



Agosto 2019 - ISSN: 1988-7833

MODELOS E ESTRATÉGIAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: O CASO DE MONTES CLAROS (MG) DE 1982 A 2008

Elton Dias Xavier ¹

Danniel Ferreira Coelho ²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Elton Dias Xavier y Danniel Ferreira Coelho (2019): "Modelos e estratégias de participação política: o caso de Montes Claros (MG) de 1982 a 2008", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (agosto 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/08/estrategias-participacao-politica.html>

RESUMO

O presente trabalho visa discutir os modelos institucionais de participação política, implantados pelos mandatários municipais em Montes Claros (MG) desde o início do processo de Redemocratização do Brasil pós golpe militar. O primeiro mandato objeto desse estudo possui características muito peculiares em relação à política local, pois foi fruto de um amplo movimento popular que intensificou um fenômeno que se enquadra no que Gramsci denominou "crise de hegemonia da classe dirigente". O resultado dessas eleições em Montes Claros é explicado por fatores como: a campanha do candidato a governador Tancredo Neves, a desarticulação local do PDS, e a ascensão do movimento popular. É, portanto, nesse mandato, que se inicia ainda na vigência do Regime Militar, que se implantam as primeiras ações participativas que serão o norte da nova Constituição Federal de 1988. Contudo, tal mandato, longe de se consolidar enquanto ruptura de uma cultura política autoritária, se torna-se uma expressão da contradição entre as mudanças democráticas advindas do novo momento político nacional e da tradição autoritária local, tendo gerado tensões que perpassaram todos os próximos cinco mandatos municipais que são objetos de estudo do presente trabalho

Palavras-chave: Participação, autoritarismo, redemocratização, coronelismo, clientelismo

RESUMEN

Este documento pretende discutir los modelos institucionales de participación política, implementados por los representantes municipales en Montes Claros (MG) desde el inicio del proceso de redemocratización de Brasil luego del golpe militar. El primer mandato de este estudio tiene características muy peculiares en relación con la política local, ya que fue el fruto

¹ Professor Titular da Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, Doutor em Direito (UFMG), Doutor em Ciências Sociais (UERJ), Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social (Mestrado-Doutorado) - PPGDS

² Doutorando em Desenvolvimento Social, Mestre em História Social, Sociólogo, todos os títulos obtidos pela Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes. Atualmente Diretor de EAD da Universidade Católica de Brasília

de un amplio movimiento popular que intensificó un fenómeno que encaja en lo que Gramsci denominó "crisis de hegemonía de la clase dominante". El resultado de estas elecciones en Montes Claros se explica por factores como la campaña del candidato a gobernador Tancredo Neves, la desarticulación local del PDS y el ascenso del movimiento popular. Es, por lo tanto, en este mandato, que comienza incluso bajo el Régimen Militar, que se implementan las primeras acciones participativas, que serán el norte de la nueva Constitución Federal de 1988. Sin embargo, tal mandato, lejos de consolidarse como una ruptura de una cultura La política autoritaria, se convierte en una expresión de la contradicción entre los cambios democráticos que surgen del nuevo momento político nacional y la tradición autoritaria local, generando tensiones que han atravesado los siguientes cinco mandatos municipales que son objeto de estudio de la presente obra.

Palabras clave: Participación, autoritarismo, redemocratización, coronelismo, clientelismo.

ABSTRACT

This paper aims to discuss the institutional models of political participation, implemented by the municipal representatives in Montes Claros (MG) since the beginning of the process of Redemocratization of Brazil after military coup. The first mandate of this study has very peculiar characteristics in relation to the local politics, since it was the fruit of a wide popular movement that intensified a phenomenon that fits in what Gramsci denominated "crisis of hegemony of the ruling class". The result of these elections in Montes Claros is explained by factors such as the campaign of gubernatorial candidate Tancredo Neves, the local disarticulation of the PDS, and the rise of the popular movement. It is, therefore, in this mandate, that begins even under the Military Regime, that the first participatory actions are implemented, which will be the north of the new Federal Constitution of 1988. However, such a mandate, far from consolidating itself as a rupture of a culture authoritarian politics, becomes an expression of the contradiction between the democratic changes arising from the new national political moment and the local authoritarian tradition, generating tensions that have crossed all the next five municipal mandates that are object of study of the present work

Keywords: Participation, authoritarianism, redemocratization, coronelismo, clientelism

1. Introdução

O presente trabalho visa discutir os modelos institucionais autoproclamados de "participação política", implantados pelos mandatários municipais em Montes Claros (MG) desde o início do processo de Redemocratização que teve como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Para tanto realizará uma revisão bibliográfica para demonstrar conceitualmente de que forma entende a "participação" enquadrando essa categoria em um debate teórico mais amplo, que envolve a própria definição do que se entende por Democracia.

O presente trabalho, antes de adentrar no período designado, realizará uma breve contextualização das peculiaridades que envolvem a constituição histórica do município de Montes Claros (MG).

