



A Democratização da Gestão Urbana no Brasil Teoria e Empíria

Antônio Sérgio Araújo Fernandes¹

Introdução

Este artigo procura fazer uma breve revisão do tema relacionado à participação social na gestão urbana no Brasil. Já se vão mais de trinta anos desde que se tem registro na literatura sobre o tema, das primeiras experiências efetivas de participação social na gestão urbana que datam da segunda metade da década de setenta. Além disso, as mudanças institucionais decorrentes do processo constituinte de 1988, que tornaram a participação social como elemento obrigatório da política urbana e também das políticas sociais por meio dos conselhos municipais (saúde; educação e FUNDEF; merenda escolar; assistência social) consolidaram concretamente a democratização da gestão municipal na política brasileira. Uma revisão geral observando o caráter sociológico deste processo (o jogo dos atores e sua dinâmica) neste momento se torna relevante, visto que há a possibilidade agora de observar o fenômeno *ex-post*. E isso se deve ao fato de que neste artigo considera-se a participação social na gestão municipal ou a democratização da gestão municipal no contexto atual como algo já consolidado, ou seja, não mais como um processo em formação, mas já construído, em plena evolução e em vias de normalização.

Pretende-se aqui abordar o fenômeno empírico ao lado das correntes analíticas que lhe deram sustentação qualitativa. Como primeira observação cabe aqui notar que a democratização da gestão urbana sempre recebeu um tratamento empírico, entretanto apesar da riqueza de enfoques teórico-conceituais e da grande centena de casos abordados, torna-se difícil não começar por afirmar que uma certa pobreza analítica ainda permanece presente, seja pelo excesso de ingredientes normativos e/ou politicamente engajados que comumente se encontra no conjunto desta literatura, seja pela excessiva postura micro-sociológica da grande maioria dos estudos até aqui realizados. É com esta inspiração crítica, portanto, que tentaremos apresentar um balanço do estado da arte da literatura que

¹ Universidade Estadual Paulista (UNESP) – São Paulo: asaferna@uol.com.br ou asergio@fclar.unesp.br

se produziu e vem se produzindo no país a respeito das políticas de participação social no nível municipal no Brasil urbano dos anos 80 e 90.

O texto está dividido em três partes que são consoantes com a cronologia histórica adotada aqui para o objeto tanto empírica quanto teoricamente. A primeira seção trata do momento que se considera de origem da participação social na gestão urbana que está situado ao final dos 70 e início dos oitenta. A segunda seção aborda a redemocratização e a constituição de 1988, que se considera a segunda grande fase na evolução da participação social na gestão municipal, quando esta se torna legal e passa a compor constitucionalmente a política urbana e as políticas sociais em geral. A terceira seção trata da fase dos noventa que se considero aqui de consolidação, as normas constitucionais passam

Anos setenta e início dos oitenta: Por uma nova relação entre Governo Municipal e Sociedade Civil

Um primeiro olhar sobre o tema da política urbana no Brasil durante os anos setenta e oitenta mostra que ele foi fortemente marcado pela análise empírico-descritiva centrada no papel dos movimentos sociais e sua “luta” contra o Poder Público, no sentido de reconhecê-los como atores legítimos capazes de estabelecer canais de negociação visando o atendimento de suas demandas por habitação, saneamento, infra-estrutura e serviços públicos.

Nesse sentido, os movimentos sociais, ao serem reconhecidos pelos governos como portadores de interesses legítimos de grupos e segmentos da sociedade, ajudaram a criar uma nova forma de atuação política que era supostamente “autônoma”, isto é, desvinculada das estruturas corporativas do Estado, e desvinculada, embora ao mesmo tempo articulada, com alguns partidos políticos e sindicatos (Doimo, 1995). Por conta da “hipótese” da estrita autonomia dos movimentos sociais, avessa a qualquer forma de institucionalização política a inspiração teórica que orientou os autores deste período foi a abordagem neo-marxista vinculada aos chamados novos movimentos sociais da Europa, entre os quais situam-se, como principais referências, Borja (1975), Castells (1978; 1983) e Lojikine (1977)².

De acordo com Gohn (1997), grande parte da produção de conhecimento nesse momento não estava desvinculada da experiência de luta pela redemocratização, uma vez

² Entre alguns dos principais trabalhos que tomam esta direção tem-se Moisés (1982; 1978); Gohn (1982; 1980) e Singer (1980; 1980a).

que os trabalhos também serviam de base para a ação. A elaboração de estratégias políticas no contexto da redemocratização foi marcante nos estudiosos de então, que se debruçaram sobre o tema dos movimentos sociais. Daí os trabalhos se situarem mais no campo descritivo, pois era importante supervalorizar a voz dos atores como elemento de significação da luta contra o regime autocrático.

