissiveness to the power of the empire. Inevitably, the path to citizen empowerment is not so easy as we can think when we observe foreign experiences. The idiosyncratic human dimension, now in the center of new public management that we propose, denies the possibility to simply replicate those experiences. This is especially difficult when we consider a country like Brazil where citizen empowerment is still associated and even officially promoted in different media campaigns by the Electoral Superior Court, as an occasional act of to vote.

mediáticas oficiais promovidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cidadania ao ato pontual de votar.

Não se trata aqui, portanto, de reforço do instrumental processual relativo à participação popular na Administração Pública. Tais instrumentos existem, porém dependem de outros fatores para serem acionados. É a este grupo de fatores que nos reportamos quando se levanta aqui a bandeira da reinserção da dimensão humana dentro da gestão pública. Parece-nos que também aponta para esse campo não-normativo da causa da falta de participação popular junto à Administração Pública o professor Paulo MODESTO quando assevera:

*A ordem jurídica brasileira não é carente de instrumentos normativos para operacionalização da participação popular na administração pública. Mas a participação permanece escassa. Falta uma clara percepção de suas dimensões não normativas e a exploração mais atenta das normas existentes. (MODESTO, 2007.)*

Antes de passarmos a avaliação dos fatores extra-jurídicos que interferem na efetividade dos instrumentos legais de participação popular no planejamento urbano postos à disposição da população, vale a pena, à título apenas perfunctório, fazer uma breve consideração de um instrumento mais geral. Apontados como um dos principais instrumentos de participação popular dentro da administração pública, os Conselhos Sociais, que reúnem à mesma mesa Estado e Sociedade, mostram bem como a migração das famosas “boas práticas” deve ser mitigada pelo contexto histórico-social. Celina SOUZA aponta as fragilidades não da teoria por trás da ideia dos conselhos em si, mas sim da sua prática, que não se realiza nos corredores das academias, mas sim nas reentrâncias de antigos melindres pelo interior proto-republicano brasileiro:

*A experiência desses conselhos precisa de mais tempo, mas os primeiros relatos não são nada animadores. (...) E os primeiros trabalhos feitos referentes a isso avaliam esses conselhos no seguinte sentido: há uma inflação exagerada de conselhos e que há um controle muito grande ou mesmo uma manipulação dos prefeitos sobre eles; em geral a esposa, a filha, a irmã do prefeito fazem parte desses conselhos, ou então existe apenas uma formalidade e as pessoas que fazem parte não participam das decisões, fazem apenas figuração (...). Não é que o conselho em si seja ruim, mas é preciso olhar-se sempre para o fato de que estruturas e instituições não geram soluções por si só. (SOUZA, 2001, pp. 65-6).*

O parecer da prof.<sup>a</sup> Celina SOUZA mostra bem como não podemos nos deixar enganar pelo relicário institucional que busca esconder, na profusão de instâncias participativas, meros processo de legitimação litúrgica, feliz expressão utilizada pelo então Secretário Estadual

This is not therefore, a question of strengthening the procedural vehicle for popular participation in Public Administration. These mechanisms already exist but depend on other factors to be triggered. It is this set of factors that we refer to when we raise the flag of the reintegration of the human dimension within public administration. It appears that Prof. Paulo MODESTO also points to this non-normative field as a factor that accounts for the lack of popular participation in Public Administration spheres when he states that:

*The Brazilian legal system is not destitute of legal instruments to effectively introduce popular participation in public administration. Yet participation remains low. There is a lack of a clear perception of its non-normative dimensions and of a more careful exploration of the existing norms. (MODESTO, 2007.)*

Before we proceed to evaluate the extra-legal factors that interfere with the effectiveness of legal instruments to increase popular participation in urban planning available to the population, it is worthwhile to make a brief reference to a more general instrument. The Social Advisory Councils, which have been identified as one of the main instruments of popular participation within the governmental sphere, where state and society representatives sit at the same table, accurately show how the indiscriminate migration of famous “best practices” should be mitigated by the socio-historical context. When Prof. Celina SOUZA reflects on these advisory councils she does not bring to light the weaknesses of the theory behind the idea itself. Instead she focuses on its application which is not carried out in the corridors of academia, but rather in the old and susceptible re-entrances of the Brazilian proto-republican interior:

*The experience of these advisory councils needs more time to consolidate, but the first assessments are not encouraging. (...) The preliminary work assesses these advisory councils in the following sense: there is an excessive inflation of advisory councils and that mayors have an exacerbated control or even manipulation over these councils; often the wife, daughter or sister of the mayor sits on these councils, and in other cases the council is only a formality and the people that sit on the councils do not participate in the decision-making process but rather take on only a figurative role (...). It is not that the advisory council is faulted, but we must understand that structures and institutions are not able to generate solutions for themselves. (SOUZA, 2001, pp. 65-6).*

The opinion of Prof. Celina Souza clearly shows that we cannot be fooled by the institution as a shrine that attempts to hide through the profusion of participatory spaces a mere



de Planejamento do Estado da Bahia, Dr. Ronald Lobato, para contra-conceituar a elaboração participativa do Plano Plurianual 2008/2011. No entanto, destacamos a ressalva breve de que “Não é que o conselho em si seja ruim...” para colocá-la na proporção adequada: o conselho enquanto instrumento é perfeito para reposicionar os atores da nova relação Administração/administrado, mas ao ser reconhecido como instrumento não deixa dúvidas de nas mãos de quem estará o seu bom uso. Neste sentido, concluímos essas primeiras considerações da questão da participação popular dentro da Administração Pública com a assertiva mais ponderada de Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO e Paulo Rabello de CASTRO:

*Por certo, ainda, mesmo que adequadamente instituída, a participação não será panacéia; parece, contudo inegável que, sabidamente aplicada, onde e quando se demande aqueles tipos de decisões que digam mais ao bom senso que à técnica e seja desnecessária ou desrecomendada a partidização de alternativas, pode-se vislumbrar sua crescente importância na homogeneização do continuum sociedade-Estado, preparando um futuro de maior legitimidade e até de maior eficiência da ação estatal, pois as decisões públicas compartilhadas com seus destinatários são cumpridas com mais empenho e com menos resistências. (MOREIRA NETO & CASTRO, 1998, pp. 55-6)*

### 3. O paradigma participativo no planejamento urbano

Com relação à participação popular estritamente ligada à questão do planejamento urbano, mais especificamente no processo de elaboração do Plano Diretor, o texto legal do Estatuto da Cidade é muito claro ao se referir as instâncias e processos participativos necessários:

*Art. 40, § 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*

*§ 5º (VETADO)*

Destaque-se que a intenção do texto é tornar o processo de elaboração do Plano Diretor o mais democrático possível. Assim, não há um rigor absoluto sobre o

processo of “liturgical legitimacy” - an accurate expression used by the former State Secretary of Planning of the State of Bahia, Dr. Lobato Ronald to distinguish the new participatory method of building the governmental budget implemented by him and the false participation of another attempt with this goal. Notwithstanding, it is important to highlight the clause that “the advisory councils are not themselves faulted...” to give its true context: advisory councils are a perfect tool to reposition the actors within the new administration-administered relationship, but its use will depend on who will control them. In light of the above, we conclude these initial considerations on the issue of popular participation in Public Administration with the following reflective statement by Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO and Paulo Rabello de CASTRO:

Certainly, participation even when it is adequately established, does not result in panacea; nevertheless it is undeniable that, one can see its growing importance in the homogenization of the state-society continuum, especially in situations where common sense is more important than technical knowledge, thus paving the road to a future of an even greater legitimacy and efficiency of state action, considering that public decisions that are shared with their beneficiaries tend to be carried out with more commitment and less resistance. (MOREIRA NETO & CASTRO, 1998, pp. 55-6)

### 3. The participatory paradigm in urban planning

When popular participation is linked to urban planning, and specifically to the elaboration of the Master Plan, the legal text of the City Statute is very clear in outlining the required participatory spaces and processes:

*§ 4º In the process of preparation of the master plan and in the monitoring of its implementation, the municipal Legislative and Executive powers will guarantee:*

*I - the promotion of public hearings and debates with the participation of the population and associations that are representative of the various segments of the community;*

*II - publicity concerning the documents and information produced;*

*III - access to the documents and information produced for anyone interested.*

*§ 5º (VETOED)*

formato que devem ter tais audiências e debates, desde que se garantam a participação da população e das associações representativas. Da mesma forma, utilizar conceitos amplos como “publicidade” e “acesso” deixa transparecer que esta comunicação pode se dar por out-door, panfleto, internet, o que seja, desde que não se possa, com dados objetivos, fazer acusações no sentido de que este ou aquele procedimento ou documento favoreceram ou foram disponibilizados de forma privilegiada para este ou aquele grupo de interessados na discussão vindoura.

No sentido de preencher tais conceitos, e respondendo a enorme demanda por parte de consultores, gestores e o próprio Ministério Público, órgão que tem se notabilizado pela fiscalização dos processos de elaboração de Planos Diretores em todo o país, com casos sintomáticos, como os que envolveram os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano de Salvador de 2004 e 2008, o Conselho Nacional das Cidades, no bojo de suas atribuições, emitiu a Resolução n.º 25, que indica alguns procedimentos que devem ser seguidos para configurar o grau necessário de participação referido no Estatuto da Cidade. Ressalta-se que a resolução traz importantes considerações, mas assim como a própria lei federal, padece do mal de querer regulamentar a realidade completamente díspare de quase 2.000 municípios que precisam de Plano Diretor e que incluem desde São Paulo (SP), com 11 milhões de habitantes, até Taquaritinga do Norte (PE), com 21.800 habitantes. De qualquer modo, mostra bem a dificuldade e, mas que isso, a pluralidade de entendimentos que, a partir da obrigatoriedade do Estatuto da Cidade, se dá ao conceito central de participação.

A pluralidade do conceito de participação dentro do Planejamento Urbano é muito bem analisada por Jean-Paul LACAZE no seu Métodos do Urbanismo. De acordo com LACAZE (1993), a prática do urbanismo participativo desenvolveu-se de maneira difusa e espontânea nos anos 1960, a princípio nos países *anglo-saxônicos*, onde é muitas vezes designada pelo nome de *advocacy planning*. Essa reação é fruto de duas vertentes críticas do urbanismo feito à época: por um lado, os próprios profissionais questionavam a ausência de justificativas convincentes e a utilização de meros critérios formais para tomar decisões que influenciam diretamente a vida das pessoas; por outro lado, a população também não aceitava que seu destino fosse decidido por uma vontade alheia, principalmente a partir de uma concepção democrática (nos países desenvolvidos) da relação com o Poder. Ou seja, tanto sobre o ponto de vista técnico, quanto sob o ponto de vista políti-

It is important to mention that the intention of the text is to make the elaborative process of the Master Plan as democratic as possible. Yet, there is no absolute rigor on the format of these hearings and discussions, provided the fact that they ensure the participation of people and associations. Similarly, the use of broad concepts like “publicity” and “access” makes it believe that this communication may be simply achieved through street banners, flyers, the internet, etc. In essence, it does not guarantee a space to challenge, with objective information, any procedure or document that may have favoured or may have been made available to a privileged group of stakeholders before the following discussions actually take place.

In order to fulfill these requirements, and in response to the huge demand from consultants, public managers and the Public Attorney Office - the governmental institution that has been monitoring nationwide the elaboration processes of the Master Plan and that has observed symptomatic cases such as those noticed in the development of the Master Plan for Urban Development of the City of Salvador in 2004 and 2008 - the National Council of Cities, in the midst of its mission, issued resolution No. 25, indicating certain procedures to be followed to configure the necessary level of participation referred by the Statute of the City. It is important to emphasize that the resolution holds important considerations, but similarly to the federal law, it falls short of its objective because it intends to regulate the completely asymmetrical reality of almost 2,000 municipalities that require a Master Plan, ranging from the City of São Paulo (SP), with 11 million of inhabitants, to Taquaritinga do Norte (PE), with 21,800 inhabitants. Regardless of its shortcomings, this resolution clearly shows the difficulty, and more importantly, the plurality of understandings that, the central concept of participation arises from the obligations outlined in the Statute of the City.

The plurality of the concept of participation in urban planning is reviewed appropriately by Jean-Paul LACAZ in his book *Methods of Urban Planning*. According to LACAZ (1993), the practice of participatory urban planning has grown pervasively and spontaneously in the 1960s, especially in Anglo-Saxon countries, where it was often referred to as *advocacy planning*. This reaction was the result of two critical aspects considered at that time: first, the professionals themselves questioned the absence of convincing reasons and the use of merely formal criteria in making decisions that directly affected people's lives. On the other hand, the population refused to accept that their fate would be decided by others, especially from a democratic point of view (in



co, o Planejamento Urbano não poderia mais prescindir da participação popular.

No entanto, como toda nova experiência, o urbanismo participativo também teve que se “aprender fazendo”, o que deu margem a diversas interpretações do conceito de participação, ou melhor, a uma gradação do que seria participação, aqui reproduzida a partir dos ensinamentos de LACAZE (1993, pp. 63-4). O primeiro grau de participação, segundo este autor, consiste na mera informação do que foi decidido à comunidade atingida. Aqui, portanto, não há qualquer deliberação ou consulta, mas apenas comunicação unilateral. Já no segundo grau, inclui-se a consulta à população como parte do processo de planejamento. Neste ponto, ainda não há partilha de poder deliberativo, mas essas consultas prévias não deixam de, nas mãos de um governo bem intencionado, ser importantes fontes de definição ou no mínimo ajuste da proposta governamental, e nas mãos de um governo demagógico, um alerta à população para que esta se mobilize, pois uma intervenção governamental está a caminho. O terceiro grau de participação já fala abertamente numa renúncia parcial do poder deliberativo do governo em favor da população atingida. Assim, o ente público impõe que em determinado terreno seja construído um parque público (macro-planejamento), mas deixa completamente ao encargo da população, dentro do orçamento previsto, os detalhes de projeto e de estruturação do referido equipamento (micro-planejamento).

O autor traz ainda um quarto grau de participação, que considera fronteiro e pouco viável, onde são formadas duas equipes de planejamento, uma avaliando a intervenção só sob o ponto de vista da administração e outra, só sob o ponto de vista da comunidade, de modo a que se vença o déficit comunicacional e argumentativo entre técnicos e comunidade, visto que as duas equipes seriam formadas por técnicos falando uma mesma língua, mas com pontos de vista diferentes. Apesar de igualmente considerar essa estratégia, na nossa realidade, pouco viável, em termos de recursos humanos e financeiros envolvidos, ela chama atenção para uma questão que consideramos crucial dentro dos processos participativos que é justamente esse lapso léxico que existe entre técnicos e população. Em outros textos discutiremos mais profundamente a questão da linguagem, mas de imediato anotamos aqui a conexão entre o Direito como discurso e a necessidade de uma mesma Forma de Vida para participar do Jogo da Linguagem em que os co-dialogantes estejam inscritos, o que se afigura imponderável em uma realidade onde a distância entre os mundos de convivência de técnicos planejadores e ci-

developed countries) in relation to power. That is, from the technical and political points of view, Urban Planning could no longer do without public participation.

However, similarly to all new experiences, participatory urban planning had to “learn by doing”, which gave room for different interpretations of the concept of participation, or rather a gradation, reproduced here from the works of Lacaz (1993, pp. 63-4). The first degree of participation, according to this author, is limited to the access to information on what was previously decided with regards to the affected community. Therefore, at this stage there is no discussion or consultation, but rather consists of only a unilateral communication. The second degree includes a consultation process with the population as part of the planning process. At this point, there is no sharing of decision-making powers. In this case the consultation process in the hands of a well-intentioned government would certainly be an important source to define or at least adjust the government’s proposals, whereas in the hands of a populist government, it would alert the population to mobilize and monitor the government’s intervention. The third degree of participation openly discusses the partial waiver of the government’s power to make standalone decisions in favour of including the affected population. In this case the public entity imposes the creation of a public park (macro-planning) in a given area, but would give the population complete autonomy and download responsibility (within budgetary limits) of planning and designing the layout of the public facility (micro-planning).

The author also brings forth a fourth degree of participation, which he considers leading-edge and somewhat unviable, where two planning teams would be formed: one would evaluate the intervention from a strictly administrative point of view while the other, would only evaluate the plan from a community point of view, in order to overcome the argumentative and communicational divide experienced between technicians and the community. These two teams would be formed by people that would speak the same technical language, but would differ in their points of view. Although we could consider that the application of this strategy is unfeasible to our reality, especially with regards to the human and financial resources that this would involve, it draws attention to an issue that we consider crucial in participatory processes – the disruptive lexicon between the technician and the population at large. In other texts we will discuss in more depth the *language* question, but it is important to note here to make the connection between the *Law as a Discourse* and the need for an equal *Form of Life* to take part in the *Language Game* in which the co-dialoguers

dados “planejados”, na sua maioria, em reurbanizações de bairros carentes, habitados por uma população não menos carente, é astrofísica.

Apesar de considerar-me um ferrenho crítico da “vitimização da pobreza”, que trata como verdadeiros anencéfalos os integrantes das classes de baixa renda, tese rebatida pelos incontáveis exemplos de superação pessoal e de capacidade política forjada nas ruas, é inegável reconhecer que um mínimo de nivelamento de informações, de aproximação do léxico existencial entre os representantes do governo e da comunidade, acrescidos do máximo de empoderamento popular responsável, o que implica dizer ciente de direitos e deveres, dos ônus e dos bônus de cada decisão, é extremamente salutar para o processo de participação popular dentro do Planejamento Urbano.

#### 4. O paradigma participativo na gestão urbana

Finalmente, com relação à participação na gestão urbana, têm-se basicamente duas grandes frentes a serem trabalhadas: a atuação fiscalizadora e a atuação revisora. Na primeira frente, temos a atuação fiscalizadora da comunidade em relação à Lei do Plano Diretor Municipal aprovada pela Câmara de Vereadores. Por outro, temos a atuação revisora da comunidade, que, em fóruns periódicos ou mediante mecanismos de autoconvocação, procura modificar a lei aprovada, adequando-a a novos fatores ou reformatando elementos que, com o tempo, se mostraram contraproducentes quando da sua efetiva implementação.

Com relação à atuação fiscalizadora, o ponto central é a ideia de controle social sobre a atuação pública. Tal controle foi inquestionavelmente recepcionado pela nossa ordem jurídica, culminando com a inscrição na Carta Magna dos princípios da administração pública, entre eles, o princípio da publicidade. Como se sabe, conhecimento é poder, sendo necessário conhecer para transformar. A atuação governamental, pela sua dimensão, é pródiga em soterrar sob pilhas de procedimentos os seus atos, porém, hoje não pode efetivamente escondê-los da população interessada, como se fazia há poucos anos atrás, conforme descrição de Hely Lopes MEIRELES (1987, p. 65): “Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio em lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral (...)”

O princípio da publicidade visa, entre outros objeti-

participate – something that is imponderable in a reality where the distance between the worlds of technical planners and the “planned” citizens, mostly living in poor urban neighbourhoods, inhabited by the most needy population, is huge.

In spite of considering myself a strong critic of the “victimization of poverty” thesis, which treats and looks at people from poorer segments of society as anencephalic beings - a thesis refuted by countless examples of personal success and political capacity forged on the streets - it is important to recognize that it would be extremely beneficial to strengthen the process of popular participation in urban planning through the approximation of the existential lexicon among government representatives and the community, as well as through the full empowerment of popular segments, and thus, implying the full conscience of its rights and obligations and of the costs and benefits implied in each decision.

#### 4. The participatory paradigm in urban management

Finally, with respect to participation in urban management, we have basically two major fronts to be worked on: monitoring and auditing/reviewing. On the first front, we have the community’s supervisory role in relation to the Law of the Municipal Master Plan approved by the City Council. Secondly, we have the reviewing role of the community, which in regular forums or through mechanisms of self-convocation, seeks to amend the laws that were passed, adapting them to new factors or conditional elements which, over time, were proven to be counterproductive during their effective implementation.

The core concept of the monitoring role is the idea of exerting social control over public functions. The right to this control was inscribed in the Constitution of 1988, among the principles of public administration, especially in the principle of publicity, and thus, is undoubtedly validated by our legal system. As we know, knowledge is power, and is necessary to know in order to transform. In contrast, government action, due to its size, is lavishly festured with procedures that bury, under a stack of papers, their administrative acts. However, today it can no longer effectively hide these acts from the interested population as was still the case a few years ago, and as described by Hely Lopes MEIRELES (1987, p. 65): “Unfortunately, without the legal support and as a result of



vos, permitir o amplo acompanhamento por parte dos administrados do que é feito em seu nome, uma vez que a Administração Pública atua a partir de um mandato que lhe foi atribuído pela comunidade sob sua guarda. Não há de se admitir que a efetivação do princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração Pública possa ser obstaculizado por qualquer pretensão forma de participação popular na gestão que não tenha como característica o acesso da população aos documentos que fundamentaram, por exemplo, a elaboração da Lei do Plano Diretor Municipal. Sobre a contradição de um processo participativo sem a posse do conhecimento, Manoel Jorge e SILVA NETO assim se reporta:

*(...), é irrisão atribuir às pessoas, de modo generalizado, a capacidade de interferir em assuntos administrativos sem tornar possível o conhecimento quanto ao conteúdo do ato; é o mesmo que tornar um autêntico 'faz-de-conta' a iniciativa do cidadão em prol do controle da Administração Pública. Por isso que se exige, de modo peremptório e incondicionado, a publicidade dos atos da administração, atributo sem o qual o ato de desveste de legitimidade e constitucionalidade. (SILVA NETO, 2006, p. 342)*

A atuação fiscalizadora da população no que tange à gestão urbana está, portanto, inscrita no quadro mais amplo do princípio constitucional da publicidade da Administração Pública. Essa atuação traz ainda alguns pormenores que vale a pena destacar. Primeiro, o empenho com que se comprometerá a população no ato de fiscalização da legislação aprovada é diretamente proporcional (ainda que esta seja uma situação reversível) ao grau de participação que esta teve na própria elaboração do diploma vigiado.

Neste sentido, a publicidade do processo elaborativo (que é em si mesmo um conjunto de atos administrativos e, portanto, obrigatoriamente publicáveis) conecta duas formas de conhecimento que definirão o grau de fiscalização futura, pois afinal essa é uma tarefa a qual só se lançarão aqueles que esperam dele conseguir dividendos. Essas duas formas de conhecimento mediante a efetivação do princípio da publicidade dos atos administrativos pode ser passivo (conhecer do ato, mas com este não se identificar) ou ativo (conhecer do ato e envolver nesse).

No primeiro sentido, o cidadão tem todo o acesso às informações necessárias para sua participação no processo de elaboração legislativa, porém, em sua orla de liberalidade, não está de fato obrigado a tomar partido em tal discussão. Sob o ponto de vista legal, nem a Administração Pública nem o cidadão estão incorrendo em qualquer infração. Já no segundo sentido, de posse das informações prestadas e, principalmente, a partir da identificação dos seus interesses com a matéria ali discu-

bureaucratic vices that went against the natural character of State affairs, the contracts and administrative acts have been hidden from interested stakeholders and people in general (...).”

The principle of publicity is aimed, among other objectives, to enable the broad monitoring by those that are administered of what is being done in their name, founded in the fact that the Public Administration has a mandate that was delegated by the community and that is under its care. Needless to say, the constitutional principle of publicity of these governmental acts can be hindered within any alleged process of popular participation if, for example, the Public Administration does not give access to documents that substantiated the development of the Municipal Master Plan Law. Manoel Jorge SILVA NETO notably reflects on the contradiction of stimulating a participatory process without the access to this information:

*(...), generally speaking, to bestow upon people the capacity to interfere in administrative matters without giving access to the content of the administrative act is a ridiculous notion. It is the same thing as turning into a 'make-believe' situation, the citizen's initiative to control the Public Administration. This is why it is mandatory and unconditional, that the administrative acts be made public, without which the act deflects from its legitimacy and constitutionality. (SILVA NETO, 2006, p. 342)*

The population's role to monitor urban management is therefore included in the broader framework of the constitutional principle of publicity of Public Administration. This role also shines light on some details that are worthwhile highlighting. First, is the fact that the commitment with which the population will review the approved legislation is directly proportional (though this is a reversible situation) to the degree of participation that was present in drafting of the very legislation.

In this sense, the publicity of the elaborative proceedings (which in itself is a set of administrative acts and therefore, necessarily publishable) connects two features of knowledge that define the degree of future supervision, because ultimately this is a task which will only attract those who expect to achieve dividends from this process. The two features of knowledge which can exemplify through the realization of the principle of publicity of administrative acts include: passive (knowledge of the administrative act, but without identifying the link to the personal sphere) or active (understand and engage in the administrative act).

In the first scenario, the citizen enjoys complete access to the necessary information to participate in the legislative

tida, o cidadão opta por abrir mão de outras atividades, após uma avaliação custo/benefício, gerando, a partir do seu envolvimento, o comprometimento que garantirá a sua condição futura de fiscalizador da lei elaborada.

A atuação fiscalizadora da comunidade na gestão urbana é considerada peça fundamental dentro da nova ordem jus-urbanística instalada a partir da entrada em vigor do Estatuto da Cidade. Diversas são as menções neste diploma da constituição de unidades de acompanhamento da implementação do Plano Diretor, em geral, ou mesmo de deliberação sobre a destinação dos recursos advindos da aplicação dos instrumentos de política urbana, em particular (IPTU Progressivo no Tempo, Outorga Onerosa do Direito de Construir, etc). É de se verificar que são dois os alvos principais dessa atividade fiscalizadora. Por um lado, a execução das políticas públicas de acordo com os ditames da Lei do Plano Diretor Municipal; por outro, a execução financeira dos recursos que compõem os fundos públicos de investimentos.

No caso desse último, o controle é significativamente mais fácil, uma vez que lida com a objetividade numérica das receitas e despesas atinentes aos respectivos fundos. No entanto, há de se prestar diferenciada atenção ao fato de que tais recursos devem ser revertidos em investimentos para o desenvolvimento urbano. Comente-se, anteriormente a isso, o fato de que os recursos decorrentes da aplicação dos instrumentos de política urbana trazidos pela Lei Federal n.º 10.257/01 não tem, a priori, a função de alimentar os cofres públicos e sim a de conduzir o desenvolvimento urbano em determinada direção, fruto de pactuação coletiva entre Estado e Sociedade. Melhor seria que alguns desses recursos sequer fossem gerados, uma vez que servem como desestímulo à conduta deletéria para o bem comum, caso do IPTU Progressivo no Tempo. Referendando o caráter de extrafiscalidade que marca tais instrumentos, Luís Portela PEREIRA, advogado que tem se dedicado ao tema, assim pontua sobre a modelagem da cobrança de IPTU:

*Com efeito, através da agravação do imposto podem-se afastar certas atividades ou modificar-se as atitudes dos particulares reputadas contrárias ao interesse público, como pelo abrandamento da tributação, pode-se incentivar a conduta individual conveniente à comunidade. Em ambos os casos, o tributo estará sendo usado em caráter extrafiscal, ou seja, com função regulatória da atividade tributária, ficando em posição secundária a sua primitiva destinação fiscal. (PEREIRA, 2001. p. 95)*

A destinação final dos recursos eventualmente arrecadados pela aplicação dos instrumentos de política urbana ordinariamente é alvo de vigilância pelos conselhos

drafting process, however, chooses not taking sides in the debate. In this case, from the legal point of view, neither the government nor the person are incurring in any crime. In the second scenario, the citizen whom possesses all the information provided and, more importantly, identifies personal interests related to the question at hand, decides after an assessment of the costs and benefits, to get involved and based on his/her involvement, creates the commitment to ensure their future condition to monitor the drafted law.

The supervisory role of the community in urban management is considered key in the rightful new urban order installed by the Statute of the City. Several sections in this law refer to the creation of legitimate spaces and mechanisms to monitor the overall implementation of the Master Plan, and/or more specifically, the decision on the allocation of resources resulting from the implementation of urban policy instruments (i.e., Progressive Increase of Property Tax, Building Rights, etc.). In essence, there are two main objectives of this monitoring activity. First is the implementation of public policies in accordance with the guidelines set by the Municipal Master Plan, and on the other hand, the utilization of financial resources that compose the public investment funds.

In the latter case, the action of control is significantly easier, since it deals with the objectivity of numbers and revenue expenditures of the respective funds. However, a more careful attention should be paid to the fact that such resources should be reversed in investments for urban development. Preceding this, is the fact that the resources generate by the application of the instruments of urban policy introduced by Federal Law No. 10257/01 (Statute of the City) do not, *a priori*, have the task of increasing the public budget, but rather should be used to spearhead urban development in a determined direction, according to the collective agreement between the state and society. In fact, it would be better if some of those mechanisms would not be used at all, as is the case of the Progressive Increase of Property Tax, which exist only to discourage the speculative retention of urban soil that is non-used or sub-used by its owners because they are waiting for a better price to sell it. Luiz Portela PEREIRA, who has been devoted to the subject of the extra-fiscal character of such instruments, comments on modelling property tax collection:

*Indeed, by increasing the tax you can remove certain activities or change the attitudes of individuals, which are deemed contrary to public interest, just as by reducing the taxation burden, you can encourage convenient individual conduct for the benefit of the community. In both cases, the tax will be used in an extra-fiscal character - it will exert a regulatory function of the taxed activity, in which case its primitive fiscal destination would become a secondary function. (PEREIRA, 2001. P. 95)*



formados a partir da implementação do Plano Diretor ou pela população de modo geral. Em três momentos, o Estatuto da Cidade fala explicitamente em controle social sobre movimentação de recursos decorrentes da aplicação dessa lei. Em seu art. 4º, §4º, indica-se o controle social sobre o dispêndio de recursos públicos para a aplicação dos instrumentos de política urbana. Sequencialmente, o art. 31 estabelece que os recursos gerados pela aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso só podem ser usados para as finalidades inscritas no art. 26 (regularização fundiária, expansão urbana, etc). Por fim, o art. 33, §1º restringe a utilização dos recursos da contrapartida cabível nas Operações Urbanas Consorciadas apenas da execução da própria operação. Sobre a utilização adequada e dentro dos limites da lei desses recursos é que recairá a atuação fiscalizadora da comunidade no que tange ao controle social dos recursos investidos pela gestão urbana<sup>3</sup>.

Se a tarefa de verificar se os recursos advindos da aplicação dos instrumentos de política urbana estão sendo destinados ao que já está detalhadamente descrito no Estatuto da Cidade já é difícil, mais hercúlea ainda é a tarefa de averiguar se as diretrizes do Plano Diretor aprovado estão de fato sendo cumpridas tanto pelos empreendimentos privados quanto pelos gestores públicos em matéria de desenvolvimento urbano. Esse é o segundo objeto da atuação fiscalizadora da comunidade. Significativamente mais complexo na sua avaliação, o acompanhamento da atuação pública demanda um processo argumentativo com o qual os governantes não estão acostumados. Neste sentido, verificar os prós e contras de uma intervenção viária que causa impacto ambiental, por exemplo, pode levar à constatação do descumprimento de uma diretriz ambiental em favor de uma diretriz de mobilidade urbana. Neste ponto, caberá ao poder público justificar-se diante da comunidade, esperando que essa compartilhe do seu entendimento sobre o que é mais importante para o desenvolvimento urbano do município.

Uma atuação destacada no sentido de fiscalizar a efetivo cumprimento dos ditames do Plano Diretor aprovado pode abrir espaço para o segundo tipo de atuação comunitária mencionada: a atuação revisora. Assim, identificando-se que determinado dispositivo da lei aprovada está destoando da realidade municipal e sendo esta incompatibilidade a causa do seu descumprimento por parte do Poder Público, pode a comunidade, na realização de conferência prevista para a avaliação periódica do Plano Diretor aprovado, ou mesmo lançando mão de mecanismo de autoconvocação popular

The final destination of resources eventually collected by the application of urban policy instruments is subject to regular monitoring by councils formed through the implementation process of the Master Plan or by the population in general. On three occasions, the Statute of the City makes explicit mention with regards to social control over the displacement of resources from the application of the law. In its Article 4 (paragraph 4) the Statute states that social control is demanded over the expenditure of public resources for the implementation of urban policy instruments. Sequentially, in Article 31 the Statute establishes that the resources received from the adoption of the award at cost of the right to build and the alteration in use will be applied in line with Article 26 of this Law (regularization of land ownership, ordering and guidance of urban expansion, etc.). Finally, Article 33 (Paragraph 1) of the Statute restricts the use of applicable counterpart resources for consortiated operation to the execution of these operations. Monitoring the proper use and upholding the limits posed by the law fall on the responsibility of the community regarding the fiscal control of resources invested by urban management<sup>3</sup>.

If the task of verifying that the resources resulting from implementation of the urban policy instruments are being destined for the use delineated by the Statute of the City is burdensome, the task to ascertain whether the approved guidelines of the Master Plan are actually being met by both private enterprises as well as public managers in the urban development field is herculean in difficulty and dimension. And this is exactly the second objective of the supervisory role of the community. Significantly more complex in its assessment, monitoring of public action demands an argumentative process with which the public administration is not familiar. In this sense, assessing the positive and negative points of a proposed intervention in the road network and its environmental impact, for example, may lead to determine that there was a breach of environmental guidelines in favour of a mobility guideline. In this case, it will be the government's responsibility to justify their actions in front of the community, hoping that it shares their understanding of what is most important for the development of the city.

An effective oversight and enforcement of the guidelines prescribed by the approved Master Plan can open space for the second community role: auditing/reviewing. Thus, if a postulate of the Master Plan is in dissonance with the city's reality and if this situation causes government's inconsistency with the law, the community may, during a

que o plano já deve trazer insito, pleitear a modificação desse dispositivo destoante. Outra circunstância que pode propiciar tal atuação é o surgimento de fato novo e relevante para o desenvolvimento urbano, ignorado à época da elaboração do plano. Neste sentido, cabe à população, por iniciativa própria ou por convocação pública, rediscutir o plano e propor o seu reposicionamento dentro do novo panorama.

Essa segunda atuação da comunidade, de natureza revisora do conteúdo do Plano Diretor, implica na reformulação das regras relativas ao próprio processo de elaboração legislativa como um todo. Isso ocorre porque não há parâmetros pré-definidos para a revisão do Plano Diretor. Exemplo disso é que a Câmara de Vereadores, como poder soberano em relação ao Poder Executivo que encaminha o projeto de lei do Plano Diretor, pode alterá-lo ou mesmo não o aprovar em condições bem menos justificadas do que aquelas a que se submete o Poder Executivo, quanto encampa a elaboração de tal diploma. Se por um lado, o Poder Executivo deve fundamentar nos mínimos detalhes cada dispositivo do Plano Diretor, com todo um cabedal técnico acompanhado de amplas discussões com a comunidade, a edilidade não precisa, legalmente, contrapor outros estudos técnicos para modificar o conteúdo a lei. Essa, como outra lei qualquer, poderá ser modificada pelos vereadores, bastando para isso que estes justifiquem as alterações com expressões vagas como “interesse público”, “bem-estar comum” ou “juízo de valor”.

Com o Estatuto da Cidade veio a necessidade de ressaltar o processo de aprovação da Lei do Plano Diretor na Câmara pela convocação, por essa, de audiências públicas com a comunidade. É o que preceitua o art. 40, §4º ao indicar que tanto o executivo quanto o legislativo devem realizar audiências públicas. No entanto, diversamente do que é exigido para o Poder Executivo, no âmbito da Câmara de Vereadores, não cabe solicitar dos vereadores amplos estudos técnicos ou justificativas pormenorizadas das suas indicações de alteração. Chega-se, portanto, à seguinte pergunta, que vem a termo aqui porque se aplica também a atuação revisora da comunidade: As alterações legislativas no texto do projeto de lei do Plano Diretor, técnica e socialmente constituído, implicariam necessariamente na repetição pela Câmara de Vereadores de um processo com as mesmas características daquele que deu origem ao projeto de lei sob escrutínio?

Concluimos essa última reflexão sobre a participação popular na gestão urbana com a indicação de que a atividade da edilidade no processo de aprovação da Lei do Plano Diretor deve ser entendida de forma diferenciada daquela exercida a título de revisão. Enquanto

public assessment conference or by making use of the self-convocation mechanism (both of which should have been foreseen in the approved Master Plan), claim to amend the postulate. Another circumstance that can justify the amendment process is the emergence of new facts relevant to urban development, which may have been ignored at the time of drafting the plan. In this sense, the population (through its own initiative or by invitation) can (re)discuss the plan and propose its adjustments according to the new context.

This second role of the community, as a reviewer of the contents of the Master Plan, involves the readjustment of the rules related to the legislative drafting process as a whole. This is because there are no pre-defined parameters for the revision of the Master Plan. An example of this procedural gap is that the City Council, as a sovereign power from the Executive Branch which forwards the bill of the Master Plan, can make amendments or reject the document on grounds that are much more dubious than those that the Executive Power needs to consider when developing this law. On the one hand, the Executive government needs to undergo a scrutinising process outlining every detail of the Master Plan accompanied with an extensive community and technical consultation process. On the other hand, the municipal council, legally, does not need to present any technical studies to modify the content of the law. Similar to all other municipal laws, in order to be modified the councillors can simply change the content and justify it with vague expressions such as “public interest”, “common welfare” or “assessment of value.”

The Statute of the City defines that the Law of the Master Plan needs to be approved by the Municipal Councils after executing public hearings with the community. This guideline is provided in Article 40, § 4 where it is indicated that both the executive and the legislative powers should hold public hearings. However, unlike what is required from the Executive, within the City Council, there is no request for councillors to carry out extensive technical studies and produce detailed justifications for the proposed changes. This leads us to the following question which is brought about here because it also applies to the community’s role as a reviewer: Would the legislative changes of the text of a Master Plan Bill, which has already underwent technical and socially scrutiny, result in a repetition of a process with the same characteristics which led to the bill’s scrutiny in the first place?

We conclude this final reflection on popular participation in urban management with an indication that the role of the councilmen in the approval process of the Master Plan Law should be interpreted differently from the current revisionary role. Whereas in the first stage the law is still not developed but rather is in the construction phase, in the second stage



no primeiro caso ainda não se tem de fato um diploma constituído, mas sim em fase de construção, no segundo busca-se o ajuste de uma lei já perfectibilizada. Poder-se-ia, a priori, considerar que o cuidado maior com o processo de alteração de conteúdo legal deveria recair sobre a lei conclusa. No entanto, trazemos entendimento diferente, uma vez que, quando o projeto ainda encontra-se na Câmara de Vereadores, estaria ele apenas numa segunda etapa de um mesmo processo, iniciado pelo Poder Executivo, devendo essa segunda etapa, no que tange ao seu rigor, manter-se, no mínimo, no mesmo patamar.

Assim, defendemos que caso haja intenção dos vereadores em, identificando determinações com as quais não concordem, modificar o texto enviado pelo Executivo, texto esse acompanhado de embasamento técnico e registro da pactuação social obtida em torno do seu conteúdo, tais vereadores deveriam sim contrapor aos argumentos técnicos encaminhados outros de mesmo teor, sendo que a pactuação social obtida inicialmente deve ser reconstruída a partir das novas informações e considerações dentro do âmbito das audiências públicas realizadas por iniciativa da própria Câmara Municipal. Note-se que esse processo dúplice já é em si mesmo uma distorção do processo ideal, pois nesse as audiências públicas iniciais, ainda sob a promoção do Executivo, já deveria contar com a presença maciça dos vereadores, que exporiam o seu ponto de vista no próprio processo de elaboração do que viria a ser o Projeto de Lei que teriam que futuramente recepcionar. Assim, o documento final que seguisse para a Câmara já teria o aval inclusive dos edis locais.

Esses, no entanto, optam, em sua maioria, por observar de longe o processo quando este se dá no âmbito do Executivo, mapeando os pontos que atinge diretamente o seu território político ou esperando o contato por parte dos integrantes da sua base de sustentação, que trazem os pleitos de modificação do plano naquilo que não conseguiram modificar nas circunstâncias mais explícitas das audiências públicas. Retornamos, assim, ao processo de ajuste subterrâneo, onde os tomadores de decisões públicas e os formadores de opinião privadas reabrem, em gabinetes finamente decorados, as feridas de uma democracia permanentemente na UTI. As ágoras modernas das audiências públicas pós-Estatuto da Cidade, respondem com os confessionários de ancestral hermetismo e de plenos pecados. Aos discursos a plenos pulmões na tribuna sucedem-se os sussurros ao pé do ouvido que acabam demonstrando um efeito mais pungente no texto final da aprovado, muitas vezes sob uma algazarra de apupos e aplausos, gratuitos ou mal pagos.

we have to deal with a legal statement already approved. We could believe that the legal scrutiny of the law should occur before the bill gets approved. However, I disagree with this position, because when the project of the bill is still being scrutinized by the City Council, it is a second step of the same process, which was initiated by the Executive. So, this second step should be implemented by the council at least at the same level of complexity and accuracy as the first step.

Thus, we defend the position that if the councillors identify some postulates in the Bill with which they disagree, postulates that have been developed diligently through technical analysis and have been agreed with the population, they should submit the edited text with technical notes referring to the content in question. This new information would then be subjected to a new round of public debates, but this time around, implemented by the Legislative House. However, it is important to note that this dual process is in itself a distortion of the ideal case, because in the initial public hearings, still under the responsibility of the Executive, should already count with a substantial presence of the municipal councillors, which would have the opportunity to explain his/her point of view in the elaboration process of the Bill before it is officially submitted to the Legislative House. In this case, the final document sent to the Municipal Council would already count with the endorsement of the local councilmen.

However, the councilmen choose only observing from a distance the process when it occurs within the Executive sphere of government, mapping out the points that directly affect their political agenda or simply wait for the members of their support base to plea for a modification in the Plan, if they were not able to make the changes during the public hearings. This leads us right back to the underground world of deal-making where the decision and opinion-makers privately reopen, in their finely decorated offices, the wounds of a democracy that is continuously in the Emergency Room. In parallel with our modern pos-Statute of the City *Agoras* where our public hearings take place, we have to deal with the old same hermetic and sinful dark room where the *realpolitik* are made. In response to the speeches pronounced from the top of the lungs, rises a shadow of whispers which demonstrate a more pungent ability to define the final text of the Bill, often accompanied by a tumult of badly paid or even free applauses.

In light of the above, we believe that the process should be differentiated once the approval process is complete and the review process should take place either through periodic conferences or through society's self-convocation. Here, unlike in the previous stage, we will not be producing something from scratch, but evaluating a previously existing document, which resulted from an extensive technical

Concluído o processo de aprovação, quando da revisão dentro das conferências periódicas ou mediante autoconvocação da sociedade, o procedimento, entendemos, deve ser diferenciado. Aqui, diversamente do processo anterior, não se está elaborando algo a partir do zero, mas sim avaliando um documento previamente existente, numa etapa de aprimoramento a partir de uma base de informações dada, fruto de ampla análise técnica e de amplo processo de participação, que poderiam ser questionados durante o processo de elaboração e não o sendo, implica conceder legitimidade ao documento em processo de revisão. Tal legitimidade conquistada não pode ser desprezada nessa segunda etapa, quando a função revisora da comunidade está em execução. Neste ponto, defendemos a ideia de que a atualização, modificação, supressão ou inclusão de dispositivos no corpo da lei, apesar de ser acompanhado do devido aporte técnico, deve estar mais associado a uma agilidade menos procedimentalizada, até porque essa é a razão de se considerar de extrema importância que a lei do plano, uma vez aprovada, esteja sempre na pauta de discussão tanto do poder público quanto da coletividade em geral, pois ambos devem trabalhar em prol da efetividade dessa lei que, pelas suas peculiaridades, se constrói no dia-a-dia da dinâmica urbana.

## 5. Conclusão

Pelo que foi visto até agora, cabe observar que a busca de legitimidade em torno do Plano Diretor é a mesma em torno da efetividade jurídica. A legitimidade obtida a partir do entendimento de um Direito que não mais é o texto de um Estado-patrão, mas sim o percurso discursivo de um Estado-parceiro que precisa, cada vez mais, vivificar as suas regras sob a ameaça de uma sociedade que, por um lado, gesta um Estado paralelo do mal, formado por quem coopta com a criminalidade, ou seja, os habitantes de vazios institucionais urbanos; mas que, por outro, também vê florescer um Estado paralelo do bem, formado por quem, cansado de tentar vencer um mar de burocracia, resolver talhar a cidadania com as próprias mãos.

Nos dois casos, no entanto, não há uma conclusão distinta: o Estado precisa redirecionar seus procedimentos de modo a aproximar-se da comunidade jurisdicionada para obter, a partir dela, as razões da sua permanência enquanto instituição matricial do Estado Democrático de Direito. Assim como a Lei do Plano Diretor precisa ser justificada em seu conteúdo, também o emissor formal dessa lei precisa se reinventar para obter

analysis and broad participatory process, which in fact could have been questioned during the drafting process. The absence of such questioning granted the document its legitimacy. This legitimacy can not be neglected in the second stage, when the community's auditing role is in full effect. At this point, we advocate the idea that the modification, deletion or addition of postulates in the text of the Bill, in addition to being accompanied by the required technical support, should proceed with more agility and less normatively. In essence the Master Plan, once approved, should always be present on the discussion agenda for both the public administration and the community in general. After all, both spheres must work together to guarantee the effectiveness of the law, which due to its peculiar attributes, is built on the day-to-day dynamics of urban life.

## 5. Conclusion

Through our discussion we can observe that the search for legitimacy of the Master Plan transcends the same questions with regards to legal effectiveness. This legitimacy, which is gained from the understanding of a Right that is no longer the will of a Master-State, but rather a discursive path of a Partner-State, which needs to consolidate its rules under the threat of a society that, on one hand, indicates a parallel State of evil, formed by people who can be corrupted or who indulge in malevolent activity - the inhabitants of the institutional urban voids, but that, on the other hand, also sees an effervescence of a parallel State of good, formed by those who, tired of trying to win a sea of bureaucracy, resolved to sculpture citizenship with their own hands.

However, in both cases, there is no distinct conclusion: the State needs to redirect its procedures in order to approach the legitimated community, in order to obtain its right to sustain itself as an institution of the Democratic State of Law. Similarly to the way that the Master Plan Law needs to justify its content, the policy formulator also needs to reinvent himself to obtain from its "administered" citizens the necessary response to



de seus administrados a resposta necessária para não ser condenado a um limbo de legiferância obtusa, que não consegue transpor a orla textual contida na eficácia jurídica para alcançar a orla fática, matéria da efetividade jurídica. Essa, no campo objeto da Lei do Plano Diretor, apresenta ainda mais requisitos para a sua plena efetivação, uma vez que lida com o território preferencial do gênio humano nos últimos tempos, a cidade, palco de intenso conflito de interesses mediado pelo Direito

avoid being condemned to an obtuse act of legislating, which is unable to cross the borderline between the efficacy of a legal text and the effectiveness of a commitment with the Democratic State of Law. When we consider the latter aspect, with the focus on the Bill of the Master Plan, we observe that this urban planning instrument still needs to fill in some preconditions in order to take full effect. After all, it deals directly with the most complex product of the human genius, the city, stage of intense conflict of interests mediated by the rule of law.

## Referências bibliográficas

### References

MARINI, Caio. *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2003.

MACHADO, Gerado. “Reiventando o Estado: uma reflexão sobre as ideias de Osborne”. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2001.

MODESTO, Paulo. “Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização”. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2586>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

SOUZA, Celina. “A Nova Gestão Pública”. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM), 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; CASTRO, Paulo Rabello de. “O Futuro do Estado: do pluralismo à desmonopolização do poder.” In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *O Estado do Futuro*. São Paulo: Pioneira: Associação Internacional de Direito e Economia, 1998.

LACAZE, Jean-Paul. *Métodos do Urbanismo*. Campinas, SP: Papirus, 1993.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 13ª Ed. São Paulo: Ed. RT, 1987.

SILVA NETO, Manoel Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

## Notas

### (Endnotes)

1. Artigo elaborado com base na monografia “A Efetividade Jurídica da Lei do Plano Diretor Municipal: notas sobre a institucionalização da gestão urbana popular” apresentada para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia (2007).

2. A FLEM foi criada no ano de 1998 pelo Governo do Estado da Bahia tendo como missão básica a capacitação dos gestores públicos e a modernização da matriz administrativa estatal.

3. Vale a pena destacar que um dos mais comentados instrumentos de política urbana, o IPTU progressivo no tempo, que na nossa opinião não é instrumento e sim 1ª instância de punição pela inadimplência frente, ai sim, ao instrumento de Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, mas que o próprio Estatuto trata como instrumento, não tem seus recursos vinculados, como os da Outorga Onerosa e da Operação Urbana Consorciada. Como comenta Luís Portela: “É o único instrumento da política urbana que não possui vinculação à efetivação da mesma.”. (PEREIRA, 2001, p. 97.)

1. This paper was based “The Legal Effectiveness of the Municipal Master Plan Law: remarks on the institutionalization of popular urban management” senior honour essay written to obtain Bachelor of Law from the Federal University of Bahia (2007).

2. FLEM was created in 1988 by the State Government of Bahia with the mission to build capacity of public managers and to modernize the state’s institutional machine.

3. It is important to highlight that one of the most commented instruments of public policy, the Progressive Increase of Property Tax, which in our opinion is not an instrument but rather a retribution punishment for not satisfying the instruments of Division, Edification, and Compulsory Use of the Soil, but which the Statute treats as an instrument, does not have its resources linked, in contrast to the Building Rights or that of Consortiated Urban Operation”. Following Luiz Portela’s comment, “it is the only urban policy instrument that is not linked to its own implementation”. (PEREIRA, 2001, p. 97)



Alunos da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte

Controle social das  
finanças públicas:  
a experiência do  
Orçamento Criança  
no Programa  
Prefeito Amigo da  
Criança

Social control over  
public finances: the  
experiences of the  
children's budget  
in the child friendly  
mayor program

## Resumo

Este artigo apresenta o conceito de controle social do orçamento público e realiza breve síntese sobre sua evolução recente no Brasil. Destaca a concepção e difusão da Metodologia do Orçamento Criança como marco desse processo. Nesse contexto, relata os desafios enfrentados pela Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança para apuração do Orçamento Criança junto a prefeituras participantes do Programa Prefeito Amigo da Criança. Apresenta também parte dos resultados da apuração realizada e elenca alguns desafios para a consolidação da metodologia como instrumento de controle social.

