

# Gestão democrática das cidades e instituições participativas

## Tendências no contexto brasileiro recente<sup>1</sup>

FLÁVIA BRASIL, GUSTAVO SILVA, RICARDO CARNEIRO E MARIANA ALMEIDA

**RESUMO:** No ambiente brasileiro recente, foi observado a produção de inovações institucionais na esfera local, em especial a criação de canais institucionalizados de participação e democratização da relação entre Estado e sociedade. Este artigo tem por objetivo apresentar um panorama das instituições participativas voltadas para o planejamento e gestão das cidades, analisando suas principais características e suas novas referências legais. Efetuou-se uma revisão de literatura pertinente ao tema e recorreu-se a dados secundários do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). O trabalho explora a noção de participação cidadã e as suas dimensões, ao lado da discussão relativa às instituições participativas e detém-se na análise dos conselhos de política urbana e dos processos participativos nos planos diretores. Finalmente, tecem-se algumas considerações sobre os potenciais de democratização das relações entre Estado e sociedade no campo das políticas urbanas.

**Palavras-chave:** Gestão Democrática, Participação Cidadã, Gestão Pública

**TITLE:** Democratic management of cities and participatory institutions: recent trends in the Brazilian context

**ABSTRACT:** Brazilian environment has seen the production of institutional innovations at the local level, particularly emphasizing the creation of institutionalized channels of

### FLÁVIA DE PAULA DUQUE BRASIL

flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Doutorada em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro (FJP).  
PhD in Sociology, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor at School of Government of Fundação João Pinheiro (FJP).

### GUSTAVO MELO SILVA (correspondente)

gustavomelosilva@yahoo.com.br

Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).  
Doctor in Sociology, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor at Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ).

### RICARDO CARNEIRO

ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Doutorado em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Escola de Governo – Fundação João Pinheiro (FJP).  
PhD in Human Sciences, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor at School of Government of Fundação João Pinheiro.

### MARIANA EUGENIO ALMEIDA

mariana.almeida88@gmail.com

Graduanda em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista da Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais (Fapemig) na Escola de Governo – Fundação João Pinheiro (FJP).

Master degree student at School of Government of Fundação João Pinheiro (FJP). Sociologist (Universidade Federal de Minas Gerais).

*participation and democratization of the relationship between state and society. This article aims to present an overview of participatory institutions devoted to the planning and management of cities, analyzing their main features and its new legal references. Literature pertinent to the theme was reviewed and it resorts to secondary data from the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). This work examines the notion of citizen participation and its dimensions, along with the discussion on participatory institutions and focuses on the analysis of urban policy councils and participatory processes in the master plans. Finally, some considerations are made about the potential democratization of relations between state and society in the field of urban policies.*

**Key words:** Democratic Management, Citizen Participation, Public Management

**JEL:** H10; H79

## INTRODUÇÃO

As transformações delineadas no Estado, na sociedade civil e no terreno de suas relações, sobretudo a partir do processo de democratização brasileiro, conformam o cenário da abordagem do presente trabalho. A emergência de novos atores coletivos societários, a reestruturação dos seus modelos de intervenção estatal, o processo de descentralização, a ampliação da autonomia local e as premissas de democratização das relações entre Estado e sociedade definem alguns dos contornos do ambiente que circunscreve as experiências de participação institucionalizada no âmbito brasileiro.

No âmbito municipal, sobressaem as experiências pioneiras no início dos anos de 1970, como a de Lages (SC) – ancorada na educação popular e no estímulo ao associativismo – e de Boa Esperança (ES) – apoiada em um conselho de caráter paralelo e de composição híbrida. Ao fim desta década, também constitui uma referência emblemática a experiência de Piracicaba (SP), que, a partir de governo de tendência política de centro-esquerda, privilegiava o fortalecimento da organização popular e a participação por intermédio de diferentes instâncias, como conselhos, centros comunitários e comissões de moradores (Teixeira, 2000).

Conforme Teixeira (2000), as primeiras experiências de gestões municipais dos anos de 1980 – Diadema (SP), Santa Quitéria (MA) e Fortaleza (CE) – assinalam o entendimento da importância da participação, sem, contudo, terem sido estabelecidas, à época, diretrizes programáticas específicas sobre a questão. As eleições de 1988 marcam um ponto de inflexão no processo, com a vitória do Partido dos Trabalhadores em 36 municípios, incluindo três capitais – Porto Alegre, São Paulo e Vitória –, bem como algumas cidades de médio e grande porte, implicando o debate sobre a participação nos governos locais, suas premissas, instrumentos e atores.