As reflexões teóricas se sustentaram no paradigma europeu por este ser mais crítico e articulado com os pressupostos da chamada “Nova Esquerda”. Ignorou-se, por conseqüência, uma extensa produção norte-americana acerca da ação dos movimentos coletivos, como por exemplo, as correntes analíticas da ação coletiva ou do pluralismo, por serem consideradas “funcionalistas” ou de “direita”, o que contribuiu para a incorporação exclusiva de *approaches* europeus nesse momento. Ou seja, um maior discernimento analítico sobre o fenômeno observado, seguido de inferência causal teórica foi comprometido pelo viés ideológico dos trabalhos ligado a um tipo de abordagem supostamente mais adequado à realidade brasileira e capaz de ajudar a ação do objeto estudado.

Uma outra observação sobre o caráter teórico metodológico dos trabalhos nesse período é relativa à afirmativa sobre a autonomia dos movimentos sociais em relação às instituições e elites políticas. Estas últimas não se configuravam como dimensões relevantes de análise, sendo os movimentos o ponto de partida e chegada. As elites dirigentes e as instituições eram apenas coadjuvantes que ressoavam o atendimento de demandas urbanas da população de modo clientelista ou “democrático” (cooperativo).

Apesar disso, alguns trabalhos nesse período, ainda que não se posicionassem de modo contrário à tendência de supervalorização dos movimentos sociais em seu papel na política urbana local, como é o caso de Boschi e Valadares (1983), Souza (1982), Castro (1988: 70), passam a discutir a questão da intermediação de interesses em políticas urbanas no Brasil levando em consideração uma multiplicidade de atores e processos de gestão envolvidos na questão.

A análise buscava compreender a rede formada pelos movimentos coletivos, igreja, ONG's e sua relação com o governo e lideranças políticas observando o estabelecimento de relações de cooperação, conflito e captura na elaboração de políticas urbanas em parceria. Observa-se um olhar mais cuidadoso sobre o papel dos governos e seu aparato burocrático na busca de soluções em parceria com a sociedade para problemas urbanos. Ainda assim, o formato metodológico desses, acompanhava a tendência de apresentar de

modo apenas descritivo estudos de caso sem nenhum tipo de tratamento teórico-metodológico rigoroso.

A Transição Democrática e a Constituição de 1988

A volta da eleição municipal de 1985 para capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais, com a vitória de candidatos de origem oposicionista, marcaria um primeiro ciclo de democratização da gestão urbana nas grandes cidades brasileiras. Foi característica comum desta época em capitais como Curitiba, Salvador, Rio de Janeiro e Recife, a descentralização administrativa com o estabelecimento de administrações regionais dirigidas por conselhos formados por associação de moradores. Além disso, a promulgação da Carta Constitucional em 1988 consagrou a descentralização e a autonomia local, passando os municípios, a partir de então, a compor o pacto federativo junto com estados e Distrito Federal. Além das competências concorrentes e partilhadas com Estados e União, e da definição e partilha das receitas tributárias, a capacidade de elaboração de leis orgânicas é uma conquista importante. No que se refere à política urbana (artigos 182 e 183)³, a carta Magna consagra a participação popular no processo de gestão. Entre outras coisas, ficou estabelecido que as leis orgânicas deviam ter como preceito a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso X do artigo 29). Além disso, estabeleceu-se também na Constituição de 1988, acerca da participação popular diretamente ligada à política municipal: consulta por meio de plebiscito à população interessada quando da fusão, incorporação ou desmembramento de municípios (§ 4º do artigo 18); iniciativa popular em projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de pelo menos 5% do eleitorado (inciso XI do artigo 29); colocação das contas dos municípios à disposição de qualquer contribuinte durante 60 dias para exame, apreciação, podendo ser questionadas (§ 3º do artigo 51).

Cabe destacar aqui a participação dos movimentos sociais na Assembléia Nacional Constituinte, tendo à frente o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). O MNRU desenvolveu o *lobby* dos movimentos sociais na Constituinte Federal buscando incluir no texto da Carta Magna a questão da política urbana e dentro desta a participação social na gestão municipal. Ao conseguir apresentar uma emenda à constituição denominada “Emenda Popular de Reforma Urbana”, o MNRU, demandava o tratamento da

³ Os artigos 182 e 183 da Constituição foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10/07/2001.

gestão da cidade sob a ótica de cumprimento da função social (Silva, 2002). Após a Constituição de 1988, a partir do MNRU é formado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que teve como objeto de intermediação legislativa mais conhecido o Estatuto da Cidade, lei da qual sua tramitação durou cerca de dez anos (Silva, 2002).

Com a Constituição de 1988 e a institucionalização legal da participação nas políticas sociais e na política urbana a atenção dos estudos se volta para a análise de políticas e programas urbanos específicos. O foco recai de modo mais intenso sobre os processos de gestão que criam e/ou reproduzem formas de participação ampliada. É o que ficou conhecido como gestão municipal democrática. No Brasil, a literatura sobre a democratização da gestão municipal que trata dessa tendência na administração local é vasta na última década, incluindo-se dissertações de mestrado e publicações dos dois principais institutos que estudam o assunto, quais sejam, o Instituto Pólis, em São Paulo, e o Centro de Pesquisa Josué de Castro, em Recife.