## Abstract

This article presents the concept of social control over public budget and summarizes its recent development in Brazil. It outlines the formation and dissemination of the Methodology of the Child Budget as an important development for this process. The article describes, in this context, the challenges faced by the Abrinq Foundation for Children's Rights to establish the Children's Budget within the municipal governments participating in the Child Friendly Mayor Program. It also presents part of the results of the verification of the Child Budget by the municipalities and illustrates some of the challenges in the consolidation of the methodology as an instrument of *social control over government*.

## Resumen

Este artículo presenta el concepto de control social del presupuesto público y realiza breve síntesis sobre su evolución reciente en Brasil. Destaca la concepción y difusión de la Metodología del Presupuesto del Niño como marco de ese proceso. En ese contexto, relata los desafíos enfrentados por la Fundación Abrinq por los Derechos del Niño para apuración del Presupuesto del Niño junto a alcaldías participantes del Programa Alcalde Amigo del Niño. Presenta también parte de los resultados de la apuración realizada y relaciona algunos desafíos para la consolidación de la metodología como instrumento de control social.

Palavras-Chaves: Orçamento Criança, controle social, participação, orçamento público, Direitos das Crianças.

Key words: Child Budget, social control, participation, public budget, Children's Rights

Palabras-clave: Presupuesto del Niño; Control Social; Participación; Presupuesto Público; Derechos del Niño.



## Wieland Silberschneider

Economista; Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais; Consultor da Fundação ABRINQ dos Direitos da Criança e do UNICEF; Auditor Fiscal da Receita do estado de Minas Gerais

wieland@uai.com.br

Economist; Master in Sociology from the Federal University of Minas Gerais; Consultant for the ABRINQ Foundation on Children Rights and for UNICEF; Fiscal Auditor of the Minas Gerais State Secretariat of Finances.

### O conceito de controle social das finanças públicas

Paralelamente às práticas tradicionalmente reivindicacionistas e localistas históricas dos movimentos sociais brasileiros, a noção de uma ação coletiva orientada pelo controle social das ações do estado tem se difundido com relativa intensidade na última década como iniciativa necessária para conquista de direitos e democratização do Poder Público. Nesse sentido, destaca-se, especialmente, a defesa da promoção do controle social da gestão das finanças públicas, sobretudo, do orçamento.

Certamente, a difusão dessa noção é produto de um cenário social favorável gerado pela Constituição de 1988, que determinou a instituição de conselhos setoriais paritários para a gestão de fundos nas áreas da saúde, da assistência social, dos direitos da criança e do adolescente (e, mais recentemente, da educação), assim como garantiu o direito constitucional de qualquer cidadão, partido político, associação e sindicato de apresentarem denúncias de eventuais irregularidades ou ilegalidades relativas às contas da União, Municípios e Estados (§ 2º do art. 74 da CF). Além disso, o fim da inflação galopante, a partir de 1994, gerou condições favoráveis para o efetivo monitoramento da ação governamental e dos gastos públicos.

Nesse contexto, proliferaram, ao longo da década de noventa, experiências de Orçamento Participativo com foco na priorização de recursos em municípios e acirrou-se a divulgação pela imprensa de irregularidades e ilegalidades das autoridades públicas na gestão dos recursos públicos. A partir de 2000, a edição da Lei Complementar nº 101 trouxe para a esfera pública o tema da responsabilidade fiscal na institucionalidade do país. Embora gestada com foco no ajuste macro-fiscal das contas públicas brasileiras, a lei conferiu à temática do controle social das finanças públicas alguns contornos

### The concept of social control over public finances

Parallel to the history of traditionally demanding and locally-focused practices of Brazilian social movements, the idea of collective action guided by social control over activities of the state has been spreading with relative intensity in the last decade as a necessary initiative to gain rights and achieve democratization of the government. In view of that, the support for social control of the management of public finances is stressed, above all, of budgeting.

Most definitely, the spread of this view is a product of a favourable social scenario fostered by the Constitution of 1988, which determined the creation of joint sectoral councils for the management of funds in the area of health, social assistance, rights of the child and the adolescent (and, more recently, education), as well as guaranteeing the constitutional right to any citizen, political party, association, union to convict future irregularities or illegalities in relation to the accounts of the Federal, Municipal and State Governments (§ 2º of art. 74 of the Federal Constitution). In addition, the end of rampant inflation, from 1994 onwards, created favourable conditions for the effective supervision of governmental action and public spending.

In this context, experiences with Participatory Budgeting proliferated throughout the 1990's, which were focused on the prioritization of resources in municipalities and the press stressed the irregularities and illegalities of public authorities in the management of public resources. From 2000 onwards, the amendment of the Complementary Law nº 101 brought to the public sphere the theme of fiscal responsibility in the institutionalism of the country. Although conceived with a focus in the macro-fiscal adjustment of Brazilian public finances, the law provided a legal framework, which had not existed until then, that complemented the theme of

legais até então inexistentes, em função das exigências de participação social que valida, das condutas dos agentes públicos que passa a exigir e dos instrumentos de publicidade e clareza que institui.

Por sua vez, o avanço da tecnologia da informação acompanhado da disponibilização de informações pelo Poder Executivo Federal sobre os orçamentos e sua execução em seus sítios oficiais da rede mundial de computadores e a realização de audiências públicas regionais para a discussão do Plano Plurianual e de emendas ao projeto de lei orçamentária da União constituíram incentivos à demanda por práticas equivalentes nas demais esferas de governo, em nome de um maior controle social das ações governamentais. Vale também destacar os programas de educação fiscal patrocinados pelo Poder Público, a partir de ação coordenada pelo Ministério da Fazenda através da Escola Fazendária – ESAF, envolvendo diversos governos estaduais e municipais, que passaram a implementar ações contínuas principalmente junto a escolas públicas.

Muito se tem debatido sobre a importância da *responsividade*<sup>1</sup> como condição fundante da conduta dos agentes públicos. Porém, pouco tem se discutido sobre a implementação do *controle social* por parte da sociedade civil. De fato, no âmbito do sistema político, os agentes públicos “recebem delegação do grupo de ‘cidadãos-principal’ para agir em seu nome” (MELO, 1996:71). Como há um risco moral (*moral hazard*) de que o agente não observe comportamentos esperados *ex ante* (constituintes da delegação), ou *ex post* (dependentes do exercício da representação) ou mesmo deixe de observar informações, valores e objetivos (*adverse selection*) que orientaram previamente suas decisões, a exigência por uma postura responsiva de modo a reduzir o grau de incerteza quanto a resultados constitui-se em variável estruturante da racionalidade do agente. A problemática do controle social, por sua vez, refere-se à conduta esperada dos representados para vincular o agente a certos quesitos, de forma a constranger o sentido e o modo a que ele vier a operar ou liderar a construção da ação pública em nome do principal.

Na verdade, apesar da sua relativa difusão, o significado de controle social encontra-se em construção. Ao mesmo tempo em que, no âmbito da sociedade civil, a noção de controle social tem se prestado a caracterizar a ação necessária da sociedade para garantir que o Poder Público atue estavelmente segundo seus interesses e orientado de acordo, principalmente, com princípios de legalidade, honestidade e eficiência, dentre outros, ele também é avocado pelo próprio Poder Público como sua prerrogativa, conforme mostra a promoção pelo Po-

social control of public finances. This framework worked to enforce responses to the demands of social participation, outlining the procedures demanded from public actors and instituting tools for publicity and clarity.

Other factors contributed to encourage the demand for equivalent practices in other spheres of the government including the advancement of information technology, as well as the accessibility of information, made available by the Federal Executive Branch, on the budgets and their employment on its official sites located in a global network of computers. In addition, the government began holding public hearings for the discussion of the Multi-Year Plan and making amendments to the budgetary law project of the Federal Government, all these aforementioned actions for the benefit of greater social control over other governmental spheres. It is noteworthy to highlight the fiscal education programs sponsored by the government, developed jointly by the Ministry of Finance, through the Escola de Administração Fazendária, ESAF (Public Finance Management School), and involving several state and municipal governments, which began to implement continuous actions especially together with public schools.

A lot has been discussed about the importance of *accountability*<sup>1</sup> as the basic condition of the procedures undertaken by public actors. However, little has been discussed about the execution of *social control over government* by civil society. In fact, in the field of the political system, the public actors “are sanctioned, by the group of ‘main-citizens’, to act on their behalf” (MELO, 1996:71). Since there is a *moral hazard* that the actor does not observe expected outcomes *ex ante* (before the event), or *ex post* (after the event) or even that they stop considering information, values and objectives (*adverse selection*) which previously guided their decisions, the demand for an accountable posture is necessary to reduce the level of uncertainty of the results and as a structuring variable in the rationality of the actor. The challenge to social control over government, in its turn, is in relation to the expected conduct of those represented in order to bind the actor to certain inquiries, as to restrict the direction and the way that he will operate or lead the development of public action in support of their interests.

In reality, albeit its relative dissemination, the meaning of social control over government is still under construction. While, at the civil society level, the concept of social control over government has been used to describe the necessary actions that society must undertake to guarantee that the government acts stably according to their interests and



der Público dos portais de informações contábeis. Já, nas Ciências Sociais, controle social refere-se à capacidade dos agentes públicos de adequarem as pressões que enfrentam aos seus objetivos. Segundo Bobbio (1995:283), controle social pode ser conceituado como o “conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo”.

De acordo com SIRAQUE (2004:116), controle social pode ser definido como “ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de “algo”, o que se aproxima do sentido das práticas de “advocacy” e “lobby”<sup>2</sup>. Trata-se, portanto, de um direito do cidadão no estado democrático que difere de outro conceito de controle, o “controle institucional”, amplamente utilizado para caracterizar a conduta dos agentes públicos, “que têm o poder e dever legal de fiscalizar, controlar os atos das atividades estatais, sob pena de responsabilidade política e criminal” (SIRAQUE, 2004:116). Esse controle é exercido pelo Poder Público no seu próprio âmbito de atuação como conduta de auto-fiscalização (controle interno) ou por órgãos ou poderes sobre a atuação de outros agentes e organismos públicos (controle externo), conforme prevê a Constituição Federal (arts. 31 e 70 a 75).

Podemos dizer que o controle social do orçamento refere-se à formação de juízos de valores sobre os benefícios ou constrangimentos de políticas, setores ou objetivos, a partir da interpretação da dinâmica e finalidades da alocação de recursos públicos, e à mobilização social correspondente propondo a aplicação de recursos, questionando resultados obtidos, avaliando eficiência e eficácia alocativas. Tem, em princípio, como principal foco a elaboração e execução das leis orçamentárias (no Brasil, Lei do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei do Orçamento Anual - LOA). A implementação do controle social dessa dimensão da gestão pública mostra-se estratégico, na medida em que, embora saibamos que o Poder Público processe uma série de decisões para definir o formato e conteúdo da ação governamental, envolvendo diversos agentes políticos e administrativos, as políticas públicas acabam mesmo se efetivando com a disponibilização e aplicação de recursos, materializando, assim, as

proceed accordingly, especially, using the principles of legality, honesty and efficiency, within others, the concept is also embraced by the government itself as its prerogative, as is illustrated by the advertisement of the portals with information on government expenditures. Conversely, in the Social Sciences, social control over government refers to the capacity of public actors to address the pressures they face into their objectives. According to Bobbio (1995:283), social control over government can be conceptualized as the “set of intervention methods, be those positive or negative, operated by each society or social group to induce members themselves to conform with the norms that characterize it, to impede and discourage behaviours that are contrary to the stated norms, to re-establish conditions of conformity, also in relation to an alteration of the normative system”.

According to SIRAQUE (2004:116), social control can be defined as “act carried out individually or collectively by the members of society, through legally organized entities or not, using several of the legal tools made available to citizenry to inspect, guard, observe, examine, inquire and collect information related to something”, which move towards the meaning of the exercise of ‘advocacy’ and ‘lobby’<sup>2</sup>. It refers, therefore, to the right of the citizen to the democratic state which differs to another concept of control, the “institutional control”, broadly used to characterize the conduct of public actors, “who have the power and legal duty to regulate, control the actions of state activities, under political and criminal responsibility” (SIRAQUE, 2004:116). This control is exercised by the government in their own field of action as means of self-monitoring (internal control) or by bodies or powers under other agents and public bodies (external control), as is anticipated by the Federal Constitution (arts. 31 and 70 and 75).

We can state that social control over the budget refers to the formation of value judgment about the benefits or tightening of policies, sectors or objectives. This judgment is made via the interpretation of the dynamics and goals in the allocation of public resources, and to the corresponding social mobilization which demands the employment of resources, questions obtained results, and evaluates efficiency and effectiveness of allocation. It has, in principle, as its main focus the elaboration and execution of budgetary laws (in Brazil. Law of the Multi Year Plan – PPA, Law of Budgetary Guidelines – LDO and Law of the Annual Budget – LOA). The implementation of social control over this facet of the government shows itself to be strategic, to the extent that, although we know that the government managers a series of decisions to define the format and content of governmental

prioridades de ação. Seu exercício demanda aos agentes da sociedade civil conhecimento técnico-legal e o acesso tempestivo às informações pertinentes, que permita extrair das leis e relatórios envolvidos as informações e correlações explicativas adequadas. Encontra-se condicionado pela contabilidade pública, que responde pelo registro, classificação e formato das informações econômico-fiscais.

## O controle social das finanças públicas no campo das políticas para a criança e o adolescente

Em um breve histórico, podemos dizer que o controle social das finanças públicas no Brasil teve como principal propulsor as iniciativas de orçamento participativo<sup>3</sup>. Esses processos, cujo objetivo geral é a seleção e priorização de ações a serem implementadas pelo Poder Executivo, passaram a pautar a atuação de diversas lideranças populares na busca pelo acesso e compreensão de informações relativas às disponibilidades, custos e normas para obtenção, alocação e execução de recursos públicos. Do mesmo modo, a participação da sociedade nos conselhos paritários para aprovação do plano de aplicação de recursos dos fundos e da sua prestação de contas, gerou demanda na mesma direção, trazendo, em certa medida, para a agenda dos movimentos sociais a análise das receitas e despesas dos principais setores das políticas sociais.

Como marco desse processo, podemos destacar a constituição do *Fórum Brasil do Orçamento Público* e as iniciativas do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Criado em 2002 por diversas entidades, o Fórum “é uma articulação de entidades (...) voltada à defesa e garantia da aplicação dos recursos públicos nas políticas sociais, através da análise, do monitoramento e da criação de mecanismos de democratização do Orçamento Público Federal” (FBO, <http://www.forumfbo.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>). Em 2006, apresentou à Comissão de Legislação Participativa proposta de *Lei de Responsabilidade Fiscal e Social - LRFS*, incluindo artigos da Lei Complementar 101/00, que propõe a obrigatoriedade de um anexo de políticas sociais no plano plurianual<sup>4</sup>.

No âmbito dos movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente, o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – FUNDABRINQ tiveram atuação constante no monitoramento dos recursos destinados às políticas públicas de seu interesse na segunda me-

action, involving several political and administrative actors, the public policies end up being implemented amid the availability and employment of resources, materializing, this way, the priorities of action. Its exercise demands technical-legal knowledge from civil society actors and the timely access to pertinent information which shall be able to extract from laws and official reports relevant knowledge and explanatory relations. It is determined by public accountancy, that rule the record, classification and format of economic-fiscal information.

## The social control of public finances in the field of policies for the child and the adolescent

In a brief historical summary, we can say that social control of public finances in Brazil has, as its main mechanism, the initiatives of participatory budgeting<sup>3</sup>. These processes, of which the general objective is the selection and prioritizing of actions to be implemented by the Executive Power, began prompting the actions of several popular leaderships in the search for access and understanding of information relative to the availability, costs and norms to obtain, allocate, and employ public resources. Similarly, the participation of society in partnered councils for the approval of the plan for the employment of resources from the funds and its financial accountability, generated demand in the same direction, bringing, to a certain extent, the examination of revenues and expenditures of the main sectors of social policies to the agendas of social movements.

As a mark in this process, we can highlight the constitution of the *Brazilian Public Budget Forum* and the initiatives of the movement towards defending the rights of the child and the adolescent. Created in 2002 by several entities, the Forum “is an articulation of entities (...) aimed at defending and guaranteeing investment of public resources in social policies, through the analysis, monitoring and creation of mechanisms of democratization of the Federal Public Budget” (FBO, <http://www.forumfbo.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>). In 2006, it presented to the Participatory Legislation Commission the proposal of the *Fiscal and Social Responsibility Law - LRFS*, including articles of the Complementary Law 101/00 that proposed that a mandatory amendment of social policies in the Multi Year Plan<sup>4</sup>.

In the field of movements to defend the rights of the child and the adolescent, the United Nations Children’s Fund –



tade da década de 1990. Em 1996, a FUNDABRINQ iniciou a implementação do programa *Prefeito Amigo da Criança – PPAC*, ainda em vigor. De formato inédito no Brasil, sob o ponto de vista da sociedade civil, devido ao levantamento de informações e avaliação que persegue, o programa promove o monitoramento da gestão das principais políticas voltadas para infância e a adolescência (saúde, educação e proteção social), conferindo aos prefeitos que aderem voluntariamente, selo de qualidade de acordo com o cumprimento de quesitos selecionados. Programa semelhante vem sendo implementado pelo UNICEF junto, principalmente, a municípios do Nordeste, também desde o final dos anos noventa. Além disso, o UNICEF, em 1999, editou material inédito sobre a gestão orçamentária (*Orçamento Público: Construindo a Cidadania* (5 volumes), UNICEF/Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte/Brasília, 1.999), destinado a apoiar o controle social do orçamento no âmbito dos municípios. Em 2000, o UNICEF juntamente com o Instituto de Estudos Sócio-econômicos – INESC iniciaram o monitoramento dos gastos do Governo Federal com a criança e a adolescência.

Em maio de 2003, FUNDABRINQ, UNICEF e INESC assinaram protocolo de intenções para criação de instrumentos de monitoramento do orçamento destinado à criança e adolescente nos três níveis de governo e de uma rede de organizações para executá-lo. Essa articulação resultou no desenvolvimento da metodologia do Orçamento Criança e Adolescente – OCA para apuração no orçamento dos municípios das ações e despesas correspondentes, apresentada na publicação “*De Olho no Orçamento Criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público*”, e na formação da Rede Monitoramento Amiga da Criança<sup>5</sup>, que consolidam a perspectiva de controle social do orçamento público.

O Orçamento Criança - OCA constitui uma metodologia para seleção e apuração, a partir do orçamento ou da execução orçamentária, das ações e despesas públicas para a promoção e proteção da criança e do adolescente. A partir dos documentos *Um Mundo para as Crianças e Pacto pela Paz*, foram definidos eixos (Saúde, Educação e Assistência Social), áreas e subáreas de ações discriminando ações que se prestam a dar unidade à apuração. A metodologia diferencia ainda o levantamento dos gastos e ações destinados diretamente para a criança e o adolescente daqueles que beneficiam suas famílias, denominando-os de *OCA-Exclusivo* e *OCA-Não Exclusivo*. Para consolidação do OCA, é previsto o cálculo proporcional do resultado do OCA-Não Exclusivo pelo número de crianças e adolescentes<sup>6</sup>.

Em 2003, a rede de entidades firmou com o Governo

UNICEF and the Abrinq Foundation for the Rights of the Children – FUNDABRINQ had a constant role in monitoring resources destined for public policies related to their interests in the second half of the 1990s. In 1996, FUNDABRINQ initiated the implementation of the Child Friendly Mayor Program – PPAC, which is still in effect. Using an innovative approach in Brazil in the point of view of civil society, due to the information and evaluation that follows, the program promotes monitoring of the management of the main policies related to childhood and adolescence (health, education and social protection). The mayors adhere voluntarily, and the accomplishment of some requirements can result in a seal of quality. A similar program was implemented by UNICEF alongside, mainly, municipalities of the Northeast, since the end of the 1990’s as well. Apart from that, the UNICEF, in 1999, edited ground-breaking material on budget management (*Public Budget: Building Citizenry* (5 volumes), UNICEF/João Pinheiro Foundation, Belo Horizonte/Brasília, 1999), destined to support social control over budget at the municipal level. In 2000, UNICEF in cooperation with the Institute of Socio-economic Studies – INESC initiated the monitoring of the Federal Government expenditures with child and adolescence.

In May 2003, FUNDABRINQ, UNICEF and INESC signed the protocol of intentions for the creation of tools to monitor the budget allocated towards the child and the adolescent in the three levels of government and of a network of organizations to employ the budget. This initiative resulted in the development of the methodology for the Child and Adolescent Budget – OCA to be established in the municipal budgets towards actions and corresponding expenditures, presented in the publication “*Keeping an Eye on the Child Budget: acting to prioritize the child and the adolescent in public budgets*”, and the formation of the Friend of the Child Monitoring Network<sup>5</sup>, which consolidate the perspective of social control of the public budget.

The Child Budget – OCA consists of a methodology to select and evaluate actions and public expenditures for the promotion and protection of the child and of the adolescent based on the budget or the budget execution. Based on the documents *One World for Children* and *Pact for Peace*, central themes were defined (Health, Education and Social Support), as well as areas and sub-areas of actions discerning activities that seek to give unity to this establishment. The methodology also distinguishes between the costs and actions destined directly towards the child and the adolescent from those costs and actions that mainly benefit their families, naming them the *OCA-Exclusive* and *OCA-Non Exclusive*. For the consolidation of the OCA, the ratio between the OCA-

Federal o pacto de realizações para o período de 2004 a 2007, *Plano Presidente Amigo da Criança - PPACA*, baseado no estabelecimento de metas sociais objetivas e mensuráveis, orientadas pelos *Objetivos do Milênio* formulados, em 2000, pela Organização das Nações Unidas – ONU e em consonância com o documento *Um Mundo para as Crianças* aprovado em 2002 também pela ONU. O Plano foi apresentado e acolhido na V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, estruturado em torno de 4 (quatro) compromissos gerais (1. Promovendo Vidas Saudáveis, 2. Provendo Educação de Qualidade, 3. Proteção contra Abuso, Exploração e Violência e 4. Combatendo o HIV/AIDS), que se desdobram em 16 (dezesesseis) desafios. Em 2005, realizou a primeira avaliação do Pacto, levando em conta os resultados da execução orçamentária da União por projeto/atividade.

A consolidação e difusão da metodologia de apuração do Orçamento Criança representaram um marco do controle social das finanças públicas no Brasil, pois deflagraram uma ação sistemática da sociedade civil, ao mesmo tempo em que confrontaram o conceito de transparência de gestão propagado pelo Poder Público, ao apontar que os orçamentos e relatórios orçamentários vigentes são insuficientes para mostrar a relação entre a aplicação de recursos e resultados de políticas. Dentre as características marcantes da iniciativa, podemos destacar o fato de ter sido implementada de forma exclusiva por entidades da sociedade civil, sem qualquer participação de organismos governamentais<sup>7</sup>. Em segundo lugar, tratou-se de esforço focado na promoção da proatividade sistemática do movimento social em torno do tema orçamentário, para além das práticas reivindicacionistas. Além disso, a disseminação do OCA confrontou a estrutura normativa técnico-contábil do orçamento público no Brasil, que não possibilita a correlação entre ações públicas, esforço alocativo e resultados alcançados. E, finalmente, a iniciativa levou o movimento social a descortinar o desafio de se utilizarem informações referentes à execução orçamentária para monitorar e avaliar, no curto prazo, o desempenho do Poder Público, na busca da estruturação de indicadores efetivos para além da lógica simplista de “elevador” (“subiu-desceu”) dos recursos públicos disponibilizados.

Originalmente, a metodologia OCA foi concebida para que a sociedade civil pudesse autonomamente promover o levantamento e análise das informações sobre os recursos destinados a políticas para a criança e o adolescente. Embora não haja avaliações objetivas, as articulações das entidades apontam dificuldades para difu-

Non Exclusive and the number of children and adolescents shall be calculated<sup>6</sup>.

In 2003, the network of entities signed the pact for implementations with the Federal Government for the period of 2005 to 2007, the *Child Friendly President Plan – PPACA*. The plan is based on the establishment of objective and measurable social targets, guided by the *Millennium Objectives* formulated in 2000 by the United Nations Organization – UN, in accord with the document *One World for the Children* approved in 2002 also by the UN. The Plan was presented and admitted in the V National Conference of Child and Adolescent’s Rights – CONANDA, structured around 4 (four) general commitments (1. Promoting Healthy Lives, 2. Providing Quality Education, 3. Protection against Abuse, Exploitation and Violence and 4. Fighting HIV/AIDS), which unfold into 16 (sixteen) challenges. In 2005, the first evaluation of the Pact was carried out, taking into account the results of the budget execution of the Federal Government by project/activity.

The consolidation and the dissemination of the methodology used in the Child Budget represent a mark in the social control of the public finances in Brazil, since it triggered systematic action from civil society. At the same time, it confronted the concept of administrative transparency propagated by the government, since it pointed to the fact that the budgets and budget reports in effect are insufficient to show the relationship between the employment of resources and policy results. One noteworthy characteristic of the initiative is the distinct way in which it was implemented by entities of the civil society: without any participation of governmental bodies<sup>7</sup>. A second one is that the initiative focused its efforts on promoting the systematic proactiveness of social movements, around the budget theme and beyond the practice of demanding. Apart from this, the dissemination of the OCA confronted the technical-accounting normative structure of the public budget in Brazil, which obstructs the relationship between public actions, allocation efforts and achieved results. Finally, the initiative made the social movement unmask the challenge faced when using the budget execution information to monitor and evaluate, in the short term, the performance of the government, as they tried to formulate effective indicators that go beyond the simplistic “elevator” view (“going up and down”) of the available public resources.

Originally, the methodology of the OCA was developed so that civil society could autonomously research and then analyse information on the resources available for child



são da metodologia. Basicamente, os principais fatores são a dificuldade de acesso aos dados e a necessidade de domínio relativo da linguagem orçamentária pelos agentes sociais. Não há relatório oficial que forneça dados para apuração. O *Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RRExO*, publicado bimestralmente, apresenta formato excessivamente sintético com foco na apuração periódica das contas nacionais. Além disso, o acesso aos dados mostrou-se muito difícil, em virtude da cultura pública que trata no Brasil as informações sobre movimentação orçamentária e financeira como informações sigilosas, embora sejam inequivocamente de natureza pública<sup>8</sup>. Por outro lado, a apuração do OCA demanda relativo domínio da linguagem técnico-orçamentária para leitura e interpretação dos relatórios, assim como conhecer a realidade da administração municipal de modo a ser capaz de selecionar adequadamente as ações e despesas, já que a discriminação orçamentária ora é fragmentada, ora excessivamente sintética.

Em 2006, a FUNDABRINQ incluiu o Orçamento Criança como quarto eixo de seu *Programa Prefeito Amigo da Criança – PPAC*, visando subsidiar as instâncias participativas (Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e Comissão Municipal de Avaliação e Acompanhamento do PPAC) e otimizar a gestão de políticas. Desse modo, iniciou a mais ampla apuração do OCA até então empreendida em colaboração com as prefeituras interessadas em participar. Em 2007, o Programa ofereceu suporte didático para as prefeituras apurarem o OCA (inicial e liquidado em 2006) como projeto-piloto e promoveu devolutiva para a correção de erros na aplicação da metodologia.

## O desafio do Orçamento Criança como instrumento de controle social

No início de 2008, os municípios apuraram novamente o OCA, como quesito para obtenção do Selo Prefeito Amigo da Criança, agora para o exercício de 2007 (inicial e liquidado). Participaram 535 (quinhentos e trinta e cinco) municípios, que lançaram seu *Orçamento Criança* na base de dados do *Programa Prefeito Amigo da Criança*. Dentre esses, foram validados 362 (trezentos e sessenta e dois) levantamentos, que constituíram base para o relatório de consolidação. Os demais foram excluídos da análise em razão de diversas inconsistências<sup>9</sup>.

Na viabilização do processo a FUNDABRINQ, enfrentou desafios relevantes, tanto no aspecto de levantamento e consolidação do *Orçamento Criança*, quanto propriamente no de controle social. Na implementação

and adolescent policies. Although there are no objective evaluations, the articulation by entities point to difficulties in the dissemination of the methodology. Basically, the main factors are: the difficulty to access the data and the necessity for relative dominance over the budgetary language by social actors. There is no official report which provides data for exploration. The *Summarized Report of the Budget Execution – RRExO* is published every two months and has an excessively summarized format focused on the periodic verification of national finances. Apart from that, the access to the data has proven to be very difficult, in virtue to the public culture in Brazil that treats information about budget and financial executions as reserved information, although they are unequivocally public in nature<sup>8</sup>. On the other hand, the establishment of OCA demands relative dominance of the technical-budgetary language to read and interpret reports, as well as demanding familiarity with the reality of the municipal administration as to be able to adequately decide on the actions and expenditures, since budgetary discrimination is fragmented, and excessively summarized.

In 2006, FUNDABRINQ included the Child Budget as the fourth central theme in its *Child Friendly Mayor Program – PPAC*, seeking to subsidize participative initiatives (Municipal Council of the Defence and Rights of the Child and the Adolescent - CMDCA and the Municipal Commission of Evaluation and Monitoring of the PPAC) and to optimize the management of policies. Along these lines, it initiated the most extensive establishment of the OCA, promoted until then in collaboration with the municipal governments that were interested in participating. In 2007, the Program offered instructive support to the municipal government to establish the OCA (initial and adjusted in 2006) as a pilot-project and encouraged adjustments to correct the mistakes in the execution of the methodology.

## The challenge of the Child Budget as an instrument of social control over government

In the beginning of 2008, the municipalities established the OCA once again, as a requisite to obtain the Child Friendly Mayor Seal, now for the 2007 financial year (initial and adjusted). 353 (three hundred and thirty-five) municipalities participated, assigning their *Child Budget* on the *Child Friendly Mayor Program's* data base. Within these, 362 (three hundred and sixty-two) schemes were validated, which formed the base for the consolidation report. The rest were excluded from the analysis due to several inconsistencies<sup>9</sup>.

da apuração, houve dificuldades para a aplicação da metodologia, apesar do empenho oficial em torno da iniciativa. Inicialmente, o PPAC dirigiu a demanda de apuração do OCA ao “articulador”, que constitui, nas prefeituras, o agente principal para o desenvolvimento das ações do programa indicado pelo prefeito. Esse, contudo, em geral, assessor direto do prefeito ou gestor das políticas de proteção social, não se mostrou apto a assumir plenamente a tarefa devido ao seu alheamento da temática orçamentária e à própria dificuldade de acesso aos dados orçamentários. Para superação desse entrave, buscou-se o envolvimento do “gestor orçamentário-financeiro”, que, por seu turno, mostrou-se mais afeito às formalidades contábeis do que à lógica das políticas públicas gerando tensões para apropriação da metodologia e cumprimento da tarefa. Como resultado final, mais de 32,0% dos municípios participantes não lograram apurar corretamente o OCA, conforme descrito acima, apontando as limitações das administrações municipais para o exercício da responsividade.

Em relação à promoção do controle social, o programa previu a disponibilização do resultado do OCA para a *Comissão Municipal de Avaliação e Acompanhamento*, constituída pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a quem caberia a validação dos resultados com emissão de parecer/ata sobre o OCA apurado (FUNDABRINQ, 2007:9). Entretanto, devido ao cronograma do programa<sup>10</sup>, essa fase não se realizou. Desse modo, não foi possível avaliar a contribuição do Orçamento Criança para a otimização de recursos e aprimoramento das políticas em benefício da criança e do adolescente.

Para essa fase, contudo, foi identificado o problema para se extrair análises mais conclusivas de informações excessivamente sintéticas. O Relatório do Orçamento Criança – ROCA, entregue pelas prefeituras de acordo com a metodologia, forneceu somente os totais das despesas apuradas por eixos e sub-áreas, classificadas como “exclusivas” e “não exclusivas”, e seus valores iniciais e liquidados, limitando as possibilidades de inferências.

Esse problema já havia sido apontado durante o processo de apuração. Entretanto, o ônus da demanda por informações adicionais às prefeituras e a filosofia original da metodologia de disponibilizar um modelo simplificado de apuração levaram à opção pela manutenção de sua concepção, deixando-se de enfrentar a prévia definição de correlações explicativas. Nesse sentido, dados frequentemente utilizados para se avaliar a eficiência e eficácia da alocação de recursos tais como recursos próprios e de terceiros, contrapartidas, despe-

Along the process, FUNDABRINQ faced relevant challenges, both in the development and consolidation of the *Child Budget*, as well as in the goal of social control itself. In the implementation of the scheme, there were difficulties faced in the employment of the methodology, albeit the official commitment around the initiative. Initially, the PPAC directed the demand of the establishment of the OCA to the “articulator”, which consists, in the municipal government, of the main agent in the development of actions for the program, who is nominated by the mayor. The agent is generally the direct advisor to the mayor or an administrator of policies for social protection, and did not prove to be suited to take control over the job, given his unfamiliarity with the budget theme and his own difficulties in accessing budget data. To overcome this challenge, they sought to involve the “budgetary-financial administrator”, who, in his turn, showed himself to be more used to accounting formalities than with the logic of public policies, which generated tensions in the appropriation of the methodology and in the fulfillment of the task. As a result, more than 32.0% of the participating municipalities did not manage to adopt the OCA correctly, as described above, which points to the limitations of the municipal administrations when exercising accountability.

To the promotion of social control over government, the program previewed a presentation of the results of the OCA to the *Municipal Commission of Evaluation and Monitoring*, composed by the Municipal Council of the Rights of the Child and the Adolescent, who was responsible for validating the results and issuing the minutes on the implemented OCA (FUNDABRINQ 2007:9). However, because of the timeline of the program<sup>10</sup>, this phase did not occur. Therefore, it was not possible to evaluate the contribution of the Child Budget to the optimization of resources and the improvement of policies that benefit the child and the adolescent.

For this phase, overall, the issue identified was the unfeasibility of extracting more conclusive analyses from the excessively summarized information. The *Child Budget Report – ROCA*, submitted by the municipal governments according to the methodology, only provided the total expenditures employed by theme and sub-area categorized as “exclusive” or “non-exclusive”, and their initial and liquidated values, limiting the possibilities of inferences.

This problem had already been pointed out during the process of implementation. However, the weight of the demand for additional information from the municipal governments and the original idea behind the methodology of making a simplified adoption model available led to the



sas de pessoal, despesas correntes, despesas de capital, despesas “meio” e despesas “fim” não compuseram o relatório de apuração consolidado pelas prefeituras.

A fim de superar essa limitação e produzir informações capazes de provocar a reflexão sobre a qualidade de alocação, a Fundação Abrinq desenvolveu 10 (dez) indicadores a partir da correlação dos dados disponíveis (Quadro 1). Basicamente, os indicadores se destinaram a avaliar o montante de recursos aplicados em benefício das crianças (indicador 1), a participação dessas despesas no conjunto de gastos da prefeitura (2 e 3), a composição geral dessas despesas (4, 6, 7, 8 e 9) e o grau de planejamento alocativo (5 e 10).

Idealmente, os indicadores orçamentários deveriam estabelecer correlações com os demais indicadores apurados no PPAC. Isso não se mostrou viável em razão da natureza sintética das informações disponíveis, assim como da própria carência de estudos correlacionando a alocação de recursos com o atingimento de metas sociais. Por outro lado, embora relevantes para o monitoramento da disputa alocativa nos municípios, os indicadores orçamentários não podem ser considerados suficientes para qualificar a natureza do tratamento executivo e político conferido às ações ou ainda explicar resultados sociais alcançados, ainda que seja possível se inferir a existência de elevado grau de correlação com a gestão de políticas públicas, no caso da criança e do adolescente, sobretudo no curto prazo. Diante desse paradoxo, a FUNDABRINQ considerou as informações orçamentárias apuradas como indicadores da tendência de alocação de recursos nos municípios analisados. Trata-se de tendências que contribuem para que tanto a sociedade civil como a administração municipal possam situar o desempenho do seu município perante os demais com características sócio-demográficas semelhantes, e realizar reflexão mais circunstanciada sobre a qualidade da política de atenção à criança e ao adolescente.

## Tendências do Orçamento Criança

As tendências apontadas pelos indicadores apurados devem ser consideradas preliminares, pois não configuram uma série histórica capaz de confirmar comportamentos. Além disso, é necessária a apropriação dos indicadores pelo movimento de defesa e promoção dos direitos da criança e adolescente, de modo a se confirmar sua adequação e eficácia como instrumentos o controle social.

O levantamento realizado, por sua vez, não pode ser considerado suficiente para generalizações regionais e demográficas, embora se apresente como fonte inicial

choice to maintain its conception, leaving it to face the previous definition of explanatory correlations. For that reason, data that was usually used to evaluate the efficiency and the effectiveness of the allocation of resources such as its own resources and external resources, match funding, human resources costs, fixed costs, capital costs, “process” and “output” costs were not included in the assessment report elaborated by the municipalities.

In order to overcome this limitation and produce information that would allow a reflection on the quality of the allocation of resources, the Abrinq Foundation developed 10 (ten) indicators from the available data (Figure 1). Basically, the indicators evaluated the sum of applied resources for the child beneficiaries (indicator 1), the ratio of these expenses and the total municipal expenditures (2 and 3), the general structure of the expenses (4, 6, 7, 8 and 9) and the degree of designated planning (5 and 10).

Ideally, the budgetary indicators should establish correlations with other indicators outlined by the PPAC. Due to the summarized nature of the available information and due to the lack of correlated studies in the allocation of resources for the attainment of social goals, this approach was not possible. On the other hand, the budgetary indicators (although relevant to the monitoring of the allocation disputes in the municipalities) are not capable to qualify the executive and political approach to the conferred actions nor are they able to explain the attained social results. Nonetheless, there is a high correlation between the management of short term child and adolescent public policies and the allocation of resources. In light of this paradox, FUNDABRINQ considered the budgetary information as indicators of the trend of resource allocation for the assessed municipalities. It is an attempt to assess the trends that contribute to both civil society and the municipal administration in determining the performance of each municipality with regards to the additional and yet similar socio-demographic characteristics, as well as to carry out a more comprehensive reflection on the quality of the policy at hand.

## Trends of the Child Budget

The trends illustrated by the indicators must be considered preliminary, since they do not include a historical series capable of verifying the tendencies. Apart from this, it is necessary that the movement towards the defence and promotion of child and adolescent's rights appropriates the meaning of the indicators, as to confirm its adequacy and

de informações relevantes para o controle social a partir do orçamento público. Conforme já destacado, 362 municípios apuraram o Orçamento Criança<sup>10</sup>. A maioria se localiza na região Sudeste (160 representando 44,2%), além dos 100 (cem, 27,6% do total) municípios situados no Estado de São Paulo, analisados em separado devido à peculiaridade de seu perfil sócio-econômico, conforme mostra a *Tabela 1*. A segunda maior concentração foi na região Nordeste, com 99 municípios ou 27,4% do total.

A maior parte dos municípios analisados (86 equivalente 23,8%) caracterizou-se como de grande porte (G2), de acordo com o ICV-Criança (*Tabela 1*). Os municípios de muito pequeno porte (PP) apareceram como o segundo maior grupo com 21,6% (78).

Em termos demográficos, cerca da metade dos municípios (180) possui até 50 mil habitantes (*Tabela 2*). Isoladamente, a faixa de municípios com 10 a 20 mil habitantes foi a maior com 49 municípios (13,5%) seguida por aquela com municípios com 20 a 30 mil habitantes (44 ou 12,2%). Os municípios com mais de 250 mil habitantes representaram 14,4% (52) do universo analisado. Com população acima de 1 milhão de habitantes, somente 9 municípios (2,5%) apuraram o OCA.

Em Minas Gerais, 12 (doze) municípios apuraram o OCA (*Tabela 3*). Metade deles se situa na Região Metropolitana de Belo Horizonte (Belo Horizonte, Contagem, Betim, Caeté, Santa Luzia e Brumadinho). Os demais são polos regionais (Varginha – Sul, Montes Claros – Norte, Juiz de Fora – Mata, Teófilo Otoni – Mucuri, Uberlândia – Alto Paranaíba e Conselheiro Lafaiete – Campos das Vertentes) A maioria absoluta (58,3%) encontram-se municípios classificados como grande porte (G2).

Para caracterizarmos o cenário de alocação de recursos em benefícios da criança e do adolescente nos municípios brasileiros, a partir da amostra descrita, e, ao mesmo tempo, avaliarmos a capacidade dessas informações de instrumentalizar o controle social dessas políticas, apresentamos na sequência os resultados apurados do *Orçamento Criança Per Capita* e do *Grau de Execução do Orçamento Criança*. Vale destacar que os valores apresentados incluem a ponderação do *Orçamento Criança Não Exclusivo* pela proporção da população de crianças de 0 a 18 anos, conforme prevê a Metodologia OCA. Nas tabelas, destacamos os municípios mineiros, a fim de tomá-los como exemplos de análise individual.

O *Orçamento Criança Per Capita* (indicador 1: OCA Per Capita = OCA Total Liquidado/Pop. 0 a 18 anos) constitui uma medida direta de aferição do esforço alocativo em benefício da criança e do adolescente. Supondo-se que

effectiveness as tools of social control over budget.

The examination, in its turn, cannot be considered sufficient for regional and demographic generalizations, although it is an initial source of relevant information for social control in the public budget. As has been highlighted, 362 municipalities have adopted the Child Budget<sup>11</sup>. The majority are located in the Southeast region (160 representing 44.2%), in addition to the 100 (one-hundred, 27.6% of the total) municipalities located in the State of São Paulo, that are analyzed separately due to its peculiar socio-economic profile, as illustrated in *Table 1*. The second greatest concentration was in the Northeast region, with 99 municipalities or 27.4% of the total.

The majority of the analysed municipalities (86, equivalent to 23.8%) were characterized as being of large (G2), according to the ICV-Child (*Table 1*). The smaller municipalities (PP) are the second biggest group with 21.9% (78).

In terms of demographics, around half the municipalities (180) have up to 50 thousand inhabitants (*Table 2*). On its own, the number of municipalities in the range of 10 to 20 thousand inhabitants was the largest, with 49 municipalities (13.5%) followed by municipalities with 20 to 30 thousand inhabitants (44 or 12.2%). The municipalities with more than 250 thousand inhabitants represented 14.4% (52) of the analysed pool. Of those with population over 1 million inhabitants, only 9 municipalities (2.5%) established OCA.

In Minas Gerais, 12 (twelve) municipalities established OCA (*Table 3*). Half of them are situated in the Metropolitan Region of Belo Horizonte (Belo Horizonte, Contagem, Betim, Caeté, Santa Luzia and Brumadinho). The rest are regional centres (Varginha – in the South, Montes Claros – in the North, Juiz de Fora – in the Forest area, Teófilo Otoni – in the Mucuri municipality, Uberlândia – in the Alto Paranaíba municipality and Conselheiro Lafaiete – in the Campos das Vertentes municipality). The absolute majority (58.3%) are found in municipalities classified as being large (G2).

To characterize the scenario of allocation of resources for child and adolescent beneficiaries in Brazilian municipalities from the described observations, and, at the same time, evaluate the capacity of this information to become tools for the social control of these policies, we will present next the results of the *Child Budget Per Capita* and of the *Level of Execution of the Child Budget*. It is important to note that the values presented include the speculation of the *Non-Exclusive Child Budget* given the proportion of the population of children between 0 and 18 years, as is calculated by the OCA Methodology. In the



**QUADRO 1**  
**INDICADORES DE AVALIAÇÃO DA TENDÊNCIA ALOCATIVA DO ORÇAMENTO**  
**CRIANÇA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA - 2006/08**  
**TABLE 1**  
**EVALUATION INDICATORS OF THE CHILD BUDGET ALLOCATION TRENDS**  
**CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM – 2006/08**

INDICADORES DE TENDÊNCIAS <i>Trend Indicators</i>	FÓRMULA <i>Calculation Formula</i>
1. Política de gastos com a criança e adolescente <i>1.Expenditure Policy with child and youth policies</i>	$\text{OCA Per Capita} = \frac{\text{OCA Liquidado}}{\text{Pop 0 a 18}}$ <i>Per Capita Child and Youth Budget (OCA) = Disbursed OCA / Population 0 to 18</i>
2. Esforço alocativo com políticas para a criança e adolescente <i>2.Allocation effort with child and youth policies</i>	$\frac{\text{OCA Liquidado}}{\text{Orçamento Total Liquidado}}$ <i>Disbursed OCA/Total Disbursed Budget</i>
3. Composição do Orçamento Criança <i>3.Structure of the Child Budget</i>	$\frac{\text{OC A Exclusivo Liquidado}}{\text{Orçamento Total Liquidado}}$ <i>Exclusive disbursed OCA/Total disbursed Budget</i>
4. Tendência do financiamento do OCA Saúde <i>4.Financing Trend of the Child and Youth Health Budget</i>	Se $I > II > III \rightarrow$ foco = I e Se $II > I > III \rightarrow$ foco = II e Se $III > I > II \rightarrow$ foco = III, sendo: I = OCA Saúde Liquidado/Orçamento total do Eixo Saúde Liquidado II = OCA Saneamento Liquidado/Orçamento Total do Eixo Saúde Liquidado III = OCA Habitação Liquidado/Orçamento Total do Eixo Saúde Liquidado If $I > II > III \rightarrow$ focus = I and if $II > I > III \rightarrow$ focus = II and if $III > I > II \rightarrow$ focus = III, being: I = Disbursed Health OCA/Total disbursed budget for health II = Disbursed Water and Sewage treatment OCA/ Total disbursed budget for health III = Disbursed Housing OCA/ Total disbursed budget for health
5. Planejamento das ações em benefício da criança e do adolescente <i>5.Planning of Actions oriented at benefiting child and youth issues</i>	$\frac{\text{OCA Liquidado}}{\text{OCA Inicial}}$ (a) $> 0,917$ e $< 1,0$ = gestão estável (b) $< 0,834$ e $> 0,750$ = gestão sob risco (c) $< 0,75$ = gestão inadequada (d) $> 1,0$ e $< 1,0834$ = gestão estável com tensão no planejamento (e) $> 1,0834$ = gestão não planejada <i>Liquidated Child and Youth Budget (OCA)/ Initial Child and Youth Budget (OCA)</i> (a) $> 0,917$ and $< 1,0$ = stable management; (b) $< 0,834$ and $> 0,750$ = management under risk; (c) $< 0,75$ = inadequate management (d) $> 1,0$ and $< 1,0834$ = stable management with planning tension (e) $> 1,0834$ = management not planned
6. Prioridade alocativa do orçamento criança <i>6. Allocation Priority of the Child Budget</i>	Se $I > II \rightarrow$ foco = I e Se $II > I \rightarrow$ foco = II I = OCA Eixo Educação Total Liquidado/OCA Total Liquidado II = OCA Eixo Saúde Total Liquidado/OCA Total Liquidado If $I > II \rightarrow$ focus = I and if $II > I \rightarrow$ focus = II I = Total Disbursed Child And Youth Education Budget/ Total Liquidated Child and Youth Budget II = Total Disbursed Child and Youth Health Budget/Total Liquidated Child and Youth Budget
7. Grau de prioridade do OCA de cultura, desporto e lazer <i>7.Priority level of the Child and Youth Budget with culture, sports and leisure</i>	$\frac{\text{OCA Cultura} + \text{OCA Desporto e Lazer}}{\text{OCA Educação Total}}$ <i>Child and Youth Culture Budget (OCA Culture) + Child and Youth Sport and Leisure Budget (OCA Sports and Leisure)/Total Child and Youth Education Budget (OCA Education)</i>
8. Participação das políticas de proteção direta à criança e ao adolescente <i>8.Participation of policies for direct protection of children and youth</i>	$\frac{\text{OCA Proteção social Per Capita Criança e Adolescente}}{\text{Fundo da Criança e do Adolescente Liquidado/OCA Total Liquidado}}$ <i>Social Protection Youth and Child Budget per Capita Child and Youth</i>
9. Grau de prioridade da política de proteção à criança e ao adolescente <i>9.Priority level of the protection policy for children and youth</i>	$\frac{\text{Fundo da Criança e do Adolescente Liquidado}}{\text{OCA Total Liquidado}}$ <i>Disbursed Child and Youth Fund/Total disbursed Child and Youth Budget</i>
10. Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente <i>10.Management of the Municipal Fund of Children and Youth Rights</i>	$\frac{\text{FMDCA Liquidado}}{\text{FMDCA Inicial}}$ (a) $> 0,917$ e $< 1,0$ = gestão estável; (b) (b) $< 0,834$ e $> 0,750$ = gestão sob risco; (c) $< 0,75$ = gestão inadequada (d) $> 1,0$ e $< 1,0834$ = gestão estável com tensão planejamento (e) $> 1,0834$ = gestão não planejada <i>Disbursed FMDCA/ Initial FMDCA</i> (a) $> 0,917$ and $< 1,0$ = stable management; (b) (b) $< 0,834$ and $> 0,750$ = management under risk; (c) $< 0,75$ = inadequate management (d) $> 1,0$ and $< 1,0834$ = stable management with planning tension (e) $> 1,0834$ = management not planned

os custos médios para implementação de ações públicas não apresente grande variação entre as regiões e portes de municípios, a comparação de valores proporciona reflexão sobre a capacidade de resposta das administrações às demandas sociais.