No decorrer dos anos de 1980, especialmente ao final da década, irrigadas pelo ambiente de debates no bojo do processo de redemocratização, desenham-se iniciativas diversas – de caráter formal ou informal – de criação de conselhos setoriais, comitês e comissões, assim como de realização de plenárias, fóruns e audiências públicas no âmbito municipal. Também nesse momento são cunhadas as primeiras experiências de orçamento participativo em Porto Alegre, São Paulo e, pouco depois, em Belo Horizonte. Neste sentido, nos termos de Avritzer (2002), o processo de redemocratização foi marcado pela ação coletiva de atores sociais que, em sua luta contra o autoritarismo, geram potenciais organizativos na sociedade civil e constroem alternativas de organização social e política. Santos e Avritzer (2002) apontam a participação ampliada dos diversos atores sociais nos processos decisórios, que incluem temáticas até então ignoradas pelo sistema político, com a redefinição de identidades e vínculos com o aumento de participação, especialmente no nível local.

No que se refere especificamente ao campo das políticas urbanas locais, observa-se no contexto brasileiro, um quadro de profundos déficits e desigualdades socioespaciais, decorrentes dos traços históricos do processo de urbanização. É inevitável o paralelo entre as dimensões da desigualdade e exclusão socioespaciais e a assimetria de poder político entre os diversos segmentos sociais (Villaça, 1999; Rolnik, 2000; Maricato, 2000). Neste sentido, reportam-se aos processos tradicionais de formulação e implementação das políticas urbanas no país, pautados pelo centralismo-tecnocrático, pelas lógicas particularistas na relação entre o Estado e a sociedade, e pela ausência ou escassez de possibilidades de participação cidadã e de influência dos diversos grupos nos processos decisórios. Ao lado disso, a crise e o retraimento da atuação do Estado no âmbito federal a partir dos anos de 1980 incidem em um contexto de déficits sociais acumulados em relação à questão urbana. Desse modo, os velhos e novos problemas urbanos, bem como as lógicas de atuação do Estado, configuram objetos passíveis de tematização societária, de mobilização e ação coletivas.

Este artigo tem como foco a abordagem da gestão democrática das cidades por meio dos canais de participação e, para tanto, parte da discussão da noção de participação e das instituições participativas. Na próxima seção, abordam-se as diversas instituições participativas que têm sido criadas nos governos locais, tendo em vista caracterizá-las de forma geral e apresentar um panorama da situação brasileira, com o foco mais específico nos conselhos e processos de participação nos planos diretores. Finalmente, tecem-se algumas conclusões relativas aos principais desafios da participação e gestão democrática das cidades. A análise empreendida foi fundamentada em revisão bibliográfica, documental e de dados disponíveis nas bases do Perfil dos Municípios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ao lado de outras fontes, como o Ministério das Cidades (MCidades).

## A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NOS GOVERNOS LOCAIS: NOTAS CONCEITUAIS

Os debates contemporâneos no campo da teoria democrática e os desenvolvimentos teóricos em torno das concepções de democracia participativa e de democracia deliberativa convergem na superação do entendimento da democracia para além das fronteiras do modelo elitista, estritamente fundado na representação eleitoral. Tendo em vista os objetivos do presente artigo, não cabe explorar estes debates nem efetuar uma revisão mais extensiva da noção de participação, mas assinalar, nos desenvolvimentos teóricos e analíticos recentes, o relevo que tem sido conferido à participação da sociedade na formulação e gestão das políticas públicas. A participação, deliberação e representação têm sido consideradas como dimensões complementares para o fortalecimento da democracia. Ao lado disso, como sugere Fung (2006), os mecanismos de participação, de deliberação e de representação que integram, em grande parte, as instâncias participativas criadas pelos governos, sobretudo no âmbito local, vêm sendo considerados como chaves para a qualidade dos processos democráticos em seu funcionamento e no aprimoramento das políticas públicas.

A participação, como observa Cunill-Grau (1998), afirma-se no bojo dos processos de democratização como instrumento para o alargamento da democracia e para a reivindicação da democracia participativa. A recuperação de figuras da democracia direta, a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública constituem os conteúdos evocados na noção de democracia participativa, assim como a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto para propiciar a experimentação. A participação concebida nos marcos da noção de democracia participativa remete, portanto, ao fortalecimento e à democratização da sociedade e do Estado, assim como à redefinição das relações entre Estado e sociedade sob o ângulo desta última. Nessa direção, o conceito de participação cidadã que Cunill-Grau (1998) procura delimitar, refere-se à intervenção dos agentes sociais no curso das atividades públicas de diversas formas, que permitem sua influência nas decisões estatais ou na produção de bens públicos, constituindo a expressão de interesses sociais. Tal conceito tem como elemento central a participação da sociedade civil de forma organizada e não episódica. Entretanto, na perspectiva de Teixeira (2000), o conceito de participação cidadã, fundamentalmente, distende-se para além dos espaços institucionalizados e da relação com o Estado, nos domínios da sociedade civil, concebida como autônoma e autolimitada. Assim, refere-se a um «processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações» (Teixeira, 2000, p. 46).

