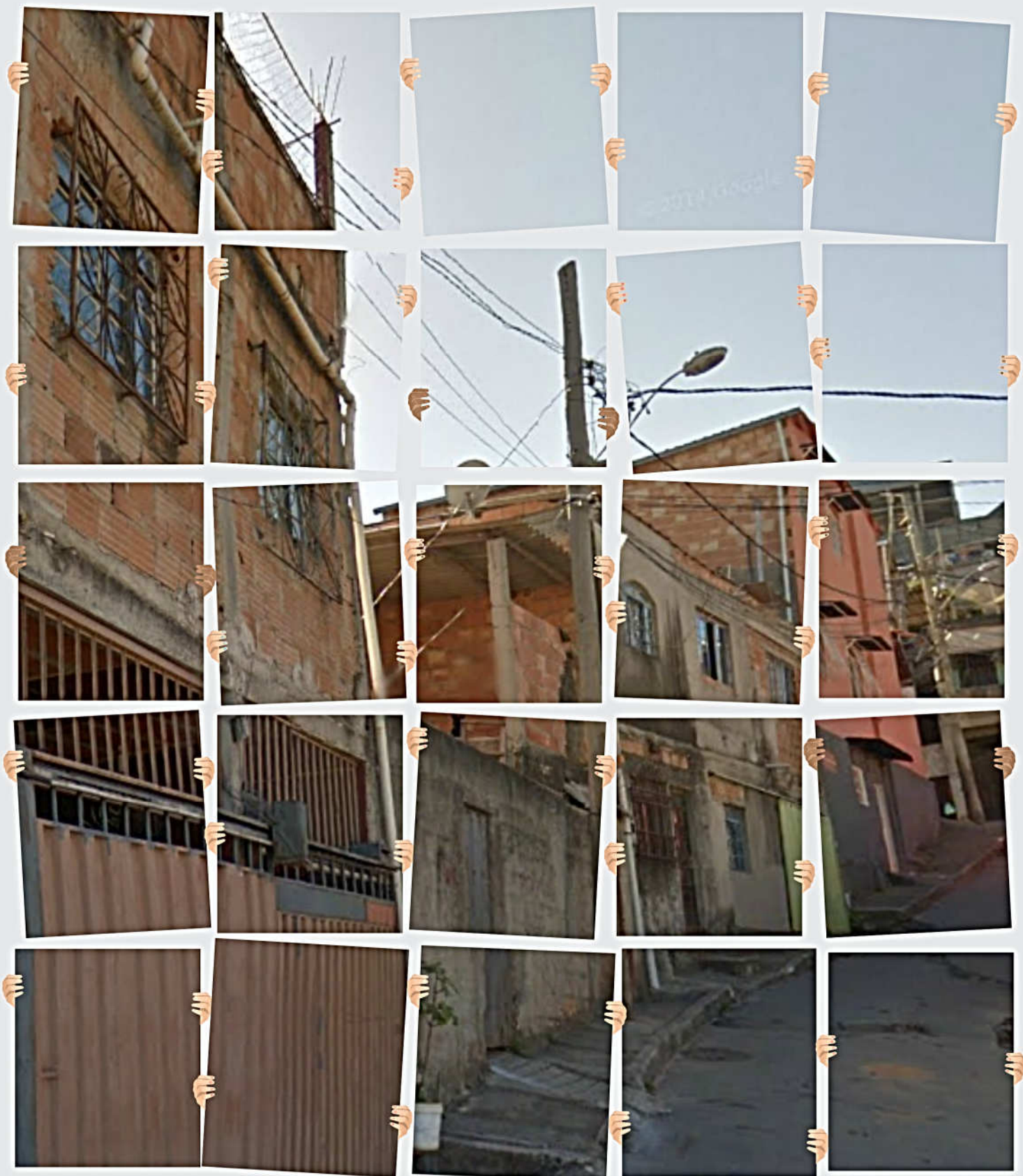


Universidade Federal de Minas Gerais



**COMUNICAÇÃO PÚBLICA, DESENHOS INSTITUCIONAIS E GESTÃO COMPARTILHADA
A INTERLOCUÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E CIDADÃOS NA PROPOSTA DA
PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**

Laura Nayara Pimenta

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Laura Nayara Pimenta

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA, DESENHOS INSTITUCIONAIS E GESTÃO
COMPARTILHADA: A INTERLOCUÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E
CIDADÃOS NA PROPOSTA DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**

Belo Horizonte

2015

301.16
P644c
2015

Pimenta, Laura Nayara

Comunicação pública, desenhos institucionais e gestão compartilhada [manuscrito] : a interlocução entre poder público e cidadãos na proposta da Prefeitura de Belo Horizonte / Laura Nayara Pimenta. - 2015.

146 f.

Orientador: Márcio Simeone Henriques.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia.

1. Comunicação – Teses. 2. Comunicação de massa e opinião pública - Teses I. Henriques, Márcio Simeone. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Laura Nayara Pimenta

**COMUNICAÇÃO PÚBLICA, DESENHOS INSTITUCIONAIS E GESTÃO
COMPARTILHADA: A INTERLOCUÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E
CIDADÃOS NA PROPOSTA DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Comunicação Social da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Comunicação Social

Linha de pesquisa: Processos Comunicativos e Práticas Sociais

Orientador: Prof. Dr. Márcio Simeone Henriques

Belo Horizonte

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG

2015

“Comunicação Pública, Desenhos Institucionais e Gestão Compartilhada: A Interlocução entre Poder Público e Cidadãos na Proposta da Prefeitura de Belo Horizonte”

Laura Nayara Pimenta

Dissertação defendida e aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Profa. Dra. Maria Ângela Mattos
(PUC-MG)

Profa. Dra. Regina Helena Alves da Silva
(UFMG)

Prof. Dr. Márcio Simeone Henriques
(orientador – UFMG)

Programa de Pós-graduação em Comunicação Social
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte, 13 de fevereiro de 2015.

Dedico esta dissertação às lideranças da Vila Jardim do Vale, pela força e obstinação em mudar uma realidade sofrida e por inspirarem aqueles que estão em busca do direito à moradia.

AGRADECIMENTOS

Toda minha gratidão ao meu Grande Amigo da Bolinha Branca. Foi Ele quem me deu forças, coragem e perseverança para continuar nesse caminho, pois muitas foram as vezes em que quis desistir e muitos foram os problemas que me levaram a cogitar essa hipótese. Ainda que tenha sido doloroso, Ele me mostrou o caminho, me amparou e fez com que eu chegasse até aqui. Aos meus pais também manifesto minha gratidão. Mesmo que desavenças tenham ocorrido, que eu tenha me ausentado de momentos familiares para me dedicar a este projeto, eles me apoiaram e incentivaram. Até mesmo meu irmão, introspectivo e recluso às suas tarefas, contribuiu para que eu tivesse um pouco de tranquilidade para escrever.

Além de meus familiares, não posso deixar de agradecer àqueles que foram ombros amigos nesses dois anos. Agradeço à Ana Karina, Raquel e Van (Xs mais tops do PPGCOM) por terem compartilhado angústias, alegrias, perrengues acadêmicos e projeções de futuro. Graças a vocês a caminhada foi mais agradável e divertida. À minha mana de orientação Clara Braga, pois demos muitas risadas, choramos, xingamos muito e fomos/somos tão unidas que constituímos uma única entidade – Claura. Ao meu big brother Guilhermino pelo ouvido amigo, as leituras criteriosas e os puxões de orelha. Ao meu querido André pelas transcrições e as sábias palavras. À família EJC Cristo Rei pelo apoio emocional e pelas orações.

Agradeço ao Programa Polo de Integração da UFMG no Vale do Jequitinhonha, especialmente à Marizinha e à Claudinha, e à Pró-reitoria de Extensão da UFMG por terem subsidiado meu mestrado, apoiado minha trajetória e me liberado das atividades do Suporte de Comunicação no momento em que precisei me dedicar integralmente à escrita. Ao PPGCOM agradeço pelos minicursos e pelos professores e professoras tão dedicados ao ensino e à pesquisa.

Agradeço à Prefeitura de Belo Horizonte e à Regional Barreiro, representadas pelas figuras dos meus entrevistados Gelson Leite, Valdete Bontempo, Igor Marques e Heloiza Andrade. Todos foram muito solícitos e interessados em minha pesquisa, bem como me esclareceram muitas questões e disponibilizaram todas as informações que solicitei. Às lideranças da Vila Jardim do Vale, principalmente a Fia, pela atenção, disponibilidade, sinceridade e apoio nas pesquisas de campo. Ao meu orientador Prof. Márcio Simeone Henriques pela meticulosidade, atenção, puxões de

orelha e paciência durante esses dois anos. Foi sua dedicação que me fez crescer academicamente e abrir a mente para questões antes desconsideradas. Às professoras Regina Helena, Maria Ângela e Luciana por terem aceitado o convite para leitura e avaliação desta dissertação.

À tod@s vocês, deixo minha gratidão.

*Nós somos cidadãos brasileiros, nós temos o direito de ir e vir.
Não estou aqui te pedindo nenhum favor, eu estou te cobrando
os meus direitos, porque uma caixa de fósforos que eu compro
no supermercado eu pago imposto dela.*

Joentina Maria de Souza (Líder Comunitária da Vila Jardim do Vale)

RESUMO

A presente dissertação compreende como as interações comunicativas de uma comunidade proveniente de ocupação – Vila Jardim do Vale – a constituem como um público capaz de participar, aumentar sua potência cívica e, assim, influenciar a tomada de decisão do poder público, considerando um contexto dito de gestão compartilhada. Para isso, entendemos que o processo de comunicação pública presente nessa proposta de gestão se constitui como um complexo de interações específicas e amplas que não se excluem mutuamente, pelo contrário, se permeiam, pois, ao mesmo tempo em que essas interlocuções demandam condições de abertura, de visibilidade e publicidade dos debates, elas também se conformam ao desenho dos espaços de participação, revestindo-se de institucionalidade. A noção de desenho institucional é importante para compreender o potencial e as limitações das formas de participação, principalmente por remeter a três aspectos principais: quem participa; como são formadas e tomadas as decisões e como estas se vinculam às políticas públicas. Ainda que a proposta de gestão compartilhada preze pela criação de canais que possibilitem uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil, devemos considerar que, atualmente, estas instâncias apresentam desenhos institucionais que dão um contorno às interações entre o poder público e os cidadãos e, especialmente, às interlocuções com as diversas formações de base comunitária organizadas na cidade. Diante disso, para a consecução do nosso objetivo, utilizamos observações sistemáticas, entrevistas em profundidade e análise documental, visando entender os desenhos institucionais presentes no modelo de gestão compartilhada defendido pela Prefeitura de Belo Horizonte, evidenciando suas normatividades e o processo de comunicação pública que institui. Também apreendemos as interações comunicativas no processo de mobilização comunitária da Vila, bem como suas articulações com outras redes de reivindicação da vizinhança, para fazer frente a um desenho institucional e tentar influenciar a tomada de decisão do poder público.

Palavras-chave: Comunicação Pública; Desenho Institucional; Gestão Compartilhada; Capital Social; Comunidade.

ABSTRACT

This work understand how the communicative interactions of a community from occupation - Vila Jardim do Vale – turns it in a public able to participate, to increase their civic power and thus influence the decision of a public authority's, considering a context of shared management. For this, we understand that this public communication process in this proposal management, becomes a complex of large and specific interactions that are not mutually exclusive, however, permeate, because at the same time that these dialogues demand an opening, visibility and publicity of debates, they also conform to the design of participative spaces, putting on the institutions. The institutional design concept is important to understand the potential and limitations of the participative forms, particularly refer to three main aspects: who participates; how decisions are made and how these are linked to the public policy. Although the proposal for shared management self-respecting the establishment of channels that enable a joint effort between state and civil society, we must consider that, currently, these bodies have institutional designs that give an outline to interactions between government and citizens, and especially , to dialogues with the various community-based training organized in the city. Therefore, to achieve our goal, we use systematic observations, interviews and document analysis, in order to understand the institutional designs present in the shared management model advocated by the municipality of Belo Horizonte, showing their normativities and the public communication process establishing. Also grasp the communicative interactions in community mobilization village process and its links with other neighborhood claim networks to cope with an institutional design and try to influence the decision making of the government.

Keywords: Public Communication; Institutional Design; Shared Management; Social Capital; Community.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Empreendimentos em andamento do OP Digital e Regional de BH	52
Figura 2 – Organograma Institucional da SMAGC	59
Figura 3 – Jornal do Ônibus nº 411.	65
Figura 4 – Inserção urbana da Vila Jardim do Vale	69
Figura 5 – Localização da Vila Jardim do Vale	71
Figura 6 – Rua Glória nas Alturas em 1998, 2010 e 2014.....	79
Figura 7 – Rua Jardim do Vale em 2010 e 2014	79
Figura 8 – Rua G em 1998 e 2014.....	79
Figura 9 – Cubo Tridimensional da Democracia.....	87
Figura 10 – Desenho Institucional do Nudec Jardim do Vale	93
Figura 11 – Desenho Institucional do CLSVJ	96
Figura 12 – Desenho Institucional da Comforça.....	100
Figura 13 – Bairros parceiros da Vila Jardim do Vale.....	105

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

Quadro 1 – Relação de documentos analisados.....	47
Quadro 2 – Relação de eventos e reuniões observados.....	49
Gráfico 1 – Organizações sociais presentes no <i>mailing</i> da Regional Barreiro	67
Quadro 3 – Nudec's da Regional Barreiro.....	81
Quadro 4 – Obras aprovadas e concluídas do Partici-PEAR Jardim do Vale.....	82
Quadro 5 – Obras dos OP's da Vila Jardim do Vale.....	85
Quadro 6 – Operadores de análise de desenhos institucionais	90

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BH – Belo Horizonte

BHTRANS – Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte

Cemig – Companhia Energética de Minas Gerais S.A.

CGGC – Comitê Governamental de Gestão Compartilhada

CLS – Comissão Local de Saúde

CLSVJ – Comissão Local de Saúde do Vale do Jatobá

CMS – Conselho Municipal de Saúde

CMH – Conselho Municipal de Habitação

Codisab – Conselho Distrital de Saúde do Barreiro

Comforça – Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo

COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CS – Centro de Saúde

DOM/BH – Diário Oficial do Município de Belo Horizonte

FACEBEM – Federação das Associações Comunitárias, Culturais, Esportivas e Beneficentes de Minas

FAMOBH – Federação de Associações de Moradores de Bairros de Belo Horizonte

GERSA-B – Gerência do Distrito Sanitário Barreiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística

Nudec – Núcleo Comunitário de Defesa Civil

OP – Orçamento Participativo

PBH – Prefeitura de Belo Horizonte

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEAR – Programa Estrutural de Áreas de Risco

PGE – Plano Global Específico

PNDC – Política Nacional de Defesa Civil

PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos

PPR – Planejamento Participativo Regionalizado

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

SLU – Superintendência de Limpeza Urbana de Belo Horizonte

SMAGC – Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

TGC – Território de Gestão Compartilhada

UP – Unidade de Planejamento

Urbel – Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte

ZAR – Zona de Adensamento Restrito

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ARTICULAÇÃO COMUNITÁRIA EM PROCESSOS DE GESTÃO COMPARTILHADA	20
1.1 Comunicação pública em processos de gestão compartilhada: interlocuções entre poder público e cidadãos	22
1.2 Gestão Compartilhada: origem, significados e desenhos institucionais.....	29
1.2.1 Gestão compartilhada: a gênese de um novo modo de governar	30
1.2.2 Um novo modelo, novos desenhos.....	33
1.3 Mobilização social, capacidades organizativas e articulações comunitárias	39
CAPÍTULO 2: INTERLOCUÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E CIDADÃOS NA PROPOSTA DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE	46
2.1 Percurso e procedimentos metodológicos da pesquisa	47
2.2 A proposta de Gestão Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte	49
2.2.1 A participação cidadã na gestão da cidade	50
2.2.2 Arquitetura institucional da SMAGC	55
2.2.3 Canais de comunicação da SMAGC	64
2.3 Vila Jardim do Vale: histórico, composição socioeconômica, lideranças e articulações	68
2.3.1 Vila Jardim do Vale: histórico, aspectos organizativos e conquistas coletivas .	70
2.4 Instâncias de relacionamento entre a PBH e a Vila Jardim do Vale.....	80
CAPÍTULO 3: ANÁLISE DOS DESENHOS INSTITUCIONAIS, DA INFLUÊNCIA COMUNICATIVA E SEUS IMPASSES	86
3.1 Desenhos Institucionais do Nudec, CLSVJ e Comforça: dilemas entre poder público e sociedade civil.....	87
3.2 Limites e possibilidades dos desenhos institucionais.....	103
CONCLUSÃO.....	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119
ANEXOS	123
ANEXO A – Territórios de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte	123

ANEXO B – Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte ..	124
ANEXO C – Página do Portal Gestão Compartilhada	125
ANEXO D – Página do Facebook da Prefeitura de Belo Horizonte.....	126
ANEXO E – Unidades de Planejamento da Regional Barreiro.....	127
ANEXO F – Mapa de declividades da Vila Jardim do Vale	128
ANEXO G – Carta do vereador Sérgio Ferrara à Vila Jardim do Vale	129
APÊNDICES.....	130
APÊNDICE A – Quadro das fontes entrevistadas	130
APÊNDICE B – Roteiros das entrevistas em profundidade	131
APÊNDICE C – Gerências da Secretaria Municipal de Gestão Compartilhada	134

INTRODUÇÃO

A necessidade de inovações institucionais na gestão pública, que em grande parte objetiva maior eficiência e eficácia nos modos de ação do Estado, tem exigido dos administradores públicos esforços na busca de alternativas que solucionem os problemas constantes nas agendas político-administrativas. Essas tentativas de reorganização acontecem, normalmente, a fim de encontrar um modelo de gestão que garanta maior flexibilidade, racionalidade dos custos e melhores resultados. Contudo, essa remodelagem não pode desconsiderar o controle social das ações públicas por parte dos cidadãos, como é preconizado pela Constituição Federal Brasileira de 1998.

A partir da constatação dessa necessidade de mudanças em seu arranjo organizacional para melhorar a performance e estabelecer novos rumos para a administração municipal, e considerando a premissa de participação social como mister, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) criou, em 2011, a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada. O boletim Gestão Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte (2011, p.1) declara que a gestão compartilhada “deve ser uma forma de radicalizar a democracia, ampliando as possibilidades de participação e controle social na gestão daquilo que é de interesse público”. Deste modo, a Prefeitura acredita estar estimulando a mobilização social, a capacitação dos representantes da sociedade e a criação de novos espaços participativos dialógicos, que deveriam ampliar a cooperação institucional e proporcionar maior transparência nas atividades governamentais, por meio das secretarias, gerências e autarquias que a integram.

Segundo Avritzer (2008), o êxito do controle social proposto pelo sistema de gestão compartilhada está intrinsecamente relacionado à maneira como se articulam o desenho institucional das instâncias participativas e a organização da sociedade civil para se inserir nesses canais. Isto é, cada desenho orienta e configura modos específicos de interação entre poder público e cidadãos que definem possibilidades e limites para o exercício da influência comunitária por meio das instâncias participativas. Mesmo com os limites a ela impostos, essa influência só é possível quando uma comunidade aumenta sua potência cívica através das interações comunicativas entre seus membros – interações estas que permitem a tessitura da

coletividade e de suas reivindicações, afetando, conseqüentemente, a qualidade da participação.

Casos como o da Vila Jardim do Vale, um dos 73 bairros da Regional Barreiro, demonstram como os seus moradores precisaram se organizar, e ainda precisam, para conseguir se fazer ouvir nessas instâncias participativas e assim alcançar alguma melhoria na infraestrutura básica da Vila através da influência na tomada de decisão do poder público. Surgida de uma ocupação irregular iniciada em 1996, em um terreno abandonado por uma empreiteira que não pagava os impostos devidos à Prefeitura, a Vila Jardim do Vale carrega peculiaridades que a tornam um locus rico para a discussão das questões de formação de público e de influência comunitária na implementação de políticas públicas. Segundo a líder comunitária Joventina Maria de Souza, a região enfrentou grandes dificuldades desde a sua ocupação. Por ser um local invadido, a população lá residente não tinha coleta de resíduos sólidos, saneamento básico, ligação legal com a rede elétrica, entre outros serviços básicos.

Desde a ocupação, as lideranças comunitárias da Vila se uniram para conquistar a liberação do terreno por meios legais, o que resultou na outorga do Decreto nº 9.753 de 09 de novembro de 1998, que declarou o terreno como sendo de Interesse Social, para fins de desapropriação. Na posse desse decreto, os antes considerados “ocupantes” conseguiram um espaço para participar do Orçamento Participativo, dos projetos de apoio social e de defesa civil da Prefeitura. Além disso, os moradores conseguiram ter acesso a benefícios do Governo Federal, o que influenciou diretamente no modo como o poder público municipal passou a enxergar a população da Vila, influenciando, também, na maneira como essa população estabelecia relações com os órgãos governamentais.

Com base no exposto, o objetivo geral de nossa pesquisa é compreender, a partir do caso empírico da Vila Jardim do Vale, como as interações comunicativas de uma comunidade proveniente de ocupação a constituem como um público capaz de participar, aumentar sua potência cívica e, assim, influenciar a tomada de decisão do poder público, considerando um contexto dito de gestão compartilhada.

Para operacionalizar tal objetivo, pretendemos compreender os desenhos institucionais presentes no modelo de gestão compartilhada defendido pela PBH, evidenciando suas normatividades e as formas de comunicação que instituem; perceber as interações comunicativas no processo de mobilização comunitária da

Vila, bem como suas articulações com outras redes de reivindicação da vizinhança, a fim de buscar apreender como as relações comunicacionais podem influenciar a tomada de decisão do poder público em um contexto normativo de gestão compartilhada; entender o relacionamento entre as lideranças comunitárias da Vila Jardim do Vale e as instâncias participativas institucionalizadas da Prefeitura, visando à compreensão do potencial de influência que a comunidade pode ter perante um desenho institucional.

Pela tentativa de apreensão dessa articulação, nossa pesquisa se alinha ao interesse de perceber a comunicação a partir de uma perspectiva relacional, localizando-se no terreno dos estudos preocupados em refletir sobre o papel das interações sociais na conformação de significados e sentidos do mundo. Assim, consideramos que esta pesquisa contribui para os estudos do campo da comunicação à medida que ela partilha da compreensão de que as trocas comunicativas são uma atividade organizadora da subjetividade dos seres humanos e da objetividade do mundo. Ela constitui em si mesma os fenômenos sociais, sendo um modo de conceber o mundo (FRANÇA, 2003).

Neste contexto, julgamos que a pesquisa se faz relevante e pertinente ao campo da comunicação, por reforçar uma discussão em torno das questões relacionais de uma comunidade, bem como as formas de potencialização da cidadania através dessas relações. Além de abordar uma perspectiva relacional, pretendemos discutir os processos comunicativos e práticas sociais que dão a ver o relacionamento entre poder público e as comunidades em situações vulneráveis.

Assim, o primeiro capítulo discute o processo de comunicação pública, enquanto interlocução entre poder público e cidadãos, além de evidenciar as interfaces deste com o sistema de gestão compartilhada. Também abordamos nesse capítulo como os desenhos institucionais – intervenções propositais e deliberadas que permitem planejar, de forma prospectiva, normas e arranjos para os mais diversos tipos de instituições – dessa nova forma de gestão conformam o relacionamento entre governo e sociedade civil, influenciando profundamente na necessidade de mobilização e articulação das comunidades que desejam ser inseridas nessa interação institucional.

No segundo capítulo, traçamos três panoramas. O primeiro aborda a estrutura e o discurso da proposta de gestão compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte, por meio da análise de documentos disponibilizados pelos diversos órgãos da

Prefeitura e da realização de entrevistas em profundidade. Já o segundo, constrói um relato analítico aprofundado do histórico, da organização comunitária e do contexto sociopolítico e econômico da Vila Jardim do Vale, evidenciando suas formas de relacionamento com o poder público. Por fim, o último panorama trabalha as legislações, regras e estruturas das instâncias participativas cuja Vila tem maior relacionamento (Núcleo Comunitário de Defesa Civil Jardim do Vale – Nudéc Jardim do Vale; Comissão Local de Saúde do Vale do Jatobá – CLSVJ; Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo da Regional Barreiro – Comforça Barreiro), de modo a perceber as possibilidades de interlocução que os desenhos desses canais instituem.

No terceiro capítulo, analisamos o potencial de influência comunitária que os desenhos institucionais do Nudéc Jardim do Vale, da CLSVJ e da Comforça Barreiro, permitem, utilizando os elementos do cubo da democracia de Archon Fung para empreender tal análise. Ainda no capítulo três, analisamos as formas de articulação e ação comunitária que a Vila Jardim do Vale tem perante esses arranjos institucionais.

CAPÍTULO 1: COMUNICAÇÃO PÚBLICA E ARTICULAÇÃO COMUNITÁRIA EM PROCESSOS DE GESTÃO COMPARTILHADA

Com a redemocratização do Estado brasileiro, exigências mais amplas de participação da sociedade civil nos assuntos públicos, bem como de transparência dos mesmos, foram trazidas à tona. Essa reconfiguração exige mais do que lidar com a transmissão de informações de interesse e utilidade pública do Estado para os cidadãos. É necessário um processo comunicativo que estimule a participação, crie mecanismos de escuta da sociedade civil e promova o diálogo na gestão dos negócios públicos. A construção de espaços de interlocução entre as agências do poder público e a sociedade civil requer, assim, a proposição de um novo modelo de comunicação que supere a abordagem convencional de relacionamento com os públicos.

Considerando esse cenário, Novelli (2006) afirma que compete ao processo de comunicação pública transcender a esfera da divulgação de informações do governo e de sua assessoria de imprensa, como meio de autopromoção dos governantes e de suas ações, para posicionar-se como instrumento facilitador do relacionamento entre cidadãos e Estado. Assim, nem os cidadãos nem o Estado devem ser excluídos da responsabilidade de contribuir para o equacionamento e solução dos problemas ligados aos negócios públicos.

Ao nos referirmos às trocas comunicativas para solução de conflitos, lembramo-nos dos diversos fóruns que o Estado oferece para a discussão dos assuntos públicos. Normalmente, nesses fóruns, os cidadãos têm o direito de ouvir e de falar – opinando, concordando, divergindo –, mas raramente influem diretamente na política pública em questão. Para que os cidadãos tenham a mínima condição de influir na tomada de decisão, ratificamos que o processo de comunicação pública exige mais do que uma simples difusão de informações. O estabelecimento pelo poder público de uma comunicação mais abrangente deve perceber os públicos sob uma nova ótica, que ampare o objetivo de criar ambientes de debate, deliberação e cooperação que respeitem a pluralidade social. Diante disso, Henriques (2010) afirma que as ações de comunicação, além de dar visibilidade às causas de interesse público, precisam promover continuamente a constituição de públicos críticos, capazes de interferir nas discussões dos assuntos publicamente relevantes.

Nesse cenário de construção democrática e interlocução entre os atores, a noção de gestão compartilhada – como trabalhada por Costa (2009), Torrecilha (2013) e outros autores – propõe um sistema que envolva cooperação, compartilhamento, transparência e protagonismo social como forma de promover o exercício democrático. Numa perspectiva ideal, essa proposição exige uma comunicação que estimule a participação, crie mecanismos de escuta da sociedade civil e promova a interlocução na gestão dos negócios públicos. Para isso, é necessário respeitar a autonomia e a independência dos atores, buscando também a troca, o diálogo, a negociação e a convergência. As relações entre Estado e sociedade só fazem sentido se o processo comunicativo for pensado por meio da adoção da perspectiva do outro, o que é precioso para a democracia e resgata, em meio ao individualismo acentuado, a preocupação com o bem público e com a noção de coletividade.

Mesmo que essa nova proposta de gestão prime pela criação de mais canais de participação, devemos considerar que esses canais, tais como os conhecemos hoje, apresentam arranjos institucionais que interferem substancialmente no potencial comunicativo dos mesmos. Por serem produtos humanos, essas instituições não se constituem por acaso. Cada dimensão de seus desenhos institucionais é pensada pelos gestores e políticos com a intenção de conformar uma especificidade de participação para aquele canal, seja para dizer que permitem o controle social ou para efetivamente deixá-lo acontecer. Não obstante, a sociedade civil também tem condições de realizar mudanças, de influenciar aspectos do desenho. Tal influência só se torna possível quando os cidadãos fortalecem seus laços de cooperação e solidariedade através das interações comunicativas, o que pode aumentar a potência cívica da sociedade, possibilitando uma participação qualificada nas instâncias disponibilizadas pelo poder público, permitindo maiores chances de respostas às suas reivindicações.

Poderíamos complementarmente afirmar que outro fator importante para essa capacidade de influência é um processo de comunicação pública que opere no sentido de favorecer não só a participação em si, mas o fluxo de informações e o conjunto de relações entre os atores, bem como assegurar a ampla publicidade de todo o processo e a mobilização dos públicos envolvidos.

Diante disso, o presente capítulo pretende discutir o processo de comunicação pública, enquanto interlocução entre poder público e cidadãos, bem

como as interfaces deste com a proposta de gestão compartilhada. Não obstante, almejamos compreender como os arranjos institucionais dessa forma de gestão dão forma ao relacionamento entre governo e sociedade civil, influenciando fortemente na necessidade de mobilização e articulação das comunidades que desejam ser inseridas nessa interação.

1.1 Comunicação pública em processos de gestão compartilhada: interlocuções entre poder público e cidadãos

O conceito de comunicação pública implica várias vertentes e significações, indo desde premissas mais simplistas ligadas às técnicas comunicativas governamentais até as relações mais subjetivas e abstratas entre os cidadãos e o poder público. Não pretendemos detalhar todas as vertentes teóricas sobre a comunicação pública nesta pesquisa, mas nos interessamos por aquelas que nos esclarecem as formas como os cidadãos se articulam para permear um contexto comunicativo cercado de normatividade, construindo uma possível interlocução entre as partes.

Dentre as múltiplas dimensões da comunicação pública que podem ser encontradas na literatura, destacamos três que nos permitem elucidar como que esse processo comunicacional se dá em um cenário de gestão compartilhada: (a) comunicação do poder público “para” e “com” os cidadãos; (b) comunicação pública como espaço de circulação estratégica de temas de interesse público; (c) comunicação constituída no espaço público e veiculada pela (ou para) a opinião pública. Cada uma dessas dimensões apresenta limites e possibilidades peculiares que dizem um pouco sobre cada faceta do processo de comunicação pública. Isso nos leva a acreditar que tal processo se constitui como um complexo de interações específicas e amplas que não se excluem mutuamente, pelo contrário, se permeiam.

Desse modo, não podemos nos ater apenas a uma ou outra dessas dimensões para compreender como o processo de comunicação pública se dá no sistema de gestão compartilhada, pois, ao mesmo tempo em que as interlocuções que ocorrem nesse sistema demandam condições de abertura, de visibilidade e publicidade dos debates, constituindo uma dinâmica ampla, elas também se conformam ao desenho dos espaços de participação, revestindo-se de institucionalidade.

Assim, a primeira dimensão que estamos trabalhando – comunicação entre poder público e cidadãos – abrange tanto as estruturas e práticas de comunicação do setor público que dizem respeito à responsabilidade que este tem de estabelecer uma relação com a sociedade civil, quanto o estabelecimento de interações institucionais entre o governo e os públicos por meio de canais de escuta, de participação e de deliberação. Inserida nesta dimensão, Koçouski (2012) apresenta um conceito de comunicação pública que a concebe como uma estratégia comunicativa que ocorre quando se direciona o olhar ao interesse público, partindo da responsabilidade que o Estado tem de reconhecer e atender o direito dos cidadãos à informação e à participação em assuntos relevantes à vida em sociedade.

Já Kunsch (2012) argumenta que as instituições públicas devem ser abertas, de modo a interagir com a sociedade, com os meios de comunicação e com o sistema produtivo, extrapolando os limites da burocracia para chegar ao cidadão comum. Nesse contexto, o processo de comunicação pública se configura como um elo que deve possibilitar que a instituição pública ouça a sociedade, atenda as suas demandas e procure, por meio da abertura de canais, amenizar os problemas cruciais da população, como saúde, educação, transportes, moradia, exclusão social, entre outros.

Elizabeth Brandão (2009) também percebe a comunicação pública como o conjunto de estruturas e práticas de comunicação do setor público. A autora constrói sua reflexão a partir de pesquisas sobre as raízes do conceito de comunicação pública no caso brasileiro, evidenciando aspectos importantes de interlocução entre o Estado e os públicos. Ela relata que tais raízes estão historicamente relacionadas aos diferentes modos de perceber e romper com o subdesenvolvimento nos anos 1950 e 1960, às crescentes reivindicações da sociedade pelo direito à informação, em meio ao processo de redemocratização do país na década de 1980, e à crítica aos modelos de comunicação associados ao regime militar. Nessa construção histórica, política e cultural a autora enumera cinco áreas diferentes de conhecimento e atividade profissional que conferiram significados múltiplos para a comunicação pública no Brasil: comunicação organizacional, comunicação científica, comunicação política, comunicação da sociedade civil organizada e comunicação governamental.

A comunicação organizacional aborda a comunicação pública de forma estratégica e planejada, cuja finalidade é construir uma identidade e uma imagem para instituições públicas ou privadas, criando um relacionamento com seus diversos públicos. Nessa área, a comunicação pública objetiva transmitir uma imagem, uma personalidade, não poupando a comunicação de massa enquanto instrumento para atingir sua meta (BRANDÃO, 2009).

A segunda área – a comunicação científica – considera que a comunicação pública abarca vários tipos de estudos e atividades que visam construir meios de integrar a ciência ao cotidiano da população, objetivando despertar o interesse da opinião pública pelos assuntos da ciência (BRANDÃO, 2009). Já para a comunicação política, a comunicação pública pode ser vista sob dois ângulos: um em que se empregam instrumentos e técnicas da comunicação para expressar posicionamentos políticos, e outro em que há constantes disputas entre os proprietários de veículos e detentores das tecnologias de comunicações.

Sobre a área da comunicação da sociedade civil organizada, Brandão (2009) afirma que esta imputa um conceito diferenciado à comunicação pública, situando-a enquanto uma prática que assume o desejo da sociedade civil de ter voz ativa, mostrando que as responsabilidades públicas não são exclusividade do governo, mas de toda a sociedade. No que diz respeito ao último campo, comunicação governamental, este percebe a comunicação pública como o dever que o Estado tem de manter uma comunicação em via de mão dupla com seus cidadãos.

Tomando como base essa construção histórica e a multiplicidade de enfoques considerados por essas áreas, a autora conclui que a comunicação pública é “um processo comunicativo das instâncias da sociedade que trabalham com a informação voltada para a cidadania” (BRANDÃO, 2009, p.5). Essa informação direcionada à cidadania está relacionada à obrigação que o poder público tem de disponibilizar informações sobre seus diversos serviços aos cidadãos. Isso envolveria a comunicação de órgãos governamentais, associações profissionais e empresas privadas que trabalham com serviços públicos.

As concepções trabalhadas por essas autoras evidenciam uma preocupação em compreender a comunicação pública apenas como um instrumento, uma estrutura prática de comunicação entre o Estado e a sociedade civil, focando na responsabilidade que o governo tem de fornecer informações aos cidadãos, o que não dá conta da complexidade do processo como um todo. Além delas, a

perspectiva de comunicação pública abordada por Pierre Zémor (1995) também se enquadra na primeira dimensão que estamos considerando, pois diz de uma comunicação que propõe um debate entre o poder público e os cidadãos, por meio de interações institucionais estabelecidas através de canais de escuta, participação e deliberação. A perspectiva do autor apresenta uma interlocução “com” os cidadãos, o que a diferencia das primeiras concepções que focam apenas na comunicação voltada “para” eles. Contudo, tal abordagem ainda se enquadra na primeira dimensão, porque se preocupa com as interlocuções que ocorrem em um ambiente limitado pela institucionalidade dos órgãos públicos.

Para Zémor (1995), as finalidades da comunicação pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas¹ e é por isso que justifica seu foco na comunicação formal que diz respeito “à troca e à partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas” (*idem*, p. 5). Para ele, a comunicação pública possui algumas distinções em relação à sua tipologia, podendo ser ressaltada a existência de três registros mais significativos: comunicação de informação e de explicação; comunicação de promoção ou valorização das instituições públicas; comunicação de discussão ou proposição de debate.

Nesse contexto, Zémor (1995) explica que a comunicação de informação e de explicação é aquela atrelada à legitimidade da mensagem pública que transmite informações sobre o funcionamento prático da instituição governamental. No caso da comunicação de promoção ou valorização das instituições públicas, há uma referência a temas que evidenciam a importância da instituição ou das causas que ela defende. Já a comunicação de discussão ou proposição de debate é relativa às informações que alimentam a discussão sobre projetos de mudança institucional, e sobre as escolhas sociais e ofertas públicas, o que se relaciona mais com a proposta de gestão compartilhada, que será abordada posteriormente.

Segundo o autor, a comunicação pública também está presente na relação que se coloca entre instituição pública e usuário/cidadão, ressaltando que ele se refere ao cidadão em sua dimensão individual, com suas demandas particulares a

¹ Para Zémor (1995), as finalidades das instituições públicas se resumem em informar sobre as iniciativas públicas; prestar contas à população; ouvir as demandas, as expectativas e as interrogações dos cidadãos; contribuir para garantir o sentimento de pertencimento coletivo e a tomada de consciência do cidadão enquanto ator.

serem atendidas na qualidade de usuário dos serviços públicos. Essa relação pressupõe a existência de quatro etapas distintas, porém interligadas: a recepção do servidor ao usuário, a escuta das necessidades do usuário, o diálogo e o relacionamento com o mesmo (ZÉMOR, 1995).