Mais da metade dos municípios analisados (206 ou 56,9% do total) gastou menos do que R\$ 1.500,00 por ano com a criança e o adolescente (*Tabela 4*). Nesse conjunto (206), encontram-se 87,9% do total dos municípios do Nordeste que compõem a amostra e apenas 36,0% dos que se localizam no Estado de São Paulo. Ainda nesse conjunto, situam-se 63,8% do total dos municípios classificados na amostra como de médio porte (M ou MP) e somente 47,5% dos classificados como de pequeno porte (P ou PP) (*Tabela 5*), indicando que esse grupo possui proporcionalmente maior número de municípios com *OCA Per Capita* em faixas de valor superiores.

Também a partir das *Tabelas 4 e 5*, vemos que somente 2,2% dos municípios analisados (8) gastaram, em média, menos de R\$ 500,00 com ações para a criança e o adolescente. Desses, 7 (sete) se situam no Norte/Nordeste, sendo 5 (cinco) classificados como de grande porte (G2).

Ora, o *OCA per Capita Médio* anual apurado foi de R\$ 1.700,58 em 2007 (*Tabela 6*), correspondendo a um gasto médio mensal com políticas em benefício da criança e do adolescente de R\$ 141,71. Considerando-se o valor de um desvio-padrão acima ou abaixo da média (entre R\$ 468,99 e R\$ 2.932,12), a maioria absoluta dos municípios (320 ou 88,4%) situou-se entre essas faixas e o restante (42 ou 11,6%) registrou esforço alocativo atípico.

O menor *OCA Per Capita Médio* (R\$ 1.201,31) foi registrado no Nordeste, enquanto o maior (R\$ 2.081,84), no Estado de São Paulo, confirmando os problemas distributivos existentes no país. Apesar disto, houve municípios nordestinos que apresentaram média superior (R\$ 2.371,20) à nacional.

De acordo com a *Tabela 7*, os municípios de muito pequeno porte (PP) foram os que mais gastaram com políticas para a criança e o adolescente (R\$ 2.462,98), enquanto os de médio porte, aqueles que apresentaram a menor média de gastos. Em Minas Gerais, o *OCA Per Capita* registrado em Belo Horizonte foi de R\$ 1.441,58, abaixo, portanto, da média nacional. Já o de Betim foi de R\$ 2.725,46, valor cerca de 50,0% acima da média nacional.

O *Grau de Execução do Orçamento Criança* em relação à previsão inicial (indicador: *OCA Liquidado/OCA Inicial*) aponta a tendência à estabilidade da gestão dos recursos para a criança e o adolescente. Orçamentos iniciais subestimados, assim como superestimados, representam tensão não desejável para a gestão dos recur-

tables, the Minas Gerais municipalities are highlighted as they are used as examples of individual analysis.

*Child Budget Per Capita (indicator 1: OCA Per Capita = Total Liquidated OCA/0 to 19-year-old pop.)* is a direct measure of the allocation effort for child and adolescent beneficiaries. Assuming that the mean costs for the implementation of public actions does not have significant variation between the regions and size of the municipalities, the comparison of values prompt a reflection about the capacity of administrations to respond to social demands.

More than half the analysed municipalities (206 or 56.9% of the total) spent less than R\$ 1,500.00 per year with the child and the adolescent (*Table 4*). 87.9% of the municipalities of the Northeast are in this category (out of the 206), and only 36.0% of the municipalities are located in the State of São Paulo. And, still in this category, 63.8% of the total municipalities were classified in the research as medium-sized (M or MP) and only 47.5% are classified as small (P or PP) (*Table 5*), illustrating that this group has, proportionally, the greatest number of municipalities with higher levels of *OCA Per Capita*.

Also, from *Tables 4 and 5*, we can see that only 2.2% of the municipalities analysed (8) spent, on average, less than R\$ 500.00 on actions for the child and adolescent. From these, 7 (seven) are located in the North/Northeast, out of which 5 (five) are classified as large (G2).

Thus, the annual *Mean OCA Per Capita* calculated was R\$ 1,700.58 in 2007 (*Table 6*), corresponding to a mean monthly expenditure in policies with child and adolescent beneficiaries of R\$ 141.71. Considering the value of a standard deviation below or above the mean (between R\$ 468.99 and R\$ 2932.12), the absolute majority of the municipalities (320 or 88.4%) are situated within this range and the rest (42 or 11.6%) had unusual allocation efforts.

The smallest *Mean OCA Per Capita* (R\$ 1,203.31) was found in the Northeast, while the greatest (R\$ 2,081.84), in the State of São Paulo, confirming the distributive problems of the country. Nonetheless, there were north-eastern municipalities that presented a mean above the national average (of R\$ 2,371.20).

According to *Table 7*, the very small municipalities (PP) were the ones that spent most on policies for child and adolescent beneficiaries (R\$ 2,462.98), while the medium-sized ones were the ones with the smallest average expenditure in this area. In Minas Gerais, the calculated *OCA Per Capita* in Belo Horizonte was R\$ 1,441.58, below, therefore, the national average. In Betim, however, the average was R\$ 2,725.46,



**TABELA 1**  
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE APURARAM O OCA POR FAIXA DE ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA DA CRIANÇA E REGIÃO -  
PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA - 2007

**TABLE 1**  
DISTRIBUTION OF MUNICIPALITIES THAT INVESTIGATED THE OCA BY THE INDEX FOR QUALITY OF LIFE OF THE CHILD AND REGION  
CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM - 2007

GRUPO ICV-CRIANÇA GROUP CHILD-ICV	NORTE NORTH	NORDESTE N. EAST	C. OESTE CENTRAL WEST	SUDESTE S. EAST	SUL SOUTH	SÃO PAULO	TOTAL	(%)	Σ (%)
G1	0	6	2	3	2	7	20	5,52	5,52
G2	3	20	0	13	18	32	86	23,76	29,28
M	7	15	3	13	16	18	72	19,89	49,17
MP	2	20	2	11	12	19	66	18,23	67,40
P	0	26	7	14	12	19	78	21,55	88,95
PP	1	12	1	6	15	5	40	11,05	100,00
TOTAL	13	99	15	60	75	100	362	100,00	100,00
(%)	3,59	27,35	4,14	16,57	20,72	27,62	100,00		

Fonte: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ  
Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

**TABELA 2**  
DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS QUE APURARAM O OCA POR FAIXA DE POPULAÇÃO E REGIÃO  
PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA - 2007

**TABLE 2**  
DISTRIBUTION OF MUNICIPALITIES THAT INVESTIGATED THE OCA BY POPULATION AND REGION  
CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM - 2007

Frequência (Hab) Frequency (Inhabitants)	NORTE NORTH	NORDESTE N. EAST	C. OESTE CENTRAL WEST	SUDESTE S. EAST	SUL SOUTH	SÃO PAULO	TOTAL	(%)	Σ (%)
Até 5000	1	7	1	2	9	1	21	5,80	5,80
De 5.001 a 10.000	0	5	0	4	5	4	18	4,97	10,77
De 10.001 a 20.000	0	17	4	10	7	11	49	13,54	24,31
De 20.001 a 30.000	1	13	3	6	8	13	44	12,15	36,46
De 30.001 a 40.000	0	5	1	5	7	7	25	6,91	43,37
De 40.001 a 50.000	0	11	1	3	3	5	23	6,35	49,72
De 50.001 a 60.000	1	5	1	6	4	3	20	5,52	55,25
De 60.001 a 70.000	1	3	1	2	2	6	15	4,14	59,39
De 70.001 a 80.000	2	2	0	3	2	3	12	3,31	62,71
De 80.001 a 90.000	1	2	1	2	2	3	11	3,04	65,75
De 90.001 a 100.000	1	2	0	1	4	3	11	3,04	68,78
De 100.001 a 150.000	3	8	0	5	6	14	36	9,94	78,73
De 150.001 a 200.000	0	4	0	1	2	3	10	2,76	81,49
De 200.001 a 250.000	1	4	0	1	3	6	15	4,14	85,64
De 250.001 a 300.000	0	2	0	0	2	3	7	1,93	87,57
De 300.001 a 400.000	0	3	0	3	3	6	15	4,14	91,71
De 400.001 a 500.000	0	0	0	2	2	2	6	1,66	93,37
De 500.001 a 600.000	1	1	1	1	2	2	8	2,21	95,58
De 600.001 a 1.000.000	0	2	0	2	0	3	7	1,93	97,51
Mais de 1.000.000	0	3	1	1	2	2	9	2,49	100,00
TOTAL	13	99	15	60	75	100	362	100,00	100,00

Fonte: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ  
Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

sos, visto que dificultam a consecução de metas sociais e estimulam a disputa alocativa ao longo do processo de execução. Considerando-se um mês do ano como equivalente a 8,34% (um duodécimo do orçamento), concebeu-se uma escala para delimitação dos limites de adequação e inadequação da execução orçamentária:

- (a) indicador  $> 0,917$  e  $< 1,0$  = gestão estável;
- (b) indicador  $< 0,834$  e  $> 0,750$  = gestão adequada sob risco;
- (c) indicador  $< 0,75$  = gestão inadequada;
- (d) indicador  $> 1,0$  e  $< 1,0834$  = gestão estável com tensão no planejamento;
- (e) indicador  $> 1,0834$  = gestão não planejada.

Como mostra a *Tabela 8*, a maior parte dos municípios analisados (123 ou 34,0% do total) apresentou “gestão não planejada”, registrando-se valores máximos extravagantes em todos os portes de município: G1 = 174,1%; G2 = 22.782,4 %; M = 4.046.048,26; MP = 344,1%; P = 26.396,1%; e PP = 3.829,1%. Esse comportamento sugere que, em geral, os municípios subestimaram a previsão orçamentária (lançando, muitas vezes, valores simbólicos) e, durante a execução, recompuseram as dotações por meio de créditos adicionais (suplementação), em razão de pressões alocativas. Quase a metade desses municípios (60) se situa no Sudeste, incluindo São Paulo. No Norte, 55,0% dos municípios encontravam-se nessa faixa, enquanto que, nas demais regiões, essa participação ficou entre 30,0 e 38,0%.

Os municípios com execução orçamentária “estável” (faixa de 91,7 a 100,0%) totalizaram 30,1% da amostra, somando 109 municípios. Dos municípios situados no Norte, somente 15,4% apresentaram gestão orçamentária “estável”. Já no Centro Oeste, uma maior parcela de seus municípios (40,0%) encontrava-se nessa situação.

Apenas 6,4% (23) dos municípios registraram gestão orçamentária “inadequada” (75,0 a 83,4%). Desses, 39,1% (ou 9) situavam-se no Sudeste, inclusive São Paulo, sendo, em sua maioria, municípios de médio porte (M = 7 e MP = 7). Não foram encontrados municípios do Centro Oeste nessa situação.

Na faixa de “gestão inadequada” (<75,0%), os municípios localizados no Nordeste apresentaram o menor percentual médio de execução do OCA (51,5%) bem abaixo da média geral (61,0%), enquanto os do Centro Oeste, a maior (64,3%).

Considerando-se os portes de municípios segundo o ICV-Criança (*Tabela 9*), constatamos os seguintes comportamentos. Na faixa “gestão não planejada”, a prática se distribuiu de modo equivalente entre os diversos agrupamentos: G2 = 26; M = 21; MP = 28; P = 24;

around 50.0% above the national average.

The *Level of Execution of the Child Budget* in relation to the initial prediction (indicator: Liquidated OCA/Initial OCA) points to the trend towards stability of the management of resources for the child and adolescent. Underestimated and overestimated initial budgets are an unfavourable tension for the management of resources, since they hinder the achievement of social goals and stimulate allocation disputes throughout the execution process. Considering that one month of the year is equivalent to 8.34% (one twelfth of the budget), a scale can be used to delimit the limits of the adequacy and inadequacy of the budget execution:

- (a) indicador  $> 0.917$  e  $< 1.0$  = stable management;
- (b) indicador  $< 0.834$  e  $> 0.750$  = adequate management at risk;
- (c) indicador  $< 0.75$  = inadequate management;
- (d) indicador  $> 1.0$  e  $< 1.0834$  = stable management with tension in the planning;
- (e) indicador  $> 1.0834$  = unplanned management

As *Table 8* shows, the majority of the analyzed municipalities (123 or 34.0% of the total) had “unplanned management”, recording extravagant maximum values in municipalities of all sizes: G1 = 174.1%; G2 = 22,782.4 %; M = 4,046,048.26; MP = 344.1%; P = 26,396/1%; e PP = 3,829.1%. This suggests that, generally, municipalities underestimate budgetary predictions (frequently setting symbolic values) and, during the execution, re-managed resources through additional credits (supplementation), because of allocation pressures. Nearly half of these municipalities (60) are located in the Southeast, including São Paulo. In the North, 55.0% of the municipalities are located in this range, while in the other regions the levels were between 30.0 and 38.0%.

The municipalities with “stable” budget execution (between 91.7 and 100.0%) added to 30.1% of the sample, equivalent to 109 municipalities. Of the municipalities situated in the North only 15.4% presented “stable” budgetary management. In the Central West, a greater proportion of its municipalities (40.0%) were in this situation.

Only 6.4% (23) of the municipalities were found in the “inadequate” budget management (75.0 to 83.4%). Out of these, 39.1% (or 9) were located in the Southeast, including São Paulo, the majority of which were medium-sized cities (M = 7 and MP = 7). No municipalities from the Central West were found in this situation.

In the “inadequate management” range (<75.0%), the municipalities situated in the Northeast presented the smallest average percentage of execution of the OCA (51.5%),



TABELA 3  
MUNICÍPIOS QUE APURARAM O ORÇAMENTO CRIANÇA  
PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA 2007  
TABLE 3  
MUNICIPALITIES THAT INVESTIGATED THE CHILD BUDGET  
CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM 2007

GRUPOS ICV-CRIANÇA GROUPS ICV-CHILD	MUNICÍPIOS MUNICIPALITIES	População Total Total Population	População 0 A 18 Anos Population 0 to 18 Years	Orçamento Total Liquidado (R\$) Total Budget Spent (R\$)
G1	Belo Horizonte	2.424.295	776.514	3.517.451.046,76
G1	Contagem	613.250	217.544	533.428.828,64
G1	Uberlândia	615.345	209.131	598.813.840,50
G2	Betim	422.159	170.271	746.552.717,95
G2	Juiz de Fora	517.029	163.984	568.882.011,25
G2	Santa Luzia	224.955	87.839	131.150.922,10
MP	Caeté	38.894	13.621	23.614.939,38
MP	Brumadinho	32.833	11.601	60.431.465,25
G2	Varginha	126.846	43.648	98.681.205,60
G2	Montes Claros	355.342	139.937	312.161.737,91
G2	Conselheiro Lafaiete	114.558	39.732	64.530.479,29
G2	Teófilo Otoni	127.244	48.146	94.975.847,07

Fonte: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ  
Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

TABELA 4  
DISTRIBUIÇÃO DO OCA PER CAPITA POR FAIXA DE VALOR E REGIÃO  
PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA - 2007  
TABLE 4  
DISTRIBUTION OF THE OCA PER CAPITA BY COST AND REGION  
CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM 2007

Frequência (R\$) Frequency (R\$)	NORTE NORTH	NORDESTE N. EAST	C. OESTE CENTRAL WEST	SUDESTE S. EAST	SUL SOUTH	SÃO PAULO	TOTAL	(%)	Σ (%)
Até 500,00	1	6	0	1	0	0	8	2,21	2,21
De 501,00 a 1.000,00	5	40	1	11	14	8	79	21,82	24,03
De 1.001,00 a 1.500,00	4	41	5	19	22	28	119	32,87	56,91
De 1.501,00 a 2.000,00	2	6	5	12	14	21	60	16,57	73,48
De 2.001,00 a 2.500,00	0	4	3	6	10	15	38	10,50	83,98
De 2.501,00 a 3.000,00	0	1	1	6	6	17	31	8,56	92,54
De 3.001,00 a 3.500,00	1	0	0	0	2	4	7	1,93	94,48
De 3.501,00 a 4.000,00	0	0	0	1	3	2	6	1,66	96,13
De 4.001,00 a 4.500,00	0	0	0	0	0	3	3	0,83	96,96
De 4.501,00 a 5.000,00	0	0	0	2	1	0	3	0,83	97,79
Mais de 5.001,00	0	1	0	2	3	2	8	2,21	100,00
TOTAL	13	99	15	60	75	100	362	100,00	100,00

FONTE: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ  
Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

e PP = 22 (Tabela 9). Proporcionalmente ao total de municípios por grupo de classificação, isso aconteceu mais frequentemente (55,0%) com os municípios de pequeno porte (PP) e menos (10,0%), com os municípios de grande porte (G1).

Dentre os municípios com execução orçamentária “estável”, encontramos entre 26,5 e 30% dos municípios classificados como médio e pequeno porte (G2, M e P) nessa situação. Na faixa de “gestão inadequada”, foram encontrados principalmente municípios de médio e médio-pequeno porte (M e MP), representando cerca de 10,0% do total de seus respectivos grupos.

Dentre os municípios mineiros analisados (Tabela 9), Belo Horizonte registrou execução orçamentária de 85,4% do previsto, caracterizando-se como “gestão adequada sob risco”. Dentre os municípios mineiros, Betim (172,44%), Montes Claros (126,26%) e Teófilo Otoni (107,97%) apresentaram “gestão não planejada”. Juiz de Fora, com execução de 63,85% do seu *Orçamento Criança Inicial*, situou-se como “gestão inadequada”.

## Consideração final

A implantação da Metodologia do Orçamento Criança constituiu um avanço no controle social das finanças públicas, na medida em que se passou à análise sistemática do conjunto dos recursos e políticas destinados à criança e o adolescente. O foco de ação dos movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente iniciou seu deslocamento para a busca de soluções estruturantes. Entretanto, embora a apuração do OCA seja uma conquista, a apropriação dessa sistemática como instrumento efetivo de controle social representa ainda um desafio.

Conforme pôde-se depreender da breve descrição feita acima dos resultados consolidados a partir de alguns dos indicadores desenvolvidos pela Fundação Abrinq, a utilização da execução do orçamento público como aferidor do desempenho executivo das administrações públicas demanda informações estruturadas complementares para cumprir plenamente seu papel de vigilância social, indo além exclusivamente daquelas referentes à identificação das despesas orçadas, empenhadas e liquidadas por ação constantes de relatórios orçamentários. Aparentemente, não existe na atualidade, no Brasil, acervo analítico disponível para a sociedade civil sobre o custo de ações e, principalmente, em termos de políticas públicas, sobre a correlação de determinadas ações com a consecução de determinadas metas sociais. Além disso, a contabilidade pública em vigor não proporciona uma adequada leitura gerencial das contas pú-

a lot below the overall average (61.0%), while the ones in the Central West had the greatest (64.3%).

Considering the sizes of the municipalities according to the ICV-Child (Table 9), we observed the following trends. In the “unplanned management” range, there was relatively balanced practice between the different sets: G2 = 26; M = 21; MP = 28; P = 24; e PP = 22 (Table 9). Proportional to the total number of municipalities per classification group, this occurred more frequently in small municipalities (55.0%) and less with large municipalities (G1 – 10.0%).

Within the municipalities with “stable” budget execution, we found between 26.5% and 30% of the municipalities classified as medium-sized and small (G2, M and P) in this situation. In the “inadequate management” range, mainly medium and medium-small municipalities (M and MP) were found, representing around 10.0% of their respective groups.

Within the analyzed municipalities of Minas Gerais (Table 9), Belo Horizonte recorded budget execution of 85.4% of its prediction, characterizing itself as “adequate management at risk”. Within Minas Gerais municipalities, Betim (172.44%), Montes Claros (126.26%) and Teófilo Otoni (107.97%) were in the “unplanned management” category. Juiz de Fora, with the execution of 63.85% of its *Initial Child Budget*, was classified as “inadequate management”.

## Final consideration

The implementation of the Methodology of the Child Budget was an advancement in the social control of public finances, as it worked towards the systematic analysis of the resources and policies aimed at the child and the adolescent. The focus of action of the movements in defence of the child and adolescent’s rights began shifting towards the search for structuring solutions. However, although the development of OCA is an achievement, the appropriation of this system as an effective instrument of social control over government resources is still a challenge.

As can be concluded from the brief description of the results above, which were formulated using some indicators developed by Abrinq Foundation, the use and execution of public budget as an indicator of the executive performance of public administrations demand complementary structured information to fulfill its role of social vigilance, going beyond exclusively those related to the identification of budget expenditures, employed and liquidated by constant action from budget reports. Apparently, there is not, currently in Brazil, an analytical database available to civil society about the cost of actions and, especially, in terms of public policies, about the relation of certain actions with the achievement



TABELA 5  
DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS SEGUNDO OCA PER CAPITA POR FAIXA DE POPULAÇÃO  
PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA

2007-2008

TABLE 5  
DISTRIBUTION OF MUNICIPALITIES ACCORDING TO THE OCA PER CAPITA BY POPULATION  
CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM 2007-2008

Frequência (R\$) Frequency (R\$)	G1	G2	M	MP	P	PP	TOTAL	(%)	Σ (%)
Até 500,00	-	5	3	-	-	-	8	2,21	2,21
De 501,00 a 1.000,00	6	19	20	20	14	-	79	21,82	24,03
De 1.001,00 a 1.500,00	6	26	27	18	30	12	119	32,87	56,91
De 1.501,00 a 2.000,00	4	17	9	10	13	7	60	16,57	73,48
De 2.001,00 a 2.500,00	1	6	6	7	12	6	38	10,50	83,98
De 2.501,00 a 3.000,00	2	10	5	7	4	3	31	8,56	92,54
De 3.001,00 a 3.500,00	-	-	1	0	2	4	7	1,93	94,48
De 3.501,00 a 4.000,00	-	1	-	1	-	4	6	1,66	96,13
De 4.001,00 a 4.500,00	-	1	1	1	-	-	3	0,83	96,96
De 4.501,00 a 5.000,00	-	-	-	1	1	1	3	0,83	97,79
Mais de 5.001,00	1	1	-	1	2	3	8	2,21	100,00
TOTAL	20	86	72	66	78	40	362	100,00	100,00

FONTE: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ

Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

TABELA 6  
OCA PER CAPITA MÉDIO POR FAIXA DE VALOR E REGIÃO  
PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA - 2007

TABLE 6  
OCA AVERAGE PER CAPITA BY COST AND REGION  
CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM 2007

R\$ 1,00

Frequência Frequency (R\$)	NORTE NORTH	NORDESTE N. EAST	C. OESTE CENTRAL WEST	SUDESTE S. EAST	SUL SOUTH	SÃO PAULO	TOTAL
Até 500,00	268,27	440,44	-	9,36	-	-	365,03
De 501,00 a 1.000,00	820,06	786,45	687,57	813,43	833,43	802,48	801,03
De 1.001,00 a 1.500,00	1.206,75	1.213,45	1.176,96	1.272,01	1.256,15	1.250,47	1.237,64
De 1.501,00 a 2.000,00	1.652,71	1.687,30	1.660,07	1.783,94	1.705,37	1.708,48	1.714,84
De 2.001,00 a 2.500,00	-	2.371,20	2.374,28	2.337,95	2.137,30	2.264,26	2.262,43
De 2.501,00 a 3.000,00	-	2.793,56	2.554,29	2.777,46	2.674,37	2.729,88	2.724,73
De 3.001,00 a 3.500,00	3.406,10	-	-	-	3.078,11	3.240,87	3.217,97
De 3.501,00 a 4.000,00	-	-	-	3.773,89	3.822,77	3.863,75	3.828,28
De 4.001,00 a 4.500,00	-	-	-	-	-	4.158,91	4.158,91
De 4.501,00 a 5.000,00	-	-	-	4.762,55	4.648,74	-	4.724,62
Mais de 5.001,00	-	12.675,45	-	5.229,12	5.392,60	8.666,64	7.080,60
TOTAL	1.223,62	1.201,31	1.636,66	1.816,37	1.853,98	2.081,84	1.700,56

FONTE: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ

Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

blicas. Vale ainda ressaltar que tal perspectiva analítica envolve grandes recursos logísticos, nem sempre viáveis para entidades da sociedade civil.

Nesse contexto, é importante que o Poder Público avance na disseminação de práticas responsivas para além da simples disponibilização de dados em meio eletrônico, que contribuam para conferir ao orçamento público clareza executiva, de modo que a sociedade possa realmente identificar e avaliar o que as administrações realizaram, sobretudo, em benefício das crianças e adolescentes. Por sua vez, da iniciativa do Orçamento Criança, a semente da democratização da gestão dos recursos públicos foi lançada e muitas lições ainda estão por serem colhidas.

of certain social goals. Apart from that, the public finances in effect do not contribute to an adequate administrative interpretation of public finances. It is noteworthy to mention that such analytical perspective involves great logistic resources, not always viable for civil society entities.

In this context, it is important that the government advance the dissemination of responsive practices to go beyond the simple availability of data by electronic means, which have contributed to give the public budget executive transparency, in the way that society can really identify and evaluate what the administrations has achieved, and over all, for the benefit of the children and the adolescents. In that turn, the initiative of the Child Budget, the seed of democratization of

TABELA 7  
OCA PER CAPITA MÉDIO POR FAIXA DE VALOR E DE ICV-CRIANÇA  
PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA - 2007  
TABLE 7  
OCA AVERAGE PER CAPITA BY COST AND ICV-CHILD  
CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM 2007

R\$ 1,00

Frequência (Hab) Frequency (Inhabitants)	G1	G2	M	MP	P	PP	TOTAL
Até 500,00 Even 500,00	-	409,51	290,90	-	-	-	365,03
De 501,00 a 1.000,00 From 501,00 to 1.000,00	813,01	804,54	783,82	830,62	773,44	-	801,03
De 1.001,00 a 1.500,00 From 1.001,00 to 1.500,00	1.266,13	1.233,84	1.240,05	1.200,89	1.234,63	1.288,90	1.237,64
De 1.501,00 a 2.000,00 From 1.501,00 to 2.000,00	1.693,19	1.705,22	1.663,35	1.686,53	1.773,93	1.747,45	1.714,84
De 2.501,00 a 2.500,00 From 2.501,00 to 2.500,00	2.097,34	2.347,81	2.158,24	2.325,72	2.216,00	2.327,77	2.262,43
De 2.501,00 a 3.000,00 From 2.501,00 to 3.000,00	2.585,58	2.718,71	2.720,20	2.728,55	2.862,12	2.653,05	2.724,73
De 3.001,00 a 3.500,00 From 3.001,00 to 3.500,00	-	-	3.223,72	-	3.234,60	3.208,22	3.217,97
De 3.501,00 a 4.000,00 From 3.501,00 to 4.000,00	-	3.859,04	-	3.773,89	-	3.834,19	3.828,28
De 4.001,00 a 4.500,00 From 4.001,00 to 4.500,00	-	4.015,94	3.223,72	4.035,06	-	-	4.158,91
De 4.501,00 a 5.000,00 From 4.501,00 to 5.000,00	-	-	-	4.832,00	4.693,11	4.648,74	4.724,62
Mais de 5.001,00 Over 5.001,00	5.291,36	11.854,22	-	5.658,13	8.882,57	5.358,64	7.080,60
<b>TOTAL</b>	<b>1.590,37</b>	<b>1.621,00</b>	<b>1.377,78</b>	<b>1.648,07</b>	<b>1.767,90</b>	<b>2.462,98</b>	<b>1.700,56</b>
Belo Horizonte	1.441,58						
Uberlândia	1.873,72						
Contagem	894,48						
Belo Horizonte	1.441,58						
Betim		2.725,46					
Juiz de Fora		1.183,89					
Santa Luzia		894,07					
Caeté				996,94			
Brumadinho				1.911,69			
Varginha		1.358,44					
Montes Claros		860,31					
Conselheiro Lafaiete		756,65					
Teófilo Otoni		723,41					

FONTE: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ  
Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ



**TABELA 8**  
**DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO PERCENTUAL MÉDIO DE EXECUÇÃO DO OCA EM RELAÇÃO AO OCA INICIAL POR FAIXA PERCENTUAL E REGIÃO**  
**PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA - 2007**  
**TABLE 8**  
**DISTRIBUTION OF MUNICIPALITIES ACCORDING TO THE AVERAGE PERCENTAGE OF THE OCA EXECUTION IN RELATION TO THE INITIAL OCA INICIAL BY PERCENTAGE AND REGION**  
**CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM - 2007**

Frequência de Execução Frequency of Execution	NORTE NORTH	NORDESTE N. EAST	C. OESTE CENTRAL WEST	SUDESTE S. EAST	SUL SOUTH	SÃO PAULO	TOTAL	(%)	Σ (%)
Menor do que 75,0% Less than 75,0%	2	5	0	6	7	3	23	6,35	6,35
De 75,01% a 83,40% From 75,01% to 83,40%	1	9	2	4	11	4	31	8,56	14,92
De 83,41% a 91,70% From 83,41% to 91,70%	0	9	2	5	5	10	31	8,56	23,48
De 91,71% a 100,00% From 91,71% to 100,00%	2	36	6	14	21	30	109	30,11	53,59
De 100,01% a 108,34% From 100,01% to 108,34%	1	11	1	9	8	15	45	12,43	66,02
Mais de 108,35% Over 108,35%	7	29	4	22	23	38	123	33,98	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>99</b>	<b>15</b>	<b>60</b>	<b>75</b>	<b>100</b>	<b>362</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

FONTE: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ  
 Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

**TABELA 9**  
**DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO PERCENTUAL MÉDIO DE EXECUÇÃO DO OCA EM RELAÇÃO AO OCA INICIAL POR FAIXA PERCENTUAL E GRUPO DE ICV-CRIANÇA**  
**PROGRAMA PREFEITO AMIGO DA CRIANÇA 2007**  
**TABLE 9**  
**DISTRIBUTION OF MUNICIPALITIES ACCORDING TO THE AVERAGE PERCENTAGE OF THE OCA EXECUTION IN RELATION TO THE INITIAL OCA BY PERCENTAGE AND GROUP OF ICV-CHILD**  
**CHILD FRIENDLY MAYOR PROGRAM 2007**

Frequência de Execução Frequency of Execution	G1	G2	M	MP	P	PP	TOTAL	(%)	Σ (%)
Menor do que 75,0% Less than 75,0%	2	4	7	7	2	1	23	6,35	6,35
De 75,01% a 83,40% From 75,01% to 83,40%	2	12	5	4	7	1	31	8,56	14,92
De 83,41% a 91,70% From 83,41% to 91,70%	4	11	9	2	3	2	31	8,56	23,48
De 91,71% a 100,00% From 91,71% to 100,00%	7	23	24	19	25	11	109	30,11	53,59
De 100,01% a 108,34% From 100,01% to 108,34%	3	10	6	6	17	3	45	12,43	66,02
Mais de 108,35% Over 108,35%	2	26	21	28	24	22	123	33,98	100,00
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>86</b>	<b>72</b>	<b>66</b>	<b>78</b>	<b>40</b>	<b>362</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Belo Horizonte	85,6%								
Uberlândia	100,0%								
Contagem	92,0%								
Betim		172,4%							
Juiz de Fora		63,8%							
Santa Luzia		100,0%							
Caeté				95,1%					
Brumadinho				109,9%					
Varginha		101,1%							
Montes Claros		126,3%							
Conselheiro Lafaiete		89,7%							
Teófilo Otoni		108,0%							

FONTE: Programa Prefeito Amigo da Criança 2008 - FUNDABRINQ  
 Source: Child Friendly Mayor Program 2008 - FUNDABRINQ

## Referências bibliográficas

### References

BOBBIO, Norberto e alli. Dicionário de Política. Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

Fundabrinq e alli. De Olho no Orçamento Criança. São Paulo. FundABRINQ/Inesc/Unicef, Outubro de 2005.

Fundabrinq. 12 Passos para Apuração do Orçamento Criança. FundABRINQ, São Paulo, 2.007.

Fundabrinq, Relatório de Análise do Orçamento Criança - 2007: Municípios Participantes do Programa Prefeito Amigo da Criança. FundABRINQ, São Paulo, Junho de 2.007, Mimeo.

MELO, Marcus André. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. Revista do Serviço Público, Brasília ano 47, v. 120, nº 1, p. jan.-abr. 1996.

MOSHER, Frederick C.. Democracy and the Public Service. Oxford University Press, New York, 1976.

SIRAQUE, Vanderlei. O Controle Social da Função Administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004, mimeo.

## Notas

### (Endnotes)

1. Em geral, utiliza-se o termo em língua inglesa *accountability* para designar a permanente interação entre delegado e delegante na construção da ação pública. Para precisar o termo em língua portuguesa, valemo-nos de Mosher, que apresenta como sinônimo o termo “*answerability*”: “The first, objective responsibility, connotes the responsibility of a person or an organization to someone else, outside of self, for some thing or some kind of performance. It is closely akin to *accountability* or *answerability*.” (MOSHER, 1976:7)

2. De modo geral, “*advocacy*” refere-se a práticas destinadas a “suscitar temas em fóruns públicos e oferecer informação para um amplo leque de formadores de opinião e responsáveis pela tomada de decisões”, podendo “compreender o lobby, que é tentar convencer uma audiência definida, normalmente parlamentares, a apoiar determinados aspectos doutrinários e linhas de ação” (AMCHAM, 2005).

3. Embora o Orçamento Participativo, de modo geral, envolva a participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisão, as experiências via de regra são iniciativas conduzidas pelo Poder Público, podendo, portanto, ser enquadradas conforme no conceito bobbiiano de controle social. Entretanto, não resta dúvida que elas provocaram intensa mobilização dos cidadãos para apropriação da lógica de alocação de recursos pelo Poder Público.

4. O projeto de lei propõe alteração do art. 3º da LC 101/00: “Art. 3º Integrarão a Lei que instituir o Plano Plurianual os Anexos específicos de Política Social e Anexo de Política Fiscal, em que serão estabelecidos os objetivos e metas plurianuais a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas de desenvolvimento social e econômico.” (FBO, 2009:[http://www.forumfbo.org.br/media/LRFS%20versão%20final\\_.pdf](http://www.forumfbo.org.br/media/LRFS%20versão%20final_.pdf))

1 Generally, the term used is *accountability*, which describes the permanent interaction between delegate and delegator in the construction of public action. Mosher defines the term: “The first, objective responsibility, connotes the responsibility of a person or an organization to someone else, outside of self, for some thing or some kind of performance. It is closely akin to *accountability* or *answerability*.” (MOSHER, 1976:7)

2 Generally, “*advocacy*” refers to practices that are destined to “incite themes in public forums and offer information for a broader range of opinion formers and those responsible for decision-making”, being able to “understand the lobby, which means trying to persuade a specific audience, usually consultants, to support certain doctrinal aspects and lines of action” (AMCHAM, 2005).

3 Although Participatory Budgeting, generally, involves the direct participation of citizens in the decision-making process, the experiences, as a rule, are initiatives conducted by the government, being able, therefore, to fit within the framework of the bobbiian concept of social control. However, there is no doubt that they have provoked intense mobilization of citizens for appropriation of the logic of resource allocation by the government.

4 The Law Project proposes an amendment of the art. 3º of the LC 101/00: “Art. 3º Will add to the Law that institutes the Multi Year Plan the Amendments specific to Social Policy and the Amendment of Fiscal Policy, in which the multi year objectives and aims will be established to be met during the effective period of the plan, demonstrating their compatibility with the premises and the objectives of social and economic development policies.” (FBO, 2009: [http://www.forumfbo.org.br/media/LRFS%20versão%20final\\_.pdf](http://www.forumfbo.org.br/media/LRFS%20versão%20final_.pdf))

5 Several international entities and bodies are part of the Friend



5. Diversas entidades e organismos internacionais integram a Rede Amiga. Além das já mencionadas, participam Fundação Orsa, UNESCO, PNUD, Sociedade Brasileira de Pediatria, Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. A lista completa encontra-se em <http://www.redeamiga.org.br/quemsomos/index.htm>.

6. No cálculo do Orçamento Criança, são consideradas todas as despesas realizadas, à exceção das despesas com inativos e previdenciárias. Nesse sentido, são computados os gastos com pagamento de pessoal e despesas administrativas em geral.

7. Em 2005, a proposta de ampla apuração do Orçamento Criança foi encampada pela V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA.

8. A aprovação da Lei Complementar nº 131, de 28.05.09, passou a determinar que órgãos dos Poderes Executivos municipais, estaduais e federal disponibilizem os gastos na Internet, em tempo real, no prazo de 1(um) ano, exceto para municípios com até 100 mil habitantes (dois anos) e os com menos de 50 mil (4 anos).

9. Devido o relatório sintético da Metodologia OCA, a Fundação Abrinq não dispunha de dados para analisar a coerência das informações prestadas. Para identificar possíveis inconsistências, comparou o OCA informado pelos municípios com dados da Secretaria Nacional do Tesouro (Finanças do Brasil – FINBRA 2006) e analisou os intervalos de confiança de relações entre as variáveis disponíveis: OCA Liquidado Zerado, OCA Inicial Zerado, Orçamento Liquidado Zerado, Orçamento Inicial Zerado, OCA Saúde Liquidado Zerado, OCA Educação Liquidado Zerado, Relação OCA Saúde/ Orçamento Total Liquidado  $\leq 2,25\%$ , Relação OCA Educação/ Orçamento Total Liquidado  $\leq 3,75\%$ , Relação OCA Total Liquidado/ Orçamento Total Liquidado  $\leq 26,0\%$ , Relação OCA Liquidado/Orçamento Total Liquidado  $\geq 95,0\%$  e Relação OCA Exclusivo/OCA Total Liquidado  $\leq 10,0\%$ .

10. As prefeituras entregaram o Orçamento Criança apurado no final de fevereiro de 2008. A FUNDABRINQ concluiu a consolidação e análise dos resultados em junho/08, quando já havia sido feita a escolha dos municípios que receberiam o Selo Prefeito Amigo.

11. Para análise do OCA, a FUNDABRINQ classificou regionalmente os municípios e agregou-os segundo o seu Índice de Condições de Vida da Criança – ICV-Criança (Capitais = G1, Grande Porte = G2, Porte Mediano = M, Pequeno Médio Porte = MP, Pequeno Porte = P, e Muito Pequeno Porte = PP).

of the Child Network. Apart from those already mentioned are Orsa Foundation, UNESCO, PNUD, Brazilian Society of Pediatrics, Ethos Institute for Businesses and Social Responsibility. The comprehensive list can be found at: <http://www.redeamiga.org.br/quemsomos/index.htm>.

6 In the calculation of the Child Budget, all expenses are considered excluding costs with economically inactive with pensioners. So, human resource costs and administrative costs in general are calculated.

7 In 2005, the proposal for broad adoption of the Child Budget was supported by the V National Conference of Child and Adolescent's Rights – CONANDA.

8 The approval of the Complementary Law nº 131, of 28.05.09, then established that bodies of the municipal, state and federal Executive Powers make available data on the spending on the Internet, in real time, within 1 (one) year, except for municipalities with up to 100 thousand inhabitants (two years) and the ones with less than 50 thousand (4 years).

9 Because of the summarized report of the OCA Methodology, the Abrinq Foundation did not have data available to analyze the coherence of the information provided. To identify the possible inconsistencies, the OCA reported by the municipalities were compared with the data from National Secretary of Treasury (Brazil Finances – FINBRA 2006) and the confidence intervals between the available variables were analyzed: Zero-Based Liquidated OCA, Initial Zero-Based OCA, Zero-Based Liquidated Budget, Zero-Based Initial Budget, Liquidated Zero-Based Health OCA, Liquidated Zero-Based Education OCA, Ratio of Health OCA /Total Liquidated Budget  $\leq 2,25\%$ , Ratio of Education OCA/Total Liquidated Budget  $\leq 3,75\%$ , Ratio of Total Liquidated OCA/ Total Liquidated Budget  $\leq 26,0\%$ , Ratio of Liquidated OCA/Total Liquidated Budget  $\geq 95,0\%$ , and Ratio of Exclusive OCA/Total Liquidated OCA  $\leq 10,0\%$ .

10 The municipal governments handed in the adopted the Child Budget in the end of February 2008. FUNDABRINQ concluded the analysis and the results in June/08, when the choice of municipalities for the Mayor, Friend Seal had already been made.

11 To analyze OCA, FUNDABRINQ classified the municipalities regionally and aggregated them according to their Life Conditions of the Child Index – ICV-Child (Capitals = G1, Large = G2, Medium-sized = M, Medium-small = MP, Small = P, and Very small = PP).



Restaurante Popular de Belo Horizonte

A experiência da política de segurança alimentar e nutricional de Belo Horizonte: parcerias, participação e controle social

Belo Horizonte's experience with the public policy of food and nutritional security: partnerships, participation and social control

## Resumo

O artigo descreve a experiência pioneira de Belo Horizonte na estruturação de uma política de segurança alimentar e nutricional (SAN), já na perspectiva de garantia do direito humano a via saudável, inserindo-a no contexto da evolução da noção de Segurança Alimentar no Brasil. Ainda que o tema tenha começado a se destacar no país pela mobilização popular na “Campanha do Betinho” em 1992, só em 2002 a questão foi tratada como uma política pública de Estado com o lançamento do Programa Fome Zero. Na falta de um direcionamento nacional com relação à SAN e ausência de estímulos dos governos dos estados e da União, alguns municípios implementaram ações locais bastante diversas entre si, entre eles Belo Horizonte. O município foi pioneiro e inovou com a criação de uma política pública específica em 1993 que apresentava as diretrizes que viriam a ser consagradas posteriormente para uma política de SAN, ou seja: parcerias, participação/control social e transversalidade. O artigo faz uma descrição geral da política, particularmente de seu desenho, a partir de um esquema analítico proposto por Cunha e Lemos (1996 e 1997) que define três elementos para a análise: a hierarquia da principal unidade administrativa executora dos programas; o grau de aglutinação desses programas; e a existência e natureza de parcerias, participação popular e articulação interinstitucional. São apresentados os principais resultados da política de SAN de Belo Horizonte, em termos de sua amplitude, com a cobertura de públicos diversos, em mais de um mil de pontos de atendimento, por meio de 22 ações ou programas – que representam cerca de 1% do orçamento geral da Prefeitura de Belo Horizonte. Da forma em que está desenhada, a política tem impactos no sentido de atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, sobretudo o “Objetivo 1: “Erradicar a extrema pobreza e a fome”.

## Abstract

The article describes Belo Horizonte's pioneering experience in structuring a food security and nutrition (SAN) public policy, which perceives healthy lifestyles as a human right, - an evolutionary concept of Food Security in Brazil. Although the issue gained public momentum in the country with the "Betinho Campaign" in 1992, food security was first treated as a public policy in 2002 with the release of the National Zero Hunger Program. Due to the absence of national SAN guidelines and a lack of federal and state incentives, municipalities like Belo Horizonte implemented a wide variety of local actions to target the issue. The city pioneered and innovated with the creation of a specific public policy in 1993. This policy defined what would later be regarded as the guidelines of the national SAN policy: partnerships, participation / social control and transversality. The article presents an overview of the policy, particularly its design, based on an analytical method proposed by Cunha and Lemos (1996 and 1997) which defines the three basic elements of analysis: the hierarchy of the main administrative unit for executing programs, the agglutination degree of these programs, and the existence and nature of partnerships, public participation and inter-institutional coordination. The SAN policy in Belo Horizonte, in terms of its scope, has an extensive coverage to service a wide array of publics, provided by a network of more than a thousand service points, through 22 programs and/or actions, representing about 1% of the overall municipal budget. The policy is designed to achieve the first Millennium Development Goal: "Eradication of extreme poverty and hunger."

## Resumen

El artículo describe la experiencia pionera de Belo Horizonte en la estructuración de una política de seguridad alimentar y nutricional (SAN), ya en la perspectiva de garantía del derecho humano a la vía saludable, insertándola en el contexto de la evolución de la noción de Seguridad Alimentar en Brasil. Aunque el tema haya empezado a realizarse en el país por la movilización popular en la “Campana de Betinho” en 1992, solo en 2002 la cuestión fue tratada como una política pública de Estado con el lanzamiento del Programa Hambre Cero. A la falta de un direccionamiento nacional con relación a la SAN y ausencia de estímulos de los gobiernos de los estados y de la Unión, algunos municipios implementaron acciones locales bastante diversas entre sí, entre ellos Belo Horizonte. El municipio fue pionero e innovó con la creación de una política pública específica en 1993 que presentaba las directrices que vendrían a ser consagradas posteriormente para una política de SAN, o sea: asociaciones, participación/control social y transversalidad. El artículo hace una descripción general de la política, particularmente de su diseño, a partir de un esquema analítico propuesto por Cunha y Lemos (1996 e 1997) que define tres elementos para el análisis: la jerarquía de la principal unidad administrativa ejecutora de los programas; el grado de aglutinación de esos programas; y la existencia y naturaleza de asociaciones, participación popular y articulación interinstitucional. Son presentados los principales resultados de la política de SAN de Belo Horizonte, en términos de su amplitud, con la cobertura de públicos diversos, en más de un millar de puntos de atención, por medio de 22 acciones o programas – que representan cerca de 1% del presupuesto general de la Alcaldía de Belo Horizonte. De la forma en que está diseñada, la política tiene impactos con el sentido de atingir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobretudo el “Objetivo 1: “Erradicar la extrema pobreza y el hambre”.

Palavras-chaves: Segurança Alimentar e Nutricional, Abastecimento, Direito à Alimentação, políticas públicas municipais, parcerias, participação e controle social.

Key Words: Food and Nutritional Security, Food Supply, Right to Nourishment, Municipal Public Policies, partnerships, participation and social control

Palabras-clave: Seguridad Alimentar y Nutricional; Abastecimiento; Derecho a la Alimentación; Políticas Públicas Municipales; Asociaciones; Participación y Control Social;



## Moisés Machado

Economista, pós-graduado em Ciências Políticas pela Universidade Federal de Minas Gerais; Mestre em Administração Pública pela Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Secretário-executivo do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte.

moisesm@oi.com.br

Economist and post-graduate in Political Science by the Minas Gerais Federal University (UFMG); Master in Public Administration by the School of Government Professor Paulo Neves de Carvalho of the João Pinheiro Foundation. Executive secretary of the Municipal Food and Nutrition Safety Council of Belo Horizonte

## Telma Gonçalves Menicucci

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professora Adjunta do Departamento de Ciência Política da UFMG.

telmam@uai.com.br

Doctor in Sociology by the Minas Gerais Federal University (UFMG); Deputy Professor of the Political Science Department at the UFMG.

## Zoraya Bernadete de Souza

Economista pelo Centro Universitário Newton Paiva; Gerente de Apoio a Produção e Comercialização de Alimentos e responsável pela área de planejamento da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento de Belo Horizonte.

zoraya@pbh.gov.br

Economist by the Newton Paiva University Center; Assistant Manager of Production and Commercialization of Food and in charge of planning for the Adjunct Municipal Secretariat of Food Supply of Belo Horizonte.

A política de segurança alimentar parte da concepção da alimentação como um direito social e nesse sentido é uma prática recente, remontando, no Brasil, ao início da década de noventa. Até então, a questão da segurança alimentar era vista como um desdobramento das políticas de abastecimento, produção e distribuição dos alimentos, sem preocupação com o acesso regular das famílias à alimentação em quantidade e qualidade suficiente à sua subsistência saudável. Assumir o direito ao acesso à alimentação ou Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) significa, portanto, que como direito deve ser garantido a todos, demandando para sua efetivação a ação ativa do Estado por meio de políticas públicas. Deixa de ser uma questão afeita basicamente à política agrícola e de distribuição de alimentos, administrada e regulada pelos governos apenas pelo lado da oferta, dado que o baixo nível de renda de grande parte da população brasileira a impede de demandar e obter alimentação regular e suficiente para uma vida saudável.

É sob essa perspectiva de direito humano à vida saudável que as experiências de políticas voltadas para a segurança alimentar começaram a se desenvolver, a partir de amplo processo de mobilização da sociedade na década de 1990. Nesse contexto, o tema foi incluído no debate público e, posteriormente, na agenda gover-

Food security policy stems from the concept of nourishment as a right and in this sense it is a fairly recent practice. In Brazil this approach began during the nineties. Until then, the issue of food security was seen as an extension of food supply, production and distribution policies, which paid very little attention to the needs of the families to regular access to food quantity and quality required to guarantee a healthy lifestyle. Thus, acknowledging the right to access to nourishment, or in other words, Food and Nutritional Security (SAN) implies that the right needs to be guaranteed for all, requiring active state intervention through appropriate public policies. In this sense, the food security issues ceases to be a primarily agricultural and distribution issue where government regulates the supply side of the equation. The focus is redirected towards approaches that acknowledge that the low income of a large proportion of Brazil's population is unable to demand and obtain regular and sufficient quantities of nourishment to guarantee a healthy lifestyle.

Based on the concept of healthy lifestyles as a human right, new experiences of food security policies began to arise in the 1990s through civil society's ample mobilization on this subject. In this context, the theme of food security was included on the public debate agenda, which consequently, led to its insertion on the governmental agenda. This process

namental até que, em 2006, a SAN é reconhecida enquanto direito em uma legislação federal<sup>1</sup>. A iniciativa de Belo Horizonte, que em caráter pioneiro desde 1993 instituiu uma política municipal de SAN – PMSAN-BH, incorpora essa perspectiva.

Este artigo descreve a experiência de Belo Horizonte, inserindo-a no contexto da evolução da noção de SAN; analisa o desenho da política de segurança alimentar do município, a partir de um esquema analítico proposto por Cunha e Lemos (1996 e 1997), no qual tem papel de destaque a participação da sociedade em suas diferentes modalidades; e apresenta seus principais resultados em termos de cobertura.