Podem ser apontadas diferentes perspectivas sobre a questão da participação cidadã, que expressam as diferentes premissas quanto ao papel do Estado e articulam-se às distintas agendas relativas aos governos locais e à gestão das cidades. Dentre estas, Santos (2002) aponta duas vertentes analíticas que aportam concepções bastante diferenciadas quanto aos termos e ao papel da participação institucional. A primeira concebe a participação de forma instrumental, como meio de assegurar a governabilidade, visando à eficiência por meio do «redirecionamento das formas de protesto e pressão dos movimentos sociais para formas controladas de participação, que teriam como objetivo reduzir o desperdício operado pela corrupção e pela focalização das políticas nos extratos mais pauperizados da população». Situa-se, assim, em uma perspectiva da participação, como meio de reforçar a tendência de desresponsabilização do Estado. A segunda corrente enfatiza as dimensões públicas e políticas da participação cidadã. Nesses termos, as instâncias participativas constituem espaços de publicização de conflitos, de negociação de interesses distintos dos segmentos sociais, e de afirmação e (re)construção de identidades coletivas. A participação configura, assim, um ponto de partida para a democratização das políticas públicas e vincula-se à perspectiva da garantia dos direitos sociais e da possibilidade de redução das desigualdades.

Tendo em vista caracterizar as instâncias participativas institucionalizadas, uma primeira distinção conceitual, efetuada por Teixeira (2000), diferencia mecanismos e canais ou instâncias de participação cidadã. Os mecanismos de participação referem-se aos meios – classificados em judiciais, administrativos, parlamentares e simbólicos – que instrumentalizam o acionamento do poder público no tocante ao cumprimento de suas obrigações ou sua responsabilização pelas omissões. São ilustrações a iniciativa popular em projetos de lei e programas urbanos; a ação popular e ação civil pública. Ainda de acordo com Teixeira (2000), os canais institucionais de participação referem-se aos espaços por meio dos quais se realiza «de forma permanente, a interlocução direta entre representantes das organizações da sociedade civil e Estado e em que se formulam e controlam as políticas públicas» (Teixeira, 2000, p. 298).

Para Daniel (1994, p. 27), os canais de participação na gestão local referem-se aos «espaços – institucionalizados ou não – criados pelo Estado no nível local, com vistas a serviços de ponte entre Estado e sociedade». O elemento distintivo sublinhado pelo autor remete à característica de criação desses canais pelo governo – localizando-os em seu âmbito –, ressaltando, porém, que sua origem pode ser atribuída tanto à luta autônoma dos movimentos sociais quanto às iniciativas do Poder Público. Este autor acrescenta que o funcionamento de tais instâncias e a qualidade dos processos

participativos dependem, em via de mão dupla, tanto dos arranjos estabelecidos pelo Poder Público quanto da disposição e capacidade dos atores da sociedade civil em participar.

Avritzer e Pereira (2002, p. 2) também enfatizam a dimensão do debate e negociação no interior desses espaços e suas feições deliberativas. Conforme os autores, os referidos canais constituem formas ampliadas de participação política, cujo caráter pode ser codificado como híbrido, ao envolver «um partilhamento de processos deliberativos entre as representações estatais e as entidades e atores da sociedade civil». O hibridismo ainda pode se apresentar como o «rebalanceamento da articulação entre democracia representativa e participativa», presente, de um lado, na partilha da soberania resultante do processo representativo na esfera local com os processos participativos e deliberativos no interior desses espaços e, de outro, na conjugação de elementos de participação e delegação (Avritzer e Pereira, 2002, pp. 7-8).

A proliferação dessas instâncias institucionais nas cidades brasileiras constitui, em si, um fato novo – inscrito no cenário dos anos de 1990 –, que será examinado adiante. Os arranjos e formato dos canais institucionais também configuram um fato novo, especialmente no que tange ao papel deliberativo que podem assumir.

## **A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E OS NOVOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS URBANAS**

A Constituição Federal brasileira de 1988 constitui-se em um marco político-institucional que estabelece novos princípios para as políticas sociais e urbanas, no sentido de sua democratização. Embora se tenha indicado a anterioridade de algumas experiências de participação em relação à promulgação do texto constitucional, pode-se observar, especialmente a partir dos anos de 1990, a proliferação das instâncias de participação dos governos locais, sob formatos e características diversas, que correspondem a experiências bastante heterogêneas, de amplitude e alcance diferenciados. Conformam-se, assim, instâncias diversas de participação e interlocução entre o governo e a sociedade, pautadas nos debates, na explicitação e negociação dos conflitos e na presença da lógica de interação comunicativa. Neste cenário, podem ser destacados os Conselhos Municipais, especialmente pela magnitude do fenômeno nos anos de 1990; o orçamento participativo (OP), por seu formato inovador e difusão crescente; as Conferências Municipais, que ganham expressão maior na presente década, conectadas à agenda do governo federal; e a participação nos planos diretores, que constituem instrumento obrigatório de planejamento para amplo elenco de municípios.