Com base no exposto, percebemos que na perspectiva de Zémor (1995) o acento na prática comunicativa se coloca em compreender a relação existente entre o modelo institucional (do poder público) e as possibilidades de comunicação demandadas num contexto democrático. Desse modo, a comunicação pública não se limita somente à difusão de informações de interesse público pelos órgãos de governo, mas assegura as relações entre Estado e cidadãos e contribui para facilitar a ação pública e garantir o debate público. Contudo, ressaltamos que a matriz teórica do autor também não é suficiente para compreender a complexidade processual que se dá ao abordar a imensidão dos fenômenos públicos e suas múltiplas conexões, mas nos permite observar alguns aspectos institucionais importantes da interlocução entre cidadãos e poder público.

Partindo para a segunda dimensão da comunicação pública que elencamos, deslocamo-nos das concepções mais específicas, limitadas ao potencial comunicativo do poder público circunscrito às interações institucionais, para as perspectivas que tratam a comunicação pública como um espaço de movimentação estratégica de temas de interesse público. Nessa esteira, Duarte (2011) afirma que a comunicação pública ocorre no ambiente formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais – governo, Estado e sociedade civil – em torno de temas de interesse público. Assim, a comunicação pública trata de compartilhamento, negociações, conflitos e acordos para que os interesses públicos possam ser atendidos, tendo como abrangência tudo o que está relacionado ao Estado, ao governo, às empresas públicas, às sociedades de economia mista, ao terceiro setor e demais lugares onde estão aplicados recursos públicos (*idem*).

Já Weber (2007) argumenta que a comunicação pública pode ocorrer a partir de qualquer tipo de instituição, seja pública, privada ou do terceiro setor. Para a autora o espaço da comunicação pública é "aquele constituído pela circulação estratégica de temas de interesse público, por sistemas públicos e privados" (*idem*, p. 21). Um ponto significativo nesta definição é a menção a um "espaço", ou seja, a um ambiente. Weber (2007) esclarece que o termo se relaciona à ideia de que as ações e discursos estratégicos sobre temas de interesse público configuram o

espaço da comunicação pública, constituído a partir da circulação desses temas abordados por diferentes sistemas de comunicação estruturados nas instituições públicas e privadas. A capacidade de repercussão desses temas localiza-se na disputa de versões que ocorrem em redes de interesses similares propostas como redes de comunicação – Social, Política, do Judiciário, Científica e Educacional, Mercadológica, Midiática e Religiosa (*idem*).

Essa definição sugere a estratégia como prática nesse ambiente, ou seja, pressupõe que a comunicação pública seja como uma disputa de discursos entre redes de comunicação diversas. Isso evidencia o viés institucional dessa perspectiva, que também se reflete na menção aos sistemas público e privado. Assim, a autora circunscreve o debate e o estudo da comunicação pública como vinculado “ao interesse público, a políticas públicas de comunicação e à produção de informação das instituições públicas” (WEBER, 2007, p. 13). Contudo, observamos uma pequena e fraca conexão dessa visão com aquilo que extrapola os círculos institucionais dessas redes, ou seja, as dinâmicas de interação menos formais, localizadas no nível da sociabilidade.

É nesse nível amplo da sociabilidade que a última dimensão que consideramos se encontra. Nessa linha de amplitude, a comunicação pública tem sido tratada como uma dimensão que se refere a toda e qualquer relação que acontece em público, às interações que acontecem no espaço público. Isso significa que ela se opõe à dimensão das relações privadas, isto é, àquelas interações que ocorrem no âmbito doméstico. O sentido de “público” como qualificador desse tipo de comunicação atua, assim, a partir dos imperativos da visibilidade ou, melhor ainda, da publicidade, o que significa reconhecer não só uma visibilidade em si mesma, mas uma potencialidade dada pela disponibilidade num espaço visível – não que todo mundo veja, mas que qualquer um possa ver.

Nessa linha, Esteves (2011) define a comunicação pública como aquela que é constituída no espaço público e veiculada pela (ou para a) opinião pública, exercendo um efeito estruturante sobre as diversas práticas comunicacionais e simbólicas. O autor postula a comunicação pública assim definida como o próprio objeto da Sociologia da Comunicação, numa tal abrangência que “procura dar conta da enorme variedade de recursos e práticas comunicacionais que se apresentam nos nossos dias e (...) compreender o papel da comunicação na formação de nossas sociedades e na estruturação da vida social de um modo geral” (*idem*, p. 147-8).

Esteves (2011) ainda argumenta que, em termos práticos, a comunicação é o meio através do qual as reivindicações de legitimidade referentes à justificação dos atos do poder público são feitas por todos aqueles a quem esses mesmos atos se dirigem. Assim, a comunicação pública atua como um meio, por excelência, para a cidadania, colocado à disposição da sociedade, ou seja, dos destinatários em geral dos atos de governação. Nesse contexto, o autor defende que a comunicação pública funciona segundo três aspectos: a dimensão cognitiva, o caráter agonístico e as características argumentativas.

A dimensão eminentemente cognitiva da comunicação tem o propósito de levar o esclarecimento aos interlocutores, quando estes se envolvem em processos de troca regular de ideias e conhecimentos. A comunicação pública tem um caráter agonístico, pois coloca em presença, e em confronto, opiniões divergentes. Por fim, a comunicação pública tem características argumentativas, porque consiste na qualificação da forma como as divergências são dirimidas, ou do processo propriamente dito de construção do conhecimento (ESTEVES, 2011). Todos esses atributos – conhecimento, agonística, argumentação – devem ser compreendidos como princípios orientadores das práticas comunicacionais, que condicionam estas objetivamente, mas não, manifestamente, de forma sempre constante e homogênea. Dessa forma, o autor entende que a comunicação pública é um processo constantemente em aberto, sendo sempre passível de aprofundamento ou aperfeiçoamento – “no sentido de um conhecimento mais exigente e rigoroso, de uma agonística mais abrangente, ou de uma argumentação mais elaborada (em termos racionais)” (*idem*, p. 203).

Tal reflexão de Esteves (2011) ratifica nosso pensamento de que a comunicação pública é uma dinâmica ampla, que constitui uma vida pública. Todavia, por estarmos tratando de um processo comunicacional que se dá em um modelo de gestão pública compartilhada, ele também se estabelece como uma interação específica entre poder público e cidadãos, possuindo um caráter institucional importante. A institucionalidade das instâncias participativas contempladas por este modelo de gestão molda parte do processo amplo e aberto da comunicação pública, fazendo com que ele se oriente e formate conforme os limites impostos pelos desenhos institucionais desses canais. Esses limites podem demandar uma comunicação que seja meramente informativa ou possibilitar melhores meios para estimular a participação, mantendo as condições essenciais de

publicidade das instâncias participativas. Isso corrobora nossa visão de que a comunicação pública constitui um intrincado processo em que as dimensões mais restritas e as mais amplas se mesclam, se permeiam, o que nos permite apreender a complexidade das interlocuções existentes em um cenário de gestão compartilhada.

Contudo, cabe ressaltar que a conformação da comunicação aos desenhos institucionais não é algo construído ingenuamente. Cada dimensão desses arranjos é pensada pelos governantes com o intuito de formatar uma especificidade de comunicação e participação para aquele canal, seja para dizer que possibilitam uma interlocução entre Estado e cidadãos tendo em vista o controle social ou para efetivamente gerar uma interação qualificada que permita que a tomada de decisão seja influenciada pela sociedade civil. Para tentarmos compreender essa dinâmica institucional que a gestão compartilhada incita, a próxima seção pretende abordar os aspectos conceituais de seu modelo e as múltiplas dimensões dos desenhos institucionais contemplados por ele.

1.2 Gestão Compartilhada: origem, significados e desenhos institucionais.

Considerada por diversos pesquisadores como a base institucional que permitiu experimentar a democracia em diferentes sentidos, a Constituição Federal de 1988 aponta para a necessidade de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis, baseada no reconhecimento dos seus membros como sujeitos portadores de direitos civis, políticos e sociais. Visando ao aprofundamento democrático, os embates e os antagonismos que tinham caracterizado a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores à promulgação desta Constituição cederam lugar a uma aposta na possibilidade de ação conjunta entre eles. Essa aposta deve ser percebida numa conjuntura na qual o preceito de participação da sociedade se tornou característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com os cidadãos.

Como dito, uma consequência concreta desse projeto tem sido o surgimento de experiências de construção de espaços públicos que tanto visam à promoção do debate amplo no seio da sociedade civil como se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão do Estado. Todavia, observamos que, mesmo diante do que preconiza a Carta Magna, em muitas arenas sociais a

realidade da tomada de decisão coletiva está muito aquém, de inúmeras maneiras, do ideal democrático. Este déficit pode ser percebido em situações de privação de direitos, da influência desigual operando através de mecanismos formais e informais, da apatia política e alienação, da desinformação e má interpretação dos arranjos institucionais por parte da sociedade. Estes dois últimos fatores estão intrinsecamente relacionados ao processo de comunicação pública, uma vez que ele deve favorecer não só a participação em si, mas o fluxo de informações e o conjunto de relações entre os atores, garantindo a ampla publicidade de todo o processo e a mobilização dos públicos envolvidos.

Desse modo, é necessária uma inovação democrática contínua para que a participação não seja tão restrita ou meramente figurativa. Essa inovação requer, idealmente, uma infraestrutura cívica que inclua cidadãos que olhem para frente sem descanso, bem como líderes políticos e defensores que não primem apenas pelas suas preferências políticas, mas atuem por melhorias nos processos de governação democrática. Considerando essa necessidade de inovação, os teóricos da administração pública foram instados a trabalhar com a noção de governança democrática, que remete a uma gestão pública compartilhada. Tal noção nos chamou a atenção pelo fato da Prefeitura de Belo Horizonte criar uma secretaria que deve tratar especificamente das questões relacionadas ao compartilhamento da gestão. Contudo, o que significa uma gestão compartilhada? Qual a sua origem e implicações?

1.2.1 Gestão compartilhada: a gênese de um novo modo de governar

Nos últimos anos, o termo gestão compartilhada tem sido bastante empregado, envolvendo diferentes sentidos que convergem no fato de considerarem a participação dos interessados – clientes, usuários, cidadãos – na gestão de iniciativas públicas ou privadas. Segundo Costa (2009), o termo em questão é recorrente nos textos que se referem aos modelos de gestão adotados em programas de desenvolvimento regional, em bacias hidrográficas, escolas e projetos de Ciência e Tecnologia que valorizam o protagonismo local.

Ao pesquisarmos mais sobre sua origem no Brasil, percebemos que este se tornou reconhecido a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH, também conhecida como “Lei das Águas”. Oficialmente, a expressão “gestão

compartilhada” aparece no artigo 39, § 2º, da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que discorre sobre a PNRH, sendo indicada para os casos de Bacias Hidrográficas de rios fronteirços e transfronteirços (BRASIL, 1997). De acordo com Torrecilha (2013), o conceito de Sistema de Gestão Compartilhada foi formulado na PNRH, de modo a se tornar um molde para as unidades da Federação no que se refere à administração das cidades, dos municípios, das regiões e das bacias hidrográficas, tanto na parceria com órgãos públicos como com representantes da sociedade civil.

Também em 1997 temos outro registro do termo “gestão compartilhada”. Nesse ano, o Governo do Estado do Tocantins, por meio da Secretaria da Educação e Cultura, criou o Programa Escola Autônoma de Gestão Compartilhada – hoje Escola Comunitária de Gestão Compartilhada (NÔLETO, 2009). O propósito desse programa é democratizar a gestão educacional, objetivando dar agilidade e autonomia para a elaboração e implantação do Projeto Político Pedagógico, em conformidade com a realidade e as necessidades de cada unidade escolar do Estado. Além disso, visa fomentar a participação da comunidade nas tomadas de decisões referentes às questões educacionais no âmbito da escola, abrangendo as dimensões administrativa, financeira e pedagógica, uma conquista gradativa de uma autonomia construída com base na coletividade (*idem*).

Ainda que estes tenham sido os primeiros registros do termo no Brasil, a noção de gestão compartilhada – de intersetorialidade, descentralização da gestão e participação da comunidade – já estava presente nas diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) desde a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Embora o termo só apareça efetivamente na legislação do SUS em 2011, os antecedentes dessa legislação são provenientes das discussões do Pacto pela Saúde de 2006, que consiste em um conjunto de normas gerais instituído com o objetivo de superar as dificuldades que vêm se apresentando no SUS desde a sua criação, implicando no exercício simultâneo de definição de prioridades articuladas e integradas no que se refere aos compromissos sanitários, às ações conjuntas das três esferas do governo e ao fortalecimento da gestão compartilhada e solidária do SUS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007).

Além disso, o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – dedica alguns artigos à chamada Gestão Democrática da Cidade, cujas disposições elucidam um conceito de gestão pública compromissada com o processo de participação social. Para Torrecilha (2013), estas noções do SUS e do Estatuto da Cidade se aproximam,

guardadas as devidas proporções, do que é entendido atualmente por gestão compartilhada, uma vez que esta, para a autora, é a possibilidade de se criar um espaço de participação para obter os melhores objetivos, para tomar decisões sobre políticas públicas, demandar serviços públicos, financiamentos, execução financeira e gestão de pessoas, bem como a transparência nas atividades realizadas no território.

Já Costa (2009), argumenta que a noção de gestão compartilhada refere-se a novos desenhos institucionais que “compartilham” algumas dimensões da gestão ou da realização de uma iniciativa de interesse comum. Para o autor, esses desenhos devem ser novos, pois precisam superar o tradicional modelo burocrático tendo em vista os princípios da legalidade, da isonomia, da participação e da cidadania. Diante disso, ele afirma que tais arranjos institucionais têm que solicitar maior cooperação intergovernamental, parcerias público-privadas, mobilização de organizações não-governamentais e controle social difuso, conformando um intrincado processo de comunicação que qualifique a tomada de decisão.

Assim, Costa (2009, p.4) postula que:

a gestão compartilhada é um modelo de gestão que parte da premissa de que o Estado não é mais capaz de empreender sozinho todos os programas e projetos de interesse público. (...) Desse ponto de vista, o sucesso da ação pública depende da cooperação com a Sociedade e o Mercado. Inscreve-se também como uma nova forma de governança local.

Esta afirmativa expõe que a expressão gestão compartilhada assinala uma situação de interorganização. Essa interorganização pressupõe pelo menos três formas de cooperação entre entidades autônomas: a cooperação horizontal, a cooperação vertical e a cooperação exógena (COSTA, 2009). A cooperação horizontal, ou intragovernamental, realiza-se entre organizações públicas de um mesmo nível de governo, visando à gestão integrada de programas públicos. No caso da cooperação vertical, ou intergovernamental, o relacionamento se dá em sistemas federativos em processo de colaboração mútua. Já na cooperação exógena, ou interorganizacional, as parcerias acontecem entre organizações dos setores público, privado e do terceiro setor. Mesmo estando classificadas em três diferentes tipos, todas implicam planejamento integrado, cogestão, ação conjunta, controle social e avaliação participativa, fatores essenciais para uma gestão compartilhada (*idem*).

Ainda que as concepções dos diversos autores e da legislação confluem ao considerar a gestão compartilhada como um modelo capaz de estabelecer o controle social e criar canais de participação que possibilitem uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil, devemos considerar que existem pelo menos duas perspectivas que pensam de formas diferentes esse compartilhamento. A concepção de Costa (2009), por exemplo, tem uma preocupação neoliberal, ou seja, assume que é necessária uma intervenção da sociedade civil nas políticas públicas, pois o Estado não consegue empreender sozinho suas obrigações. Já a perspectiva trabalhada pelo SUS e seus teóricos tem um viés progressista ligado aos movimentos sociais e defende que é necessário o controle social dos assuntos públicos para que a democracia seja efetivamente realizada.

Diferenças à parte, o fato é que nas duas vertentes muito se fala de protagonismo social e em instâncias que permitam essa autoridade. Contudo, os canais que foram criados com esse pretexto, tais como os conhecemos hoje, apresentam desenhos institucionais que interferem substancialmente no potencial participativo dos mesmos. Nesse contexto, a próxima seção pretende explorar os arranjos institucionais das instâncias que o modelo de gestão compartilhada contempla, a fim de compreender de que forma tais desenhos podem interferir na organização da comunidade que pretende se inserir nesse cenário e se o controle social realmente é realizado.

1.2.2 Um novo modelo, novos desenhos.

Um dos campos de estudo que tem se revelado instigante para compreender os processos participativos é o do desenho institucional. Para Olsen (1997, p.205), desenho institucional “significa a intervenção intencional e deliberada que consegue estabelecer novas estruturas e processos institucionais, ou reorganizar as existentes, conseguindo assim resultados pretendidos e melhorias”. Assim, a concepção é percebida em termos de uma série de implicações da vontade humana para a consecução dos resultados desejados.

Na mesma esteira, Cunha (2014) afirma que o desenho institucional remete à capacidade reflexiva humana que possibilita planejar, de forma prospectiva, regras, estruturas, mecanismos, arranjos e mesmo sistemas mais amplos e complexos para os mais diversos tipos de instituições. A autora deixa claro que ao usarmos esse

conceito podemos referir tanto aos aspectos de um modelo macro de gestão, como é o caso da arquitetura da gestão compartilhada, como também aos formatos das instituições participativas que estão inseridas nesse contexto maior – instituições que muitos autores chamam de minipúblicos (FUNG, 2004; FUNG, COHEN, 2007; CHAMBERS, 2009) e que nos interessam tanto quanto a estrutura macro da gestão.

Os minipúblicos seriam, portanto, instituições concebidas e sustentadas pelo poder público com a finalidade de discutir e decidir questões práticas em conjunto com atores da sociedade civil e cidadãos (FUNG, 2004). Segundo Chambers (2009), eles procuram reunir amostras representativas de todas as camadas sociais e estimular o debate seguindo regras da deliberação, sendo desenhados para “solucionar” o problema relativo à deliberação na esfera pública difusa. A autora ainda defende que “eles são mini porque têm pequena escala, são gerenciáveis e têm regras desenhadas. Eles são públicos porque tentam espelhar, representar ou falar em nome de um público maior” (CHAMBERS, 2009, p. 330).

A ideia dos minipúblicos, de acordo com Fung e Cohen (2007), é trazer os cidadãos comuns para debater sobre questões públicas, criando oportunidades para que eles discutam entre si e também com representantes políticos no intuito de aprimorar a qualidade das decisões políticas, pois injetam expertises locais, novas perspectivas e até mesmo interesses antes excluídos. Todavia, essas contribuições geralmente são limitadas pelas regras dos desenhos institucionais (*idem*). Arranjos institucionais burocráticos, com ausência de referência em objetivos, estrutura rígida e hierarquia verticalizada com caráter excludente, mostram-se incapazes de responder aos desafios atribuídos por uma realidade complexa, onde há grande número de intervenientes e interessados, como é o caso da gestão compartilhada.

Nesse cenário, Goodin (1996) defende que existem cinco princípios que podem caracterizar um “bom desenho”, de modo que este possa ser mais adequado à proposta de compartilhamento da gestão. Estes são: 1) reversibilidade, ou flexibilidade institucional; 2) robustez, ou capacidade de se adaptar sem fragilidade; 3) sensibilidade, ou seja, abertura para a inclusão de motivações; 4) publicidade, no sentido de que o desenho deve ser publicamente defensável; por fim, 5) variabilidade, uma vez que a reflexividade gera variações e experimentações na própria instituição. A maioria desses princípios remete a uma capacidade de mudança e aperfeiçoamento do desenho institucional participativo tendo em vista a própria participação, o que converge com a reflexão dos teóricos deliberacionistas

sobre a meta-deliberação ou meta-participação. No entanto, podem ser percebidas tensões importantes entre o ideal normativo defendido pelo autor e o modo como os canais participativos realmente operam, pois estes ainda estão muito presos aos modelos burocráticos, o que gera um confronto entre reversibilidade e irreversibilidade; robustez e fragilidade; inclusão e exclusão; publicidade e não-publicidade de seus arranjos institucionais.

Para superar essas tensões, Fung (2006) argumenta que as condições múltiplas da governança pública moderna exigem instituições participativas que sejam igualmente complexas, em pelo menos três maneiras. Primeiro, os modos de participação contemporâneos são diversos, com arranjos institucionais diferentes, não existindo uma forma canônica de participação direta. Em segundo lugar, a participação pública avança segundo múltiplos propósitos e valores, não se prendendo a um único objetivo. Por último, os mecanismos participativos não são uma alternativa rígida à representação política ou à administração especializada, mas as complementam. Assim, Fung (2006) defende que a participação pública funciona em sinergia com a representação e a administração, a fim de produzir práticas mais desejáveis e melhores resultados na tomada de decisão coletiva – fator que tem pautado as pesquisas dos teóricos deliberacionistas.

Considerando essa diversidade dos canais participativos Fung (2006) afirma que três dimensões do desenho institucional são importantes para a compreensão do potencial e dos limites das formas participativas: quem participa; como são formadas e tomadas as decisões e como estas decisões se vinculam às políticas públicas. Na primeira dimensão, que se refere à escolha dos participantes, o autor coloca em um de seus extremos os mecanismos mais exclusivos de seleção, onde se encontram as eleições dos políticos profissionais e os instrumentos do serviço público que selecionam os administradores, técnicos especializados e funcionários das nossas burocracias públicas (*idem*). Esses mecanismos formatam um contexto muito limitado de seleção, onde os participantes são escolhidos por possuírem as habilidades técnicas necessárias para a gestão pública, o que não necessariamente os tornam mais aptos para compreender as dinâmicas e necessidades sociais.

Movendo-se ao longo desta dimensão, indo para o sentido mais abrangente, Fung (2006) descreve os mecanismos de seleção que os minipúblicos costumam utilizar. Estes são o subconjunto auto-selecionado da população em geral, em que os que participam são aqueles que optam por isso e têm interesses especiais na

participação; o recrutamento seletivo, que busca envolver os subgrupos que são menos propensos a participarem; a seleção aleatória de participantes dentre a população geral; as partes interessadas leigas, que são cidadãos não pagos que têm um profundo interesse em alguma questão pública e que investem tempo e energia para representar aqueles que têm interesses ou perspectivas semelhantes, mas optam por não participar; e, por fim, as partes interessadas profissionais, que são representantes de interesses organizados e funcionários públicos frequentemente pagos. No extremo mais inclusivo e abrangente da dimensão de seleção de participantes encontram-se os mecanismos que estão abertos a todos, ou seja, os que envolvem a esfera pública difusa (*idem*).

Não obstante às implicações que a seleção dos participantes tem sob um desenho institucional, Fung (2006) argumenta que o modo como esses participantes tomam decisões também impacta diretamente no potencial democrático da instituição. Nesse contexto, o autor elenca seis categorias de comunicação e tomada de decisão em ambientes participativos: a participação como espectadores; a expressão de preferências; a discussão das preferências; a agregação ou negociação; a deliberação e a decisão feita por funcionários públicos por meio do conhecimento técnico. Para ele, grande parte das pessoas que participam de eventos, tais como audiências públicas e reuniões comunitárias, raramente apresentam suas opiniões, participando apenas como espectadoras que são informadas sobre algo e, ocasionalmente, dão testemunhos sobre suas lutas e mazelas. Contudo, quase todos os fóruns oferecem oportunidades para alguém expressar suas preferências ao público presente, seja por meio de perguntas ou livre manifestação em momentos de microfone aberto. Já outros canais permitem que os participantes discutam suas questões com os demais, ao invés de simplesmente ouvirem especialistas, políticos, ou defensores.

Fung (2006) ainda argumenta que alguns canais tentam tomar uma decisão através da negociação, da deliberação ou do conhecimento técnico. O mais comum deles é o método de “agregação ou negociação”, em que o “dar e receber” da negociação permite que os participantes encontrem a melhor alternativa disponível para avançar nas suas preferências conjuntas e tomar uma decisão. No caso da deliberação, o autor destaca que os participantes trocam perspectivas, experiências e razões entre si para desenvolverem os seus pontos de vista e descobrirem seus interesses em comum. Todavia, ele observa que muitas das políticas e decisões

públicas restringem-se apenas ao conhecimento técnico dos funcionários cuja especialização profissional lhes convém para a resolução de determinados problemas (*idem*).

Sobre o processo de tomada de decisão, Avritzer (2008) ressalta que é possível diferenciar pelo menos três formas pelas quais a sociedade civil pode participar da decisão política. A primeira é o que o autor nomeia de desenho participativo de baixo para cima. Esse desenho permite a livre entrada de qualquer cidadão no processo participativo, sendo que o poder público propõe o aparato institucional, mas é a sociedade civil que escolhe o que será pautado. A segunda forma é a tomada de decisão por meio de um processo de partilha do poder, que consiste em canais nos quais atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, existindo sanções em casos de não instauração do processo participativo (como é o caso dos conselhos de políticas públicas). Além dessas duas formas, há também o modelo de ratificação pública, no qual se institui um processo em que os atores da sociedade civil não participam da decisão, mas são chamados a referendá-la publicamente (AVRITZER, 2008). Essa classificação proposta por Avritzer (2008) pode ser útil para podermos compreender, de forma mais ampla, os desenhos institucionais participativos previstos na atuação da SMAGC, para que possamos refiná-la a partir das categorias elencadas por Fung (2006).

Outra questão importante em relação aos desenhos institucionais participativos é perceber como as decisões que os cidadãos tomam tornam-se políticas, bem como o potencial que eles têm para influenciar as autoridades institucionalizadas. Diante disso, Fung (2006) elenca cinco categorias de influência e autoridade que emergem nesse contexto. Em muitos espaços participativos, o participante apenas busca obter benefícios pessoais ou cumprir um senso de obrigação cívica, sendo esta a primeira categoria defendida pelo autor. No entanto, outras instâncias participativas exercem uma influência indireta sobre o Estado e seus agentes, alterando ou mobilizando a opinião pública, exercendo uma influência comunicativa por meio de testemunho ou pela probidade do processo em si. Esta categoria de influência comunicativa pode nos dizer sobre a tentativa do autor considerar as estratégias que os públicos têm de enfrentar a institucionalidade das instâncias participativas e partir para uma ação mais direta, o que evidencia um dilema gerado pela institucionalização da participação.

Um terceiro mecanismo através do qual os fóruns participativos exercem influência sobre a autoridade pública é a dita “assessoria e consulta”. Neste modo, os funcionários preservam sua autoridade e poder, mas comprometem-se a receber a opinião dos participantes (FUNG, 2006). Não obstante, alguns poucos mecanismos de participação exercem o poder direto. De acordo com o autor, tal poder pode ser exercido em dois níveis: em uma situação de co-governança ou em contextos de autoridade participativa direta. No caso da co-governança, que coincide com a partilha de poder defendida por Avritzer (2008), os cidadãos que participam se juntam com os funcionários em uma espécie de parceria para fazerem planos e políticas ou desenvolverem estratégias para a ação pública. Em um nível mais elevado, as instâncias participativas podem exercer autoridade direta sobre as decisões ou recursos públicos, controlando, planejando ou implementando projetos de desenvolvimento local.

Ocasionalmente é possível que ocorra uma co-governança ou uma autoridade direta por parte dos cidadãos, pois as relações de poder que permeiam a máquina estatal raramente permitem que se delegue a tomada de decisão ao público considerado leigo. Esta é uma questão problemática, principalmente quando se assume que é um “Estado democrático”. Se não é dado o devido poder aos cidadãos, como pode se falar em democracia? Mesmo com esses entraves, podemos considerar que a categoria de co-governança/partilha de poder está intrinsecamente relacionada ao que é proposto pelo sistema de gestão compartilhada, uma vez que este precisa envolver cooperação, transparência e compartilhamento entre poder público e sociedade civil para o desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Avritzer (2008) ainda observa que o êxito desse sistema de gestão está relacionado não só ao desenho institucional, mas sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implantar arranjos participativos. Podemos adicionalmente afirmar que outro fator que deve estar articulado a esses três é um processo de comunicação pública que favoreça a circulação de informações de interesse público e o relacionamento entre os atores, garantindo a vasta publicidade do processo e a mobilização dos públicos abarcados.

A reflexividade da relação entre os arranjos institucionais e a sociedade civil confirma essa observação, uma vez que assim como um desenho pode conformar a organização da sociedade, a sociedade civil também teria condições de influenciar

aspectos do desenho, interferindo diretamente no sucesso da proposta de gestão compartilhada. Como essa proposta de gestão contempla instâncias participativas que têm múltiplos desenhos institucionais, a sociedade tem que se adequar às regras desses diferentes desenhos ou buscar outras formas para tentar influenciar a tomada de decisão do poder público. Tal influência se torna possível, dentre outros meios, quando as instâncias estão em condições devidas de publicidade e os membros da sociedade civil fortalecem, através das interações comunicativas, seus laços de cooperação para conseguir participar e, daí, aumentar sua potência cívica, possibilitando uma participação qualificada nas instâncias disponibilizadas pelo poder público e conferindo maiores chances de respostas às suas reivindicações.

Isso posto, é fundamental que compreendamos como algumas comunidades superam esse cenário de arranjos institucionais tão complexos e conseguem se articular para participarem das múltiplas instâncias participativas existentes na proposta da gestão compartilhada. Assim, a próxima seção abordará a temática da mobilização social e da articulação comunitária para a participação institucional, para que possamos entender suas dinâmicas associativas e seu potencial de influência sobre a tomada de decisão do poder público.

1.3 Mobilização social, capacidades organizativas e articulações comunitárias.

Ao longo deste capítulo, discutimos as várias dimensões do processo de comunicação pública que ocorre em um contexto normativo de gestão compartilhada, bem como os arranjos institucionais que esse contexto aciona. Também vimos que essa nova proposta de gestão coloca grande foco no protagonismo social, mas, vem cercada de regras que condicionam a participação cidadã em seus diversos fóruns. Por ser uma construção reflexiva, o desenho institucional desses canais conforma a ação dos cidadãos/comunidades que desejam se inserir no processo de tomada de decisão política, mas também pode ser formatado por eles. Nesse sentido, esta seção pretende entender como uma comunidade se mobiliza e organiza formalmente para conseguir influir na tomada de decisão política por meio de fóruns institucionalizados.

Embora o significado do termo “comunidade” não possa ser reduzido, não temos a intenção de aprofundar nas controvérsias de seu estatuto nesta pesquisa.

Interessamo-nos pela forma como a Prefeitura de Belo Horizonte considera esse termo. Para ela, a palavra comunidade remete, primordialmente, a um público de suas ações e políticas públicas, público este que é pautado por questões geográficas, que está circunscrito a uma territorialidade. A PBH considera a comunidade como uma unidade territorial, porque, segundo ela, isso facilita a percepção das condições de vida em cada local, apontando as áreas mais carentes de investimentos públicos e facilitando a análise e a avaliação de políticas públicas regionais. Além dos 487 bairros, Belo Horizonte também trabalha com outras formas de regionalização para realizar suas ações. Dessa forma, a cidade é subdividida em 9 Regiões Administrativas, 80 Unidades de Planejamento, 46 Sub-Regiões do Orçamento Participativo e, mais recentemente, em 40 Territórios de Gestão Compartilhada (GESTÃO COMPARTILHADA, 2014).

Por ser a comunidade enquanto localidade que as diversas instâncias participativas que a PBH possui contemplam, dirigimos nosso olhar a ela. Ainda que os laços entre os membros de uma comunidade territorializada possam ser mais fracos do que em outras situações, o fato deles precisarem se organizar segundo os limites territoriais para terem chances de estabelecer uma interlocução institucionalizada com a Prefeitura e, assim, buscar melhorias que atendam às necessidades da comunidade, estimula a coesão desses membros em um grupo social ou em outros coletivos de reivindicação. Essa ideia de ação conjunta dos sujeitos para a solução de problemas comunitários vai ao encontro do conceito de mobilização social que Henriques *et. al.* (2004) trabalham. Para eles, mobilização social é “uma reunião de sujeitos que definem objetivos e compartilham sentimentos, conhecimentos e responsabilidades para a transformação de uma realidade, movidos por um acordo em relação a determinada causa de interesse público” (HENRIQUES *et. al.* 2004, p.36).

Essa reflexão também está estreitamente relacionada aos estudos do capital social. A noção de capital social, ao nosso olhar, é um dos aspectos importantes que explica a formação de públicos, especialmente de grupos mobilizados no contexto comunitário, estando relacionada à forma com que estes grupos alcançam maior potência cívica. A concepção mais difundida desta noção é associada às reflexões de Putnam (2000), que percebe o capital social como um contíguo de vínculos horizontais entre as pessoas, como o resultado de redes sociais de engajamento e de princípios associativos que possuem um efeito concreto no desempenho

produtivo da comunidade. Para o autor, os indivíduos têm maior possibilidade de mudar suas vidas, de obterem resultados efetivos em fóruns de participação, quando fazem parte de uma comunidade fortemente engajada civicamente.

Uma sociedade caracterizada pela reciprocidade generalizada é mais eficiente que uma sociedade desconfiada, pela mesma razão que o dinheiro é mais eficiente do que o escambo. Se não temos que equilibrar cada troca instantaneamente, podemos realizar muito mais. A confiabilidade lubrifica a vida social. A interação frequente entre um conjunto diversificado de pessoas tende a produzir uma norma de reciprocidade generalizada. A participação cívica e o capital social implicam obrigação e responsabilidade para a ação mútua (PUTNAM, 2000, p.21).

A força da abordagem de Putnam (2000) está na maneira em que procura combinar diferentes aspectos no conceito de capital social, tratando-o como um amálgama de normas sociais (especialmente de confiança); características objetivas da sociedade (principalmente as redes sociais); e resultados (aspecto produtivo de capital social). Contudo, a concepção de capital social trabalhada por ele não nos atende por completo, pois não se propõe a perceber a reflexividade da relação entre o poder público e a sociedade, focando apenas nos aspectos internos das comunidades.

Pelo fato da pesquisa de Putnam (2000) não estar preocupada e não se propor a evidenciar as relações entre instituições e sociedade civil, ele não aborda o papel que os desenhos institucionais têm sobre a participação política, principalmente no que se refere à íntima relação que a configuração das instituições participativas tem com as formas de mobilização e de engajamento perpetradas pelos cidadãos. Todavia, essa reflexividade é essencial para nossa pesquisa, pois evidencia a forma como as comunidades se moldam às normatividades dos desenhos institucionais e vice-versa. Além disso, Dewey (2004) afirma que a reflexividade entre os atores é o fator essencial que permite que um público seja formado, que uma comunidade se mobilize. O autor assinala que ao se tornarem conscientes das ações dos outros e de suas consequências os sujeitos/instituições são forçados a refletir sobre a relação que há entre eles, pensando nas implicações do seu comportamento sobre o dos outros e no dos outros sobre eles mesmos.

Mesmo que exista uma relação reflexiva entre os arranjos institucionais e aqueles que participam, a possibilidade que os cidadãos têm de modificar tais desenhos pelas vias formais está cercada por tantas regras e empecilhos, que eles acabam apelando para outros meios. Assim, podemos elencar pelo menos três

ações cabíveis para que os cidadãos se insiram nesse contexto e tentem alguma chance de interlocução: a adequação às regras do desenho; a influência através de ações que extrapolam a institucionalidade do desenho e a parceria com autoridades do Poder Legislativo.

Na maior parte das vezes, os cidadãos precisam se adequar às normativas impostas pelas instâncias, conhecendo seu funcionamento, as possibilidades que oferecem, capacitando-se e organizando-se para a participação. Para isso, eles se mobilizam internamente, apelando para um associativismo local, como o agrupamento em associações civis ou em movimentos comunitários. No que se refere especificamente às associações civis, Putnam (2000) afirma que elas contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa dos seus efeitos internos sobre o indivíduo – no âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade, senso de responsabilidade comum em relação a empreendimentos coletivos, bem como espírito público – mas, também pelos seus efeitos externos sobre a sociedade.

Warren (2001) alega que existe certo consenso na literatura das ciências políticas que aponta a importância das associações para a ampliação e o aprofundamento da democracia. Tal consenso se pauta na compreensão de que, além do direito individual tendo em vista a satisfação de interesses, o associativismo preencheria, de forma substantiva, um razoável número de requisitos considerados essenciais para a instauração de uma sociedade democrática. Seja pela sua disposição em defender as demandas dos grupos mais vulneráveis, pelo seu caráter pedagógico quando da promoção de processos de educação política (de confiança, cooperação e espírito público), pela denúncia de relações de poder ou, ainda, pela promoção e ocupação de espaços de cogestão de políticas públicas, enriquecendo as bases da participação e da representação política nas democracias contemporâneas, as associações demonstram sua importância.

Para Warren (2001), as associações ainda apresentam três tipos de benefícios democráticos: o desenvolvimento individual do sujeito, no sentido deste prover julgamentos autônomos; a formação de opinião e de julgamentos na esfera pública; e a geração de impactos político-institucionais, seja por meio da ampliação e qualificação da representação política, seja pela cooperação para a criação de formas alternativas de governança. Entretanto, Lüchmann (2011) ressalta que algumas características são essenciais para que qualifiquemos um agrupamento de

sujeitos enquanto uma associação com atuação representativa. Para a autora, atributos como: liderança com poder e *accountability* junto aos membros; abrangência da associação no sentido de compreender, como membros, a população afetada pela sua atuação; natureza pública dos objetivos e ações assumidas; elevado grau de informação e conhecimento; e grau de interação com outros grupos, compartilhando informações, respeitando e colaborando com outros programas e atividades, definem uma associação.