Em sua grande maioria estes estudos seguem o padrão descritivo de estudos de caso para relatar experiências como orçamento participativo, mutirões habitacionais, fóruns de cidade e conselhos municipais. Tendem igualmente, a não valorizar o contexto onde estas políticas são realizadas, nem a trajetória histórica, tampouco os políticos e dirigentes públicos nos trabalhos. Na maior parte das vezes tratam de descrever o momento imediato de realização da política buscando avaliá-la em sua capacidade de estimular participação e controle social.

Efetivamente que estas políticas, ou iniciativas dos governos municipais no Brasil compunham a renovação da agenda de política urbana, entretanto em alguns destes trabalhos, além de formato relato jornalístico de tipo “*best practice*”, percebe-se uma nítida tendência de supervalorizar o papel de determinadas coalizões de poder, no caso as administrações municipais de capitais e grandes cidades que passam a ser ocupadas pelo PT a partir do final dos oitenta.

As administrações do PT são então apresentadas como as únicas dotadas de iniciativa no fortalecimento do controle e da participação social no Brasil. O caso da Prefeitura de Porto Alegre em suas três gestões é um exemplo nítido disso. Talvez tenha sido o governo local mais estudado no que se refere ao orçamento participativo no país. Evidentemente que o PT foi um dos partidos que ajudou bastante na criação de um novo modo de governar as cidades no que se refere à criação de mecanismos de gestão com participação e controle social, entretanto este fenômeno foi iniciado por grupos político-partidários oriundos ainda da militância na época da ditadura como foi o caso, por

exemplo, do grupo político ligado ao MDB autêntico, no início dos anos oitenta, em São Paulo e Recife. Não se pode afirmar categoricamente isso, mas na década de 1990 mais uma vez, como na década de 80, a militância política dos pesquisadores influenciou diretamente na busca pela construção de padrões teórico-conceituais consistentes de análise.

Apesar disso, no início do século XXI alguns trabalhos fogem um pouco deste padrão de abordagem dos problemas de política urbana no que se refere à intermediação de interesses. Esse é o caso dos trabalhos de Marques (2001; 2004), Fuks (1998) e Fernandes (2004). O estudo de Fuks (1998) sobre a problemática ambiental do Rio de Janeiro, a partir do conceito de *agenda*, buscando entender como se desenrolam os conflitos e consensos sobre esta questão na cidade é um exemplo da nova tendência nos estudos de política urbana no Brasil levando em consideração escolhas teórico-metodológicas consistentes. Um outro trabalho importante que segue esta linha são os estudos de Marques (2000; 2003) sobre as redes de profissionais de política urbana no Rio de Janeiro e em São Paulo.

A abordagem acadêmica sobre a política local com ênfase na participação social não só se restringiu à política urbana, mas também aos estudos acerca das políticas sociais com foco no papel dos conselhos municipais. Sobretudo a partir de meados dos anos 90, nota-se a produção de um número expressivo de dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o tema, em diversas áreas das ciências sociais, que não apenas a ciência política e a sociologia, mas também a pedagogia, o serviço social e a saúde coletiva. Isso se dá como efeito da criação de mecanismos de participação social na administração originado no processo de redemocratização com a Constituição de 1988, que busca descentralizar as políticas sociais. Os conselhos gestores das políticas sociais no Brasil são um dos exemplos da institucionalização da participação na gestão pública visando estimular *accountability* nas ações de governo.

A literatura produzida até aqui sobre os conselhos gestores foi grande nos últimos anos tendo como contribuições importantes, entre outras, Gohn (2001); Raichelis (2000); Carvalho (1995); Dal Poz e Pinheiro (1998); Tatagiba (2002); Tótora e Chaia (2002); Andrade (2002); Carvalho et al (1999); Castro (1999). Em sua maioria os trabalhos sobre os conselhos gestores procuram observar de modo descritivo seus arranjos organizacionais e institucionais, além do grau de organização do movimento popular, sindical e de usuários que participam dos conselhos. Não é notada uma ênfase maior no papel das elites dirigentes públicas e da representação profissional nos conselhos.