## O conceito de SAN e sua evolução no Brasil

O conceito de Segurança Alimentar surgiu e tem se transformado desde a 2ª Grande Guerra Mundial. Sua formulação original se desenvolveu sob o ponto de vista da soberania nacional ou de segurança nacional ao se referir à disponibilidade interna de alimentos para abastecimento das forças armadas e como uma condição estratégica para a eventualidade de guerras (Batista Filho, 2005).

Na sua evolução, o conceito passou a enfatizar a necessidade da garantia de acesso regular aos alimentos, pelo enfoque de direito social, difundido internacionalmente pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

De acordo com o IPEA (1996), o conceito de SAN, visto de uma maneira mais ampliada, pode ser entendido, como um direito a ser garantido por políticas públicas que deverão ser articuladas complementarmente, de maneira sinérgica, por Estado, mercado e sociedade civil, de forma a que se possa perceber a SAN como um elemento de integração de ações diversas (agricultura, saúde, educação, assistência social, entre outros) que, como um “sistema”, se organizam, pelo menos, por três parâmetros: a intersetorialidade (integração de órgãos governamentais e não governamentais), a participação popular (por meio da organização e da mobilização de Conferências Regionais e Nacionais) e o controle social, por meio dos conselhos que têm o papel de articular e pactuar ações gerais. Tal “sistema” pode ser caracterizado pelo fluxo de interdependência das partes que o compõem e pelos mecanismos de coordenação dessas partes (Maluf, 2005:5-6). Nesse sentido, a SAN funciona como um princípio ordenador de políticas públicas visando garantir o direito à alimentação.

culminated in 2006 when SAN policies were recognized as a human right through the enactment of a Federal Legislation<sup>1</sup>. The pioneering character of Belo Horizonte’s SAN policy, enacted as a municipal policy since 1993 – PMSAN-BH – embodies this approach.

This article describes the experience in Belo Horizonte, inserting it in the context of the evolution of the concept of SAN, examines the design of food safety policy of the municipality, based on an analytical method proposed by Cunha and Lemos (1996 and 1997), highlighting the role of society’s participation, and presents its main results in terms of service coverage.

## The SAN Concept and its evolution in Brazil

The concept of food safety emerged and has been transformed since WWII. Its original formulation was developed from the point of view of national sovereignty and/or national security by focusing on the domestic food supply for the armed forces and as a strategic condition for the eventuality of an armed conflict (Batista Filho, 2005).

In its evolution, the concept began to emphasize the necessity of ensuring regular access to food as a social right. This concept was internationally disseminated by the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO).

According to IPEA (1996), a more comprehensive conception of SAN policies, can be understood as a right guaranteed by public policies which stems from synergy among the state, private sector and civil society where SAN is understood as an integration of various activities (agriculture, health, education, social assistance, among others), or as a “system”, organized in at least three parameters: inter-sector based collaboration (integration of government and non-governmental actions), public participation (through the organization and mobilization of national and regional conferences) and social control, through the advisory councils which articulate and define the policies’ general actions. This “system” can be characterized by the flow of the interdependence and coordination of its components (Maluf, 2005:5-6). Accordingly, SAN functions as a principle of public policies to ensure the right to food and nourishment.

Even though malnutrition and hunger have always been serious social problems in Brazil, the first systematic approach to resolving the issue occurred in the 40s through



No Brasil, mesmo que a desnutrição e a fome tenham sido sempre graves problemas sociais, somente na década de 1940 foram tratadas de maneira mais sistemática no trabalho pioneiro de Josué de Castro, “A Geografia da Fome – O Dilema Brasileiro: Pão ou Aço”. As iniciativas dos poderes públicos só se faziam presentes quando a questão da fome crônica apresentava aspectos mais graves, principalmente nas áreas intermitentemente assoladas pela seca do semi-árido nordestino e com algumas iniciativas pontuais de garantia de acesso alimentar para públicos específicos. A questão da SAN era vista e tratada, ora sob o prisma da agricultura e do abastecimento alimentar (produção, distribuição, controle de preços e de estoques), ora como ações emergenciais de distribuição de alimentos em situações de crises de abastecimento ou, ainda, como ações governamentais de cunho corporativista, errático ou clientelista (Pessanha, 2002).

Os primeiros programas nacionais de SAN surgiram durante a Ditadura Vargas (1937-45), ressaltando-se a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) e da Comissão Nacional de Alimentação (CNA) que deu subsídios para o embrião do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (Vasconcelos, 2005).

No contexto da crise mundial de alimentos da década de 1970, uma preocupação dos governos militares foi garantir o suprimento nas grandes cidades e, ao mesmo tempo, prevenir-se contra distúrbios sociais que pudessem decorrer de crises de desabastecimento. Com essa preocupação foram criadas a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e as Centrais de Abastecimento (CEASA) e, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) que instituiu o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição para desenvolver ações de suplementação alimentar, voltadas para populações carentes e em situação de risco alimentar, estudantes e trabalhadores de baixa renda.

Na gestão do presidente Sarney foram desenvolvidas algumas ações voltadas para a acessibilidade de alimentos a públicos específicos, como a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes.

No geral, as preocupações dos governos estavam mais voltadas à produção de alimentos, com programas emergenciais de garantia ao acesso. Em ambiente de ampliação dos direitos civis e políticos e face às demandas sociais, alguns municípios de São Paulo e do Paraná iniciaram programas pioneiros na área do abastecimento alimentar, enfocando a questão pelo lado do acesso ao alimento.

the pioneering work of Josué de Castro - "The Geography of Hunger - The Brazilian Dilemma: Bread or Steel". Public initiatives only occurred when the issue of chronic hunger attained alarming proportions, especially in areas intermittently ravaged by drought in the semi-arid region. In some cases food security policies were oriented towards a specific population segment. The SAN issue was seen, either through the prism of agriculture and food supply (production, distribution, control of prices and stocks), or as an emergency response through the distribution of food during supply crisis, or as corporate, erratic and patronage-based governmental action (Pessanha, 2002).

The first national SAN programs emerged during the Vargas Dictatorship (1937-45), emphasizing the creation of the Office of Food Welfare (SAPS) and the National Food Commission (CNA) that gave subsidies to the embryo of the current National School Nutrition Program (Vasconcelos, 2005).

During the global food crisis in the 70s, a key concern of the military governments was to ensure food supply in large urban centers as a means to prevent social disturbances that could arise from the food supply crisis. These concerns have resulted in the creation of the National Food Supply Company (CONAB) and Food Supply Centers (CEASA) and in 1972, the National Institute of Food and Nutrition (INAN), which established the National Program of Food and Nutrition, to develop initiatives to supplement food supplies for poor and at-risk populations, students and low-income workers.

During Sarney's Presidential mandate, some initiatives were developed to guarantee food accessibility for specific populations, such as the reformulation of the National School Meals Program (PNAE) and National Milk Program for children.

Overall, government concerns were predominantly focused on production of food, and on emergency programs to guarantee access. During the emergence of civil and political right movements in light of the social demands, some municipalities in the States of São Paulo and Paraná began some food supply pioneering programs, focusing on the supply side of the issue at hand.

During the Collor years, several federal social programs have been dismantled or redesigned based on the argument of inefficiency and irregularities. The food supplementation programs were replaced by the "My People" and "People of the People" Programs, which consisted of distributing basic food baskets to the needy population, and in 1993 served as basis for the implementation of the Emergency Food Distribution Program (PRODEA). It is important to highlight that in

No governo Collor, vários programas sociais do governo federal foram extintos ou reformulados, devido às críticas à ineficiência ou às irregularidades. Os programas de suplementação e de complementação alimentar deram lugar aos programas “Minha Gente” e “Gente da Gente”, que distribuíam cestas básicas e, em 1993, serviriam de apoio para a implantação do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA). Destaca-se em 1990, a criação, no âmbito do Ministério da Saúde, do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), com o objetivo de diagnosticar os problemas relativos à alimentação, assim como apontar ações a serem desenvolvidas.

A questão seria colocada na agenda nacional em 1991 sob o enfoque de direito social básico, na proposição de uma Política Nacional de Segurança Alimentar feita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por meio do “Governo Paralelo” - estratégia da oposição ao governo Collor para criticar as ações do governo e trazer contribuições ao debate nacional.

O processo de impedimento do presidente favoreceu a criação do Movimento pela Ética na Política que deflagrou a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, que viria a desempenhar importante papel na mobilização de organizações sociais em torno do direito ao alimento. As campanhas tinham como liderança e símbolo o sociólogo Herbert de Souza – “Betinho” (Pessanha, 2002).

Com o impedimento de Collor, assumiu a presidência Itamar Franco que adotou, já em 1993, algumas das teses do documento Programa Nacional de Segurança Alimentar. Tal fato possibilitou a criação de três instrumentos que são marcos na história da SAN no Brasil: o “Mapa da Fome” do IPEA/1993; o Plano de Combate à Fome e à Miséria, que indicou um conjunto articulado de compromissos de ação de governo, marcado pelos princípios: parceria, solidariedade e descentralização; e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de caráter consultivo e de assessoria à Presidência de República, formado por Ministros de Estado e conselheiros indicados da sociedade civil, por intermédio do Movimento pela Ética na Política.

O CONSEA organizou, em 1994, a I Conferência Nacional de SA, quando incorporou ao conceito a expressão nutricional. Um grande avanço dessa Conferência foi a percepção da necessidade de parcerias entre Estado, movimentos sociais e iniciativa privada na questão do combate à fome.

O governo subsequente de Fernando Henrique Cardoso extinguiu o CONSEA e o incipiente Plano de

1990, the Ministry of Health, enacted the National Food and Nutrition Monitoring System (SISVAN) with the aim to diagnose the problems relating to food, and to recommend actions to target the issues.

The issue was inserted on the national agenda in 1991 with the focus of food security as a basic social right, through the National Food Security Policy elaborated by the Workers' Party (PT), through the "Parallel Government" – a government opposition strategy which brought forth the issues to the national debate and to criticize Collor's governmental actions.

Collor's impeachment process favoured the creation of the Ethics in Politics Movement resulting in the creation of the “Citizenship Action against Hunger, Poverty and for Life,” policy platform, which would play an important role in the mobilization of social organizations around the right to food and nourishment. The sociologist Herbert de Souza – “Betinho” was the leader and symbol of this campaign (Pessanha, 2002).

With Collor's impeachment, Itamar Franco assumed the presidency. Back in 1993, Itamar Franco adopted the main theses of the National Food Security Program. This fact enabled the creation of three instruments that are considered landmarks in the history of SAN policies in Brazil: a) the “Hunger Map” by IPEA/1993; b) the National Plan to Fight Hunger and Poverty, which created a set of articulated government actions and commitments to based on the partnership, solidarity and decentralization principles; and c) Creation of the National Food Security Advisory Council (CONSEA), to elaborate public policy recommendations to the President of the Republic. The Council was composed of federal ministers and civil society advisers appointed with the intervention of the Ethics in Politics Movement.

In 1994, CONSEA organized the 1<sup>st</sup> National Food Security Conference, during which nutrition was incorporated into the food security concept. A major advance of that conference was the perception of the need for partnerships between government, social movements and private initiative to fight hunger.

The subsequent government of Fernando Henrique Cardoso extinguished the CONSEA and the incipient Plan to Combat Hunger and Poverty and established the Solidarity Community Program which shifted the focus of the hunger issue, or the SAN to the issue of poverty. In 1999, the Ministry of Health launched the National Food and Nutrition Plan, which defended the issue of food and nourishment as a right, focusing on the health dimension (Ministry of Health, 2003).



Combate à Fome e à Miséria e instituiu o Programa Comunidade Solidária que deslocou o foco da questão da fome, ou da SAN, para a questão da pobreza. Em 1999, o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, no qual é defendida a questão da alimentação como um direito, pelo enfoque setorial da saúde (Ministério da Saúde, 2003).

O enfoque mais ampliado da questão do direito básico à alimentação foi retomado em outubro de 2001, com o lançamento do “Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar Para o Brasil”. Elaborado por pesquisadores e especialistas, tinha a preocupação de combater a fome e diminuir os níveis de miséria e propôs uma série de ações que iam desde ações emergenciais, de doações de alimentos e transferência de renda, até a geração de emprego e de renda, com papéis delineados para todos os entes federados e sociedade civil (Instituto de Cidadania, 2001).

O presidente Lula, eleito em 2002, definiu que o combate à fome, à desnutrição e à miséria seria a principal meta social de seu governo. O Projeto Fome Zero deveria se transformar em política pública e programa de governo, sob a chancela de um Ministério, o que parecia significar a importância dispensada ao tema. Foi criado, no início do governo, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para executar e coordenar um programa relativo ao combate à fome e que promovesse a SAN. Depois de críticas e dificuldades, o MESA foi reestruturado e em seu lugar criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

O Governo Federal recriou o CONSEA, em 30 de janeiro de 2003, tanto para assessorar a Presidência da República na formulação de políticas e dar orientações para que o País pudesse garantir a todos o direito humano à alimentação, como para ser um mecanismo de articulação, controle social e participação dos movimentos sociais organizados.

O CONSEA vem mobilizando a sociedade e colocando a questão da SAN no cenário nacional, tendo coordenado em Olinda, em 2004, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, quando foi definido o conceito de Segurança Alimentar, assumido posteriormente pela legislação federal. O direito à alimentação foi garantido, por lei federal, elaborada pelo CONSEA e sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 15 de setembro de 2006, coroando o processo de mobilização em torno da Segurança Alimentar, sob o título de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LO-SAN - Lei nº 11.346/2006) que define o conceito de SAN,

A more expanded perspective of access to food as a basic human right was adopted in October of 2001 with the enactment of the "Zero Hunger Project: A Proposal for Food Security Policy for Brazil." Developed by researchers and experts, this program had intended to fight hunger and reduce the levels of poverty and proposed a series of actions that ranged from emergency actions of food donations to income transfer, income and employment generation income, delineating the roles for all federal entities and civil society (Office of Citizenship, 2001).

President Lula elected in 2002, determined that the fight against hunger, malnutrition and poverty as the main social goal of his government. The Zero Hunger Project would become a public policy and government program under the responsibility of a specific Ministry, which symbolized the importance given to the subject. Soon after the elections, the Ministry of Food Security and Combating Hunger (MESA) was created to implemented to coordinate a program for fighting hunger and to promote SAN. After suffering a number of criticism and difficulties, the Ministry was restructured and was substituted by the Ministry of Social Development and Combating Hunger (MDS).

The Federal Government recreated the CONSEA, on January 30<sup>th</sup>, 2003. The mandate of the Council was twofold: to advise the presidency in the formulation of policies and provide guidance so that the country would ensure to its entire population the human right to food, by means of joint action, social control and participation of organized social movements.

Since then, the CONSEA has been mobilizing society and placing the SAN issue on the national scene. In 2004, it coordinated the Second National Conference on Food Security in the city of Olinda. The definition of the concept of Food Security defined during the Conference, was later translated into a federal legislation. The right to food was guaranteed by federal law, elaborated by the CONSEA and sanctioned by President Luiz Inácio Lula da Silva on September 15<sup>th</sup> of 2006 culminating the process of social mobilization around Food Security, through the enactment of the Organic Law on Food and Nutrition Security (Losano - Law No. 11346/2006) and defining the SAN concept as a human right:

*Article 3 Food and nutritional security is a right of all to regular and permanent access to food quality, in sufficient quantity, without compromising access to other essential needs, based on the promotion of healthy nourishment practices that respect*

colocando-o sob a perspectiva do direito:

*Art. 3º A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.*

## Políticas municipais de SAN: um esquema analítico

Na ausência de um sistema de abastecimento estruturado e de acúmulo sobre a questão da SAN, na década de 1990 ocorreu o que se pode chamar de descentralização por ausência. Somente um pequeno número de municípios desenvolveu políticas locais, implementando ações de abastecimento e SAN bastante diversas. Alguns tiveram um papel pioneiro, aproximando-se muito, em suas ações locais, dos enfoques mais recentes de SAN e desenvolveram ações integradas, entre esses Santo André, Piracicaba, Porto Alegre, Curitiba, Santos e Belo Horizonte (Coelho *et alli*, 1996).

Procurando formular uma tipologia das ações de SAN, Cunha e Lemos (1996 e 1997), tendo em vista a diversidade de ações locais verificadas até então, estabeleceram um referencial analítico que pudesse dar conta da diversidade e da peculiaridade dos arranjos locais, definindo três elementos relevantes para a análise:

1) **A hierarquia da principal unidade administrativa** executora dos programas de SA no organograma administrativo dos municípios: essa indica o grau de comprometimento do poder público local-maior se subordina-se imediatamente ao gabinete do prefeito (como uma secretaria, coordenadoria ou empresa municipal).

2) **O grau de aglutinação de programas:** como o conceito de SA pressupõe a articulação de diferentes ações, quanto maior o número de programas e ações aglutinados numa mesma estrutura, maior será a possibilidade de auferir benefícios decorrentes da sinergia de suas ações. Cunha e Lemos classificam os programas e ações de SA em três eixos de intervenção: regulação, programas compensatórios e práticas urbanas, os quais alcançam maior efetividade quando articulados de forma sinérgica.

3) **Parcerias, Participação Popular e Articulação Interinstitucional:** parcerias na elaboração, execução e coordenação de projetos têm se apresentado como formas eficientes para expandir a cobertura e ampliar a eficácia dos programas. A participação popular direta

*cultural diversity and which are environmentally, culturally, economically and socially sustainable.*

## SAN Municipal Policies: an analytical approach

In the absence of a structured national food supply system, SAN responsibilities were decentralized in the 90s by what one may call “decentralization by absence”. Only a small number of municipalities developed local policies, implementing food supply and SAN initiatives through various approaches. Some were quiet pioneering, developing their local integrated actions similarly to those that are incorporated by the current SAN strategies. The most pioneering approaches were developed by the municipalities of Santo André, Piracicaba, Porto Alegre, Curitiba, Santos and Belo Horizonte (Coelho *et alli*, 1996).

Seeking to formulate a typology of the SAN actions and at the same time respecting the diversity of local actions observed, Cunha and Lemos (1996 and 1997) established an analytical benchmark capable of capturing the diversity and peculiarity of the local arrangements, defining three elements relevant to the analysis:

1) **The hierarchy of the main administrative unit** executing the Food Security programs within the municipal administrative organization: this indicates the degree of involvement of local public government – the closer it is to the Mayor’s Office the higher the degree (through a specific secretariat, municipal authority or coordination office).

2) **The degree of agglutination of the programs:** how the concept of Food Security is based on the articulation of different actions. The greater the number of programs and actions brought together in the same structure, the greater the possibility of obtaining benefits from the synergy of their actions. Cunha and Lemos classified the programs and actions of Food Security into three areas of intervention: regulation, compensatory programs and urban practices, which achieve greater effectiveness when articulated through an integrated approach.

3) **Partnerships, Popular Participation and Inter-institutional Collaboration:** partnerships in the development, implementation and coordination of projects have been presented as efficient ways to expand service coverage and increase program effectiveness. Popular participation directly or indirectly (through mechanisms of



ou indiretamente (através de mecanismos de controle social, como conselhos), costuma ser uma forma de garantir continuidade, eficiência, correção de rumos e aperfeiçoamento dos programas públicos. Por sua vez, a forma e a efetividade da articulação intragovernamental e intergovernamental contribuem para aumentar a sinergia das ações, evitando a dispersão de recursos.

## A política de SAN de Belo Horizonte: princípios, organização e programas

Em Belo Horizonte, até 1993, as ações de abastecimento eram executadas pelo Departamento de Abastecimento, ligado à Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, com ações voltadas basicamente para as funções de fiscalização e normatização dos equipamentos tradicionais de abastecimento, como feiras livres, mercados municipais e sacolões. Com a administração inaugurada em 1993, sob o comando do prefeito Patrus Ananias, a questão da SAN ganha relevância na cidade e é criada uma estrutura organizacional com o *status* de Secretaria, a Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB). Na Proposta de Criação dessa Secretaria enviada à Câmara de Vereadores no início do governo ressaltava-se a necessidade de garantir o acesso aos equipamentos e às estruturas de comercialização de alimentos à população de baixa renda, o reconhecimento do aspecto multidimensional do abastecimento alimentar e a necessidade de articulação de ações nos campos da saúde, educação, desenvolvimento social, entre outros<sup>2</sup>.

A SMAB foi institucionalizada por meio da Lei Municipal nº. 6.352, de 15/07/93 e, no seu âmbito, além da manutenção dos programas que o antigo departamento coordenava, foram criados outros e trazida a alimentação escolar para sua coordenação. Reforçava-se também a importância da participação popular e do controle social das ações, com a criação do Conselho Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar (COMASA), por meio da Lei Municipal Nº 6.739/1994. De caráter consultivo, era composto por representantes dos segmentos afins à questão da alimentação (segmento privado de produção e de distribuição de alimentos e poder público, incluindo os setores de saúde, assistência social, educação, entre outros).

A aglutinação de ações numa mesma estrutura administrativa pode ser observada, em Belo Horizonte, por ocasião da constituição de uma política local de SAN, quando a SMAB aglutinava 22 ações que podem ser classificadas nos diversos eixos de intervenção que permitem caracterizar uma política como de SAN. O

social control such as through Local Advisory Councils), is usually a way of ensuring continuity, efficiency, alignment of actions and improvement of public programs. In turn, the form and effectiveness of intergovernmental coordination increases the synergy of actions, avoiding the dispersion of resources.

## Food and Nutritional Security (SAN) in Belo Horizonte: principles, organization and programs

Until 1993 in Belo Horizonte food supply initiatives were being implemented by the Department of Supply, under the Municipal Secretariat of Urban Activities with actions geared primarily by supervision and standardization of traditional food supply facilities, such as open markets, municipal and wholesale markets. Under the command of Mayor Patrus Ananias in 1993, the SAN questions gains relevance and culminating in the creation of an organizational structure which holds a Secretary *status* - the Municipal Secretariat of Food Supply (SMAB). The Bill that proposed the establishment of the Secretariat sent during the beginning of the government's mandate to the City Council highlighted the following justifications: a) the need to ensure access to public facilities and to sales points for the low-income population, b) the recognition of the multidimensional aspect of food supply, and c) the need to integrate actions among the health, education, social development, and other areas<sup>2</sup>.

The SMAB was institutionalized through the enactment of Municipal Law n.º. 6352 of 15/07/93. Besides guaranteeing the implementation of already existing programs, the Secretariat was also attributed the coordination of school meals program. It also reinforced the importance of popular participation and social control of government actions with the creation of the Municipal Council of Food Supply and Security (COMASA), through the Municipal Law No. 6739/1994. The Council is advisory in nature and is composed of civil society and government representatives related to the food security issue (private sector production and distribution of food and local government officials including representatives from the health, welfare, education, and other municipal secretariats).

The integration of public initiatives within the same administrative structure can be observed in Belo Horizonte during the formation of the local SAN policy when SMAB took on the responsibility for 22 actions that can be classified in different areas of intervention and that can in its totality

Quadro I relaciona os programas desde o início da constituição da política de SAN, classificados de acordo com os eixos de intervenção. Pode-se verificar o caráter inovador da maioria dos programas, sendo que a maioria deles permanecem em funcionamento, alguns foram extintos ou transformados, e outros criados, mantendo-se atualmente o mesmo número inicial. O quadro apresenta ainda as parcerias envolvidas e a cobertura atual dos programas. Verifica-se que a cobertura dos beneficiários é ampla, para públicos diferenciados, assim como as parcerias, tanto com a sociedade civil quanto interinstitucionais. Resumidamente, verifica-se que a SMAAB tem atualmente 1202 pontos de atendimento, para atender vários públicos diferentes<sup>3</sup>.

Até 2000, a SMAB esteve ligada diretamente ao gabinete do prefeito, quando perde esse status, ficando ligada indiretamente por meio da Secretaria de Políticas Sociais, a qual passa a se vincular, juntamente com outras secretarias. Entretanto, sua estrutura de programas foi mantida, bem como a natureza aglutinadora, aproveitando-se da estrutura montada.

Na organização e operacionalização da política são expressivas as parcerias com permissionários da iniciativa privada, com instituições da sociedade civil, bem como as articulações interinstitucionais tanto intra-governamentais, dentro da própria prefeitura, quanto intergovernamentais, com os governos dos estados ou com a União.

A participação de beneficiários de forma não institucionalizada foi promovida tanto na implementação dos programas quanto no acompanhamento, por meio de reuniões regulares com parceiros (permissionários) e com a população beneficiada pelas ações. A participação popular de maneira mais formal e regular foi institucionalizada com a criação o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMASA), de caráter consultivo e que garantia a participação da sociedade organizada nas discussões para formulação, implantação e monitoramento dos programas junto com os representantes governamentais. Embora o COMASA tenha sido desativado em 1997, foi reativado em 2003 em função de exigência do governo federal para que a Prefeitura pudesse receber recursos do Programa Fome Zero, passando a chamar-se Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte – COMUSAN-BH.

De acordo com o decreto de sua criação (nº. 11.341/2003), o COMUSAN tem o objetivo de assegurar o direito constitucional de cada pessoa humana à alimentação e à segurança alimentar e nutricional e deve atuar no desenvolvimento de políticas locais, a serem implementadas a partir de iniciativas e parcerias

characterize the SAN policy. The Table in Annex 1 lists the programs that have been implemented since the creation of the SAN policy. The actions are classified according to their priorities. The table attests to the innovative character of a large majority of the enacted programs since most of them remain in operation. Some of the actions have been dismantled or transformed, while others newer ones have been created, retaining the initial number of municipal actions. The table also details the partnerships responsible for delivering the service coverage of the current programs. Finally the table shows that the service coverage for the beneficiaries is extensive, it targets a wide set of beneficiaries enjoying an extensive set of inter-institutional and civil society partnerships. In summary, the SMAB currently has 1,202 points of service spread throughout the city delivering services to a number of population segments<sup>3</sup>.

Until 2000 the SMAB was linked directly to the Mayor's Office, when it loses this status, by being inserted into the Social Policy Secretariat together with other secretariats. However, both the structure and the unifying nature of the programs was maintained, taking advantage of previously created organizational structure.

The organization and operation of the policy is expressed significantly through private –public and civil society partnerships and through inter- and intra-governmental articulations among the local, state and federal governments.

The non-institutional participation of beneficiaries was promoted during both the implementation of programs and in monitoring the results, through regular meetings among the service provision partners (“permissionários”) and the population benefited by the actions. Popular participation in more formal and regular spaces was institutionalized with the creation of the City Advisory Council on Food Safety (COMASA), guaranteeing the participation of organized society along with government representatives in the formulation, implementation and monitoring of programs. Although the COMASA was extinguished in 1997, it was reactivated in 2003 due to the federal government's requirement in order to receive funds from the Zero Hunger Program. Since then the council has been known as the Municipal Advisory Council for Food Security and Nutrition in Belo Horizonte - COMUSAN - BH.

According to its decree (No. 11.341/2003), the COMUSAN aims to ensure the constitutional right of every person to food supply and security and nutrition and acts in the development of local policies to be later implemented by initiatives carried



da Municipalidade com a sociedade civil. O conselho é composto por representantes governamentais (incluindo representantes de diversos setores do município e do estado), representantes da sociedade civil organizada e de trabalhadores de áreas afins do setor de alimentos.

O COMUSAN/BH acompanha, monitora e faz o controle social das ações do PMSAN-BH. Destacam-se na sua atuação, além das atribuições institucionais, as seguintes ações que demonstram o caráter ativo do Conselho:

- Contribuição na formulação dos projetos e no monitoramento dos programas desenvolvidos em parceria como Governo Federal dentro do marco Fome Zero: ampliação do Programa de Restaurantes Populares, com a criação dos Refeitórios Populares; Hortas Comunitárias e Banco de Alimentos.
- Proposição, formulação e encaminhamento do projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte (LOSAN), que institui no município o direito à alimentação e que potencialmente permite a ampliação da PMSAN-BH. A LOSAN-BH foi aprovada no seu inteiro teor pela Câmara Municipal nos termos propostos pelo Conselho, sendo promulgada, com vetos, pelo Gabinete do Prefeito, por meio da Lei nº. 9527, de 31 de janeiro de 2008;
- Formulação do Cadastro Único de Banco de Alimentos de Belo Horizonte, colocado como referência nacional pelo Tribunal de Contas da União, em parceria com a Faculdade da Saúde da FUMEC;
- Instituição do 1º Ciclo do Prêmio Maria Regina Nabuco em Segurança Alimentar e Nutricional para a Região Metropolitana de BH. O objetivo do Prêmio é reconhecer, mobilizar e divulgar boas práticas de SAN, governamentais e não-governamentais. Neste ciclo, foram premiadas 15 experiências, em 10 de dezembro de 2007, quando foi feito também um seminário sobre ações locais de SAN.
- Análise, encaminhamentos e pareceres para demanda de ações e projetos desenvolvidos pelo poder público, sociedade civil e Ministério Público;

Dada a necessidade de catalogar as ações locais da PMSAN-BH e as ações analisadas pelo Prêmio Maria Regina Nabuco (44 ações), além de dialogar com outras ações de SAN, governamentais, não-governamentais e de pesquisas em SAN, o Conselho formulou e aprovou, em 2008, o Projeto de um Núcleo de Políticas de Segurança Alimentar (NuPSAN) que está em fase da busca de parcerias e financiamento e que contará com dois eixos de trabalho: um Observatório de Segurança Ali-

out in partnership between the Municipality and civil society. The board is composed of government representatives (including representatives of various sectors of the city and State), civil society representatives and workers from the foods sector.

The COMUSAN / BH tracks, monitors and makes carries out the social control of the actions implemented by PMSAN-BH. Besides their institutional tasks, the following actions demonstrate the active nature of the Council:

- Contribution in the formulation of projects and monitoring of programs developed in partnership with the Federal Government within the Zero Hunger framework: expansion of the popular restaurants program, with the creation of popular diners, kitchens and Community Food Banks;
- Proposition, formulation and delivery of the Organic Law for Food Security and Nutrition in Belo Horizonte Bill (LOSANO), which establishes for the city the right to food, and which potentially allows for the expansion of the PMSAN-BH. The BH-LOSANO was approved in its entirety by the City Council in the terms proposed by the Advisory Council, and was promulgated, with vetoes, by the Mayor's Office through Law no. 9527, on January 31<sup>st</sup> of 2008;
- Creation of a Single Registry for the Belo Horizonte Food Bank, earmarked as a national reference by the Federal Supreme Court, in partnership with FUMEC's Faculty of Medicine;
- Creation of the 1st edition of the Maria Regina Nabuco Award in Food Safety and Nutrition for the Metropolitan Region of BH. The objective of the Award is to recognize, mobilize and disseminate SAN's governmental and non-governmental best practices. During the first edition, 15 projects were recognized with the award on December 10<sup>th</sup> of 2007. During the award ceremony, SAN capacity building workshops were being offered to the participants;
- Analyze, advice and recommend actions and projects developed by public authorities, and civil society.

Given the need to catalogue the actions of the local BH-PMSAN and those considered by the Maria Regina Nabuco Award (44 actions), in addition to the requirement to articulate and integrate SAN's governmental and nongovernmental actions and research, the Council adopted in 2008 the Core Center for Food Security Policy (NuPSAN). The Center, that is

mentar e um Banco de Dados e Laboratório de Políticas Públicas em SAN.

## Considerações finais

Belo Horizonte foi um dos municípios brasileiros que inovou na questão das ações locais de abastecimento alimentar, ampliando-as para além das ações tradicionais de ordenar e fiscalizar equipamentos de abastecimento, voltados à produção, distribuição e oferta de alimentos, tendo como princípio ordenador a noção de SAN. O município organizou ações articuladas não só sob o ponto de vista da ampliação da oferta, mas inaugurou ações que procuravam garantir o acesso aos alimentos à parcela da população que se encontrava em risco social e biológico de desnutrição.

A política municipal desde sua elaboração e implantação em 1993, foi construída alicerçada em princípios que atualmente fazem parte da proposta de criação do Sistema de Segurança alimentar (SISAN), entre eles a integração de setores e a participação da sociedade em suas diferentes acepções, seja na formulação e controle das ações, seja na execução de ações e serviços. Pode-se dizer que a política de segurança alimentar tem como marca de origem a participação da sociedade, pois foi a partir dela que o tema ganhou expressão na agenda governamental e se mantém hoje de forma revigorada, caminhando-se para uma constitucionalização do direito humano à alimentação adequada a partir de movimento articulado pelos conselhos de segurança alimentar nos diversos âmbitos de governo, notadamente o de Belo Horizonte.

Não sem exagero, Belo Horizonte foi apontada como a capital brasileira da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) por José Graziano da Silva, representante para a América Latina e Caribe da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação<sup>4</sup>. Não somente o artigo de Graziano da Silva, como várias menções e prêmios, nacionais e internacionais, destacam a experiência de Belo Horizonte como pioneira, pelo seu desenho inovador, pelo grau de abrangência e articulação com várias outras políticas e ações, pela sua característica de expressar um valor compartilhado com outras áreas e ainda por incluir a participação da sociedade. Por todas essas características e ainda pelo fato de a política ter uma institucionalização formal, validada por Lei, tem o efeito de direcionar o comportamento dos governantes. Essa formalização legal, ao mesmo tempo em que sinalizou para as intenções iniciais do poder municipal em tornar efetiva a política, favorece

currently seeking partnerships and funding, will develop its actions on two fronts: a Center for Food Security and a Database and Laboratory in SAN Public Policies.

## Final Remarks

Belo Horizonte was one of the municipalities which innovated in the implementation of local food supply initiatives, extending them beyond the traditional concepts of standardizing and monitoring food supply facilities, focusing on production, distribution and supply of food, according to the SAN principles. The municipality organized integrated actions not only in terms of food supply expansion, but also implemented innovative actions that sought to guarantee access to food for the segment of the population that was facing social and biological malnutrition risk.

The development and implementation of the municipal policy established in 1993 was built based on principles that now form part of the proposed creation of the Food Security System (SISAN), including the integration of thematic sectors as well as by guaranteeing different forms of society's participation, whether in the formulation and/or control of actions, or in the implementation of actions and services. One could say that the foundation of the food security policy is marked by civil society participation, because it was directly responsible for inserting and maintaining this issue on the governmental agenda as a key priority, currently reinvigorating its importance, with the objective of constitutionally guaranteeing the human right to adequate food, stemming from the articulated movement among the food security advisory councils acting in various governmental spheres, notably that of Belo Horizonte.

Not without exaggeration, Belo Horizonte has been recognized as the capital of Brazilian Food Security and Nutrition (SAN) by José Graziano da Silva, UN-FAO representative for Latin America and the Caribbean<sup>4</sup>. Besides Graziano da Silva's article, other special mentions, as well as national and international awards, emphasize the Belo Horizonte's pioneering experience, due to its innovative design, degree of service coverage, wide array of integrated policies, shared values with other sectors, and civil society participation. In addition to these features, the institutionalized nature of the program, validated by municipal law, is able to influence the actions of the political leaders. This legal formalization, which is a signal of the city's original intentions to create an effective SAN policy, also guarantees its continuity making it less susceptible to changes in the political context.



sua continuidade e é de supor que pode torná-la menos susceptível às variações do contexto político.

A transversalidade, garantida pelo desenho da Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte, certamente pode ter impactos diretos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em BH (ODM-BH), isso sendo particularmente mais evidente, mas não exclusivamente, em três deles: 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome, 4) Reduzir a Mortalidade Infantil e 5) Melhorar a Saúde Materna.

Analisando as ações da PMSAN com relação ao **Objetivo I** é certo que essas ações deverão ter um impacto maior no combate à fome e à desnutrição, que são fortemente decorrentes da pobreza. Pode-se, como vem sendo feito, buscar atingir o **Objetivo I** por duas vias complementares, diretamente, pelos programas do eixo de políticas compensatórias e, indiretamente, pelo eixo de políticas regulatórias. Admitindo-se que o abastecimento de alimentos pelo mercado privado garante a oferta, a questão, pelo lado das políticas públicas é garantir a SAN dos cidadãos, garantindo-lhes, como um direito, o acesso aos alimentos, seja pela sua distribuição “gratuita” ou subsidiada a públicos específicos, ou ainda, pela regulação do mercado privado de alimentos. Como exemplo destas práticas, tem-se os programas de Assistência Alimentar, os Restaurantes Populares e os Sacolões.

Quanto aos **Objetivos 4 e 5**, que vêm sendo atendidos pelos programas de Assistência Alimentar, deve-se lembrar que a PMSAN-BH mantém uma parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, específica para atender populações vulneráveis, nos quais se inserem a saúde da mulher (principalmente gestantes e mães com crianças pequena de baixa renda) e da criança. Este objetivo, atendido, portanto, pelo eixo de políticas compensatórias, tem um recorte específico com a saúde por meio do Programa de Combate à Desnutrição. Em suma, o caráter integrador das políticas de SAN tem alcance muito além da garantia de alimentação.

The transversality guaranteed by the design of the Municipal Food Security and Nutrition Policy in Belo Horizonte, certainly can have a direct impact on the city's ability to attain the Millennium Development Goals in BH (BH-MDG), particularly evident but not exclusive, to the following three goals: 1) Eradication of extreme poverty and hunger, 4) reduction of child mortality and 5) Improvement in Maternal Health.

While analyzing the actions implemented by PMSAN with respect to the MDG 1, it is possible to assert that these actions will have a greater impact in the fight against hunger and malnutrition, which are strongly associated to poverty. The 1<sup>st</sup> MDG can be attained through the following two complementary approaches: a) directly by the compensatory programs and policies; and b) indirectly through regulatory policies. Assuming that food supply can be guaranteed by the private sector, SAN policy must ensure to its citizens, the right to the access to food, either through "free" distribution or subsidies for specific population segments, or by regulating the private food market. Examples of these practices include food assistance programs, popular restaurants and wholesale centers.

With regards to the 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup> MDG, which are being attained through the food assistance programs, one must remember that PMSAN-BH maintains a partnership with the Municipal Health Secretariat, to meet the specific needs of the vulnerable population segments, which includes women's health (especially pregnant women and low income mothers with infants) and children. This goal is achieved through compensatory policies, which has a specific integration with the Health Secretariat's Program to Fight Malnutrition. Essentially, the integrative nature of the SAN policies goes far beyond the concept of guaranteeing food supply

QUADRO 1  
PROGRAMAS DA SECRETARIA MUNICIPAL A. ADJUNTA DE ABASTECIMENTO – PBH/MG  
EIXOS DE INTERVENÇÃO, ATENDIMENTO E PARCERIAS - 2009

TABLE 1  
PROGRAMS OF THE MUNICIPAL SECRETARIAT OF FOOD SUPPLY – PBH/MG  
INTERVENTION, SERVICE PROVISION AND PARTNERSHIPS - 2009

		Implantação Implantation	Atualmente Current Status	Pontos de Atendimento Point of Service	Cobertura. Beneficiários. Number of beneficiaries	Parcerias com iniciativa privada e sociedade civil Partnerships with private sector and civil society	Parcerias interinstitucionais Inter-institutional partnerships
Eixo/Programa Program	Descrição Description	1993	2008				
Regulação Regulation							
Direto da Roça Straight from the Farm	Comercialização de gêneros alimentícios por produtores rurais. Preços controlados. Commercialization of food products by rural producers. Controlled pricing.	Inovação Innovation	Continuou Continued	42	72.965 família/ano 72.965 families/year	Associação de Produtores Rurais Rural Producers Association	EMATER-MG
Armazém da Roça Farm Stocks	Comercialização de gêneros alimentícios e artesanais da agricultura familiar. Preços controlados. Commercialization of food and artisanal products from family-based agriculture. Controlled pricing	Inovação Innovation	Continuou Continued	14	2730 famílias/ano 2730 families/year	42 Associações de Produtores de 30 Municípios 42 Associations of Producers from 30 Municipalities	EMATER-MG
Central de Abastecimento Municipal – Bolsa Verde Municipal Food Supply Center – “Bolsa Verde”	Comercialização, em um mesmo equipamento público, de varejistas e atacadistas (flores). Commercialization in the same public facility of flowers (both wholesale and retail)	Inovação Innovation	Atacado de alimentos e Bolsa Verde não existem mais. Só ficou varejo de alimentos e atacado de flores. Wholesale food products and Bolsa Verde ceased to exist. Only retail of food exists and wholesale of flowers.	1	Cerca de 8000 famílias/ano Approximately 8000 families/year	31 permissionários, 1 associação e 29 produtores de 16 municípios 31 licenses, 1 association and 29 producers from 16 municipalities	Vigilância Sanitária Health Inspection Agency
Campanha da Safra Harvest Campaign	Comercialização em veículos de produtos em pico de safra Commercialization using vehicles during peak harvest periods	Inovação Innovation	Acabou - proibida comercialização em veículos em vias públicas. Ended - forbidden commercialization using vehicles on public avenues				
Feiras Livres Free Markets	Comercialização de gêneros alimentícios em vias públicas. Commercialization of food products in public avenues.	Já Existia Already Existed	Continuou Continued	49	Cerca de famílias 16000/ano Approximately 16000/year	89 permissionários 89 licenses	Vigilância Sanitária, Administrações Regionais e BHTrans Health Inspection Agency Regional Administrations and BHTrans
Feiras Modelo Model Markets	Comercialização de gêneros alimentícios em vias públicas no período vespertino, com venda de comidas típicas e de bebidas. Commercialization of food products in public avenues during seasonal periods (sale of regional foods and drinks)	Inovação Innovation	Continuou Continued	3	Cerca de 6000 famílias/ano About 6000 families/year	36 permissionários 36 licenses	Idem. F Livres. Idem. Free Markets
Mercados Municipais Municipal Markets	Comercialização de gêneros alimentícios em equipamentos públicos, com serviço de bares e restaurantes. Commercialization of food products in public facilities with bars and restaurant service	Já Existia Already Existed	Continuou Continued	4	Cerca de 9000 famílias/ano About 9000 families/year	104 permissionários 104 licenses	Idem
Abastecer Supply	Comercialização de gêneros alimentícios, principalmente hortifrutigranjeiros. Preços controlados. Commercialization of food products, especially fruits and vegetables. Controlled pricing.	Já Existia Already Existed	Continuou Continued	20	138.889 famílias/ano 138.889 families/year	41 permissionários 41 licenses	Idem
Comboio do Trabalhador Worker's Convoy	Mesmas características do Abastecer, mas se desloca para bairros mais carentes, nos finais de semana. Same characteristics as the “Supply” Program but is mobile to poor neighbourhoods during the weekends	Inovação Innovation	Continuou Continued	10	38.194 famílias/ano 38.194 families/year	19 permissionários 19 licenses	Idem
P. Compensatórias Compensatory Programs							
Alimentação Escolar School Food Supply	Fornecimento de refeições e lanches para alunos do ensino fundamental. Supply of meals and sandwiches for students in primary schools	Já Existia (SME) Already Existed	Continuou Continued	222	193.451 refeições/dia 193.451 servings/day	Conselho da Alimentação Escolar - CAE School Food Supply Council - CAE	Secretaria Municipal de Educação Municipal Secretariat of Education



Assistência Alimentar Nourishment Assistance	Fornecimento de gêneros alimentícios a entidades públicas e conveniadas da Prefeitura (creches, asilos, abrigos, etc.). <i>Supply of food products to public entities and those with signed agreements with the municipality (daycares, shelter houses, etc.)</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	426	96.356 refeições/dia 96.356 servings/day	Movimento Luta Pró-creches e várias instituições de assistência social <i>Pro-daycare movement and various other social assistance institutions</i>	Secretaria Municipal de Assistência Social Municipal Secretariat of Social Assistance
Prevenção e Combate à Desnutrição Prevention and Fight against Malnutrition	Distribuição de farinha enriquecida (composto alimentar constituído por farelo de trigo, fubá, pó de casca de ovo e pó de folha de mandioca) para desnutridos atendidos nos postos de saúde. <i>Distribution of enriched flour (including wheat flour, maize flour, egg shell powder, manioc leaf powder) for malnourished and patients in health care centers</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	92	3393 beneficiários nos Postos de Saúde 3393 Beneficiaries in Health Centers		Secretaria Municipal de Saúde Municipal Health Secretariat
Distribuição Emergencial de Alimentos Emergency Distribution of Food Supplies	Fornecimento de cestas básicas para famílias carentes dos programas de assistência social da Prefeitura e famílias em áreas de risco. São fornecidos, também, marmiteix. <i>Supply of basic baskets to poor families that participate in social assistance programs and families in geological risk areas. Lunches are also supplied.</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	1	Distribuição de 1177 marmiteix e 663 cestas básicas. Distribution of 1177 timed lunches and 663 basic baskets.	Defesa Civil Civil Defence	Secretaria Municipal de Assistência Social Municipal Secretariat of Social Assistance
Cestão Popular Popular Basket	Comercialização de produtos da cesta básica a preços subsidiados, por meio de ônibus, que atendem áreas mais carentes. Beneficiários cadastrados, com renda familiar até 2 salários mínimos. <i>Commercialization of products included in the basic basket at subsidized prices, distributed by bus, servicing the poorer communities. The registered beneficiaries earn less than 2 Minimum Salaries</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	22	13.914 famílias cadastradas, comercializando cerca de 154 t. de alimentos 13.914 registered families that commercialize about 154 t. of food supplies		Secretarias Sociais das Administrações Regionais Social Secretariats in the Regional Administrations
Restaurante e Refeitório Popular Restaurant and Cafeteria	Comercialização, em equipamento público de refeições prontas a preço subsidiado (almoço, um caldo no jantar e mais recentemente café da manhã) <i>Commercialization in public facilities of ready meals at subsidized prices (lunch, soup during the evening and more recently breakfast).</i>	Já Existia Already Existed	Continuou e expandiu Continued and expanded	4	Cerca de 15.000 refeições/dia About 15.000 meals/day		
Políticas Urbanas Urban Policies							
Pesquisa Cesta Básica Basic Basket Research	Disponibilização de informações, uma vez por semana, dos preços dos 45 produtos da Cesta Básica SMAB. Pesquisa feita em supermercados. <i>Readily available information (weekly publication) of prices for 45 food types included in the Basic Basket Program of the SMAB. Study carried out in the supermarkets</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	Divulgação de 51 pesquisas no ano	População em geral General Population	Imprensa e órgãos de defesa do consumidor Press and consumer protection agencies	Faculdade de Ciências Econômicas da UFGM Faculty of Economy from UFGM
Disque Abastecimento Food Supply Hot Line	Disponibilização de informações sobre os preços dos alimentos e programas da SMAB. <i>Makes available information on the prices of food and on the SMAB Programs.</i>	Inovação Innovation	Serviço suspenso. Suspended Service				
Educação para o Consumo Alimentar Nourishment Consumption Education	Orientação à população sobre o valor nutricional dos alimentos e combate ao desperdício. <i>Orientation to the population on the nutritional value of food and fight against wasting food</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	1	70 oficinas realizadas atendendo a 2610 pessoas 70 workshops carried out with 2610 participants	Divulgação pela imprensa de informações alimentares Dissemination by the press of nutritional information	
Hortas Escolares School Gardens	Hortas para auto-abastecimento nas escolas com objetivo pedagógico. <i>Gardens to guarantee self-supply in schools and as an education tool.</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	60	43.258 alunos envolvidos 43.258 students involved		Escolas Municipais e EMATER-MG Municipal Schools and EMATER-MG
Hortas Comunitárias Community Gardens	Hortas para comercialização e auto-abastecimento em instituições comunitárias. <i>Gardens for commercialization and auto-supply for community-based institutions.</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	52, sendo 7 para geração de renda.	7.541 famílias envolvidas no auto-abastecimento e 80 famílias produtora para comercialização, atendendo 264 famílias consumidoras 7.541 families involved in self-supply and 80 producing families for commercialization attending 264 consuming families	Associações comunitárias e famílias que produzem para geração de renda. Community associations and families that produce as an income generation alternative	EMATER-MH
Pró Pomar "Pro-Pomar"	Distribuição de mudas de árvores frutíferas para plantio em quintais domésticos. <i>Distribution of fructiferous tree seedlings for planting in house backyards.</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	31	1630 mudas distribuídas em eventos da SMAAB 1630 seedlings distributed during SMAAB events		

Formação de Manipuladores de Alimentos da Rede Municipal Pública e Conveniada Training for Food Handlers from the Public Municipal Network Third Party Network	Realização de cursos sobre as boas normas de manipulação de alimentos para os responsáveis pela elaboração das refeições das entidades da rede pública e conveniada com a PBH. <i>Carries out courses on good practices of food handling for those that are responsible for preparing meals in public facilities and in those that have a signed agreement with the Municipality of Belo Horizonte.</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	22	454 pessoas capacitadas/ano <i>454 people trained/year</i>		Secretaria Municipal de Educação <i>Municipal Secretariat of Education</i>
Cozinha Pedagógica e Padaria Escola School Kitchen and School Bakery	Disponibiliza cursos de capacitação para o público em geral e para alunos do Programa de Jovens e Adultos (EJA-2000). <i>Consists of capacity building courses for the general public and for students of the Youth and Adult Program (EJA-2000).</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	1	114 cursos para 1668 pessoas <i>114 course for 1668 participants</i>	Associação de panificadores, supermercados e de empregados no ramo de serviços de refeição <i>Bakers Association, supermarkets and employees from the food sector</i>	Secretaria Municipal de Educação <i>Municipal Secretariat of Education</i>
Núcleo de Documentação e Informação em Segurança Alimentar e Nutricional Documentation and Information Nucleus in Nutrition and Food Safety	Disponibiliza acervo bibliográfico sobre a segurança alimentar e nutricional sustentável, sobre os programas e ações da Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento <i>Makes available a bibliographical collection on nourishment and nutritional safety, as well as on the Municipal Secretariat of Food Supply Programs and actions.</i>	Inovação Innovation	Continuou Continued	1	620 atendimentos/ano <i>620 services/year</i>	COMUSAN/BH, Organizações da Sociedade Civil. <i>COMUSAN/BH, Civil Society Organizations</i>	Governo Federal e instituições de ensino e pesquisa <i>Federal Government and research institutions</i>
Centro de Vivência Agro-ecológica Center of Agro-Ecological Living	Espaço multiuso para estímulo a produção agro-ecológica e oficinas para o consumo alimentar. <i>Multiuse space to stimulate the agro-ecological production and workshops on food consumption</i>	Inovação Innovation	Transferido para o Meio Ambiente <i>Transferred to the Secretariat of Environment</i>				

Fonte: MACHADO (2006) e SMAB (2008)

## Referências bibliográficas

### References

- BATISTA Filho, M. Sustentabilidade Alimentar do Semi-Árido Brasileiro, Série Publicações Científicas Instituto Materno Infantil Prof. Fernando Figueira, IMIP, nº 11, Recife, PE, 2005.
- COELHO et alii A política de abastecimento alimentar da prefeitura municipal de Belo Horizonte. Relatório de pesquisa IUPERJ/UFMG/IDRC, 1996.
- CUNHA, A. e Lemos, M. B. Segurança alimentar sob o prisma das políticas urbanas de abastecimento. Texto para discussão 113. CE-DEPLAR. Belo Horizonte, 1996.
- CUNHA, A. e Lemos, M. B. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Revista Econômica no Nordeste. Vol. 28, 1997.
- Instituto de Cidadania, Projeto Fome Zero: Uma Proposta De Política de Segurança Alimentar para o Brasil, Projeto Fome Zero, São Paulo, SP, 2001.
- IPEA. Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. Cadernos Comunidade Solidária, v.2, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, DF, 1996.
- MACHADO, M. Políticas de segurança alimentar - Belo Horizonte e Santos: uma visão sobre continuidade e mudança. Dissertação (Mestrado). Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, MG, 2006.
- MALUF, R. Sistemas Estaduais e Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional. CONSEA. Brasília/DF, 2005.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE/Secretaria de Atenção à Saúde/ Departamento de Atenção Básica. Política Nacional de Alimentação e Nutrição, Brasília/DF, 2003.
- PESSANHA, L. A Experiência Brasileira em Políticas Públicas Para a Garantia do Direito ao Alimento. IPEA, Rio de Janeiro/RJ, 2002.
- SMAU, Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento - SMAB, Secretaria Municipal de Atividades Urbanas, Belo Horizonte, MG, 1993.
- SMAAB, Relatório de Atividades do Ano de 2008. Secretaria Municipal Adjunta de Abastecimento Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, MG, 2008.
- VASCONCELOS, F. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. Revista de Nutrição. Campinas/SP: v.18, nº 4, 2005.