No entanto, temos que reconhecer que nem todos os movimentos e associações civis estão dispostos a participar dos espaços institucionais de partilha de poder. A possibilidade que eles têm de influenciar os desenhos e, assim, as políticas, não está somente circunscrita às instâncias e aos canais formais de participação. Os públicos buscam também outras formas de ação – de expressão – que extrapolam esses limites, mas podem incidir sobre a tomada de decisão segundo a permeabilidade das instituições às diversas demandas e em função de sua necessidade de *accountability*. Segundo Dryzek (2000), a utilização de agentes extraconstitucionais, tais como manifestações, boicotes, eventos midiáticos, entre outros, pode promover uma influência direta no poder público, contornar os bloqueios gerados pelos desenhos institucionais, ou até mesmo reivindicar a modificação desses desenhos. O autor considera que esses agentes são elementos de uma democracia discursiva, uma vez que esta defende que o aprofundamento democrático solicita processos discursivos capazes de coordenar a interação em diversas instâncias sociais, envolvendo tanto arenas decisórias formais como interações informais (DRYZEK, 1990).

Além disso, a abordagem da democracia discursiva percebe o confronto de discursos como uma forma de coordenar a mudança reflexiva de coletividades – sejam elas comunidades, sistemas transnacionais ou Estados nacionais. Dryzek (2006) fala em redes discursivas perpassadas pelo conflito, cujos choques constituem a base sobre a qual uma comunidade configura suas normas e as modifica. Nessa perspectiva, a deliberação não pode ser pensada como localizada em fóruns específicos, mas sim como um processo ampliado que ocorre em várias arenas, das quais conexões emergem a esfera pública e suas constelações de discursos (DRYZEK, 2000, 2004, 2006). Assim, ao considerar a deliberação como um confronto de discursos, o autor expande o enfoque do processo, deixando de observá-lo como uma troca direta e imediata de argumentos (DRYZEK, 2004).

Não obstante à adequação às regras das instâncias e à influência através de agentes que extrapolam a institucionalidade dos desenhos, a comunidade pode apelar para o estabelecimento de parcerias com autoridades do poder legislativo – seja na esfera municipal, estadual ou federal – para tentar influenciar a modificação dos canais participativos ou até mesmo alcançar seus objetivos mais rapidamente.

De acordo com Santos, Serafim e Pontual (2008), a tendência que prevalece no contato com o legislativo é a da “troca de favores”, ou seja, o parlamentar procura criar canais privilegiados de diálogo com o governo para as associações civis ou movimentos sociais, enquanto esses prometem reverter esse apoio em votos nas eleições. Para os autores, a proximidade entre as lideranças comunitárias e os parlamentares é ainda maior, uma vez que, em muitos casos, elas encontram no gabinete do parlamentar um trabalho remunerado que permite que elas sobrevivam e se mantenham na luta social, ou até mesmo se lançam na condição de candidatos ao legislativo (*idem*). Entretanto, não podemos julgar automaticamente estas relações com o Legislativo como cooptação ou clientelismo. É natural que um militante ou uma liderança comunitária apoie, ou até mesmo queira se lançar candidato em partidos cujas proposições visem à garantia de direitos pelos quais lutam. No entanto, as lideranças precisam refletir sobre essa relação, buscando uma parceria mais de proposição e de monitoramento e menos de dependência política e financeira.

Com base no exposto neste capítulo, corroboramos a ideia de Avritzer (2008) de que o êxito do controle social proposto pelo sistema de gestão compartilhada está intrinsecamente relacionado à maneira como se articulam o desenho institucional das instâncias participativas e a organização da sociedade civil para se inserir nesses canais. Percebemos que cada desenho orienta e configura modos específicos de interação entre poder público e cidadãos que definem possibilidades e limites para o exercício da influência comunitária por meio das instâncias participativas. Mesmo com os limites a ela impostos, essa influência só é possível quando uma comunidade aumenta sua potência cívica através das interações comunicativas entre seus membros – interações estas que permitem a tessitura da coletividade e de suas reivindicações, afetando, conseqüentemente, a qualidade da participação. Todavia, as comunidades também têm a oportunidade de conseguir influenciar a tomada de decisão política através de ações direta e de parcerias frutíferas com o poder legislativo, fatores que extrapolam a institucionalidade.

Na posse desses elementos teóricos e perseguindo nosso objetivo de apreender empiricamente como uma comunidade proveniente de ocupação consegue influenciar a tomada de decisão do poder público, no segundo capítulo traçaremos um panorama da estrutura e do discurso da proposta de gestão compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte, além de construirmos um painel do histórico, da organização comunitária e do contexto sociopolítico e econômico da Vila Jardim do Vale.

CAPÍTULO 2: INTERLOCUÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E CIDADÃOS NA PROPOSTA DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

O desenvolvimento da maioria das cidades brasileiras trouxe uma série de consequências referentes à regulação urbana. Com a intensificação da industrialização, houve um crescimento da migração de trabalhadores para as metrópoles, o que aumentou a demanda por habitações e serviços públicos. Todavia, o aumento desta demanda veio acompanhado de uma crescente especulação imobiliária por parte das construtoras. Esta especulação fez com que as camadas mais pobres da sociedade, sem possibilidades de adquirir uma moradia nos grandes centros, se aglomerassem nas regiões periféricas das cidades. A partir de então, nasce no cenário urbano o que passou a ser designado de periferia – aglomerados distantes dos centros, clandestinos ou não, carentes de infraestrutura.

Casos como o da Vila Jardim do Vale, um dos 73 bairros da Regional Barreiro (cidade de Belo Horizonte), evidenciam as dificuldades sofridas por uma periferia. Surgida de uma ocupação irregular iniciada em 1996 em um terreno abandonado por uma empreiteira que não pagava os impostos devidos à Prefeitura, a Vila Jardim do Vale enfrentou grandes barreiras desde seus primórdios. Por ser um local “invadido”, a população lá residente não tinha coleta de resíduos sólidos, saneamento básico, ligação legal com a rede elétrica, entre outros serviços basilares. Para conseguir melhorar essas condições e até mesmo ter a Vila reconhecida legalmente como um bairro de Belo Horizonte, alguns moradores se articularam – e continuam se articulando – com seus vizinhos, e com lideranças de outras comunidades, para participar das instâncias de participação instituídas pela Prefeitura de Belo Horizonte e, assim, tentar influenciar a implementação de políticas públicas que permitam a consecução de seus objetivos.

É esse cenário de mobilização e de lutas para vencer a clandestinidade e alcançar uma infraestrutura digna que torna a Vila Jardim do Vale um lócus rico para a discussão que estamos empreendendo. Isso porque buscamos compreender como as interações comunicativas tornam uma comunidade proveniente de ocupação um público capaz de participar, aumentar sua potência cívica e, assim, influenciar a tomada de decisão política da PBH através dos canais participativos da Gestão Compartilhada. Para o cumprimento desse objetivo, desenvolvemos um percurso metodológico específico, conforme descreveremos a seguir.

2.1 Percurso e procedimentos metodológicos da pesquisa

Para a consecução de nossos objetivos (geral e específicos), estabelecemos o percurso metodológico de nossa pesquisa em duas grandes fases, a saber:

(a) Fase 1: Estudo exploratório da SMAGC, da Vila Jardim do Vale e das instâncias participativas com que ela se relaciona (Nudec, CLSVJ, Comforça)

Esta fase consiste num estudo exploratório no qual procuramos construir três panoramas: 1) SMAGC: motivo de sua criação, seu desenho institucional macro e suas formas de comunicação; 2) Vila Jardim do Vale: histórico, organização comunitária, contexto sociopolítico e econômico; 3) Instâncias participativas (Nudec, CLSVJ, Comforça): desenhos institucionais e formas de interlocução.

Para esse estudo, que está condensado neste capítulo, analisamos os documentos e *sites* listados no Quadro 1, bem como entrevistamos 4 fontes da Prefeitura de Belo Horizonte e 3 da Vila Jardim do Vale². Essas entrevistas foram realizadas no período de abril de 2013 a dezembro de 2014, ocorreram pessoalmente e foram pautadas por roteiros semi-estruturados (Apêndice B).

Quadro 1 – Relação de documentos analisados

Leis e Decretos (DOM/BH)	Lei nº 10.101; Decreto nº 14.281; Decreto nº 14.372; Decreto nº 14.607; Decreto nº 14.564; Decreto nº 14.776; Decreto nº 15.177; Decreto nº 15.539; Decreto nº 15.546; Decreto nº 15.722; Decreto nº 15.790.
Sites	- Portal Gestão Compartilhada < http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/ > - Portal do OP < www.pbh.gov.br/portaldoop/ >; - Portal dos Colegiados < http://portalpbh.pbh.gov.br/colégiados/ > - SIOM Belo Horizonte < portal7.pbh.gov.br/Organograma/ > - BHTRANS < http://www.bhtrans.pbh.gov.br/ > - IBGE < www.ibge.gov.br/ > - Facebook da PBH < https://www.facebook.com/prefeiturabh/ >
Impressos	- Plano Global Específico da Vila Jardim do Vale 2006 - Catálogo do Barreiro – Associações e Entidades Comunitárias 2009 - 1ª Edição do Boletim Gestão Compartilhada 2011 - Diagnóstico Participativo dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil 2012 - Regimento Interno das Comissões Locais de Saúde de BH 2014

Fonte: Elaborado pela autora.

² O quadro que relaciona as ocupações e nomes dos entrevistados encontra-se no Apêndice A.

Dadas as características das informações obtidas e a abertura e disponibilidade das próprias fontes para as entrevistas, não julgamos necessário omitir os seus nomes, mas, de todo modo, consideramos mais adequado tomar as falas não em suas particularidades ou de seus interlocutores. Assim, as citações dos relatos dessas fontes no corpo da pesquisa fazem menção à identificação que criamos, conforme descrito no quadro de entrevistados (Apêndice A), e à classificação que tomamos para o(a) entrevistado(a) – Prefeitura ou Comunidade.

(b) Fase 2: Análise dos desenhos institucionais e de seus limites e possibilidades

Na segunda fase da pesquisa, dividimos nossa análise em dois momentos: 1) Análise comparativa das percepções da PBH e da Vila Jardim do Vale sobre os desenhos institucionais das instâncias participativas em questão (Nudec, CLSVJ e Comforça); 2) Análise das formas de articulação e ação comunitária que a Vila tem perante esses arranjos institucionais.

Para o primeiro momento, utilizamos os elementos do “cubo tridimensional da democracia” de Archon Fung, cujas dimensões (seleção de participantes, modo de comunicação e grau de influência) foram descritas na seção 1.2.2 do primeiro capítulo, para compararmos a “visão oficial” e a “visão cotidiana” dos desenhos institucionais das três instâncias participativas que nos interessam. Empreendemos essa análise para que pudéssemos perceber as diferenças existentes entre a visão oficial dos desenhos institucionais, ou seja, aquela tida pelos burocratas do poder público, e a visão cotidiana do funcionamento destes, evidenciada pelo ponto de vista dos participantes e de nossas observações. Além disso, ao dispormos os mecanismos que estamos analisando no cubo, pudemos perceber as possibilidades de comunicação e de influência que ele contempla (ou não), para ver como isso incide na organização da Vila.

Mesmo que seja um espaço tridimensional de análise, a dimensão que discrimina os graus de influência é a que mais nos interessa, pois diz da possibilidade que as discussões realizadas em um determinado arranjo institucional têm de influir na implementação das políticas públicas, o que está intrinsecamente

relacionado ao nosso objetivo. Pelo cubo, também pudemos perceber quem são os participantes capazes de realizar (ou não) essa autoridade.

Para a construção dos cubos e desenvolvimento de nossa análise, realizamos entrevistas em profundidade com as mesmas fontes descritas anteriormente, seguindo os mesmos parâmetros. Além disso, fizemos observações sistemáticas, conforme discriminado no Quadro 2, bem como analisamos os mesmos documentos discriminados no Quadro 1. Estudamos esses dados com base nos elementos das três dimensões defendidas por Fung (2006): quem participa; como são formadas e tomadas as decisões; como essas decisões se vinculam às políticas públicas.

Quadro 2 – Relação de eventos e reuniões observados

Ocasão	Data
Reunião Ordinária da Comforça Barreiro	21/08/2014
Abertura Regional do OP 2015/2016 (Barreiro)	08/09/2014
Reunião Ordinária da Comforça Barreiro	16/10/2014
Reunião Ordinária da Comforça Barreiro	18/12/2014
Reunião Ordinária do Codisab	15/09/2014
Reunião Ordinária do CLSVJ	02/10/2014
Reunião Ordinária do CLSVJ	06/11/2014
Reunião Ordinária do CLSVJ	04/12/2014
Abertura do Período Chuvoso	15/11/2014

Fonte: Elaborado pela autora.

No segundo momento desta fase analisamos as formas de articulação e ação comunitária que a Vila tem perante esses arranjos institucionais. Ressaltamos que as análises da segunda fase estão colocadas no terceiro capítulo desta pesquisa.

2.2 A proposta de Gestão Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte

Cercada pela Serra do Curral, que lhe serve de moldura natural e referência histórica, Belo Horizonte foi planejada e construída para ser a capital política e administrativa do Estado mineiro. A cidade sofreu um acelerado crescimento populacional, chegando a mais de 1 milhão de habitantes em seus 70 anos de fundação. Segundo a mais recente estimativa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE – em 2013 a população da capital era de aproximadamente 2.479.175 habitantes, sendo o mais populoso município de Minas

Gerais, o terceiro da Região Sudeste – depois de São Paulo e Rio de Janeiro – e o sexto mais populoso do Brasil.

Com um cenário político de muitas inovações institucionais, a cidade tornou-se referência mundial em participação popular. Após 16 anos (Patrus Ananias de Sousa – 1993/1996; Célio de Castro – 1997/2003; Fernando Damata Pimentel – 2003/2008) de uma gestão municipal marcada pelo controle social nos assuntos e decisões da administração pública municipal, Belo Horizonte criou e alterou vários canais de participação na forma de conselhos, comissões, fóruns de discussão e conferências, acoplando a cada política setorial e estrutura do órgão responsável pela sua execução uma instância de participação da comunidade.

Mesmo após a saída da coligação do Partido dos Trabalhadores (PT) da gestão da cidade, a Prefeitura, agora sob a gestão do Partido Socialista Brasileiro (PSB), tenta manter a imagem de que BH é a capital da participação popular. Com esse intuito, em 2011, a PBH criou a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada. A nova Secretaria chegou com o objetivo de agilizar, organizar, ampliar e integrar todas as atuais formas de participação na gestão de BH, promovendo o aperfeiçoamento da Gestão Compartilhada. Todavia, esta nova forma de gestão implica em algumas alterações institucionais na forma de participação cidadã na cidade, como veremos a seguir.

2.2.1 A participação cidadã na gestão da cidade

Belo Horizonte tem uma história tradicional de participação popular em sua gestão. Por cerca de duas décadas, os diversos espaços de participação existentes na cidade têm tido um papel importante na melhoria da vida da população. Estatísticas como as do Orçamento Participativo ilustram essas melhorias nas áreas de cultura, habitação, educação, esporte, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, saúde, segurança e urbanização de vilas e favelas. Desde sua primeira rodada em 1994 o OP já concluiu 1.157 empreendimentos dos 1.518 aprovados nessas áreas (GESTÃO COMPARTILHADA, 2014).

Durante esses vinte anos, milhares de pessoas, de diversos setores e regiões, participaram na construção e acompanhamento da execução de políticas públicas e no enfrentamento de problemas inerentes a uma cidade grande, seja por meio do Orçamento Participativo ou de conferências, fóruns, audiências públicas,

assembleias, Planejamento Participativo Regionalizado (PPR), entre outros canais. Só nos OP's a PBH registrou 730.697 participantes, no período entre 1994 e 2011, sendo que as rodadas que tiveram maior participação foram as de 2001/2002 (43.350 pessoas) e de 2009/2010 (40.967 pessoas). Já o PPR, que teve sua primeira (e até hoje única) edição em 2011, registrou um total de 5.360 participantes – 886 na Regional Barreiro; 848 na Oeste; 726 na Nordeste; 559 na Norte; 534 na Pampulha; 519 na Leste; 488 na Venda Nova; 484 na Noroeste; 316 na Centro-sul (*idem*).

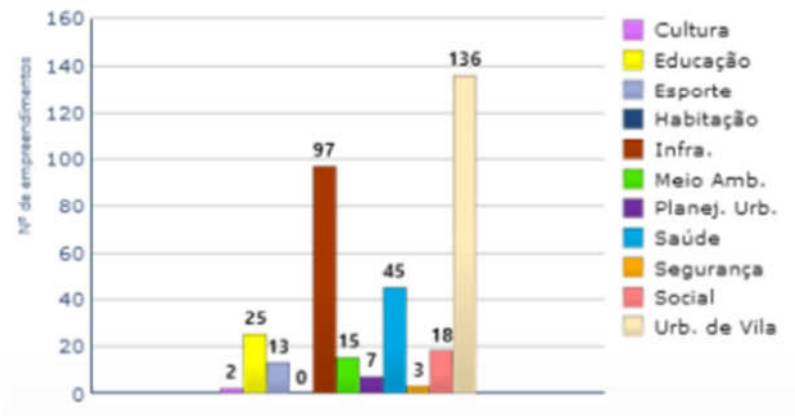
Com a sanção da Lei nº 10.101, de 14 de Janeiro de 2011, que criou a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, a Prefeitura acredita estar estimulando a participação popular, a mobilização social, a capacitação dos representantes da sociedade e a criação de novos espaços dialógicos, ampliando a cooperação institucional e proporcionando maior transparência nas atividades governamentais. Nos termos dessa lei, a SMAGC tem por objetivo planejar e coordenar a implantação das políticas de participação popular no Município, fomentando o envolvimento “habitual e significativo” dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, na definição de metas e objetivos, na resolução de problemas e no acesso às informações da administração pública municipal. Além disso, ela deve coordenar e executar as atividades de acompanhamento e suporte às instâncias de participação e aos colegiados, em colaboração com os outros órgãos e entidades da Prefeitura, bem como promover espaços de relação e mobilização na cidade.

Assim, de acordo com as informações obtidas no boletim Gestão Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte, a gestão compartilhada “deve ser uma forma de radicalizar a democracia, ampliando as possibilidades de participação e controle social na gestão daquilo que é de interesse público” (PBH, 2011, p. 1). A proposta da atual gestão é congrega, na SMAGC, não só os dirigentes ou coordenadores de instituições formais, como conselhos e fóruns municipais, mas também aqueles que lideram grupos e movimentos sociais (religiosos, culturais ou esportivos), representantes do setor econômico e empresarial, da juventude, de referências populares, entre outros (*idem*).

Desta forma, a Prefeitura pretende, através da SMAGC, acompanhar todas as formas de participação do município, o que envolve o controle de 24 Conselhos de Políticas Públicas, de 9 Conselhos Tutelares e de 361 empreendimentos em andamento do Orçamento Participativo (Figura 1). Além disso, a Secretaria deve dar

conta das conferências públicas que as outras secretarias realizam, bem como das inúmeras audiências públicas que os órgãos e autarquias da Prefeitura também estão envolvidos.

Figura 1 – Empreendimentos em andamento do OP Digital e Regional de BH



Fonte: Gestão Compartilhada, 2014.

Não obstante, a PBH criou, por meio do Decreto 14.724/2011, os Territórios de Gestão Compartilhada – TGC's (Anexo A), que estão completamente sob a égide da SMAGC. Os 40 territórios foram criados para a ocasião do Planejamento Participativo Regionalizado, construindo, com algumas exceções, agrupamentos de bairros internos a cada uma das nove Regiões Administrativas. A proposta dos Territórios, segundo a Prefeitura, é ter uma referência institucional e territorial para articular a discussão do planejamento de médio e longo prazo, gerando espaços para a democratização das decisões, não apenas de demandas imediatas – resolução de passivos ambientais, sociais e econômicos locais – mas também daquelas decisões que definirão a trajetória do investimento municipal para as próximas décadas. Diante disso, foram criados Grupos de Trabalho, totalizando 40 grupos, que são responsáveis por levarem as reivindicações de seus territórios a determinados canais da Gestão Compartilhada (GESTÃO COMPARTILHADA, 2014).

As entrevistas evidenciaram que a criação da SMAGC veio da ideia de

ter um órgão que pudesse de fato tratar, potencializar ainda mais os projetos já existentes de participação social, as estruturas. Acompanhar, monitorar e trazer novos projetos de participação, projetos que *fomentam* a participação social no município. (...) É um novo formato, uma nova consciência, um novo modo de governar. De governar mediante um ato de compartilhar responsabilidade, de compartilhar a gestão da cidade (Entrevistado Prefeitura 4).

Corroborando essa fala, o Decreto nº 14.607, de 11 de outubro de 2011, afirma que a gestão compartilhada trata de um modelo de gestão democrática realizado de forma intersetorial e descentralizada, sendo fundamental para a sua execução o constante fluxo de informações e a atuação integrada dos diversos órgãos e entidades da administração pública municipal.

Para o começo da estruturação e avaliação das ações da Secretaria foi instituído, pelo Decreto nº 14.607, o Comitê Governamental de Gestão Compartilhada – CGGC. Compuseram o CGGC, representantes de 12 das 31 secretarias municipais e municipais adjuntas: Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada (cujo titular o coordenou); Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação; Secretaria Municipal de Desenvolvimento; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Políticas Sociais; Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura; Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos; Secretaria Municipal de Segurança Urbana e Patrimonial; Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão; Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Além disso, a Assessoria de Comunicação Social do Município, a Coordenação Executiva do Programa BH Metas e Resultados e a Fundação Municipal de Cultura também fizeram parte do comitê.

O referido comitê tinha como finalidade promover discussões e propor diretrizes para a condução das ações de gestão compartilhada do município; envolver órgãos e entidades da prefeitura, de forma a fomentar as articulações interinstitucionais necessárias às ações de gestão compartilhada; contribuir, de forma coordenada e integrada, para a ampliação da participação da sociedade na gestão municipal e da prestação de informações sobre as ações do Executivo; acompanhar as ações de gestão compartilhada do Executivo, formulando propostas para o seu aprimoramento constante; analisar a pertinência e, em caso positivo, propor a criação de Câmaras Técnicas do CGGC, sobre as temáticas pertinentes à Gestão Compartilhada.

Esse comitê conclui que, para que os objetivos da SMAGC fossem alcançados, a Secretaria deveria dividir sua atuação em quatro grandes áreas: Sala de Situação; Acompanhamento de Colegiados; Relacionamento e Mobilização Social; Planejamento de Orçamento Participativo. A Sala de Situação é um ambiente, físico e virtual, que objetiva disponibilizar dados, informações e

conhecimentos estratégicos da cidade, visando a subsidiar a definição de soluções, aprimorar a tomada de decisões e a gestão pública. No caso do Acompanhamento de Colegiados, é realizado um trabalho de acompanhamento do funcionamento dos canais participativos do município, além do desenvolvimento de uma ferramenta cuja finalidade é promover a organização das informações internas dos colegiados – Conselhos Tutelares e Conselhos de Políticas Públicas (GESTÃO COMPARTILHADA, 2014).

No que se refere à área de Relacionamento e Mobilização Social, a Prefeitura a define como sendo a responsável por ampliar e fortalecer as redes organizadas, agindo na promoção de um processo constante de sensibilização e formação da cidadania, por meio de instrumentos de comunicação e informação, bem como de atividades lúdicas e artísticas. Esse setor também é responsável por identificar os processos participativos existentes nos diferentes órgãos e secretarias, objetivando integrar, potencializar e dar maior visibilidade a essas iniciativas. Já a área de Planejamento do Orçamento Participativo, atua de modo a contribuir para o desenvolvimento e aprimoramento da metodologia e das diretrizes do Orçamento Participativo.

A partir dos relatos da Entrevistada Prefeitura 1, percebemos que a atuação da SMAGC nessas quatro áreas deveria ser pautada em quatro eixos: comunicação, educação, cultura e fortalecimento das instâncias participativas. Para a entrevistada, uma gestão compartilhada efetiva precisa congrega esses quatro fatores, pois não se consegue mobilizar o cidadão para a participação se não se utilizar uma linguagem adequada, se não trazer elementos da sua cultura, se não educá-lo para a ação nas instâncias participativas.

Contudo, como a Gestão Compartilhada da PBH pretende acompanhar todas as formas de participação institucionalizadas existentes na capital, alguns obstáculos são impostos à ação conjunta dos quatro eixos acima expostos. A dificuldade dessa ação encontra-se, principalmente, na multiplicidade de arranjos institucionais que os diferentes canais participativos apresentam. Assim, considerando a reflexão de Cunha (2014) de que o desenho institucional remete às regras, estruturas e mecanismos tanto das instituições participativas quanto dos sistemas mais amplos e complexos, na próxima seção tentaremos mostrar qual é a arquitetura institucional que esta Secretaria apresenta para alcançar seus objetivos e contemplar instâncias tão diversas.

2.2.2 Arquitetura institucional da SMAGC

A crescente ampliação e qualificação da administração pública com a demanda de responder às novas exigências por uma gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, vem ganhando relevância com o impacto sobre a modelagem e operacionalização dos instrumentos participativos e na formulação e implementação de políticas públicas. Como uma forma de inovação institucional, a PBH pretende não só envolver as formas participativas institucionalizadas mais tradicionais na SMAGC. O seu objetivo é que lideranças de grupos culturais, de associações comunitárias, de grupos religiosos e outras iniciativas, também sejam envolvidas no processo decisório da cidade. Assim sendo, os canais participativos contemplados pela Gestão Compartilhada de Belo Horizonte conformam-se como uma cooperação exógena (COSTA, 2009), mas apresentam múltiplos desenhos institucionais, principalmente no que se refere ao processo de tomada de decisão.

O fato de envolver o Orçamento Participativo e os colegiados, já abarca duas diferentes modalidades de tomada de decisão – a primeira de “baixo para cima” e a segunda uma partilha de poder (AVRITZER, 2008). Além disso, há mecanismos de decisão que utilizam a participação aberta a todos os cidadãos (conferências, audiências públicas, entre outros), mas também processos decisórios que ocorrem por meio de representação (conselhos de políticas públicas, Orçamento Participativo, Planejamento Participativo Regionalizado).

Podemos presumir que para envolver canais participativos com desenhos institucionais tão diversos, a SMAGC deve apresentar uma localização estratégica no organograma da Prefeitura, bem como possuir uma organização interna que seja tão complexa quanto o que ela deseja realizar.

A Secretaria tinha que estar num lugar estratégico, onde ela pudesse relacionar com todas as temáticas e ter de fato essa força de implementar um novo modelo (Entrevistado Prefeitura 4).

Ao analisarmos a estrutura organizacional da PBH (Anexo B), percebemos que a SMAGC está vinculada à Secretaria Municipal de Governo. Tal Secretaria é responsável pela integração dos múltiplos interesses que transitam pelo município, sendo que, na estrutura da administração direta, ela planeja e coordena, com a participação dos órgãos e entidades da administração pública, as políticas de

mobilização social. Além de gerenciar as atividades de apoio às ações políticas da administração municipal, cabe à Secretaria de Governo assessorar o município nas atividades de representação política e em assuntos de natureza técnico-legislativa. O fato da SMAGC estar vinculada a esta Secretaria lhe confere uma posição estratégica dentro da estrutura da PBH, pois permite que suas ações possam auxiliar e interferir no planejamento municipal, conferindo maior legitimidade às suas decisões políticas, conforme confirma a entrevista

Aí tem a Secretaria de Governo, que é a secretaria que tem uma atuação transversal, que trabalha com todas as temáticas, acompanha todas as temáticas. Então ela [SMAGC] ficou na Secretaria de governo, até mesmo estrategicamente. Como é... é... num é uma temática, mas é um modo de governar, um modo de você fazer a decisão. Então ela ficou na Secretaria de Governo e, de certa maneira, tem essa abrangência de todos os órgãos da prefeitura (Entrevistado Prefeitura 4).

Além disso, a CGGC inseriu a SMAGC no Projeto Sustentador integrante do Programa BH Metas e Resultados. Tal Programa definiu 12 Áreas de Resultados: 1) Cidade Saudável; 2) Educação; 3) Cidade com Mobilidade; 4) Cidade Segura; 5) Prosperidade; 6) Modernidade; 7) Cidade com Todas as Vilas Vivas; 8) Cidade Compartilhada; 9) Cidade Sustentável; 10) Cidade de Todos; 11) Cultura; 12) Integração Metropolitana. Segundo a PBH, estas são áreas temáticas prioritárias que direcionam a concentração dos seus esforços para que a cidade alcance as transformações sociais, econômicas, ambientais e institucionais desejadas. No que se refere à “Cidade Compartilhada”, área em que se encontra a SMAGC, foi definida como sua meta a ampliação e qualificação da participação da sociedade na gestão, por meio da incorporação de novos segmentos e da ampliação dos espaços de participação, buscando aumentar a participação da sociedade na gestão da cidade alcançando, em 2030, um percentual de 20% da população belo-horizontina envolvida nas diversas modalidades de participação, em comparação aos atuais 7,78% (2011)³.

Mesmo que a SMAGC esteja vinculada a uma Secretaria que tem papel central para o governo e que seja sustentada pelo programa de metas da Prefeitura, sua atuação só será eficaz se ela apresentar uma estrutura organizacional que lhe confira tal habilidade. Para adequar sua arquitetura às demandas da participação

³ BH Metas e Resultados: Planejando o futuro. Transformando o presente. Disponível em: <<https://bhmetaseresultados.pbh.gov.br>>. Acesso em: 21 de dez. 2014.

social do município, durante o percurso desta pesquisa a Secretaria realizou diversas mudanças em seu organograma. Até mesmo seus secretários mudaram em um curto espaço de tempo (desde 2011, três secretários já passaram pela gestão da SMAGC). Essas mudanças ocorreram, conforme nos mostrou uma das entrevistas, para fortalecer a musculatura da Secretaria

de pouco a pouco nós precisávamos ir trazendo, fortalecendo a musculatura dessa Secretaria né. Então, um exemplo: trazer o Orçamento Participativo pra cá foi uma mudança significativa na estrutura da Secretaria. A criação de uma estrutura de mobilização social também. Então, assim, nós precisávamos ter uma estrutura melhor de mobilização social, de planejamento participativo, e também dos colegiados, que é a gerência da Prefeitura que acompanha todos os colegiados. Então, além dos conselhos de políticas públicas, entram as comissões, os fóruns, as conferências. E a sala de situação, que é outra área importante da Secretaria que nós tivemos que dar uma adequação em vista de fornecer melhor essas informações (Entrevistado Prefeitura 4).

Considerando o atual organograma institucional da Secretaria, observamos que ela apresenta uma “estrutura administrativa funcional”. A estrutura administrativa funcional é um tipo de composição organizacional em que o critério utilizado na departamentalização é o da divisão por funções ou áreas do conhecimento. Desse modo, a SMAGC, é composta por 4 unidades administrativas gerenciais⁴ de 1º nível e classe A, 9 gerências de 1º nível e classe C – as gerências de 1º nível são segmentadas nas classes A, B e C, de acordo com os níveis de competências e responsabilidades, as áreas de atuação, a relevância estratégica, a quantidade e a qualidade do atendimento a demandas internas e externas, bem como os projetos e programas desenvolvidos, o número de gerências que lhe forem subordinadas, o volume orçamentário alocado e o número de servidores lotados em suas respectivas unidades, sendo que a classe A é a mais abrangente e a C a mais específica – 16 gerências de 2º nível e quatro gerências de 3º nível.

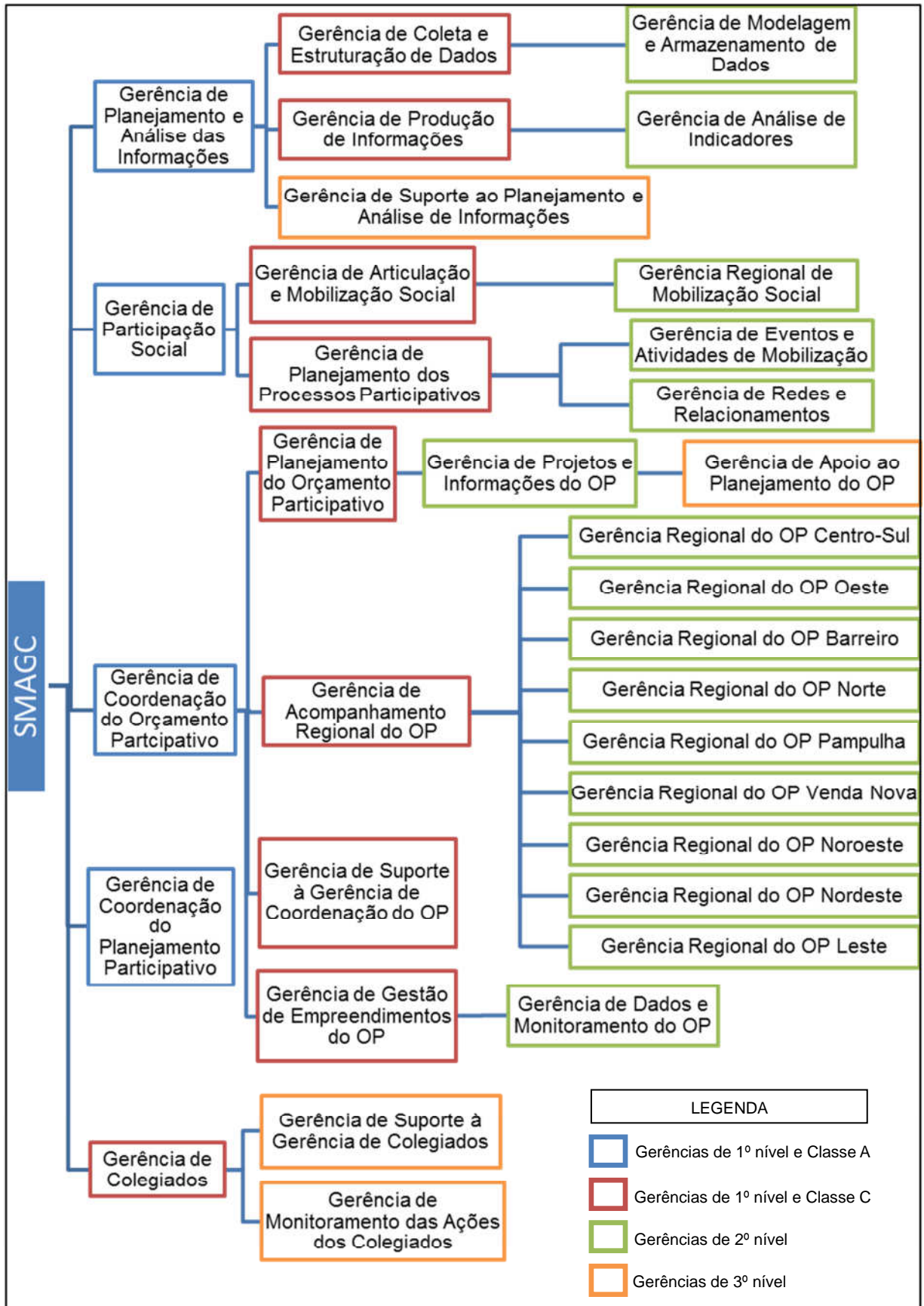
As gerências de 1º nível da SMAGC desenvolvem medidas mais abrangentes de planejamento, elaborando ações estratégicas em um âmbito mais global, pensando suas ações de forma mais sistêmica, de modo a seguirem o que é preconizado pela “missão” da Secretaria. O 1º nível também pensa em ações mais pontuais, específicas, que podem gerar resultados efetivos num prazo médio. No

⁴ Segundo o TCU, uma unidade administrativa é “a repartição pública da administração direta não contemplada nominalmente no orçamento da união e que depende de descentralização externa ou descentralização interna para executar seus programas de trabalho”. (IN/DTN nº 10/91)

que se refere às gerências de 2º nível, estas agem de acordo com o planejamento de ações circunscritas às suas áreas de atuação específicas, objetivando o desdobramento das estratégias desenvolvidas pelas gerências de 1º nível. Já as gerências de 3º nível são as executoras dos objetivos traçados pelas gerências as quais são vinculadas.

Em vistas de tratar os principais projetos participativos da PBH (OP, PPR e Colegiados) em suas especificidades, a SMAGC criou uma gerência particular de 1º nível para cada um deles, conforme observamos na Figura 2. Desse modo, têm-se uma gerência responsável pelo Orçamento Participativo, outra pelo Planejamento Participativo Regionalizado e outra para cuidar dos Colegiados. Os assuntos de promoção e mobilização para a participação que extrapolam essas gerências ficam a cargo da Gerência de Participação Social (Entrevistado Prefeitura 4).

Figura 2 – Organograma Institucional da SMAGC



Fonte: Elaborada pela autora.

Não entraremos aqui nas competências de cada gerência (ver Apêndice C), mas, ao analisarmos as entrevistas que realizamos e os diversos decretos que regem a Secretaria algumas atribuições nos instigaram, principalmente por serem elementos em comum entre várias gerências e evidenciarem normativas da SMAGC que dizem sobre a interlocução que ela pretende instituir. Estas atribuições são: (a) realização de diagnóstico sobre a situação da gestão participativa na cidade; (b) capacitação e fortalecimento da representatividade comunitária; (c) mobilização da sociedade para a participação.

(a) *Realização de diagnóstico sobre a gestão participativa* – Analisando os artigos do Decreto nº 15.722, que reúne maiores informações sobre as gerências atuais, percebemos uma preocupação da Prefeitura em construir um diagnóstico sobre as formas de participação existentes no município. Tal diagnóstico, a que tudo indica, servirá para que se possa, posteriormente, reformular os canais existentes e até mesmo criar novos. Isso evidencia que os desenhos institucionais das diversas instâncias participativas da SMAGC estão sujeitos a uma intervenção técnica especializada, considerando apenas uma interferência indireta da sociedade civil.