Após isso, analisará os modelos introduzidos na gestão pública pelos governos que se sucederam, buscando avaliar de que forma eles proporcionaram um processo efetivo de participação política, entendido como um "processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social", e que atua no sentido do "desenvolvimento de uma consciência crítica desalienadora", conforme apregoado por Gohn (2008, p. ág.30),

analisando objetivamente se há relações entre o desenvolvimento de políticas de participação popular e o incremento dos procedimentos e aspectos democráticos, bem como alguma evolução em indicadores de aferição de bem-estar social.

2. Conceituação Teórica

Objeto de intenso debate e tema de inúmeras discussões acadêmicas, a “Democracia” é, invariavelmente, um dos conceitos mais recorrentes utilizados em obras acadêmicas, especialmente nas ciências sociais.

Tal conceito não é algo fixo, pois a sua prática também não o é. Robert Dahl (2001) aponta que, em sua opinião, a democracia é algo tão fluído que poderia ser “inventada e reinventada de maneira autônoma, sempre que existirem as condições adequadas”. (p. ág.24)

Por esse motivo, vê-se que em diversos momentos o substantivo “democracia” vem acompanhado por algum adjetivo, definindo um significado específico para ela.

Incorrendo nesse esforço de adjetivação, encontra-se na obra do professor britânico David Held (2006) uma esquematização que divide em duas partes o que ele entende como modelos de democracia, em “modelos clássicos” e “modelos do século XX”, sendo a primeira parte composta pela democracia clássica, pelo modelo republicano e pelo desenvolvimento inicial da democracia liberal, e a segunda pelas variações mais atuais, que seriam o elitismo democrático, a democracia legal, o pluralismo e o deliberacionismo.

A partir da constatação do caráter difuso desse conceito, houve quem se enveredasse no exercício de sintetizar tal discussão, como, por exemplo, Miguel (2002), que afirmou que, de um modo geral, tais conceituações ocorrem a partir de duas vertentes, sendo que a primeira busca relacionar a democracia a formas de escolhas dos representantes, e a segunda busca analisá-la a partir do estabelecimento efetivo de mecanismos de participação dos cidadãos no processo de gestão da coisa pública. No mesmo sentido, Barreto (2006) demonstra essas duas vertentes da democracia, a procedimental e a participativa.

Dentro da primeira vertente, vinculada a uma teoria da democracia procedimental, competitiva e minimalista, que possui suas origens em um viés weberiano que preconiza a institucionalização do Estado Racional-Burocrático, encontram-se autores como Schumpeter (1984) que, dentre outros, preconiza o viés eleitoral não como um dos aspectos do processo democrático, mas sim como efetivamente o que deve ser entendido como “democracia”.

Schumpeter (1984) inclusive atesta de forma peremptória que “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir”. (1984, p. ágs.308-309).

Dessa forma, na perspectiva schumpeteriana, o entendimento acerca da democracia parte do entendimento que “o método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” e, portanto, ela se caracterizaria apenas como um procedimento minimalista, de forma que as decisões coletivas se expressem exclusivamente pelo voto popular. (SCHUMPETER, 1984, p.ág. 328)

Na mesma ótica, Pzeworski (1985) entende que o caráter procedimental da democracia é efetivamente o instrumento de regulação dos conflitos, pois esses irão ocorrer de maneira restrita na esfera eleitoral. Tal entendimento preconiza que é no que o autor trata como mercado político que o indivíduo escolhe o partido, ou o candidato, e conseqüentemente o programa para ser executado, que será renovado, ou não, no próximo ciclo eleitoral.

A partir da crítica a tal concepção desenvolveu-se a segunda vertente de teóricos que preconizavam a necessidade de ampliação do entendimento dessa categoria analítica,

amparando-se em preceitos que envolvessem a ampliação da participação popular no âmbito das decisões coletivas.

De acordo com Schmitt (1996, p.8), "a situação parlamentar tornou-se hoje extremamente crítica, porque a evolução da moderna democracia de massas transformou a discussão pública, argumentativa, numa simples formalidade vazia." Para ele a deliberação é parte inerente ao parlamentarismo no qual os legisladores se reúnem para debater os problemas públicos, não para democracias de massa que tendem a ver em seus líderes aqueles que dizem "quem é o inimigo" a ser combatido.

Vale ressaltar que para Schmitt "a crença no sistema parlamentar, num government by discussion, pertence ao mundo intelectual do liberalismo. Não pertence à democracia."

Autores como Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer apontam que o sentido da democracia, exclusivamente enquanto procedimental, é fruto de uma hegemonia histórica desta, sendo, então, necessário o surgimento de novas perspectivas contra-hegemônicas, nas quais emergissem novas formas de relação da sociedade civil com o Estado. (SANTOS e AVRITZER, 2003)

Essa nova perspectiva, longe de querer uma ruptura com o modelo de representação eleitoral tradicional, buscava ampliar o campo de atuação da sociedade civil sobre espaços privilegiados, em que os procedimentos de escolhas embasavam-se apenas na estrutura burocrática.