## Notas

### (Endnotes)

1. Atualmente tramita uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 047/2003) que inclui o direito humano à alimentação adequada entre os direitos previstos no artigo 6º da Constituição.

2. Abastecimento e segurança alimentar faziam parte da plataforma de Campanha do candidato do PT Patrus Ananias. A equipe que trabalhou na formação do programa de governo e do Plano Diretor na área de Abastecimento e Segurança Alimentar foi coordenada por Maria Regina Nabuco, professora do Cedeplar-UFMG, com doutorado em Economia Rural e especialista nas áreas de economia agrícola e regional. Ela coordenou o diagnóstico da questão na cidade, auxiliada por técnicos da universidade e membros do partido, sendo nomeada a primeira secretária.

3. Os recursos financeiros destinados à Política representam não chegam a 1% do orçamento da PBH, apesar da amplitude das ações, volume de atendimento e cobertura dos programas. Isso é possível devido ao desenho da política que tem muito mais o caráter de coordenação de múltiplas ações, desenvolvidas em parcerias inter e intra-governamentais, do que de execução direta.

4. Artigo no Jornal Estado de Minas em 07/09/2003. Graziano da Silva é especialista em Economia Agrícola, foi coordenador do Projeto Fome Zero (2001) e atualmente é representante da FAO para a América Latina e Caribe.

1. Currently, a constitutional amendment (PEC nº 047/2003) is being proposed that includes the right to adequate nourishment among the human rights foreseen in Article 6 of the Constitution.

2. Food Supply and Security were part of Patrus Ananias' PT Campaign Platform. The team that worked in the creation of the government program and in the elaboration of Food Supply policies under the Municipal Master Plan, was coordinated by Maria Regina Nabuco, a rural economics professor from Cedeplar-UFMG and specialist in agricultural and regional economics. She coordinated a city-wide study to assess the question of food security together with a team of university specialists and members of the PT party. She was the first Secretary of the Municipal Food Supply and Security Secretariat.

3. Despite the wide array of provided services, significant volumes of the serviced population and service coverage the allocated financial resources for this public policy fall short of representing 1% of the total municipal budget. This is possible due to the program's design which is focused on service provision through coordination of inter-governmental and civil society partnerships rather than direct service delivery

4. Estado de Minas Journal Article from 07/09/2003. Graziano da Silva is a specialist in Agricultural Economy. He was the coordinator of the Zero Hunger Program (2001) and currently represents FAO for Latin America and the Caribbean.



Acervo Prefeitura de Belo Horizonte

Repensando a participação política:  
uma análise do estado da arte à luz da  
problemática da representação política  
nos Conselhos Gestores<sup>1</sup>

Rethinking political participation: a state  
of the art analysis in light of the political  
representation predicament in Public Policy  
Management Councils<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo discute a problemática da atuação representativa dos indivíduos que desempenham o papel de conselheiros nos chamados Conselhos Gestores de Políticas. Estas instituições são espaços constitucionalmente previstos no Brasil pós-1988 que possibilitam a negociação direta entre governo e sociedade civil acerca de normativas de políticas públicas específicas e relativamente importantes, como saúde, educação e assistência social. Neste sentido, os conselheiros são agentes que influenciam e/ou mesmo efetivamente tomam decisões que afetam a vida de diversos indivíduos na sociedade em áreas/dimensões de considerável importância. A literatura que lida com a temática tem se concentrado ora na análise do aumento da participação política e em como este aumento poderia afetar a dinâmica política, ora em fatores que influenciariam o próprio funcionamento das instituições participativas. Pouca atenção tem sido dada ao fato de que, na verdade, a própria participação só é passível de ser operacionalizada via mecanismos representativos, o que implica, a princípio, um patente viés discursivo acerca das bases de legitimidade dos indivíduos que atuam na qualidade de conselheiros. Este trabalho questiona os motivos que levaram a este estado da arte míope para tal problemática.

## Abstract

This article discusses the issue of representation of the individuals who undertake the role of councilors in the so-called Public Policy Management Councils. These institutions are spaces constitutionally foreseen in the post-1988 Brazil, which enable the direct negotiation between government and civil society about the norms of specific and relatively important public policies, such as health, education and social assistance. In this sense, the councilors are agents that influence and/or in actual fact make decisions that affect the lives of a number of individuals of society in areas/dimensions of considerable importance. The literature that deals with the theme has concentrated on the analysis of the increase of political participation and on how this increase could affect the political dynamics, and other times on factors that influenced the actual functioning of these participatory institutions. Little attention has been given to the fact that, in reality, the actual participation is only passive to be implemented via representative mechanisms, which implies, in principle, the need to discuss the legitimacy of the individuals acting in the quality of councilors. This work questions the motivations that lead the short-sightedness of state of the art to this issue.

## Resumen

Este artículo discute la problemática de la actuación representativa de los individuos que desempeñan el papel de consejeros en los llamados Consejos Gestores de Políticas. Estas instituciones son espacios constitucionalmente previstos en Brasil pos-88 que posibilitan la negociación directa entre gobierno y sociedad civil acerca de normativas de políticas públicas específicas y relativamente importantes, como salud, educación y asistencia social. En este sentido, los consejeros son agentes que influyen y/o efectivamente toman decisiones que afectan la vida de diversos individuos en la sociedad en áreas/dimensiones de considerable importancia. La literatura que lidia con la temática se ha concentrado ora en el análisis del aumento de la participación política y en como este aumento podría afectar la dinámica política, ora en factores que influenciarían el propio funcionamiento de las instituciones participativas. Poca atención ha sido dada al hecho de que, en verdad, la propia participación solo es pasible de ser operada vía mecanismos representativos, lo que implica, en principio, un patente bias discursivo acerca de las bases de legitimidad de los individuos que actúan en la cualidad de consejeros. Este trabajo cuestiona los motivos que llevaron a este estado del arte miope para tal problemática.

Palavras-chave: teoria democrática contemporânea; participação política; representação política; participação política no Brasil  
Key-words: contemporary democratic theory; political participation; political representation, political participation in Brazil  
Palabras-clave :Teoría Democrática Contemporánea, Participación Política, Representación Política, Participación Política no Brasil



## Alexander Cambraia N. Vaz

Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; Membro do Projeto Democracia Participativa – PRODEP - Departamento de Ciência Política

Cambracia04@gmail.com

Master in Political Sciences from the Federal University of Minas Gerais; Member of the Participatory Democracy Project - PRODEP - Department of Political Sciences.

De uma forma geral, tal como assinalado por Avritzer (2008), ao longo do século XX, o Brasil teria se transformado “...de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um país com o maior número de práticas participativas.” (Avritzer, 2008:1). Como ilustração, Instituições que propiciaram aumento de canais potenciais de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão de políticas públicas, tendo por base uma perspectiva de negociação e inter-relação entre Estado e atores da sociedade civil de acordo com temáticas e problemáticas específicas, são constitucionalmente previstas na nova Carta Magna do país – a qual, promulgada em 1988, “inaugura oficialmente” o seu mais novo período democrático. Estas instituições são os chamados Conselhos Gestores de Políticas (Avritzer, 2006; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002; Gohn, 2001, 2004; Wampler e Avritzer, 2004).

Os Conselhos Gestores são instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático cujos desenho e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (Gohn, 2004; Avritzer, 2002; 2006; Faria, 2006; 2007; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições com formato híbrido, compostas de forma paritária por membros do governo e membros da sociedade civil para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (Wampler e Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004; Gohn, 2001).

In general terms, and as signaled by Avritzer (2008), throughout the 20th century, Brazil would have transformed itself “... from a country with low associative inclination with few means of participation for the low-income population, to a country with the greatest number of participatory practices.” (Avritzer, 2008:1). As an illustration, Institutions that have enabled the increase of potential channels of citizen participation in the public policy decision-making processes using a negotiation perspective and inter-relationship between State and civil society actors according to specific themes and issues are constitutionally designated in the country's Carta Magna – which implemented in 1988, “officially inaugurated” the country's most recent democratic period. These institutions are the so-called Public Policy Management Councils (Avritzer, 2006; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002; Gohn, 2001, 2004; Wampler and Avritzer, 2004).

The Management Councils are constitutionally foreseen institutions in a democratic Brazil, whose design and objectives allow for citizen participation in government decision-making processes that refer to the planning and implementing of specific public policies. (Gohn, 2004; Avritzer, 2002; 2006; Faria, 2006; 2007; Tatagiba, 2002; Dagnino, 2002). The 1988 Constitution foresees the structuring of these institutions with a hybrid format, composed of an equal number of members from the government and members of civil society for the discussion of several issues in what refers to the implementation of these policies – that vary from thematic issues of health, through social assistance, children and adolescents, to public cultural patrimony, for example (Wampler e Avritzer, 2004; Tatagiba, 2004; Gohn, 2001).

Já no início do período de redemocratização foi possível notar impactos concretos consequentes da adoção deste “novo” padrão interativo. O mais direto, certamente, foi o fato de que a maioria das leis, que regulamentaram o funcionamento dos Conselhos ao longo dos anos 1990, estabeleceu que eles teriam caráter deliberativo. Dotar de caráter deliberativo estes espaços participativos implicou a possibilidade de que os próprios indivíduos que os compunham não só definissem os parâmetros das políticas públicas às quais eles se ligavam, mas, também, controlassem as ações do Estado tendo em vista estes parâmetros. Segundo Cunha (2007), estes atores deveriam “decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controlar a ação do Estado”. Estas definições de parâmetros e o seu posterior controle seriam expressão dos resultados das deliberações empreendidas nestes espaços e estariam ligadas à sua capacidade de influenciar as ações e tomadas de decisão do governo (Cunha, 2004, 2007; Faria, 2005, 2007; Avritzer, 2000, 2002).

Tal como pontuado por Avritzer (2007), as instituições participativas no Brasil, em especial os Conselhos Gestores, têm sido analisadas basicamente sob a ótica do aumento da participação. Não obstante, uma análise mais detida dos desenhos institucionais dos arranjos que se constituíram como espaços participativos implica identificar um ponto que, até então, tem sido pouco discutido no tocante à própria participação que estes arranjos ensejam. As possibilidades efetivas e reais de participação dos indivíduos nestas instâncias condiciona-se a uma questão simples de escala: não há espaço para que todos participem, sendo o que ocorre, na verdade, é a participação de um número específico de cidadãos (Pinto, 2004; Gurza Lavalle, 2006; Faria, 2007).

O caráter paritário dos Conselhos e a restrição do número de vagas levou, neste sentido, a que o Estado lidasse com uma “representação oficial da sociedade civil” (Avritzer, 2007), a qual concerne, é claro, aos indivíduos que ocupam as vagas destinadas a esta última nestes espaços. A implicação direta deste fato é de que alguns indivíduos estão deliberando, negociando, persuadindo e tomando decisões no interior destas instâncias. E, exatamente por serem espaços de negociação, atuar nos Conselhos implica e exige flexibilidade por parte dos debatedores e negociadores. Porque estão inseridos num processo de cunho deliberativo, suas estratégias de negociação e seus próprios pontos de demanda e preferências estão permanentemente sujeitos a mudança, como clarificado pelo próprio marco teórico deliberativo (Habermas, 2003; Bohmann, 2000).

A questão é que tanto estas mudanças de preferên-

At the beginning of the redemocratization period it was possible to see the concrete impacts that emerged as a consequence to the adoption of this “new” interactive pattern. Certainly, the most obvious was the fact that the majority of laws that regulated the functioning of the Councils throughout the 90s established that they would have a deliberative character. Giving these participatory spaces a deliberative character meant the possibility that the individuals who composed these Councils would not only determine the parameters of the public policies to which they were connected, but would also control government actions in light of these parameters. According to Cunha (2007), these actors should “decide the parameters of public policies with which they are related and control government action.” The definition of parameters and their posterior control would become the expression of the results of the deliberations undertaken in these spaces, and would be linked to their capacity to influence the actions and decisions taken by government (Cunha, 2004, 2007; Faria, 2005, 2007; Avritzer, 2000, 2002).

As indicated by Avritzer (2007), the participatory institutions in Brazil, in particular the Management Councils, have basically been analyzed under the lens of the increase of participation. However, an analysis more concerned with the institutional designs of the arrangements that have constituted themselves as participatory spaces implies the identification of an issue that has, so far, been little discussed with respect to the actual participation that these arrangements endeavor. The actual possibility of real participation of individuals in these instances is conditioned to a simple issue of scale: there is no space for everyone to participate, so what really happens is the participation of only a certain number of citizens (Pinto, 2004; Gurza Lavalle, 2006; Faria, 2007).

The equal number of state and civil society representatives, characteristic of the Councils, and the restriction of the number of positions has, in this sense, meant the government deal with an “official civil society representation” (Avritzer, 2007), with those individuals that occupy the positions available to the former in these spaces. The direct implication of this fact is that some individuals are deliberating, negotiating, persuading and taking decisions within these instances. It is precisely because they are spaces of negotiation, that acting within the Councils implies and demands flexibility on behalf of the debaters and negotiators. Once they are inserted in a process deliberative in character, their negotiation strategies and their own demands and preferences are permanently subject to change, as clarified by the deliberative theoretical



cia, quanto a negociação com o governo, implicam tomadas finais de decisão que, na verdade, terão impactos na vida de muitos outros indivíduos (Habermas, 2003) em áreas e/ou dimensões de considerável relevância, como, por exemplo, saúde, educação, assistência social e infraestrutura urbana (Avritzer, 2002, 2003, 2007). É exatamente no marco deste fenômeno que se situa uma necessária problematização da atuação representativa dos indivíduos que exercem o papel de conselheiros nos Conselhos Gestores de Políticas<sup>2</sup>. O questionamento óbvio recai sobre a legitimidade destes atores para atuarem e, por conseguinte, não apenas tomarem, mas, também, influenciarem as deliberações e os processos de tomada de decisão (Tatagiba, 2004) que ocorrem no interior destas instâncias participativas<sup>3</sup>.

Trabalhos que tem se detido sobre a temática, especificamente lançando um olhar deveras mais crítico sobre essas experiências de participação no Brasil<sup>4</sup>, são relativamente recentes, ainda que, pelo menos nos últimos 5 anos, já tenha sido possível observar o crescimento e a formação de um conjunto substancial de análises, como os estudos de Pinto (2004), Lavalle et al (2004, 2005, 2006), Abers e Keck (2007), Avritzer (2007), Coelho (2004), Cunha (2004), Luchmann (2007), Miguel (2005, 2007), Tatagiba (2005), dentre outros. Todos eles se debruçam sobre o questionamento da representação exercida por atores da “sociedade civil” e, especialmente no caso dos Conselhos Gestores, lidando com o fenômeno de conselheiros que atuam como verdadeiros tomadores de decisão em políticas públicas “em nome” da sociedade.

Ainda assim, são de ordem diversa as bases teóricas destes estudos para uma busca de legitimização dessa atuação (Vaz, 2008). Cada um tem abordado conceitos e/ou ideias diversas para a ideia de representação, como a representação vista em Hobbes, baseada no contrato e uma autorização formal para ação (Hobbes, 1991); a representação dita clássica, baseada não só na autorização formal, mas também em mecanismos de controle formais, principalmente a existência de eleições (Pitkin, 1967); a representação baseada em mecanismos de controle que perpassam o momento eleitoral e se baseiam num contato dito mais profundo e constante entre representantes e representados, como visto em Urbinati (2006), em Castiglione e Warren (2005) com sua ideia de “equivalentes funcionais”, em Young (2000, 2006) com sua ideia de “representação de perspectivas sociais”, em Avritzer (2007) com sua ideia de “representação por afinidade”; e a ideia de “Câmara de Discursos” presente em Dryzek e Niemeyer (2006); e, apenas para finalizar, o tipo de representação que já parte do pressuposto da existência de legitimidade por parte do representante, como visto em Burke (1774) e sua ideia

framework (Habermas, 2003; Bohmann, 2000).

The issue is that both changes in preference, as well as the negotiation with government, imply a final decision that, in reality, will impact the lives of many other individuals (Habermas, 2003) in areas and/or dimensions of considerable relevance, such as health, education, social assistance and urban infrastructure (Avritzer, 2002, 2003, 2007). The much needed debate about representation and the role undertaken by individuals as councilors in the Public Policy Management Councils is at the heart of this phenomenon<sup>2</sup>. The obvious concern falls on the legitimacy of these actors to act, and consequently, not only make decisions, but also influence the deliberations and decision making processes (Tatagiba, 2004) that occur within these participatory instances<sup>3</sup>.

Articles that have concentrated on this thematic, specifically addressing these participatory experiences in Brazil with a deserved critical look<sup>4</sup>, are relatively recent, even if, at least over the last 5 years, it has been possible to observe an increase and formation of a substantial collection of analyses such as the studies by Pinto (2004), Lavalle et al (2004, 2005, 2006), Abers and Keck (2007), Avritzer (2007), Coelho (2004), Cunha (2004), Luchmann (2007), Miguel (2005, 2007), Tatagiba (2005), among others. They have all tackled the issue of representation exerted by “civil society” actors and, especially in the case of the Management Councils, dealing with the phenomenon of councilors who act as real public policy decision makers “in the name” of society.

Yet, in search for a legitimization of these actions, the theoretical bases of these studies are of diverse orders (Vaz, 2008). Each has broached concepts and/or a diversity of ideas to the notion of representation, such as representation seen in Hobbes, based on a contract and a formal authorization for action (Hobbes, 1991); the so-called classic representation, based not only on formal authorization, but also on formal mechanisms of control, especially the existence of elections (Pitkin, 1967); representation based on mechanisms of control that transpire the electoral moment and that are based on deeper and more constant contact between representatives and those represented, as seen in Urbinati (2006), in Castiglione and Warren (2005) with their idea of “functional equivalents”, in Young (2000, 2006) with her notion of “social perspective representation,” in Avritzer (2007) with his idea of “representation by affinity”; and the idea of “Chamber of Discourses” present in Dryzek and Niemeyer (2006); and, to finalize, the kind of representation that stems from the presupposition of the existence of legitimacy by the representative, that as seen in Burke (1774) and his idea

de “representação virtual” (que, vale mencionar, trabalhava sobre a perspectiva de garantia de legitimidade da monarquia francesa nos idos do século XVIII) e a ideia de “representação discursiva” que, segundo Pitkin (1967), teria menos potencial de legitimidade do que a existência de controles formalizados.

Como se vê, muito embora já existam diversos trabalhos hoje no país, pode-se dizer que estamos longe de um consenso, principalmente porque, ademais, não existem, ainda, estudos empíricos comparativos (e não apenas estudos de caso) entre diversas experiências que possibilitariam extrair inferências sobre o assunto, especialmente no caso das instituições aqui tratadas. Por um lado, assim, temos um fenômeno que urge problematização e compreensão para uma perspectiva de fortalecimento da democracia (pois os conselheiros, como dito, estão tomando e influenciando decisões vinculantes em áreas importantes, como saúde e assistência social, em nome da sociedade), mas, por outro, estamos ainda num estágio recente de tratamento sistemático e aprofundado do assunto<sup>5</sup>, podendo-se afirmar que longe de um consenso – embora estudos sobre participação sejam empreendidos desde antes do próprio período de redemocratização. Voltar ao princípio, isto é, tentar responder por que chegamos a esta situação, pode dar dicas de como proceder para caminhar no sentido de seu necessário profundo tratamento.

Este artigo dedica-se, nesta linha, a tentar demonstrar as origens da obscuridade do fenômeno da representação nos estudos sobre Conselhos, ou, dito de outra forma, fatores de causalidade que o levaram a ser negligenciado. Vou argumentar que, por um lado, em relação a perspectivas teóricas comumente taxadas de elitistas na ciência política acerca da relação Estado/sociedade, a apropriação dos marcos teóricos ora participacionista agregativo, ora deliberativo, por uma gama de estudiosos da democracia no Brasil, ajudou a lançar luz e a problematizar não só as condições que propiciaram o aumento da participação política no país, o aumento factual desta participação e a mudança no tipo de participação, de territorial para identitária (Avritzer, 1999; Boschi e Diniz, 1990), mas, principalmente, as influências e/ou impactos destes fenômenos nas decisões políticas estatais. Não obstante, por outro lado, a forma de apropriação destes dois marcos teóricos por estes estudiosos levou, cada qual a seu modo, a que relegassem a segundo plano, obscurecido, o fato de que, na verdade, a participação nestas instâncias é restrita, abstendo-se, por conseguinte, da discussão sobre a prática da representação que se dá no interior destes Conselhos, especificamente numa perspectiva de problematização da variável legitimidade.

of “virtual representation” (which, it is worth mentioning, worked with the perspective of guaranteeing the legitimacy of the French monarchy of the 18th century) and the idea of “discursive representation” that, according to Pitkin (1967), would have less potential for legitimacy than the existence of formalized controls.

As we can see, even though there are a number of studies undertaken in the country today, it is possible to say that we are far from a consensus, especially considering no empirical comparative studies have yet been undertaken (and not only case studies) between diverse experiences that would allow for the extraction of inferences on the topic, especially in the case of the institutions dealt with in this paper. On the one hand, we have a phenomenon that urges the discussion and comprehension in a perspective of strengthening democracy (because the councilors, as mentioned, are taking and influencing decisions in important areas, such as health and social assistance, in the name of society), but on the other hand, we are still at a recent stage of systematic treatment and deepening of the subject<sup>5</sup>, and able to affirm that we are far from reaching consensus – even though studies on participation have been undertaken since before the redemocratization period. Going back to the beginning, that is, trying to answer why we have arrived at this situation may give us clues as to how to proceed in order to deal with this necessary problematization.

This article is dedicated to the attempt, in this sense, to demonstrate the obscure origins of the representation phenomenon in the study of Councils. Putting it differently, it will attempt to understand the causality factors that have led to its neglect. I will argue that, on the one hand, in relation to the theoretical perspectives regarding State/society relations, commonly labeled elitist in political science, the appropriation of either participatory aggregationalist or deliberative theoretical frameworks by a number of democracy scholars in Brazil, helped highlight and problematize not only the conditions that favor the increase in political participation, from territorial to identification (Avritzer, 1999; Boschi and Diniz, 1990), but, especially the influences and/or impacts of these phenomena in political decisions made by governments. On the other hand, however, the form of appropriation of these two theoretical frameworks by these scholars has led them, each in its own way, to relegate to a second plan, obscuring the fact that, in reality, participation in these instances is restricted, abstaining itself as a consequence, to the discussion over the practice of representation that takes place in these Councils, specifically in a perspective of problematizing the legitimacy variable.



O desenvolvimento do argumento segue a seguinte linha. Em primeiro lugar, através da análise das três perspectivas teóricas apontadas, buscarei levantar e mostrar motivos pelos quais a participação e não a representação assumiu papel de destaque nesta discussão. Para tal, num primeiro momento, acompanho o argumento de Avritzer (2002) acerca da incapacidade do marco analítico nominado de elitista de explicar, em primeiro lugar, o fato de políticas de democratização terem falhado na América Latina ao longo da “segunda onda de democratização”<sup>6</sup>; e, em segundo lugar, as características das democracias que emergiram na região ao longo da “terceira onda de democratização”, especialmente no caso do Brasil e a previsão constitucional de instâncias de descentralização e participação políticas. Neste último caso, o autor recupera os marcos analíticos participacionista e deliberativo mostrando como ambos teriam um alcance explicativo maior para o estudo destes fenômenos. Em suma, o marco analítico elitista configuraria um instrumental analítico de baixo potencial explicativo para os fenômenos que insurgiam na região, especialmente no marco da participação política.

Logo após, pretendo recuperar os estudos realizados sobre esta temática no Brasil, com fins de analisá-los quanto à apropriação que empreendem dos dois marcos teóricos elencados por Avritzer (2002). A grosso modo, divido em duas grandes fases estes estudos, tendo por base a variável forma pela qual fazem esta apropriação. Numa primeira fase, buscou-se enfatizar os impactos que o aumento *stricto sensu* da participação política propiciado pela criação de instâncias participativas, notadamente os Conselhos Gestores, teria nas decisões políticas governamentais (Gohn, 2001; Dagnino, 2002). Esta ênfase no aumento da participação como fator de “aprofundamento” da democracia, sugere-se, deriva da adoção por estes estudiosos do marco teórico participacionista (Pateman, 1992), o qual os levou, de saída, a deixarem em segundo plano o fato de que a participação opera, na verdade, via mecanismos representativos.

A segunda fase de estudos se caracterizou pela busca de um maior detalhamento acerca da capacidade dos Conselhos Gestores de influenciar as decisões políticas estatais. Esta busca foi empreendida através de estudos deveras esmiuçados de seu próprio funcionamento, procurando-se analisar, especificamente, as deliberações empreendidas no seu interior na perspectiva de sua efetividade (Cunha, 2004, 2007; Faria, 2007), especialmente no tocante à identificação de fatores que a impactariam de alguma maneira (Avritzer, 2002; Dagnino e Ttagiba, 2007). No caso dos estudiosos desta fase, sugere-se que a adoção do marco teórico deliberativo foi significativa no sentido de oferecer elementos que permitiram não só lançar luz, mas, principalmente,

The development of the argument pursues the following line. Firstly, through the analyses of the three theoretical perspectives indicated, I will identify and give reasons for which participation and not representation assumed a key role in this discussion. In order to do so, in the first moment, I will follow Avritzer’s (2002) argument on the inability of the analytical framework entitled elitist to explain, in the first place, the fact that democratization policies have failed in Latin America throughout the “second wave of democratization,”<sup>6</sup> especially in the case of Brazil and the constitutional forecast of decentralization instances and participatory policies. In this last case, the author recovers the participatory and deliberative analytical frameworks showing how both would have a greater explanatory reach for these phenomena. In sum, the elitist analytical framework would configure a low potential analytical instrument to explain the phenomena that would emerge in the region, especially in light of the political participation framework.

Subsequently, I plan on recovering the studies undertaken about this theme in Brazil with the aim of analyzing them in terms of the appropriation they undertook from the two theoretical frameworks classified by Avritzer (2002). Simply put, I separate the studies into two large phases, using the varying forms which they make this appropriation as a base. In the first phase, greater emphasis was given to the impacts of the *stricto sensu* increase of political participation favored by the creation of participatory instances, namely the Management Councils, would have on governmental political decisions (Gohn, 2001; Dagnino, 2002). It is suggested that the emphasis on the increase of participation as a factor for “deepening” democracy derives from the adoption of the participatory theoretical framework (Pateman, 1992) by these scholars, which in turn led them to leave to a secondary sphere the fact that participation operates, in reality, via representative mechanisms.

The second phase of the study was characterized by the search for a greater detailing of the Management Councils’ capacity to influence government policy decisions. This search was undertaken through the minute study of its functioning, in an attempt to analyze, specifically, the deliberations undertaken within, in the perspective of its effectiveness (Cunha, 2004, 2007; Faria, 2007), especially with regards to the identification of factors that would in some way cause an impact (Avritzer, 2002; Dagnino e Ttagiba, 2007). In the case of the scholars of this phase, it was suggested that the adoption of the deliberative theoretical framework was significant in the sense that it offered elements that not only allowed to shed light, but especially to consider the deliberative factor

dar o caráter de relevante ao fator deliberativo para o funcionamento dos Conselhos. Entretanto, o foco na recuperação de elementos desta estirpe implicou dar tamanha centralidade à deliberação que ela passa a ser estudada como característica crucial destes espaços em detrimento à problematização de fatores outros que determinariam o seu “sucesso” ou “fracasso” enquanto instâncias de influência nas decisões políticas governamentais – como a legitimidade dos atores que influenciam as decisões em nome de outros, tal qual os representantes da sociedade civil.

## Democracia e participação

Segundo Avritzer (1996; 2002), na primeira metade do século XX, a principal problemática enfrentada pelas sociedades era “operacionalizar” a própria democracia em contextos cada vez mais modernos. Em especial, ressalta três desafios que teriam sido prontamente colocados para tanto. Primeiramente, o grau de soberania que o povo teria numa era de administração complexa. Weber (1978) teria inaugurado uma linha de crítica à concepção de soberania popular proposta (muitos anos antes) por Rousseau (1997), segundo o qual esta soberania se concretizaria na participação direta dos cidadãos no governo.

Democracia para Weber diria respeito à igualdade formal dos direitos políticos conjuntamente a uma necessária e urgente redução do escopo da soberania popular. Rompe-se com a teoria democrática clássica ao substituir um conceito amplo, coletivo, de racionalidade – baseado na busca de uma ideia unificada em torno do bem comum – por um conceito técnico, formalista, que propõe a generalização de direitos políticos ao custo da perpetuação da separação entre população e meios de produção e administração. Segundo Avritzer (2002): “Seu argumento aponta para uma inevitável substituição do processo decisório coletivo nas administrações pública e privada por uma regra de elites tecnocráticas capazes de aplicar o conhecimento necessário para gerar eficiência.” (Avritzer, 2002:12).

O segundo desafio colocado à democracia concernia à “infiltração” no debate sobre racionalidade política de instituições de cunho particularista. Nesta linha, a participação deveria ser restringida pela possibilidade de que interesses particularistas de indivíduos dotados de maiores recursos dominassem a própria política numa hipotética situação de participação direta (Avritzer, 1996; 2002). O terceiro problema envolveria a relação entre democracia e racionalidade, ou bem comum e racionalidade. A assertiva, neste caso, segundo Avritzer (2002), é de que certos grupos que mais representassem os ideais democráticos deveriam ser insulados das massas, justamente para proteger estes ideais.

relevant for the functioning of the Councils. However, the focus on the recovery of the elements of this lineage implied giving significant centrality to deliberation, which began to be studied as a crucial characteristic of these spaces in detriment to the problematization of other factors that would determine its “success” or “failure” as an instance of influence over governmental policy decisions – for instance, the legitimacy of the actors that influence the decisions in the name of others, such as civil society representatives.

## Democracy and participation

According to Avritzer (1996; 2002), in the first half of the 20th century, the main issue dealt with by societies was that of “operationalizing” democracy in increasingly modern contexts. In particular, he highlights three challenges that would have readily been identified as such. Primarily, the degree of sovereignty the people would have in an era of complex administration. Weber (1978) would have inaugurated a critical stance to the concept of popular sovereignty proposed (many years earlier) by Rousseau (1997), according to whom this sovereignty was concretized in the direct participation of citizens in government.

Democracy for Weber spoke to the formal equality of political rights in conjunction with a necessary and urgent reduction of the scope of popular sovereignty. A rupture with the classic democratic theory occurs with the substitution of a broad, collective concept of rationality – based on the search of a unified idea surrounding the common good – for a technical, formalist concept that proposes the generalization of political rights at the expense of the perpetuation of the separation of population and means of production and administration. According to Avritzer (2002): “The argument points towards an inevitable substitution of the collective decision-making processes within public and private administrations by a directive of technocratic elites capable of applying the necessary knowledge to generate efficiency.” (Avritzer, 2002:12)

The second challenge posed to democracy concerned the “infiltration” in the debate over the political rationality of institutions of a particularistic variety. In this sense, participation should be restricted given the hypothetical possibility, in a situation of direct participation, that the particularistic interests of individuals doted of greater resources should dominate politics (Avritzer, 1996; 2002). The third problem would involve the relationship between democracy and rationality, or the common good and



Acerca dos três desafios colocados à democracia nos primeiro e segundo quartéis do século XX, Avritzer (2002) estrutura sua perspectiva de operacionalização da participação em contextos sociais democráticos modernos. Seu argumento é de que as “respostas” que foram dadas a estes desafios pela teoria democrática, no caso dos países do leste europeu quando da “segunda onda de democratização”, seriam incapazes de explicar o fato de não ter ocorrido democratização na América Latina neste mesmo período – ou desta concepção de democratização ter falhado. Afirma, com isso, a impossibilidade prática e analítica de construir ou analisar a democracia na região com as ferramentas da chamada tradição elitista da democracia, principalmente em função de uma separação clara entre elite e massa societária que esta perspectiva postula.

A análise dos motivos que levaram a esta situação de ruptura democrática, especificamente na região da América Latina, revelaria dois fatos que seriam, de certo, problemáticos para a teoria elitista. Duas características específicas deste modelo não seriam operacionais no contexto desta região: primeiro, a suposição da adesão das elites aos valores democráticos e seu entendimento como guardiãs destes valores; e, segundo, a ideia de que as mobilizações de massa seriam intrinsecamente prejudiciais à própria existência da democracia.

A suposição de que as elites seriam guardiãs dos valores democráticos, ou, em outras palavras, o argumento de adesão das elites a estes valores, seria patentemente contraditados no caso da América Latina. O principal motivo seria a constatação de que, na verdade, ao longo dos anos de 1960 e 1970, observou-se um papel ativo destas elites no sentido de reverter resultados de eleições democraticamente empreendidas (Avritzer, 2002, 2003). O caso do Brasil, por exemplo, expressaria muito bem esta perspectiva, na medida em que o golpe de estado de 1964 foi todo articulado por elites específicas<sup>7</sup>. Para Samuels (2004), por exemplo, a tradição política da América Latina foi, até o início dos anos de 1980, uma tradição de governo centralizado. Segundo o autor, países como México, Argentina e Brasil sempre foram pautados por contextos sócio-políticos que vacilaram desde uma concentração de força e poder no governo central até momentos de cunho mais descentralizado. A questão é que esta centralização teria sempre sido orquestrada por elites específicas.

À suposição de que as mobilizações de massa deveriam ser sempre evitadas, o caso latino-americano seria um desafio que urgiria sua reinterpretção. Na verdade, todas as manifestações ocorridas não teriam sido empreendidas no sentido de demandar a ruptura do sistema democrático. Não se observou manifestações de rua no Brasil, por exemplo, exigindo ou demandando a implantação de um

rationality. According to Avritzer (2002), the assertion in this case is that particular groups that most represent democratic ideals should be insulated from the masses, precisely to protect these ideals.

In terms of the three challenges posed to democracy in the first and second quarters of the 20th century, Avritzer (2002) structures his perspective of the implementation of participation in modern social democratic contexts. His argument is that the “answers” that were given to these challenges by the democratic theory in the case of Eastern European countries with the “second wave of democratization” would be incapable of explaining the fact that democratization did not occur in Latin American in the same period – or even the failure of democratization. He affirms with this the analytical and practical impossibility of building or analyzing democracy in the region with the tools of the so-called elitist democratic tradition, especially in light of the clear separation between elite and mass society that this perspective postulates.

The analysis of the motives that generated this situation of democratic rupture, specifically in the Latin American region, would reveal two problematic facts for the elitist theory. Two specific characteristics of this model would not be implementable in the context of this region: first, the assumption of adherence by the elites to the democratic values and their understanding their role of guardians of these values; and second, the idea that the mobilization of the masses would be inherently prejudicial to the existence of democracy itself.

The assumption that the elites would be guardians of the democratic values, or, in other words, the argument for the adherence of the elites to these values would be blatantly contradicted in the Latin American case. The main reason would be the realization that, in reality, throughout the 60s and 70s, these elites played an active role in the reversal of election results undertaken democratically (Avritzer, 2002, 2003). The Brazilian case, for example, illustrates this perspective well, as the 1964 coup d’état was articulated by specific elites.<sup>7</sup> For Samuels (2004), for example, the political tradition in Latin America was, until the beginning of the 1980s, a tradition of centralized governments. According to the author, countries such as Mexico, Argentina and Brazil were always directed by socio-political contexts that oscillated from a high concentration of strength and power in the central government to moments of a more decentralized sort. The issue is whether this centralization would have always been orchestrated by specific elites.

sistema de cunho autoritário. Antes, estas manifestações geralmente ocorriam com fins de garantir o sistema competitivo interelites (Avritzer, 2003). Quase sempre eram coordenadas por alguma elite específica.

Assim, a região latino-americana contaria com peculiaridades que configurariam desafios ao estado da arte da teoria democrática vigente ao longo da segunda onda de democratização. Para Avritzer (2002), estes desafios se estruturariam, enfim, em pelo menos três elementos de contestação. Primeiro, o pressuposto elitista geral de que a consolidação da democracia estaria diretamente vinculada ao estreitamento das formas de participação. Segundo, a ideia de que a racionalidade da administração pública só seria passível de ser alcançada com a restrição da participação. E, terceiro, a concepção de que as formas de ação coletiva seriam todas homogêneas, indiferenciadas entre si, “...gerando uma oposição entre mobilização e institucionalização.” (Avritzer, 2003:569).

O caso do Brasil, em particular, constituiria, especialmente hoje, uma oposição a estes três pilares da teoria elitista. Avritzer (2003) afirma que:

*Em oposição a essas três concepções (...) no caso do Brasil, a maior parte das formas de ação coletiva é de natureza democrática e têm sido capazes de produzir novos desenhos institucionais democráticos que incorporam novas práticas culturais na esfera da política democrática. (Avritzer, 2003:569)*

O país pode ser considerado um laboratório em termos de experiências de participação política na condução dos negócios públicos. Da condição de importadores dos modelos norte-americano e europeu de organização da política em termos de instituições como o Parlamento, o Senado, dentre outros, passou a exportador, principalmente dos formatos participativos engendrados no período de redemocratização (Gurza Lavalle, 2006), que são, basicamente, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores. Muitos estudiosos do país e do mundo se debruçaram sobre suas peculiaridades no tocante à institucionalização de instâncias participativas e do aumento de inclusão política e sócio-econômica por elas proporcionado, principalmente em relação à forma pela qual a participação política se consubstanciou e tem sido concretizada.

De certo, a base teórica destes analistas não se pautou pelas acepções elitistas de democracia, mas, antes, em concepções outras que lhes permitiu lançar luz com maior acuidade ao fenômeno e seus impactos na prática democrática de uma forma geral. Não obstante, apesar dessa mudança de perspectiva teórica, a forma como ela foi trabalhada parece ter levado estes estudiosos, particularmente os que tomaram os Conselhos Gestores como ob-

With regards to the assumption that the mobilization of the masses should always be avoided, the Latin American case would pose a challenge that begged for reinterpretation. In reality, all manifestations that took place were not undertaken in order to demand a fissure from the democratic system. Street manifestations in Brazil were not observed to be demanding the implementation of an authoritarian system, for example. Previously, these manifestations generally occurred with the intention of guaranteeing an inter-elite competitive system (Avritzer, 2003). Almost always coordinated by some specific elite group.

As such, the Latin American region would count on peculiarities that would configure challenges to the state of the art of the democratic theory in effect throughout the second wave of democratization. For Avritzer (2002), these challenges would structure themselves, in at least three elements of contestation. Firstly, the general elitist assumption that democratic consolidation was directly linked to the narrowing of the means of participation. Secondly, the notion of the rationality of public administration would only likely be reached with the restriction of participation. And, thirdly, the conception that the forms of collective action would all be homogeneous, indifferenciable among each other, “...generating an opposition between mobilization and institutionalization.” (Avritzer, 2003:569)

The Brazilian case, in particular, would constitute, especially today, an opposition to these three pillars of elitist theory. Avritzer (2003) states that:

*In opposition to these three conceptions (...) the case of Brazil, a large portion of the means of collective action are democratic in nature and have been capable of producing new democratic institutional designs that have integrated new cultural practices in the sphere of political democracy. (Avritzer, 2003:569)*

The country may be considered a laboratory in terms of political participation experiences in the execution of the public business. From the condition of importers of North-American and European models of political organizations, in particular of institutions such as the Parliament, the Senate, among others, Brazil has become an exporter, primarily of participatory arrangements conceived in the redemocratization period (Gurza Lavalle, 2006), basically the Participatory Budget and the Public Policy Management Councils. Many scholars from the country and worldwide have addressed the peculiarities of the institutionalization of participatory instances and the increase in political and socio-economic inclusion enabled by them, especially with regards to the means through which political participation has been substantiated and achieved.



jeto de estudo para teorizar sobre participação, a recaírem na negligência analítica de deixar de lado o fato de que, na verdade, esta própria participação é limitada e implica, em última instância, que alguns estão tomando decisões no interior destes espaços em nome de outros.

## A primeira fase de estudos: o foco na participação direta como símbolo de aprendizado

Num primeiro momento, no início das experiências institucionais de participação no Brasil (e, claro, no próprio período de redemocratização de uma forma geral), as análises adotaram por objeto a relação entre um dado aumento e ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos e um hipotético e consequente aprofundamento da democracia (Avritzer e Santos, 2003; Dagnino, 2002). Nesta fase, que poderia ser taxada de laudatória, os teóricos estudaram e analisaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento e ampliação desta participação política para a dinâmica democrática (Gohn, 2001). Focou-se em grande medida uma perspectiva de abertura burocrática à participação civil, enfatizando o caráter de maior democratização deste período em relação à perspectiva de participação nas instituições tradicionais (Cunha, 2007).

O marco teórico-analítico que serviu de base a estes estudos, o participacionista, postulava, como já visto, que, como consequência do aprendizado político que seria proporcionado aos indivíduos nas instâncias participativas, tais implicações se expressariam no estabelecimento de uma “nova” relação entre Estado e cidadãos no sentido de maiores potenciais de controle destes últimos sobre as ações do primeiro. Os primeiros estudiosos no Brasil vinculados a uma tradição teórica que entende o aumento da participação política como fator de aprofundamento da democracia e que tomaram as novas instâncias participativas por objeto, procuravam analisar, assim, a importância destes espaços na perspectiva da inclusão política e de seus consequentes impactos na dinâmica democrática (Gohn, 2001).

A teoria da democracia participativa que foi recuperada por estes estudiosos levou-os, na verdade, a focar a importância da participação direta nos processos decisórios estatais para uma perspectiva de aprofundamento desta estirpe (Pateman, 1992; MacPherson, 1978). A atenção dada às estatísticas caminhará geralmente na direção de apontar o crescimento do número de instituições participativas e o crescimento do número de

Certainly, the theoretical basis of these analysts was not directed by the elitist definitions of democracy, but, previously, in other conceptions that allowed them to shed light with greater apprehension to the phenomenon and its impacts in the general practice of democracy. Regardless of the change in theoretical perspective, the approach undertaken seems to have allowed these scholars, especially those that took on the Management Councils as the object of their studies, to theorize about participation and fall back into the analytical negligence of leaving aside the fact that, in reality, the actual participation is limited and implies, in the last instance, that some are taking decision within these spaces in the name of others.

## The first phase of studies: the focus of direct participation as a symbol of learning

In a first moment, at the beginning of the institutional participation experiences in Brazil (and generally speaking, of course, in the period of redemocratization itself), the analyses adopted the relation between a given increase and amplification of political participation possibilities of individuals and a hypothetic and consequent deepening of democracy as their object of study (Avritzer e Santos, 2003; Dagnino, 2002). In this phase, which we can label laudatory, the theoreticians studied and analyzed the phenomenon through the lens of the implications of the increase and amplification of this political participation to the democratic dynamics (Gohn, 2001). The focus was largely on the bureaucratic opening to civil participation perspective, emphasizing the greater democratization character of this period in relation to the perspective of participation in traditional institutions (Cunha, 2007).

The participatory theoretical-analytical framework that served as the basis for these studies, postulated, as previously seen, that, as a consequence of the political learning that would be bestowed to individuals in the participatory spaces, would create implications expressed in the establishment of a “new” relationship between State and citizens in the sense of establishing greater opportunities of control of the latter over the actions of the former. The first scholars in Brazil linked to a theoretical tradition that understood the increase of political participation as the deepening of democracy and that embraced the new participatory instances as their object of study, attempted to analyze the importance of these spaces in the perspective of political inclusion and of its consequent impacts in the democratic dynamics (Gohn, 2001).

participantes. Importância vital foi e tem sido dada aos Conselhos como canalizadores de demandas de setores marginalizados da população e de centros redistributivos de recursos, estabelecendo, sugere-se, um certo nivelamento de acesso ao Estado em relação a grupos dotados de maiores recursos e de acesso a recursos específicos no bojo da sociedade (Gohn, 2001).

No caso dos estudiosos desta fase, é possível depreender que o principal motivo que os levou a não considerar que, na verdade, a participação é restrita e a não problematizar a questão da representação que daí insurge, foi uma ênfase na participação direta dos indivíduos nas instâncias de participação. Esta ênfase advém, como pode-se perceber, dos próprios pressupostos teóricos que adotam, sendo o mais importante aquele que relaciona três fatores: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e, exatamente, a participação direta.

A relação estabelecida entre estes três elementos, como passível de ser visto nas perspectivas principalmente de Pateman (1992) e MacPherson (1978), é, a grosso modo, empreendida da seguinte forma: a participação direta leva ao aprendizado democrático o qual, a seu turno, leva ao aprofundamento democrático. Assim, não se considerou nesta primeira fase de estudos o fenômeno da representação política no interior dos Conselhos Gestores em função de um foco teórico-analítico na participação direta dos indivíduos como meio de aprofundamento da democracia.

## A segunda fase de estudos: o foco na deliberação como fator de consolidação democrática

Em que pese a importância de se considerar o foco inicial que os estudos da primeira fase deram à relação entre aumento da participação política e sua tradução em aumento das potencialidades de redistribuição de recursos específicos e aumento do aprendizado democrático, é possível perceber uma ampliação do foco analítico nos trabalhos que se seguiram, principalmente ao final da década de 1990. Ao aprofundamento da democracia, a maioria buscou relacionar fatores inerentes, principalmente, à organização e ao modus operandi destas instâncias do ponto de vista de sua dinâmica interna de funcionamento.

Neste sentido, adotou-se a perspectiva de que o caráter deliberativo destes espaços potencializaria em grande medida a redistribuição dos investimentos e de políticas públicas específicas. O “aprofundamento” da democra-

The participatory democratic theory that was recovered by these scholars, in reality, led them to focus on the importance of direct participation in the governmental decision-making processes for a deepening of this genealogical perspective (Pateman, 1992; MacPherson, 1978). Previous attention paid to the statistics pointed in the direction of the increase in the number of participatory institutions and the growth in number of participants. Vital importance was and has been given to the Councils as a means of channeling demands from previously marginalized sectors of the population, as well as establishing them as centers for redistribution of resources, establishing a certain leveling of access to the State in relation to groups with greater resources and access to specific societal resources (Gohn, 2001).

In the case of scholars of this phase, it is possible to infer that the main reason that drove them not to consider that participation is, in reality, restricted, and not to problematize the issue of representation stems from the emphasis on the direct participation of individuals in participatory spaces. This emphasis originates from the theoretical suppositions adopted, the most important being that which relates three factors: the consolidation of democracy, the democratic learning and direct participation.

The relation established between these three elements, as can be seen primarily in Pateman (1992) and MacPherson's (1978) perspectives, is, generally speaking, undertaken in the following manner: direct participation leads to democratic learning, which in turn, leads to the deepening of democracy. Thus, the first phase of studies did not consider the political representation phenomenon within the Public Policy Management Councils in light of a theoretical-analytical focus on direct participation of the individuals as a means of deepening democracy.