Dentre as gerências que têm este papel de realização de avaliação sobre a situação da gestão participativa no município, podemos citar as gerências de Participação Social e de Articulação e Mobilização Social, cujos incisos estabelecem que elas devem “realizar as atividades de elaboração de diagnóstico sobre a situação da gestão participativa no Município”. Além delas, também cabe à Gerência de Planejamento dos Processos Participativos executar e disponibilizar diagnóstico territorial utilizando metodologia participativa, envolvendo a população na produção de indicadores e de proposições que subsidiem as políticas públicas, bem como levantar informações sobre a participação social nos órgãos e entidades municipais. Não obstante, a Gerência de colegiados também está envolvida nessa diagnose. Está preconizado que ela deve promover a avaliação e o monitoramento dos conselhos municipais de políticas públicas, identificando, analisando e elaborando propostas de aprimoramento da organização e do funcionamento dos conselhos.

Ademais, a fala de um dos entrevistados afirma que os resultados desse diagnóstico, bem como do processo participativo em si, podem interferir tanto no desenho das instâncias participativas quanto na arquitetura da própria Secretaria:

Acaba que os projetos de participação social, as estruturas de participação social, vão muito modelando a Secretaria. Então, ela não é uma coisa pronta e definitiva. Ela vai se modelando a partir da forma que nós vamos atuando na participação social. Então, assim, se a gente pensar nessas instâncias, que elas têm os cidadãos e o cidadão que é o grande promotor dessas instâncias, aí impacta indiretamente (Entrevistado Prefeitura 4).

Esta fala vai ao encontro da visão de Olsen (1997) e de Cunha (2014) sobre o desenho institucional, uma vez que eles o consideram uma intervenção intencional e deliberada que possibilita planejar, de forma prospectiva, regras, estruturas, mecanismos, arranjos e mesmo sistemas mais amplos e complexos para os mais diversos tipos de instituições. Contudo, fica claro que esta intervenção restringe-se aos administradores técnicos e demais burocratas, envolvendo apenas tangencialmente a população.

(b) *Capacitação e fortalecimento da representatividade comunitária* – Outro fator importante que emerge da análise das competências das gerências da SMAGC é sua preocupação com a qualificação dos representantes da sociedade civil, tendo em vista o fortalecimento da cidadania e o aprimoramento da qualidade dos fóruns participativos e das discussões neles ocorridas. Essa necessidade de capacitar os cidadãos para a participação dá a ver a complexidade dos desenhos participativos que a Secretaria contempla. O fato de cada canal ter diretrizes e formatos específicos acaba por confundir, inibir e até mesmo desmotivar os cidadãos que desejam participar. Todavia, a Prefeitura não se mostra muito atenta às questões motivacionais quando pensa nesse processo pedagógico.

A gente faz diversos processos de eleição da sociedade civil e muitas pessoas vêm ser representantes nos espaços, nos conselhos, mas, às vezes, sem nenhum instrumento, sem nenhuma capacidade de fiscalizar, de ter controle. Então, é mesmo oferecer ferramentas, instrumentos para que as pessoas possam fazer o controle social e também ter uma participação propositiva. Mesmo você sendo um representante da sociedade civil, você está no ambiente da gestão pública, que tem suas técnicas, tem sua linguagem. Então, assim, além de propor, de representar, você também tem que controlar, tem que fiscalizar. E tem que fiscalizar esses debates com uma linguagem técnica, com formas de gerências que merecem um determinado nível de conhecimento (Entrevistado Prefeitura 4).

Nessa fala fica evidente que a SMAGC pretende incutir nos conselheiros, delegados e demais lideranças que participam das suas instâncias participativas, a linguagem e a postura adequadas para atuarem no ambiente da gestão pública, facilitando a interlocução entre os técnicos especializados e os cidadãos leigos. As atribuições de diversas gerências também confirmam essa preocupação com a

qualificação. As gerências de Participação Social e de Articulação e Mobilização Social devem apoiar e realizar atividades de fortalecimento da cidadania, especialmente pela formação de lideranças comunitárias e de conselheiros municipais, de forma a qualificar o diálogo entre a PBH e a Sociedade. Já a Gerência Regional de Mobilização Social encarrega-se de promover atividades destinadas a ampliar e a qualificar a representatividade da participação social nos processos de gestão compartilhada nos TGC's e no âmbito de sua circunscrição, além de promover atividades de intercâmbio e de difusão de conhecimentos e experiências de interesse público.

No que se refere às gerências de Eventos e Atividades de Mobilização e de Redes e Relacionamentos, cabe a elas a implementação de estratégias educativas relacionadas aos processos de gestão compartilhada como um todo. No caso das gerências de Acompanhamento Regional do Orçamento Participativo e de Colegiados, elas apoiam as atividades de capacitação relacionadas à formação dos delegados das Comforças e dos conselheiros municipais, respectivamente.

Para a consecução desse objetivo de capacitar as lideranças e os participantes de seus diversos fóruns, a Prefeitura realiza cursos, seminários, palestras ou treinamentos.

Nós tivemos um programa no ano passado, um grande curso para todos os conselhos, que finalizou no início desse ano. E no ano que vem nós temos um projeto chamado "Projeto Diálogos", que é um projeto mensal de seminários para a capacitação de conselheiros. (...) Muitos conselhos fazem o seu próprio processo. E a Gestão Compartilhada tenta fazer uma capacitação mais geral para todos os conselhos. Mas todos os conselhos já desenvolvem seus instrumentos de capacitação. Toda vez você tem uma eleição o conselho faz um período de capacitação (Entrevistado Prefeitura 4).

(c) *Mobilização da sociedade para a participação* – Uma característica peculiar às ações de sensibilização da PBH é o uso de estratégias mobilizadoras. A Entrevistada Prefeitura 1 nos afirmou que a mobilização social possibilita ao cidadão aproximar-se das instâncias de decisão e intervir no futuro da cidade. Em Belo Horizonte, a mobilização social é uma estratégia não só de difusão das políticas públicas setoriais, mas de estímulo à corresponsabilidade da sociedade nas ações da administração pública. Para que isso aconteça, as ações mobilizadoras da PBH se propõem ao diálogo direto, corpo a corpo, comunitário, com a população.

Vários artigos do decreto nº 15.722 demonstram essa preocupação da Prefeitura, pelo menos no papel, em realizar estratégias de mobilização social para que a sociedade participe de suas instâncias participativas. Esses artigos atribuem as funções de ampliação da participação e de criação de instrumentos e eventos de mobilização às gerências de Participação Social, Regional de Mobilização Social e de Eventos e Atividades de Mobilização. Além disso, as gerências de Planejamento dos Processos Participativos e de Acompanhamento Regional do Orçamento Participativo devem, respectivamente, estimular a participação das associações e movimentos sociais nas discussões e na elaboração de propostas junto aos órgãos públicos competentes e colaborar com o planejamento e a operacionalização das atividades de mobilização social e eventos públicos promovidos pela PBH nas respectivas Regionais.

Não obstante essas atribuições, Belo Horizonte é uma das pioneiras em utilizar o teatro como recurso da arte-mobilização. Em várias situações são criados esquetes teatrais para convocar a população à participação, bem como para estimular um sentimento de corresponsabilidade nos cidadãos para com a gestão da cidade. Atualmente, existem grupos teatrais na SLU, BHTRANS, nas secretarias de Saúde, de Assistência Social e de Gestão Compartilhada. Os esquetes criados tratam das mais variadas temáticas, sendo instrumentos para sensibilização de alunos, transeuntes, participantes de eventos e moradores em geral.

Diante disso, a equipe de mobilizadores, formada por educadores e artistas, utiliza linguagens múltiplas em vários espaços diferentes. Seus propósitos são repassar informações, provocar mudança de valores e atitudes e sensibilizar o munícipe para as grandes questões urbanas. Assim, as linguagens são as mais variadas e têm o objetivo de provocar a corresponsabilidade do cidadão, seja por meio de ações em sinais de trânsito, parques, praças, ônibus, metrô, escolas, centros comunitários, equipamentos públicos, ou por meio de eventos, campanhas, gincanas, boletins, banners, cartazes, folhetos, vídeos, boneções, entre outras ferramentas.

Pelas atribuições que estão preconizadas para as gerências da SMAGC, podemos concluir que, na era da gestão compartilhada, os canais participativos da PBH requerem uma ação transparente e que estabeleça uma interlocução entre a administração municipal e as organizações da sociedade civil. Além disso, para que a população saiba da existência desses canais, é preciso que a Prefeitura

desenvolva um processo de comunicação pública que não fique preso apenas ao caráter informativo. É preciso utilizar também estratégias de mobilização que sensibilizem a população. Contudo, como já abordamos a questão da artemobilização nesta seção, na próxima pretendemos explorar os outros meios utilizados pela PBH.

2.2.3 Canais de comunicação da SMAGC

Ao retomarmos as dimensões da comunicação pública abordadas no primeiro capítulo e avaliarmos os meios que a Prefeitura de Belo Horizonte utiliza para divulgar suas instâncias participativas, bem como para tentar mobilizar a sociedade civil e estabelecer com ela uma interlocução, percebemos que esses meios dizem de uma comunicação pública que se restringe às duas primeiras dimensões trabalhadas. Ou seja, trata-se de estruturas e práticas de comunicação do setor público que dizem respeito à responsabilidade que este tem de disponibilizar informações de interesse público para a sociedade civil. Mesmo estando relacionados apenas às estratégias de comunicação governamental, podemos dividir os meios utilizados pela SMAGC conforme seus objetivos específicos, dos quais ressaltamos três: (a) disponibilidade de informação; (b) chamado à participação; (c) recursos e ações de mobilização social.

(a) *Disponibilidade de informação* – A maioria dos meios utilizados pela PBH e pela SMAGC objetiva disponibilizar informações de interesse público à população. Dentre esses meios destacamos o Portal Gestão Compartilhada, os Jornais do Ônibus, a página da PBH no Facebook, e a utilização de cartazes informativos em escolas municipais e centros de saúde.

No que se refere ao uso do Portal Gestão Compartilhada⁵ (ver Anexo C), a ideia da PBH é tornar mais acessível os processos participativos gerenciados pela administração pública, reunindo em um único *site* informações de todas as suas secretarias temáticas, por meio de tabelas, estatísticas, mapas e outros documentos. O Portal foi criado a partir da reivindicação da sociedade, que apontou, no Planejamento Participativo Regionalizado, a necessidade de instituir novos canais de comunicação para disponibilizar informações sobre a cidade. Diante disso,

⁵ A página do Portal Gestão Compartilha pode ser acessada pelo endereço “gestaocompartilhada.pbh.gov.br”.

os internautas podem obter no Portal os números das centrais de atendimento ao cidadão, onde é possível verificar quais são os serviços mais solicitados por região, entre outras demandas.

Dentre outras informações, o cidadão também pode acompanhar pelo Portal a agenda de eventos que acontecem na cidade, como as audiências públicas, o orçamento participativo, as reuniões de conselhos de políticas públicas, além de conferências e outras instâncias que envolvam a participação popular. No *site*, o cidadão também encontra informações sobre os diversos conceitos de regionalização da cidade, entre eles os territórios de gestão compartilhada, as regiões administrativas, as unidades de planejamento, as sub-regiões do Orçamento Participativo, bairros, áreas de abrangência dos centros de saúde, vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social, setores censitários, áreas de ponderação e bacias hidrográficas.

No que se refere ao Jornal do Ônibus, a BHTRANS o considera um dos mais importantes veículos para interagir e estreitar o relacionamento com a sociedade. Atingindo cerca de 1,5 milhão de usuários/dia do Sistema de Transporte Coletivo da cidade, cada edição do jornal veicula notícias de trânsito e transporte, projetos executados pela Prefeitura, campanhas de saúde, concursos públicos, conferências municipais, eventos culturais, manifestações religiosas e diversos serviços prestados à população por instituições públicas, privadas e não-governamentais, conforme ilustra a Figura 3 (BHTRANS, 2014).

Figura 3 – Jornal do Ônibus nº 411.



Fonte: BHTRANS, 2014.

Outro meio pelo qual a Prefeitura se comunica é sua página no Facebook⁶ (ver Anexo D). Esta página foi criada em fevereiro de 2011, tendo como objetivo fornecer aos cidadãos informações sobre as ações da PBH na cidade. Atualmente, a página apresenta 50.981 curtidas⁷ e divulga diariamente informações sobre meio ambiente, cidadania, saúde, turismo, cadastramento escolar, atividades culturais, vagas de emprego, programas de lazer, concursos públicos, convocações à participação popular, entre outras notícias envolvendo a Prefeitura da capital mineira. Não é nosso objetivo abordar o funcionamento e os problemas que emergem do relacionamento entre a Prefeitura e seus públicos via rede social digital, mas ressaltamos que, como em qualquer outra página do Facebook, os cidadãos interagem com a PBH através de comentários, compartilhamentos, curtidas e avaliações.

(b) *Chamado à participação* – Além de disponibilizarem informações, os meios que abordamos no item anterior também servem para a convocação da população à participação. Ademais, a PBH faz uso de um *mailing* de lideranças comunitárias para enviar *e-mails* convocatórios às diversas conferências, assembleias, e demais ações que realiza. Para que esse *mailing* se mantenha atualizado e completo a SMAGC atribuiu à Gerência Regional de Mobilização a responsabilidade de cadastrar e organizar um banco de dados com o registro das lideranças comunitárias e dos cidadãos formadores de opinião e multiplicadores de informação de todo o município.

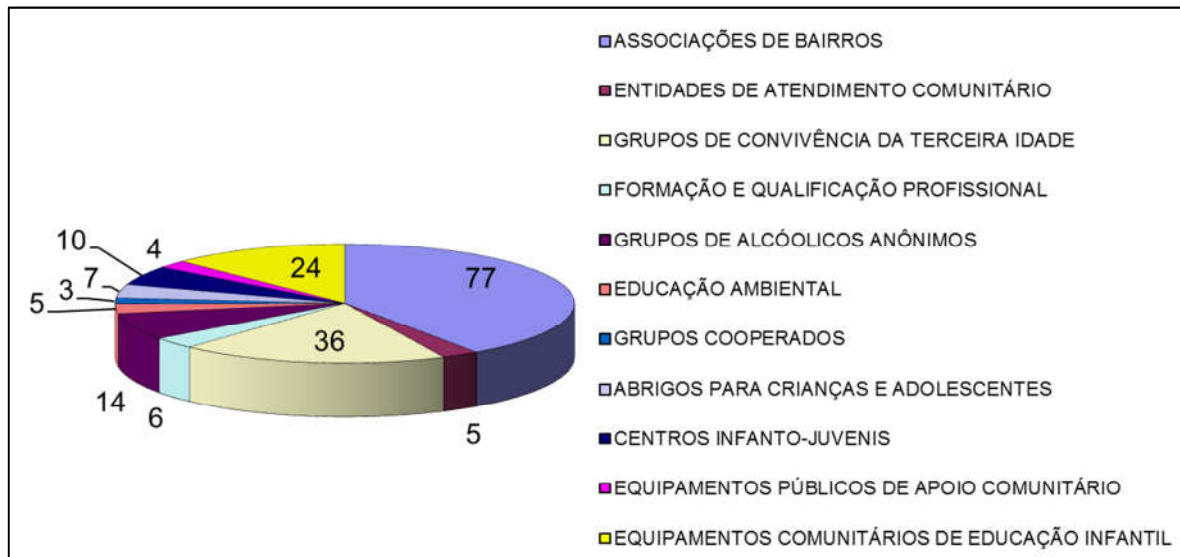
No que se refere à Regional Barreiro, esta tem um *mailing* específico referente às lideranças e organizações sociais de sua abrangência. Esse *mailing* contempla as associações de bairros, as entidades de atendimento comunitário, os grupos de convivência da terceira idade, as entidades de formação e qualificação profissional, os grupos de alcóolicos anônimos, os movimentos de educação ambiental, os grupos cooperados, os abrigos para crianças e adolescentes, os centros infanto-juvenis, os equipamentos públicos de apoio comunitário e os equipamentos comunitários de educação infantil, conforme ilustra o Gráfico 01. Sempre que acontece uma conferência ou alguma reunião que interesse essas organizações, a Regional Barreiro dispara cartas e *e-mails* para os contatos

⁶ Disponível em www.facebook.com/prefeiturabh. Acesso em: 2 de janeiro de 2015.

⁷ Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Disponível em <<https://www.facebook.com/prefeiturabh/timeline>>. Acesso em: 2 de janeiro de 2015.

presentes nessa *lista*. Além desses meios, a Prefeitura também utiliza faixas de tecido, cartazes e carros de som para convocar a população à participação, variando a linguagem conforme a região em que se atua.

Gráfico 1 – Organizações sociais presentes no *mailing* da Regional Barreiro



Fonte: SARMU-B (2009)

(c) *Recursos e ações de mobilização social* – Na seção anterior já abordamos algumas estratégias de mobilização social utilizadas pela Prefeitura de Belo Horizonte, assinalando o uso da arte-mobilização como um recurso que diferencia sua atuação. Além da mobilização pela arte, a PBH utiliza a conversação face-a-face, o contato direto com as lideranças comunitárias para que elas possam mobilizar os moradores de suas comunidades para a participação – é o que corrobora uma das entrevistas:

o que define esta quantidade de participação é a qualidade da mobilização. Algumas lideranças comunitárias que são verdadeiramente formadoras de opinião, quando você liga para elas você vira para elas e fala: “to precisando de conversa com você, to precisando conversar com seu povo”. Conversamos com eles, mostramos o que é importante e a partir daí a gente faz o trabalho (Entrevistado Prefeitura 2).

Até aqui, tratamos dos arranjos institucionais e formas de comunicação que o discurso da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada abarca. Todavia, é fundamental que compreendamos como a comunidade da Vila Jardim do Vale entende e busca superar toda a complexidade desse cenário e se articula para

participar dos múltiplos fóruns nele existentes. Para isso, a próxima seção abordará as peculiaridades da comunidade da Vila Jardim do Vale, traçando seu histórico, sua organização comunitária, entre outros assuntos.

2.3 Vila Jardim do Vale: histórico, composição socioeconômica, lideranças e articulações

A Vila Jardim do Vale, objeto de nosso estudo, está inserida na Regional Barreiro, a maior do município em extensão territorial (53,46 km²). Segundo o Censo de 2010, essa Regional é a segunda menos populosa da capital, abrigando 282.552 habitantes – 12% da população total de Belo Horizonte, distribuída em 85.617 domicílios. Ela é composta por 73 bairros e possui densidade demográfica de 5.285 hab/km² (IBGE, 2014).

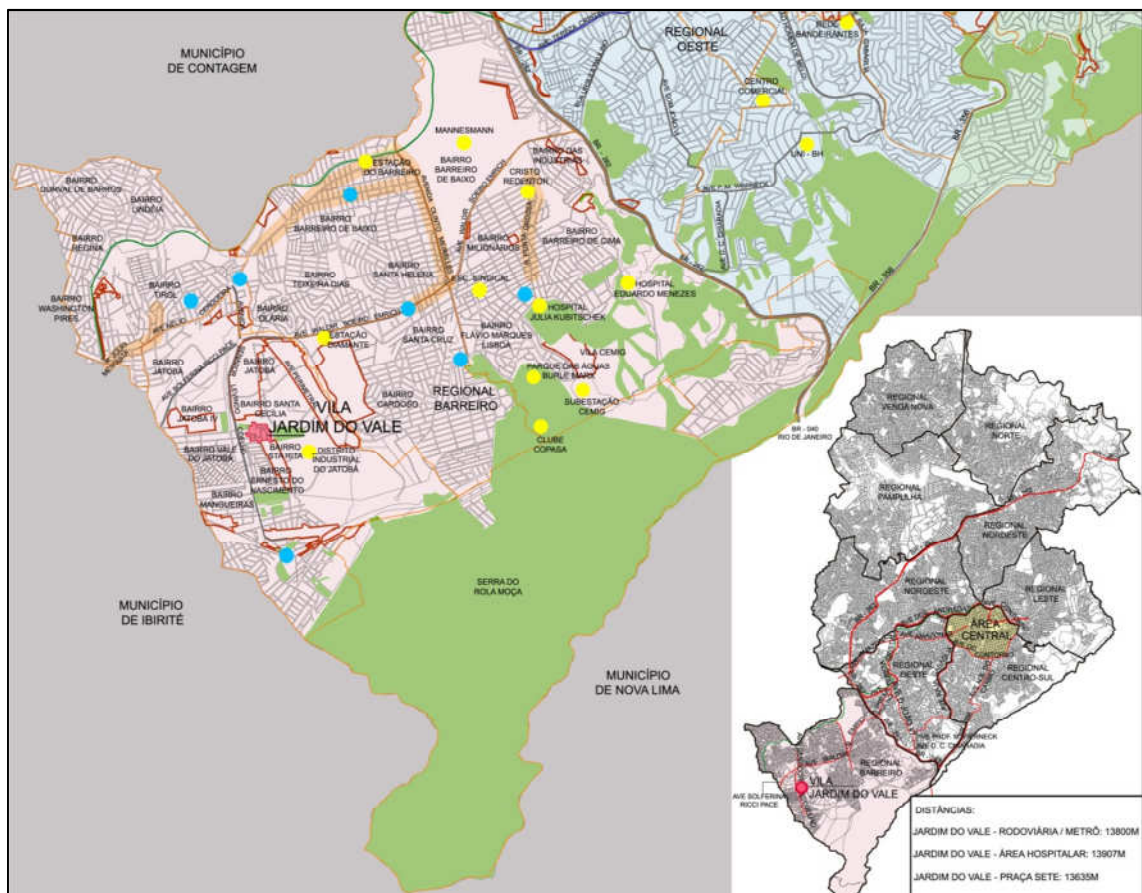
Em seus primórdios, a região do Barreiro era formada por diversas fazendas que forneciam gêneros agrícolas para a cidade de Contagem e para a capital recém-construída. Com o passar dos anos a região foi deixando a paisagem rural de lado, principalmente após a construção da estação de trem da Ferrovia Central do Brasil e da Siderúrgica Mannesmann, que trouxeram centenas de operários que passaram a ocupar o local. Diante do crescimento de sua população, do aumento da demanda por produtos diversos, e da dificuldade de articulação entre a Regional e a área central de BH, antes da construção da Avenida Tereza Cristina, o Barreiro desenvolveu um centro comercial e industrial especialmente qualificado e de significativo papel para a sua população, bem como para as populações das cidades de Contagem, Ibirité e Sarzedo. Esse desenvolvimento possibilitou certa autonomia em relação ao centro de BH, conferindo à Regional características similares a uma cidade independente.

Em relação aos centros e centralidades da Regional Barreiro, existe uma rede hierarquizada que compreende três raios de polarização: o primeiro, situado no Bairro Barreiro de Baixo, principalmente nas Avenidas Sinfrônio Brochado e Olinto Meireles, é considerado o segundo centro do Município de Belo Horizonte, com amplo atendimento; o segundo está situado na rua Ponta Grossa, entre os Bairros Milionários e Barreiro de Cima, próximo ao Cristo Redentor e na Rua Júlio Mesquita, próximo ao limite de município com Ibirité; o terceiro, com menor raio de

abrangência, se constitui como referência local, como ocorre na Avenida Senador Levindo Coelho, situada no entorno imediato à Vila Jardim do Vale.

A Regional em questão é composta por 8 Unidades de Planejamento - UP's (Anexo E). A Vila Jardim do Vale está situada na UP Jatobá, cuja área é de 7,18 km², população de 70.208 habitantes e 20.533 domicílios. A UP Jatobá faz limite com o Município de Ibirité e é caracterizada por uma ocupação heterogênea com presença de conjuntos habitacionais e favelas, grandes equipamentos industriais e bairros residenciais de classe média e média baixa, com baixo índice de verticalização. As condições topográficas da região favoreceram a ocupação da região entre a Rua Sylvia Menicucci e a Avenida Senador Levindo Coelho, pela atual população da Vila Jardim do Vale, conforme mostra a Figura 4.

Figura 4 – Inserção urbana da Vila Jardim do Vale



Fonte: PGE Vila Jardim do Vale, URBE (2006).

Deste modo, a Vila está situada em parte da região que era do bairro Santa Cecília, sendo cercada pelos bairros Jatobá IV, Vale do Jatobá, Ernesto do Nascimento, Santa Rita e Distrito Industrial do Jatobá. Segundo a Lei de Uso e

Ocupação do Solo do Município de Belo Horizonte - Lei n.º 7.166 de 27 de Agosto de 1996, o bairro Santa Cecília é classificado como Zona de Adensamento Restrito 2 (ZAR-2), o que significa que ele, e também a Vila em questão, apresentam condições precárias de infraestrutura topográfica e de articulação viária, conforme observamos no Anexo F, que ilustra a alta declividade do terreno.

Mesmo com os problemas topográficos e de infraestrutura viária, de saneamento e de fornecimento de energia elétrica, a Vila possui, atualmente, 1.117 habitantes, distribuídos em 296 domicílios em uma área de 0,05 km² (IBGE, 2014). Para compreendermos a origem desses problemas, bem como se deu o processo de ocupação, veremos na seção seguinte o histórico e os aspectos organizativos da Vila Jardim do Vale.

2.3.1 Vila Jardim do Vale: histórico, aspectos organizativos e conquistas coletivas

A história da Vila Jardim do Vale apresenta elementos importantes que contribuem para elucidar algumas questões que cercam nossa pesquisa e que interferem diretamente na consecução de nossos objetivos. Optamos por contá-la segundo os momentos que nos dizem mais sobre seus aspectos organizativos e conquistas coletivas. Assim, dividimos a “biografia” da Vila em três grandes momentos: (a) condição de clandestinidade e conflitos judiciais; (b) conquista de direito à moradia e à participação; (c) articulações comunitárias em busca de melhorias.

(a) Condição de clandestinidade e conflitos judiciais

No idos de 1996, cerca de cinquenta famílias compostas por moradores das imediações do bairro Vale do Jatobá, bem como por algumas famílias da Federação de Associações de Moradores de Bairros de Belo Horizonte (FAMOBH), organizaram-se espontaneamente, sem uma arregimentação política expressiva, para ocupar uma área não habitada que se localiza entre o Distrito Industrial do Vale do Jatobá e a Avenida Senador Levindo Coelho (Figura 5). As famílias que lá se instalaram, objetivavam sair da situação de aluguel de suas habitações, buscando o

tão sonhado direito à moradia. Foi a partir dessa ocupação que a Vila Jardim do Vale teve o seu primórdio.

Figura 5 – Localização da Vila Jardim do Vale



Fonte: Elaborada pela autora.

O início da formação da vila foi testemunhado por Madalena Maria Teixeira da Silva, moradora da região desde 1972. Ela relata que não se envolveu na ocupação, como os outros moradores, mas se solidarizou com a causa, pois avaliava como positiva a construção de novas moradias em uma área que era pouco habitada. Joventina Maria de Souza, líder comunitária da Vila Jardim do Vale, expõe que a ocupação ocorreu em 10/06/1996, contando com a participação de moradores antigos das redondezas na sua organização. Uma das entrevistadas da comunidade afirma que parte dos que ocuparam os “lotes” da área era composta por pessoas que objetivavam vender a posse rapidamente.

teve um grupo organizado. Só que esse grupo ele invade só para vender, passar para frente (...) Eles só entram, tipo assim, juntam tantas famílias, “eu marco uma parte, marco um território e em seguida eu saio fora e vocês ficam”, como se diz, com o pepino na mão. Para ocupar é uma beleza, mas para você legalizar é complicado. É um pepinão. (Entrevistada Comunidade 2).

No final do ano 1996, os então ocupantes da Vila, bem como aqueles que compraram lotes dos que inicialmente a ocuparam, foram informados judicialmente que a posse legal do terreno era da Lima Drummond Comércio e Empreendimentos Ltda. Nesse período, a referida empresa ajuizou uma ação de reintegração de posse junto ao Poder Judiciário, nomeando dez réus e afirmando que havia mais

ocupantes além destes. De acordo com alguns relatos colhidos durante o estudo exploratório para esta pesquisa, a empresa Lima Drummond se interessava em defender a parte do terreno com melhor topografia, e os réus nomeados seriam ocupantes dessa parte. Segundo a requerente foi tentada de todas as formas “a desocupação amigável do terreno de sua propriedade”.

Francisco Bento Fernandes, morador da vila desde junho de 1996, relata no PGE que reações violentas à ocupação por parte da polícia ocorreram até os primeiros meses do segundo semestre de 1996. A extrema incerteza da situação e os reflexos da violência policial e de capangas enviados pelos proprietários do terreno no combate à ocupação influenciaram negativamente na qualidade de algumas construções. As construções eram erguidas apressadamente durante a noite e escondidas sob lonas durante o dia. Muitas residências ainda hoje trazem marcas desse período: paredes baixas, alicerces de tijolos, barro no lugar do cimento.

Após esses atos violentos e com o recebimento da notificação da ação de reintegração de posse, os moradores da vila perceberam que era necessária uma organização coletiva para que suas posses fossem legitimadas. Diante disso, eles se reuniram, pela primeira vez, no dia 04/03/1997, sendo liderados pelas moradoras Rita Campos de Oliveira e Ivone Graça de Oliveira Sena. Antes da reunião, Ivone encabeçou um grupo que procurou o gabinete do vereador Sérgio Luis Staino Ferrara⁸, filho do ex-prefeito Sérgio Ferrara e membro do Partido Democrático Trabalhista (PDT), para obter orientação e apoio sobre o processo judicial em vista.

Então a gente foi lá, procurou ele, aí ele cedeu o Dr Otacílio, um excelente advogado (...). Aí Dr. Otacílio começou a acompanhar a gente em todas as *audiência* (Entrevistada Comunidade 2).

Ao procurarem o vereador, este indicou o advogado Otacílio Ferreira da Costa, que era presidente da Federação das Associações Comunitárias, Culturais, Esportivas e Beneficentes de Minas – FACEBEM, para os auxiliarem nos processos judiciais. Além da indicação desse advogado, Sérgio Ferrara também facilitou o

⁸ É interessante lembrar que Sérgio Ferrara, cumpria na época o início de seu primeiro mandato na Câmara Municipal de Belo Horizonte, sendo nomeado representante suplente do poder legislativo no Conselho Municipal de Política Urbana-COMPUR e designado membro titular do Conselho Municipal de Habitação-CMH.

crédito para que os ocupantes adquirissem materiais de construção junto aos comerciantes locais.

Na ocasião desta primeira reunião, foi legitimado que o advogado Otacílio passaria a prestar assistência política e jurídica aos moradores da Vila. Além disso, Ivone foi eleita a presidente da organização de moradores. Quatro dias após esta reunião, no dia 8 de março de 1997, ocorreu um novo encontro em que Ivone ficou responsável por promover a primeira mobilização do bairro em torno da causa jurídica. Para que o processo jurídico desse certo seria necessário uma arrecadação financeira para custear o trabalho do advogado e o registro da associação.

Contudo, a então líder se deparou com a dispersão dos moradores, muitos deles ainda chegando, o que foi o primeiro desafio para a nova entidade com a incumbência de defender a permanência das famílias nos locais onde já se encontravam assentadas. Desde então, Ivone passou a observar que existia uma divisão entre interesses dos moradores “de cima”, situados mais próximos à área de risco, e dos “de baixo”, ocupantes da parte mais plana do terreno. Diante disso, seu maior desafio na liderança da comunidade foi justamente acabar com essa divisão, convencendo a todos de que haviam ocupado um mesmo bairro.

Perante a justiça, houve um embate entre os moradores e a empresa Lima Drummond, para conquistar a desapropriação não só da área de risco, no trecho entre a Rua Ipanema e a Sílvia Menicucci, à qual a proprietária se mostrou menos resistente, mas também da parte baixa. Nesse embate, alguns moradores financiaram várias passagens de ônibus para que as líderes comunitárias fossem à Câmara e às audiências do processo. O advogado Otacílio, segundo os moradores, impediu três liminares determinando a reintegração de posse. No PGE ele relata que convenceu o juiz de não classificá-los como invasores e transferiu o problema para a Prefeitura, responsabilizando o poder público sobre a situação dos sem casa. Segundo o advogado, a empresa Lima Drummond mudou seu comportamento de repressão e passou a ser compreensiva, concordando em negociar com a Prefeitura, já que no decorrer do processo foi descoberto que a empresa tinha vários débitos tributários com a PBH. Esta dívida permitiu que a questão de reintegração de posse fosse resolvida no âmbito tributário municipal, a partir de uma lei, aprovada pela Câmara em 1997, que ampliava as formas de negociação de dívidas com a Prefeitura.

Assim, desde o final de 1997, os moradores não foram mais chamados à justiça. Através dos informes do gabinete do vereador Sérgio Ferrara eles souberam do resultado das negociações, que resultou no Decreto nº. 9.753 de 09/11/1998. Foi distribuída em toda vila uma carta (ver Anexo G) enviada pelo gabinete do vereador e endereçada à comunidade, datada de 27 de novembro de 1998, anunciando a conquista coletiva e reproduzindo o trecho do Diário Oficial do Município que descrevia que os imóveis situados no Bairro Jatobá na propriedade de Lima Drummond Empreendimentos Sociais Ltda foram declarados de interesse social para fins de desapropriação. O PGE relata que todos lembram a alegria de receber a notícia e atribuem a conquista, em maior ou menor medida, ao vereador e ao advogado citados. Só a partir da homologação do decreto que os moradores consideraram as chances da ocupação ser transformada em local definitivo de moradia.

As entrevistas confirmam essa história:

Aí, saiu a primeira liminar de reintegração de posse e ele derrubou, saiu a segunda ele derrubou. Aí ele foi pesquisar a dívida da Lima Drummond. (...) Aí ele conseguiu derrubar isso. (...) Aí o finado Célio de Castro, como estava prefeito interino, assinou o Decreto de Interesse de Desapropriação. Aí todo mundo bateu palma e fez festa, *cê entendeu*. Aí tudo bem. Aí que a gente tinha direito de começar a construir sem perigo, ter direito de reivindicar algum benefício, porque até então nem a Prefeitura nem a Uurbel *podia* entrar com obra pública nenhuma, porque era terreno privado, *cê entendeu*. Aí foi que começou a entrar, a fazer as coisas (Entrevistada Comunidade 2).

(b) Conquista de direito à moradia e à participação

Como relatamos, a história do assentamento da Vila Jardim do Vale se inicia em 1996, com ocupações isoladas, num primeiro momento, e a posterior chegada de grupos de famílias organizadas coletivamente. Algumas dessas famílias desistiram da empreitada e se mudaram do local, mas as que permaneceram deram origem a um núcleo de moradores dispostos a defender a consolidação da ocupação. Tal fator foi fundamental para a trajetória da organização comunitária da Vila, que se mostrou capaz de resistir, lutar, negociar, estabelecer parcerias políticas e sociais e cultivar o relacionamento com o aparelho público-administrativo.

Contudo, após assentadas, as famílias se depararam com vários problemas de infraestrutura. A maior parte dos moradores utilizava ligações elétricas e de água clandestinas, o que confirma a precariedade do serviço disponibilizado nesta época.

Entretanto, após a aprovação do Decreto nº 9.753, a organização coletiva do assentamento para a busca de melhorias arrefeceu. Até a próxima eleição da associação, que aconteceu no segundo semestre de 1999, a comunidade se dividia no apoio a um ou outro líder comunitário além de Ivone.

Mesmo sem uma liderança legitimada e com a ação da associação estagnada Fia e Rita exerciam funções de liderança. Elas recebiam as demandas da comunidade e as encaminhavam para a Regional. Em 1999, Rita liderou a reivindicação e conquista da primeira obra de manutenção: a construção de um muro de gabião no Beco N. Mesmo não tendo formado uma chapa prometeu, em resposta à expressiva aceitação de sua atuação, que assumiria o mesmo cargo em qualquer composição vencedora para a Associação Comunitária.

Ainda em 1999, foi deflagrada a disputa eleitoral para a diretoria da entidade representativa dos moradores. Edson Mendes venceu a candidatura de Joventina por poucos votos de diferença, mas sua gestão durou menos de dois meses. Rita deixou sua função na gestão eleita quando entendeu que o novo representante pretendia aparelhar o trabalho da associação a favor de sua candidatura a vereador de Belo Horizonte nas eleições municipais de 2000. Esta parece ter sido também a razão da desmotivação da comunidade para a primeira participação da vila no Orçamento Participativo 2001/2002, ainda durante a administração de Edson.

Apesar da dificuldade para legitimar uma representação eficiente, nesse período a comunidade elaborou um mapa de ruas requerido pela Copasa para estudo do prolongamento de redes de esgoto. Após todos os problemas da sua gestão, Edson deixou a liderança da associação no final de 1999. A associação foi provisoriamente presidida por Marli do Carmo F. Santos, Osmar Moreira Ramos e Fia, que logo assumiria a liderança, também sem eleição formal, até junho de 2006. Até o ano 2000 detectou-se ainda uma divisão no exercício da representação da comunidade que, no entanto, não impediu uma evolução no encaminhamento de demandas aos órgãos competentes. A partir de então surgiu, entre os membros da Associação de Moradores, a necessidade de se efetivar uma organização comunitária com entidade formalizada e articulada com os poderes executivo e legislativo municipais. Nesse período o Vereador Sérgio Ferrara solicitou, através de seu gabinete, aos órgãos públicos competentes, a implantação de rede de esgoto, obras emergenciais de contenção de encostas, drenagem pluvial e patrolamento de ruas, divulgando aos moradores da Vila cópias de suas solicitações.