Nesse mesmo sentido, Cohen e Arato (1992) lecionam acerca da necessidade da participação de movimentos da sociedade civil entendida enquanto "uma esfera de interação social entre economia e Estado", afirmando que esta deveria ser composta acima de tudo por uma "esfera íntima (especialmente a família), uma esfera de associações (especialmente voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública" (p. ág.544), visando aprimorar o processo democrático com a ampliação da defesa de interesses plurais, causando, portanto, uma ampliação dos limites da política, bem como mudanças e alterações nas regras e procedimentos, permitindo-se que surjam as condições adequadas para a democracia.

A partir dessa ampliação do conceito, há ainda outras inovações teóricas que possibilitaram às Ciências Sociais redefinir o preceito democrático, tendo em vista a ampliação dos pressupostos relacionais, entendendo o processo denominado por Jürgen Habermas como Democracia deliberativa, que sustentava que a intensificação da interação discursiva entre as pessoas e representantes constitui o aspecto essencial para a formulação das decisões políticas, e do processo de reconhecimento de direitos, liberdades e reivindicações individuais. (HABERMAS, 1995)

Tal fato realmente ocorre, pois nesse processo de interação ficam evidentes os pluralismos culturais e sociais, bem como os conflitos que, na opinião do autor, redefinem a democracia. Habermas afirma que

Em situações de pluralismo cultural e social, por trás das metas politicamente relevantes, muitas vezes escondem-se interesses e orientações valorativas, que entram em conflito na perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar mediante discursos éticos, ainda que os resultados se sujeitem à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura. (HABERMAS,; 1995, pag.44).

Essa conceituação de Habermas amplia sobremaneira os pressupostos democráticos, criando as condições para a inserção de duas novas categorias para o pleno exercício destes, que são Sociedade Civil e a Esfera Pública.

É no âmbito da Esfera Pública que consiste a possibilidade de ampliação do debate público, com a inserção dos atores da sociedade civil, entendendo que eles estão mais próximos das

demandas dos cidadãos comuns. E, ainda sob a égide deste conceito, Habermas leciona que, se a instância política não atender às demandas apresentadas na esfera pública, haverá a intensificação dos conflitos, dando então importância central a tais premissas, entendendo-as como fundamentais para o desenvolvimento da democracia, bem como para evitar a emergência e ampliação dos conflitos sociais. (HABERMAS, 1995)

Seguindo a mesma lógica, tal ampliação do locus da gestão pública precisa ocorrer para que as instâncias do corpo político representem um reflexo mais próximo dos anseios e expectativas dos que são representados por elas, o que irá ocorrer quando, segundo Miguel (2005), for realizada a implantação das seguintes quatro diretrizes:

(1) Ampliação da representatividade mimética do corpo decisório, isto é, tornar os governantes mais parecidos com os governados; (2) ampliação da pluralidade de vozes e perspectivas presentes nas esferas decisórias; (3) ampliação da força política de grupos tradicionalmente marginalizados; e (4) ampliação da rotatividade nos cargos decisórios, impedindo a cristalização de uma elite política (Miguel, 2005, p. 32).

Dessa forma, a garantia dessas quatro diretrizes se dá através da participação política, entendida enquanto

Um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. (GOHN, 2008, pag. 30)

Sob essa mesma lógica, Carole Pateman, uma das principais referências internacionais no debate participacionista, afirma que o objetivo principal da participação política “é caracterizar-se como um processo educativo, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de habilidades e procedimentos da democracia” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Essa perspectiva da necessidade da ampliação dos espaços decisórios no âmbito do processo democrático, e consequentemente a possibilidade de participação da sociedade civil, é que irá nortear o presente trabalho.

3.Contextualizando O Município de Montes Claros

O desenvolvimento de Montes Claros e do restante do Norte de Minas Gerais aconteceu de maneira diferente do padrão estabelecido no restante da província mineira. A primeira atividade econômica que prolifera na região é a da pecuária, motivo inclusive, conforme nos ensina Reis (1997), do povoamento inicial. Contudo, a integração do Norte com o restante da província ocorreu devido à produção de gado, cuja finalidade era atender às necessidades das regiões mineradoras. (REIS, 1997)

O povoamento da região em que se localiza Montes Claros ocorreu da mesma maneira, com a constituição da grande fazenda de gado, visando a produção especialmente do charque, de modo a atender às antigas vilas mineradoras, tais como Diamantina, Ouro Preto e Sabará. (COSTA, 1997)

Além da produção do gado, destaca-se também a cultura do algodão, empreendida desde o final do Século XVIII. É a partir do desenvolvimento dessas duas modalidades que a localidade começa a se consolidar como núcleo populacional, em decorrência da ampliação da mão de obra escrava que posteriormente se tornou agregada dessas fazendas. Esses trabalhadores residiam no entorno das propriedades rurais, formando os primeiros grupos de camponeses sem vínculo empregatício, mas que sobreviviam das relações de troca que mantinham com os donos das terras. (COSTA, 1997)

É, portanto, nesse contexto que as relações no Arraial das Formigas, nome do vilarejo que, mais tarde, se tornará Montes Claros, se organizam, a partir da figura do representante do capital rural no centro. A grande fazenda não se encontra apenas no centro das relações econômicas, mas também no das ações políticas que se institucionalizarão a partir da primeira Câmara Municipal, instituída em 1831, pelo decreto da Regência, em nome do imperador Dom Pedro II, que também eleva o Arraial à condição de Vila, e o rebatiza como Montes Claros das Formigas. (BRITO, 2006)

Apesar de instituída em 1831, é apenas no ano seguinte que a Câmara Municipal é efetivamente formada e, de acordo com Brito (2006), é nesse momento que se consolida a formação da elite local, constituída pela presença de religiosos, comerciantes, advogados, médicos, farmacêuticos e mestres da instrução pública. Todavia, todos esses estavam vinculados à figura do fazendeiro, que então exerceria o papel de protagonista nas complexas relações de poder.