Ainda assim, alguns trabalhos chegam a considerar de grande importância a ação das lideranças políticas como uma variável chave no entendimento do funcionamento bem

sucedido dos Conselhos Municipais. Esse por exemplo é o caso de Vargas (1998; 1995), que a partir do conceito de *policy community* mostra como no caso dos Conselhos Municipais de Saúde da Região Metropolitana de Porto Alegre a presença de lideranças políticas e de representantes profissionais nos Conselhos comprometidas com a participação dos movimentos sociais termina por estimular a participação da sociedade civil. Vargas (1998; 1995) observa que a posição do dirigente público municipal vai variar de acordo com sua trajetória política de experiência junto aos movimentos populares e a sociedade civil. Se for um indivíduo com ligação com a sociedade civil este terá um processo decisório de estímulo aos grupos sociais que compõem a *policy* municipal. O mesmo se dá com os representantes profissionais da área da *policy*, onde se verifica que os médicos, a depender de sua experiência militante junto a movimentos e a sociedade civil exercerão papéis políticos variados no conselho.

Anos 90: a Difusão do Orçamento Participativo e o enfoque analítico da Democracia Deliberativa

Os processos de participação e controle social, forjados durante a década de 80 e consagrados na Constituição de 1988, tornaram-se palavra de ordem para governantes de capitais e grandes cidades no país, como se verificou em muitas experiências durante a década de noventa. Deste modo é que se observa durante nessa década o estabelecimento dos conselhos municipais no que tange à descentralização das políticas sociais. Além disso, inúmeros governos locais ocupados por partidos ou coalizões de partidos progressistas, ao longo da década de 90, vão desenvolver práticas, objetivando democratizar a gestão e com isso ampliar o exercício da cidadania e realizar uma inversão de prioridades na agenda de governo, visando dar ênfase ao atendimento as carências urbanas mais imediatas. Experiências já bastante conhecidas e muito difundidas como mutirões habitacionais, fóruns de cidade e conselhos municipais, são os exemplos mais destacados de gestão urbana democrática no Brasil, porém uma experiência teve uma capacidade de difusão mais ampla, que foram as políticas de orçamento participativo⁴. Grosso modo, o orçamento

⁴ O orçamento participativo já constitui um objeto de pesquisa, composto de uma série de trabalhos. Citamos aqui alguns dos mais importantes estudos sobre o orçamento participativo, separando em grupos de análise por cidade. Sobre o orçamento participativo de Porto Alegre, ver, entre outros: Abbers (1998); D'Ávila Filho (2000); Fedozzi (1997). Giacomoni (1998), Jacobi e Teixeira (1996); Laranjeira (1996) e Santos (1998). Sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte, ver, entre outros: Azevedo e Avritzer (1994), Somarriba e Dulci (1997). Sobre o orçamento participativo de Recife, ver Bispo (1999), Melo et al (2000) e Pontes et. al. (1998). Sobre a tentativa de orçamento participativo em Salvador, ver Fadul (2000). Análises dos orçamentos participativos em perspectiva comparada podem ser observadas, entre outros, em Souza (2000),

participativo consiste na deliberação em assembléias regionais da cidade, de recursos que o governo municipal destina para obras e/ou melhoramentos urbanos. As demandas são encaminhadas por delegados eleitos nas regiões que representam bairros ou um conjunto de bairros e são decididas em uma assembléia maior grades de prioridade, chegando até a deliberação final dos recursos para serem investidos nos bairros.

Apesar de destinar poucos recursos para deliberação nas assembléias regionais o orçamento participativo é uma importante prática de inclusão política. Quanto ao montante de recursos destinados e realizados no orçamento participativo, cabe aqui uma rápida análise dessa questão. O trabalho de Wampler (2000: 233), que desenvolve uma comparação do programa de orçamento participativo em Recife e Porto Alegre, mostra que entre 1996 e 1998 a Prefeitura de Porto Alegre gastou 70% do que foi negociado com os participantes do orçamento participativo, enquanto que a Prefeitura de Recife gastou apenas 30% do que foi deliberado pelo orçamento participativo. Mesmo em Porto Alegre, onde a quantidade de recursos orçamentários destinados para deliberação popular é maior do que em Recife, esses recursos nunca equivalem a 100% dos recursos da rubrica de investimento e não ultrapassam mais do que 5% do total das despesas orçamentárias (Azevedo, 1997). Isso mostra que o montante de recursos destinados para deliberação popular no orçamento participativo é muito pequeno e incapaz de resolver problemas de pobreza e exclusão social. Diante dessa constatação é que este trabalho adota a posição assumida por Souza (2000) acerca da principal importância do orçamento participativo para os governos locais. Para essa autora, a participação encorajada numa sociedade desigual como a brasileira é muito mais valiosa como mecanismo que aumenta a cidadania do que pelos possíveis ganhos materiais que possibilita para algumas áreas carentes da cidade. O principal valor do orçamento participativo está no ganho político que ele proporciona, ou seja, na possibilidade de incluir no processo de decisão política municipal pessoas que até então estavam excluídas desse processo.