(c) Articulações comunitárias em busca de melhorias

O ano 2001 foi decisivo para a Vila Jardim do Vale. As atas das reuniões da associação revelam vários esforços para unificar a comunidade, fortalecer demandas junto à Regional Barreiro e promover a integração da Vila ao contexto urbano. O desafio de uma organização comunitária coesa e as demandas por serviços urbanos tornaram-se assuntos prioritários para esta comunidade. Em diversas reuniões com os representantes da Regional, os moradores receberam orientações sobre a necessidade de investirem na participação no processo de definição de aplicação de verbas públicas do Orçamento Participativo e na conquista de recurso para elaborarem o PGE da Vila. Nesse sentido, novos diálogos com entidades públicas e com outras associações de moradores da região ampliaram a perspectiva de inserção da Vila em um âmbito mais sólido de participação. Os primeiros encontros com membros de outras associações de moradores fortaleceram a criação da associação desta comunidade. Assim, em novembro de 2001, a Vila Jardim do Vale finalmente conseguiu ter sua associação de moradores cadastrada como entidade parceira da Regional Barreiro.

Em 2002, como resultado dos esforços de articulação do ano anterior, a vila alcançou duas importantes conquistas: a captação de recursos através do OP 2003/2004 e o início da construção da Igreja de Santa Edwiges em uma área pública com autorização da Prefeitura, localizada ao lado da atual Rua Jardim do Vale. Para o processo do OP 2003/2004 a comunidade demonstrou forte engajamento e interesse, buscando apoio, inclusive, entre os moradores do entorno da Vila. Nesse momento, a parceria com a Regional Barreiro foi decisiva para a vitória na segunda rodada através da adesão da associação ao “Chapão” – união de várias associações de moradores de bairros da região (Regina/Lindéia, Túnel de Ibrité, Santa Margarida, Bairro das Indústrias, Ademar Maldonado, Bernadete, Santa Cecília, Vale do Jatobá, Vila Pinho, Novo Santa Cecília, Mangueiras, Vila Ecológica, Vitória da Conquista, Mineirão, Vila Cemig, Vila Olhos d’ Água) – que, naquele OP, conseguiu aprovação de obras em quatro bairros da região do Barreiro.

Após toda a mobilização que a comunidade teve para ganhar o OP 2003/2004, percebemos que ocorreu um enfraquecimento da participação popular, que pode ser evidenciado pela não participação da comunidade nos processos de Orçamento Participativo de 2005/2006 e de 2007/2008. Um dos motivos

apresentados pela direção da associação para a baixa participação nestas edições do OP, segundo o PGE, foi a própria mudança na direção da entidade que passou a ser presidida, até o seu fechamento, por Jadir Ferreira de Souza. Este atribui o fracasso no OP 2007/08 à demora da representante anterior para entregar a Presidência da Associação a ele, o que teria impedido a mobilização da comunidade para o OP. Porém, o PGE relata que outros entrevistados afirmam que o motivo da não participação junto às assembleias é o atual desinteresse dos moradores pelas demandas coletivas do assentamento.

Dentre outros fatores, o caráter de planejamento urbano do PGE, ou seja, o fato dele não resultar imediatamente em obras de urbanização, a alteração do escopo e o atraso do início das obras conquistadas no processo orçamentário de 2003/2004, teriam servido, inicialmente, para a descrença na efetividade do OP e de outras ações da administração pública. As entrevistas nos confirmam que

a participação enfraqueceu, o pessoal já está desanimado que as obras não anda. Então quando as coisas não anda o pessoal desanima. Eu que sou muito insistente! (Entrevistada Comunidade 2).

Diante disso, foram encerradas as atividades da associação de moradores, em grande medida pelo desinteresse da população local em continuar com melhorias coletivas, pensado só nos interesses individuais, mas também pelo atraso das obras já ganhas no OP.

Antes era [unido], vivíamos dizendo: “*Ah vão despejar nós, ah vão desapropriar nós*”. Hoje não, cada um quer um pra si e Deus pra todos. Já desuniu de mais, cada um já tem sua casa melhor, seu carro. Aí, cada um olha só para eles agora. Não olha muito pros outros mais não (Entrevistada Comunidade 2).

Observamos que a associação obteve reconhecimento da comunidade no período de sua atuação através da ação de subgrupos e de influências individuais de moradores que se dispuseram a desempenhar papel de liderança, mesmo que muitas vezes sem reunir as características necessárias a um líder comunitário – tais como representar a Vila como um todo e não apenas partes; assumir cargos na diretoria e atuar em nome da entidade e não apenas enquanto morador; ser capaz de submeter-se a uma eleição baseando sua candidatura em propostas de atuação. Em decorrência disso, a participação dos moradores vem decaindo nos últimos anos.

Intrigas e desmobilizações coletivas à parte, observamos que algumas lideranças ainda desempenham papel fundamental para o engajamento cívico e para a interlocução da comunidade com o poder público, ainda que não sejam mais organizadas sob a égide de uma associação. Seis moradores são considerados líderes comunitários atualmente. Eles são responsáveis pela interlocução institucional com o poder público, através da Comforça, do Nudec e da Comissão Local de Saúde do Vale do Jatobá, e também se articulam com as lideranças das comunidades vizinhas para fazerem reivindicações por melhorias de infraestrutura.

Mesmo que essas lideranças corram atrás das obras de infraestrutura local e de melhor qualidade de vida para a comunidade, ainda existem aqueles que desconfiam de sua atuação e que imputam a culpa de qualquer problema comunitário a elas.

É tem outros que confiam, outros não. Tem uns que acham que você é obrigado a fazer por eles. Tem uns que não acompanham e acha que você está mentindo, acha que você quer mandar. Tem tudo isto, você acha de tudo. Outros acham que são donos, que ninguém pode fazer nada. Então tem de tudo que você imaginar (Entrevistada Comunidade 2).

Considerando o conteúdo acima exposto, entendemos que as ações de reivindicação, lutas e conquistas da Vila Jardim do Vale foram positivas no que se refere ao processo de consolidação do assentamento durante os dez primeiros anos de existência da vila. A trajetória descrita evidencia o engajamento do grupo de moradores para viabilizar o assentamento, apresentando um estilo centralizador e representativo, posto que raras foram as ações de participação coletiva que contaram com a presença e envolvimento direto da maioria dos moradores. Ao contrário, poucas pessoas conduziram todo o processo sendo que a disseminação das notícias entre os moradores é precária, o que agrava o quadro de desmobilização da comunidade. Ainda que muitos tenham sido os percalços, observamos que através das reivindicações feitas nas instâncias participativas, principalmente no Programa Estrutural de Área de Risco (PEAR), a Vila conseguiu uma melhoria substancial em suas condições, principalmente no que se refere à diminuição das áreas de risco geológico (ver figuras 6, 7 e 8).

Figura 6 – Rua Glória nas Alturas em 1998, 2010 e 2014.



Fonte: Elaborada pela autora.

Figura 7 – Rua Jardim do Vale em 2010 e 2014



Fonte: Elaborada pela autora.

Figura 8 – Rua G em 1998 e 2014.



Fonte: Elaborada pela autora.

Como nosso interesse não é apreender todas as formas de ação coletiva da comunidade, pelo contrário, é entender as formas institucionalizadas, a próxima seção abordará os canais pelos quais as lideranças da Vila se relacionam atualmente com a Prefeitura de Belo Horizonte. Mesmo que não exista mais a figura da associação registrada, esses seis moradores configuram uma representação legítima e de certo modo formal da Vila, uma vez que estão inseridos nos espaços institucionais de participação que são oferecidos pela PBH e lutam pelos interesses coletivos da comunidade.

2.4 Instâncias de relacionamento entre a PBH e a Vila Jardim do Vale

No decorrer da pesquisa, citamos algumas formas de participação que a PBH disponibiliza, bem como os canais de comunicação que ela utiliza para alcançar seus públicos. Contudo, não abordaremos todos os fóruns participativos da PBH, pois nos interessam apenas aqueles em que as lideranças da Vila Jardim do Vale têm maior interface. Estas instâncias são o Núcleo Comunitário de Defesa Civil – Nudec; a Comissão Local de Saúde do Vale do Jatobá – CLSVJ; e a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo – Comforça.

A Política Nacional de Defesa Civil (PNDC) atesta a importância dos Nudec's para a realização de um trabalho integrado entre o governo e as comunidades, uma vez que a união de esforços resulta em ações positivas que contribuirão para a prevenção e minimização dos riscos geológicos e de eventos adversos. Nesta perspectiva, Lucena (2005) afirma que a formação dos Nudec's tem um significado relevante no processo de prevenção dos riscos e desastres ocorridos no âmbito do município. A autora enfatiza que quando a população é envolvida no planejamento e no gerenciamento dos riscos, há espontaneamente uma resposta positiva que se inicia desde a prevenção aos desastres e preparação às emergências, até a reconstrução dos cenários afetados.

De acordo com Lucena (2005), os Nudec's são importantes porque possibilitam um planejamento participativo, incitando a socialização de experiências, bem como o acesso da comunidade às ações desenvolvidas pela Defesa Civil; viabilizam espaços participativos e democráticos na comunidade, articulando os diversos atores sociais para a consolidação de um plano que objetive a edificação de princípios para uma melhor convivência com o meio ambiente local; favorecem o crescimento do indivíduo enquanto ser humano e a sua integração, consciente e atuante, na comunidade em que vive; envolvem a comunidade na crença em uma mudança da realidade local, promovendo espaços para a construção coletiva, tendo como perspectiva a prevenção e redução dos riscos e desastres.

Segundo a Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel), o Nudec é a ligação mais importante do Sistema Nacional de Defesa Civil com as comunidades em situação de risco. Ele é formado por cidadãos das comunidades mais vulneráveis que, através do trabalho voluntário e solidário,

cooperam com as ações preventivas nas áreas de risco, orientando e prestando socorro mais imediato nas situações de calamidade e emergência. Em Belo Horizonte existem 49 núcleos organizados, com total de 409 voluntários, abrangendo 56 comunidades de todas as regiões da cidade (PBH, 2014a).

Os integrantes dos Nudec's recebem capacitação técnica da Urbel, sendo instruídos a identificar os tipos de risco geológico e os agentes (lixo, corte inadequado de barrancos, lançamento de água servida em encostas, e outros) que agravam as situações de instabilidade. Além disso, eles aprendem como agir e orientar os moradores nos períodos de chuvas intensas e prolongadas, sobre os indícios de trincas nas moradias, movimentação de terreno e elevação do nível das águas de córregos e ribeirões. Na Regional Barreiro existem 8 Núcleos, sendo que um deles atende à Vila Jardim do Vale. A Vila tem 6 voluntários no seu Nudec (ver Quadro 3), que ficam constantemente atentos aos riscos de deslizamentos de encostas, entre outros problemas.

Quadro 3 – Nudec's da Regional Barreiro

Vila	Número de Voluntários
Alto das Antenas	8
Bernadete	4
Cemig	25
Jardim do Vale	6
Mangueiras	4
Pilar/São João	8
Pinho	15
Ecológica	16

Fonte: PBH (2014a)

Através do Nudec, a Vila ingressou no Programa Estrutural de Áreas de Risco (PEAR). O PEAR é um programa de assistência técnica que atua nos aspectos físico e social, prestando atendimento contínuo às famílias moradoras de áreas de risco geológico no município de Belo Horizonte, visando diagnosticar, prevenir, controlar e minimizar situações de risco geológico, estruturando e revitalizando essas áreas (URBEL, 2012). Por estar vinculada ao PEAR, a Vila Jardim do Vale teve acesso ao Partici-PEAR, o que possibilitou que seus voluntários indicassem obras e intervenções nas áreas de risco levantadas por eles. Desde 2008, a Vila

indicou 13 obras ao Partici-PEAR, sendo que 10 foram aprovadas e já estão concluídas, conforme mostra o Quadro 4.

Quadro 4 – Obras aprovadas e concluídas do Partici-PEAR Jardim do Vale

Obra	Local	Modo de execução	Ano
Pavimentação de beco e construção de rede de drenagem Pluvial	Rua C, sem número	Urbel	2008
Pavimentação de beco e construção de rede de drenagem Pluvial	Rua C, até Silvia Menicucci, sem número	Urbel	2008
Muro de arrimo	Beco E (Rua Vale das Rosas)	Mão de obra do morador	2008
Recuperação / melhoria de acesso	Beco D (Rua Vale das Rosas)	Mutirão	2009
Recuperação / melhoria de acesso	Beco E (Rua Vale das Rosas)	Mutirão	2009
Recuperação / melhoria de acesso	Beco Florêncio	Mutirão	2009
Contenção, retaludamento e drenagem (13x4m)	Beco A, nº 9	Urbel	2011
Contenção em gabião (12x3m)	Rua Ipanema, nº 25	Urbel	2011
Urbanização de via de pedestre com implantação de drenagem e rede de esgoto	Beco F, entre as ruas Vale das Rosas e Mariângela	Urbel	2013
Muro de arrimo	Rua Jardim do Vale, nº 75	Mão de obra do morador	2014

Fonte: Elaborado pela autora.

Quanto a Comissão Local de Saúde do Vale do Jatobá, ela é vinculada ao Conselho Distrital de Saúde do Barreiro – Codisab, que é um colegiado de políticas públicas subordinado ao Conselho Municipal de Saúde e com atuação no Distrito Sanitário do Barreiro. Segundo o Regimento Interno Unificado das Comissões Locais de Saúde de Belo Horizonte, promulgado em 3 de julho de 2014, são competências das Comissões Locais formular planos de ação, acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas da saúde necessárias no âmbito da área de abrangência da unidade de saúde; acompanhar as políticas de atenção à saúde propostas pela Secretaria Municipal de Saúde; solicitar ajuda técnica e/ou assessoramento ao Conselho Distrital de Saúde, ou Distrito Sanitário e à unidade de saúde, quando entender necessário; propor melhorias, acompanhar e fiscalizar os

serviços de saúde prestados pela unidade de saúde; organizar e realizar, assessorados pelo Conselho Distrital/Unidade de Saúde/Distrito Sanitário, a Conferência de Saúde quando for convocada.

Como toda Comissão Local de Saúde, a CLSVJ não é paritária e é composta pelo gestor do Centro de Saúde do Vale do Jatobá, pelos seus trabalhadores, bem como por todos os usuários⁹ residentes na área de abrangência do CS que se interessarem. A CLSVJ não apresenta número determinado de conselheiros, sendo o gerente do Centro de Saúde o único conselheiro nato. O Regimento Interno Unificado ainda estabelece que na CLSVJ deve haver um Plenário e uma Mesa Diretora. O Plenário é um momento de discussão composto pelo gestor, pelos trabalhadores e por todos os usuários que participarem das reuniões ordinárias e extraordinárias da comissão. Já a Mesa Diretora coordena a discussão no Plenário, devendo obrigatoriamente ser composta paritariamente por quatro membros, o que corresponde a dois representantes dos usuários (50%), um representante dos trabalhadores (25%), e o gestor da unidade de saúde (25%).

As reuniões da CLSVJ são abertas e todos os presentes possuem direito à voz e voto, sendo o direito de voto individual e intransferível, não podendo ser exercido por procuração. Cada membro presente na reunião pode manifestar-se sobre a matéria em discussão, durante o tempo previsto pela Mesa Diretora. Uma vez encaminhada a votação, o tema não poderá ser discutido novamente. As seis lideranças da Vila Jardim do Vale, sempre que possível, participam das reuniões. Contudo, cabe ressaltar que uma das lideranças da Vila também é agente comunitária de saúde do Centro de Saúde do Vale do Jatobá, o que a torna membro automático da Comissão e permite que ela defenda as questões da comunidade concomitantemente.

Sobre a Comforça, comissão que acompanha a execução dos empreendimentos do Orçamento Participativo de Belo Horizonte, sua competência é acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, o cronograma de obras, os gastos e a prestação de contas, sobretudo os relacionados às definições do Fórum de Prioridades Orçamentárias. Seus membros são lideranças comunitárias eleitas por meio deste Fórum. A função da Comforça é considerada de interesse público,

⁹ Considera-se como usuário todo cidadão que não possui vínculo empregatício direto ou indireto com a rede SUS/BH, ou que não receba qualquer tipo de remuneração por parte do SUS, bem como o trabalhador da saúde aposentado que não for representante na área da saúde ou na diretoria de sindicatos ligados a área da saúde (SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, 2014).

portanto não pode ser remunerada e seu mandato se estende da data da realização do Fórum até a completa execução de todos os empreendimentos aprovados no mesmo.

A seleção dos membros da Comforça é um processo complexo, envolvendo todas as rodadas do processo do OP (da Abertura Regional ao Fórum Regional de Prioridades). A cada 25 presentes de um mesmo bairro na Abertura Regional, o bairro terá direito à indicação de um(a) delegado(a) que se somará ao número de delegados(as) na Segunda Rodada. Na Segunda Rodada, a escolha dos(as) delegados(as) é feita em função da presença, seguindo os seguintes critérios: 1 delegado(a) para cada Associação Comunitária legalmente estabelecida e presente; 1 delegado(a) para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes por bairro; 1 delegado(a) para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes por bairro; 1 delegado(a) para cada 20 presentes, acima de 400 representantes por bairro; para cada delegado(a) escolhido(a), deverá ser eleito(a) um(a) suplente (PBH, 2014).

Após serem eleitos na Segunda Rodada os delegados devem comparecer à Caravana de Prioridades do OP para que seu direito de voto no Fórum de Prioridades seja assegurado. No Fórum de Prioridades, os delegados eleitos nas rodadas anteriores votam nos empreendimentos que serão executados e nos membros da Comforça Regional, sendo que o número de delegados(as) de cada Comforça Regional é definido pelas seguintes faixas: até 180 delegados(as) presentes, considera-se 30% dos presentes como membros; de 181 a 270 delegados(as) presentes, considera-se 25%; de 271 a 360 delegados(as) presentes, considera-se 15%; acima de 360 delegados presentes, considera-se 12% (PBH, 2014).

É também atribuição da Comforça designar pelo menos dois de seus membros efetivos para acompanhar o processo de abertura de propostas da licitação dos investimentos aprovados pelo Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias e discutir o comportamento de seus membros quanto a denúncias concretas de proveito pessoal, podendo em caso comprovado, propor a exclusão de mandato. Para que a Comissão possa exercer o seu papel é mister que a PBH assegure as informações necessárias sobre a execução dos empreendimentos, bem como realize reuniões com os representantes do OP nas regionais para discutir o andamento da execução orçamentária dos investimentos aprovados no Fórum. As

reuniões da Comforça são mensais e abertas a todos os cidadãos, cabendo o direito de voto apenas aos seus integrantes. A Vila Jardim do Vale tem três empreendimentos do OP em andamento (ver Quadro 5) e cinco delegados que os acompanham na Comissão.

Quadro 5 – Obras dos OP's da Vila Jardim do Vale

Empreendimento	Rodada	Investimento	Status
Elaboração do PGE e urbanização das ruas Argenthal Drumond, Silvia Menicucci, F, Orquídea e Flor do Campo e do Beco das Rosas.	2003/2004	R\$ 983.817,55	Concluído
Urbanização do Beco Ipanema entre Rua Serra José Vieira e Rua L.	2009/2010	R\$ 1.981.186,00	Em execução de obra
Urbanização da Rua Vale das Rosas entre Rua Jardim do Vale e a rotatória a ser implantada, conforme diretrizes do PGE.	2011/2012	R\$ 1.161.574,62	Em licitação de obra
Urbanização da Rua Jardim do Vale, entre as ruas Silvia Menicucci e Ipanema, e da Rua Vale das Rosas, aproximadamente 80 metros a partir da rotatória projetada, conforme diretrizes do PGE.	2013/2014	R\$ 1.891.211,62	Em licitação de projeto

Fonte: Elaborado pela autora.

Com base no exposto, pudemos perceber toda a complexidade da proposta de gestão compartilhada da PBH, bem como da organização comunitária da Vila Jardim do Vale. Todavia, as interações comunicativas que configuram a Vila como um público capaz de influenciar a tomada de decisão do poder público frente à proposta da SMAGC ainda não estão evidenciadas. Para esclarecermos estas interações, dedicaremos o próximo capítulo às análises dos desenhos institucionais das três instâncias em questão, bem como das atuais ações mobilizadoras e articuladoras da comunidade Jardim do Vale para estabelecer uma relação institucional com a PBH.

CAPÍTULO 3: ANÁLISE DOS DESENHOS INSTITUCIONAIS, DA INFLUÊNCIA COMUNICATIVA E SEUS IMPASSES.

No segundo capítulo, construímos os três panoramas que revelaram a estrutura, os processos comunicacionais e o discurso da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte; o histórico, a organização comunitária e o contexto sociopolítico da Vila Jardim do Vale e a composição das instâncias participativas que iremos analisar (Nudec, CLSVJ e Comforça). Este terceiro capítulo constituirá a segunda fase de nossa pesquisa, na qual dividimos a análise em dois momentos: 1) Análise comparativa das percepções da PBH e da Vila Jardim do Vale sobre os desenhos institucionais das instâncias em questão; 2) Análise das formas de articulação e ação comunitária que a Vila tem perante esses arranjos institucionais.

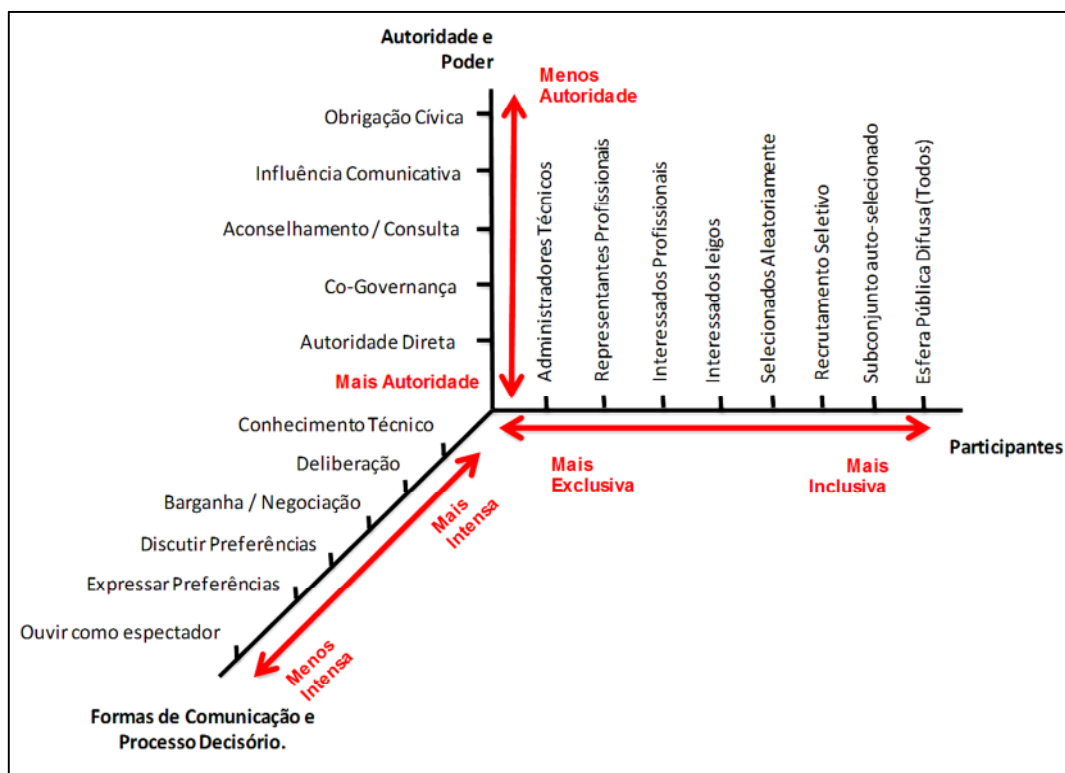
Para o primeiro momento, empregamos os elementos do diagrama que Archon Fung denomina de “cubo tridimensional da democracia” (seleção de participantes, modo de comunicação e grau de influência) para empreendermos uma análise comparativa em que pudéssemos entender as diferenças existentes entre a visão oficial dos desenhos institucionais, ou seja, aquela tida pelos burocratas do poder público, e a visão cotidiana do funcionamento destes, evidenciada pelo ponto de vista dos participantes. Todavia, não pretendemos apenas comparar arranjos institucionais diferentes utilizando o cubo da democracia, mas sim, a partir dele, encontrar alguns indícios significativos para que possamos explorar outros elementos de análise que não estão tão evidentes em suas categorias.

Por estarmos interessados nas probabilidades de comunicação e de influência que uma comunidade tem perante um desenho institucional, a dimensão que trata desses graus de influência é a que mais nos atrai no diagrama de Fung, pois diz das chances que as discussões realizadas em um determinado arranjo institucional têm de influir na implementação das políticas públicas. Através do cubo também podemos perceber quem são os participantes capazes de realizar (ou não) essa autoridade. Além disso, podemos extrair dele pistas de como a multiplicidade dos desenhos institucionais interfere na organização da comunidade e provoca ações/reações por parte desta, bem como o que esses desenhos dizem sobre as pretensões políticas e institucionais do modelo de gestão compartilhada defendido pela Prefeitura de Belo Horizonte.

3.1 Desenhos Institucionais do Nudec, CLSVJ e Comforça: dilemas entre poder público e sociedade civil

Archon Fung (2006) argumenta que três questões de desenho institucional são especialmente relevantes para a compreensão do potencial e dos limites das instâncias participativas: quem participa; como são formadas e tomadas as decisões e como estas decisões se vinculam às políticas públicas. Colocar essas três dimensões juntas – seleção dos participantes, o modo de comunicação e o grau de influência – produz um diagrama que o autor denomina de “cubo tridimensional da democracia” (Figura 9). Tal cubo permite que vários mecanismos participativos com desenhos institucionais diversos sejam localizados e contrastados em um mesmo espaço.

Figura 9 – Cubo Tridimensional da Democracia



Fonte: Fung (2006)

É importante fazermos algumas ressalvas sobre este modelo de análise. Primeiro, o modelo divide a participação democrática em três dimensões, mas não explica as ligações entre elas. Isso nos leva a acreditar que estas três dimensões estão independentes umas das outras, ainda que exista uma relação não tão direta

entre elas. Em segundo lugar, cada dimensão está relacionada a um espectro de valores. A seleção de participantes, por exemplo, é mostrada como variando do arranjo mais inclusivo para o mais exclusivo; a comunicação e o alcance da tomada de decisão parte do mais intenso para o menos intenso; a capacidade de autoridade e poder varia daqueles que têm mais autoridade para os de menos autoridade.

Em terceiro lugar, cada espectro mostra uma variedade de arranjos característicos a partir de diferentes pontos. Com base no quadro, por exemplo, a seleção de participantes do "público difuso" é vista como o arranjo mais abrangente, enquanto a seleção limitada a especialistas é mínima. Por fim, o cubo não institui uma forma canônica de participação. Ao invés disso, ele se destina a apresentar a grande variedade de arranjos disponíveis, com a ideia de que diferentes arranjos podem ser combinados para atingir a democracia, uma vez que a participação pública avança segundo múltiplos propósitos e valores, não se prendendo a um único objetivo.

Mesmo diante dessas ressalvas, o cubo da democracia proporciona não apenas um quadro de análise baseado em valores e conceitos abstratos sobre a democracia, mas aborda a concretude das instâncias participativas sem a pretensão de apontar um formato ideal, o que facilita a observação de suas configurações empíricas. Além disso, cremos que o cubo é capaz de capturar uma maior complexidade dos arranjos democráticos, pois entende a participação como um composto de variáveis que podem ter maior ou menor relacionamento entre si, o que para Fung (2006) é essencial para compreender o complexo processo de governação democrática.

Não obstante, Fung (2006) afirma que o cubo nos permite problematizar três valores democráticos fundamentais: a legitimidade, a justiça e a eficácia da ação pública. Para ter legitimidade, o autor entende que a situação em que uma decisão política é tomada deve ter o respaldo dos cidadãos, sendo que não é necessário um grau muito alto de autoridade – a influência indireta dos cidadãos sobre o Estado através da mobilização da opinião pública seria o suficiente –, mas o critério de participação, essencialmente, precisa ser inclusivo e a forma de comunicação e decisão, a mais intensa possível. No que se refere à justiça, Fung (2006) argumenta que as estruturas de participação podem aumentar a justiça da governança democrática em pelo menos duas maneiras: elas podem substituir os tomadores técnicos de decisão, cujas ações tornaram-se sistematicamente injustas, pela

participação direta do cidadão ou, elas podem criar pressões populares que forcem os funcionários autorizados a agir com justiça. Em ambos esse sentidos é evocada uma noção de *accountability* (como responsividade).

De modo geral, os mecanismos participativos que realçam a justiça, deveriam ocupar uma região no cubo da democracia em que a dimensão de “quem participa”, desloca a tomada de decisão do âmbito dos especialistas/políticos para o dos cidadãos. Sobre a dimensão da comunicação e tomada de decisão, as instâncias participativas que reforçam a justiça não precisam ser totalmente deliberativas. O que vale é a contabilização adequada das vozes dos cidadãos, e não a deliberação em si. Isso vai ao encontro do que Dryzek (2004) discute sobre a democracia discursiva que, para ele, não se conforma como uma “contagem de cabeças”, mas como um processo reflexivo gerado pelo confronto de diferentes discursos por meio do qual uma sociedade se repensa coletivamente. Já na dimensão da influência e do empoderamento do desenho institucional, organismos que aumentam a justiça, só podem fazê-lo se exercerem autoridade direta sobre as decisões, pois aqueles que são meramente consultivos são tipicamente ignorados.

Vale ressaltar que Fung (2006) afirma que os fóruns participativos que aumentam a justiça não podem prestar-se ao mesmo tempo à promoção da eficácia. Isso se deve ao fato de que tornar uma ação pública eficaz pode solicitar o envolvimento de um número relativamente pequeno de cidadãos que estejam dispostos a investir muitas horas e adquirir experiência substancial em áreas políticas específicas. Logo, instituições participativas voltadas para melhorar a eficácia são suscetíveis a atrair um número relativamente pequeno de interessados leigos que têm suficiente e profundo interesse pelos problemas para fazer os sacrifícios necessários para influir na política pública. Por outro lado, os mecanismos participativos que produzem justiça muitas vezes fazem-no através da organização de ampla participação, o que inclui muitas perspectivas diversas. Diante disso, Fung (2006) expõe que nenhum projeto participativo único é adequado para servir a todos os três valores simultaneamente. Projetos particulares são adequados para objetivos específicos e para o alcance de uma governança democrática adequada.

Dada essa necessidade de pluralidade institucional para a implantação de uma gestão compartilhada exitosa, a SMAGC é desafiada a acompanhar, criar e gerir canais múltiplos com arranjos diversos para realizar uma gestão que seja eficaz, legítima e justa, o que nos leva a querer entender quais implicações essa

multiplicidade tem sobre as comunidades. Isso é complexo para a apreensão das comunidades, pois envolve instâncias com diferentes formas de tomada de decisão, diferentes regras e que chegam a resultados com temporalidades distintas.

Isto posto, utilizaremos os elementos do cubo da democracia para “desenharmos” os três mecanismos participativos que nos interessam – Nudec, CLSVJ, Comforça. Para a consecução do nosso objetivo, procuramos apreender nas entrevistas, observações sistemáticas e análises documentais os elementos que diziam sobre a seleção de participantes, a forma como são tomadas as decisões e qual o potencial de influência que essas decisões têm sobre a implementação das políticas públicas. Assim, para cada um desses grupos de operadores, nós elencamos os espectros de valores trabalhados por Fung (2006) para o posterior desenho dos cubos das três instâncias que nos interessam (ver Quadro 6).

Quadro 6 – Operadores de análise de desenhos institucionais

Seleção de Participantes	a) Quem participa são aqueles mais representativos, que têm interesses especiais?
	b) Quem participa são aqueles menos susceptíveis à política?
	c) Os participantes são aleatoriamente selecionados dentre a população geral?
	d) Quem participa são os cidadãos leigos interessados?
	e) Quem participa são os interessados profissionais?
	f) Quem participa são somente os políticos eleitos?
	g) Quem participa são apenas os técnicos especializados do Estado?
	h) Quem participa é público em geral?
Tomada de decisão	a) Participam apenas como espectadores?
	b) Os participantes expressam suas preferências ao público presente?
	c) Os participantes discutem suas questões com os outros?
	d) Os participantes agregam as suas preferências em uma escolha social?
	e) Os participantes trocam experiências e razões entre si para desenvolverem os seus pontos de vista e descobrirem seus interesses?
	f) Os participantes não tomam decisões, apenas os técnicos decidem?
Capacidade de Influência nas Políticas Públicas	a) Os participantes apenas pensam em obterem benefícios pessoais ou para cumprir uma obrigação cívica?
	b) Os participantes exercem influência indireta sobre o Estado, alterando ou mobilizando a opinião pública?
	c) Os participantes influenciam a política através de uma “consulta”, os servidores preservam sua autoridade, mas comprometem-se a ouvir a opinião dos participantes?
	d) Os cidadãos que participam se juntam aos funcionários em uma espécie de parceria para fazerem planos e políticas ou desenvolverem estratégias para a ação pública?
	e) Os participantes exercem autoridade direta sobre as decisões ou recursos públicos, controlando, planejando ou implementando projetos de desenvolvimento local?

Fonte: Elaborado pela autora.

(a) *Núcleo Comunitário de Defesa Civil da Vila Jardim do Vale* – No que se refere à seleção de participantes, a Entrevistada Prefeitura 3 nos relatou que, inicialmente, a Urbel convidou aquelas pessoas que já frequentavam outras instâncias participativas, como o Orçamento Participativo e as conferências das secretarias municipais, principalmente da Secretaria Municipal de Saúde, da Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura, da Secretaria Municipal de Políticas Sociais, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano. Com o passar dos anos, a Urbel mapeou nas comunidades com risco geológico alto e muito alto as lideranças comunitárias que sempre estavam à frente das reivindicações por melhorias nas áreas de risco. A partir daí, essas lideranças começaram a ser convidadas para participar do Nudec, pois através dele seria possível ingressar no Programa Estrutural de Áreas de Risco – PEAR – que objetiva a execução de obras de pequeno e médio porte para a minimização das situações de risco geológico.

As entrevistas realizadas na comunidade confirmam a afirmação da Entrevistada Prefeitura 3, conforme exemplificado a seguir:

através da gente cobrar muito da Urbel, porque a gente sempre cobrou muito... Eu sempre fui *cobradeira*. *Cê entendeu?* Eu cobro mesmo! Então, quando criou o PEAR, aí eu vou citar o nome, eu me lembro que a Ana Zélia chegou aqui e nós fizemos uma reunião ali embaixo no terreiro, tem um terreirinho ali em baixo, a gente fez a reunião. Ela explicou pra gente a questão do PEAR. Ela nos cadastrou *uma turma*, uma equipe para participar, *cê entendeu*, do Nudec, que através deste Nudec a gente poderia entrar com obras no Partici-PEAR, que é o Programa Estrutural de Áreas de Risco. E aí a gente começou e Graças a Deus (Entrevistada Comunidade 2)

Essas afirmativas, associadas às nossas pesquisas documentais evidenciam que “quem participa” são os interessados leigos, aqueles que têm um profundo interesse na solução dos problemas de risco geológico e que se dispõem a investir tempo e energia para representar aqueles que têm interesses semelhantes. Por ser um Núcleo que resulta em ações imediatas mediante as demandas de risco geológico das comunidades, percebemos que o Nudec não tem uma periodicidade estabelecida de reuniões. Estas normalmente ocorrem no período imediatamente anterior ao início da temporada de chuvas (em novembro ou dezembro), para enfatizar a necessidade de ações preventivas por parte dos moradores e da fiscalização dos voluntários nos locais mais sujeitos às intempéries. Como a situação de risco da Vila Jardim do Vale melhorou substancialmente após a conclusão das 10 obras que eles indicaram no Partici-PEAR, os voluntários de seu Nudec estão se

encontrando com os técnicos da Urbel apenas nos eventos mais gerais, como a “Abertura do Período Chuvoso” e os cursos gerais de capacitação. Contudo, as pessoas que entrevistamos na comunidade afirmaram que quando as condições da Vila eram mais dramáticas e as obras do Partici-PEAR estavam sendo executadas, as reuniões entre técnicos, voluntários e moradores aconteciam semanalmente no salão da Igreja Santa Edwiges. Nessas reuniões sempre estavam presentes um geólogo, um engenheiro civil e um analista social que ouviam os relatos dos voluntários sobre o mapeamento das áreas problemáticas e do desenrolar das obras, propunham soluções e debatiam com os moradores a melhor intervenção, tomando a decisão em parceria.

Sobre esse processo de tomada de decisão e a capacidade de influência nas políticas de controle do risco geológico, a Entrevistada Prefeitura 3 afirmou que os integrantes dos Nudec são fundamentais para o conhecimento sobre a realidade das vilas onde atuam. Segundo informações obtidas no Diagnóstico Participativo dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil:

A indicação das obras é feita exclusivamente pelos voluntários, com a mínima intervenção possível da equipe técnica. A seguir, é realizada a vistoria das obras indicadas, de forma conjunta, contando com a participação da equipe técnica e dos voluntários. Posteriormente, em uma terceira fase do processo, a equipe técnica se reúne para avaliar a viabilidade de cada obra indicada. A priorização da execução das obras aprovadas no Partici-PEAR depende também dos recursos financeiros existentes no contrato de obras da DMR, como também da logística necessária à intervenção (URBEL, 2012, p. 11).