A ação do grande fazendeiro, que receberá a alcunha de “coronel” a partir da criação da Guarda Nacional em 1831, é descrita por LEAL (1978) como executora de um poder, às vezes dominante, ou hegemônico, sobre as camadas populares, substituindo o Estado, e cujo centro estava nas trocas de favores que buscavam solucionar uma gama de necessidades pessoais ou de parentela, e, em decorrência disso, a figura do coronel se constituía como mediadora entre o Estado, o camponês e seu agregado e, ao mesmo tempo, era o “próprio” Estado, na localidade que estava sob o seu jugo. (LEAL, 1978).

Dessa forma há de se destacar que o domínio político desse segmento em Montes Claros se apresenta desde a primeira eleição para a presidência da Câmara Municipal, em que se elege o fazendeiro Francisco Pinheiro Neves, que logo depois também assumiria o posto como membro da Guarda Nacional, adotando daí em diante o título de “coronel”. (BRITO, 2006)

Em que pese existir uma vasta polêmica teórica acerca da viabilidade da utilização da categoria “Coronel” e “Coronelismo” após 1930, na qual onde autores como Carvalho (2005, pág. 134) afirmam que estas não são corretas após a Revolução Varguista, pois com o fim da República Velha o que há é clientelismo que “indica um tipo de relação entre atores políticos, que envolve a concessão de benefícios públicos (...) em troca de apoio político”, divergindo, portanto, de leituras como a de Janotti (1997), que defende a ideia de que o coronelismo nunca deixou de existir, porque ele possui uma grande capacidade de se adaptar às novas realidades políticas, o certo é que os representantes do grande capital rural, sejam eles coronéis ou não, dominaram a vida pública montesclarenses desde 1831 até 1982, quando houve a primeira fratura em sua inegável hegemonia política.

4.O início da redemocratização em Montes Claros

Como já dito, a primeira interrupção hegemonia do grande capital rural ocorre com as eleições municipais de 1982, que levam à chefia do executivo local um jovem de 28 anos, que havia sido eleito vereador no pleito anterior, aos 23 anos, sendo o mais votado da história do município, chamado Luiz Tadeu Leite. (FERREIRA, 2002)

Tadeu, como é mais conhecido, atuava como radialista desde 1974, com um programa matinal chamado “Boca no Trombone” na única estação de rádio da cidade, a Sociedade. Oriundo de uma família de baixo poder aquisitivo, Tadeu utiliza esse programa principalmente para fazer críticas às administrações municipais, o que garante a sua penetração nesses segmentos que veem em sua figura a liderança carismática que defenderá seus interesses. (FERREIRA, 2002).

Assim, o primeiro mandato montesclarenses, objeto desse estudo, é um que possui características muito peculiares em relação à política local, pois foi fruto de um amplo

movimento popular que intensificou um fenômeno que se enquadra no que Gramsci (1976, p.ág. 55) denominou “crise de hegemonia da classe dirigente”. Para esse teórico italiano tal

crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente faliu em determinado grande empreendimento político pelo qual pediu ou impôs pela força o consentimento das grandes massas(...) ou porque amplas massas(...) passaram de repente da passividade a certa atividade e apresentaram reivindicações. (GRAMSCI, 1976, ppag.55)

No caso específico de Montes Claros, a classe dirigente era vinculada ao capital rural, e aquele foi o primeiro pleito em que os dirigentes dos setores agrários não lograram êxito na disputa da municipalidade, desde a instituição da Vila, em 1832. O resultado dessas eleições em Montes Claros é explicado, segundo Oliveira (2000), por três fatores: a campanha estadual do candidato a governador Tancredo Neves, a desarticulação local do PDS (partido oficial do regime, que equivalia à ARENA da época do regime militar) e a ascensão do movimento popular. Esse último fator é de fundamental importância, principalmente quando se analisa a composição do conjunto de vereadores eleitos, pois diversos deles são oriundos do que Oliveira (2000, p.171) classifica como “extração mais popular”.

Quando se analisa o perfil dos vereadores eleitos, tendo como base a sua ocupação pretérita, se observa mais claramente essa representação “mais popular”, pois se encontravam entre os parlamentares, por exemplo, um metalúrgico, um sapateiro, um pequeno comerciante e pela primeira vez uma legislatura contaria com a presença feminina, através de uma professora negra. (OLIVEIRA, 2000, p.174)

Ferreira (2002) demonstra que o mandato municipal exercido entre 1983 e 1988 foi marcado pelo forte viés populista, na perspectiva clássica que tal conceito teve no Brasil a partir das obras de Weffort e Ianni, e que obteve grande apoio popular especialmente pelos vultosos recursos para obras de um programa financiado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), denominado “Projeto Cidades de Porte Médio”.