Em decorrência da ampla difusão das experiências de orçamento participativo, a literatura sobre o local também mudou sua agenda, embora sempre mantendo as mesmas características que descrevemos aqui anteriormente. Para autores como Santos e Avritzer (2002) que desenvolvem análises teóricas com base em processos democráticos, tais como o orçamento participativo, estes procuram considerar que estas novas iniciativas de ampliação da esfera pública vão marcar uma concepção contrahegemônica de democracia.

sobre Belo Horizonte e Porto Alegre, e Wampler (2000), sobre Recife e Porto Alegre; Fernandes (2004) sobre Recife e Salvador; e Boschi (1999) sobre o orçamento participativo em Salvador e Belo Horizonte.

Para eles, a prioridade dos estudos nesta perspectiva é a de interpretar o fenômeno democrático a partir da ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural, entendendo a inovação social articulada com a inovação institucional “a procura de uma nova institucionalidade da democracia.” (2002; p. 51). Para estes autores, há três pontos importantes a serem levados em consideração — como ausências, é necessário enfatizar — no debate sobre a democracia, em especial nos países latino americanos e nas experiências recentes de redemocratização no mundo. “A concepção hegemônica da democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (essa última introduzida no debate democrático muito recentemente)” (p. 49).

Nesta análise, a proposta teórica de uma abordagem contra hegemônica da democracia vincula-se fortemente a uma certa percepção do papel dos movimentos sociais na ampliação de espaços políticos e, também, na busca de reconhecimento de novas identidades e grupos sociais no interior dos diversos sistemas políticos. Propõe-se com clareza uma mudança de enfoque sobre a questão da participação, pois existiria uma grande insatisfação com o tratamento a ela dado na concepção hegemônica, que supõe a apatia e indisponibilidade política de largos segmentos sociais como pressupostos da estabilidade do sistema.

Ainda segundo Santos e Avritzer (2002), a “terceira onda de democratização” coloca em xeque as bases da concepção hegemônica porque ela veio acompanhada de um processo amplo de participação social de segmentos excluídos, interessados na construção de uma nova gramática social. Sendo assim, os principais pontos críticos seriam o enfoque procedimentalista, as preocupações com o acento burocrático e a própria dimensão da representação, que perdem substância quando se encontram com a disposição destes novos movimentos sociais de mudar as relações de gênero, raça, etnia e o que chamam de “privatismo na apropriação dos recursos públicos”. Nas palavras dos autores: “tanto na Índia quanto no Brasil as experiências mais significativas de mudança na forma da democracia têm sua origem em movimentos sociais que questionam as práticas sociais de exclusão através de ações que geram novas normas e novas formas de controle do governo pelos cidadãos.” (2002, p. 69)

Muitos outros trabalhos têm, com maior ou menor influência, esta perspectiva analítica como pano de fundo. No entanto, um ponto teórico importante é a ênfase em uma abordagem normativa do fenômeno democrático, que aposta na compreensão das

mudanças constitucionais de 1988 como uma oportunidade de ampliação dos espaços públicos de participação dos grupos excluídos da população brasileira. Acresce a esta constatação, uma certa confusão na utilização dos conceitos de participação e deliberação, bem como do conteúdo do que viriam a ser as democracias participativa e deliberativa, termos quase sempre utilizados de maneira intercambiável. (Calderón e Chaia, 2002; Silva, 2002; Avritzer e Navarro, 2003; Santos Junior, 2001)

Neste último ponto, cabe um esclarecimento acerca do significado de *democracia deliberativa*, uma vez que este conceito normativo é fonte inspiradora de grande parte dos autores supra-citados no delineamento de seus trabalhos e muitas vezes confundidos com democracia participativa. O conceito de democracia deliberativa tem em Habermas seu representante principal. Um dos aspectos principais que definem a teoria democrática de Habermas é a existência da constituição como expressão de uma ordem normativa, legitimada por meio de deliberação de cidadãos, que inclui regras de circulação legítima de poder. O princípio diferencial do modelo democrático de Habermas está na institucionalização das formas de circulação de poder. A partir de uma concepção de circulação de poder, onde vários núcleos sociais envolvendo diversos atores (parlamento, universidades, conselhos, fundações, administração pública, sistema judiciário, consumidores) formam um sistema, o modelo de democracia deliberativa deve permitir um fluxo de questões da periferia mais externa do sistema (composta de consumidores e sociedade civil) até o núcleo central deste composto da administração pública e do sistema jurídico (Andrews, 2003:100).

É chave para Habermas na formulação da sua teoria democrática o conceito de esfera pública. Habermas parte do pressuposto de que a esfera pública é o *locus* onde os atores sociais se envolvem em discursos marcados pela ação comunicativa. Assim todas as formas diversas de manifestação social – mídia, partidos, corporações empresariais, associações, burocracias, parlamentos, governos etc – estabelecem suas interações comunicativas construindo uma rede de informações, atitudes e pontos de vista em, que, uma vez filtrados e sintetizados serão capazes de formar opiniões públicas temáticas específicas (Habermas, 1998: 360). A ampliação desta esfera pública aumenta o fluxo de comunicação em todos os núcleos sociais e, portanto, torna maior a circulação de poder.