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em 2001 refletem a expressão dos conselhos locais: foram contabilizados então mais de 27 mil conselhos nos municípios brasileiros, com média de 4,9 conselhos por município, alcançando 7,92 no caso daqueles com população superior a 500 mil habitantes. Entre 2001 e 2008, aumentou o número de municípios que dispunham de conselhos municipais nas diversas áreas setoriais. Em ambos os casos, esta difusão é mais expressiva nos municípios mais populosos, destacando-se também a maior concentração de conselhos na região Sul e a menor ocorrência nas regiões Norte e Nordeste (IBGE, 2001, 2008). Prevalcem os conselhos gestores de políticas públicas, que assumem o papel de gestor em decorrência dos dispositivos da própria Constituição Federal ou de legislação federal complementar subsequentemente aprovada. São conselhos vinculados às políticas públicas, que se estruturam em sistemas nacionais – unificados ou coordenados – a partir de arranjos intergovernamentais para sua implementação. Têm caráter obrigatório e podem, inclusive, assumir a gestão e fiscalização dos fundos destinados às políticas setoriais.

Os conselhos gestores distinguem-se, assim, dos conselhos temáticos característicos de campos setoriais, que podem dispor de referências constitucionais, orientações gerais e, mesmo, de marcos federais, mas que não preveem ou vinculam conselhos municipais aos pactos e arranjos institucionais das respectivas políticas entre as esferas de governo. Em tais casos, a iniciativa de criação dos conselhos é municipal. Enquadram-se na categoria de gestores os Conselhos Municipais de Saúde, de Educação, dos Direitos da Criança e do Adolescente e de Assistência Social. Em 2001, os Conselhos de Saúde estavam presentes em 97,6% dos municípios; os de Assistência Social, em 93,1%; os de Educação, em 73,3%; e os dos Direitos da Criança e do Adolescente, em 77,5% (IBGE, 2001), o que leva a supor que a previsão legal, no âmbito federal, constitui um elemento propulsor decisivo em sua implantação. A maioria deles encontra-se regulamentada e instalada, tendo composição paritária e atribuição deliberativa. Parcela expressiva administra os fundos municipais das políticas sociais, indicando um grau considerável de institucionalização.

Encontra-se proporção notadamente menor de conselhos setoriais nos demais campos, nos quais a criação não está sujeita à exigência legal. Porém, exatamente esses casos merecem atenção, por se tratar de iniciativa autônoma dos governos municipais de criação de espaços de participação nas diversas áreas, inclusive em campos temáticos que podem ser destacados como integrantes de uma nova agenda local. São os casos dos Conselhos de Meio Ambiente, presentes em 29,1% dos municípios no ano de 2001; dos Conselhos de Habitação, presentes em 11,3%; dos de Transportes em 4,9%; além de outros de menor ocorrência. Os Conselhos de Política Urbana ou de

Desenvolvimento Urbano – adiante discutidos à parte – estavam presentes em 6% dos municípios (IBGE, 2001). Em 2008, observa-se a expansão significativa dessas instâncias, com 47,6% dos municípios dispoindo de Conselho de Meio Ambiente; 30,7%, Conselho de Habitação; 5,9%, Conselho de Transporte; e 19,2%, Conselho de Política Urbana (IBGE, 2008).

O Estatuto da Cidade aprovado em 2001 ampliou significativamente o tratamento da participação. Este estabelece, como uma das diretrizes de política urbana, a gestão democrática das cidades, prevendo instâncias distintas de participação (conselhos, gestão participativa do orçamento, conferências, debates, audiências públicas, iniciativa popular em projetos de lei, planos e projetos). Além disso, preconiza a participação da população e das associações representativas na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos. Assim, ainda que as políticas urbanas não se tenham estruturado nos moldes sistêmicos ou pactuados no que se refere às relações intergovernamentais, como nas políticas sociais, a partir do Estatuto da Cidade tem-se a previsão de mecanismos de gestão democrática das cidades, podendo-se supor um movimento de sua ampliação no âmbito municipal.