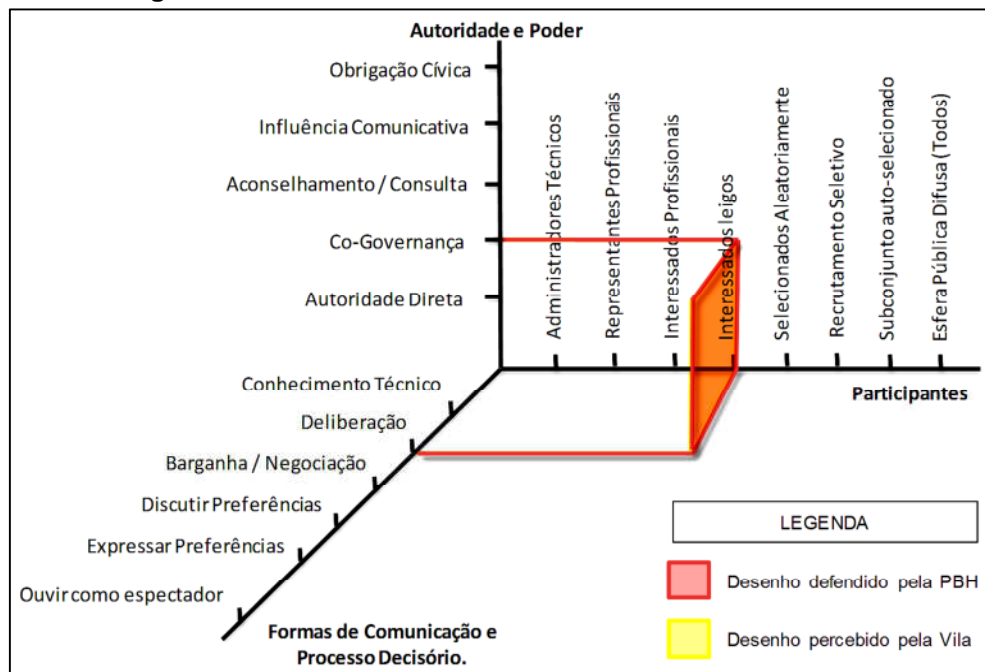
A líder comunitária da Jardim do Vale confirma que é feito um trabalho conjunto entre o pessoal da Vila e os geólogos, engenheiros e analistas sociais da Urbel. Ela ainda enaltece o trabalho da autarquia, dizendo que mesmo entre desavenças e cobranças, a relação da Vila com ela foi sempre muito boa.

Num vou falar com *cê* que eu num briguei não. Tem hora que eu perco a cabeça e fico doida. Graças a Deus foram umas *briga construtiva*, a gente conseguiu muito *objetivo*. E se falar em um pessoal que eu adoro eles é o pessoal da Urbel e do PEAR. Uma convivência maravilhosa que a gente tem com eles, muito bom mesmo. Hoje eu tenho o PEAR sem fazer, mas eu dependendo do orçamento [OP] dessa rua para fazer esse PEAR que já está aprovado. (...) Mas, graças a Deus, tudo que eu peço sou atendida (Entrevistada Comunidade 2).

Essas falas, associadas à nossa observação da “Abertura do Período Chuvoso”, demonstram que o Nudec tenta realizar um processo deliberativo, onde

os participantes trocam experiências e razões entre si para desenvolverem um ponto de vista e tomar uma decisão. Além disso, fica claro que acontece no Núcleo uma situação de co-governança, uma vez que cidadãos leigos e técnicos especializados do Estado trabalham em conjunto para amenizar a situação de risco geológico da comunidade. Sendo assim, o desenho institucional que é defendido pela Urbel coincide com o que é percebido pela comunidade, conformando-se como mostra a Figura 10.

Figura 10 – Desenho Institucional do Nudec Jardim do Vale



Fonte: Elaborada pela autora.

O desenho institucional do Nudec evidencia que ele tem uma atuação mais operacional e imediata, pois trata de questões emergenciais que colocam a vida dos cidadãos em perigo real, como é a questão do risco geológico. Em razão desse risco, é natural que o desenho do Núcleo seja mais voltado para uma atuação eficaz. Todavia, por precisar incorporar expertises locais em suas ações, o Nudec trabalha em regime de co-governança, o que institui uma interlocução entre os técnicos especializados e os interessados leigos, conferindo a estes uma autoridade direta na tomada de decisão. Essa autoridade direta aumenta o potencial de influência desses voluntários perante a implementação das políticas públicas. Se esses voluntários tiverem uma interlocução estreita e laços de solidariedade fortes com os membros da comunidade, a capacidade de influência torna-se ainda maior.

Como as lideranças voluntárias do Nudec Jardim do Vale têm uma atuação expressiva e legitimada pela comunidade e a situação de risco geológico é um fator motivacional em comum entre os moradores da Vila, essas lideranças conseguem mobilizar a população da Vila para agirem em conjunto em prol da segurança geológica do local. Essa mobilização também envolve a equipe da Urbel, que capacita os voluntários para falar sobre as condições de risco e as medidas necessárias para evitá-las, além de distribuir materiais informativos para serem entregues a todos os moradores da Vila.

A capacitação dos Nudec é um processo contínuo que será realizado a partir de módulos compostos por temas relativos ao PEAR e de políticas que tenham interface com a prevenção do risco geológico nas vilas e favelas do município, especialmente com a Política Municipal de Habitação. (...) Importante dizer que todas as atividades serão acompanhadas de uma avaliação por parte dos voluntários, para que se possa fortalecer a atuação em suas comunidades, facilitando o processo de organização do grupo para a conquista de seus objetivos (URBEL, 2012, p. 15).

O relacionamento entre o Nudec Jardim do Vale e a Urbel/PBH mostra que a vulnerabilidade social e física de comunidades localizadas em áreas de risco geológico pode ser reduzida pelo fortalecimento de grupos comunitários para uma maior articulação política com o poder público, estabelecendo uma importante interlocução para a construção de vilas e favelas mais seguras.

(b) *Comissão Local de Saúde do Vale do Jatobá* – Sobre a CLSVJ, o gestor do Centro de Saúde, seus trabalhadores e os usuários que residem na área de abrangência do CS podem participar de suas reuniões. Contudo, esses representantes não passam por um processo de “eleição” formalizada. Teoricamente, qualquer cidadão poderia participar da Comissão, mas o que notamos nas observações das reuniões ordinárias é que os que optam por participar são aqueles que têm interesses especiais na participação, bem como uma tendência natural à participação. Aquelas lideranças que recebem demandas/reclamações cotidianas dos membros de suas comunidades sobre a falta de remédio, a falta de médico e outras situações, e sentem na pele essa carência é que “correm atrás” das autoridades públicas e das comissões de saúde para reivindicar melhorias e cobrar respostas. Desse modo, a forma de seleção de participantes da CLSVJ encontra-se na dimensão “subconjunto auto-selecionado”, fator que percebemos tanto nas observações da Comissão, quanto no Regimento Interno e nas conversas com as lideranças da Vila.

Como a CLSVJ está vinculada ao Conselho Distrital de Saúde da Regional Barreiro, que por sua vez faz parte do Conselho Municipal de Saúde, ela não se configura como uma instância deliberativa como é o caso de suas superiores. Isso, porque, como observamos, a CLSVJ, até mesmo pelas suas competências definidas por legislação, funciona como um órgão de consulta em que são discutidas proposições de políticas públicas de saúde para a região que, posteriormente, são encaminhadas para a apreciação do Distrito Sanitário e do Conselho Municipal de Saúde, que é o canal que irá de fato decidir sobre as ações cabíveis. As entrevistas evidenciaram uma insatisfação com a Comissão, principalmente pelo seu caráter consultivo, que resulta em poucas ações, como exemplificado abaixo:

A saúde é um negócio complicado, *cê entendeu*. É uma briga danada. A gente briga, reclama, cobra, desce o *cassete* naquela Comissão, mas num acontece nada, *cê entendeu*. É difícil demais. Mas, se a gente num cobrar, aí é que num acontece nada mesmo (Entrevistada Comunidade 2).

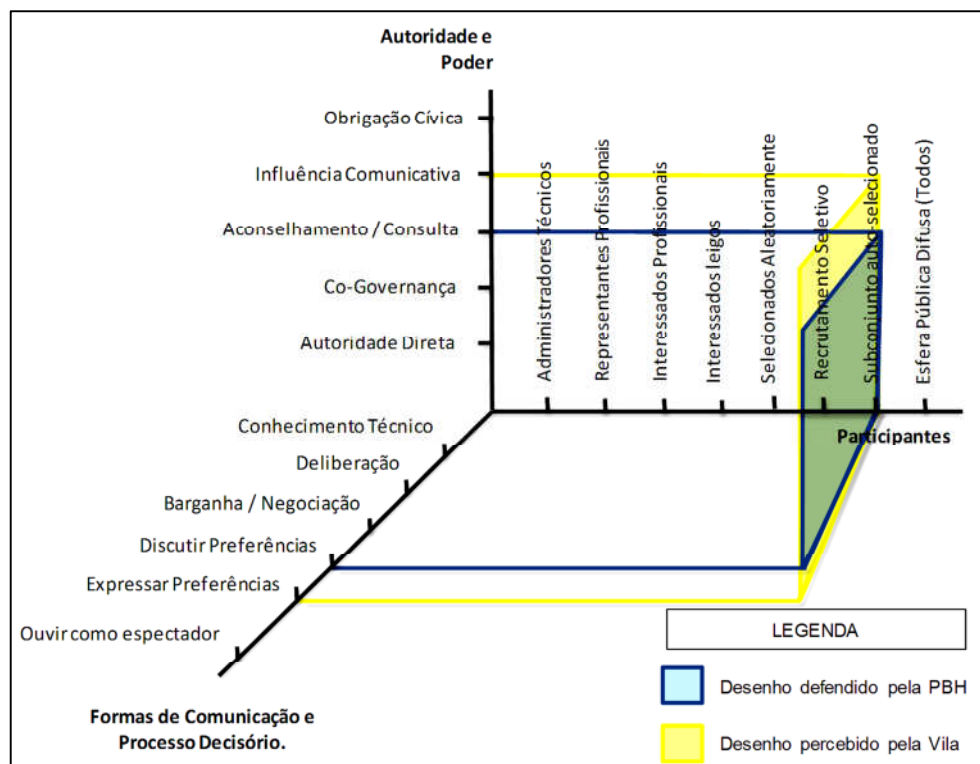
Mesmo que a Secretaria Municipal de Saúde defina as Comissões Locais como instâncias consultivas que devem discutir as ações necessárias para a região, o que a liderança da Vila afirma é que eles só ficam “discutindo, discutindo, discutindo” na CLSVJ, mas raramente algo surte efeito. Pelo que observamos, essa morosidade nas ações se deve, principalmente, à hierarquia e à divisão das competências no âmbito dos colegiados de saúde, pois estes se formatam conforme a legislação Federal, funcionando em níveis de decisão diferentes, o que acaba gerando controvérsias no que se refere à resposta das questões comunitárias em tempo hábil.

A Entrevistada Comunidade 1 nos declarou que só se consegue influenciar a Comissão, ou seja, a tomada de decisão sobre as políticas do Centro de Saúde do Vale do Jatobá, através de pressões/ameaças de chamar a imprensa ou o apelo à Câmara Municipal de Belo Horizonte, aos vereadores da região do Barreiro. Percebemos, em nossas observações, constantes situações de “ameaças” de chamar a imprensa por parte das lideranças comunitárias. A própria Entrevistada Comunidade 2, que tem um contato estreito com a Rede Globo Minas devido ao seu histórico de solicitação da imprensa para resolução dos problemas locais, esteve em duas reuniões seguidas pressionando o gerente do Centro de Saúde do Vale do Jatobá à tomar uma providência sobre a lista de remédios faltantes. Contudo, como a resposta do gestor sempre se repetia ao afirmar que “estava providenciando”, que

essa era uma situação nacional, que não dependia somente dele a falta dos medicamentos, instalou-se uma insatisfação nas lideranças, que pediram à Entrevistada Comunidade 2 que contatasse a Rede Globo para expor essa falta de insumos para o CS, bem como a degradada situação do mesmo.

Diante disso, chegamos à seguinte configuração do cubo da CLSVJ (Figura 11).

Figura 11 – Desenho Institucional do CLSVJ



Fonte: Elaborada pela autora.

Percebemos pela Figura 11 que há uma divergência entre o desenho defendido pela Secretaria Municipal de Saúde daquele que a Vila Jardim do Vale percebe que acontece. Ao contrário do Nudec, a CLSVJ tem um viés mais sujeito à influência comunicativa, em que entram em jogo opiniões e preferências diversas, fator que pode propiciar essa diferença de percepções.

Como nosso interesse está nas formas de influência de uma comunidade, dimensão cuja percepção da PBH e da Vila entram em conflito, percebemos, através das observações sistemáticas, que o desenho da CLSVJ se compromete a não mais do que ouvir a opinião dos participantes para considerá-las em deliberações posteriores. Isso se deve, principalmente, à divisão hierárquica dos colegiados de saúde no país, em que se tem uma lei Federal que rege a formatação desses

conselhos, permitindo pouca flexibilidade para que eles se adequem às realidades das comunidades em que atuam e gerando a morosidade em termos de respostas efetivas sobre ações locais.

Pelo que observamos, o que acontece nas reuniões da CLSVJ é que a Mesa Diretora repassa os informes e as questões que devem ser votadas para que depois seja aberta a rodada de perguntas e a votação pelo Plenário. As perguntas que são feitas pelos presentes no Plenário são respondidas na ocasião pela Mesa ou são encaminhadas para os órgãos superiores com a promessa de trazer respostas no próximo encontro. Essa dinâmica não chega a caracterizar uma discussão de preferências, mas sim um momento em que os participantes expressam suas preferências, recebem alguma resposta, mas não iniciam um debate para descobrirem soluções através da interação.

Ciente dessa limitação, a Vila Jardim do Vale procura exercer sobre a Comissão uma influência indireta, utilizando de protestos e pressões midiáticas para mobilizar a opinião pública e influir sob o fórum em questão ou até mesmo nas suas instâncias superiores.

A gente usa dessa tática [chamar a imprensa]. Inclusive, eu tinha a imprensa agendada semana passada. (...) Aí Claudinho [Gerente Regional do OP] falou “Não, nós vamos conversar antes de você ir pra imprensa” (Entrevistada Comunidade 2).

Além disso, as lideranças da Vila também procuram as autoridades do Poder Legislativo, como o vereador Toninho da Vila Pinho¹⁰, para que, através da “troca de favores” (o vereador ajuda, mas, em geral pede, tácita ou explicitamente, a contribuição da população nas eleições), elas auxiliem nas questões em que o Conselho Municipal de Saúde não dá uma resposta satisfatória às questões que elas colocam – observamos que é muito recorrente as lideranças reclamarem da falta de médicos e de medicamentos, mas a resposta que se tem é sempre que isso é um problema nacional que não depende da Prefeitura – ou quando essa resposta não acontece. Esta influência comunicativa e o apelo ao Legislativo evidenciam as estratégias às quais a comunidade recorre quando não encontra respostas às suas demandas por meio da sua participação naquela instância, tocando mais

¹⁰ Antônio Carlos Borges, popularmente conhecido como Toninho da Vila Pinho, é vereador pelo Partido Trabalhista do Brasil (PT do B). Por ser membro da Comissão de Saúde e Saneamento e realizar várias ações na Vila Pinho, vila que está localizada nas imediações da Vila Jardim do Vale, ele costuma auxiliar as comunidades vizinhas no que se refere à temática da promoção da saúde.

diretamente nos dilemas gerados pela institucionalização dos processos participativos.

(c) *Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo da Regional Barreiro* – A seleção dos membros da Comforça é um processo cercado de regras, envolvendo todas as rodadas do processo do OP, conforme descrevemos no capítulo anterior. Contudo, é no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias que os membros da Comissão são efetivamente eleitos. Nesse Fórum, os delegados eleitos nas rodadas anteriores votam nos empreendimentos que serão executados e nos membros da Comforça Regional, sendo que o número de delegados(as) de cada Comforça Regional é definido pelas seguintes faixas: até 180 delegados(as) presentes, considera-se 30% dos presentes como membros; de 181 a 270 delegados(as) presentes, considera-se 25%; de 271 a 360 delegados(as) presentes, considera-se 15%; acima de 360 delegados presentes, considera-se 12% (PBH, 2015).

Mesmo tendo toda essa metodologia de eleição, inicialmente o processo é aberto a todos, sendo que aqueles que têm interesses particulares no Orçamento Participativo é que participam das rodadas e, conseqüentemente, tornam-se delegados. Nesse sentido, classificamos a seleção de participantes da Comforça como “subconjunto auto-selecionado”. Ainda que a categoria de seleção coincida com a da CLSVJ, devemos considerar que a auto-seleção acontece em um primeiro momento. Após os cidadãos optarem por participar, existe uma etapa em que eles devem ser eleitos, ou seja, acontece uma disputa pela participação. Como o cubo não dá conta dessa complexidade, portanto, optamos por classificar a seleção de participantes da Comforça segundo o primeiro momento de auto-seleção.

No que se refere às formas de comunicação para a tomada de decisão presentes na Comforça, a PBH defende que a Comissão é um órgão que deve acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, o cronograma de obras, os gastos e a prestação de contas do OP, cobrando respostas sobre o andamento dos empreendimentos e discutindo com os setores responsáveis sobre quais medidas serão tomadas. Pelo que observamos nas reuniões da Comforça Barreiro, ela é composta por uma plenária e por uma mesa diretora. A plenária contempla os delegados eleitos, já a mesa diretora é composta por 1 representante da Urbel, 1 representante da Sudecap, pelo Gerente Regional do OP, pela Gerente de Acompanhamento Regional do OP e pelo Secretário de Administração Regional

Municipal do Barreiro. A dinâmica das reuniões consiste, basicamente, na apresentação do andamento das obras dos empreendimentos pela Regional e na posterior abertura a comentários, dúvidas e reclamações à plenária de modo que a mesa possa, posteriormente, respondê-las.

Desse modo, percebemos a mesma divergência sobre a tomada de decisão que a existente na Comissão Local de Saúde: a PBH defende que há uma discussão, mas o que de fato ocorre é a expressão de preferências das lideranças. Além disso, observamos que as “discussões” ocorridas na Comforça têm surtido poucos efeitos no andamento dos empreendimentos. As entrevistas com a comunidade corroboram essa observação, como exemplificado a seguir:

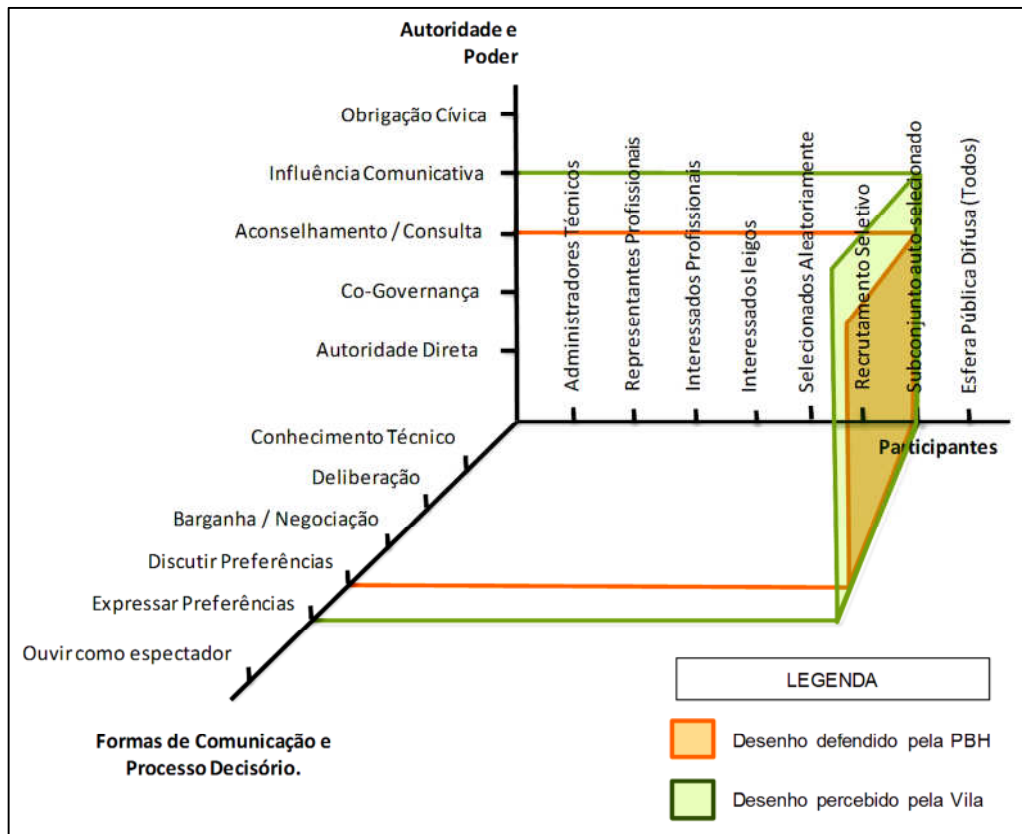
Eu não sei que diabo eles estão arrumando com essas obras. Minha rua era para vazar na Rua L! Tem cidadão que aceitou pagamento, outros apartamentos, outro quer o PROAS, indenização e etc. Então, quem não aceitou a indenização, achou que o valor foi pouco, estas coisas, foi passado para a Sudecap para entrar no jurídico. O jurídico pega e faz a petição pedindo a reintegração de posse. Que que acontece: esse documento ficou parado um ano e quatro meses, afinal de contas, o que que eles estão fazendo lá? Esses jurídicos, advogado? Sendo que receberam este documento, era para eles fazerem a petição e encaminhar para a justiça. Esperar um ano e quatro meses? Olha a falta de respeito com a gente (Entrevistada Comunidade 2).

Assim como acontece na CLSVJ, a Comforça se assume uma instância consultiva. Todavia, as observações e entrevistas que realizamos mostram que as opiniões dos moradores pouco têm influenciado no desenvolvimento dos empreendimentos. O que realmente têm influenciado a tomada de decisão da Prefeitura ou o desenrolar de um processo que se fazia moroso é o uso de pressões pela imprensa ou de outros meios de ação direta.

A gente sempre tenta passar pela Regional primeiro pra resolver nossos problemas, mas tem umas coisas que eu vou te falar! Teve obra minha aqui que eu tive que chamar a Globo, porque só assim pra esse povo fazer alguma coisa, cê entendeu. É uma falta de respeito. Se a imprensa num resolver, eu invado aquela Regional também, sou dessas (Entrevistada Comunidade 2).

Isso posto, percebemos que também há uma diferença entre o desenho institucional que é defendido pela Prefeitura e o que é percebido pela comunidade, conforme nos mostra a Figura 12.

Figura 12 – Desenho Institucional da Comforça



Fonte: Elaborada pela autora.

A burocratização cada vez maior do processo participativo do OP tem desanimado as lideranças comunitárias, o que pode estar relacionado com essa diferença de percepção sobre a dimensão da autoridade e do poder que elas têm sobre a tomada de decisão. Elas têm percebido que a participação está enfraquecendo e que a conclusão das obras está ficando cada vez mais difícil, ficando cada vez mais morosas e burocráticas. Essas lideranças fazem uma relação direta entre o início da nova gestão municipal e o enfraquecimento da Comforça

Não estou falando mal dele não, mas isso começou na gestão do Lacerda. E o que eu tô vendo é que tá acabando o Orçamento Participativo. (...) Tá só diminuído a população que participa. A Comforça, nós estamos chamando a Comforça não de Comforça, mas de Comfraca. (...) Enfraqueceu demais, cê entendeu. O OP enfraqueceu demais, a participação enfraqueceu, o pessoal já está desanimado que as obras não anda. Então quando as coisas não anda o pessoal desanima. Eu que sou muito insistente! (Entrevistada Comunidade 2)

Nossa observação mostra que realmente a participação está enfraquecendo no que se refere à Comforça Barreiro. Dos 73 delegados que a compõe apenas 20

ou 30 tem frequentado as reuniões. Mesmo os(as) delegados(as) que continuam reclamam da “enrolação” da Prefeitura e do atraso nas obras por causa de fatores burocráticos, além de afirmarem que seus colegas que deixaram de frequentar as reuniões da Comforça não querem nem mais participar do OP.

A partir destas figuras, ratificamos que a SMAGC congrega instâncias com diferentes desenhos institucionais, que variam desde formas mais agregadoras de participação até formas mais exclusivas, mas também de instâncias que envolvem maior ou menor concretude das questões a resolver, maior ou menor proximidade com os problemas sociais, maior ou menor compromisso com as decisões, maior ou menor resposta (*accountability*) aos cidadãos. O Nudec, dentre as três instâncias, é a que apresenta oportunidades mais efetivas para os cidadãos influenciarem a tomada de decisão do poder público, bem como de reconhecimento desses atores como sendo capazes de propor ações concretas e fidedignas à realidade local, gerando certa integração de objetivos e conferindo legitimidade à participação. No entanto, por ter um viés mais concreto e executivo o Núcleo cria, paradoxalmente, maiores chances de circunscrevê-los à institucionalidade.

Já a CLSVJ e a Comforça, que apresentam arranjos institucionais semelhantes, não implicam em ações imediatas tão concretas. Seus desenhos evocam uma noção de *accountability* (como responsividade), ou seja, não desenvolvem uma discussão aprofundada para solução de problemas, mas se preocupam em responder aos questionamentos dos participantes. Por possibilitarem um menor debate entre as partes essas instâncias, conseqüentemente, diminuem o potencial de influência mais imediata que os cidadãos podem ter sobre uma política pública.

Outra questão importante que os cubos mostram é a conformidade das percepções sobre a seleção de quem participa. Em todos os três desenhos a seleção de participantes é uma dimensão em que a visão oficial e a cotidiana coincidem, o que nos revela que os cidadãos que desejam participar dessas instâncias não têm outra alternativa (ou não percebem que tem) a não ser se adequar à forma com que é feita a escolha de quem participa. Também percebemos que quanto mais restrita é a forma de selecionar os participantes, mais qualificadas são as discussões que acontecem nos fóruns e maior é a probabilidade dessa discussão influenciar a implementação de uma política pública no nível local – situação que o desenho do Nudec comprova.

Após se adequarem às regras de seleção, os cidadãos ainda se deparam com as normatividades que regem o modo de tomada de decisão, o que conseqüentemente afeta o seu potencial de influência nas políticas públicas. Contudo, o maior problema não são as normas em si, mas sim a morosidade que causam. Cansadas de levarem meses para ter seus problemas resolvidos pelos fóruns de participação, as lideranças da Vila Jardim do Vale acabam apelando para estratégias de embate aos desenhos institucionais que interferem tanto na dimensão da tomada de decisão quanto nas suas formas de empoderamento. Assim, se o fórum se propõe a uma discussão das questões para solução de problemas, mas o que ocorre é que ele apenas ouve a comunidade e não realiza nenhuma interferência, esta recorre à negociação com o Poder Legislativo ou a estratégias de ação direta, de modo que seja efetivamente tomada uma decisão que provoque resultados concretos.

Embora cada instância tenha suas peculiaridades e ofereçam oportunidades diferentes da comunidade influenciar em suas decisões, todas as três recaem no mesmo problema: reduzir a complexidade das relações comunitárias à representação institucionalizada. Qualquer que seja a escolha com relação à estrutura institucional, o que se espera é que a forma de interlocução entre as partes esteja dentro dela, postulando quem pode falar e quando, inclusive.

A questão da participação institucionalizada acaba trazendo outros impasses para o processo de gestão compartilhada. Ao institucionalizá-la, os públicos também se tornam institucionalizados, ou seja, precisam tomar uma forma mais definida e se apresentarem publicamente revestidos de alguma representatividade. A própria fala dos entrevistados da Prefeitura, o Boletim de Gestão Compartilhada e as atribuições das gerências que exploramos demonstram esta institucionalização da sociedade civil gerada pela Gestão Compartilhada. Nesses documentos e nas entrevistas não encontramos referências de que a SMAGC lida com a esfera pública difusa. Eles só ratificaram que as ações da SMAGC envolvem coordenadores de grupos e movimentos religiosos, culturais ou esportivos, representantes do setor empresarial, da juventude e lideranças comunitárias, ou seja, a sociedade civil institucionalizada.

A gente trabalha mais com as lideranças mesmo. Então, os movimentos organizados, as lideranças. Porque o cidadão comum na maioria das vezes ele procura os serviços. Então ela já vai direto no BH Resolve, ou em outros instrumentos de relação direta com o cidadão (Entrevistado Prefeitura 4).

Todavia, a institucionalização tende a fechar padrões de ação, tende a uma formalização, o que contrasta com as relações de tipo comunitário – mais informais, dinâmicas e abertas. Quando os públicos se conformam para agir na institucionalidade, boa parte de seu potencial de influência fica restrito aos limites das instâncias, o que os deixa sujeitos à suas temporalidades e “boa vontade”. Paradoxalmente, essa organização também pode aumentar a influência dos públicos, já que pelas vias formais o reconhecimento institucional tende a aumentar esse poder de influência até certo ponto. Contudo, essa lógica é sempre complexa para que os públicos lidem com ela (o que escapa aos limites desta dissertação).

Ainda que exista uma institucionalidade muito presente nos fóruns que analisamos, vimos que a comunidade, além de se moldar às regras, também apela para formas de influência que extrapolam os desenhos institucionais. São justamente essas formas de articulação e ação comunitária perante os arranjos institucionais que abordaremos na próxima seção.

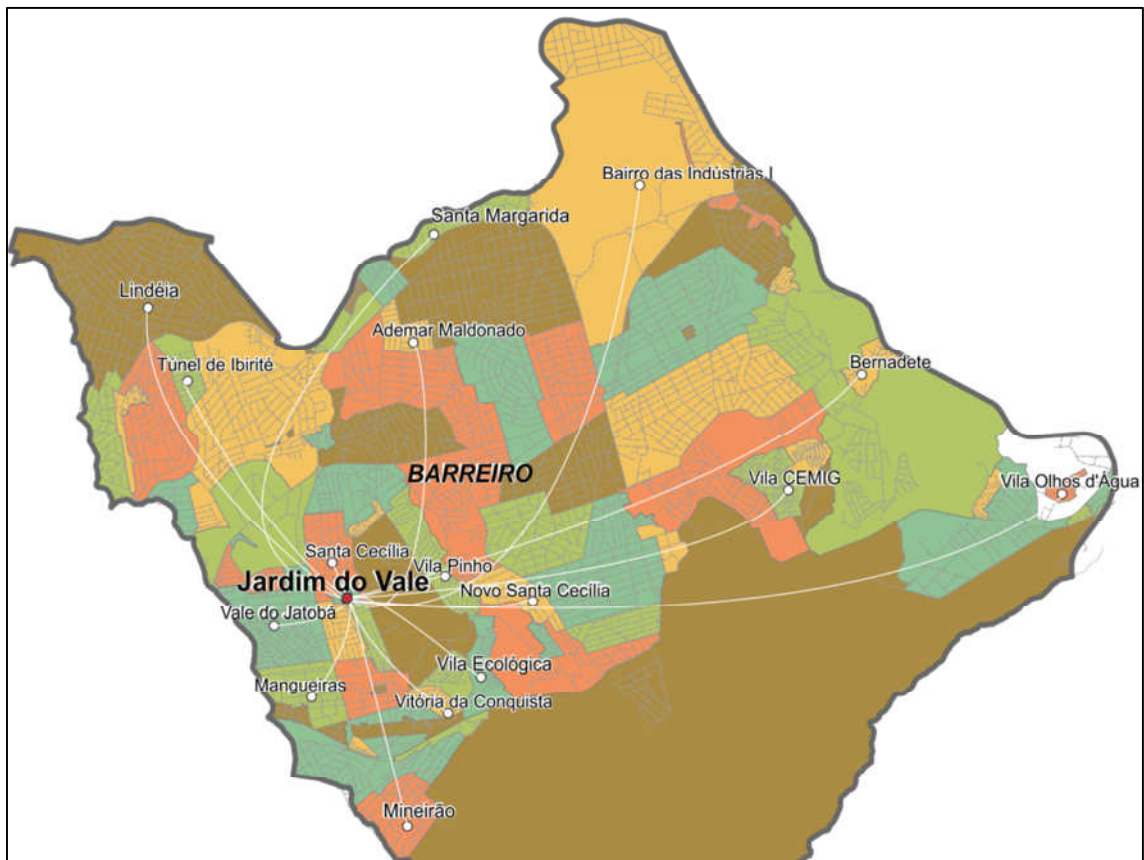
3.2 Limites e possibilidades dos desenhos institucionais

Durante este capítulo, percebemos que existe um paradoxo entre as pretensões e a formatação da Gestão Compartilhada da PBH. Ao mesmo tempo em que a Secretaria diz que pretende fomentar uma maior participação social nas suas mais diversas instâncias participativas, capacitando os cidadãos para isso e propiciando um maior controle social, a complexidade dos arranjos institucionais que os diferentes canais participativos apresentam e os poucos resultados que mostram acaba desanimando, inibindo ou até mesmo confundindo os cidadãos que desejam participar. Não obstante, esses canais reduzem a complexidade das relações comunitárias à representação institucionalizada. Percebemos que essa institucionalização gera três ações/reações na comunidade: (a) organização para se adequar às regras e se inserir no ambiente participativo; (b) utilização de estratégias que extrapolam a institucionalidade dos desenhos para influenciar a tomada de decisão; (c) realização de negociações com autoridades do Poder Legislativo para conseguir agilizar a tomada de decisão. Todas essas ações demonstram as tentativas da comunidade em tentar influenciar o poder público e, assim, obter resultados em suas causas.

(a) *Organização para se adequar às regras e se inserir no ambiente participativo*

Na maior parte das vezes, os cidadãos precisam se adequar às normativas impostas pelas instâncias, conhecendo seu funcionamento, as possibilidades que oferecem, capacitando-se e organizando-se para a participação. Para isso, eles se mobilizam internamente, apelando para um associativismo local ou até mesmo intercomunitário. No caso da Vila Jardim do Vale, que está em busca dos recursos para a execução das obras previstas no seu Plano Global Específico, suas lideranças continuam se articulando para participar das rodadas do OP e de outros instrumentos públicos que permitam a consecução de seus objetivos. Todos os anos em que a Vila entrou no processo do OP e conquistou suas obras (2003/2004; 2009/2010; 2011/2012; 2013/2014) ela contou com o apoio do chamado “Chapão”, que reunia lideranças de vários bairros da região do Barreiro (ver Figura 13). O esquema do “Chapão” é que as lideranças incumbiam os moradores de seus bairros de se inscreverem no OP pela Vila Jardim do Vale, de modo que ela pudesse eleger um número maior de delegados e assim chegar ao Fórum de Prioridades com maior capacidade de passar uma obra.

Figura 13 – Bairros parceiros da Vila Jardim do Vale



Fonte: Elaborada pela autora.

As lideranças da Jardim do Vale fazem essa articulação, tanto interna quanto externa, contando com a conversação face-a-face. Internamente, elas batem de porta em porta na Vila para explicar o processo aos moradores (como descrevemos anteriormente, o processo do OP é complexo e cercado de regras) e sensibilizá-los sobre a importância de se participar do OP e de outros fóruns para conseguir que as diretrizes do PGE sejam cumpridas e, assim, a Vila se torne um local com maior qualidade de vida. As entrevistas com a comunidade mostram que os moradores ficam desconfiados do processo participativo e até mesmo apáticos diante de tantas regras e da necessidade de dispensarem parte do seu tempo para algo que pode dar em nada:

Então, a gente tem que começar por aqui. As vezes a gente fala com as pessoas e elas não entendem. A gente tem que começar por aqui. Primeira coisa você tem de organizar dentro da vila pra depois você chegar lá na regional, na SLU, na Saúde, em qualquer lugar que for, pra depois você chegar lá em cima (Entrevistada Comunidade 2).

No que se refere às parcerias externas, elas tiveram início no primeiro OP que a Vila Jardim do Vale participou. Nesse OP, a Regional Barreiro instruiu as lideranças comunitárias da Vila a procurarem as lideranças dos outros bairros para estabelecer parcerias, bem como incentivou essas outras lideranças a acolhê-los. Desse modo, iniciou-se uma parceria de anos. Além disso, em cada rodada anual do OP a Regional disponibiliza uma lista com os contatos de todas as lideranças que estão envolvidas no processo para que elas possam se comunicar e se articular para conseguir parcerias e votos.

A gente marca, convida e cê pega a lista né. A regional fornece toda a lista pros OP. Aí a gente pega a lista e marca. A gente já tem um local que a gente reúne. (...) Nós fazemos essa reunião e começamos: "*nós manda para você e você manda para nós*". Se não tiver parceria você não consegue não. (Entrevistada Comunidade 2).

Outra liderança também confirma a importância dessa parceria e diz que a Vila Jardim do Vale tem facilidade em consegui-las, pois suas necessidades e prioridades já são conhecidas na região.

Liga pra um, liga pra outro. Na hora de votar você tem que chegar lá, aí todo mundo conhece todo mundo. Por exemplo, você conhece 10 pessoas, aí chego pra eles, aqui, a obra suas é a segunda, dá uma força pra nós lá. Por isso a equipe é importante. Aí você vai atrás de quem você conhece. Pode ser alguém lá da Pampulha. Eu conheço dois da Pampulha. Ele transfere voto da Pampulha pra cá. Além disso, tem que olhar que as prioridades aqui são conhecidas, aí facilita (Entrevistada Comunidade 3).