É nítido que o conceito de democracia deliberativa de modo estrito como formulado por Habermas se trata de uma noção imanente e de uma meta-teoria acerca da esfera pública dotada de uma conotação complexa e de difícil aplicação a contextos políticos locais imediatos. Ainda assim, observa-se no Brasil uma tentativa de abordar o conceito de

esfera pública iniciado por Habermas a partir da observação da participação dos cidadãos em políticas locais como o orçamento participativo. Na maior parte das vezes a esfera pública ampliada é explicada como o envolvimento cada vez maior da sociedade civil por meio da participação política.

Parece razoável trabalhar com a hipótese de que nesse conjunto de reflexões, a participação e o modo de relacionamento das administrações com a sociedade civil são tomados como indicadores das possibilidades de mudança social efetiva na sociedade brasileira contemporânea, de vez que, em acordo com as idéias de ampliação da esfera pública e de constituição da chamada democracia deliberativa, fundada na noção mais geral de democracia associativa. Procura-se, desta maneira, repensar o paradigma de funcionamento do Estado que tem no constitucional o elemento base para proposição de políticas públicas. Na verdade, tais autores pretendem estabelecer uma análise que traga à tona “novas institucionalidades”, como no caso já citado de Santos e Avritzer (2002), capazes de ampliar espaços de produção democrática de governo. Contudo, isto é realizado levando em consideração o elemento constitucional posto como garantia do direito de todos à liberdade, como na máxima do “direito a ter direito”, ou seja, a noção de uma cidadania ampliada ou ativa, pensada como *empowerment*.

Neste sentido, a normatividade da política torna-se um elemento analítico importante, pois a política em si é encarada do ponto de vista das relações éticas, que possuem no subjetivo os condicionantes ou motivos de suas ações. Conclui-se daí que o sistema normativo estruturado em um ordenamento jurídico constitui-se como elemento básico para o conceito de Estado. Em outras palavras, afirma-se que em uma sociedade constituída de pessoas livres, a ética, entendida como sentido para as ações humanas que se concretizam na criação das instituições, coloca-se como elemento necessário na articulação do público e do privado. Neste caso, ética e política constituem-se resultado de relações pessoais tecidas nas tarefas do trabalho como necessidade de sobrevivência, que ascende, via interações humanas de natureza política, à institucionalização do espaço público, como espaço de atuações comuns, impessoais e de direito de todos.

Considerações Finais

A democratização da gestão urbana que se origina na década de setenta, ganha na constituição de 1988 a obrigatoriedade legal no que se refere ao exercício da política urbana e das políticas sociais. Isso trouxe maior complexidade para a política municipal e redefiniu a agenda do executivo local. Entretanto, a democratização da gestão neste nível é

algo que se consolidou, porém ainda está longe de se normalizar, visto que a maior parte dos municípios brasileiros ainda possuem uma incipiente capacidade institucional para criar conselhos ou outros órgãos colegiados necessários para formular e gerenciar de modo estrito as políticas sob sua competência.

No que se refere aos enfoques teóricos, existe uma pluralidade grande de abordagens sobre participação política e democracia no país, especialmente após a Constituição de 1988 e também, da chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em muitas capitais importantes. Nota-se contudo, uma razoável dispersão dos estudos, baseados em estudos de casos simples. Além disso, suas perspectivas de análise partem sempre do olhar da sociedade civil para o Estado, ou seja, preocupam-se com os movimentos sociais, sua influência sobre os mecanismos decisórios de políticas públicas e finalmente, sobre o impacto desta participação em relação aos próprios movimentos.

Além do defeito de tornar praticamente impossível qualquer generalização sobre o fenômeno, pode-se também criticar esta ênfase partindo do pressuposto de que ela parte de um referencial essencialmente normativo e, por isto, impõe padrões práticos de funcionamento da democracia que, provavelmente, jamais poderão ser alcançados.

Isso abre um questionamento sobre as possibilidades de estabelecer um novo enfoque alternativo a estes estudos, que tenha a capacidade de oferecer mais pistas sobre os impactos das mudanças institucionais ocorridas na democracia brasileira na última década. As teorias sobre poder local, como a abordagem o debate clássico pluralista X elitista da década de 50, bem como seus revisionistas mais recentes da década de 80 e 90, ou mesmo a análise institucionalista, ou o enfoque da ação coletiva, constituem-se em *approaches* não muito utilizados pelos sociólogos e cientistas políticas brasileiros neste objeto e que poderiam entender melhor teoricamente o fenômeno empírico propriamente dito.

Referências Bibliográficas

- Abbers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Co-operation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil". *Politics and Society* 26(4): 511-523.
- Andrade, Ilza Araújo Leão. (2002). "O desenho das Políticas Públicas e a Dinâmica de seus Conselhos Gestores: um Estudo Comparativo das áreas de saúde, assistência social e trabalho". In: Anais do 25 ° Encontro da ANPOCS, Caxambu/MG, outubro de 2002.