Com a realização dessas obras, a administração municipal intensificou seus mecanismos de diálogo com a população, estabelecendo inclusive a relação direta da população com o prefeito, através do programa “converse com o prefeito, que prestava assistência aos moradores todas as terças e quintas-feiras, atendendo em média de 200 a 300 pessoas por dia”. (FERREIRA, 2002, p. 133)

O que ocorria a partir de 1984, ao nível do executivo local, era uma tentativa de aproximação do prefeito municipal com a população dos bairros, vilas e favelas, através do atendimento pessoal de suas reivindicações. Ao procurar estabelecer um contato direto com a população carente, a prefeitura municipal imaginava estar solucionando um dos problemas que travava a administração local; a definição de obras prioritárias a partir das reclamações diretamente levadas pelos moradores dos bairros àquele que, efetivamente, as resolveria. (FERREIRA, 2002, p. 132)

Além do “converse com o prefeito”, o executivo local desenvolveu a prática de realizar diversas reuniões, no modelo de assembleias nos bairros, para a definição das ações prioritárias nesses locais. As propostas, previamente definidas, eram levadas às comunidades, que elegiam a sua ordem de prioridade, num modelo que lembra o que depois se convencionou denominar de “Orçamento Participativo”. (GUIMARÃES, 1997, p. 172)

A participação da população, nesse complexo de obras realizadas, se dava desde o momento da reivindicação até a sua efetiva execução. A administração municipal desenvolveu o chamado “Programa Mutirão”, que consistia em mobilizar a população beneficiada, por tais obras, na sua feitura. Nesse programa, “as pessoas se disponibilizavam em determinados dias para efetuar serviços que, a rigor, eram de competência da Prefeitura Municipal”. (FERREIRA, 2002, p. 145)

A convocação da população ocorria previamente, com a indicação das ações que ocorreriam com a sua participação, conforme atesta o noticiário da época.

Começarão nesta quinta-feira as obras do XI Mutirão da Prefeitura, beneficiando os bairros Francisco Peres, Clarindo Lopes e Santa Rita II. No domingo será desenvolvido um maior número de realizações, devendo ocorrer ainda solenidades comemorativas ao mutirão, contando com a presença do prefeito Luiz Tadeu Leite, seus assessores e vereadores do PMDB. (...) Dentre as obras que serão executadas pela prefeitura, junto com os moradores dos bairros beneficiados, destacam-se: a implantação de horta comunitária na escola estadual Felício Araujo, construção de uma praça pública, instalação de um telefone público no final da rua Padre Feijó, no bairro Clarindo Lopes, cobertura de dois pontos de ônibus, vacinação de crianças, coleta de lixo, limpeza de lotes vagos, patrolamento e abertura de ruas, instalações de água e serviços hidráulicos e diversas outras pequenas obras.

Apesar da participação popular na realização dessas obras, as ações da administração municipal não significaram descentralização e organização da comunidade, nem através de associações, nem através dos representantes eleitos para a esfera legislativa, pois o processo, do modo como ocorreu, não significou um maior envolvimento desses “atores políticos”, e nem isso se deu a partir de “regras claramente estabelecidas”. (FERREIRA, 2002, p. 147)

O que de fato esses mutirões significaram ao poder executivo municipal foi que ele “passa a ser visto como a salvação, a única fonte de recursos”. (OLIVEIRA, 2000, p. 114) Dessa forma, tanto as associações comunitárias quanto os vereadores, mesmo os aliados, perdem sua força como agentes mediadores no processo de gestão dos recursos. Acrescenta-se a isso que a percepção da população em relação a essas benesses foi distorcida, pois o povo analisa estas obras “enquanto doadas e não conseguidas, dificultando a definição de regras adequadas ao processo democrático, e sugerindo possibilidades limitadas de participação nos negócios públicos”. (FERREIRA, 2002, p.148)

À vista disso, o programa Cidades de Porte Médio apresenta, portanto, características inerentes ao regime militar que o idealizou. Ele é, em sua essência, apesar de apregoar o contrário, autoritário e centralizador, e incentiva a participação popular apenas “dentro de determinados limites”. (FERREIRA, 2002, p. 148)

Nesse mesmo sentido, Pereira (2008) aponta que, em que pese o mandato ter desenvolvido ações de participação popular, ele não contribuiu para a organização da real expressão dos anseios e necessidades do povo, mas sim para um reforço das relações de dependência a partir de ações paternalistas estabelecidas com a sociedade civil, tendo como resultado concreto e mais perene a desarticulação, desorganização e enfraquecimento dos movimentos populares. Assim, não ocorreu nesse mandato o que Gohn (2008) havia lecionado em relação à necessidade da participação desenvolver uma “consciência crítica desalienadora”. (GOHN, 2008, pag.30)

5.Participação em Montes Claros pós-1988

Apesar das críticas que se possa fazer ao mandato iniciado em 1983, há de se destacar que ele ocorreu em quase sua totalidade sob a égide dos preceitos constitucionais ainda do regime iniciado em 1964, que de forma alguma privilegiavam ações no sentido de incluir a sociedade civil no âmbito decisório.