Assim como exploramos no referencial teórico, nossas observações e entrevistas evidenciam a importância dos laços de cooperação, solidariedade e do senso de responsabilidade comum em relação a empreendimentos coletivos, tendo em vista que, através desses laços, as comunidades conseguem se inserir em processos participativos e ter forças para batalhar por melhorias e intervenções que lhes tragam maior qualidade de vida. Além da satisfação de direitos individuais, o associativismo e as parcerias comunitárias são essenciais para a democracia, pois permitem que as demandas dos grupos mais vulneráveis sejam fortalecidas (PUTNAM, 2000; WARREN, 2001).

(b) *Utilização de estratégias que extrapolam a institucionalidade dos desenhos para influenciar a tomada de decisão*

Temos que reconhecer que nem sempre as lideranças comunitárias estão dispostas a participar dos espaços institucionais de partilha de poder ou satisfeitas com os resultados que essa participação traz. Todavia, a possibilidade que elas têm de influenciar os desenhos e, assim, as políticas, não está somente circunscrita às instâncias e aos canais formais de participação. As lideranças buscam também outras formas de ação que extrapolam esses limites, mas podem incidir sobre a tomada de decisão segundo a permeabilidade das instituições às diversas demandas.

Como mostramos na seção anterior, quando a Vila Jardim do Vale está insatisfeita com as ações da Prefeitura e com os resultados da participação que ela tem nos fóruns institucionalizados ela apela para o uso de pressões pela mídia. Durante as entrevistas com a comunidade, várias foram as vezes em que o uso da imprensa como forma de pressionar a ação da Prefeitura emergiu. Além disso, uma das entrevistadas nos relatou uma situação de invasão à sede da Regional Barreiro. Essa invasão ocorreu pelo fato da Prefeitura negar inúmeras vezes, mesmo depois do reconhecimento da Vila como local de “interesse público”, o patrolamento de uma rua que mais parecia uma trilha. Por várias vezes as lideranças foram até a Regional para tentar uma solução amigável, mas o Secretário da época, segundo eles, mostrava total descaso e desrespeito à cidadania dos moradores. Assim, uma das líderes comunitárias buscou apoio na Câmara dos Vereadores e uniu algumas pessoas na comunidade para ir à Regional resolver a situação.

Foi um dia... Eu invadi a Prefeitura [Regional Barreiro] com 17 pessoas. (...) Eu corri na câmara e trouxe geólogo, secretário de gabinete, advogado. Aí o Dr. Otacílio sentou com nós. Juntei um monte daqui e levei. Quando eu cheguei lá o Secretário Regional vazou fora e deixou um chefe de gabinete para atender nós (Entrevistada Comunidade 2).

A “invasão” foi pacífica, mas não conseguiu resolver o problema. Após muitas idas e vindas à Regional, a líder comunitária discutiu com o Secretário e ameaçou chamar a imprensa, o que finalmente solucionou a questão. Isso demonstra que as lideranças tiveram que provocar uma situação de pressão para chegar ao nível da negociação.

Ao questionarmos um dos entrevistados da Prefeitura sobre como eles lidam com essas estratégias que extrapolam a institucionalidade, ele afirmou que isso acontece com muita frequência e que a PBH procura esclarecer as questões com as lideranças comunitárias e movimentos sociais antes que elas partam para ações mais drásticas. Contudo, o entrevistado defendeu que a Prefeitura, como todo órgão público, é regida por leis e diretrizes, que “não faz nada da sua cabeça” e segue apenas regras. Mas, se há algum protesto ou outro tipo de ação significa que há algo errado com essas regras, ou com quem as interpreta:

E o cidadão tem todo o direito de protestar, mas é importante, o nosso papel é de esclarecer o máximo pra ele, pra que ele não reivindique alguma coisa que ele esteja mal informado, equivocado, o que muitas vezes acontece. Nós temos a dificuldade de lidar com forças políticas que acabam manipulando as pessoas com informações equivocadas, com informações erradas, e essas pessoas vêm de forma agressiva ao poder público e quando chega aqui a gente tem que esclarecer que não é bem isso né (Entrevistado Prefeitura 4).

Além de resultar em respostas mais imediatas por parte do poder público, Dryzek (2006) argumenta que essas ações “extraconstitucionais” são saudáveis para democracia e para o processo deliberativo. O autor defende que a deliberação não pode ser pensada como localizada em fóruns específicos, mas sim como um processo ampliado que ocorre em várias arenas permeadas por discursos múltiplos, das quais conexões emergem da esfera pública e suas constelações de discursos.

(c) *Realização de negociações com autoridades do Poder Legislativo para conseguir agilizar a tomada de decisão*

Não obstante a adequação às regras do desenho e a influência através de estratégias que extrapolam a institucionalidade do mesmo, a Vila Jardim do Vale também apela para a negociação com autoridades do poder legislativo da esfera municipal para tentar influenciar a modificação dos canais participativos ou até mesmo alcançar seus objetivos mais rapidamente.

A parceria com o vereador Sérgio Ferrara teve grande importância para o desenvolvimento inicial da Vila. Como relatamos no histórico da Jardim do Vale, ele cedeu o advogado do seu gabinete para auxiliar os moradores nas ações judiciais de reintegração de posse e na pesquisa da empresa que era proprietária do terreno.

Após as pesquisas do advogado do vereador, foi descoberto que a proprietária do terreno tinha uma extensa dívida com a Prefeitura, o que facilitou que esta assinasse o Decreto de Interesse de Desapropriação que transformou o local ocupado em terreno público e permitiu que a Vila tivesse sua gênese.

É claro que o vereador não ajudou a Vila Jardim do Vale por acaso. Na época da ocupação as lideranças locais decidiram procurar a Câmara de Vereadores de Belo Horizonte para pedir auxílio nas questões da ocupação.

Então, assim, no começo a gente fica assim: nós vamos ter de procurar um vereador. Então cê vai analisar eles, aí vamos procurar o fulano X e foi o que aconteceu. Inclusive nessa situação, nossa, mas nós caminhamos aquela Câmara demais da conta. Aí a gente falou: vamos procurar o vereador Sérgio Ferrara. Aí a gente *procuramos* a Câmara, aí ele deu todo apoio (Entrevistada Comunidade 2).

O vereador, como dito, auxiliou nas questões jurídicas e deu crédito para os moradores comprarem materiais de construção para começarem a construir suas casas. Todavia, como afirmam Santos, Serafim e Pontual (2008), a relação entre uma comunidade e legislativo quase sempre é baseada na “troca de favores”, e com o nosso caso não é diferente. O parlamentar criou canais privilegiados de interlocução das lideranças comunitárias da Vila com a Prefeitura e auxiliou em seus primórdios, mas, em troca desse auxílio, as lideranças prometeram apoiá-lo nas eleições. As pessoas que entrevistamos na comunidade não veem problema nesse acordo. Elas acham, inclusive, bastante normal. Uma das entrevistadas afirma que não era uma forma de coerção, mas sim uma troca de favores “natural”:

Mas ele pedia na época de eleição né Fia. Não pedia voto pra fazer o serviço não. Tem uma diferença aí entre “Eu ajudo se vocês votarem em mim”, isso ele não fazia. (...) A gente até vota é pede os outros pra votar né (Entrevistada Comunidade 3).

Não podemos julgar instintivamente estas relações com o Legislativo como cooptação ou clientelismo, mas é evidente que essas relações envolvem, de certo modo, uma barganha, ou seja, a negociação de ações de auxílio mútuo para que os objetivos de ambas as partes possam ser alcançados.

Com base no exposto neste capítulo, percebemos que cada desenho orienta e configura modos específicos de interação entre poder público e cidadãos que definem possibilidades e limites para o exercício da influência comunitária por meio

das instâncias participativas. Também observamos que as pretensões da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada da Prefeitura de Belo Horizonte estão relacionadas à institucionalização da participação, o que pode dizer de uma tentativa da PBH em qualificar a interlocução entre ela e sua população, mas também de controlar essa interlocução.

CONCLUSÃO

A constituição de espaços públicos de discussão representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente pela Constituição de 1988, que foi crucial para a implementação destes espaços de participação dos cidadãos na gestão da sociedade. No entanto, essas transformações exigem modelos de gestão pública que sejam inovadores e que atendam ao que está preconizado nas legislações ambientais e urbanas, o que faz surgir, daí, a ideia de gestão compartilhada. Essa noção nos instigou pelo fato da Prefeitura de Belo Horizonte criar, em 2011, a Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, que nasceu com a intenção de “radicalizar” a democracia e congregar todas as formas de participação da cidade sob a égide de um mesmo órgão.

Nossas pesquisas teóricas apontaram que as concepções dos diversos autores e da legislação convergem ao pensar a gestão compartilhada como um modo de governar que propõe um sistema que abrange cooperação, compartilhamento, transparência e protagonismo social como forma de promover o exercício democrático, culminando, principalmente, em arranjos institucionais que possibilitem esse protagonismo. Contudo, temos que ressaltar que existem pelo menos duas perspectivas que pensam de modos diferentes esse compartilhamento: uma assume que o controle social é necessário, pois o Estado não consegue empreender sozinho suas obrigações; outra já se preocupa com a instauração de uma sociedade efetivamente democrática por meio de mudanças no modo de governar centralizador e a instauração de controle social difuso.

Como acreditamos que a construção de uma gestão compartilhada democrática não depende apenas da implantação de canais participativos com desenhos institucionais que proponham o controle social, mas também da organização dos cidadãos para conseguir participar desses canais e estabelecer uma interlocução que os possibilitem influenciar na tomada de decisão por meio desses fóruns, nossa pesquisa buscou compreender, a partir do caso empírico da Vila Jardim do Vale, como as interações comunicativas de uma comunidade proveniente de ocupação a constituem como um público capaz de participar, aumentar sua potência cívica e, assim, influenciar a tomada de decisão do poder público, considerando esse contexto de gestão compartilhada.

Para a consecução desse objetivo, analisamos a arquitetura institucional da SMAGC, o histórico e os aspectos associativos da Vila Jardim do Vale e os desenhos institucionais das três instâncias participativas acompanhadas pela SMAGC cuja Vila tem maior relacionamento – Núcleo Comunitário de Defesa Civil da Vila Jardim do Vale (Nudec Jardim do Vale), Comissão Local da Saúde do Vale do Jatobá (CLSVJ), Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo da Regional Barreiro (Comforça Barreiro). Para empreendermos essa análise, realizamos pesquisas documentais, entrevistas em profundidade com servidores da PBH e líderes comunitários da Vila, bem como observações sistemáticas das instâncias consideradas, tendo em vista compreender os desenhos institucionais presentes nesses canais, evidenciando suas normatividades e as formas de comunicação que instituem; perceber as interações comunicativas no processo de mobilização comunitária da Vila, bem como suas articulações com outras redes de reivindicação; entender o relacionamento entre as lideranças comunitárias da Vila Jardim do Vale e as instâncias participativas institucionalizadas da Prefeitura.

Após esse percurso de análise, chegamos a alguns apontamentos importantes sobre as implicações da proposta de gestão compartilhada de Belo Horizonte e as articulações comunitárias que emergem nesse contexto, conforme elencaremos a seguir.

1) *Multiplicidade de desenhos institucionais participativos*

Nesse primeiro ponto destacamos a tentativa da PBH congregar todas as formas de participação existentes na cidade sob a égide de um mesmo órgão. O Orçamento Participativo, os colegiados – 24 Conselhos de Políticas Públicas e 9 Conselhos Tutelares – o Planejamento Participativo Regionalizado, as conferências de políticas públicas e a mobilização social para a participação nessas instâncias são acompanhados pela SMAGC. Todavia, essa iniciativa de congregação das instâncias traz uma série de dilemas tanto para a Secretaria em questão quanto para seus públicos. O principal dilema que emerge dessa iniciativa é a multiplicidade de desenhos institucionais participativos com que a SMAGC e os cidadãos têm que lidar. A análise dos desenhos institucionais das três instâncias participativas que consideramos (Nudec, CLSVJ, Comforça) – a partir dos elementos do cubo da

democracia de Archon Fung – mostra empiricamente essa diversidade de arranjos. O Nudec, dentre as três, tem um desenho institucional mais operacional que resulta em ações imediatas, pois trata de questões emergenciais que colocam a vida dos cidadãos concretamente em perigo, como é a questão do risco geológico. Já os desenhos da CLSVJ e da Comforça, que são semelhantes, não se baseiam tanto na eficácia, apresentando mais diretrizes que regem a participação e preocupando-se mais em responder às solicitações dos participantes do que em gerar uma ação efetiva.

Essa multiplicidade de canais evidencia um paradoxo entre as pretensões e a formatação da Gestão Compartilhada da PBH. Ao mesmo tempo em que a Secretaria diz que pretende fomentar uma maior participação social nas suas mais diversas instâncias participativas, capacitando os cidadãos para isso e propiciando um maior controle social, os múltiplos arranjos institucionais apresentados pelos diferentes canais participativos que ela abrange, bem como suas diversas regras, podem inibir ou até mesmo confundir os cidadãos que desejam participar. Essa dificuldade de conciliar aspectos institucionais muito diferentes exige que se tenha um exaustivo processo mobilizador com os participantes, motivo pelo qual a proposta da SMAGC enfatiza as ações pedagógicas, assumindo a necessidade de ensinar, capacitar os cidadãos e grupos para que eles tenham condições de participar segundo suas regras. Não obstante, é necessário que também se tenha um processo de comunicação pública complexo para lidar com essa diversidade, isto é, que acione melhores meios para estimular a participação, mantendo suas condições essenciais de publicidade.

Devemos ressaltar que não existem somente pontos negativos nessa pluralidade. Ela também possibilita diferentes formas de escuta, discussão, decisão e cooperação entre a sociedade civil e o poder público, o que cria maiores oportunidades dos cidadãos terem suas questões atendidas, já que eles têm muitos fóruns aos quais recorrer. Por terem múltiplas instâncias participativas com diferentes desenhos institucionais a que apelar, os cidadãos/comunidades que desejarem participar dessas instâncias precisam, pelo menos, conhecer seu funcionamento. Essa necessidade de conhecer, de se adequar às regras, faz com que a comunidade recorra a estratégias de mobilização social e às interações comunicativas entre seus membros e outros grupos – interações estas que permitem a tessitura da coletividade e de suas reivindicações, afetando, conseqüentemente, a

qualidade da participação. É justamente essa incidência dos desenhos institucionais participativos sobre a organização da comunidade que destacamos como outro ponto de atenção.

2) A incidência dos desenhos institucionais sobre a organização da comunidade como público

Os desenhos institucionais têm um papel importante sobre a participação política, principalmente no que se refere à íntima relação que a configuração das instituições participativas tem com as formas de mobilização e de engajamento perpetradas pelos cidadãos. Ao olharmos para nosso caso empírico, percebemos que a Vila Jardim do Vale busca se articular interna e externamente para participar das diversas instâncias que a Prefeitura contempla, de modo a tentar influenciar as decisões que são tomadas nesses fóruns, tendo em vista a melhoria das condições de infraestrutura e da qualidade de vida local. Desde os primórdios da Vila, suas lideranças recorreram ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo para tentar sair da condição de clandestinidade e conseguir o direito de ter uma moradia e de poder participar como cidadãos de fato das instâncias que a PBH oferecia.

A história da Jardim do Vale evidencia pelo menos três elementos que são necessários para que uma comunidade possa participar e seja capaz disso: estar em um território ocupado legalmente; se adequar às regras das instâncias; se mobilizar interna e externamente, realizando parcerias para conseguir quantidade e qualidade nessas instâncias. Como a Prefeitura considera a comunidade como um público circunscrito a uma territorialidade legalmente arregimentada, por ter sido proveniente de uma ocupação ilegal a Vila Jardim do Vale teve muitas dificuldades para conseguir ações de melhoria em seu território. De fato a PBH tem muitos fóruns participativos que, de certa forma, possibilitam às comunidades realizarem intervenções de infraestrutura em suas vias e moradias, mas, como dito, só têm acesso a esses fóruns quem está em ocupações legais.

Muitos foram os anos de lutas das lideranças da Vila para conseguir o direito de ser reconhecida como um bairro de Belo Horizonte. Essa conquista só ocorreu porque essas lideranças perceberam que precisavam se organizar e recorrer ao Poder Legislativo para fortalecer seu potencial de influência sobre o Executivo. Após serem reconhecidos como cidadãos de Belo Horizonte, os moradores da Vila

conseguiram o direito à participação e logo procuraram se inserir no processo do Orçamento Participativo, mas novamente foram pegos pelas regras e perderam a primeira chance. Insatisfeitas com o ocorrido e orientadas pelos servidores da Regional Barreiro, as lideranças da Vila viram que era necessário estabelecer uma organização comunitária mais institucionalizada para entrarem no jogo do OP. Daí, foi fundada a associação comunitária da Vila Jardim do Vale que, com a ajuda da Regional, mobilizou os moradores e se articulou com outras associações, conseguindo conquistar seu primeiro OP.

Estando estabelecida como um bairro legalmente registrado, apresentando uma associação comunitária e necessitando de realizar inúmeras melhorias em seu território, a comunidade da Vila Jardim do Vale começou a participar das instâncias participativas que a possibilitavam essas melhorias. Dada as peculiaridades de suas necessidades, as lideranças da Vila procuraram o Nudec, o OP e a Comissão de Saúde. As barreiras do passado já haviam sido superadas, mas novos desafios surgiram mediante as experiências de participação nessas instâncias, desafios estes que são evidenciados até mesmo pelas diferentes expectativas que essas lideranças têm sobre esses canais.

3) Diferentes expectativas sobre os desenhos institucionais

Por serem produtos humanos, os desenhos institucionais não são apenas um conjunto de regras bem definidas de participação, mas envolvem percepções e expectativas diferentes acerca da participação e da deliberação entre os diversos atores. Aquilo que a Prefeitura postula em seu discurso como sendo o arranjo institucional de uma instância, gera expectativas naqueles que dela participarão. Contudo, ao participarem, os cidadãos acabam tendo uma percepção diferente daquilo que julgavam ser a dinâmica da instância. Essa diferença de percepção, como demonstrou a análise comparativa da visão oficial e da visão cotidiana dos desenhos institucionais da CLSVJ e da Comforça, normalmente está associada às dimensões da tomada de decisão e do potencial de empoderamento que os fóruns permitem. Isso nos diz que a comunidade tem uma grande expectativa em influenciar a tomada de decisão por meio dos fóruns participativos, mas, em algumas situações o que acontece é que as regras desses fóruns não possibilitam que ela influencie do modo que gostaria, o que gera uma insatisfação. Mesmo que

os fóruns não resultem em ações concretas, os cidadãos esperam pelo menos uma resposta do poder público, esperam que ele seja *accountable*.

Entretanto, os cubos mostram que existe uma conformidade das percepções sobre a dimensão da seleção de quem participa. Em todos os três desenhos a seleção de participantes é uma dimensão em que a visão oficial e a cotidiana coincidem, o que nos revela que os cidadãos que desejam participar dessas instâncias não têm outra alternativa (ou não percebem que tem) a não ser se adequar à forma com que é feita a escolha de quem participa, para depois usarem artimanhas discursivas para tentar burlar as burocracias que cercam a tomada de decisão. São justamente as estratégias comunitárias de ação perante um desenho institucional que nos aparecem como outro elemento importante sobre as interações que ocorrem entre uma comunidade e poder público na dita gestão compartilhada.

4) Diferentes formas de influência sobre as decisões circunscritas aos desenhos institucionais e para além deles

Os desenhos institucionais das instâncias participativas que surgem do processo de gestão compartilhada são compostos de muitas variáveis, podendo ser combinados de muitos modos diferentes. Cada modalidade coloca possibilidades e limites distintos à interação e à interlocução com os cidadãos, o que reflete no potencial de influência nas políticas públicas que eles podem ter. As regras desses desenhos criam oportunidades ou constrangimentos a certas ações, conformando o processo de comunicação pública e a organização da sociedade civil.

Nesse cenário, os cidadãos buscam confrontar esses arranjos, ora se organizando e buscando estratégias de ação dentro dos limites de influência possíveis nestes desenhos, ora desafiando esses próprios limites ou agindo fora deles para conseguir manifestar publicamente opiniões e preferências. Durante nossa análise percebemos que embora cada instância tenha suas peculiaridades e ofereçam oportunidades diferentes da comunidade influenciar em suas decisões, todas as três recaem no mesmo problema: reduzir a complexidade das relações comunitárias à representação institucionalizada. Assim, observamos que essa institucionalização gera três ações/reações na comunidade: (a) organização para se adequar às regras e se inserir no ambiente participativo; (b) utilização de estratégias que extrapolam a institucionalidade dos desenhos para influenciar a tomada de

decisão; (c) realização de negociações com autoridades do Poder Legislativo para conseguir agilizar a tomada de decisão.

Na maioria das vezes, os cidadãos se adequam às regras impostas pelas instâncias, conhecendo seu funcionamento, as possibilidades que oferecem, capacitando-se e organizando-se para a participação. Para isso, eles se mobilizam internamente, apelando para um associativismo local, como o agrupamento em associações civis ou em movimentos comunitários. Contudo, se essas regras tornam o processo moroso e não satisfazem as necessidades dos participantes, eles partem para outras ações que fogem à institucionalidade do desenho ou para negociação com o Legislativo.

O caso da Vila Jardim do Vale nos mostra isso muito bem. Cansadas de levarem meses para ter seus problemas resolvidos pelos fóruns de participação, suas lideranças acabam apelando para estratégias de embate aos desenhos institucionais que interferem tanto na dimensão da tomada de decisão quanto nas suas formas de empoderamento. Seu histórico evidencia que sua comunidade apelou para a imprensa, para invasões e até mesmo utilizou de barganha com vereadores para alcançar seus objetivos.

Nossa análise nos permitiu observar esses quatro pontos mais proeminentes na interação entre uma comunidade e as instâncias participativas institucionalizadas de um modelo de gestão compartilhada. Contudo, outras questões nos surgiram durante a pesquisa, que apontam para outras hipóteses ou problemas para futuros estudos. Uma delas diz respeito às mudanças e implicações efetivamente geradas pela SMAGC. Existe todo um discurso de que se pretende compartilhar a gestão, estimular a participação e, assim, radicalizar a democracia. Entretanto, o que a SMAGC realmente compartilha? Pelo que percebemos as instâncias participativas em si não mudaram com relação às gestões anteriores. O que aconteceu foi que se criou um órgão que organizou essas instâncias e as uniu, permitindo que os cidadãos e os próprios servidores tenham uma melhor percepção das formas de participação que a cidade oferece. No que se refere ao caráter político, isto é, a real partilha do poder, não percebemos ainda mudanças efetivas, menos ainda indícios dessa radicalização. As instâncias parecem ainda muito presas às diversas diretrizes e à centralização da decisão na mão do poder público, limitando-se, na maioria das vezes, a apenas dar respostas aos cidadãos sem envolvê-los efetivamente na decisão. Não temos elementos empíricos suficientes para comprovar essas

hipóteses, achamos importante observar que a criação da Secretaria possui um valor mais ligado à eficácia administrativa que política.

Outra questão que nos surgiu diz respeito à institucionalização da participação. Percebemos uma tendência dessa institucionalização gerar públicos que também se tornam institucionalizados, ou seja, precisam tomar uma forma mais definida e se apresentarem publicamente revestidos de alguma representatividade. Todavia, quando os públicos formam coletivos menos ou mais institucionalizados, boa parte de seu potencial de influência, que deriva de suas possibilidades em aberto de ampliação e formação de uma opinião pública, se perde.

O fato é que não há como escapar de algum tipo de institucionalidade, já que a própria democracia precisa se reger por regras e normas, mas, nem tudo pode reduzir-se a ela. Seria de esperar do gestor público não apenas uma escuta formal, mas que ele também seja sensível a várias outras formas de manifestação de opiniões, preferências e demandas dos cidadãos, porém, há neste aspecto uma confrontação permanente com os limites impostos pelas regras formais. Contudo, essa lógica é sempre complexa para que os públicos lidem com ela, o que escapa aos limites desta dissertação, mas surge como uma questão a ser posteriormente discutida.

Não obstante a institucionalização da participação, outra questão que nos instigou foi essa necessidade de capacitar os cidadãos para participação. É fato que ensinar os cidadãos a participar torna as discussões mais qualificadas, mas, essa iniciativa também pode, de certo modo, domesticar os cidadãos, tolher as formas espontâneas de participação e restringir o potencial de influência que eles teriam.

Esses e outros dilemas nos aparecem quando pensamos nas interações que se dão num processo de gestão compartilhada, principalmente pelo que é trabalhado pela Prefeitura de Belo Horizonte. Longe de esgotar a discussão, não cremos num ideal participativo canônico, mas sim em diferentes institucionalidades que devem se adaptar da forma mais democrática possível às demandas dos diferentes públicos, buscando o justo meio entre a burocracia e o controle social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. Campinas: Opinião Pública, vol. 14, nº1, p. 43-64, Junho 2008.

BELO HORIZONTE. **Decreto nº 9.753, de 9 de novembro de 1998**. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano IV - Edição N.: 762, 10 nov. 1998.

_____. **Decreto nº 14.607, de 11 de outubro de 2011**. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano XVII - Edição N.: 3929, 13 out. 2011.

_____. **Decreto nº 15.722, de 11 de outubro de 2014**. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano XX - Edição N.: 4660, 11 out. 2014.

_____. **Decreto nº 15.790, de 4 de dezembro de 2014**. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano XX - Edição N.: 4698, 5 dez. 2014.

_____. **Lei nº 7.166 de 27 de agosto de 1996**. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/mapas/leiuso/lei-7166.htm>>. Acesso em: 25, jul. 2014.

_____. **Lei nº 10.101, de 14 de janeiro de 2011**. Diário Oficial do Município, Belo Horizonte, Ano XVII - Edição N.: 3746, 15 jan. 2011.

BHTRANS. **Jornal do Ônibus**. Disponível em: <<http://www.bhtrans.pbh.gov.br/portal/page/portal/portalpublico/Temas/BHTRANS/jornal-do-onibus-2013>>. Acesso em: 22, jul. 2014.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. **Conceito de comunicação pública**. In: DUARTE, Jorge (org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 19 set. 1990. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109386/lei-8080-90>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 9 jan. 1997. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104151/lei-9433-97>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/101340/estatuto-da-cidade-lei-10257-01>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

CHAMBERS, S. **Rhetoric and the public sphere: has deliberative democracy abandoned mass democracy?** Political Theory, v. 37, n. 3, p. 323-350, jun. 2009.

CODISAB. **Regimento Interno do Conselho Distrital de Saúde Barreiro**. Belo Horizonte: 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da. **A que serve a noção de gestão compartilhada?** XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27-30 oct. 2009. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0063267.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

CUNHA, Eleonora S. M. **Desenho Institucional, Participação e Deliberação Democráticas: conexões**. In: CUNHA, E. S. M. e THEODORO, H.D. (orgs.). **Desenho Institucional, Democracia e Participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: Editora D' Plácido, 2014.

DEWEY, J. **La opinion pública y sus problemas**. Madrid: Morata, 2004.

DRYZEK, J. S. **Discursive democracy: politics, policy, and political science**. New York; Oakleigh: Cambridge University Press, 1990.

_____. **Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations**. New York: Oxford University Press, 2000.

_____. **Legitimidade e economia na democracia deliberativa**. In COELHO, R. V.; NOBRE, M. (orgs.). **Participação e deliberação – teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 41-62.

_____. **Deliberative global politics – Discourse and democracy in a divided world**. Cambridge: Polity Press, 2006.

DUARTE, Jorge. **Comunicação pública**. Disponível em <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>>. Acesso em 30 set. 2011.

ESTEVEZ, João Pissarra. **Sociologia da comunicação**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FRANCA, V. R. V. L. **Quéré: dos modelos da comunicação**. Revista Fronteira (UNISINOS), São Leopoldo, v. V, n. 2, p. 37-51, 2003.

FUNG, Archon. **Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências**. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, p. 173-209, 2004.

FUNG, Archon. **Varieties of participation in complex governance**. Chicago: Public Administration Review. Vol. 66, p. 66-75, 2006.

FUNG, A.; COHEN, J. **Democracia Radical**. Política & Sociedade, nº 11, p. 221-237, outubro de 2007.

GESTÃO COMPARTILHADA. **Apresentação.** Disponível em <<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/apresentacao>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

GOODIN, Robert E. **Institutions and their design.** In: GOODIN, R.R. (ed.). **The Theory of Institutional Design.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HENRIQUES, Márcio Simeone. **Comunicação e Mobilização Social na prática de polícia comunitária.** Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

HENRIQUES, Márcio S.; BRAGA, Clara S.; SILVA, Daniela B. C.; MAFRA, Rennan L. M. **Relações Públicas em Projetos de Mobilização Social: funções e características.** In: HENRIQUES, Márcio Simeone (Org.). **Comunicação e Estratégias de Mobilização Social.** Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Censo 2010.** Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 24, jul. 2014.

KOÇOUSKI, Marina. **Comunicação pública: construindo um conceito.** In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 71-96.

KUNSCH, Margarida M. K. **Comunicação pública: direitos de cidadania, fundamentos e práticas.** In: MATOS, Heloiza (org.). **Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas.** São Paulo: ECA/USP, 2012. p. 13-29.

LUCENA, Rejane. **Manual de Formação de NUDEC's.** Pernambuco: 2005.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Associações, participação e representação: combinações e tensões.** Revista Lua Nova, São Paulo, 84, p. 353-364, 2011.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Manual de Orientações para Contratação de Serviços no Sistema Único de Saúde.** Brasília: 2007.

NOLÊTO, Eusébia de Araújo Pereira. **Gestão Compartilhada: Autonomia da Escola. II Congresso Consad de Gestão Pública.** Brasília: 2009.

NOVELLI, Ana Lúcia C. R. **O papel institucional da comunicação pública para o sucesso da governança.** Revista Organicom, São Paulo: Gestorpo/ECA/USP, ano 3, n. 4, p. 74-89, 1º semestre de 2006.

OLSEN, Johan P. **Institutional Design in Democratic Contexts.** The Journal of Political Philosophy. Volume 5, n. 3, 1997, p. 203-229

PBH. **Boletim Gestão Compartilhada: Ampliando a Participação Popular em Belo Horizonte.** Vol. 1, 2011.

_____. **Caderno de Metodologia e Diretrizes do Orçamento Participativo 2015/2016.** Vol. 1, 2014.

_____. **Resolução CMS/BH – 363/14: Regimento Interno Unificado das Comissões Locais de Saúde de Belo Horizonte.** Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=resolucao_363-14_-_alteracoes_chamamento_public.pdf>. Acesso em: 2, jan. 2015.

_____. **URBEL / NUDEC.** Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pldPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=urbel&lang=pt_BR&pg=5580&tax=33185>. Acesso em: 25, jul. 2014a.

PUTNAM, R. **Bowling alone: the colapse and revival of American community.** Nova York: Simon & Schuster, 2000.

SANTOS, Agnaldo dos; SERAFIM, Lizandra; PONTUAL, Pedro. **Os movimentos sociais e sua relação com os canais institucionais.** Observatório dos Direitos do Cidadão / Equipe de Participação Cidadã, Instituto Pólis, p. 1-6, setembro 2008.

SARMU-B. **Catálogo do Barreiro – Associações e Entidades Comunitárias.** Belo Horizonte: 2009

TORRECILHA, Maria Lúcia. **A Gestão Compartilhada como Espaço de Integração na Fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).** São Paulo: 2013.

URBE. **Plano Global Específico da Vila Jardim do Vale.** Belo Horizonte: 2006.

URBEL. **Diagnóstico Participativo dos Núcleos Comunitários de Defesa Civil.** Belo Horizonte: 2012.

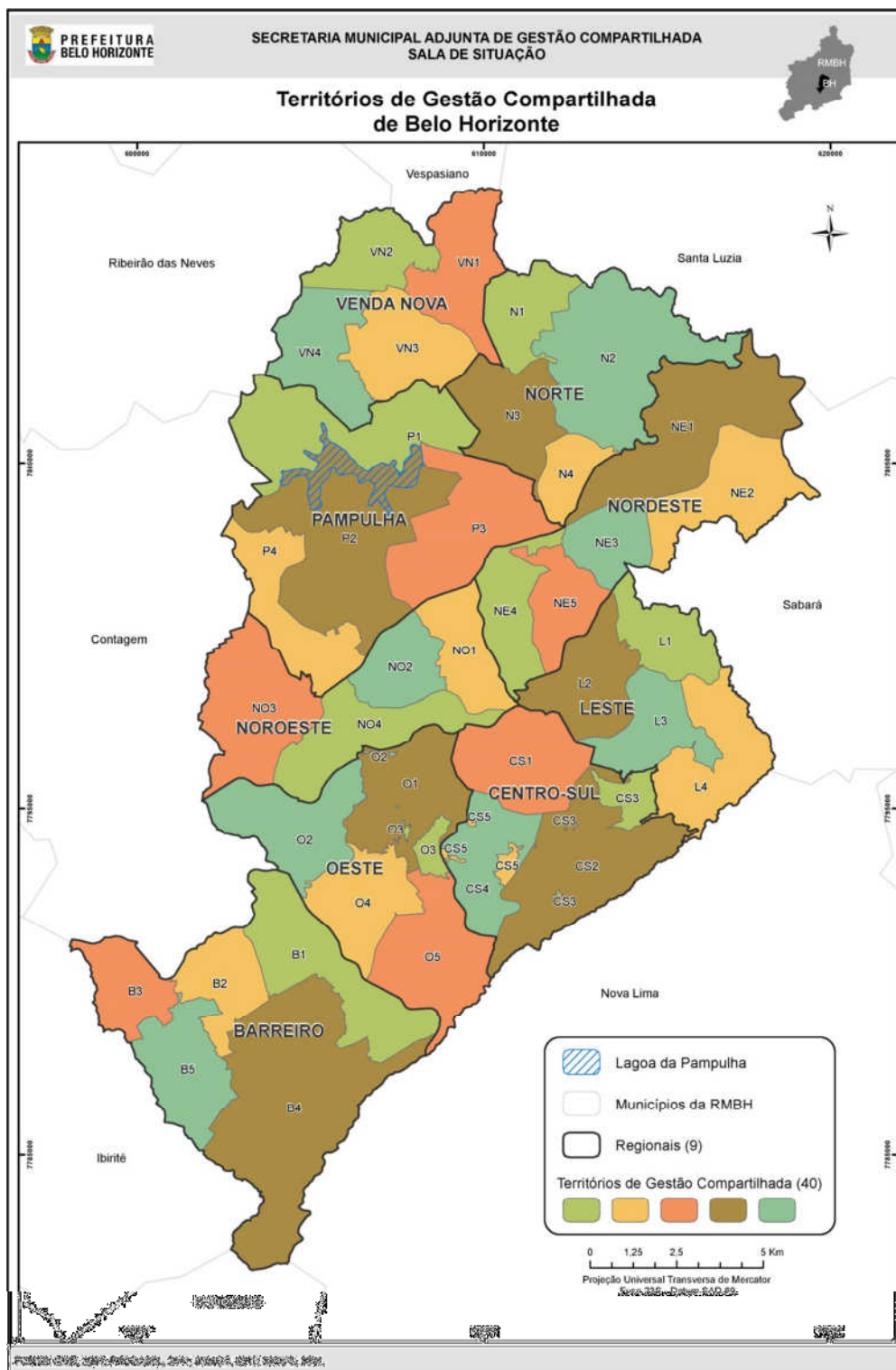
WARREN, M. **Democracy and association.** Princeton: Princeton University, 2001.

WEBER, Maria H. **Na comunicação pública, a captura do voto.** Logos 27: Mídia e democracia. Ano 14, p. 21-42, 2º sem 2007.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique.** PUF, Col. Que sais-je? Paris, 1995.