Dentre as instâncias de participação, o Orçamento Participativo (OP) é especialmente destacado como uma experiência democrática inovadora, forjada com a influência de atores da sociedade civil e de suas práticas interativas. Tem-se ressaltado seu potencial de democratização das relações entre a sociedade e o Estado, de democratização das políticas públicas e de controle público e, ainda, de aprofundamento democrático e de fortalecimento da sociedade civil. Conforme Avritzer (2002), o OP pode propiciar o rebalanceamento da articulação entre democracia participativa e democracia representativa, por meio dos seguintes traços: a cessão de soberania pelos seus detentores; a introdução de elementos de participação local; o objetivo de inversão de prioridades; e o seu lastro no princípio da autorregulação soberana, que implica a definição das regras deliberativas pelos próprios participantes. Nesse contexto, cresce também o número de experiências de OP: de 102 computadas em 2003 (Ribeiro e Grazia, 2003) para 170 em 2008 (Avritzer, 2008). Embora não se trate de um percentual expressivo de municípios, foi significativa sua difusão no período, bem como seu transbordamento para além do espectro dos governos petistas que o cunharam. Ribeiro e Grazia (2003, p.113) assinalam que o OP «adquiriu a condição de uma proposta com crescente capacidade de alcançar a adesão de administrações locais e de segmentos da população». Entretanto, não se trata de um conjunto homogêneo de experiências; ao contrário, estas se mostram distintas quanto a seu formato organizativo, alcance, amplitude e efetividade da participação, correspondendo a iniciativas profundamente desiguais, instáveis e complexas.



No que diz respeito à questão urbana, desde os anos de 1990, observa-se a realização de conferências de política urbana e habitação por iniciativa própria dos municípios. Após 2003, nota-se a expansão de tais experiências, bem como de seu escopo temático. A partir das novas referências normativas, as conferências das cidades disseminam-se, demandando, ainda, maior esforço de sistematização analítica e de estudos comparativos, especialmente em virtude da heterogeneidade de experiências (Brasil e Carneiro, 2010).

No âmbito nacional, foram realizadas quatro Conferências das Cidades em 2003, 2005, 2007 e 2010, com expressiva adesão dos municípios e estados para realização de suas Conferências, e a assimilação ou implementação significativa das diretrizes e propostas. As Conferências Nacionais contaram com representantes de todos os estados brasileiros. Nesse contexto, as votações foram protagonizadas por administradores públicos e legisladores, militantes de movimentos sociais e populares, representantes de entidades sindicais de trabalhadores, representantes de operadores e concessionários de serviços públicos, delegados de ONGs e entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, e representantes de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano.

As seções seguintes examinam os Conselhos de Política Urbana, geralmente voltados para aspectos de regulação urbanística, e o processo de participação nos planos diretores, que constitui o instrumento medular de planejamento e regulação urbanística.

### **Os Conselhos Municipais de Política Urbana e Desenvolvimento Urbano**

Os Conselhos de Política Urbana e de Desenvolvimento Urbano geralmente têm-se atido ao campo do planejamento urbano e da regulação urbanística, podendo incluir a definição de diretrizes e prioridades, a fiscalização e avaliação da aplicação de instrumentos e a formulação da própria política e de seus instrumentos. De forma geral, remetem às dimensões regulatórias da política urbana, ainda que essas possam repercutir no âmbito redistributivo. Dentre os autores que apresentaram estudos comparativos sobre os Conselhos de Desenvolvimento Urbano, Cymbalista (2001) aponta um panorama complexo em relação à participação institucionalizada na área, dificultada em qualquer formato em virtude, tanto da complexidade da questão urbana, quanto do objeto mais difuso de tais políticas em relação às demais políticas sociais.

Os Conselhos de Política Urbana foram encontrados em 4% dos municípios brasileiros em 1999. Deste total, 75% estavam regulamentados e instalados, 50% tinham papel deliberativo e 8% administravam fundo municipal (IBGE, 2001).

Em 2008, a ocorrência dos Conselhos de Política Urbana passou a 1066 municípios, correspondentes a 19,2% do total (IBGE, 2008). Em certa medida, esse crescimento pode ser tributado ao Estatuto da Cidade, ao qual se somam as atuações do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. A ocorrência desses conselhos municipais é predominante nos municípios de maior porte, como nos 89,2% dos municípios de mais de 500 mil habitantes que apresentavam Conselho de Política Urbana em 2008. Na maioria dos casos (81%), os Conselhos de Política Urbana apresentavam composição paritária e 85% estavam em funcionamento em 2008. Dentre os conselhos em atividade, cerca de 50% dos municípios realizavam reuniões regulares, de periodicidade trimestral (IBGE, 2008). Os dados quantitativos não permitem qualificar as condições de funcionamento dos conselhos e os processos de participação, mas estes indicam a ocorrência desses espaços e mostram possíveis dificuldades em sua implementação, perceptíveis pelo fato de apenas cerca da metade das instâncias criadas encontrar-se em funcionamento regular. Ao lado disso, pode-se ainda considerar a existência de conselhos sem o real compromisso do Poder Público com seu funcionamento.