- Andrews, Christina, 2003. *Reificação e Legitimidade. Habermas como Metateoria das Policy Sciences*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo: Departamento de Ciência Política.
- Avritzer, Leonardo. (1996). *A Moralidade da Democracia*. São Paulo, Perspectiva.
- Avritzer, L. & Navarro, Z. (2003). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo, Cortez Editora.
- Azevedo, Sérgio e Avritzer, Leonardo. 1994. “A Política do ‘Orçamento Participativo’: Formas de realacionamento entre Estado e Sociedade”, paper apresentado na ANPOCS 1994, Caxambu, 23-27 de novembro.
- Azevedo, Sérgio. 1997. “Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte”. *Cadernos IPPUR*, XI (1; 2): 63-74.
- Boschi, Renato. 1999. “Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol.42, n.4, 655-690.
- Bispo, Rogério de Souza. 1999. *O Processo de Orçamento Participativo no Recife*. Recife, UFPE/CFCH, Dissertação de Mestrado.
- Borja, Jordi. 1975. *Movimentos Sociales Urbanos*. Buenos Aires: Ediciones SIAP.
- _____. 1994. *Las Ciudades e El Planeamiento Estrategico: Una reflexion Europea e Latino-Americana*. Barcelona, mimeo.
- Boschi, Renato R. e Valladares, Lícia. 1983. “Movimentos Associativos de Camadas Populares Urbanas: Análise Comparativa de Seis Casos”. In: Boschi, Renato (org.). *Movimentos Coletivos no Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, pp. 103-144.
- Calderón, A. & Chaia, V. *Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular*. São Paulo, Cortez Editora.
- Carvalho, Juvenilda et al. (1999). *Conselhos Municipais: sua Contribuição para o Desenvolvimento Local*. In: 23º Encontro da ANPAD. Florianópolis, setembro de 1999.
- Carvalho, Antônio I de. (1995). *Conselhos de Saúde no Brasil: Participação Cidadã e Controle Social*. Rio de Janeiro: IBAM/FASE.
- Castells, Manuel. 1978. *City, Class and Power*. London: Macmillan.
- _____. 1983. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. Trad. de *La Question Urbaine*.
- Castro, Maria Helena Guimarães de. 1988. “Equipamentos Sociais e Política Local no Pós-64: Dois Estudos de Caso”. *Espaço e Debates*, n.24, 1988, pp.67-74.

- Castro, Rocío (1999). “Gênero e Participação Cidadã para o Desenvolvimento Local: os Conselhos Municipais de Salvador-Bahia”. *Organizações e Sociedade*, v.6, n.16 set./dez. 1999.
- Couto, Cláudio e Abrucio, Fernando. 1995. “Governando a Cidade? A Força e a Fraqueza da Câmara Municipal”. *São Paulo em Perspectiva*, v.9, n.2, abr/jun 1995, pp.57-65.
- Dal Poz, M. R. & Pinheiro, R. (1998). “A Participação dos Usuários nos Conselhos de Saúde e seus determinantes”. *Ciência e Saúde Coletiva*, vIII, n.1
- D’Ávila Filho, Paulo Mesquita, 2000. *Democracia, Clentelismo e Cidadania: A Experiência do Orçamento Participativo no Modelo de Gestão Pública na Cidade de Porto Alegre*. Rio de Janeiro, IUPERJ, Tese de Doutorado.
- Doimo, Ana Maria. 1995. *A Vez e a Voz Popular. Movimentos Sociais e Participação Popular no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relumé-Dumará/ANPOCS.
- Fadul, Élvia. 2000. “Orçamento Participativo: Limites e Contradições de um Modelo Decisório Inovador”. In: Ivo, Anete Leal (org.). *O Poder da Cidade. Limites da Governança Urbana*. Salvador: EDUFBA, pp. 121-150.
- Fedozzi, Luciano.1997. *Orçamento Participativo: Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas IPPUR/FASE.
- Fernandes, Antonio Sérgio A. 2004. *Gestão Municipal e Participação Social no Brasil: A Trajetória de Recife e Salvador (1986-2000)*. São Paulo: Annablume/FAPESP.
- Fuks, Mario. 1998. “Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e A Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social No Rio de Janeiro”. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: , v.41, n.1, p.87 - 113, 1998.
- Giacomoni, James. 1998. “O Orçamento Tradicional e o Orçamento Participativo. O Caso de Porto Alegre”. In: Fachin, Roberto. e Alain Chanlat (orgs.). *Governo Municipal na América Latina: Inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Editora Sulinas.
- Gohn, Maria da Glória. 1982. *Reivindicações Populares Urbanas: Um estudo Sobre a Sociedade Amigos de Bairros de São Paulo*. São Paulo: Cortez.
- _____. 1980. “A Questão dos Movimentos Sociais Urbanos”. *Revista CERU*, n.17, USP, 1980.
- _____. 1997. *Teoria dos Movimentos Sociais. Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo, Edições Loyola.
- _____. 2001. *Conselhos Gestores e Participação Sócio-Política*. São Paulo: Cortez. Coleção Questões de Nossa terra, v. 84.