O novo texto constitucional de 1988 inova bastante ao incorporar o princípio da participação popular direta na administração pública, desde o primeiro artigo, em seu parágrafo único, quando afirma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL, 1988 apud ROCHA, 2008)

É a partir de tal pressuposto normativo que se instauram, nas administrações públicas de todas as esferas, diversas ações de caráter participativo, pois a sociedade civil é incluída efetivamente no processo decisório, respeitando os preceitos expostos, por exemplo, nos artigos 29, 114 e 206, que versam respectivamente sobre “o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII)”; “a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente; a gestão democrática do ensino público na área da educação. (Art. 206, VI). (BRASIL, 1988 apud ROCHA, 2008)

Dessa forma, a participação se torna algo institucionalizado a partir do novo arcabouço constitucional, perpassando todas as esferas. Conselhos, conferências e audiências públicas, dentre outros, tornam-se instrumentos que, em maior ou menor medida, todas as administrações utilizam, o que gera a necessidade de, além de se estudar sobre a efetiva execução no sentido de garantia plena destes pressupostos constitucionais, visando o real exercício do espírito legislador em criar mecanismos de democracia direta, também se buscar como parâmetros de análise ações que se desenvolvam além dos pressupostos constitucionais, para se poder avaliar corretamente o nível de desenvolvimento participativo.

Um exemplo tido como pioneiro no desenvolvimento de tais ações, após a promulgação da Constituição, é a gestão do município de Porto Alegre (RS), do Partido dos Trabalhadores, eleita em 1988, que desde o início buscou implementar ações de descentralização, criando inclusive uma instância governamental que articularia as demandas populares, denominada Coordenação de Relação com a Comunidade – CRC – , cumprindo assim o que inicialmente era um compromisso genérico de campanha de realizar um governo participativo. (AVRITZER, 2005)

É bastante claro que sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não haveria se tornado realidade; mas é igualmente correto afirmar que a ausência do termo orçamento na proposta de governo do PT para a prefeitura de Porto Alegre demonstra que a identificação do tema orçamento foi obra do movimento comunitário. (AVRITZER, 2005, p.x)

Foi a partir dessa relação com a sociedade civil, que possuía uma intensa tradição reivindicatória, que nasceu o Orçamento Participativo (OP), que, diferentemente de outras iniciativas, não era uma obrigação expressa na Constituição (apesar de obviamente se reconhecer que tal inovação provavelmente não seria possível em outro contexto constitucional) e que visava realizar uma articulação entre governo e sociedade, concedendo concretamente poder efetivo à população, para definição de destino a recursos orçamentários. (AVRITZER, 2005)

O Orçamento Participativo se organizou através de assembleias regionais e temáticas, que, além de serem abertas à participação indiscriminada, também eram regulamentadas pelos próprios participantes, (AVRITZER, 2005)

Dessa forma, essa iniciativa se finca em três pilares fundamentais, que seriam: a possibilidade da participação de todos; o estabelecimento da participação sendo dirigida por um regimento interno criado sob a lógica tanto da democracia direta quanto da representativa; e, por fim, que a distribuição dos recursos seria realizada através de uma metodologia objetiva, que se baseava na combinação de critérios gerais técnicos. (SANTOS e AVRITZER, 2003).

A partir dessa experiência gaúcha, o Orçamento Participativo se tornou um relevante instrumento de participação, por incorporar ao processo decisório uma série de atores antes excluídos, se tornando assim um dos principais instrumentos de democratização da gestão pública, tendo sido implantado em diversos municípios, dos mais diferentes estados e

governados pelos mais diferentes partidos, envolvendo todo o espectro ideológico partidário, indo desde o pioneiro e preponderante PT até ao PFL, atual DEM. (AVRITZER, 2008)

Dessa forma, é entendido pela maioria dos estudiosos que o OP é uma das mais eficazes ferramentas de se fomentar e desenvolver a participação, inclusive desarticulando práticas tradicionais de elites políticas, como o clientelismo e o patrimonialismo.

A própria dinâmica do Orçamento Participativo é dotada de grande potencial educativo, significando ganhos em várias dimensões da cidadania. Tal como concebido, o processo através da qual é elaborado permite que, a partir das demandas particularistas e através de um processo de filtragem e de negociações sucessivas, sejam discutidas questões mais amplas da cidade. Permite, ainda, a implementação de políticas redistributivas e compensatórias de solidariedade ante os mais necessitados, que se diferenciam das tradicionais. (AZEVEDO e MARES GUIA, 2005)

Em Montes Claros, iniciativa semelhante somente foi desenvolvida em Montes Claros em apenas noum mandato municipal (2005-2008), liderado por PPS e PT, o que demonstra ser o incentivo à participação uma exceção da tradição política local.