A exemplo dos demais conselhos municipais, podem ser apontados constrangimentos e problemas no funcionamento efetivo e na realização dos potenciais que têm sido atribuídos a esses espaços. A regulamentação dos conselhos e as definições quanto a seu papel, atribuições, composição, regras de funcionamento e existência ou não de fundos circunscrevem limites e possibilidades à sua atuação. Além de afirmar a necessidade do equacionamento da composição plural e paritária dos conselhos, Tatagiba (2002) refere-se às assimetrias e desigualdades nas representações que constroem o equilíbrio nos processos decisórios. Assinala-se a dificuldade de se reverter a centralidade assumida pelo Poder Público na definição de políticas e de prioridades na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, impondo a discussão de demandas pontuais, emergenciais ou de cunho administrativo. Na prática, podem ser apontadas resistências no âmbito estatal quanto à decisão de partilhar seu poder de decisão e submeter-se à fiscalização e ao controle público, que se vinculam à inserção institucional desses espaços e, as articulações – e o tensionamento – com o aparato administrativo e sua lógica distinta.

Ao lado disso, podem ser referenciadas assimetrias em relação às diferentes representações e ao perfil e qualificação dos conselheiros. No caso dos Conselhos de Política Urbana, impõem-se dificuldades adicionais para as representações dos segmentos populares, em virtude do escopo de discussões mais globais e abstratas dos planos e leis urbanísticas. O repertório e a linguagem técnica empregada acabam

por dificultar a participação popular mesmo em instâncias desenhadas para sua ocorrência (Cymbalista, 2001). Outros problemas podem ser levantados em relação à representação, referentes aos vínculos entre os conselheiros e as entidades que representam, desde os critérios e dinâmicas de definição destas representações. Tatagiba (2002, p. 73) discute a relação entre representantes e entidades e observa que o «equilíbrio na representação depende de processo político que envolve a capacidade de construção de redes dentro e fora dos conselhos, de tal forma que seja possível reverter a tradicional prevalência dos interesses estatais e dos seus interlocutores habituais». A problematização dessa relação aplica-se às representações do poder público, aos vínculos dos representantes com suas instituições e ao compromisso ou empenho dos órgãos e de seus dirigentes com as atividades relativas aos conselhos.

A despeito das dificuldades e dos problemas apontados, que podem desembocar na relativização da capacidade propositiva e do potencial das instituições participativas em influírem nas políticas e de intervirem nos processos decisórios, devem-se destacar as possibilidades em aberto de seu aprimoramento a partir da participação dos atores societários. Nesse mesmo sentido, a abordagem de experiências concretas tem apontado a expressiva heterogeneidade de tais espaços e de suas dinâmicas, ressaltando casos de conselhos que logram assumir seus papéis. Neles, apresentam-se potenciais de ruptura com as relações tradicionais entre o governo municipal e a sociedade civil, e de intervenção nos processos de tomada de decisão, propondo e negociando instrumentos inovadores de planejamento e gestão urbana, no caso dos Conselhos de Política Urbana. Ou seja, embora se identifiquem fragilidades nos arranjos e processos participativos dos conselhos, não se podem descartar os avanços – ainda que lentos e descontínuos – na democratização das políticas urbanas.

### **Planos diretores e processos participativos: reciclagens ou inovações possíveis?**

A participação nos processos de elaboração e gestão dos planos diretores que tem ocorrido, ainda que pontualmente, desde o período constituinte, permite colocar em questão as asserções de que no terreno do planejamento e gestão urbanos no Brasil contemporâneo observa-se uma simples reciclagem de modelos e modos de planejamento e regulação há muito estabelecidos ou correntes, como afirma Souza (2002). Ao contrário, argumenta-se neste artigo que, a despeito das ambiguidades, contradições e imensas dificuldades na participação nos planos diretores e em seus resultados têm-se conformado novas linhagens de políticas urbanas no país, que se afinam com a agenda de reforma urbana.

Inscritos no terreno sociopolítico, o planejamento e a regulação urbana constituem-se a partir da dimensão conflitual da reprodução da cidade. Nesse sentido,

situando a formulação de tais instrumentos para além da dimensão técnica, Silva e Saule Júnior (1993) assinalam que a lei deve ser encarada como a expressão dos embates entre as forças sociais presentes num campo. Conforme indica Rolnik (1997), em seu conjunto, a legislação urbanística, potencialmente, redefine a ordem socioespacial, expressando um determinado «molde» ou «conceito» de cidade. No caso brasileiro, historicamente revela-se o descompasso entre o processo de urbanização e a produção dos instrumentos legais, que não lograram promover alterações substantivas no território e nas condições de vida da população. Ao contrário, o aparato legal nos diversos níveis conferiu um carácter residual à questão social. Fundamentado na concepção tradicional de propriedade privada, o modelo de cidade reafirma uma ordem desigual e excludente, pautada na cisão entre o tecido legal e as diferentes versões de informalidade e na precariedade ambiental seletiva.

No caso dos planos diretores, que têm uma longa trajetória no país, indica-se a configuração de tendências de renovação em sua moldagem, conectadas às premissas de inclusão e justiça socioespacial, à concretização dos direitos urbanos e à democratização do planejamento e da gestão das cidades. Os planos diretores, em seus diferentes modelos no século anterior, têm sido objeto recorrente de crítica. As inúmeras objeções aos modelos desembocam em sua ineficácia quanto à promoção da qualidade de vida urbana e indução de uma ordem socioespacial incluyente e mais justa, com a relativa equalização das condições de vida urbana para os distintos segmentos sociais.