- Habermas, Jürgen. *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge; MIT Press, 1998, 631p.
- Jacobi, Pedro & Marco Antônio Teixeira. 1996. “Orçamento Participativo: Co-responsabilidade na Gestão das Cidades”. *São Paulo em Perspectiva* 10 (3): 119-129.
- Laranjeira, Sônia. 1996. “Gestão Pública e Participação: a Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre”. *São Paulo em Perspectiva* 10 (3): 129-137.
- Lojikine, Jean. 1977. *Le Msarxisme, L’Etat et la Question Urbaine*. Paris: PUF.
- Marques, Eduardo. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro : Editora Revan, 2000, v.1. p.350.
- _____. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo..* SP : Ed. Annablume, 2003.
- Melo, Marcus André et al. 2000. Urban Governance, Accountability and Poverty: The Politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil. Birmingham: University of Birmingham, Project on Urban Governance, Paternships and Poverty, august 2000, 202p.
- Moisés, José Álvaro. 1982. “O Estado, As Contradições urbanas e os Movimentos Sociais”. In: Moisés, José Álvaro (org.). 1982. *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 14-29.
- Pontes, Lúcia et al. 1998. *Novos Formatos de Democracia Ampliada na Gestão Local. A Experiência do Orçamento Participativo na Cidade do Recife*. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas, agosto de 1998, 45p.
- Raichelis, Raquel (2000). *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: Caminhos da Construção Democrática*. São Paulo: Cortez
- _____. 1978. “Experiência de Mobilização Popular em São Paulo”. *Contraponto*, III, 3, 1978, pp.69-86.
- Santos, Boaventura de Souza. 1998. “Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy”. *Politics and Society* 26(4): 461-510.
- Santos, Boaventura. & Avritzer, L.(2002).”Para ampliar o cânone democrático”, *Democratizar a Democracia*. Vol. 1, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Santos Junior, Orlando Alves dos. (2001) *Democracia e Governo Local. Dilemas da Reforma Municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, IPPUR/Revan.
- Setzler, Mark, 2000. “Democratizing Urban Brazil: Institutional Legacies and Determinants of Accountability in Local Elections and Legislatures”. Paper presented at the LASA 2000, Miami (16-18 march).

- Silva, Carla A. “Os Fóruns temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana”. In: Evelina Dangino (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, pp.143-185.
- Singer, Paul. 1980. “O Feminino e o Feminismo”. In: Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.). 1980. *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980, pp.109-142.
- _____. 1980a. “Movimentos de Bairro”. In: Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.). 1980. *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980, pp.83-107.
- _____. 1980b. “Movimentos Sociais em São Paulo: Traços Comuns e Perspectivas”. In: Singer, Paul e Brant, Vinícius Caldeira (orgs.). 1980. *São Paulo: O Povo em Movimento*. Petrópolis: Vozes, 1980, pp.207-229.
- Somarriva, Mercês e Otávio Dulci. 1997. “A Democracia do Poder Local e seus Dilemas: A Dinâmica Atual da Participação Popular em belo Horizonte”. In: Diniz, Eli e Sérgio Azevedo (orgs.). *Reforma de Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UNB, p.391-425.
- Souza, Herbert de, 1982. “Município de Boa Esperança: Participação Popular e Poder Local”. In: Moisés, José Álvaro (org.). *Alternativas Populares da Democracia: Brasil, anos 80*. Petrópolis/RJ: Vozes, pp.99-120.
- Souza, Celina. 2000. “Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions. Paper presented of Project on Urban Governance, Poverty, and Paterniships Department for International Development’s ESCOR programme, University of Birmigham, unpublished.
- Tatagiba, Luciana. 2002. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: Dangino, Evelina (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 47-103.
- Tótora, Silvana e Chaia, Vera. (2002). “Conselhos Municipais: descentralização, Participação e Limites Institucionais”. *Cadernos Metrópole*, n.8, pp.69-102, 2º sem. 2002.
- Vargas, Soraya M. 1998. “Conselhos Municipais de Saúde: a Possibilidade dos Usuários Participarem eos Determinantes da Participação”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 3(1): 5-17.
- _____. 1995. “User participation and reform of Brazilian Health System: The case of Porto Alegre”. London: London School of Economics and Political Science.

Wampler, Brian Douglas. 2000. *Private Executives, Legislative Bokers, and Participatory Publics: Building Local Democracy in Brazil*. Thesis of Doctorate, University of Texas at Austin, 306p.