Pereira (2002), por exemplo, aponta em seu estudo sobre Montes Claros da primeira metade do Séc. XX que a tradição local era de uma população “subordinada” e “dependente”, apesar de “consciente” e “ativa”, e que exercia tal consciência através da exigência de “favores” da elite hegemônica local. (p.ág.15)

Dessa forma, Pereira (2002) aponta que a tradição política local demonstrava como características historicamente inerentes ao exercício da hegemonia, pela elite local, o autoritarismo, que o autor denomina inclusive como “coronelismo”, demonstrando-se partidário, portanto, da tese de Janoti (1997), o paternalismo e o clientelismo. (ppág.137)

O mandato municipal que realiza o Orçamento Participativo o faz ciente de tal tradição.

Governar é, antes de tudo, um ato de identificação com a cidade, seus moradores, enquanto cidadãos dotados de direitos, promovendo ruptura de uma tradição autoritária, excludente e elitista, consolidando a democracia, como um meio e como um fim em Montes Caros. (PREFEITURA DE MONTES CLAROS – RELATÓRIO DE GESTÃO 2005-2008, p.9 apud MEIRA, 2011, pág.61)

O Orçamento Participativo, inclusive, é implantado não apenas como fim, mas dentro de uma perspectiva mais ampla denominada de “Governança Solidária”. (MEIRA, 2011; QUADROS, 2014)

Essa “Governança Solidária” objetivava criar uma ampla articulação, desenvolvendo uma “rede de participação, mobilizando a sociedade na atuação conjunta com o governo em defesa de seus direitos, construindo um eficaz mecanismo de decisão e controle social”. (MEIRA, 2011, pág.73)

Porém, diferentes autores (MEIRA, 2011; QUADROS, 2014), apesar de entenderem tal processo como positivo, demonstram que tais iniciativas (OP e Governança Solidária) encontraram inúmeros obstáculos em sua implementação, resultando que em Montes Claros não se pode entendê-las como bem-sucedidas, como no exemplo já citado de Porto Alegre (RS).

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

participativa. Essa resistência pode ser facilmente compreendida quando levamos em conta o padrão de política consolidado na região, assistencialista, paternalista e clientelista, que se traduz na troca de votos por comida, assistência médica, doação de materiais de construção e na concessão de empregos públicos. Assim, negam qualquer medida que possa colocar em risco o círculo vicioso da dependência-troca-de-favores e ameaçar as suas velhas estratégias de obtenção e manutenção do poder. (MEIRA, 2011, pág. 105)

Meira (2011) apresenta objetivamente alguns pontos que corroboram tal pensamento: 47,4% das demandas do OP não foram concluídas (pág.86); não houve definição pretérita da parcela do orçamento a ser realizada (pág.89), não houve um princípio redistributivo que privilegiasse as áreas de maior vulnerabilidade social. (pág. 91); eminência de uma "baixa densidade de associativismo civil foi condição fundamental para a não continuidade do OP" (pág. 94); limitação ao acesso às informações, inclusive com a "não divulgação dos resultados finais" (pág.110); plenárias do OP se tornaram "palanques eleitorais" de vereadores (pág. 112) oposição interna de grupos de vertente "tecnocrata" que acreditavam que a gestão participativa era muito "morosa e custosa", e também porque fazia "parecer que o prefeito não fez nada e o OP era quem fazia tudo"(pág. 113); realização das obras no ano eleitoral, criando simbolicamente a aparência de que as obras do OP eram "obras eleitoreiras" (pág. 116).

Quadros corrobora tais colocações e as transporta também para a análise mais ampla da "Governança Solidária", demonstrando que tal plataforma de governo também teve em grande medida os mesmos vícios já expostos do OP.

O fortalecimento político da participação como centro da relação entre prefeitura e sociedade presente no discurso por vezes não encontrou espaço no arquétipo que se operacionalizou, sendo na nossa perspectiva incapaz de superar na prática a ideia de controle das ações ou manifestações que contrariassem as ideias postas. (QUADROS, 2014, pág.93)

Essa autora conclui seu raciocínio, afirmando que

O curto período em que essas ações foram introduzidas, a cultura política do município, a falta de apoio de agentes políticos e uma notável falta de planejamento da proposta, podem ser considerados como os principais fatores que impediram a Governança Solidária de introduzir seus instrumentos para uma nova cultura de se fazer política no município (p. 114)

Por último, frise-se ainda que o prefeito desse mandato não logrou êxito em sua campanha de reeleição e nem a "Governança Solidária" tampouco o "Orçamento Participativo" tiveram continuidade nos mandatos seguintes.

Considerações Finais

Pelo exposto acima, de modo algum é pretensão deste trabalho encerrar essa discussão acerca do processo político local, bem como da participação popular. Pelo contrário, o objetivo é apresentar contribuições para tal discussão.

Conforme visto, Montes Claros sempre possuiu uma forte tradição de lideranças vinculadas à grande fazenda, o que é fruto de seu desenvolvimento histórico, visto que o processo de povoamento se deu a partir da criação de gado. (COSTA, 1997)

A partir desse processo, a elite agropecuária dominou o cenário político local, e transformou o processo eleitoral em uma disputa intraclasse, no qual, independentemente de

quem fosse o vencedor, os fazendeiros se manteriam no poder e seus interesses seriam priorizados, em detrimento de outros interesses de outras classes.