## The second phase of studies: the focus on deliberation as a factor for democratic consolidation

It is possible to note, in particular towards the end of the 1990s, an amplification of the analytical focus of the studies that followed the first phase of studies on the increase of political participation and its translation to the increase of specific resource distribution opportunities and democratic learning. From deepening democracy, the majority of scholars searched to relate inherent factors, especially, the organization and the modus operandi of these instances to the viewpoint of their internal functioning dynamic.



cia estaria ligado, nesta linha, não apenas à existência da possibilidade de ampliação dos espaços de participação, mas, também – e, talvez, principalmente – a problemas e desafios específicos concernentes à sua própria implementação (Avritzer, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007). Neste caso, focou-se a própria dinâmica de funcionamento das instâncias deliberativas e sua capacidade em não tão somente incluir os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, mas em produzir resultados efetivos quanto à redistribuição dos bens e ações concernentes a estas políticas, desde que as deliberações empreendidas em seu interior fossem, elas próprias, efetivas do ponto de vista da sua própria dinâmica.

Os estudos mais recentes sobre instituições participativas têm, neste sentido, procurado identificar fatores específicos que influenciariam e/ou provocariam em alguma medida a variação destes resultados e que, por conseguinte, afetariam a capacidade de influência destas instituições sobre as ações e tomadas de decisão do Estado. Isto é, variáveis que teriam algum tipo de impacto na própria efetividade deliberativa destas instâncias (quer dizer, nas deliberações empreendidas em seu interior) e, por conseguinte, na própria perspectiva de aprofundamento da democracia. Wampler e Avritzer (2004), por exemplo, chamam atenção para a influência que o tipo de partido político e/ou coalizão pode ter no próprio funcionamento destes espaços de acordo com o grau de importância que dão à sua presença; Avritzer (2002), assim como Putnam (2002), atentam para o perfil associativo dos municípios, ou sua densidade associativa; uma variável também importante, que é a de desenho, ou formato institucional, tem sido também analisada (Fung, 2004; Luchmann, 2002a; Tatagiba, 2004); Ribeiro e Grazia (2003), assim como Avritzer e Navarro (2003), ressaltam a importância da capacidade administrativa das instâncias e Faria (2005) resalta a importância da presença e o engajamento do gestor para tanto.

Na medida em que os estudos da primeira foram se acomodando, portanto, procurou-se assentar as pesquisas nas reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas (Dagnino e Tatagiba, 2007). Enfatizar fatores que, de alguma forma, influenciariam a eficiência das instituições participativas, calcando as análises principalmente em seu caráter deliberativo, implicou a “medição” do “sucesso” dos Conselhos como instituições participativas, nesta segunda fase, pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações empreendidas no seu interior e por seus impactos no Estado e na própria vida social (Cunha, 2004; Avritzer, 2005; Dagnino, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007).

No caso dos autores da segunda fase, interessante notar, ademais, que o marco teórico no qual eles se ba-

In this sense, the perspective adopted is that the deliberative character of these spaces would potentialize in large part the redistribution of investments and specific public policies. The “deepening” of democracy would be linked, as such, not only to the existing possibility of enlarging participatory spaces, but also – and perhaps especially – to specific problems and challenges concerning its own implementation (Avritzer, 2002; Dagnino e Tatagiba, 2007). In this case, the focus was on the functioning dynamic of the deliberative instances and their capacity not only to include citizens in the public policy discussions, but also in producing effective results in regards to the redistribution of goods and actions concerning these policies, so long as the deliberations undertaken within the Councils are effective from the viewpoint of their own dynamics.

Recent studies of participatory institutions have, in this sense, attempted to identify specific factors that influenced and/or provoked variations of these results in any way, and that consequently, affected the capacity of these institutions to influence the actions and decisions made by the State. That is, variables that would have some kind of impact on the actual deliberative effectiveness of these instances (in other words, in the deliberations undertaken within these spaces) and consequently, in the actual perspective of deepening democracy. Wampler and Avritzer (2004), for example, draw attention to the influence that types of political party and/or coalitions can have in the actual functioning of these spaces, in accordance to the degree of importance given to their presence; Avritzer (2002), like Putnam (2002), highlight the associative profile of municipalities, or their associative density; another important variable is that of design or institutional format, which has also been analyzed (Fung, 2004; Luchmann, 2002a; Tatagiba, 2004); Ribeiro and Grazia (2003). Similarly, Avritzer and Navarro (2003), underscore the importance of the administrative capacity of these instances, while Faria (2005) brings to light the importance of the presence and engagement of the manager as such.

As the studies of the first phase were accommodating themselves, the research focus attempted to base itself on the real challenges of participatory policy implementation and functioning (Dagnino e Tatagiba, 2007). Emphasizing factors that, somehow would influence the efficiency of participatory institutions, and basing the analysis primarily on its deliberative character, implied the “measuring” of the “success” of the Councils as participatory institutions in the second phase, through the increase of the capacities of the councilors in debating and influencing the deliberations undertaken within the Councils, as well as

sejam não desconsidera de todo a existência de representação no bojo da ação política, diferentemente do marco teórico defendido pelos participacionistas agregativos. Na verdade, tal como pontuado por Faria (2007), não existe uma apologia à participação literalmente direta, tal qual estes últimos tendem a fazer. Trabalha-se, antes, com a possibilidade de que indivíduos específicos representem outros em matérias específicas, mas com a ressalva da necessidade de existência de espaços alternativos – fóruns públicos (Faria, 2007) – para que ocorra o contato face-a-face entre os entes da relação, no sentido de validar as perspectivas diversas através da persuasão, do diálogo, ou do escrutínio público de argumentos diferenciados (Habermas, 2003).

Não obstante, muito embora a ênfase que os estudiosos desta segunda fase conferem ao fator participação seja diferente daqueles da primeira, essa própria mudança de foco no sentido de enfatizar o fator deliberativo, ou seja, o processo dialógico que precede o processo decisório, levou a que estes estudiosos concentrassem seus esforços basicamente neste último aspecto como fonte de influência direta e controle das decisões do Estado. Nesta linha, é possível dizer que o fato de que, na verdade, a participação nos Conselhos é restrita e, por isso, implica a consubstanciação de relações de representação, tem sido negligenciado por estes analistas em função do tratamento conferido a este fator.

Se por um lado, portanto, a adoção desta lente ajudou a lançar luz não só à importância dos Conselhos para a própria democracia, através da adoção não só do viés de públicos participativos e/ou institucionalização de procedimentos de deliberação e encontros face-a-face, mas, também, problematizando, através destes instrumentais, o seu caráter deliberativo, por outro, deixou em segundo plano o fato de que, na verdade, tal como pontuado por Avritzer (2007), nestas instituições o Estado passou a lidar com uma representação oficial da sociedade civil.

## Um balanço geral dos estudos

Este panorama acerca dos estudos sobre instituições participativas e participação política no Brasil, com ênfase nos Conselhos Gestores, revela pontos de convergência e divergência entre as duas fases consideradas. Estes pontos estão relacionadas, principalmente, ao marco teórico levado em consideração pelos analistas de cada período. O quadro abaixo (quadro 1) resume as diferenças e aproximações em 6 variáveis específicas, a saber: perspectiva teórica adotada; racionalidade con-

by the impact on the State along with on the actual social life (Cunha, 2004; Avritzer, 2005; Dagnino, 2002; Dagnino and Tatagiba, 2007).

In the case of authors from the second phase, it is interesting to observe that the theoretical framework in which they base their work does not disregard the existence of representation in the heart of political action, which differs from the theoretical framework defended by the aggregation participationists. In reality, as indicated by Faria (2007), an apology to direct participation does not exist, as the former group tends to advocate. Instead, one previously works with the possibility of specific individuals representing others in specific themes, with the exception of when alternative spaces – such as public forums (Faria, 2007) – are required for face-to-face meetings, in order to validate diverse perspectives through persuasion, dialogue, or the public scrutiny of differentiated arguments (Habermas, 2003).

Nevertheless, the emphasis given to participation by the scholars of the second phase, although different from that of the first phase, the change in emphasis to focus on the deliberation factor, that is, the dialogical process that proceeds the decision-making process, has led these scholars to concentrate their efforts basically on this last aspect as a source of direct influence and control of government decisions. As such, it is possible to affirm that, in fact, participation in the Public Policy Management Councils is restricted, and that it was neglected by these analysts due to their interpretation of the implication of the shaping of the representation relations.

If, on the one hand, the adoption of this lens has contributed to shed light not only on the importance of the Councils for democracy itself, through the adoption of the participatory public perspective and/or institutionalization of deliberative procedures and face-to-face meetings, it has also, helped problematize, through these instruments, their deliberative character, leaving in second plan the fact that in reality, as stated by Avritzer (2007), it is within these institutions that the government has begun to deal with an official civil society representation.

## An overall balance of the studies

This panorama of studies of participatory institutions and political participation in Brazil, with an emphasis on the Public Policy Management Councils, reveals points of convergence and divergence between the two phases considered. These points are related, especially taking into consideration the theoretical frameworks adopted by the analysts of each period. The table below (table 1) summarizes the differences and similarities of 6 specific variables, in order to show: the theoretical perspective adopted; the rationality



siderada ou modo de formação das preferências; modo de formação de consenso; tipo de participação ensejada ou relação entre os elementos participação e representação; modo de abordagem aos Conselhos Gestores; e, por fim, razões básicas que levaram cada qual à negligência de não considerar que, na verdade, a participação é restrita.

Este quadro sintetiza todas as principais diferenças observadas entre as duas fases de estudo, a começar pela perspectiva teórica adotada. Como já dito, a própria divisão em fases foi feita tendo por base o tipo de perspectiva teórica adotada. No caso dos estudos da primeira fase, a teoria participacionista; no caso da segunda, a teoria deliberativa. Os segundo e terceiro elementos de análise estão de certo correlacionados. Referem-se, respectivamente, ao tipo de racionalidade considerada ou ao modo pelo qual se considera que as preferências são formadas e ao modo pelo qual o consenso é obtido nos processos de tomada de decisão. Na primeira fase, o marco teórico adotado defende que as preferências são formadas no âmbito privado e, então, levadas a público. O consenso é obtido a partir da agregação de cada preferência individual. Já na segunda fase, a teoria adotada postula que as preferências são formadas no âmbito público, através da argumentação e escrutínio público do melhor argumento. Da mesma maneira, o consenso é obtido dessa forma, especialmente através da institucionalização de procedimentos que garantam interação face-a-face (Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2003).

Os três últimos pontos também têm uma forte correlação. No tocante aos estudiosos da primeira fase, por exemplo, pode-se afirmar que o último ponto, razão de negligência da restrição da participação, deve-se à configuração dos dois pontos anteriores. O tipo de participação ensejada é a direta porque entendida como meio para o aprendizado político (Pateman, 1992) e os Conselhos são vistos como canais propiciadores deste aprendizado e, por conseguinte, deste tipo de participação. Dessa forma, a ênfase neste caráter direto da participação obscurece o fato de que, na verdade, ela é restrita.

No caso dos estudiosos da segunda fase, a mesma lógica pode ser aplicada. O tipo de participação é também direta, ainda que no sentido de qualificar a representação exercida nas instituições clássicas (Habermas, 2003). O propósito é garantir meios de se obter consenso o qual, por sua vez, exige interações face-a-face, como visto. Neste sentido, os Conselhos são vistos como canais institucionalizados deste tipo de interação. Ênfase é dada em seu caráter deliberativo, pois ele é que determinaria o potencial desta influência. Assim, o fato de que, na verdade, a participação é restrita é obscurecido em

considerado ou the means of preference formation; the means of consensus formation; the kind of participation aimed for, or the relationship between the elements of participation and representation; the Public Policy Management Council's approach; and lastly, the basic reasons that led each one to neglect the fact that participation is in reality restricted.

The table summarizes the main differences observed between the two phases of studies, beginning with the choice of theoretical perspective adopted. As mentioned previously, the separation into phases was carried out taking into consideration the theoretical perspectives adopted. The participatory theory was adopted in the first phase studies, and in the second, the deliberation theory. The second and third elements of analysis are somewhat correlated. They refer to the kind of rationality considered or the means in which preferences are formed and the means in which consensus is obtained in decision-making processes, respectively. In the first phase, the theoretical framework adopted states that preferences are formed in the private sphere and are then made public. Consensus is obtained from the aggregation of each individual preference. In the second phase, however, the theory adopted suggests that preferences are formed in the public sphere through the discussion and public scrutiny of the best argument. Similarly, consensus is obtained in this manner, and especially through the institutionalization of procedures that guarantee face-to-face interaction (Avritzer, 2002; Santos e Avritzer, 2003).

The three final points are also strongly correlated. With regards to the first phase scholars, for example, we are able to affirm that the last point, the reason for which they fail to consider the restriction of participation, is a consequence of the configuration of the two previous points. The kind of participation aimed for is direct participation because it is understood as the means to achieve political learning (Pateman, 1992), and the Public Policy Management Councils are seen as channels that favor this kind of learning and, consequently, this kind of participation. As such, the emphasis on direct participation ends up obscuring the fact that in reality participation within these spaces is restricted.

In the case of the second phase scholars, the same logic can be applied. The kind of participation they work with is also direct, even if in the attempt of qualifying the representation that occurs in the classic institutions (Habermas, 2003). The purpose is to guarantee the means of obtaining consensus, which, in itself, and as previously observed, requires face-to-face interaction. In this sense, the Management Councils are seen as institutionalized channels for this kind of interaction. Emphasis is given to their deliberative character as it is responsible for determining the potentiality of this kind of influence. As such, the fact that the restriction of participation is obscured is due to the emphasis given to the study of deliberation (Dagnino and Tatagiba, 2007).

Realizing that the recognition of participation within these

função de uma ênfase no estudo do fator deliberativo (Dagnino e Tatagiba, 2007).

Constatar que existe uma negligência quanto ao reconhecimento de que a participação é restrita no interior destas instituições não implica que ele não deva ser estudado e/ou muito menos que não seja importante para as análises sobre Conselhos Gestores e sua relação com a temática da participação política no Brasil. Muito pelo contrário. A participação restrita leva sobretudo a que alguns tenham acesso a estas instâncias de tomada de decisão e influência no sistema político. Dado o caráter dos próprios Conselhos, as ações destes indivíduos tendem a ter, ao cabo, impactos determinantes sobre a vida de muitos outros. Assim, o questionamento que insurge recai sobre a legitimidade destes atores para atuarem nesta condição, de representantes oficiais da sociedade civil (Avritzer, 2007). Nesta linha, o fato de que este fator tem sido negligenciado implica tão somente que não se pensou em instrumentais analíticos que consigam lançar luz às suas respectivas especificidades.

institutions is restricted and neglected, does not imply that it should not be studied and much less that they are not important for the analyses of the Public Policy Management Councils and their relation to the theme of political participation in Brazil. On the contrary, restricted participation leads, above all else, to the fact that some have access to these decision-making spaces and the opportunity to influence the political system. Given the character of these Councils, these individual actions tend to have determining impacts on the lives of many others. As such, the issues that emerge fall back on the question of the legitimacy of these actors to act in this condition of official civil society representatives (Avritzer, 2007). In this logic, the fact that this issue has been neglected implies that analytical instruments that are able to shed a light on their respective specificities have not yet been properly thought through.

QUADRO 1 ELEMENTOS DE DIFERENCIAÇÃO ENTRE AS PRIMEIRA E SEGUNDA FASES DE ESTUDOS SOBRE INSTÂNCIAS PARTICIPATIVAS E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL TABLE 1 ELEMENTS THAT CONSTITUTE THE DISTINCTION BETWEEN THE FIRST AND SECOND PHASES OF STUDIES ON SPHERES OF PARTICIPATION AND POLITICAL PARTICIPATION IN BRAZIL		
	<i>Prim eira fase - First Phase</i>	<i>Segunda fase - Second Phase</i>
<b>Perspectiva teórica</b> <i>Theoretical Perspective</i>	<b>Participacionista</b> <i>Participationist</i>	<b>Deliberativa</b> <i>Deliberative</i>
Racionalidade considerada / modo de formação de preferências <i>Rationality considered / means of formulating preferences</i>	Racionalidade instrumental: preferências formadas âmbito privado <i>Instrumental rationality: preferences formed in the private sphere</i>	Racionalidade comunicativa: preferências formadas no âmbito público <i>Communicative rationality: preferences formed in the public sphere</i>
Modo de formação de consenso <i>Means of consensus formation</i>	Agregação de preferências <i>Aggregation of preferences</i>	Deliberação pública, persuasão, interação face-a-face <i>Public deliberation, persuasion, face-to-face interaction</i>
Tipo de participação ensejada / relação entre participação e representação <i>Type of participation aimed for / relation between participation and representation</i>	Participação direta como fonte de “aprendizado político”; ativismo. <i>Direct participation as a source of “political learning”; activism.</i>	Participação direta em Fóruns/espços públicos como forma de 1) justificação pública de preferências, decisões, etc.; 2) generalização dos interesses no público <i>Direct participation in Forums/public spaces as a means of 1) public justification of preferences, decisions, etc.; 2) generalization of public interests</i>
Modo de abordagem dos Conselhos Gestores <i>Management Councils’ approach</i>	Canais de participação propiciadores de aprendizado político e influência no sistema político <i>Channels of participation that favor political learning and influence the political system</i>	Canais de participação propiciadores de deliberação (argumentação + decisão) e influência no sistema político <i>Channels of participation that favor deliberation (debate + decision) and influence the political system</i>
Razão de negligência da restrição da participação <i>Justification for the negligence of the restriction of participation</i>	Ênfase na participação direta como meio de aprendizado democrático <i>Emphasis on direct participation as a means of democratic learning</i>	Ênfase no estudo da deliberação, entendida como crucial ao papel dos Conselhos de influenciar o sistema político <i>Emphasis on the study of deliberation, understood as crucial to the role of Councils to influence the political system</i>



## Referências bibliográficas

### References

- ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner, 2000
- ABERS, R. N. ; KECK, Margaret. Representando a diversidade? Estado e associações civis nos conselhos gestores. In: II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia, 2007, Florianópolis – mimeo.
- ALVAREZ, S., E. DAGNINO and A. ESCOBAR, eds. *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*, Boulder CO: Westview Press.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia*. S.P., Perspectiva, cap. 5, 1996.
- AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (Org.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003
- AVRITZER, L. Reforma Política e Participação no Brasil. In: Leonardo Avritzer; Fátima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 1-271.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *Dados* (Rio de Janeiro), v. 50, p. 443-464, 2007.
- AVRITZER, L. 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.
- AVRITZER, L. *Participatory Institution in Democratic Brazil*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009 (no prelo – mimeo).
- AVRITZER, Leonardo e COSTA, Sérgio. (2004). “Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina”. In *Dados*. Vol.47, N.4, p.703-728.
- AVRITZER, Leonardo; VAZ, Alexander C. N. Accountability and the creation of local spaces in Latin America. Paper presented for the OAS Seminar Project on the Consequences of the Decentralization Process in the Americas and the Challenges to Democratic Governance. *Accountability and the Creation of Public Spaces at the Local Level*, 2008. Disponível em: [www.civil-society.oas.org/English/Decentralization\\_1-Accountability.doc](http://www.civil-society.oas.org/English/Decentralization_1-Accountability.doc)
- BENEVIDES, M. V. M. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOSCHI, Renato Raul, 1987. *A arte da associação: Política de base e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ/VERTICE
- BURKE, Edmund. (1774), *Speech to the Electors of Bristol at the Conclusion of the Poll*. Disponível em: <http://www.ourcivilisation.com/smartboard/shop/burke/extracts/chap4.htm>, acessado em 15/7/2007.
- CASTIGLIONE, Dario; WARREN, Mark. *Rethinking Representation: seven theoretical issues*. Prepared for delivery at the Midwest Political Science Association Annual Conference Chicago, IL, April 6-10, 2005. Disponível em: <http://www.huss.exeter.ac.uk/politics/research/readingroom/CastiglioneWarrenRepresentation.doc>. Acesso em: 02/10/2007
- COELHO, Vera Schattan R. P. (2004), “Conselhos de Saúde enquan-
- to Instituições Políticas: O Que Está Faltando?”, in V. S. R. P. Coelho e M. Nobre (orgs.), *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Editora 34, pp. 255-269.
- COELHO, V.S., and M. NOBRE, eds *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo* [Participation and deliberation: democratic theory and institutional experiences in contemporary Brazil], São Paulo: 2004 Letras.
- CUNHA, Eleonora S. M. (2004), *Aprofundando a Democracia: O Potencial dos Conselhos de Políticas e Orçamentos Participativos*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba. (Org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, v. , p. 25-44.
- DAGNINO, Evelina. (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. In Evelina Dagnino (org), pp. 9-15. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- DAGNINO, E. (Org.) ; TATAGIBA, Luciana (Org.) . *Democracia, sociedade civil e participação*. 1. ed. Chapecó: Argos, 2007. 590 p
- \_\_\_\_\_(1996), “ Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma”, *Revista do Serviço Público*, Ano47, vol.120, n.2, maio-agosto.-
- DINIZ, E. & BOSCHI, R. R (1991), “O Corporativismo na Construção do Espaço Público”, Boschi (org), *Corporativismo e Desigualdade: A Construção do Espaço Público no Brasil*, Rio de Janeiro, Rio Fundo/IUPERJ.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.
- DRYZEK, John; NIEMEYER, Simon. (2006), *Discursive Representation*. Trabalho apresentado no workshop *Rethinking Democratic Representation*. University of British Columbia, 18-19 de maio.
- FARIA, C. F. . *O processo decisório do Orçamento Participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política*. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba. (Org.). *Democracia, Sociedade Civil e Participação*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007
- GOHN, Maria da G. (2001), *Conselhos gestores e participação política*. São Paulo, Cortez.
- GOHN, M. G. (2004), “Os conselhos municipais e a gestão urbana”, in O. A. Santos Junior; L. C. Q. Ribeiro; S. Azevedo (orgs.), *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, Fase.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HOUTZAGER, P., A. Gurza LAVALLE and A. ACHARYA. ‘Atores da sociedade civil e atores políticos – participação nas novas políticas democráticas em São Paulo’, in L. Avritzer, ed., *Participação Política em São Paulo*, São Paulo: UNESP, 2004

- HUNTINGTON, Samuel. *A Terceira Onda : Democratização no Final do Século XX*. Editora Ática, 1994. pp.13-34.
- LAVALLE, A. G. ; HOUTZAGER, P. ; CASTELLO, G. . Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*, v. 67, n. 67, p. 49-103, 2006.
- LÜCHMANN, L. H. H. . Os Conselhos gestores de Políticas Públicas: desafios do desenho institucional. *Revista de Ciências Sociais da Unisinos*, São Leopoldo, p. 43-79, 2002
- MIGUEL, Luis Felipe. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Out 2007.
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 25, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Out 2007.
- PATEMAN, Carole. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PINTO, Celi R.J. “Espaços deliberativos e a questão da representação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, nº. 54., pp. 97-113, 2004.
- PITKIN, F. Hanna. (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California Press.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiência de Orçamento Participativo no Brasil (1977-2000)*. Petrópolis: Vozes / Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, L. *Para Ampliar o Cânone Democrático*. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, v. , p. 01-678.
- TATAGIBA, Luciana. (2002), *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In Evelina Dagnino (org), pp. 47-103. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- TATAGIBA, Luciana. *Novos arranjos da democracia - resenha crítica*. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 71, p. 229-232, 2005.
- URBINATI, Nadia. 1999. "Rhetoric and Representation: The politics of advocacy". *Political Theory Workshop: University of Chicago*.
- URBINATI, Nadia., "Representation as Advocacy: A Study of Democratic Deliberation". *Political Theory*, vol. 28, nº 6, pp. 758-786, 2000.
- URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* *Lua Nova*, n.67, 2006.
- WARREN, Mark. (2001), *Democracy and Associations*. Princeton, Princeton University Press.
- \_\_\_\_ e CASTIGLIONI, Dario. (2006), *Rethinking Representation: Eight Theoretical Issues*. Trabalho apresentado no workshop Rethinking Democratic Representation. University of British Columbia, 18-19 de maio.
- YOUNG, Iris M. *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- YOUNG, Iris Marion. *Representação política, identidade e minorias*. *Lua Nova*, 2006, no.67, p.139-190. ISSN 0102-6445.

## Notas (Endnotes)

- 1 Agradeço ao revisor deste artigo pelo breve, mas, ainda assim, consistente debate que empreendemos ao longo do processo. As observações foram importantes para vislumbrar visões específicas para abordar a questão em trabalhos futuros. Como sempre, todo o conteúdo é responsabilidade do autor.
  2. Até então, uma exclusividade das instituições políticas tradicionais, como pontuado por Cunha (2004).
  3. Agradeço neste ponto a valiosa contribuição do revisor deste artigo, que atentou para o fato de que “o arroubo institucional em que se inserem os conselhos não se restringe a eles próprios”. De fato, tal como pontuado por ele, há canais abertos de participação, como as conferências periódicas, que estabelecem diretrizes gerais para o funcionamento dos Conselhos. Não obstante, é válido dizer, também, que os atores que têm acesso aos Conselhos como “representantes oficiais” têm chances maiores de defender “interesses próprios” de forma dinâmica e permanente, atuando diretamente com o governo e numa instância de tomada de decisão de cunho deliberativo.
1. I would like to thank the reviewer of this article for the brief yet consistent debate that we undertook throughout the process. The observations were important to see specific visions to undertaken for future work. As always, the content of this article is of the author’s entire responsibility.
  2. So far, an exclusivity of traditional political institutions, as pointed out by Cunha (2004).
  3. At this point I wish to thank the valuable contribution of the reviewer of this article, who alerted me to the fact that “the institutional framework in which the councils are inserted is not restricted to themselves.” In fact, as pointed out by him, there are open channels of participation, as the periodical conferences that established general directives for the functioning of the Councils. In addition, it is worth mentioning that the actors who have access to the Councils as “official representatives” have greater chances of defending “their own interests” in a dynamic and permanent way, acting directly with government in a deliberative character decision-making instance.



4. Há uma restrição numérica à participação, tal como no caso próprio que levou à necessidade de adoção da representação em democracias (Dahl, 1989). Mais uma vez, agradeço ao revisor do artigo, que atentou para o perigo de simplificar a questão resolvendo-a neste ponto. Sabiamente, ele colocou o debate em termos de um pêndulo que varia entre um problema de coordenação institucional para a resolução da questão e as próprias críticas que a “representação tradicional” tem recebido no tocante às possibilidades de participação política que efetivamente enseja (nos termos de accountability, contato entre os entes da representação). Esse é um debate “caloroso”, certamente digno de ser aprofundado em outra oportunidade.

5. Apenas como ilustração, vale acompanhar as afirmações de um conjunto de relevantes autores da área, tais como Avritzer e Navarro (2003), Avritzer (2006), Cunha (2004), Coelho e Nobre (2004), Dagnino (2002), Dagnino e Tatagiba (2004), Faria (2006), Gonh (2001, 2004), dentre outros, os quais consideram e factualmente taxam estas instituições como “inovações democráticas”.

6. Base, vale dizer, para sua compreensão.

7. A ideia de “ondas de democratização” encontra-se em Huntington (1994). Este autor sugere que, na verdade, sistemas democráticos emergiram e foram suprimidos por sistemas não-democráticos ao longo da história dos países.

8. Para maiores detalhes neste sentido, ver: BENEVIDES, Maria V. 64, um golpe de classe ? Lua Nova, n 58, 2003.

4. There is a numeric restriction to participation, just as in the case that led to the need to adopt representation in democracies (Dahl, 1989). Once again, I would like to thank the article reviewer, who alerted to the dangers of simplification of the issue if it were to be resolved at this stage. Wisely, he placed the debate in terms of a pendulum that varies between an institutional coordination problem to the resolution of the issue and the criticisms that “traditional representation” has received with regards to the possibilities of political participation that really attempts (using the terms of accountability, contact between the representation bodies). This is a “heated” debate that deserves to be deepened in another opportunity.

5. Only as an illustration, it is worth following the affirmations of a collectivity of relevant authors in the Field, such as Avritzer e Navarro (2003), Avritzer (2006), Cunha (2004), Coelho e Nobre (2004), Dagnino (2002), Dagnino e Tatagiba (2004), Faria (2006), Gonh (2001, 2004), among others, who consider and factually tax these institutions as “democratic innovations.”

6. As groundwork, it is worth saying, for its comprehension.

7. The notion of “waves of democratization” are found in Huntington (1994). This author suggests that, in reality, democratic systems emerged and were suppressed by non-democratic systems throughout the history those countries.

8. For greater details, see: BENEVIDES, Maria V. 64, um golpe de classe ? Lua Nova, n 58, 2003



Estátua Parque Municipal Américo Renné Giannetti – Belo Horizonte

Espaços institucionais e  
processos de participação cívica  
de mulheres pobres no contexto  
do Programa Bolsa-Família

Institutional Spaces and Civic  
Participation Processes of poor  
women in the Context of the  
Bolsa-Familia Program

## Resumo

O objetivo deste artigo é construir uma reflexão em torno da construção da participação cívica de mulheres pobres e beneficiárias do Programa Bolsa-Família. Tal programa procura encorajar os municípios brasileiros a investirem na disponibilização de espaços de atendimento e de conversação cotidiana informal, nos quais as beneficiárias podem trocar experiências e argumentos, fazer demandas e expressar suas necessidades. Argumento que a participação cívica deve ser caracterizada como um processo pelo qual as pessoas se percebem enquanto cidadãs, ao se reconhecerem como membros da sociedade e como parceiros potenciais de discussões coletivas. Esse tipo de participação baseia-se na valorização da comunicação informal e das múltiplas inserções de pessoas desfavorecidas em espaços públicos de debate e avaliação de problemas de interesse geral. Conversações informais entre beneficiárias do Programa foram analisadas a partir da constituição de grupos de discussão em duas cidades da região sudeste do Brasil: Campinas (SP) e Belo Horizonte (MG).

## Abstract

The aim of this work is to provide a discussion around the construction of civic participation of poor women that are beneficiaries of the Bolsa-Família (Family-Grant) Program. This program stimulates municipalities to invest into providing and maintaining spaces of informal everyday conversation, in which the beneficiaries can exchange perspectives and experiences, make demands and express their needs. I argue that civic participation should be characterized as a process by which people perceive themselves as active citizens, and as such, recognize themselves as members of society and as potential partners in collective discussions. This type of participation is based on the valorization of both informal communication and the multiple insertions of disadvantaged people in public spaces, where issues that are of general interest are discussed and evaluated. Informal conversations among program beneficiaries were analyzed through the formation of discussion groups in two cities in southeastern Brazil: Campinas (SP) and Belo Horizonte (MG).

## Resumen

El objetivo de este artículo es construir una reflexión en torno a la construcción de la participación cívica de mujeres pobres y beneficiarias del Programa Bolsa-Família. Tal programa procura encorajar a los municipios brasileiros a invertir en la disponibilidad de espacios de atención y de conversación cotidiana informal, en los cuales las beneficiarias pueden trocar experiencias y argumentos, hacer demandas y expresar sus necesidades. Argumento que la participación cívica debe ser caracterizada como un proceso por lo cual las personas se perciben como ciudadanas, al reconocerse como miembros de la sociedad y como asociados potenciales de discusiones colectivas. Ese tipo de participación se basa en la valorización de la comunicación informal y de las múltiples inserciones de personas desfavorecidas en espacios públicos de debate y evaluación de problemas de interés general. Conversaciones informales entre beneficiarias del Programa fueron analizadas a partir de la constitución de grupos de discusión en dos ciudades de la región sudeste de Brasil: Campinas (SP) e Belo Horizonte (MG).

Palavras-chave: conversação informal, cidadania, participação cívica, mulheres pobres, espaço público

Keywords: informal conversation, citizenship, civic participation, poor women, public space.

Palabras-clave: Conversación informal, ciudadanía, participación cívica, mujeres pobres, espacio público



## Ângela Cristina Salgueiro Marques

Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais; Pesquisadora associada ao Groupe de Recherche sur les Enjeux de la Communication (GRESEC), Université Stendhal – Grenoble 3, Institut de Communication et Médias; Professora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Casper Libero (SP)

angelasalgueiro@gmail.com

Doctor in Social Communication from the Federal University of Minas Gerais (UFMG). Research associate of the Groupe de Recherche sur les Enjeux de la Communication (GRESEC), Université Stendhal – Grenoble 3, Institut de Communication et Médias. Professor of the Graduate Program of the Faculty of Casper Libero (SP).

### Introdução

O conceito de participação abrange uma série de dimensões que precisam ser delimitadas e esclarecidas de modo a possibilitar um melhor entendimento de práticas que atualmente aproximam cidadãos e atores do governo. Em um primeiro momento, faz-se necessário apontar para um uso do conceito que nega “qualquer papel da institucionalidade numa idealização de sociedade autônoma, corroborando a visão da sociedade contra o Estado” (Teixeira, 2000, p.36). A configuração atual das formas de participação cívica não privilegia uma ação autônoma caracterizada pela total oposição à intervenção estatal. Pelo contrário, desde o início da década de 1990 uma lenta e progressiva mudança nos desenhos institucionais do Estado vem valorizando processos argumentativos e inclusivos, nos quais cidadãos e agentes administrativos elaboram, avaliam e reconfiguram necessidades, interesses e vontades coletivas. Nesse sentido, a participação popular nos processos decisórios e nas práticas de debate sobre questões de interesse coletivo é uma prática que acompanha as reformulações institucionais e democráticas contemporâneas e não pode ser confundida com uma falsa promessa de integração da perspectiva dos governados aos processos administrativos responsáveis pela definição de políticas públicas.

De modo geral, é possível identificar níveis distintos de participação dos cidadãos em debates, conversações políticas e processos decisórios. Em primeiro lugar, isso depende muito do modo como os indivíduos se articulam e se engajam em processos políticos. A sociedade civil não é composta por um grupo homogêneo, mas por associações, grupos ativistas, movimentos sociais articulados e coesos, cidadãos que se mobilizam esporadicamente para causas de seu interesse, etc. Assim, a distribuição de recursos, as habilidades de negociação, a

### Introduction

The concept of participation includes a set of dimensions that need to be defined and clarified to better understand practices that currently bring citizens and government actors closer together. In the first place, it is necessary to highlight the usage of the concept that denies “any institutional role that idealizes itself as a standalone enterprise, corroborating a vision of society against the state” (TEIXEIRA, 2000, p.36). The current configuration of civic participation does not privilege an autonomous action in total opposition to state intervention. Rather, since the early 1990’s a slow and gradual change in the institutional design has given value to argumentative and inclusive processes, where citizens and public officials prepare, evaluate and reconfigure their needs, interests and collective will. In this context, popular participation in decision making processes and reflexive practices about matters of collective interest can be seen as a practice that follows the contemporary democratic and institutional reforms and can not be confused with a false promise of integration of perspectives of the governed to the administrative processes that are responsible for the definition of public policies.

Generally, it is possible to identify different levels of citizen participation in debates, political conversations and decision-making processes. Firstly, it depends on how articulated are the individuals and to what degree they engage in political processes. Civil society is not a homogeneous group, but rather a network of associations, groups, activists, articulated and cohesive social movements, citizens who are occasionally mobilized by reasons of their interest, etc. Thus, the distribution of resources, negotiation skills, representativeness, the manner that groups and individuals are inserted in institutions and the mobilization level of

existência de representatividade, os modos de inserção de grupos e cidadãos em instituições e o nível de mobilização de pessoas e grupos influem diretamente na constituição de processos democráticos participativos.

Em segundo lugar, os níveis de participação estão também vinculados ao modo como as ações dos cidadãos repercutem nos processos decisórios. Sob esse aspecto, a participação política, ligada à influência direta dos cidadãos nos centros de decisão, não deve ser confundida com a participação cívica, que envolve, sobretudo, o desenvolvimento de capacidades expressivas e o engajamento comunicativo dos indivíduos em espaços informais do cotidiano. A participação cívica pode não assegurar uma participação instantânea nos processos decisórios. Todavia, ela nos permite ver em quais circunstâncias os cidadãos expressam e negociam seus interesses, redefinindo as realidades políticas que enfrentam (Warren, 2001).

A democracia participativa deve ser entendida, então, como um processo de grande complexidade capaz de proporcionar a diferentes grupos sociais oportunidades de expressão política e igual respeito no plano público (Blondiaux, 1999). Sob esse aspecto, um dos principais dilemas que se colocam hoje para o exercício da democracia diz respeito ao modo como o poder deve ser distribuído e exercido cotidianamente para permitir a convivência entre “desiguais” no plano político (Dagnino, 2002).

Para que os problemas que afetam grupos e indivíduos sejam formulados em termos coletivos, é preciso que existam estruturas de negociação e diálogo a fim de que, através da troca reflexiva de pontos de vista, esses atores possam chegar a um entendimento mútuo acerca daquilo que os aflige (Habermas, 1987). Assim sendo, uma democracia participativa não pode se consolidar enquanto a comunicação entre os cidadãos – e entre estes e seus governantes – não estiver assegurada por espaços públicos híbridos de discussão (Pereira and Avritzer, 2002) e instrumentos mediadores que facilitem a produção de articulações comunicativas entre uma pluralidade de grupos e indivíduos.

Nesse sentido, nas duas últimas décadas, várias iniciativas locais de estímulo à participação popular têm se desenvolvido no Brasil. Iniciativas dos governos municipais, sobretudo, têm priorizado desenhos político-institucionais capazes de promover a participação cívica de cidadãos diretamente concernidos pelas políticas públicas e sociais a serem desenvolvidas em âmbito local (não raro, essas políticas também atuam de modo integrado com as políticas estaduais e nacionais). Mas o estímulo governamental à participação tem suas potencialidades e limites. Neste artigo, pretendemos ex-

people and groups, influence directly the constitution and development of participatory democratic processes.

Secondly, the degrees of participation are also linked to how citizen actions are reflected in decision-making processes. In this respect, political participation related to the direct influence of citizens at the mainstream of decision-making process, should not be confused with civic participation, which above all, involves the development of expressive capabilities and communicative engagement of individuals in informal spaces of everyday life. Civic participation may not ensure instant participation in decision-making processes. However, it allows us to see circumstances in which citizens express and negotiate their interests, and as such, redefine the political realities that they face (WARREN, 2001).

It follows from this view that participatory democracy must be understood as a process of great complexity that should strive to provide different social groups the opportunity of political expression and equal respect in the public realm (BLONDIAUX, 1999). In this respect, the major dilemmas faced today by democracy concern the distribution and exercise of power, to allow the coexistence of the “unequal” in the political realm (DAGNINO, 2002).

Negotiation and dialogue structures must exist in order that problems that affect individuals and groups can be formulated through collective processes. These structures could foster a reflexive exchange of views, providing these actors a space to come to a mutual understanding about what is really afflicting them (HABERMAS, 1987). Thus, participatory democracy will not consolidate as long as communication among people – and between them and their leaders – is not assured by hybrid spaces of public discussion (PEREIRA and AVRITZER, 2002) and by mediating instruments that could facilitate the creation of communicative articulations between a plurality of groups and individuals.

In this context, during the last two decades several local initiatives have been developed in Brazil to promote popular participation. In particular, municipal governments’ initiatives have prioritized political-institutional designs capable of fostering civic participation of individuals whom were directly concerned by social and public policies, whose development process was at the local level (these policies are often integrated with state and federal policies). But government’s stimulus in encouraging participation has its strengths and limitations. In this article I will explore the constraints and tensions on civic participation of poor women that participate in the Bolsa Família Program.

How can civic participation of poor women be encouraged



plorar as contingências e tensões relativas à participação cívica de mulheres pobres no contexto do Programa Bolsa-Família.

Como a participação cívica de mulheres pobres pode ser estimulada por meio de um programa social desenhado pelo governo? Essa é uma questão que precisa ser explorada por vários ângulos. Em primeiro lugar, deve-se ter sempre em mente que a participação das mulheres na vida pública tem que enfrentar concepções institucionalizadas (e muitas vezes perpetuadas pelas políticas assistenciais) do papel da mulher na sociedade. Assim, tratar da cidadania das mulheres significa abordar um processo desigual e complexo de participação na esfera pública. As mulheres são frequentemente relegadas ao espaço privado, o que faz com que suas ideias, opiniões e demandas encontrem inúmeros obstáculos para serem consideradas em espaços mais amplos de debate. Como destaca Mariano, o modo como se concebe a cidadania das mulheres resulta de misturas ambíguas entre “público e privado, direito e favor, direito e obrigação, emancipação e fixação da mulher à maternidade e ao lar” (2008, p.43). Além disso, políticas de proteção social tendem a perpetuar valores institucionalizados que reafirmam um status subalterno a essas mulheres, que raramente são vistas como sujeitos de direitos, mas sim como objetos de ações localizadas.

Em segundo lugar, ainda que o Estado estimule uma maior participação das mulheres pobres, a participação não se estabelece instantaneamente. Mulheres pobres geralmente possuem trajetórias de vida marcadas por lacunas educacionais, cognitivas, expressivas e autônomas. Vários autores sustentam que os grupos e indivíduos em situação de pobreza política e econômica enfrentam grandes dificuldades para desenvolverem suas capacidades comunicativas e argumentativas (Avritzer e Costa, 2006; Lüchmann, 2007). Além disso, eles salientam que as oportunidades participativas necessárias ao estabelecimento de uma interlocução política nas esferas públicas não se apresentam de maneira regular para os cidadãos marginalizados. Sob essa perspectiva, as mulheres demonstrariam uma preferência por estabelecer conversações em espaços privados, os quais ofereceriam a possibilidade de se expressar e de tomar a palavra em um ambiente de relativa proteção e solidariedade (Herbst, 1996). Se a participação cívica envolve as habilidades de estabelecer relações dialógicas, de se expressar e se defender diante do outro por meio de argumentos, de articular suas próprias necessidades, interesses e valores reflexivamente, como o Estado pode garantir condições e oportunidades para o desenvolvimento de tais habilidades?

Com relação ao Programa Bolsa-Família, pretendo

through a social program designed by the government? This is an issue that needs to be explored from various angles. Firstly, one should always bear in mind that women's participation in public life has to face institutionalized concepts (often perpetuated by welfare policies) of women's role in society. In this sense, addressing women citizenship means dealing with an unequal and complex participation process in the public sphere. Women are often relegated to the private area, which in turn creates a number of obstacles for their ideas, opinions and demands to be heard in broader areas of debate. As highlighted by Mariano, the way what women citizenship is conceived results from an ambiguous mixture among “the private and public spheres, law and favours, rights and obligations, emancipation and retention of women's role to motherhood and the household” (2008, p.43). Moreover, social welfare policies tend to perpetuate institutionalized values that reaffirm a subordinate status of these women, who rarely are seen as subjects of rights but rather as objects of focused action.

Secondly, although the state encourages greater participation of poor women, participation does not occur instantaneously. The life histories of poor women are often marked by educational, cognitive, expressive and independence gaps. Several authors argue that individuals or groups facing political poverty experience great economic difficulties to develop their communicative and argumentative skills (AVRITZER and COSTA, 2006; LÜCHMANN, 2007). In addition, these authors stress that the necessary participatory opportunities, required to establish a political dialogue in the public spheres, are not readily available to marginalized citizens. From this perspective, women tend to exhibit a preference for establishing dialogue in private spaces, i.e., relatively protected and solidary environments that give them the equal opportunity to express and to talk (HERBST, 1996). Thus, considering that civic participation involves the ability to establish dialogical relations, to express and defend oneself before the other through argumentative means, and to articulate reflexively one's needs, interests and values, how can the State guarantee conditions and opportunities for developing such skills?

In reference to the Bolsa-Família Program, I intend to show that the local support structures for poor families (related to social assistance) provide spaces that are conducive to expression and communication. By perceiving the spaces related to the Bolsa-Família program as welcoming and supportive, women feel encouraged to express their demands and cooperate among themselves to better understand the dimensions of their shared problems and interests

mostrar que estruturas municipais de apoio às famílias pobres (ligadas à assistência social) proporcionam espaços propícios à expressão e à interlocução. As mulheres, por perceberem determinados espaços locais ligados ao programa Bolsa-Família como um contexto de acolhida e de apoio, sentem-se encorajadas a manifestarem-se e a cooperarem entre si para uma melhor compreensão das dimensões partilhadas de seus problemas e interesses (Marques e Maia, 2007). Contudo, ainda que grande parte de mulheres beneficiadas por programas sociais frequente, com grande assiduidade, os contextos cívicos e comunicativos que integram as redes de assistência social, elas ainda recebem, em tais contextos, um tipo de tratamento que não favorece seu status de cidadãs e trabalhadoras, mas insiste no reforço do papel de mães e cuidadoras, representantes de um grupo doméstico. Assim, se de um lado as iniciativas estatais são bem-vindas para retirar as mulheres do âmbito doméstico e proporcionar-lhes espaços de conversação, interpretação e debate acerca de suas reais necessidades, por outro lado, é possível apontar que as práticas sociais institucionalizadas ainda tratam pessoas desfavorecidas como “carentes”, perpetuando lógicas que inibem a auto compreensão desses sujeitos como cidadãos moralmente capazes de argumentar em público e de construir sua autonomia.

Diante desse quadro, o argumento a ser desenvolvido no texto possui duas dimensões interligadas. A primeira delas consiste em avaliar as contribuições que estruturas do sistema político podem oferecer para que espaços cotidianos de expressão e interação entre agentes administrativos e cidadãos sejam transformados, na prática, em âmbitos de produção democrática de processos dialógicos e argumentativos voltados para a interpretação de necessidades reais, para a busca do entendimento recíproco sobre problemas de interesse coletivo e para a participação cívica e autônoma. A segunda dimensão da abordagem aqui desenvolvida consiste em reconhecer os limites e constrangimentos ainda existentes nessas práticas de estímulo governamental à participação, o que será realizado, sobretudo, na parte final do texto.

A seguir, pretendo avaliar brevemente as principais características do Programa Bolsa-Família e dos espaços de encontro e formação profissional mantidos por algumas das municipalidades brasileiras. Uma reflexão baseada em dados empíricos aponta as articulações entre a participação cívica de mulheres em situação de vulnerabilidade social e o desenvolvimento de suas capacidades argumentativas e discursivas.

(MARQUES and MAIA, 2007). However, while most women that benefit from social assistance programs use these spaces, i.e. the civil and communicative contexts that constitute the social assistance networks, they still receive a type of treatment that is not conducive to seeing women as active citizens, but rather insist on strengthening the women's role as a mother and caregiver - as representatives of a domestic group. On one hand the state's initiatives are welcomed to remove women from their domestic context and provide them a space for conversation, interpretation and debate about their real needs. On the other hand, it is possible to observe that the institutionalized social practices deny poor people a moral status, perpetuating a logic that inhibits these subjects to understand themselves as citizens that are morally able to argue in public and build their autonomy.

From this perspective, the argument presented in this paper has two interrelated dimensions. The first one assesses how political structures can transform the spaces of continuous expression and interaction among the public administrators and the poor women, into arenas that foster democratic dialogic and argumentative processes of need interpretation in a way that they can seek reciprocal understanding on the collective interests and to stimulate civic and autonomous participation. The second dimension (discussed in the last section of the paper) recognizes the limits and constraints that still exist within government practices that are likely designed to stimulate participation.

The next section will briefly assess the main features of the Bolsa-Família Program and the spaces that are run by some Brazilian municipalities to use for training and for collective encounters. The discussion is based on empirical data, showing the link between civic participation of women in situations of social vulnerability and the development of their critical capabilities and argumentative discourse.

## Spaces of conversation associated to the local networks of social assistance

Launched in October of 2003, the Bolsa-Família program is a centerpiece of social policies implemented by Lula's government. According to those that work directly with Bolsa-Família, the program intends to transfer emergency resources to families in extreme poverty and, with the participation of municipalities, increasing human capital and foster alternatives to citizen emancipation. The government conditions the monthly cash transfers for the beneficiaries



## Os espaços de conversação ligados às redes locais da assistência social

Criado em outubro de 2003, o Programa Bolsa-Família representa hoje o principal pilar da política social implantada pelo governo Lula. Seus técnicos e agentes indicam que ele foi concebido para agir em duas frentes: a distribuição emergencial de recursos às famílias em uma situação de extrema pobreza e a implantação, a cargo dos municípios, de alternativas emancipatórias. No que diz respeito à melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas, o governo condiciona o benefício mensal ao cumprimento de algumas contrapartidas como, por exemplo, a assiduidade escolar, a vacinação das crianças nos postos de saúde, os cuidados pré-natais e o engajamento não compulsório dos adultos a se inscreverem em cursos profissionalizantes. Os beneficiários podem ainda contar com incentivos como a agricultura familiar, o acesso às novas tecnologias, o microcrédito e a criação de cooperativas.<sup>1</sup>

Desde o início do Programa, os agentes do governo destacaram a importância do engajamento das famílias no desenvolvimento das ações ligadas a ele. No que diz respeito à participação cívica e política das famílias na elaboração e avaliação dessas ações, o governo enfatizou que isso dependeria da iniciativa tomada pelas famílias de fazer parte dos espaços de discussão e de trocas de pontos de vista a respeito de suas necessidades. Assim, as famílias cadastradas passaram a receber cartas convocatórias para reuniões de inclusão e de acompanhamento a serem realizadas nos espaços ligados às Secretarias de Assistência Social dos municípios. Organizar-se em público para debater os problemas coletivos não é, portanto, uma ação que partiu inicialmente dos próprios beneficiados, mas, foi decorrente de um tipo de participação compulsória induzida pelo governo. Contudo, a presença obrigatória nas reuniões de inserção e de apoio realizadas pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou pelos Núcleos de Apoio à Família (NAFs)<sup>2</sup>, foram cedendo lugar à uma dinâmica espontânea de demandas e engajamentos voluntários em cursos, atividades artesanais, criação de cooperativas e de feiras para a venda dos objetos produzidos nos ateliers de artesanato.

Nosso objetivo era privilegiar os contextos de conversação e convivência dos NAFs e CRAS, nos quais a participação era espontânea e não obrigatória. A pesquisa se voltou, assim, para espaços de formação profissional e de realização de atividades artísticas assegurados pelo governo local, técnicos, agentes e psicólogos interessados em investir na convivialidade entre as beneficiárias.

to a number of prerequisites including school attendance, children vaccination in health centers, commitment to pre-natal care, and voluntary adult participation in skill development programs. In addition to the direct cash transfers, the beneficiaries can also enjoy incentives such as those offered for family agriculture programs, access to new technologies, micro-credit and creation of cooperatives.