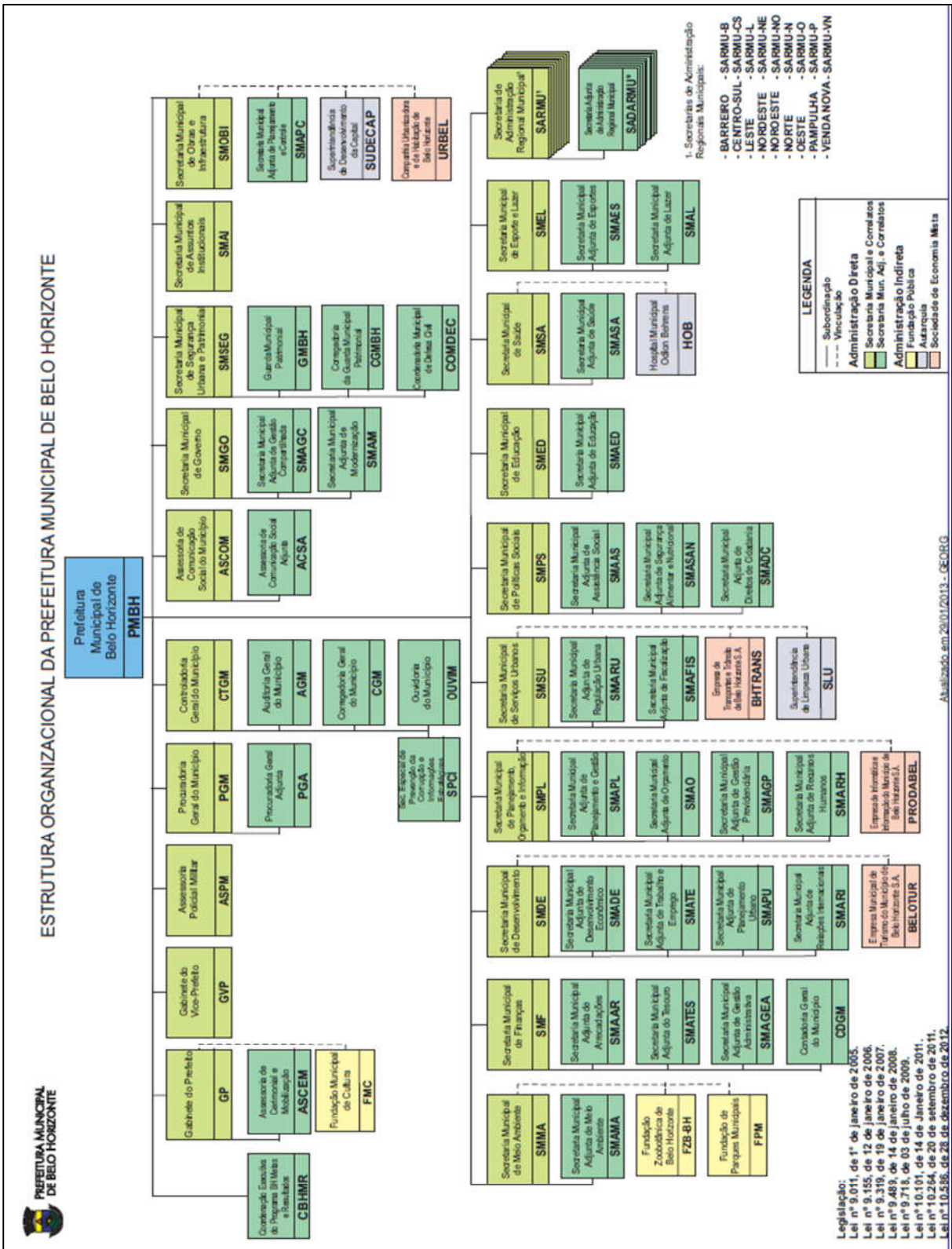
ANEXOS

ANEXO A – Territórios de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte



Fonte: Territórios de Gestão Compartilhada. Disponível em: < http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/produtos/5_mapa_territorios_gc_bh_a3_0.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ANEXO B – Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte



Fonte: SIOM PBH. Disponível em: <http://portal7.pbh.gov.br/Organograma/estrutura.pbh?method=detalhe&id=2>. Acesso em: 2 jan. 2015.

ANEXO C – Página do Portal Gestão Compartilhada

Menu

- APRESENTAÇÃO
- BH EM NÚMEROS
- MAPAS E ESTATÍSTICAS
- ESTRUTURA TERRITORIAL
- PARTICIPAÇÃO CIDADÃ
- BIBLIOTECA
- LINKS

Agenda Pública

JANEIRO

D	S	T	Q	Q	S	S
			1	2	3	
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

VENHA PARTICIPAR!

OP 2015/2016
Orçamento Participativo

Fórum Associações de Bairros
Fórum Municipal de Associações de Bairros de BH

Estrutura Territorial

- Conheça os novos limites dos bairros de BH
- Descubra as áreas de abrangência dos centros de saúde

Painéis Informativos

- Acompanhe os empreendimentos do OP na cidade

Mapas e Estatísticas

Busque aqui informações, mapas, gráficos e tabelas com dados sobre a cidade de Belo Horizonte, suas regionais, territórios e bairros.

- Mapa Interativo
- Mapas e Dados Estáticos

Consulta de Territórios e Regionais

- Clique para descobrir a qual Território de Gestão Compartilhada o seu bairro pertence
- Conheça a história dos bairros de BH

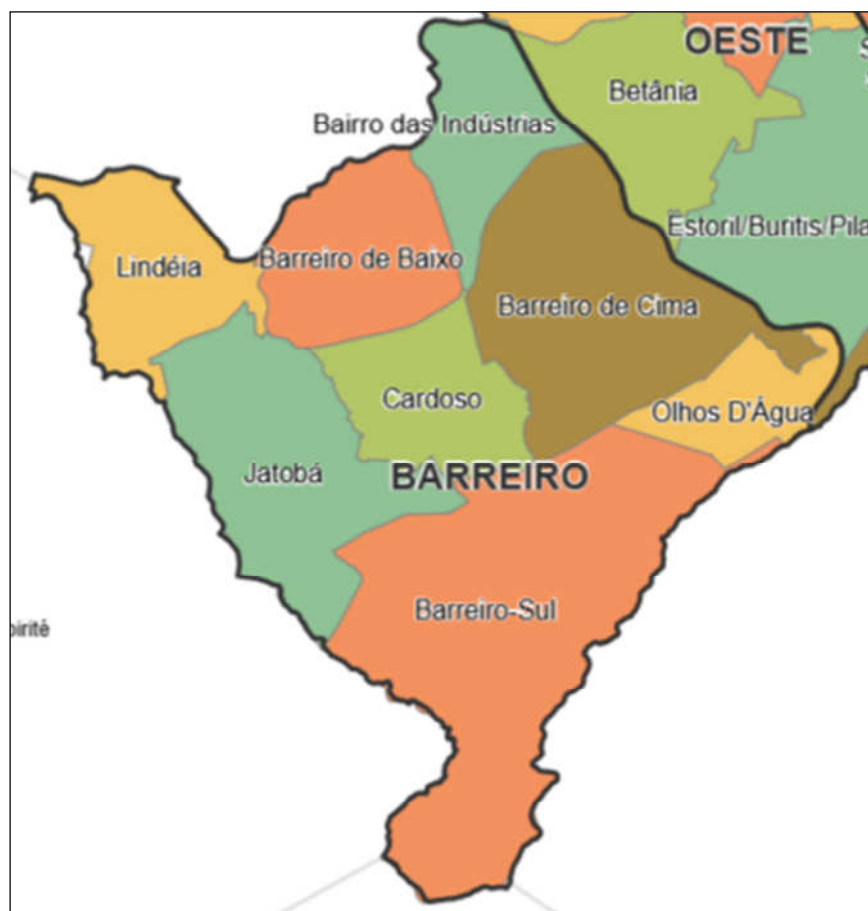
PREFEITURA DE BELO HORIZONTE
Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada
Av. Afonso Pena, 1212, Centro - 30130-003 E-mail: portalgc@pbh.gov.br
Todos os direitos reservados ©2015 Prefeitura de Belo Horizonte

Fonte: Portal Gestão Compartilhada. Disponível em <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/apresentacao>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ANEXO D – Página do Facebook da Prefeitura de Belo Horizonte

The screenshot displays the Facebook profile of the Prefeitura de Belo Horizonte. The header includes the city's name and a search bar. The cover photo shows a city street at night with illuminated trees. The profile picture is the official coat of arms of Belo Horizonte. The page is categorized as 'Organização Governamental'. The main content area shows a timeline of posts. The first post is a promotional image for a cleaning campaign, stating 'São realizadas cerca de 460 mil ações de limpeza em bocas-de-lobo, por ano. Jogue limpo com BH. Jogue seu lixo nas lixeiras.' The second post is a text-based announcement about free medication distribution, mentioning the SUS-BH network and the SMSA portal. The left sidebar contains navigation options like 'Linha do tempo', 'Sobre', 'Fotos', 'Avaliações', and 'Mais'. The right sidebar shows a 'Criar Página' button and a 'Recente' section with years from 2014 to 1939.

Fonte: Página do Facebook da PBH. Disponível em www.facebook.com/prefeiturabh. Acesso em: 2 de janeiro de 2015.

ANEXO E – Unidades de Planejamento da Regional Barreiro

Fonte: Unidades de Planejamento. Disponível em: <
<http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/estrutura-territorial/unidades-de-planejamento>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

ANEXO F – Mapa de declividades da Vila Jardim do Vale



Fonte: PGE Vila Jardim do Vale, URBE (2006).

APÊNDICES

APÊNDICE A – Quadro das fontes entrevistadas

Identificação	Ocupação	Nome	Data da Entrevista
Entrevistada Prefeitura 1	Gerente de Mobilização Social da Gestão Compartilhada	Heloiza Schidt de Andrade	25/4/2013
Entrevistado Prefeitura 2	Gerente Regional do Orçamento Participativo Barreiro	Igor de Oliveira Marques	7/5/2013
Entrevistada Prefeitura 3	Analista Social da Diretoria de Manutenção e Risco da Urbel	Valdete Lima Bontempo	8/10/2014
Entrevistada Comunidade 1	Agente Comunitária de Saúde do Centro de Saúde Vale do Jatobá	Rita Campos de Oliveira	29/10/2014
Entrevistada Comunidade 2	Líder Comunitária da Vila Jardim do Vale 01	Joentina Maria de Souza	29/10/2014
Entrevistada Comunidade 3	Líder Comunitária da Vila Jardim do Vale 02	Madalena Maria Teixeira da Silva	29/10/2014
Entrevistada Comunidade 4	Líder Comunitária da Vila Jardim do Vale 03	Nilza da Silva	29/10/2014
Entrevistado Prefeitura 4	Secretário Municipal Adjunto de Gestão Compartilhada	Gelson Antônio Leite	16/12/2014

APÊNDICE B – Roteiros das entrevistas em profundidade

ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE
<p>Entrevistada: Heloiza Schidt de Andrade Local: Prefeitura de Belo Horizonte Data: 25 de abril de 2013</p>
<p>1 – Por que foi criada a Secretaria de Gestão Compartilhada? 2 – Qual o objetivo dessa Secretaria? 3 – Como é a atuação dela? 4 – Quais as formas de comunicação que ela utiliza para atingir a população? 5 – O que significa gestão compartilhada para a Prefeitura?</p>

ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE
<p>Entrevistada: Valdete Lima Bontempo Local: Urbel Data: 8 de outubro de 2014</p>
<p>1 – Quando e por que foi criado o Nudec? 2 – Qual o objetivo desse Núcleo? 3 – Como são selecionadas as pessoas que participarão do Nudec? Como vocês as convidam? 4 – Qual a importância desses voluntários para o desenvolvimento dos trabalhos de prevenção de risco geológico? 5 – Como esses voluntários atuam no Núcleo? 6 – Como é a relação da Urbel com esses voluntários? 7 – As decisões que esses voluntários tomam conseguem influenciar alguma decisão da Urbel? 8 – O que é o PEAR? 9 – Como é a relação de vocês com a Vila Jardim do Vale?</p>

ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE

Nome do entrevistado: Gelson Leite
Cargo: Secretário Municipal Adjunto de Gestão Compartilhada
Período que ocupa o cargo: Março/2014
Local: Av. Afonso Pena, nº 1212, 4º Andar, Gabinete da SMAGC
Data: 16/12/2014 às 15:00

- 1 – Por que surgiu a ideia de se criar uma Secretaria de Gestão Compartilhada?
- 2 – Quem foram os responsáveis por ela?
- 3 – Onde posso encontrar dados estatísticos atuais sobre a participação na cidade, de modo geral?
- 4 – Quais são as intenções da PBH com esse modelo?
- 5 – Que mudanças ele implica nas formas de relacionamento entre a PBH e a sociedade civil?
- 6 – Por que ocorreram essas mudanças recentes acontecerem na estrutura organizacional da SMAGC?
- 7 – O senhor considera que o fato da SMAGC estar vinculada à Secretaria Municipal de Governo a confere algum potencial estratégico de ação? Ela consegue influenciar a administração municipal estando localizada organizacionalmente onde está?
- 8 – Atualmente, quantos funcionários (servidores e terceirizados) a SMAGC têm? Teria como eu ter acesso ao número de funcionários por gerência?
- 9 – Quais obstáculos e vantagens surgem com o fato da SMAGC pretender congregar todas as atuais formas de participação da cidade sob sua égide?
- 10 – Pensando nas diversas instâncias de participação com as quais a Prefeitura tem que lidar, seria possível traçarmos um desenho institucional participativo comum entre elas?
- 11 – Quais são os fóruns mais participativos? E os menos?
- 12 – Como os cidadãos têm conseguido influenciar o processo de tomada de decisão? Quais são as instâncias que mais permitem essa influência?
- 13 – Os cidadãos conseguem influenciar o próprio desenho institucional, a formulação da Secretaria?
- 14 – Como vocês lidam com as demandas que vêm por outros meios, como protestos, pressões midiáticas, manifestações?
- 15 – Como você vê essa necessidade de ensinar os cidadãos a participarem nessas instâncias?
- 16 – Qual o impacto que essa proposta de gestão tem sobre as formas de organização da sociedade civil? Você percebe alguma mudança nas comunidades? Como tem que ser o arranjo das comunidades para poder lidar com essa nova proposta?
- 17 – Você observa alguma mudança política, mudança de ideal de participação, com a criação dessa Secretaria?

ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE

Entrevistados: Joentina Maria de Souza e Madalena

Local: Vila Jardim do Vale

Data: 29 de outubro de 2014

- 1 - Quem são as principais lideranças da Vila hoje?
- 2 - São somente elas quem se envolvem nas instâncias participativas para resolver os problemas da Vila?
- 3 - Quem procura a prefeitura são só estas lideranças?
- 4 - Como elas viraram lideranças?
- 5 - Gostaria que vocês me contassem a história do início da Vila.
- 6 - O que o Sérgio Ferrara significou para vocês?
- 7 - Como vocês veem a prefeitura de Belo Horizonte e o que ela representa para vocês?
- 8- O PEAR, vocês que procuraram, ou a Urbel veio até vocês? Como vocês ficaram sabendo do PEAR?
- 9 - A Urbel que escolheu quem seriam os voluntários ou vocês que indicaram as pessoas que participariam do NUDEC?
- 10 - Além das lideranças, tem pessoas que manifestam o interesse em participar sem vocês cobrarem? Dizem: Eu quero participar. Ou num tem?
- 11- Como vocês ficaram sabendo que o terreno aqui estava vago? Por que decidiram vir para cá? Vocês eram um grupo organizado?
- 12 - O primeiro OP que vocês ganharam, vocês pediram orientação da regional sobre o que fazer?
- 13 - Quais outros bairros são seus parceiros? Essa parceria começou a partir deste OP?
- 14 - Vocês acham que vocês viraram liderança por quê?
- 15 - Quando vocês têm problemas para resolver as questões com a Prefeitura vocês apelam para outros meios?
- 16 - O que vocês acham da Gestão Compartilhada? O que ela é pra vocês?
- 17 - Quais motivos vocês acham que estão fazendo o pessoal desanimar de participar?
- 18 - Como é o relacionamento da Vila com a Prefeitura? Vocês só resolvem as questões da Vila pelos espaços mais institucionais?

APÊNDICE C – Gerências da Secretaria Municipal de Gestão Compartilhada

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Planejamento e Análise de Informações	1º	A	<p>I - consolidar, a partir da análise de dados socioeconômicos, demográficos e territoriais, informações para a gestão de situações críticas, de prestação de serviços de manutenção da cidade, das demandas apresentadas pelos cidadãos à Administração Municipal e da execução de obras públicas no Município, mediante a elaboração de diagnósticos que permitam subsidiar a tomada de decisões pelo Governo;</p> <p>II - facilitar a identificação de riscos e proporcionar segurança para a definição de estratégias, gerando maior efetividade nas implementações das ações de governo;</p> <p>III - proporcionar acesso às informações de modo mais abrangente, objetivando o envolvimento dos diversos níveis de Governo e da comunidade;</p> <p>IV - interligar e consolidar dados de diferentes sistemas, com a finalidade de permitir uma percepção comum do desempenho dos serviços prestados;</p> <p>V - elaborar diagnósticos e propor soluções para otimizar o planejamento e gestão de informações estratégicas na Administração Municipal;</p> <p>VI - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60D)
Gerência de Coleta e Estruturação de Dados	1º	C	<p>I - coletar, analisar, estruturar e padronizar os dados temáticos prioritários à gestão de situações críticas e às ações referentes à gestão participativa;</p> <p>II - selecionar, organizar e atualizar informações estratégicas, conforme orientações da Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>III - gerenciar a base de dados georreferenciados;</p> <p>IV - promover a análise comparativa de dados relativos a áreas de atividades distintas;</p> <p>V - orientar os agentes públicos nos órgãos e entidades municipais no que toca à produção e sistematização de informações, metadados, gráficos e mapas;</p> <p>VI - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60F)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Modelagem e Armazenamento de Dados	2º	-	<p>I - planejar a estruturação e formatação do banco de dados;</p> <p>II - validar as informações recebidas dos órgãos externos a serem inseridas no banco de dados;</p> <p>III - disponibilizar, em formatos compatíveis, os dados armazenados para as demais gerências que integram a Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>IV - implementar os níveis de segurança necessários à atualização e divulgação das informações estratégicas;</p> <p>V - garantir o armazenamento adequado dos dados, com registro do histórico e identificação das fontes;</p> <p>VI - planejar e gerenciar a estrutura de armazenamento dos produtos disponibilizados pela Gerência de Produção de Informações;</p> <p>VII - orientar os usuários quanto à correta utilização das estruturas de armazenamento implementadas;</p> <p>VIII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60G)
Gerência de Produção de Informações	1º	C	<p>I - estruturar casos concretos que sirvam de referência para o desenvolvimento de estudos e de outras atividades relacionadas, selecionando informações estratégicas, propondo indicadores em conjunto com os órgãos e entidades municipais envolvidos e realizando o cruzamento de dados de áreas distintas;</p> <p>II - criar e manipular a base geoespacial para uso da Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>III - propor soluções em análise espacial que contribuam para o melhor entendimento e visualização dos assuntos de competência da Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>IV - atualizar mapas e gráficos em conformidade com as solicitações da Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>V - disponibilizar e atualizar as informações produzidas no portal eletrônico da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada;</p> <p>VI - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60H)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Análise de Indicadores	2º	-	<p>I - elaborar indicadores sintéticos voltados ao planejamento e gestão municipal;</p> <p>II - construir diagnósticos dos temas de interesse da gestão municipal, utilizando das bases de dados sob responsabilidade da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e de outras instituições;</p> <p>III - construir e inventariar metodologias de construção de indicadores, segundo parâmetros estabelecidos pela Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>IV - subsidiar, junto à Gerência de Coleta e Estruturação de Dados, a identificação de fontes importantes para a produção de informações;</p> <p>V - manipular a base de dados para uso da Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>VI - efetuar a análise e modelagem estatística de dados para subsidiar os casos estruturados pela Gerência de Produção de Informações;</p> <p>VII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60I)
Gerência de Suporte ao Planejamento e Análise de Informações	3º	-	<p>I - prestar suporte técnico-administrativo à Gerência de Planejamento e Análise de Informações;</p> <p>II - prestar suporte às atividades destinadas a qualificar a coleta de dados e informações estratégicas de Governo;</p> <p>III - redigir memorandos, ofícios, circulares e outros documentos;</p> <p>IV - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60J)
Gerência de Participação Social	1ª	A	<p>I - apoiar, em parceria com os gestores das diversas áreas de atividades do Poder Executivo, as ações referentes à gestão participativa, especialmente com vistas a promover o planejamento participativo regionalizado e o orçamento participativo no âmbito do Município;</p> <p>II - promover discussões referentes à participação social no âmbito do Município;</p> <p>III - promover a realização de diagnóstico sobre a situação da gestão participativa no âmbito do Município;</p> <p>IV - promover o desenvolvimento de instrumentos e de atividades destinadas a ampliar a participação social no Município;</p> <p>V - apoiar a elaboração de projetos para a captação de recursos destinados à promoção da gestão participativa no Município;</p> <p>VI - apoiar as atividades de fortalecimento da cidadania, especialmente pela formação de lideranças comunitárias e de conselheiros municipais, de forma a qualificar o diálogo entre a Administração Municipal e a Sociedade;</p> <p>VII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60K)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Articulação e Mobilização Social	1º	C	<p>I - atuar nos territórios, promovendo a abertura e o fortalecimento dos canais de comunicação da Administração Municipal com as organizações locais e as lideranças comunitárias;</p> <p>II - apoiar e executar atividades destinadas a ampliar e a qualificar a representatividade da participação social nos processos de gestão compartilhada;</p> <p>III - realizar as atividades de elaboração de diagnóstico sobre a situação da gestão participativa no Município;</p> <p>IV - promover a interconexão entre as diferentes atividades, programas e projetos relacionados à gestão participativa existentes na Administração Municipal, de forma a potencializar as ações existentes e previstas;</p> <p>V - promover a interação da SMAGC com os demais órgãos e entidades da Administração Municipal, no que toca à consecução de suas atribuições;</p> <p>VI - realizar atividades de fortalecimento da cidadania, de forma a qualificar o diálogo entre a Administração Municipal e a Sociedade Civil, especialmente nas atividades de planejamento participativo regionalizado;</p>	15.722 (Art. 60M)
Gerência Regional de Mobilização Social	2º	-	<p>I - apoiar as atividades de eventos de mobilização social e de promoção da cidade no âmbito da Regional;</p> <p>II - promover atividades destinadas a ampliar e a qualificar a representatividade da participação social nos processos de gestão compartilhada nos Territórios;</p> <p>III - desenvolver ações de mediação de conflitos nos Territórios de Gestão Compartilhada da respectiva Regional, de forma a potencializar as ações e políticas públicas desenvolvidas pela Administração Municipal;</p> <p>IV - monitorar a execução das diretrizes apresentadas pela comunidade no PPR;</p> <p>V - cadastrar e organizar banco de dados em sistema informatizado, efetuando o registro das lideranças comunitárias e dos cidadãos formadores de opinião e multiplicadores de informação, criando e fortalecendo o mapa de relacionamento;</p> <p>VI - promover discussões referentes à execução da gestão compartilhada no âmbito do Município, visando a fomentar as Instâncias de PPR;</p> <p>VII - programar e implementar, em regime de cooperação, estratégias educativas relacionadas aos processos de gestão compartilhada no âmbito da respectiva circunscrição;</p> <p>VIII - promover atividades de intercâmbio e de difusão de conhecimentos e experiências de interesse público;</p> <p>IX - participar de comissões, fóruns e núcleos representando a SMAGC nos Territórios;</p>	15.722 (Art. 60N)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Planejamento dos Processos Participativos	1º	C	<p>I - desenvolver atividades de planejamento estratégico e de desenvolvimento territorial de forma participativa, envolvendo a população e os servidores da Administração Municipal;</p> <p>II - estimular a participação das associações e movimentos sociais nas discussões e na elaboração de propostas junto aos órgãos públicos competentes;</p> <p>III - coordenar e monitorar a execução das diretrizes apresentadas pela comunidade no PPR, por intermédio dos grupos de trabalho territoriais e dos grupos técnicos de avaliação;</p> <p>IV - executar, em parceria com as demais gerências que integram a SMAGC, as diretrizes apresentadas na área de resultado Cidade Compartilhada;</p> <p>V - incentivar o planejamento participativo como ferramenta de gestão, de modo a contribuir para a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas do Município;</p> <p>VI - realizar e disponibilizar diagnóstico territorial utilizando metodologia participativa, envolvendo a população na produção de indicadores e de proposições que subsidiem as políticas públicas;</p> <p>VII - apoiar a elaboração de projetos para captação de recursos destinados à promoção do planejamento participativo no Município;</p> <p>VIII - realizar o levantamento de informações sobre participação social nos órgãos e entidades municipais;</p> <p>IX - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60Q)
Gerência de Eventos e Atividades de Mobilização	2º	-	<p>I - planejar e operacionalizar as atividades de mobilização social e eventos públicos promovidos pela SMAGC;</p> <p>II - definir, em articulação com as demais gerências da SMAGC, as metodologias participativas, os materiais, a infraestrutura e os recursos humanos necessários e adequados aos diferentes formatos de eventos e intervenções programados;</p> <p>III - implementar estratégias educativas relacionadas aos processos de gestão compartilhada;</p> <p>IV - apoiar, em articulação com os órgãos e secretarias municipais, a realização de eventos de mobilização, visando o fortalecimento da participação social nos processos participativos promovidos pela Prefeitura;</p> <p>V - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60Q)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Redes e Relacionamentos	2º	-	<p>I - planejar e operacionalizar as atividades públicas promovidas pela SMAGC;</p> <p>II - promover a integração e o fortalecimento de redes de conselhos municipais de políticas públicas, bem como de organizações comunitárias, grupos organizados, redes sociais, entidades e lideranças representativas do Município;</p> <p>III - definir, em parceria com as demais gerências que integram a SMAGC, as metodologias participativas, os materiais, a infraestrutura e os recursos humanos necessários e adequados aos diferentes formatos de eventos e intervenções programados;</p> <p>IV - implementar estratégias educativas relacionadas aos processos de gestão compartilhada;</p> <p>V - apoiar, em articulação com os demais órgãos e entidades municipais, a realização de eventos de mobilização visando o fortalecimento da participação social nos processos participativos promovidos pela Administração;</p> <p>VI - articular, junto aos órgãos e entidades municipais, ações para a difusão dos programas e projetos focados nas melhorias locais, facilitando o acesso dos cidadãos às políticas públicas;</p> <p>VII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60R)
Gerência de Coordenação do Orçamento Participativo	1º	A	<p>I - coordenar e gerir o controle orçamentário municipal do OP, assegurada a integração das políticas sociais e urbanas previstas no Plano Plurianual de Ação Governamental, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;</p> <p>II - representar a SMAGC junto às instâncias intersetoriais de execução do Orçamento Participativo;</p> <p>III - participar e contribuir para o fortalecimento e expansão da Rede Brasileira do Orçamento Participativo;</p> <p>IV - projetar, a partir dos resultados das reuniões da Rede Brasileira do Orçamento Participativo, relatórios que possam subsidiar o aperfeiçoamento do processo;</p> <p>V - coordenar a elaboração dos documentos de memória, de prestação de contas e o fornecimento de informações sobre o OP;</p> <p>VI - coordenar a divulgação, a capacitação e a formação de servidores, de lideranças e da Sociedade Civil sobre o OP;</p> <p>VII - apoiar iniciativas voltadas para a melhoria e avaliação da participação popular;</p> <p>VIII - avaliar e submeter à apreciação superior relatórios estatísticos e gerenciais das atividades desenvolvidas.</p>	15.722 (Art. 60S)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Planejamento do Orçamento Participativo	1º	C	<p>I - elaborar os documentos de memória e prestação de contas e fornecer informações sobre o Orçamento Participativo;</p> <p>II - aprovar, em conjunto com os órgãos responsáveis, os planos e projetos básicos e executivos necessários à execução dos empreendimentos aprovados;</p> <p>III - avaliar as solicitações de aditivos e verbas complementares aos recursos aprovados no OP, por meio da emissão de pareceres;</p> <p>IV - desenvolver, em conjunto com os demais órgãos competentes, a metodologia e as diretrizes do OP Regional, Digital e temáticos;</p> <p>V - acompanhar e monitorar a execução orçamentária das prioridades aprovadas no Orçamento Participativo;</p> <p>VI - coordenar a elaboração das informações, dados e avaliações do processo do Orçamento Participativo;</p> <p>VII - apoiar administrativamente as atividades de capacitação, consistentes em cursos, seminários, palestras, dentre outros;</p> <p>VIII - acompanhar e apoiar a mobilização do OP Regional, Digital e temáticos;</p> <p>IX - acompanhar as reuniões das COMFORÇAs;</p> <p>X - organizar os fóruns gerais do OP e eventos correlatos;</p>	15.722 (Art. 60U)
Gerência de Projetos e Informações do Orçamento Participativo	2º	-	<p>I - elaborar os documentos de memória, informações e de prestação de contas referentes ao Orçamento Participativo;</p> <p>II - preparar material para divulgação da experiência do OP;</p> <p>III - sistematizar a proposta da metodologia e diretrizes do OP em conjunto com os demais órgãos envolvidos;</p> <p>IV - elaborar e executar projetos de caráter educativo e informativo;</p> <p>V - apoiar a capacitação de servidores, lideranças e sociedade civil no que toca ao OP;</p> <p>VI - apoiar a mobilização do OP Regional, Digital e temáticos;</p> <p>VII - acompanhar e apoiar as rodadas do OP;</p> <p>VIII - apoiar a coordenação das ações da Rede Brasileira de Orçamento Participativo;</p> <p>IX - apoiar a coordenação de projetos de cooperação nacional e internacional;</p> <p>X - preparar a agenda de visitantes nacionais e internacionais, bem como a recepção de delegações;</p> <p>XI - atuar na elaboração de respostas ao cidadão nos diversos canais de comunicação e participação no âmbito de suas competências;</p> <p>XII - acompanhar e sistematizar permanentemente as propostas das associações e lideranças sociais na revisão da metodologia do OP;</p>	15.722 (Art. 60W)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Apoio ao Planejamento do Orçamento Participativo	3º	-	<p>I - receber, expedir, controlar e encaminhar expedientes, processos e documentos do Orçamento Participativo;</p> <p>II - controlar e providenciar a entrada de materiais e serviços necessários ao funcionamento do Orçamento Participativo;</p> <p>III - desenvolver procedimentos administrativos e normativos, a fim de auxiliar na realização das atividades da Gerência de Planejamento do Orçamento Participativo;</p> <p>IV - formatar e organizar o arquivo de correspondências e documentos do Orçamento Participativo;</p> <p>V - organizar o acervo do Orçamento Participativo e providenciar o encaminhamento dos documentos para o Arquivo Público;</p> <p>VI - apoiar o projeto de modernização e acervo do Orçamento Participativo;</p> <p>VII - disponibilizar apoio logístico para os eventos ordinários e extraordinários do Orçamento Participativo;</p> <p>VIII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60X)
Gerência de Acompanhamento Regional do Orçamento Participativo	1º	C	<p>I - acompanhar e dar suporte às instâncias de participação social no âmbito dos territórios da gestão compartilhada nas Regionais;</p> <p>II - colaborar com o planejamento e a operacionalização das atividades de mobilização social e eventos públicos promovidos pela Administração nas respectivas Regionais;</p> <p>III - acompanhar as reuniões das COMFORÇAs Regionais e Municipal;</p> <p>IV - responder pela Secretaria Executiva do Orçamento Participativo, realizando a convocação de reuniões, registro de atas, controle de frequência, fornecimento de material de apoio, registro e arquivo de documentos;</p> <p>V - apoiar administrativamente as atividades de capacitação, consistentes em cursos, seminários, palestras, dentre outros;</p> <p>VI - acompanhar sistematicamente a situação dos empreendimentos do Orçamento Participativo;</p> <p>VII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60Y)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência Regional de Orçamento Participativo Centro-Sul	2º	-	<p>I - acompanhar a execução do OP no âmbito da respectiva Regional;</p> <p>II - realizar convocatórias e expedir convites para os eventos do OP na respectiva Regional;</p> <p>III - disponibilizar apoio logístico para os eventos ordinários e extraordinários relacionados ao OP na respectiva Regional;</p> <p>IV - acompanhar a atuação das COMFORÇAs e atuar como referência de interlocução;</p> <p>V - participar da formulação do OP na respectiva Regional, zelando pelo efetivo cumprimento de suas diretrizes;</p> <p>VI - apoiar as ações de mobilização social do OP no âmbito da respectiva Regional;</p> <p>VII - acompanhar a execução dos projetos do OP, zelando pela obediência aos cronogramas e aos padrões de qualidade estabelecidos;</p> <p>VIII - encaminhar à Gerência de Acompanhamento Regional do OP dados e informações, com vistas a subsidiar definições e a aperfeiçoar padrões e normas técnicas;</p>	15.722 (Art. 60AA)
Gerência Regional de Orçamento Participativo Oeste	2º	-		
Gerência Regional de Orçamento Participativo Barreiro	2º	-		
Gerência Regional de Orçamento Participativo Norte	2º	-		
Gerência Regional de Orçamento Participativo Pampulha	2º	-		
Gerência Regional de Orçamento Participativo Venda Nova	2º	-		
Gerência Regional de Orçamento Participativo Noroeste	2º	-		
Gerência Regional de Orçamento Participativo Nordeste	2º	-		
Gerência Regional de Orçamento Participativo Leste	2º	-		
Gerência de Gestão de Empreendimentos do Orçamento Participativo	1º	C	<p>I - coordenar, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos empreendimentos aprovados e/ou grupo de trabalho designado para esta finalidade, o monitoramento da execução dos empreendimentos aprovados;</p> <p>II - articular, junto às Secretarias temáticas e executoras dos empreendimentos do OP, estratégias para dinamizar os processos de implementação dos empreendimentos;</p> <p>III - apoiar a Gerência de Acompanhamento Regional do OP na mediação de conflitos referentes à implementação de empreendimentos;</p> <p>IV - acompanhar o desenvolvimento de projetos e a execução de obras do OP a cargo da SMAGC, administrados diretamente ou por meio de terceiros;</p> <p>V - prestar suporte técnico e administrativo às COMFORÇAS regionais;</p>	15.722 (Art. 60AB)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Dados e Monitoramento do Orçamento Participativo	2º	-	<p>I - formatar, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos empreendimentos aprovados e/ou grupos de trabalho designados para esta finalidade, instrumentos de monitoramento dos empreendimentos do OP;</p> <p>II - elaborar e acompanhar, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos empreendimentos aprovados e/ou grupos de trabalho designados para esta finalidade, a execução do Plano de Metas Físico-Financeiras para os empreendimentos do Orçamento Participativo;</p> <p>III - selecionar, organizar, atualizar e disponibilizar sistematicamente os dados referentes ao OP;</p> <p>IV - promover análise comparativa de dados referentes às áreas de atividades do Orçamento Participativo;</p> <p>V - elaborar mensalmente os relatórios financeiros e de acompanhamento dos empreendimentos do OP;</p> <p>VI - avaliar as solicitações de aditivos e verbas complementares aos recursos aprovados no Orçamento Participativo;</p> <p>VII - acompanhar e apoiar as rodadas do OP Digital, Regional e temáticos;</p> <p>VIII - gerenciar o projeto de modernização do monitoramento do Orçamento Participativo;</p> <p>IX - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60AC)
Gerência de Suporte à Gerência de Coordenação do Orçamento Participativo	3º	-	<p>I - prestar suporte técnico-administrativo à Gerência de Coordenação do Orçamento Participativo;</p> <p>II - redigir memorandos, ofícios, circulares e outros documentos;</p> <p>III - apoiar a organização dos documentos de memória e prestação de contas sobre o Orçamento Participativo;</p> <p>IV - apoiar a organização dos eventos relacionados ao OP;</p> <p>V - apoiar as atividades das demais gerências que integram a Gerência de Coordenação do Orçamento Participativo;</p> <p>VI - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60AD)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Colegiados	1º	C	<p>I - promover a avaliação e o monitoramento dos conselhos municipais de políticas públicas, identificando, analisando e elaborando propostas de aprimoramento da organização e do funcionamento dos conselhos;</p> <p>II - acompanhar os colegiados municipais e a participação do Município nos conselhos externos;</p> <p>III - organizar e cadastrar informações relativas à atuação dos órgãos colegiados em sistema informatizado, mantendo atualizada a base de dados do sistema;</p> <p>IV - monitorar a dispensa e a designação de membros dos órgãos colegiados integrantes da Administração Municipal ou em que o Poder Executivo possua assento;</p> <p>V - avaliar, monitorar e propor ações de aprimoramento da organização e do funcionamento dos conselhos municipais de políticas públicas;</p> <p>VI - acompanhar os demais colegiados da gestão participativa do Município e a participação dos membros indicados pelo Poder Executivo nos conselhos integrantes de outras estruturas de governo;</p> <p>VII - promover a capacitação de conselheiros municipais, de forma a aprimorar a qualidade da participação e dos trabalhos, especialmente dos conselhos municipais de políticas públicas;</p> <p>VIII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60AE)
Gerência de Suporte à Gerência de Colegiados	3º	-	<p>I - prestar suporte técnico-administrativo à Gerência de Colegiados;</p> <p>II - redigir memorandos, ofícios, circulares e outros documentos;</p> <p>III - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.722 (Art. 60AG)
Gerência de Monitoramento das Ações de Colegiados	3º	-	<p>I - receber, organizar e encaminhar, internamente, as demandas recebidas pela Gerência de Colegiados;</p> <p>II - organizar e sistematizar os arquivos de documentos técnicos e administrativos da Gerência de Colegiados;</p> <p>III - encaminhar as solicitações de processos administrativos e controlar o seu fluxo;</p> <p>IV - monitorar os mandatos dos colegiados municipais e dos colegiados em que o Município possua assento;</p> <p>V - acompanhar a execução dos registros das informações afetas aos Conselhos Municipais;</p> <p>VI - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.546 (Art. 60AD)

Gerência	Nível	Classe	Funções	Decreto
Gerência de Suporte ao Gabinete	3º	-	<p>I - coordenar as atividades de apoio logístico à Secretaria;</p> <p>II - preparar as reuniões da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada;</p> <p>III - receber, expedir, controlar e encaminhar expedientes, processos e documentos enviados à Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada;</p> <p>IV - coordenar os serviços de digitação, formatação e organização do arquivo de correspondências e documentos do Gabinete;</p> <p>V - controlar e providenciar a entrada de materiais e serviços necessários ao funcionamento da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada;</p> <p>VI - redigir memorandos, ofícios, circulares e outros documentos que lhe forem solicitados;</p> <p>VII - executar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos." (NR)</p>	15.722 (Art. 60AH)
Gerência de Coordenação do Planejamento Participativo	1º	A	<p>I - coordenar a adequação das propostas do PPR às diretrizes de políticas públicas do Município;</p> <p>II - elaborar os documentos de memória e prestação de contas, e fornecer informações sobre o PPR;</p> <p>III - planejar, em conjunto com os demais órgãos competentes, o desenvolvimento da metodologia e diretrizes necessárias à implantação das propostas do PPR;</p> <p>IV - coordenar a elaboração das informações, dados e avaliações do processo do PPR;</p> <p>V - coordenar a mobilização para a realização de reuniões periódicas PPR;</p> <p>VI - organizar os fóruns gerais do PPR e eventos correlatos;</p> <p>VII - executar outras atividades destinadas à consecução dos seus objetivos.</p>	15.790 (Art. 60AI)