Tal hegemonia dos coronéis foi fundamental para o desenvolvimento das características acima, apontadas por Pereira (2002) como basilares na constituição política de Montes Claros. Elas se fizeram presentes no passado, e ainda se fazem nos dias atuais, gerando uma cultura política eminentemente autoritária e centralizadora.

Conclui-se, portanto, que o fato de se poder identificar, em mais de 170 anos de vida política, apenas dois momentos em que de alguma forma se buscou incentivar a participação popular, mesmo que de maneira questionável, é uma clara demonstração de quão pouco efetiva é a própria democracia na maior cidade do sertão mineiro.

Referências bibliográficas

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Relatório Final do Projeto Civil Society and Democratic Governance, 2000.

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

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

AVRITZER, Leonardo, et. Al, DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL VOLUME II. UFMG, Belo Horizonte, 2009

AZEVEDO, Sérgio e MARES GUIA, Virginia Rennó. "Orçamento Participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte". In.: Orçamento participativo: construindo a democracia. Org: AZEVEDO, Sergio e FERNANDES, Rodrigo Barros. Rio de Janeiro, 2005

BRASIL. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 05 de abril, 2017.

BRITO, Gy Reis Gomes. Montes Claros – da construção ao progresso 1917-1926. Montes Claros. Ed. UNIMONTES, 2006

CARVALHO, José Murilo de. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2005

COELHO, Vera Schattan P. Uma metodologia para análise comparativa de processos participativos: pluralidade, deliberação, redes e política de Saúde. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011

COHEN, Jean. ARATO, Andrew. Civil Society and Political Theory. MIT Press. Cambridge, 1992.

COSTA, João Batista de Almeida. Cultura Sertaneja: a conjugação de lógicas diferenciadas. In: SANTOS, Gilmar Ribeiro dos. Trabalho, Cultura e sociedade no norte/nordeste de Minas. Montes Claros. Best, 1997.

DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

- FERREIRA, Marcelo Valmor: Cidade de Porte Médio e Populismo: Montes Claros, um estudo de caso. Dissertação-UFMG Belo Horizonte, 2002.
- GRAMSCI, Antônio. Maquiavel, a política e o Estado Moderno. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976.
- GOHN, Maria. O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias. São Paulo: Cortez, 2008.
- GUIMARÃES, Jorge Tadeu. Faces do Legislativo. Montes Claros. Sociedade Editorial Arapuim, 1997
- HABERMAS, Jürgen. Três Modelos Normativos de Democracia, In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, 1995
- HELD, David. Models of Democracy. 3ª Edition. Stanford Press. London, 2006
- JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. "O Coronelismo ainda é uma questão historiográfica?". Texto apresentado na mesa redonda: "Questões Interpretativas da República: Coronelismo, Revolução e Populismo", apresentado no Encontro Nacional da ANPUH, Belo Horizonte, 1997.
- LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo. Alfa-Ômega, 1978.
- MEIRA, Thiago Augusto Veloso. Limites e Desafios do Orçamento Participativo: O Estudo da Experiência de Montes Claros (MG). Dissertação. UFF, Rio de Janeiro, 2011
- MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Dados, 2002, vol.45,
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses do Accountability: Dilemas e alternativas da representação política. Revista Sociologia e Política. Curitiba, 25, Nov. 2005, p.25-38.
- MOISÉS, José Álvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. Lua Nova, nº 26, 1992
- OLIVEIRA, Evelina Antunes F. de. Nova cidade, velha política: poder local e desenvolvimento regional na área mineira do Nordeste. Maceió. EDUFAL, 2000
- PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992
- PEREIRA, Laurindo Mékie. A cidade do favor: Montes Claros em meados do século XX. Montes Claros: Ed. Unimontes, 2002.
- PEREIRA, Laurindo Mékie. Ensaio sobre a história recente de Montes Claros: Do centenário à governança solidária. Verde Grande. Montes Claros: Unimontes/Prefeitura Municipal de Montes Claros, 2008, vol. 1, n. 5., p. 96-107
- PZERWORSKI, Adam. Capitalism and Social Democracy. Cambridge Press, London, 1985
- QUADROS, Dayana Barbosa de. Participação popular na Gestão Pública Municipal de Montes Claros 2005-2008: Avanço ou Continuismo? Dissertação. Unimontes. 2011
- ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafio, in "20 ANOS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ: AVALIAÇÃO E DESAFIO DA SEGURIDADE SOCIAL". IPEA, Brasília, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003
- SCHMITT, Carl. A crise da democracia parlamentar. Trad. Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996. (Coleção Clássica)

SCHUMPETER, Joseph A., Capitalismo, Socialismo e Democracia, Rio, Zahar, 1984

WEFFORT, F. O populismo na política brasileira. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989

YIN, Robert K. - Case Study Research - Design and Methods. Sage Publications Inc., USA, 1989