Since the beginning of the program, the program's officials stressed the importance of family engagement in development of actions directly linked to Bolsa-Família. Furthermore, the government emphasized that civic and political participation of these families in the preparation and evaluation of these actions would depend on the family's initiative partake in the discussion spaces and exchange views about their needs. As a result, families began to receive invitation letters to participate in the meetings hosted in spaces designated by the Municipal Social Assistance Secretariats. Needless to say the mobilization to participate did not initiate on behalf of the beneficiaries but rather started through a type of compulsory participation induced by the government. However, the mandatory presence at the meetings in the Reference Centers of Social Assistance (CRAS) or in the Family Support Centers (NAFs) soon gave way to a more dynamic form of participation, with voluntary engagement through workshops, craft activities, creation of cooperatives and trade fairs to commercialize artisan products.

My goal was to focus on conversation and coexistence within the NAFs and CRAS spaces, where participation was spontaneous and voluntary. Thus the research focused on spaces that fostered skill training and professional capacity building as well as those that stimulated artistic activities with the active participation of local government technicians and psychologists interested in investing in building ties and trust with the beneficiaries. That is not to say that the discursive context of these spaces was completely free of constraints. After all, the presence of public officials from the municipality always created obstacles to the free expression of ideas and arguments. Moreover, as Mariano (2008) argues, the authority relation between social "service" workers and the "users" is often marked by judging the right of access by the poor, a somewhat childish disfiguration of the poor and by manipulation of women's disinformation (there is a constant fear of an implicit threat: if the user does not comply with its obligations, it will lose the benefit). In contrast the dynamics of the craft workshops were conducive to stimulating a greater complicity among the women and thus fostered exchange of similar experiences, exposure of personal narratives and testimonies.

Não afirmo aqui que o contexto discursivo desses espaços seja totalmente isento de constrangimentos. Afinal, a presença de atores da municipalidade sempre gera obstáculos à livre expressão de ideias e argumentos. Além disso, como assinala Mariano (2008), as relações de autoridade vigentes entre a equipe de “serviço” da assistência social e as “usuárias” são marcadas por julgamentos sobre o direito do acesso, pela infantilização do pobre e pela manipulação da desinformação das mulheres (há o constante medo de uma ameaça implícita: se a usuária não cumprir com suas obrigações, ela perderá o benefício). Entretanto, as dinâmicas dos ateliers são propícias à uma maior cumplicidade entre as mulheres, à troca de experiências semelhantes, à exposição de testemunhos e narrativas pessoais.

## As relações entre conversação e participação cívica: considerações metodológicas

A fim de saber como mulheres pobres participam de espaços de diálogo e intercompreensão, para trocarmos pontos de vista a respeito de suas carências e problemas, foram organizados doze grupos de discussão com beneficiárias do programa Bolsa-Família, seis na cidade de Belo Horizonte (MG) e seis na cidade de Campinas (SP).<sup>3</sup>

O método dos grupos de discussão pode ser de grande valor quando o interesse do pesquisador é não somente o de estudar as articulações entre questões privadas e públicas, mas também de avaliar a extensão e a natureza da troca recíproca de argumentos entre pessoas que fazem parte de um certo grupo ou segmento social. A constituição de grupos de discussão nos permite observar o modo como os participantes apresentam questões, interpelam seus parceiros e explicam suas posições uns aos outros (Morgan, 1996; Marques e Rocha, 2006).

A formação de grupos de discussão foi escolhida como método uma vez que a maioria das mulheres que compunham nossa amostra participava semanalmente, seja das reuniões de formação, dos ateliers de artesanato, dos seminários temáticos ou dos cursos profissionalizantes oferecidos pelos CRAS e NAFs.<sup>4</sup> Assim, nossa pesquisa compreendeu grupos de mulheres que já sustentavam relações entre si na vida cotidiana. Tal fato nos conduziu, em primeiro lugar, ao não isolamento dessas mulheres de seu espaço de convivência cotidiano. Em segundo lugar, a pré-existência de uma rede de conversações entre essas mulheres ajuda a diminuir não só os constrangimentos associados ao contexto de fala e ao programa em si, mas também a autoridade e a

## The relationship between conversation and civic participation: methodological considerations

In order to understand how poor women participate in arenas of dialogue in order to exchange views about their needs and problems, twelve discussion groups were organized with beneficiaries of the Bolsa-Família Program - six in the City of Belo Horizonte (MG) and six in the City of Campinas (SP).

The discussion group method can be of great value when the interest of the researcher is not only to study the links between private and public issues, but also to assess the extent and nature of the mutual exchange of arguments between people who are part of a certain group or social segment. The creation of discussion groups allows us to observe how the participants elaborate their questions, assume their positions in front of the other participants, and explain their reasons to each other (MORGAN, 1996; MARQUES and ROCHA, 2006).

The formation of discussion groups was chosen as a research method since most women who comprised our sample group participated weekly in either capacity building meeting, craft work groups, in thematic workshops or other professional capacity course offered by the CRAS and NAFs. Thus, our research comprised groups of women who have maintained relations with each other in daily life. This avoided that our research would isolate the women from their daily routines. Secondly, the pre-existence of a conversation network among the women reduced the constraints associated with the speech context, the program itself and the presence of authority and guidance of the moderator, increasing the likelihood that they would address issues that were already present in their routine discussions.

The groups formed in the Cities of Belo Horizonte and Campinas were composed of three to twelve women beneficiaries of the Bolsa-Família Program, resulting in a total of 88 participants. They were selected regardless of criteria such as the amount of eligible cash transfer, age, ethnic origin or social class. The age ranged between 17 and 67 years, but most groups consisted of women between 30 and 50 years.

In the following sections, this paper shows how the conversation between politically and socially marginalized women can promote: a) a process of mutual understanding on an issue of collective interest - allowing the exchange of information to better understand the Bolsa-Família Program, b) the perception of different dimensions of respect, rights and citizenship - providing a critical reflection of their life conditions.



ação diretiva do moderador, aumentando a probabilidade de elas abordarem questões já presentes em suas discussões rotineiras.

Os grupos formados nas cidades de Belo Horizonte e Campinas foram compostos de três a doze mulheres beneficiadas pela Bolsa-Família, resultando em um total de 88 participantes. Elas foram selecionadas independentemente de critérios como o montante das alocações recebidas, a idade, a origem étnica ou a classe social. A idade delas variava entre 17 e 67 anos, mas a maioria dos grupos reuniu mulheres entre os 30 e os 50 anos.

Nas seções seguintes, evidencio a maneira como a conversação entre mulheres política e socialmente marginalizadas podem favorecer : a) um processo de entendimento recíproco sobre uma questão de interesse coletivo – permitindo a troca de informações em vista a compreensão do Programa Bolsa-Família ; b) a percepção de diferentes dimensões do respeito, dos direitos e da cidadania – proporcionando uma reflexão crítica da condição em que se encontram.

### a) O processo de entendimento recíproco sobre uma questão de interesse coletivo

A primeira etapa de definição de um problema público é marcada por uma conversação multi-focalizada por meio da qual os interlocutores adquirem informações, selecionam aquelas que consideram importantes para o debate e identificam as diferentes dimensões da questão tratada. Essa atividade se constitui pelas atribuições de responsabilidade, as identificações de atores, as configurações de ações, as avaliações de preconceitos e as renovações de pontos de vista” (Cefai, 1996, p.49).

Nos momento iniciais das discussões, as participantes<sup>5</sup> de grande parte dos grupos não contestam o programa, elogiando a doação monetária do governo e afastando a mínima possibilidade de reivindicar ou de cobrar explicações acerca do processo de cadastramento ou de distribuição do benefício. Entretanto, ao formularem suas reais necessidades de modo coletivo, as participantes passam a questionar as ações do governo e a assumir uma postura mais crítica e problematizante, aproximando preocupações da esfera privada de questões mais coletivas. Sob esse aspecto, é importante destacar que as conversações informais do cotidiano, constituídas por uma mistura entre questões políticas, acontecimentos mais prosaicos e experiências pessoais, adquirem um papel fundamental na elaboração e entendimento de novas problemáticas, sobretudo no que diz respeito às articulações entre os domínios público e privado (Mansbridge, 1999).

### a) The process of reciprocal understanding on an issue of collective interest

The first step of defining a problem is characterized by a public multi-focused conversation through which the participants acquire and filter the information they consider important to later debate and identify the different dimensions of the issue at hand. This activity is constituted through the identification of responsibilities, actors, and configuration of actions, assessments of prejudices and renewal of perspectives”(CEFAI, 1996, p.49)

During the initial moments of the discussions, the participants in most groups do not contest the program, they praise the government’s cash transfers and skew away from the smallest possibility to reflect on or get explanation on the program registration and benefit distribution processes. However, when formulating their collective needs the participants begin to question the actions of the government and take a more critical stand, approximating private concerns to the collective ones. In this regard it is important to emphasize that informal discussions of everyday life, consist of a mixture of political issues, prosaic events and personal experiences, and as such, acquire a key role in developing and understanding emerging issues, particularly with regards to the relation between the public and private domains (MANSBRIDGE, 1999).

### Conversation 1: support or charity?

Mara: If we take a moment to think about it, Bolsa-Familia is practically distributing charity to the poor. This is not right.

Gilda: They sustain us. Nobody wants to receive Bolsa-Familia. If there would be a job for everyone, none of us would be here taking this money.

Mara: That’s the truth. We wouldn’t be here.

Gilda: If I were to have a job...

Mara: And a decent salary right? Because with a salary of 300 reais, for someone that has 5 kids like me, is nothing. It disappears just like that.

Érica: My neighbour says that instead of this Bolsa-Familia, they should create more jobs, especially for the younger ones, do you understand?

Clara: I don’t think that Lula is giving anything to anyone. I think that he is helping.

## Conversação 1: ajuda ou esmola?

**Mara:** Se a gente parar pra analisar, a Bolsa-Família praticamente tá sendo uma esmola pra ajudá os pobres. Não tá certo.

**Gilda:** Fica sustentando a gente. Ninguém quer receber Bolsa-Família, não. Se tivesse serviço para todo mundo, ninguém tava pegando isso aqui.

**Mara:** Pior que não tava mesmo não.

**Gilda:** Se tivesse um serviço...

**Mara:** E um salário digno, né? Porque com um salário de 300 reais, pra quem tem 5 filhos igual eu, isso aí não tá com nada, não. Vai assim, ó, no vapt-vupt.

**Érica:** A minha vizinha fala assim que invés da Bolsa-Família devia de liberá mais emprego...pros de menor, entendeu?

**Clara:** Eu acho que o Lula não tá dando nada pra ninguém não. Eu acho que ele tá ajudando.

**Gilda:** Devia ser, mas se fosse ninguém precisava tá aqui reclamando, batendo boca. [Regional Barreiro, 27/10/05, BH]

As falas de Mara e Gilda nos traz dimensões importantes acerca do gênero e suas ligações com programas de transferência de renda. O gênero é uma construção discursiva que, especialmente em conversações em grupo, deve ser avaliado a partir do modo como aparece na fala dos participantes. O entendimento de que esses programas são um “terreno feminino” é sustentado por alguns autores que, baseados na experiência norte-americana (Oateman, 2004; Kingfisher, 1996), comentam que a imagem da mãe como preguiçosa reforça a ideia de que elas são responsáveis pelas próprias mazelas que as atinge. Esse argumento fortalece também o estigma existente em torno das “rainhas do welfare”, ou seja, mulheres que não se preocupariam em trabalhar, uma vez que o benefício as colocaria em uma situação privilegiada. As participantes, entretanto, afirmam que o dinheiro do benefício não proporciona “boa vida” a elas, ou seja, não permite que elas fiquem em casa de “pernas para o ar, assistindo televisão”. Nessa situação, as características de gênero tornam-se relevantes quando emergem na interação social a fim de nos auxiliarem a perceber os modos implícitos e explícitos através dos quais as participantes se referem à sua condição de mães, donas de casa e desempregadas.

A interpretação coletiva de um problema é, assim, uma etapa fundamental na identificação das diferentes nuances de uma questão de interesse coletivo. Informações oriundas de diferentes fontes (da conversa com a vizinha ao noticiário televisivo) são acionadas, reunidas e colocadas em relação de modo a compor um pano de objetivo diante do qual elas expõem e avaliam a própria situação.

## Conversação 2: encaminhamentos

**Judite:** Quando eu cheguei no programa o rapaz me

**Gilda:** That should be the case, but if it were, than none of us would be here arguing about it. [Regional Barreiro, 27/10/05, BH]

Mara and Gilda’s discourses bring about some interesting dimensions on gender and its link to social transfer programs. Gender is a discursive construction, that especially in group conversations, should be evaluated by the form that it appears in the participant’s speech. The understanding that these programs are a “predominantly feminine” territory, is sustained by some authors, which based on the North American experience (PATEMAN, 2004; KINGFISCHER, 1996), comment that the image of the mother as a lazy person, re-enforce the idea that the women are responsible for the situation that they are living. This argument also increases the stigma of the “welfare queens” (i.e., women that do not worry about working, because the benefits would place them in an advantageous position). Contrary to this, the participants affirm that the money from the cash transfers does not provide them with “a good life”, that is, “watching TV all day long with their feet up”. In this situation gender characteristics become relevant when they become visible in social interaction, so that we can perceive the implicit and explicit manners through which the participants refer to themselves as mothers, housewives, and unemployed.

Therefore, the interpretation of a collective problem is a fundamental step in identifying the various nuances of an issue of collective interest. Different sources of information (ranging from a conversation with a neighbour to the TV news) are activated, assembled and placed on to compose an objective background, which they use to explain and evaluate their own situation.

## Conversation 2: follow-up

**Judite:** When I came to the program the guy explained to me what I had to do: “look, you have to talk to the social worker at CRAS, that is where they will be give you something”. I mean, I cried for an entire week in my house, thinking to myself “My God, I don’t deserve this”... and then I was looking at my kids, they were asking for stuff, and I couldn’t provide for them, do you know what I mean? That is when the psychologist told me that within the Bolsa-Família there are other things that cheered me up, because I had a chance to do an activity. That is why I say: information is everything...

**Rute:** I started to receive Bolsa-Família during the 2002 registry. That is when I found out that I had the right to R\$95,00. From this moment on I looked for DAS South (South Social Assistance District), to find out what were my



explicou: “olha, você vai na assistente social que lá eles vão te passá alguma coisa”. Quer dizer, eu chorei uma semana na minha casa, pensando “meu Deus, nunca precisei disso”... E eu olhava pra cara dos meus filhos, meus filhos pedindo as coisas, eu não tinha pra dá, entendeu? Aí a psicóloga me falou que dentro do Bolsa-Família tinha outras coisas, aí eu vim contente, porque tinha a chance de uma atividade. Por isso que eu falo: tudo é informação...

**Rute:** Eu, quando comecei a recebê a Bolsa-Família, o cadastro foi em 2002. Aí eu vim a sabê que tinha direito a R\$95,00. A partir desse momento foi que eu procurei o DAS Sul, né, pra sabê os meus direitos, se eu tinha ou não direito. Aí foi quando eu comecei a passá na psicóloga. Faço acompanhamento com ela até hoje e participo de algumas oficinas aqui e vou tentá fazê um curso agora de informática através da Assistência Social.

**Moderadora:** Tudo isso a partir do Bolsa-Família?

**Rute:** É, foi a partir do Bolsa-Família que eu comecei a fazer essas oficinas. É uma ajuda, né? Porque foi a partir da ajuda da psicóloga que eu ganhei esperança. Antes, pra mim, já não tinha mais razão nenhuma...

**Silvia:** Isso eu tava olhando e até perguntei hoje se eles pagam a passagem, né, porque eu quero fazer um curso. Eu quero fazê de manicure, cortá cabelo... [CRAS Sul, Campo Belo, 13/07/06, Campinas]

No trecho acima transcrito, podemos perceber a importância que Judite confere à informação. A informação é um dos pilares da participação e da construção da cidadania, porque é a partir dela que os indivíduos tomam consciência de uma questão, de um problema ou de um direito. Contudo, as famílias pobres raramente têm acesso às informações referentes à integralidade das ações que constituem o programa Bolsa-Família. A difusão de informações a respeito de atividades (ateliers, cursos de formação profissional, ajuda psicológica, etc.) depende principalmente da estratégia municipal e local de comunicação e de mobilização social, e também de uma rede comunitária de sociabilidade ativa (sobretudo aquela ligada à vizinhança). Além disso, a informação deve ser não só partilhada, como também construída, por meio do diálogo, de modo a reunir elementos questionadores da “posição de beneficiárias passivas de serviços pré-definidos” (Fraser, 1989, p.174).

## b) Diferentes dimensões do respeito, dos direitos e da cidadania

Em todos os grupos de discussão realizados, constatou-se na fala das participantes uma percepção realista de uma ordem social, que não pode ser modificada somente com sua participação em contextos restritos de diálogo e

rights. If I had a right or not. That is when I started to go to the psychologist. Until today I have sessions with her and I also participate in some workshops that are offered here, and I will try to do a course in it, through Social Assistance.

**Moderator:** All this through the Bolsa Família?

**Rute:** Yes, it was through Bolsa-Família that I began to participate in these workshops. It helps right? Because it was with the psychologist that I gained hope. Before that, I didn't have hope for nothing...

**Silvia:** Today, I even looked and asked if they paid for the bus fare, because I want to do a course. I want to do a course in manicuring, hair dresser... [CRAS Sul, Campo Belo, 13/07/06, Campinas]

In the above excerpt of the transcript we can observe the importance that Judite gives to information. Information is one of the pillars of participation and is vital in the construction of citizenship, because it is based on information that individuals become aware of an issue, a problem or a right. However, poor families rarely have access to information on the full set of actions that constitute the Bolsa-Família Program. The dissemination of information about activities (workshops, courses, training, psychological support, etc.), depends mainly on the municipal and local communication and social mobilization, and on an active social community network (especially connected to the neighbourhood). Moreover, the information cannot be simply shared but should also be constructed through dialogue in order to give the “passive beneficiaries” conditions to assume a critical position in the face of “the pre-defined” services that are provided by welfare policies (FRASER, 1989, p.174).

## b) Different dimensions of respect, rights and citizenship

In all the discussion groups the participants referred to realistic perception of a social order that can not be changed only with their participation in restricted contexts of dialogue and collective engagement. Therefore, they recognize that they must work, have their own income, pay their bills and be an “honest citizen”:

### Conversation 3: conformity vs. relentless search for opportunities

**Alzira:** I think we can escape misery right? But to escape poverty, I don't think so. In a sense I like to be poor because we are poor, but we do not worry that much. Of course we

de engajamento coletivo. Por isso, elas reconhecem que é preciso trabalhar, ter a própria renda e pagar as próprias despesas como todo “cidadão honesto”:

### Conversação 3: conformismo x busca incessante de alternativas

**Alzira:** Assim, a gente pode fugi da miséria, né? Mas da pobreza, eu não acho... Eu até gosto de ser pobre, porque a gente é pobre, mas a gente não tem tantas preocupações. Lógico, a não ser com as contas, com os filhos. Mas, gente, a pessoa que tem um pouco mais não tem sossego. (...) Eu acho que o exemplo tá aí: a pessoa ir atrás, buscar, procurar, se informar.(...)

**Cecília:** Cê vai ficá esperando o governo dá as coisa pro cê pro resto da vida? Ele não vai te dar isso o resto da vida. Cê tem que trabalhá, cê tem que catá papel, tem que fazê alguma coisa. (...)

**Lorena:** Eu acho que não jeito não. Por mais que a gente lute, tem o desemprego, né?

**Adélia:** O pessoal nasce pobre e morre pobre.

**Inês:** E eu que pago aluguel? Eu tiro 50 reais, meu menino trabalha e ganha 60 reais. Dá 110, né? O aluguel é 80. Agora eu vô trabalhá e tirar 20 por dia, começo amanhã. (...)

**Júnia:** Ó, pelo que eu tô vendo, analisando com as meninas aí, eu acho que ainda não tá ajudando a sair. Tá, assim, ajudando a você tê um meio de como ir lá e buscá e defendê, assim, o seu pão de cada dia ou uma roupa. Mas eu não tô vendo ainda uma saída procê falá assim “acabô o bolsa-família, hoje eu tenho como trabalhá por conta, montá um negócio”. [CRAS Noroeste, 17/02/06, Campinas]

Para as mulheres desse grupo, “ter que” ficar em casa e cuidar dos filhos reafirma uma posição conformista da mulher enquanto figura materna e dedicada, disposta a anular-se em prol do bem-estar dos filhos. Ficar em casa é associado à inutilidade, pois, elas afirmam que é através do trabalho que elas vislumbram a possibilidade de obter o reconhecimento social (Honnet, 2001; Mattos, 2006). Ser apontada como “inútil”, expõe essas mulheres às normas de depreciação perpetuadas no interior de instituições e pela ação de seus agentes. A reclusão à esfera privada, somada ao “pouco estudo”, prejudica não só a autoestima das participantes, como também se coloca como obstáculo para sua participação e integração em esferas públicas de cooperação prática (em ambientes de trabalho) e discursiva (em ambientes deliberativos). Soma-se a isso a falta de oportunidades de desenvolvimento de capacidades que as motivam a “ser alguém” diante do olhar do outro.

O respeito tem uma forte relação com a constituição do cidadão no espaço público de debate, pois é nesse es-

have to deliver to our sons, pay bills. But guys, the person that has a bit more money goes around stressed all the time. (...). I think that the example is here: to go after things, search out, get informed (...)

**Cecília:** Are you gonna wait the government to provide for you for the rest of your life? They wont do that for the rest of your life. You gotta work, you got to collect paper, you gotta do something. (...)

**Lorena:** I don't think that there is a way out. It doesn't matter how much we fight, there is always unemployment right?

**Adélia:** People are born poor and they will die poor.

**Inês:** And what about me? I pay rent. I get 50 reais, my kid works and gets 60 reais. That's 110 right? Well rent is 80. Now if I can get paid 20 per day, I'll begin tomorrow (...)

**Júnia:** By what I am seeing with the girls here, I think that [the program] is not helping us to escape poverty. Sure, it's helping us, it's giving us a way to go out there, seek and defend our daily bread or a dress. But I don't see how you'll get out of here and say “Bolsa-família is done, now I can work for myself, have a business”. [CRAS Noroeste, 17/02/06, Campinas]

For the women of this group, “have to” stay at home and take care of their children reaffirms a subaltern position of the woman as a maternal and dedicated figure, who could even suppress their needs in the benefit of their families. Participants claim that “stay at home” can be a sign of invalidity because they are aware that only a decent job can offer them a possibility of social recognition (HONNET, 2001; MATTOS, 2006). Be pointed as “useless” expose these women to devaluation patterns widely disseminated in institutional actions. The woman's confinement to the private sphere, and the affirmation of “little education” affects not only the self-esteem of the participants, but also creates obstacles to their integration and participation in public spheres of practical (in the workplace) and discursive (in deliberative environments) cooperation. These forces are summed up to the lack of opportunities for developing skills that motivate them “to be somebody” before the other.

Respect has a strong relationship with the formation of citizens in public debate forums, because it is this area that defines the modes of participation, understanding and negotiation of needs and recognition (or depreciation) of individuals. But to participate in public life, we must at least assume that individuals are seen as citizens who possess



paço que se definem modos de participação, de compreensão e negociação de necessidades e de valorização (ou desvalorização) dos indivíduos. Mas, para participar da vida pública, é preciso ao menos supor que os indivíduos são considerados como cidadãos que possuem a capacidade de pronunciar e de sustentar seus pontos de vista de uma maneira autônoma e racional (Habermas, 1987). Contudo, pessoas pobres são raramente percebidas como cidadãos. O lugar que ocupam na sociedade raramente lhes assegura um status de detentores de direitos e de agentes potencialmente capazes de instaurar um espaço público de discussão sobre suas demandas, de posicionar-se diante de autoridades políticas e de contestar-lhes (Habermas, 1997).

#### Conversa 4: direitos e respeito

**Lurdes:** Ah, direito é um trabalho digno, né? Eu acho que todos têm direito a um trabalho digno, ter seu salário ali, suado ali, mas é seu, né? Não tá pedindo ninguém...

**Beth:** Não tá pegando de ninguém, né? É da gente mesmo, é do suor da gente.

**Raquel:** É, eu acho que é isso que elas falaram. O direito é o que te pertence, é seu. Então, apesar de que muitos direitos só tem no papel, mas o direito é aquilo que deveria tá ao seu alcance. Isso é o que eu entendo.

**Moderadora:** Mas o direito é algo que o governo te dá ou que a gente luta por ele?

**Raquel:** Não, o direito ninguém tá te dando, o direito já é seu. É uma... é... cê já conquistou, cê tem direito. É um direito, é uma conquista sua, entendeu? Não é um favor de ninguém, não é ter uma esmola de ninguém (...) É difícil explicar com palavras o que é um direito. O que a gente entende é isso.(...)

**Lurdes:** Todo mundo tem o direito a ser um cidadão respeitado, né?

**Moderadora:** O que é ser um cidadão respeitado, Lurdes?

**Lurdes:** É ir e vir, né? Com respeito, respeitar os outros também. Direito a uma moradia melhor, mas esse direito também a gente tem que ir em busca, né? É melhor, porque só esperar também... [NAF Pampulha, 04/11/05, BH].

Para que um indivíduo seja considerado como cidadão livre e igual, e para que ele possa se inserir no espaço público amplo de debate, é preciso garantir-lhe não só direitos fundamentais, mas também condições de apresentar-se e de expressar-se para além do domínio privado. Nesse sentido, a principal dificuldade que se apresenta às mulheres que participaram dos grupos realizados está associada ao seu “confinamento” ao espaço doméstico. Esse quadro se agrava no caso das mulheres pobres, uma vez que “frequentemente elas são socializadas em ambientes despolitizados nos quais suas opi-

the ability to speak and support their views in a rational and independent manner (HABERMAS, 1987). However, poor people are rarely perceived as citizens. The place they occupy in society rarely provides them with a status of someone that is a beholder of rights - an agent that is potentially capable of creating a public space to discuss his/her demands, to position and question political authorities (HABERMAS, 1997).

#### Conversation 4: rights and respect

**Lurdes:** Ah, a decent job is a right? I think that everybody has a right to a decent job, to have an income, to sweat and earn what is yours, right? You're not asking anyone...

**Beth:** We are not getting anything from anyone, right? It is ours, it is achieved with our sweat.

**Raquel:** Yes, I think that this is what they said. The right is yours, it belongs to you. So, despite of the fact that a lot of rights are only written on paper, a right is something that should be in your reach. That is what I understand.

**Moderator:** But is a right something that the government gives you or is something that you have to fight for?

**Raquel:** No, nobody gives you anything, the right is already yours. It is... it is... something that you already won, you have a right. It is a right, your victory, do you understand? We do not owe it to nobody, it is not like receiving change from someone (...) It is difficult to explain with words. But that is what I understand (...)

**Lurdes:** A right to come and go respecting the limits. You gotta respect others too. A right is better housing, but this right we have to fight for. It's better this way, because if we would wait.... [NAF Pampulha, 04/11/05, BH].

For an individual to be considered as a free and equal citizen, able to enter into the public space of broader debate, we need not only need to assure his/her fundamental rights, but we also need to give them the conditions to present and express themselves beyond the private realm. Accordingly, the main difficulty of these women who participated in the groups is associated to their “confinement” to the domestic sphere. This framework is aggravated in the case of poor women, because “they are often socialized in depoliticized environments in which their opinions are devalued, to a point where they agree with others and keep their thoughts to themselves” (MADRIZ, 2000, p.846).

niões são desvalorizadas, contribuindo para que, de um lado, concordem com os outros e, de outro lado, guardem suas reflexões para si próprias” (Madriz, 2000, p.846).

### Conversação 5: A construção dos sujeitos

**Irene:** Eu acho que é muito bom a gente fazê curso, tê, assim, alguma coisa pra fazê, porque eu me acostumei a não ter nada pra fazê, mas eu acho que eu devo procurá alguma coisa pra mim...pra ser alguém um dia. Quer dizer, eu sou alguém, mas queria ser mais um pouco. Não muito, né, mais um pouco, eu queria sim. (...)

**Moderadora:** O Bolsa-Família pode abrir novas saídas, novos horizontes?

**Sílvia:** Às vezes pode sim. Eu, antes da Bolsa-Família, era muito quieta, não falava nada. Depois comecei a participar dos cursos e vim a aprendê a conversá um pouquinho, porque nem abri a boca eu sabia, ficava só quieta dentro de casa. Agora eu saio, a gente se encontra, tem conversas diferentes, aprende mais com o outro... [CRAS Sul, Campo Belo, 13/07/06, Campinas]

Para sair de casa e tomar parte de conversações, as participantes mencionaram a ajuda que elas receberam a partir dos cursos e dos ateliers do Programa Bolsa-Família. Isso reforça o argumento construído por Cohen (1999, p.410), de que a participação cívica deve contar com as estruturas do Estado, sobretudo quando ele cria oportunidades mais institucionais e regulares de participação em atividades cívicas e/ou decisórias, o que melhora a qualidade do discurso produzido pelos cidadãos que fazem parte da esfera comunicativa informal. Para ser eficaz, a participação cívica deve se apoiar, ao mesmo tempo, sobre a vontade política e sobre a disponibilização de estruturas institucionais locais abertas às contribuições trazidas por diferentes públicos (Marques e Maia, 2008).

### Considerações finais

Como vimos, a participação cívica – e, junto a ela, a construção da cidadania – devem ser percebidas, em primeiro lugar, como processos comunicativos e públicos que permitem aos indivíduos oportunidades de formular, de expressar e de defender seus argumentos diante dos outros, a fim de construir sua autonomia e de conquistar o reconhecimento social (Bohman, 1997; Honneth, 2001).

Neste artigo, procurei evidenciar a importância das conversações constituídas nas margens do sistema político (ainda que incitadas por iniciativas do governo) para

### Conversation 5: contexts of disclosure

**Irene:** I think it is really good for us to participate in courses, because I got used to doing nothing, but I think that I need to look for something just for me... so that one day I can be someone. I mean, I am someone, but I would like to be more. Not a lot more, right, but just a bit more, that is what I would like (...)

**Moderator:** Can Bolsa-Familia open new doors, new horizons?

**Silvia:** Sometimes it can. Before Bolsa-Familia, I was really shy, I used to keep quiet. After, I began to participate in the courses and I learned to talk a bit, because I would keep my mouth shut, I only knew, I used to stay quiet in the house. Now I go out, we get together, we chat about different things, we learn with one another... [CRAS Sul, Campo Belo, 13/07/06, Campinas]

The participants mentioned the help they received from the courses and workshops of the program Bolsa-Familia as a key fact in leaving the house and taking part in discussions. This reinforces the argument made by Cohen (1999, p.410), that civic participation should have access to the structures of the state, especially when it creates additional opportunities for regular, institutional participation in civic activities and/or in the decision-making process. This improves the quality of the discourse of the people who are part of an informal communication sphere. To be effective, civic participation needs to be supported on both political will and on the provision of local institutional places, open to the contributions from different audiences (MARQUES and MAIA, 2008).

### Final remarks

As we have seen, civic participation – and with it, the construction of citizenship – need to be perceived above all as communicative and public processes that give individuals the opportunities to develop, express and defend their arguments in front of others, in order to strengthen their independence and gain social recognition (BOHMAN, 1997; HONNETH, 2001).

In this article, I tried to highlight the importance of the discourse that occurs at the margins of the political system (even though it has been encouraged by government initiatives) to develop participatory attitudes and civic participation among poor women. Through empirical research, it was possible to show that the construction



o desenvolvimento de atitudes participativas e cívicas junto a mulheres pobres. Por meio de uma investigação empírica, foi possível constatar que a construção da cidadania e da participação cívica de mulheres pobres são diretamente influenciadas pelo grau de acesso a serviços públicos, equipamentos sociais e espaços interativos de uso coletivo. Nesse sentido, destaca-se a importância de iniciativas estatais para a promoção da participação cívica das mulheres pobres. Mas essas iniciativas não são desprovidas de assimetrias de poder e de formas de opressão e subalternização. A relação entre a equipe da assistência social (sobretudo assistentes sociais e psicólogas) é bem retratada na Conversação 2 (Encaminhamentos), na qual as participantes apontam as alternativas a elas apresentadas por membros dessa equipe. Aqui, é preciso dizer que o primeiro movimento que rege a prática das ações de assistência social não é o de apontar alternativas participativas, as quais requerem uma concepção de “usuária” como cidadãs moralmente capazes de elaborar e defender seus pontos de vista, necessidades e prioridades. A equipe da assistência social aposta em alternativas que reforcem o bom desempenho das funções femininas de mãe e representante de um grupo familiar.

Mas, a despeito das relações desiguais que são estabelecidas entre a pessoa que demanda uma ajuda/benefício e aquela que detém poderes de julgamento, os trechos de conversação apresentados mostram que as participantes desafiam as interpretações administrativas de seus interesses e as elaboram coletivamente em termos do que é bom para todos. Por meio da prática discursiva realizada em um espaço disponibilizado pelo governo, elas colocam em prática os princípios da reciprocidade, da reflexividade e da busca por um entendimento negociado de sua situação. As conversações aqui transcritas deixam claro que essas mulheres se interessam mais por um tipo de reconhecimento que as conceda o status de “indivíduos moralmente válidos e capazes” do que reafirme o papel de “mães, donas de casa e esposas”.

Assim, ainda que práticas conversacionais ocorram em ambientes administrativos marcados por relações e práticas opressoras e depreciativas, é preciso considerar a importância e as disposições em dar continuidade ao processo discursivo de troca de argumentos e esclarecimento recíproco que se estabelece entre os indivíduos nesses mesmos ambientes. Espaços de sociabilidade como esses promovidos pelo governo possibilitam a prática cotidiana de conversações por meio das quais os indivíduos expõem e trocam razões e narrativas diante dos outros, defendendo seus pontos de vista diante de questionamentos e críticas (Habermas, 1997; Bohman, 1997).

Espaços como os CRAS e NAFs, apesar de representarem o discurso institucional do governo e de estabelecerem

of citizenship and civic participation of poor women are directly influenced by the degree of access to public services, social facilities and interactive spaces of collective use. In light of this, it is important to note the vital role of State initiatives to promote civic participation of poor women. But these initiatives are not free from asymmetries of power and forms of oppression and subordination. The relationship between the social assistance team (mainly social workers and psychologists) is well portrayed in Conversation 2 (Follow-up), in which the participants show the alternatives presented to them by members of that team. In this case it can be seen that the first approach that drives the pivotal practice of social assistance is not to foster participatory alternatives (which would require a concept of the “user” as a citizen, morally able to prepare and defend their views, needs and priorities). The social assistance team presented alternatives that re-enforce the performance of feminine role of the mother and representative of a family group.

But, despite the unequal relations that are omnipresent between the person who requires assistance/benefit and the persons who withhold powers, the excerpts from the discussions show that the participants challenge the administrative interpretations of their needs and develop their interests collectively in terms of what is good for everyone. Through the discursive practice, in a space provided by the government, they put into practice the principles of reciprocity, reflexivity and the search for a negotiated understanding of their situation. The transcribed conversations attest to the fact that women are interested in other forms of recognition that gives them the status of “morally valid and able individuals” than to reaffirm their role as mothers, housewives and wives.

Thus, even conversational practices that occur in environments marked by administrative relations and oppressive and devaluating practices, we must consider the importance and disposition to give continuity to the discursive exchange of arguments and mutual clarifications, which bestow among individuals in these environments. Spaces of sociability as those promoted by the government foster the exercise of everyday conversation through which people expose and exchange reasons and narratives among one another, defending their points of view in light of questioning and criticism (HABERMAS, 1997; BOHMAN, 1997).

Although spaces like NAFs and CRAS represent government’s institutional discourse and establish a number of constraints to informal discourse among the beneficiaries, they impede that the discussion regarding the program’s actions be restricted to spaces of formal politics and decision-making processes. I understand that the mere

uma série de constrangimentos às conversações informais entre as beneficiárias, impedem que a discussão acerca das ações do programa fique restrita aos espaços formais de decisão política e de tomada de decisão. Compreendo que a simples existência dessas estruturas instauradas pelos municípios não garante o engajamento e a participação das pessoas beneficiadas pelo programa. Essa participação deve ser caracterizada, de maneira geral, como um processo de longo prazo, pelo qual as pessoas se percebem enquanto cidadãs, ao serem reconhecidas como membros da sociedade e ao adquirirem o status de “parceiros potenciais de discussões coletivas” (Warren, 2002; Fraser, 1989). Mas como atribuir às mulheres pobres tal status se a sociedade brasileira reafirma os códigos, representações e instituições que tornam as desigualdades invisíveis e inquestionáveis?

Tematizar e desafiar publicamente padrões de injustiça constitui o núcleo da participação cívica, a qual requer a valorização da comunicação informal e das múltiplas inserções de pessoas desfavorecidas em espaços públicos parciais de debate e avaliação de problemas de interesse coletivo. Acompanhar as mudanças e dinâmicas das estruturas do sistema político, ressaltando seus efeitos democráticos sobre a participação cívica de cidadãos historicamente marginalizados é um desafio de pesquisa cuja centralidade e atualidade são frequentemente renovadas pelas incessantes demandas de reconhecimento social, redistribuição material e abertura dos espaços públicos políticos à pluralidade de vozes sociais.

existence of such structures established by municipalities can not guarantee citizen engagement and participation of the program’s beneficiaries. In general, this participation should be characterized as a long-term process through which people would begin to perceive themselves as citizens and as recognized members of society ready to acquire the status of “potential partners of collective discussions” (WARREN, 2002; FRASER, 1989). But how can we give to poor women this status if Brazilian society reaffirms the codes, representations and institutional patterns which make inequalities invisible and unquestionable?

Core civic participation implies bringing to light and defying these injustices. This process needs to give value to informal communication and to the multiple insertions of disadvantaged people in public spaces of debate, as well as it needs to re-enforce the evaluation of problems of collective interest. To follow the changes and dynamics of structures of the political system, emphasizing its effects on democratic civic participation of historically marginalized people is a challenge for research due to the fact that its centrality and actuality are frequently renewed by the incessant demands for social recognition, redistribution of material goods and openness of public political spaces to the plurality of social voices.

## Referências bibliográficas

### References

- AFONSO, Maria Lúcia. “Metodologia de trabalho com famílias e comunidades nos Núcleos de Apoio à Família”, *Pensar BH – Políticas Sociais*, set./nov. 2005, pp.17-21.
- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. “Democracia, participação e instituições híbridas”, *Teoria & Sociedade*, 2005, pp. 16-41.
- AVRITZER, L. e COSTA, S. “Teoria Crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina”. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. S. (orgs.). *Mídia, Esfera Pública e Identidades Coletivas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, pp.63-90.
- BLONDIAUX, L. “*Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège*”. In: *Mouvements*, n.18, novembre-décembre, 2001, pp.44-51.
- BOHMAN, J. “Deliberative Democracy and Effective Social Freedom: capabilities, resources, and opportunities”. In: BOHMAN, James; RÉHG, William (eds.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: Mit Press, 1997, pp.321-348.
- CEFAI, D. « La construction des problèmes publics : définitions de situation dans des arènes publiques ». *Réseaux*, n.75, 1996, pp.45-65.
- COHEN, J. “Reflections on Habermas on Democracy”. *Ratio Juris*, v.12, n.4, 1999, pp.385-416.
- DAGNINO, E. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades”. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp.279-302.
- FRASER, N. “Struggle over needs: outline of a socialist-feminist critical theory of late capitalist political culture”. In: *Unruly Practices: power, discourse, and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989, pp.161-187.
- HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Vol II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, J. *The Theory of Communicative Action – Lifeworld and system: a critique of functionalist reason*, vol.2. Boston: Beacon Press, 1987.
- HERBST, S. “Public Expression Outside the Mainstream”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v.546, 1996, pp.120-131.
- HONNETH, A. “Recognition or Redistribution? Changing Perspecti-



ves on the Moral Order of Society". *Theory, Culture & Society*, v.18, n. 2/3, 2001, pp. 43-55.

KINGFISHER, C. P. "Women on welfare: conversational sites of acquiescence and dissent". *Discourse & Society*, 1996, v.7, n.4, pp. 531-557.

LÜCHMANN, L. H. H. "Democracia deliberativa, pobreza e participação política". *Política & Sociedade*, v.6, pp.183-197, 2007.

MADRIZ, E. "Focus groups in feminist research". In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (eds.). *Handbook of qualitative research*, second edition, London: Sage, 2000, pp.835-850.

MANSBRIDGE, J. "Everyday Talk in Deliberative System". In: MACE-DO, Stephen (ed.). *Deliberative Politics: essays on democracy and disagreement*. Oxford: Oxford University Press, 1999, pp.211-239.

MARIANO, S. A. *Feminismo, Estado e Proteção Social: a cidadania das mulheres pobres*. Universidade Estadual de Campinas, Tese de Doutorado em Sociologia, 2008.

MARQUES, A., MAIA, R. "Dimensões da Autonomia no combate à pobreza: o programa Bolsa-Família sob a perspectiva das beneficiárias." *Serviço Social e Sociedade*, v.92, novembro 2007, pp.58-85.

MARQUES, A., MAIA, R. "A conversação sobre temas políticos em

contextos comunicativos do cotidiano", *Política & Sociedade*, v. 7, n. 12, 2008, pp.143-175.

MARQUES, A.; ROCHA, S. "A produção de sentido nos contextos de recepção: em foco o grupo focal". *Fronteiras*, vol. VIII, n. 1, jan./abr. 2006, pp.38-53.

MATTOS, P. "A mulher moderna numa sociedade desigual". In: SOUZA, Jessé (org.). *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, pp. 153-196.

MORGAN, D. "Focus Groups". *Annual Review of Sociology*, v.22, 1996, pp. 129-152.

PATEMAN, C. "Democratizing Citizenship: some advantages of a basic income". *Politics & Society*, v.32, n.1, March 2004, pp. 89-105.

TEIXEIRA, E. C. *Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local*. Salvador: Pró-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000.

WARREN, M. *Democracy and Association*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001.

WARREN, M. "What can democratic participation mean today?". *Political Theory*, v.30, n.5, pp.677-701, 2002.

## Notas (Endnotes)

1. Para maiores informações sobre o programa e os valores repassados às famílias beneficiadas, consultar o site do Ministério do Desenvolvimento Social <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>.
2. Os NAFs e CRAS podem ser descritos como sistemas ou equipamentos de base local ligados à Assistência Social. Os serviços por eles prestados são de caráter preventivo e visam principalmente contribuir para a inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade por meio do fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais. A equipe (composta principalmente por coordenadores, técnicos, psicólogos e assistentes sociais) se propõe a apoiar e orientar as famílias sobre seus direitos e possibilidades de protagonismo na superação de dificuldades associadas a riscos e à precariedade (Afonso, 2005). Como esses equipamentos geralmente estão localizados nas regiões de maior vulnerabilidade dos municípios (e pelo conhecimento que a equipe possui das famílias residentes em tais regiões), eles foram incumbidos, no contexto do Programa Bolsa-Família, de fazer o cadastramento das famílias, de organizar reuniões de inclusão (apresentação do programa, de seus critérios e contrapartidas) e de acompanhamento, bem como de encaminhar os beneficiários interessados para cursos profissionalizantes, oficinas de artesanato, acompanhamento psicológico, entre outras atividades voltadas para o estímulo da autonomia das pessoas em suas iniciativas de enfrentamento à pobreza.
3. Essas duas cidades foram escolhidas pois apresentam um histórico de experiências bem sucedidas com programas de transferência de renda. Tal sucesso facilitou o acesso aos dados e o contato com as beneficiárias.
- 4 A pesquisa de campo foi realizada em espaços cedidos pelos NAFs e CRAS entre outubro de 2005 e agosto de 2006.
5. Os nomes de todas as participantes foram substituídos por nomes fictícios para proteger seu anonimato.

1 In order to obtain more information about the program, see <<http://mds.gov.br/bolsafamilia/>>.

2 NAFs and CRAS can be described as local base systems or equipments linked to the Social Assistance network. The services they offer are of preventive character and aim to give opportunities for the social inclusion of families in situation of vulnerability. The team (composed mainly by coordinators, technicians, psychologists and social assistants) support and inform the families on their rights and possibilities to overcome the difficulties associated to poverty (Alfonso, 2005). These local bases are generally located in regions of great vulnerability (in which the team have already collected a set of information concerning the resident families). Hence, they had been charged, in the context of the Bolsa-Família Program, to make the families registration, organize evaluation meetings, as well as to suggest beneficiaries some courses, workshops, psychological accompaniment, among others activities that aim to stimulate their autonomous action.

3 These cities were chosen because they offered many examples of well-succeeded experiences of cash transfer programs. In these cities the Bolsa-Família Program was in different stages of implementation, but a common trajectory of success in social area and the consequent proximity between social assistance team and vulnerable families had made easier to us to get in contact with the beneficiaries.

4 Field research was carried out from October, 2005 to August, 2006.

5 Fictional names were used in place of the participants' real names.

# Espaço Estude BH

## Belo Horizonte Study Section

Este espaço da revista é reservado à publicação de artigos inéditos sobre a realidade urbana e sócio-econômica da cidade de Belo Horizonte e Região Metropolitana, elaborados por graduandos, mestrandos e doutorandos. Neste número, a mestranda em Ciência Política e pesquisadora do Projeto de Democracia Participativa da UFMG, Uriella Coelho, aborda o tema da democracia participativa numa perspectiva pouco explorada ao discutir relações de gênero e democracia participativa, a partir da análise da participação feminina em experiências de Orçamento Participativo.

This section of the journal is reserved for the publication of new and original articles on the urban and socio-economic reality of the city and Metropolitan Region of Belo Horizonte, written by both masters and PhD students. In this issue, Uriella Coelho, Political Science masters' student and researcher within the UFMG Participatory Democracy Project, looks at participatory democracy from an underexplored perspective when she discusses gender relations and participatory democracy, from the analysis of female participation in Participatory Budget experiences.

Fórum do Orçamento Participativo – Belo Horizonte



Gênero e  
democracia  
participativa

Gender and  
participatory  
democracy

## Resumo

Desde a década de 1970, o Brasil vivencia um amplo crescimento nos diversos arranjos e mecanismos de participação popular, dentre os quais toma destaque o Orçamento Participativo, conhecido como o formato participativo brasileiro mais bem sucedido desenvolvido durante as últimas duas décadas. Os incrementos em torno da participação são sustentados pela aposta na sua potencialidade inclusiva de um maior, e mais diverso, número de atores e temas. As Ciências Sociais têm produzido um conjunto substantivo de estudos empíricos que discutem os potenciais inclusivos das experiências, mas ainda existe um déficit de abordagens em torno da dinâmica participativa desses espaços quando se trata das relações de gênero. Diante dessa lacuna, este artigo propõe uma discussão sobre relações de gênero e democracia participativa, a partir da análise da participação feminina em experiências de Orçamento Participativo, com o objetivo de discutir como as relações de gênero são fatores determinantes para as variadas formas de inclusão das mulheres nesses espaços.

## Abstract

Since the 1970s, Brazil experienced a large growth in the various arrangements and mechanisms of popular participation. Amongst these mechanisms, Participatory Budgeting stands out as the most successful approach developed during the last two decades. The increments of participation are sustained by a general understanding of its potential to include an ever growing and diversified number of actors and themes. The field of Social Sciences has produced a substantive set of empirical studies that discuss the potential of inclusive experiences, but a gap still persists with regards to studying the participatory dynamic of these spaces in relation to gender. Given this gap, this paper suggests a discussion on gender relations and participatory democracy, based on the analysis of female participation in Participatory Budgeting experiences. The objective of this study is to discuss how gender relations can become determining factors for the various forms of women inclusion in these spaces.

## Resumen:

Desde la década de 1970, Brasil experimenta un amplio crecimiento en los diversos arreglos y mecanismos de participación popular, de entre los cuales tiene realce el Presupuesto Participativo, conocido como el formato participativo brasileiro más exitoso desarrollado durante las últimas dos décadas. Los incrementos en torno a la participación son sostenidos por la apuesta en su potencialidad inclusiva de un mayor, y más diverso, número de actores y temas. Las Ciencias Sociales han producido un conjunto sustantivo de estudios empíricos que discuten los potenciales inclusivos de las experiencias, pero todavía existe un déficit de abordajes en torno a la dinámica participativa de esos espacios cuando se trata de las relaciones de género. Delante de esa laguna, este artículo propone una discusión sobre relaciones de género y democracia participativa, a partir del análisis de la participación femenina en experiencias de Presupuesto Participativo, con el objetivo de discutir como las relaciones de género son factores determinantes para las variadas formas de inclusión de las mujeres en esos espacios.

Palavras chaves: Orçamento Participativo, Relações de Gênero, Participação Política

Keywords: Participatory Budgeting, gender relations, political participation

Palabras-clave :Presupuesto participativo; relaciones de género, participación política.



## Uriella Coelho Ribeiro

Graduada em Ciências Sociais e mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais; Pesquisadora do PRODEP - Projeto Democracia Participativa da UFMG

uriellacoelho@hotmail.com

Graduated in Social Sciences and currently a Masters candidate in Political Sciences from the Federal University of Minas Gerais  
PRODEP Researcher- UFMG's Participatory Democracy Project

### Introdução

Desde a década de 1970, o Brasil vivencia um amplo crescimento nos diversos arranjos e mecanismos de participação popular (Avritzer, s/d; Dagnino, 2002). Tal fenômeno toma corpo com a intensa participação de setores populares e civis em apoio à nova Constituição de 1988. Desde então, o Brasil tem se apresentado como solo fértil para a discussão, proposição, implantação e implementação de diversos arranjos e mecanismos de participação popular. As últimas duas décadas têm apresentado um leque diverso de instituições participativas, dentre os quais destaca-se o Orçamento Participativo (OP), o formato brasileiro mais bem sucedido (Avritzer, 2003b).