Dentre as críticas levantadas, a primeira refere-se à disjunção entre planejamento e gestão ou, em outros termos, ao descompromisso quanto à implementação dos planos. Nesse sentido, Villaça (1999) endereça críticas às concepções em circulação a partir dos anos de 1960, na maioria das vezes, implementadas como planos, ideias e representações. O planejamento urbano é caracterizado pelo autor como «a atividade intelectual de elaborar planos, desvinculados das políticas públicas e da ação concreta do Estado, passando a ser avaliados por características intrínsecas, lógica e coerência interna mais do que por sua capacidade real» (Villaça, 1999, p. 222). Um segundo eixo de questionamento recorrente refere-se à disjunção entre os planos e a realidade em que visam intervir. Delineando um modelo ideal de cidade, o planejamento tem-se descolado do quadro socioespacial concreto, de cisão entre o tecido formal com o tecido informal, de profundos contrastes entre porções da cidade. Tem contribuído, ainda, para agudizar desigualdades socioespaciais, moldando e reforçando territórios sociais de exclusão (Maricato, 2001; Rolnik, 2000). Um terceiro ponto remete à herança centralista e à concepção tecnocrática do planejamento, como portador de racionalidade

unívoca e como um instrumento neutro de intervenção, a despeito dos conflitos sociais em torno da questão urbana. Os diversos modelos em circulação convergem na visão de um planejamento urbano voluntarista, que subdetermina seus alcances e subdetermina seus objetos e que se pauta pela pretensão de neutralidade e racionalidade técnico-científica. As práticas tradicionais de planejamento afirmam os grupos sociais ligados ao saberes técnicos estabelecidos corporativamente como protagonistas ou sujeitos exclusivos de suas práticas, portadores privilegiados da racionalidade, esvaziando-se as possibilidades conflituais e dialógicas com os demais grupos sociais. Essa perspectiva converge com os formatos tradicionais de relações entre Estado e sociedade, e implicou, como resultante, um planejamento que logrou privilegiar as lógicas de acumulação urbana (Brasil, 2007).

Como discutido anteriormente, o reconhecimento do direito à cidade tem-se constituído em objeto de mobilização e luta política, por diversos atores coletivos organizados, dentre os quais o Fundo Nacional de Reforma Urbana (FNUR), que se mostrou influente na trajetória das políticas urbanas brasileiras. A agenda de reforma urbana disseminada ao longo dos anos de 1980 e 1990 aponta para a função social da propriedade e da cidade, para o direito à cidade e à moradia, e para o planejamento de gestão democráticos das cidades. Nos termos desses marcos, o plano diretor revela feições distintas, quer a partir do princípio da função social, que o Estatuto associa a uma série de diretrizes e princípios, quer a partir dos preceitos de gestão democrática e de participação popular ou, ainda, a partir da previsão dos novos instrumentos urbanísticos. Sobretudo os processos políticos locais autorizam as potencialidades de renovação do instrumento, para além de uma simples reciclagem de modelos anteriores, implicando rupturas conceituais com os formatos dos predecessores, como também imprimindo novas lógicas de formulação e gestão assentadas na participação cidadã.

O núcleo das inflexões presentes em planos diretores de várias cidades brasileiras nos anos de 1990 ancora-se principalmente na democratização do planejamento e gestão das cidades, que já se anunciava no conteúdo das Leis Orgânicas Municipais. Neste sentido, conforme Silva e Saule Júnior (1993), a maioria das leis das capitais previu a participação popular em todas as fases do planejamento, sobretudo a partir das reivindicações expressas nas emendas populares. Para os autores, uma nova «percepção de planejamento» emerge do exame das referidas leis, rompendo com o modelo estritamente tecnocrático. Em outros termos, a lógica esboçada sustenta-se na democratização e politização do planejamento. Para Villaça (1999), essa politização imprime à década de 1990 o caráter de um possível marco divisor na história do planejamento brasileiro.

Em contraposição aos modelos tradicionais de planejamento e à noção de gestão urbana afinada com premissas neoliberais, o novo paradigma de planejamento reconecta o planejamento e a gestão, bem como as dimensões técnica e política. Ribeiro e Cardoso (2003, pp. 110-111 *apud* Brasil, 2007) têm explorado a expressão «planejamento politizado» – inclusive no sentido normativo-prescritivo – para remeter às inflexões no campo do planejamento pavimentadas pelo movimento de reforma urbana. Os autores também invocam a dimensão de pacto territorial – nucleado pelos direitos urbanos, pelo enfrentamento das desigualdades socioespaciais e por parâmetros de qualidade de vida e de preservação ambiental –, estruturado a partir das forças sociais e dos respectivos interesses que gravitam em torno da questão urbana.