Os incrementos em torno da participação são sustentados pela aposta na sua potencialidade inclusiva (Cunha, 2007; Dagnino, 2002). Esperava-se que esses novos espaços de participação ampliada contribuíssem para a democratização do Estado, ao propiciar um número maior e mais diverso de atores participantes, historicamente excluídos, no sistema político (Cunha, 2007).

As Ciências Sociais tem acompanhado de perto a ampliação da participação e tem apresentado um conjunto substantivo de estudos empíricos que discutem os potenciais inclusivos das experiências. Apesar do acúmulo de trabalhos, existe um déficit de abordagens em torno da dinâmica participativa desses espaços quando se trata das relações de gênero (Gret, 2004; Santos, 2007; Orsato, 2008; Ribeiro, 2007; 2008). Trabalhos diversos apontam a existência de desigualdades sociais que impactam a participação política dos indivíduos, as quais estão ligadas à renda e à ocupação, entendidas como os principais componentes do *status* social<sup>1</sup>. Nesses tipos de abordagem analítica, as desigualdades de gênero têm passado despercebidas ou têm sido mencionadas de

### Introduction

Since the 1970s, Brazil experienced a large growth in the various arrangements and mechanisms of popular participation (Avritzer, s / d; Dagnino, 2002). This phenomenon is accompanied by an intense participation of popular and civil society segments, supported by the new Constitution of 1988. Since the enactment of the Constitution, Brazil has become a fertile ground for fostering discussions, developing proposals, and deploying and implementing various arrangements and mechanisms of popular participation. The last two decades have presented a diverse range of participatory institutions. Amongst them, the Participatory Budgeting (PB) stands out as Brazil's most successful mechanism (Avritzer, 2003b).

These segments' incremental participation is sustained by a general understanding of the inclusive potential of these mechanisms (Cunha, 2007; Dagnino, 2002). The hope was that these new spaces of expanded participation would contribute to the democratization of the state, by foster the involvement of an ever-growing and more diverse number of actors, which were historically excluded from the political system (Cunha, 2007).

The field of Social Sciences has closely followed the expansion of civil participation and has produced a substantive set of empirical studies that discuss the inclusiveness potential of these experiences. However, despite the accumulation of work, we can still observe a gap in the analytical approaches, which do not focus on the dynamics of participatory spaces in relation to gender (Gret, 2004, Santos, 2007; Orsato, 2008, Ribeiro, 2007, 2008). The studies indicate the existence of various social inequalities that impact the political participation of individuals. The conditioning factors of participation include income generation and occupation, perceived as key determinants of social status . Within this analytical approach, gender inequalities have passed

forma muito sutil. Não só as de gênero, como as desigualdades relacionadas à raça, à orientação sexual, à orientação religiosa e cultural, entre outras.

Essa lacuna representa um problema analítico grave para as ciências sociais como um todo, porque gênero é um elemento constitutivo das relações sociais e políticas (Santos, 2007). Não perceber se (e como) desigualdades sociais de gênero se reproduzem dentro da estrutura das instituições participativas é não perceber como a formação social é concretizada por meio de papéis dotados de gênero (Fraser, 1987), uma vez que o mesmo é uma das referências recorrentes pela qual o poder é concebido, legitimado e questionado (Scott, 1990).

Diante dessa lacuna, este artigo propõe uma discussão sobre relações de gênero e democracia participativa, a partir da análise da participação feminina em experiências de Orçamento Participativo. O texto pauta-se em informações obtidas em trabalhos diversos que têm como preocupação, central ou de fundo, a participação feminina no OP. O objetivo é discutir como as relações de gênero são fatores determinantes para as variadas formas de inclusão das mulheres nesses espaços.

Dentre as experiências abordadas está o Orçamento Participativo de Belo Horizonte (Ribeiro 2007; 2008); Porto Alegre (Cidade, 2003a; 2003b; Fedozzi, 2007; Gugliano et al, 2007; Orsato, 2008), Recife (Bonino and Bruera, 2005), Maringá (Ferreira e Passador, 2004); São Paulo (Vitale, 2006). As experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre ocupam posição central neste trabalho por oferecerem uma maior riqueza de informações sobre a participação feminina. Além disso, as inquietações que deram origem a este artigo surgiram durante uma pesquisa pessoal sobre a participação das mulheres no OP-BH<sup>2</sup>. Desta forma, o presente trabalho contém uma maior riqueza de detalhes sobre a experiência belorizontina, e uma maior desenvoltura na discussão sobre participação feminina a partir da análise deste caso.

## Orçamento participativo

O Orçamento Participativo faz parte de um conjunto de resultados advindos das manifestações de movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 que reivindicavam transparência e controle social nas contas públicas. As novas iniciativas políticas da sociedade civil proporcionaram uma reorganização e revitalização da mesma, assim como anunciavam a emergência de novos atores políticos e de novas práticas políticas e culturais (Avritzer e Pereira, 2005; Fedozzi, s/d). Desta forma, este contexto de ampliação da participação po-

unnoticed or have been mentioned subtly. Other inequalities have also passed unnoticed including those related to race, sexual orientation, religious and cultural orientation, to mention a few.

This gap represents a serious analytical challenge for the social sciences as a whole, because gender is a constitutive element of social and political relations (Santos, 2007). If we do not understand if (and how) gender inequalities are reproduced within the framework of participatory institutions, we will hardly be able to understand how social development is achieved through gender roles (Fraser, 1987), considering that it is the cornerstone of how power structures are conceived, legitimized and questioned (Scott, 1990).

Given this gap, this paper sets forth a discussion on gender relations and participatory democracy, based on the analysis of female participation in Participatory Budgeting experiences. The discussion is based on information obtained from various studies that focused specifically or in general terms on female participation in the PB. The objective of this study is to discuss how gender relations are the determining factors for the various forms of women inclusion in these spaces.

The Participatory Budgeting in Belo Horizonte (Ribeiro 2007, 2008), Porto Alegre (city, 2003a, 2003b; Fedozzi, 2007; Gugliano et al, 2007; Orsato, 2008), Recife (Bonino and Bruera, 2005), Maringá (Passador and Ferreira, 2004), São Paulo (Vitale, 2006) are among the experiences addressed in this study. The experiences of Belo Horizonte and Porto Alegre are central to this work because they provide substantive information on female participation. Moreover, the concerns that led to the development of this study arose during a personal research on women in the BH-PB. As such, this paper relies on the wealth of detail collected from the Belo Horizonte experience, and thus takes a bolder stand on the discussion of female participation based on the analysis of this case study.

## Participatory budgeting

The Participatory Budgeting is one among a great set of results that can be derived from expressive manifestation of social movements that took place in the 1970s and 1980s that demanded social control and transparency in public budgets. Civil society's new political initiatives caused its reorganization and revitalization, and resulted in the emergence of new political actors and new political and cultural practices (Avritzer and Pereira, 2005; Fedozzi, s /



lítica é um quadro fecundo para a construção de novos espaços políticos participativos como, por exemplo, os conselhos gestores e de política e os orçamentos participativos.

As experiências de OP ganham destaque no cenário político brasileiro, pelo fato de, ao longo de anos, a prática orçamentária nunca ter sido levada devidamente a sério. O orçamento público sempre foi

*um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de ‘barganha’ – seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou privados (Fedozzi, s/d, p.145).*

Desta forma, a discussão sobre o orçamento com a sociedade civil, pode ser considerada como um avanço democrático, um processo inclusivo e legítimo. O que temos então, nas palavras de Fedozzi (s/d), é o Orçamento Participativo ocupando uma posição “nuclear” no sistema decisório da gestão. E é por isso que a sua aceitação, idealização e implementação tornam-se um desafio constante para a política brasileira.

De acordo com Avritzer (2003), a prática do OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: (1) a igualdade entre todos os cidadãos que são membros das assembleias com igual peso na deliberação; (2) a (re)introdução de elementos de participação a nível local; (3) a auto-regulação, o que exige um conjunto de regras transparentes e compartilhadas pelos participantes; (4) a reversão das prioridades na distribuição dos recursos públicos.

Para que seja possível a operacionalização do OP – de acordo com os princípios acima relacionados à igualdade, localidade/territorialidade, auto-regulação e inversão de prioridades – as experiências têm um arranjo institucional parecido. As assembleias do OP, assim como a distribuição de recursos, são realizadas de acordo com a organização territorial da cidade que a divide em regiões, regionais, unidades de planejamento, entre outras formas. Estas medidas espaciais distribuem e agregam unidades do espaço de acordo com a localização geográfica e a concentração de renda e bens públicos.

O OP se realiza a partir de diversas reuniões espalhadas pela cidade. As primeiras são realizadas de acordo com a base territorial e agregam o maior número de participantes e são chamadas de primeira rodada ou plenária. Estas plenárias de maior amplitude participativa elegem os participantes das próximas etapas

d). This context of expanding political participation gave way to a fruitful framework that fostered the creation of new participatory political spaces, resulting amongst others, in the advent of advisory councils and participatory Budgeting.

PB experiences have gained prominence on the Brazilian political scene, because over the years, public budgets have never been taken seriously. The budget has always been:

*a client-based instrument to access public resources through fostered bargaining processes - either as an exchange of favours among the powers of the State, or as a process of distributing resources based on personal and/or private interests and criteria (Fedozzi, s/d, p.145).*

As such, budget discussions that involve civil society can be regarded as an inclusive and legitimate process of advancing democracy. According to Fedozzi (s/d), what we have then is Participatory Budgets occupying a “nuclear” position in the management’s decision-making processes. And that is why its acceptance, implementation and idealization have become a constant challenge for Brazilian politics.

According to Avritzer (2003a), the PB practice, is a way to rebalance the relationship between representative democracy and participatory democracy based on four elements: (1) equality between all citizens who are members of the assemblies with equal weight in the deliberation process; (2) the (re)introduction of participatory elements at the local level; (3) self-regulation, which requires a set of share and transparent rules amongst the participants, (4) the reversal of priorities in the distribution of public resources .

In order for the PB to operate - in accordance with the above principles relating to equality, city / territoriality, self-regulation and reversal of priorities - the experiences share similar institutional arrangements. The assemblies of the PB, as well as the distribution of resources, is carried out in accordance with the territorial organization of the city divided into regions and regional planning units, to mention a few. These approaches to spatiality distribute and aggregate the planning units according to their geographic location and the concentration of income and public goods.

The OP is carried out by initiating a number of public meetings throughout the city. The first round of meetings is carried out in accordance with the territorial base and aggregates the largest number of participants. This phase is usually referred to as the first round or session. These sessions which are broader in participatory levels, elect their representatives, also known as delegates, to participate in the next phases of the PB. The intermediate sessions and forums, select the

do OP, os delegados. As plenárias intermediárias, os fóruns, elegem as obras que serão realizadas pelo OP assim como os delegados e conselheiros que participarão dos conselhos ou comissões de fiscalização do OP que acompanharão a execução das obras. Desta forma, o OP é uma combinação entre participação e representação, organizada por uma estrutura piramidal na qual a base são as primeiras plenárias e a ponta – espaço de poder e decisão – é representada pelas comissões e conselhos do OP.

## A participação feminina

O papel protagonista das mulheres nas mobilizações comunitárias em torno das demandas para o suprimento de necessidades básicas, ao longo das últimas décadas, é incontestável (Bonino e Bruera, 2005). Os anos de 1980 foram marcados pela participação massiva das mulheres nos movimentos sociais de base territorial, uma forma de luta por seus interesses através de outros espaços políticos fora do âmbito eleitoral (Pinto, 2003).

As pesquisas que servem de base para este artigo apresentam, em geral, a participação feminina acentuada nas experiências de Orçamento Participativo estudadas. Assim, pode-se afirmar que o OP tem sido realizado na presença das mulheres. É importante mencionar a presença para contrapor à “política na ausência das mulheres” que ocorre nas nossas instituições políticas brasileiras. No Brasil, ao longo de 70 anos (1932–2002), a representação feminina girou em torno de 1% a 8%, apesar das mulheres representarem 51,3% da população brasileira, 42,7% da população economicamente ativa e 51,2% do eleitorado nacional<sup>3</sup>.

Neste sentido, a presença feminina no OP – diferentemente da baixa presença das mulheres nos cargos executivos e legislativos do Brasil – apresenta-se como uma grande potencialidade para se repensar o tradicional distanciamento entre as mulheres e o exercício do poder político. Mas, como será destacada adiante, apenas a presença numérica não é suficiente para se ter igualdade de oportunidade política nestes espaços.

De qualquer forma, vale mencionar a acentuada participação feminina nas primeiras plenárias nos casos de OP abordados. Em Recife, por exemplo, nas plenárias de 2001, as mulheres representavam 56,80% dos presentes. Em 2002, a tendência proporcional foi mantida, a presença feminina nas plenárias das seis regionais oscilou entre 54,02% e 57,09%. As mulheres continuam mais

public works that will be carried out by the PB. In addition, during these sessions delegates and advisers are elected to participate on the PB monitoring boards and/or committees to accompany the implementation of the public works. Thus, the OP is a combination of participation and representation, organized into a pyramidal structure where the basis is composed of the sessions and the tip – which symbolizes the space of power and decision making – is represented by the PB committees and councils.

## Women participation

The protagonism that women played over the last decades in community mobilization demanding the supply of basic needs is unquestionable (Bonino e Bruera, 2005). The 1980s were marked by massive participation of women in territorially-based social movements – a means of fighting for their interests in spaces that were not limited to the electoral framework (Pinto, 2003).

In general, the literature review that formed the basis for this article shows a considerable female participation in Participatory Budgeting experiences. Thus, one can state that the PB has been carried out in women’s presence. It is important to mention this presence to counter the “policy formation in the absence of women”<sup>iii</sup> that takes place in our Brazilian political institutions. In Brazil, over the past 70 years (1932-2002), women representation accounted for 1% to 8%, in spite of the fact that women represent 51.3% of the Brazilian population, 42.7% of the economically active population, and 51.2% of the national electorate .

In this context, the female presence in the PB – in contrast to the low presence of women in executive and legislative positions in Brazil – is a great opportunity to rethink the traditional distance between women and the exercise of political power. But, as it will be shown in subsequent sections, the mere numerical presence is not sufficient to guarantee the equal access to political opportunities in these spaces.

Nevertheless, it is important to mention the resounding female participation in the initial phases and sessions of the studied PB experiences. In Recife for example, during the 2001 sessions, women represented 56.8% of participants. In 2002 this trend was upheld as the female presence during the six regional sessions accounted for 54.02% to 57.09% of all participants. In 2003, women continue to be the majority, accounting for 57.53% of all participants .

Another study which investigated the first two years of the



presentes do que os homens em 2003, sendo registrado 57,53% de mulheres<sup>4</sup>.

Outro trabalho sobre os dois primeiros anos do Orçamento Participativo da cidade de São Paulo, aponta que as mulheres são a maioria dos participantes em 2001, representando 56% dos presentes e em 2002, 67% dos participantes das assembleias eram mulheres (Vitale, 2006). A experiência da cidade de Maringá (Paraná) na gestão 2001/2002 é retratada por Ferreira e Passador (2004), a partir de uma apresentação analítica do perfil dos conselheiros e das conselheiras do OP. Os autores partem da assertiva de que existe uma igualdade de participação entre homens e mulheres nas primeiras plenárias do OP de acordo com a literatura corrente.

No Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-POA), percebe-se uma presença numérica paritária entre mulheres e homens, desde a primeira pesquisa em 1993 (Bonino e Bruera, 2005; Fedozzi, 2007). Após vários anos de constante crescimento da participação feminina, o OP-POA apresenta um predomínio da presença das mulheres, indicando uma certa estabilidade (Cidade, 2003b). Além disso, a presença feminina no OP-POA não é apenas numérica.

*As mulheres têm uma presença significativa dentro do espaço de discussão e decisão do OP de Porto Alegre. Ao longo dos 18 anos do OP em nossa cidade, é marcante o potencial de articulação e de mobilização das mulheres junto às suas comunidades. Elas conhecem os problemas da rua, da falta de saneamento, a necessidade crescente de creches, dentre outras carências, e passam a compartilhá-las com as pessoas mais próximas (Cidade, 2003a, p.7)*

O caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte não é diferente. Ribeiro (2007; 2008) destaca que as mulheres estão presentes numericamente no OP-BH, como também são agentes no processo como um todo. A autora observa a participação feminina nos momentos de uso da palavra nas assembleias durante todas as fases do OP, desde a primeira rodada até as reuniões da Comforça<sup>5</sup>. Muitas mulheres que participam do OP-BH são líderes nas suas comunidades, são as mobilizadoras das moradoras e moradores do seu bairro, assim como são a referência para estes que lá vão participar. Estas mulheres também são ativas e personagens centrais nas negociações, nas articulações no momento de busca de aliados para a aprovação de suas obras. Elas estão buscando e trazendo ideias para a sensibilização de outros participantes na exposição de cartazes, fotos, documentos como atas ou estudos e laudos técnicos nas assembleias. Ou seja, estas mulheres são agentes na deliberação ao argumentarem e contra argumentarem no processo de discussão e de tomada de decisão. Neste

Participatory Budgeting process in the City of São Paulo, demonstrates that in 2001 women were the majority of all participants, representing 56% of all participants. In 2002, 67% of all participants during the sessions were women (Vitale, 2006). Ferreira and Passador (2004) studied the City of Maringá (Paraná) PB experience during the 2001/2002 administration, focusing on investigating analytically the profile of men and women councillors that participated in the PB. In accordance with the literature, the authors assert that there is an equal participation between man and women during the first round of PB sessions.

In the Participatory Budgeting experience of Porto Alegre (POA-PB), all the studies since 1993, (Bonino e Bruera, 2005; Fedozzi, 2007) show a parity of participation between men and women. After a number of years of continuous female participation, the POA-PB presents a predominance of women presence, exhibiting a certain levelling in the participation rates (Cidade 2003,b). In addition, the female presence in the PB-POA, is not just numerical.

*Women have a significant presence in the discussion and decision-making processes within the PB in Porto Alegre. Over the 18 years, the PB in our city has demonstrated a women's striking potential for articulation and mobilization with their communities. They know the problems of the street, the lack of sanitation, the growing need for day care centers, among other deficiencies, and they share this knowledge with people that are close to them (City, 2003a, p.7)*

The case of the Participatory Budgeting in Belo Horizonte is no different. Ribeiro (2007, 2008) highlights that women are present in the BH-PB numerically but are also agents in the process as a whole. The author notes the participation of women in times of speaking during public assemblies throughout all the phases of the PB, from the first round of sessions to the meetings of the COMFORÇAS. Many women participating in the BH-PB are leaders in their communities; they mobilize other women and men residing in their neighbourhood, and become the reference-point for those who will participate in those spaces. These women are also active and central characters in the negotiation process, and in searching for allies to approve their public work. They are looking for ideas and building awareness among other participants by bringing to the table posters, photos, and documents such as meeting minutes, studies and technical reports during the assemblies. That is, these women are agents in the deliberative process by posing arguments and counter-arguments during the discussion and decision making process. In this scenario replete with political disputes, women and men are both present and together become the

cenário de disputa política, as mulheres estão presentes assim como os homens e que juntos são peças fundamentais na discussão sobre o orçamento público de Belo Horizonte (Ribeiro, 2007; 2008).

Neste ponto, é importante destacar que os trabalhos mencionados apresentam a face dual da participação feminina que sempre transita entre rupturas e permanências (Orsato, 2008). Os estudos apresentam uma presença feminina crescente e expressiva nesses espaços, o que representa um passo na direção contrária da tradicional ideia de que o espaço público, a política e o poder não são congruentes com a atuação das mulheres. Por outro lado, os mesmos trabalhos não deixam de apontar como a participação das mulheres ainda é exercida em um campo em que as desigualdades de gênero operam de forma significativa.

Em todas as cidades contempladas neste texto, o OP apresenta a inversão numérica entre a presença feminina nas primeiras plenárias e nas instâncias de poder – os conselhos e comissões de fiscalização do OP. Em Recife, por exemplo, apesar das mulheres comporem a maioria nas plenárias, entre 2001 e 2007, o COP é composto majoritariamente por homens<sup>6</sup>. Seguindo esta tendência, de acordo com Ferreira e Passador (2004), em Maringá (OP 2001/2002), o conselho fiscalizador do OP (COP) é preponderantemente masculino (82,35%). No caso da experiência Paulistana, Vitale (2006) aponta que a coordenação do OP, em 2003, introduziu mecanismos para aumentar a participação no Conselho de delegados e delegadas de segmentos sociais tradicionalmente excluídos da possibilidade de representação. As mulheres foram consideradas um dos grupos com tal característica.

No caso do OP-POA é interessante observar que a diferença numérica entre homens e mulheres no COP era mais acentuada nos primeiros anos do OP. Em 1990, as mulheres representavam apenas 9% do total de conselheiros titulares e suplentes e 22% dos titulares. Ao longo do tempo, é perceptível o crescimento da participação feminina, mas esta, em momento algum, é superior a participação de homens no COP (Cidade, 2003a).

Ao longo dos 15 anos de existência do OP-BH, a participação na Comforça é majoritariamente masculina. Porém, a presença feminina na comissão apresenta diferenciais numéricos entre as regionais da cidade, algumas apresentam uma presença baixíssima de mulheres e outras apresentam uma quantidade quase equivalente à dos homens ou ligeiramente maior (Ribeiro, 2007). Mas, na contagem geral, as mulheres nunca foram a maioria.

key components in the discussion on the public budget in Belo Horizonte (Ribeiro, 2007, 2008).

In light of the above, it is important to highlight that the aforementioned studies demonstrate the dual face of female participation that is always faced by ruptures and permanencies. (Orsato, 2008). On one hand, the studies show an expressive and ever-growing female presence in these spaces, which represents a step into a direction contrary to the traditional idea that the public space, politics and the power structure is not congruent with women's role. On the other hand, these same studies also point out that women participation is still exercised in a field where gender inequalities are expressive.

In all the cities that are referenced in this text, the PB presents a numerical inversion between the female presence in the first round sessions and in the spaces of power – the PB councils and fiscal commissions. In Recife for example, in spite of the female population being the majority in the assemblies, between 2001 and 2007 the COP is mainly composed of men. Following this trend and in accordance to the study presented by Ferreira and Passador (2004), the PB fiscal council (COP) in Maringá (2001/2002) is predominantly male (82.53%). In the São Paulo experience, Vitale (2006) shows that in 2003 the PB coordinators introduced a mechanism to increase the participation in the Council of men and women delegates from historically excluded social segments and which suffered from reduced representation. The female population was included in this segment.

It is interesting to observe that in the POA-PB case the numerical difference between men and women in the COP was much higher in the early years of the PB. In 1990, women represented only 9% of the total of elected and substitute councillors and 22% of elected ones. Over time, it is possible to observe the increase of female participation in the COP, although it has never been superior to that of male participation (Cidade, 2003a).

Over the 15 years of BH-PB existence the participation in the Comforça has been noted to be predominantly male. However, female presence in the commission demonstrates a numerical variation amongst the city's administrative regions. Some reflect a very small participation of women, whereas others present gender ratios more equally balanced and in some even slightly superior to that of men (Ribeiro, 2007), although, overall, women participation was never the majority.

The studies on the Belo Horizonte and Porto Alegre experience, allow an in-depth analysis on the forms that gender inequalities are expressed beyond simple numerical



Os estudos sobre as experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre permitem uma análise sobre as formas de expressão das desigualdades de gênero que vai além da inversão numérica. Apesar da presença ativa de algumas mulheres no OP, não se pode afirmar que exista uma igualdade de gênero quando se trata das oportunidades de participação no OP. A presença enérgica feminina está dentro de um contexto em que participar é um constante desafio enfrentado.

No que tange aos recursos materiais, algumas das mulheres entrevistadas por Ribeiro (2007; 2008) enfrentam dificuldades financeiras. Estas apontaram em suas falas a falta de dinheiro para “pegar” ônibus e frequentar as reuniões como uma dificuldade para participar. A autora demonstra que, quando se trata da disponibilidade de tempo para participar, as mulheres apontam uma dificuldade bem específica. Elas relatam as duplas, triplas, quádruplas jornadas de trabalho: cuidar do marido, dos filhos, dos agregados, da casa, trabalhar fora de casa, participar da associação do bairro, do OP e de outras atividades da Prefeitura. O acúmulo de tarefas ocorre na medida em que as mulheres passam a ocupar os espaços extra domésticos sem que os homens venham a participar das atividades do lar.

Como dito por uma entrevistada por Ribeiro (2007; 2008), as mulheres são “compromissadas”, têm muitos compromissos e conciliá-los com a participação na Comforça é mais um desafio. Por exemplo, uma mãe não tinha condições de esperar a hora da votação porque tinha que voltar para casa para amamentar. Outra deixou a Caravana e perdeu o direito ao voto no Fórum Final porque estava com uma criança pequena e viu que não teria condições de prosseguir. Outras pediam para que a reunião não se prolongasse mais, porque tinham filhos e marido em casa esperando por elas. Um grupo de amigas, quando questionadas porquê não se candidataram para delegadas assim como uma das companheiras, respondeu que a que se candidatou era a única que podia ser delegada porque não tinha filho pequeno. Outras apontam o ingresso no OP como coincidente com a viuvez e a emancipação dos filhos, que acarreta numa diminuição drástica nas tarefas domésticas.

Desta forma, o trabalho de Ribeiro (2007; 2008) evidencia a distribuição desigual do tempo e as duplas jornadas como um dos entraves que as mulheres encontram para exercer uma participação efetiva no OP-BH, como retrata uma das entrevistadas:

*O homem encontra mais facilidades. A mulher encontra mais dificuldades para participar pelo fato dela ser mãe, dela ser dona de casa, dela ter que trabalhar fora. Ela sustenta a sua família muito mais do que o homem sustenta.*

inversions. Despite, women’s active presence in the PB, it is impossible to state that gender equality has been achieved when we discuss the opportunities of participation in the PB. The vivacious presence of women needs to be understood within a context where participation is marked by a constant challenge to be overcome.

With regards to material goods some of the women interviewed by Ribeiro (2007; 2008) experience financial difficulties. During the interviews some of the women pointed out that, they do not have the money to “take” the bus and participate in the meetings, and this fact impedes them to participate. Furthermore, the author demonstrates that when it comes to dedicating time to participate, women point a specific impediment. The women make reference to their double, triple and quadruple work day: taking care of the husband and children, taking care of other family members, of the house duties, work outside of the household, participation in the neighbourhood association, in the PB and in other municipal activities. The accumulation of tasks occurs when women begin to engage in spaces outside of their household and yet their men do not engage in household activities.

One of the women interviewed by Ribeiro (2007; 2008), stated that women are “overworked”, in that they take on a lot of commitments and to conciliate these activities with the Comforça is a challenge. For example, a mother could not wait for the voting session because she had to return home to breastfeed. Another woman left the Caravan and lost the right to vote in the Final Forum because she was with a small child and realized that she would not be able to continue. Other women would frequently ask not to extend the meetings because they had their husbands and children waiting for her to come back home. When a group of girlfriends was questioned why they did not submit their names as candidates to be delegates, just as another women did, they responded that she was able to be a candidate because she was the only one that did not have a small child to take care of. Other women pointed out that entering the PB process coincides with widowhood and/or the son’s emancipation, which causes a drastic decrease in the volume of domestic duties.

In light of the above, the study carried out by Ribeiro (2007; 2008) evidences an unequal distribution of time and the double workdays as one of the bottlenecks that women encounter to exert an effective participation in the BH-PB. According to one of the interviewed women:

*Men have it easy. The woman has more difficulties in participating due to the simple fact that she is a mother, a housewife, and because*

*Ela é compromissada. A mulher é cheia de compromissos. Mesmo tendo todas as qualidades, ela encontra dificuldades para ter uma participação ainda mais efetiva do que já é, do que ela deveria ser. (Ribeiro, 2007, p.52)*

O caso de Porto Alegre também apresenta esta mesma questão relacionada ao uso do tempo da mulher. O Cidade (2003a) expõe falas de algumas conselheiras do COP-POA que apontam situações semelhantes com as das delegadas da Comforça do OP-BH:

*O custo para a mulher participar do OP é bem maior do que para o homem, pois se sabe que, naturalmente, ele até pode ajudar nas lidas domésticas, mas ele não é doméstico. Ele chega do serviço, toma um banho e vai para a reunião. O caso da mulher é diferente. Antes de sair, ela tem que estar com a janta pronta e com as atribuições todas em dia... mais do que nunca eu acho que as mulheres tiveram que provar para os maridos que elas podiam cumprir com os seus deveres em casa e participar do OP. (Cidade, 2003a, p.38)*

Neste compasso, Fedozzi (2007) aponta que as mulheres que participam do OP-POA são as que se encontram independentes dos laços matrimoniais: as solteiras; viúvas; e separadas. Dos Delegados que já foram eleitos no OP-POA, as mulheres representam 62% dos solteiros; 81,3% dos viúvos; 65% dos separados. Segundo o autor, as mulheres casadas e que não contam com trabalhadores domésticos enfrentam dificuldades para participar do OP-POA por causa da dupla jornada e da relação patriarcal que determina que o homem represente a família na vida pública (Fedozzi, 2007).

Pode-se afirmar que “poder participar” não é resultado de uma revisão das relações sociais entre homens e mulheres. Revisão esta que resultaria em uma diminuição nas tarefas femininas e, assim, proporcionaria a existência de mais tempo disponível para as mulheres poderem participar. Neste sentido, apesar de existir uma entrada maior de mulheres nestes espaços participativos, ainda torna-se necessária a consumação de requisitos para a emancipação feminina, para que possamos atingir a igualdade no exercício da cidadania. (Fedozzi, 2007).

Além dos entraves a participação feminina relacionado às condições objetivas - recurso material e tempo - os trabalhos sobre Belo Horizonte e Porto Alegre apresentam uma dimensão subjetiva que delimita o espaço feminino no OP. No caso do OP-BH, a autora identificou que as questões subjetivas, os valores compartilhados no OP, apresentam um caráter dual. Nas entrevistas com as participantes, em conversas informais com os homens que participam e com representantes da

*she still has to work outside the house. She sustains the family much more than men do. She is overworked. A woman is full of commitments. Even with all the right qualities, she encounters difficulties in experiencing a participation that is more effective than what it already is, of what it could be. (Ribeiro, 2007, p.52).*

The Porto Alegre case presents the same question related to women's available time. The Cidade study (2003a) exposes the testimonials of some of the POA-COP women councillors that point out similar situation to the women delegates that participate in the Comforça in BH-PB:

*The cost that women bear to participate in the PB is much higher than for men, because as we know, naturally, he could help in the domestic tasks, but he is not domestic in nature. He comes back from work, takes a shower and goes to the meeting. In the woman's case it is different. Before she can step out, she needs to prepare dinner and with all the house duties in order...more than ever I think that women needed to prove to their husbands that they can carry out their house duties as well as participate in the PB. (Cidade, 2003a, p.38).*

In this context, Fedozzi (2007) points out that women that participate in the POA-PB are those that are independent of their marriage ties: single women, widows and after separation. Out of all the Delegates that were elected in the POA-PB, women represent 62% of all those that are single; 81.3% of widows; and 65% of the separated Delegates. According to the author, married women that do not have a nanny or housewife, face a number of challenges to participate in the POA-PB due to the double workday and due to the patriarchal relationship which determines that the man should represent the family in the public life. (Fedozzi, 2007).

Thus, it can be stated that the “power to participate” is not a result of a revision of social relations amongst men and women. Such revision would inevitably lead to a reduction in female tasks and, thus would free up more time available for women to participate. In this sense, in spite of the fact that there is a greater penetration of women in participatory spaces, it still is necessary to consume the prerequisites for women emancipation to take place, in order to achieve the equality in the exercise of our citizenry (Fedozzi, 2007).

In addition to the objective conditions that pose challenges to female participation - of material resources and time - the studies on Belo Horizonte and Porto Alegre's BP experiences, present a subjective dimension which delineates the female space in the PB. In the BH-PB case, the author identified that the subjective questions and the shared values in the PB present a dual character. Both the interviewed female participants and, through informal meetings, the male participants and



Prefeitura – gerentes das regionais, ou funcionários da coordenação da participação popular – as concepções que apareciam sobre o que é o feminino estavam sempre associando as mulheres ao cuidado, à bondade, à paciência, à maternidade, à administração do lar e da família, entre outros aspectos. Estes atributos eram sempre associados de forma positiva com o que consideravam uma boa (ou efetiva) participação dentro do OP-BH. Esta associação positiva parece estar relacionada com o fato dos participantes entenderem a vila ou o bairro como uma extensão de suas casas. A mulher sabe o que seu lar, filhos e marido precisam e, por conseguinte, seria também ela quem melhor saberia o que o bairro e seus moradores precisariam, como relatado nesta próxima fala:

*A participação [no OP-BH] das mulheres é melhor, porque as mulheres cuidam do Orçamento Participativo como se elas cuidassem de sua própria casa. É um dever de casa, é um dever de lavar, passar, cozinhar. No Orçamento Participativo é exatamente isso que a gente faz. Porque organizar um beco é como se tivesse que trocar o piso da minha casa. Por exemplo, eu estou sem piso aqui até hoje. Como se eu fosse colocar uma cerâmica aqui no chão, é a urbanização da vila. Como eu quero a minha casa bonita, eu quero a vila também bonita. [...] As mulheres são assim. Principalmente eu, eu sonho dentro da minha casa, eu sonho lá fora também. (Ribeiro, 2007, p55)*

A mulher é, então, considerada frequentemente como uma pessoa “maternal”, e o cuidado é uma característica intrínseca à ela. O cuidado é visto como uma qualidade positiva, na medida em que os participantes percebem o OP-BH como um ambiente solidário. Desta forma, pode-se dizer que a subjetividade que paira o OP é uma potencialidade para o ingresso das mulheres neste espaço. Porém, ela é, ou pode se tornar, ao mesmo tempo, um fator limitador para a participação feminina caso a instância política não seja mais sinônimo do doméstico, do lar, do familiar, comunitário. Talvez seja esse um dos motivos que causa uma reviravolta numérica quando comparamos o número de mulheres nas plenárias e nas comissões ou conselhos fiscalizadores.

A restrição da participação política feminina à esfera do cuidado também é observada no OP-POA. Guigliano et al (2007) aponta uma diferente distribuição de conselheiras e conselheiros dentro do COP, entre os anos 1994 e 2005. Ao longo desses 11 anos, “Circulação e Transporte”, “Desenvolvimento Econômico e Tributação” foram considerados assuntos para serem discutidos entre homens, e, mais uma vez, a “Assistência Social”, o cuidado, foi um assunto tratado mais pelas mulheres. Segundo o autor, “os homens se concentram naqueles assuntos considerados de maior impacto e po-

municipal government’s representatives – regional district managers and/or public employees that coordinate popular participation – when asked, always associated feminine traits to diligence, kindness, patience, to household administration among others. These attributes were always positively associated to what they considered a good (or effective) participation in the BH-PB. This positive association seems to be related with the fact that the participants understand the vila or neighbourhood as an extension of their household. The woman knows intimately what her home, children and husband need and, consequently, she would also be the person that would know what her neighbourhood and neighbours need, as noted in the following testimonial:

*Women participate better [in the BH-PB] because women take care of the Participatory Budgeting as if it were their house budget. It is a house chore, just like washing, ironing, cooking. In the Participatory Budgeting that is exactly what we do. Because fixing up an alley is like changing the floor in my house. For example, I am here still without a floor. Urbanizing a Vila is like putting ceramics here on my floor. I want my house to be beautiful and I also want my neighbourhood to be beautiful. Especially me, I dream inside my house and I also dream outside of it (Ribeiro, 2007, p.55).*

Thus the woman is frequently considered as a maternal figure, and care-taking is one of her intrinsic characteristics. Care-taking is seen as a positive quality as long as the participants perceive the BH-PB as a solidary environment. In this context, we could say that the subjectivity that cloths the PB is an opportunity for women to ingress in this space. However, it is, or it can become at the same time, a limiting factor of female participation, when this space ceases to be a synonym of domestic, home, family-based, community-oriented. Perhaps that is one of the reasons why there is a complete numerical reversal when we compare the number of women in the initial PB assemblies compared to the PB commissions or fiscal advisory councils.

Female political participation limited to the sphere of care-taker is also observed in the POA-PB. Guigliano et al (2007) points out a different distribution between women and men COP councillors during the 1994-2005 period. Along these 11 years, “Displacement and Transportation” and “Economic Development and Taxation” were considered to be important issues to be discussed among men and again, “Social Assistance”, care-taking, was an issue to be dealt with by women. According to the author, “men concentrate on subjects that are considered to hold public opinion’s greatest impact and controversy” whereas, “women participate more in themes that deal with issues of lesser visibility” (idem, p.8).

lêmica na opinião pública”, em quanto “as mulheres são mais participativas nas temáticas que discorrem sobre assuntos de menor visibilidade” (idem, p.8)

Essa subjetividade restringe a participação feminina à esfera do cuidado, retirando a mulher dos espaços de poder, razão e decisão. Desta forma, as mulheres participam da vida social e política do OP, porém, muitas vezes, elas não são vistas realmente como pares, como iguais. Por outro lado, não se pode negar que o OP tem um potencial para o ingresso feminino. Este potencial precisa ser explorado e desenvolvido. Mesmo que ainda persistam representações tradicionais a respeito das mulheres, é evidente que algumas mulheres conseguiram criar espaço para as suas demandas, ter voz, mobilizar e, em especial, mudar o local onde moram e reinventar algumas relações dentro daquele próprio espaço (Ribeiro, 2008).

## Considerações finais

As experiências de OP retratadas aqui apresentam uma acentuada e ativa participação feminina. Porém, o processo de inclusão das mulheres no OP é marcado pelas desigualdades de gênero. Os trabalhos abordados aqui, apontam que no OP não existe ainda uma equitativa distribuição dos recursos materiais – especialmente o tempo – que resulta em um custo diferenciado para participar politicamente entre mulheres e homens. Além disso, valores compartilhados, padrões culturais não permitem que mulheres e homens interajam como iguais. A participação feminina é valorizada quando se entende que o cuidado está em jogo. Quando se trata do espaço em que o poder político reina – os conselhos fiscalizadores do OP ou determinadas comissões temáticas do OP-POA – as mulheres saem da cena e dão lugar à participação masculina.

A investigação empenhada tem como foco demonstrar que participar ou não, se reconhecer e ser reconhecido enquanto parceiro dentro do OP, não faz parte de uma “engenharia da consciência” (Fraser, 2001). Os fatores que potencializam, ou não, a face inclusiva de um espaço participativo operam na dimensão social. Ou seja, existem possibilidades e limites para uma participação na vida social, e estes passam por arranjos sociais e institucionais de gênero que permitem ou não uma participação paritária. Desta forma, para se pensar em uma paridade de participação no OP, é preciso incluir os membros da sociedade no processo de deliberação e debate, fazendo com que haja de fato a presença de mulheres e homens, sendo as maneiras destes agirem e pensarem (maneiras conhecidas social e culturalmente

This subjectivity restricts female participation to the sphere of care-taker, withdrawing the woman from spaces of power structures, reason and decision-making. In this context, women participate in the PB's social and political life, but often they are not seen as equal. On other hand, it is undeniable that the PB offers an opportunity for female ingress. This potential needs to be explored and developed. Despite the persistence of traditional representations with regards to women's role, it is evident that some women were able to create a space to meet their demands, have a voice, and were able to mobilize, and more importantly, were able to change the locale where they live and redesign the relations within the space where they live (Ribeiro, 2008).

## Final remarks

The PB experiences herein exposed present an accentuated and active female participation. However, the process of including women in the PB is marked by gender inequalities. The studies presented in this paper point out that, equitable distribution of material resources – especially time – which results in a differentiation in the cost to participate politically among men and women, has not been reached so far in the PB. Moreover, shared values and cultural standards do not allow men and women to interact on equal terms. Female participation is valued when care-taking enters the equation. When we talk about spaces where political power reins – the PB fiscal councils, or specific technical commissions of the POA-BH – women leave the scene and give way to male participation.

This study attempted to demonstrate that to participate or not, to be recognized or to recognize oneself as a partner in the PB, is not part of a “conscience engineering” (Fraser 2001). The factors that foster or not the inclusive facet of a participatory space operate on a social dimension. That is, there are opportunities and limits to participate in social life, and these pass through social and institutional gender arrangements that permit or not, an equal participation. In this context, in order to think of an equitable participation in the PB, it is necessary to include members of society in the deliberative process and in the debate guaranteeing the presence of both men and women and respecting and recognizing their ways of acting and thinking – ways that are known socially and culturally to be distinctively feminine and masculine.

In light of the above, is it important to affirm that the Municipality has a prerogative to decide on the implementation



como propriamente femininas ou masculinas) respeitadas e reconhecidas.

Neste sentido, é preciso afirmar que a prefeitura tem a prerrogativa de decidir sobre a implantação do OP e, por conseguinte, sobre o seu desenho institucional. Ou seja, a existência de um formato mais ou menos inclusivo depende da ação do executivo. Assim, o OP é um espaço planejado e coordenado pela prefeitura e nas mãos desta está a capacidade de incluir a discussões sobre igualdade e respeito à diversidade. Esta seria uma forma de reinventar as relações sociais dentro do OP e não mais estimular, ou apenas vivenciar, situações que reforçam as desigualdades. Atentas à reprodução das desigualdades de gênero, algumas experiências têm modificado seu desenho institucional para que as mulheres possam participar cada vez mais. As modificações criam condições favoráveis à participação feminina a partir, por exemplo: das “brincadeiras”; dos cursos de capacitação e formação de lideranças; de plenárias temáticas para as mulheres; de cotas para a participação das mulheres nos conselhos de fiscalização<sup>8</sup>.

Por fim, é preciso ressaltar que a inclusão efetiva das mulheres nos espaços de poder torna-se uma questão necessária para o próprio aprofundamento democrático, ao passo que a participação de pessoas que possuem diferentes “perspectivas sociais” acrescenta ao debate público visões diferenciadas dos fenômenos da vida (Young, 2006). A inclusão das perspectivas das mulheres trata-se de acrescentar ao debate mais “perspectivas sociais” e, conseqüentemente, enriquecer os espaços de discussão, fiscalização e formulação de políticas públicas.

## Referências bibliográficas

### References

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Participação Social no Brasil. Texto apresentado à coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos. Disponível no sítio <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>, acessado no dia 28 de março de 2006.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander, A inovação Democrática no Brasil. São Paulo, Editora Cortez, 2003a.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres, GRAZIA, Grazia de. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes Ltda editora. 2003b.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo: A Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (org.), Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AVRITZER, Leonardo & PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. In: Teoria e Sociedade – Número especial: Instituições híbridas e participação no

of the PB and, consequently, on its institutional design. That is, the existence of a format that is more or less inclusive depends on the actions of the executive government. As such, the PB is a space that is planned and coordinated by the Municipality and thus is responsible for including discussion on equality and respect of diversity. This would be one approach to reinvent the social relation within the PB and thus not stimulating, or passively observing situations that reinforce the inequalities. By paying attention to the reproduction of gender inequalities, some of the experiences were able to modify their institutional framework to foster an ever-growing participation of women. These modifications create favourable conditions to foster female participation such the implementation of “playgrounds”; capacity building courses and leadership training, technical commissions for women; quotas for women participation in the fiscal councils

Finally, it is important to emphasize that the effective inclusion of women in power structures is a necessary question in order to strengthen the democratic process, considering that the participation of people that have different “social perspectives” enriches to the public debate differentiated visions of life’s phenomenon (Young, 2006). The inclusion of women perspectives nourishes the debate with “social perspectives” and consequently, enriches the spaces of discussion, monitoring and formulation of public policies.

Brasil e na França. Belo Horizonte, 2005.

BONINO, Maria & BRUERA, Silvana. Las mujeres em los presupuestos participativos. Reflexiones em torno a las experiencias de Montevideo, Porto Alegre y Recife. REPEM, Red de Educación Popular Entre Mujeres de América Latina y Caribe. Motevideo, 2005.

CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Olhar de Mulher: A Fala das conselheiras do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre. Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003a.

\_\_\_\_\_, Fazendo Política: Perfil das Conselheiras e Conselheiros do Orçamento Participativo 2002-2003. Porto Alegre. Cidade - Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, 2003b.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste. In: Leonardo Avritzer. (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007

DAHL, Robert A. Poliarquia: Participação e Oposição. Tradução de

Celso Mauro Paciornik. São Paulo, Edusp. [1972] (1997)

FEDOZZI, Luciano. Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. Participação nos Governos Locais do Brasil Contemporâneo. In: Cadernos Flem VIII – Gestão Pública e Participação (S/D).

FERREIRA, Márcia Regina & PASSADOR, João Luiz. A valorização da comunidade cívica: O Orçamento Participativo na ampliação do Capital Social. In: IX Congreso Internacional del CLAD, Madrid, 2004.

FRASER, Nancy. O que é crítico na teoria crítica? O Argumento de Habermas e Gênero. IN: BENHABIB, Sheila e CORNELL, Drucilla, *Feminismo Como Crítica da Modernidade*. Editora: RCB 1987.

\_\_\_\_\_. Recognition without ethics? *Theory, Culture & Society*. London / Thousand Oaks / New Delhi, v. 18 (2-3): 21-42, 2001.

FUNG, Achon. Receitas para esferas públicas : oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P; NOBRE, Marcos; *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

GRET, Marion. Genre et démocratie participative au Brésil. In: *Reforcer le genre dans la recherche. Approche comparative Sud-Nord*. Bordeaux, IEP, 2004, p.61-70.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. ORSATO, Andréia. LOECK, Robson Becker, PEREIRA, André Luis. A inclusão das mulheres no orçamento participativo de Porto Alegre. In: II Seminário de Movimentos Sociais em Florianópolis / 2007, p1-16.

ORSATO, Andreia, Gênero e Democracia: Rupturas e permanências no Orçamento Participativo de Porto Alegre (2005). Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da

Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, 2008.

PINTO, Céli Regina Jardim. Uma história do feminismo no Brasil. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política, participación y cambio social en la problemática contemporánea. Buenos Aires: Ediciones Siap Planteos, 1985.

RIBEIRO, Uriella Coelho. Participação Política e as Relações de Gênero: O caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. In: 3º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero. CNPQ/ SPM/ PR/ MCT, 2008

\_\_\_\_\_. As mulheres no Orçamento Participativo de Belo Horizonte. Limites e Potencialidades para uma Participação Paritária. Monografia apresentada ao Colegiado de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais, para obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais, 2007.

SANTOS, Cecília McDowell. Democracia Participativa e Gênero: notas para uma agenda de pesquisa feminista. In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2007, p.237-254.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul/dez. 1990.

VITALE, Denise. Entre participação e deliberação: por um conceito contemporâneo de democracia participativa. In: III CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2006, Campinas: ALAS-CP, 2006, 26p.

YOUNG, Íris. Representação Política, Identidade e Minorias. *Lua Nova*, São Paulo, 67, 139-190, 2006.

## Notas

### (Endnotes)

1. Para melhor entender as variáveis determinantes, ver Ribeiro (2007), Archon Fung (2004); Pizzorno (1985), Dahl (1997).

2. O trabalho foi realizado durante os anos de 2006 e 2007. Tal pesquisa foi sintetizada como trabalho de conclusão de curso apresentado no final de 2007 para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais pela UFMG, sob a orientação da professora Marlise Matos. Este trabalho também resultou no artigo “Participação Política e as Relações de Gênero: o caso do Orçamento Participativo de Belo Horizonte” premiado pelo 3º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, promovido pelo CNPQ, MCT, SPM.

3. Informações coletadas no âmbito da pesquisa “A Política na Ausência das Mulheres”, realizada no Departamento de Ciência Política da UFMG e no NEPEM-UFMG, entre os anos de 2007 e 2008, coordenada pela professora Marlise Matos.

4. Dados disponíveis em [http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/balanco\\_2001\\_1.html](http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/balanco_2001_1.html). Acesso em março de 2009.

5. Comforça é a comissão fiscalizadora do OP-BH, composta por membros da sociedade civil que acompanham a execução das obras votadas no OP.

6. Para entender melhor as modificações ver Ribeiro (2007), (Bonino e Bruera, 2005), Vitale (2006).

1 To better understand the determining variables, refer to Ribeiro (2007), Archon Fung (2004); Pizzorno (1985), Dahl (1997).

2 The study was carried out in 2006 and 2007. The research was synthesized into a Senior's Honours Essay presented in 2007 as a pre-requisite to obtain a Bachelor in Social Sciences at UFMG under the orientation of Professor Marlise Matos. This study also founded the publication of the article entitled “Political Participation and the Gender Relations: The Case of the Participatory Budget in Belo Horizonte” which was awarded during the 3rd Building Gender Equality Award promoted by CNPQ, MCT and SPM.

3 Information collected in the study entitled “Politics in the Absence of Women” carried out by the UFMG Social Science Department and NEPEM-UFMG during 2007 and 2008, coordinated by Professor Marlise Matos.

4 Data available at [http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/balanco\\_2001\\_1.html](http://www.recife.pe.gov.br/pr/secorcamento/balanco_2001_1.html). Accessed in March 2009.

5 COMFORÇA is the oversight commission of the BH-PB made up of members of civil society. They overlook and follow up on the execution of the public works approved under the PB.

6 For an in-depth understanding of the modifications refer to Ribeiro (2007), (Bonino and Bruera, 2005), Vitale (2006).