O que imprime potencial inovador à vertente codificada como planejamento politizado prende-se, desde sua origem, ao processo político que o engendrou e ao protagonismo da sociedade civil nesta trajetória, que distancia o planejamento apoiado nas premissas de reforma urbana dos modelos tradicionais ou de correlatos importados. O potencial de renovação das linhagens contemporâneas dos planos diretores ancora-se, sobretudo, na possibilidade de participação cidadã e de alterar o jogo de forças na reprodução das cidades a partir de tais processos políticos. As rotas do planejamento politizado nos processos de elaboração e gestão dos planos diretores implicam dificuldades relativamente maiores e a explicitação dos conflitos nos espaços de participação. Essas dificuldades não podem ser minimizadas e devem ser esperadas, quer pelos interesses vinculados à acumulação urbana, quer pela trajetória institucional do planejamento no país, quer pelas matrizes tradicionais da cultura política. Ou seja, quaisquer movimentos de superação de modelos enraizados nas práticas sociais não se isentam de desafios e de ambiguidades.

Para além dessas dificuldades, pode-se apontar como fato novo neste século, a inclusão da política urbana na agenda federal. As criações do Ministério das Cidades em 2003 e do Conselho das Cidades (ConCidades) em 2004 podem ser consideradas um marco no campo destas políticas e de retomada da intervenção do governo federal, cumprindo seus papéis constitucionais. Cabe notar que, em sua fase inicial, especialmente na gestão do Ministro Olívio Dutra, o MCidades agregou um quadro de *expertise* indiscutivelmente reconhecida na área urbana, com profissionais oriundos da academia e engajados nas lutas urbanas, ao lado de quadros oriundos dos movimentos sociais e ONGs (Brasil e Carneiro, 2009). Pode-se considerar que esta conformação e composição inicial propiciou avanços nas políticas urbanas federais, como a criação do próprio ConCidades e a realização da Conferência das Cidades, assim como a formulação destas políticas nos diversos campos.

## À GUIA DE CONCLUSÃO: DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

A proliferação das instâncias institucionais de participação no âmbito local, que se evidenciou, corporifica-se como tendência, quer em virtude dos incentivos e requisitos legais, quer por iniciativa local. No entanto, são muitos os óbices e dificuldades interpostas às possibilidades de realizarem suas promessas e potenciais de inovação de avanços institucionais, de democratização das políticas públicas e das relações entre governo e sociedade, tendo em vista a inclusão e concretização dos direitos sociais. Na abordagem dos canais de participação cidadã, ao longo do texto, procurou-se sistematizar, de um lado, os potenciais antevistos para tais espaços e, de outro, apontar as possíveis dificuldades e limites a seu funcionamento.

De modo mais geral, vários dilemas e problemas se apresentam para os municípios, especialmente em decorrência do processo inconcluso de descentralização brasileiro, dentre os quais as limitações de recursos e capacidades técnicas, financeiras e administrativas, que, no mínimo, dificultam a realização das atribuições constitucionais pela maioria dos governos locais brasileiros.

No âmbito institucional, destaca-se que as instâncias de participação implicam o tensionamento das estruturas governamentais – do Executivo e Legislativo municipais – do aparato burocrático-administrativo e de suas lógicas. No caso das políticas urbanas, o planejamento e a gestão democrática desafiam as lógicas tradicionais de elaboração e gestão das políticas urbanas e de seus instrumentos, indicando a necessidade do comprometimento e de processos de aprendizagem coletiva por parte dos planejadores e gestores. Ao lado disso, fundamentalmente é requerido comprometimento dos governantes locais com as premissas de democratização do planejamento e gestão.

No campo da democracia participativa, autores como Fung (2004) têm insistido na necessidade de se considerar a relevância dos desenhos institucionais e das possibilidades de aprimoramento das instâncias de participação e dos processos participativos por este meio. Embora claramente essa não constitua uma única chave para os processos participativos, que dependem fundamentalmente da sociedade civil, as características e arranjos institucionais podem propiciar ou dificultar a amplitude e qualidade da participação e da deliberação, bem como aprimorar os mecanismos de representação no interior de tais espaços.

No âmbito da sociedade civil, os dilemas remetem à capacidade de mobilização e de participação nesses espaços institucionais, bem como à questão da preservação da

autonomia dos movimentos e outros atores coletivos organizados e de seu fortalecimento. Os riscos de desmobilização e instrumentalização podem ser considerados como um cenário possível, colocando novos desafios à organização societária. Sem descartar os potenciais de participação institucional e sugerindo a reflexividade dos atores coletivos para o enfrentamento de tais dilemas, Teixeira (2000, p. 273 *apud* Brasil, 2007) aponta para essa questão em aberto, ao afirmar que a participação cidadã nas instâncias dos governos locais implica «as possibilidades de as organizações perderem sua autonomia, inserindo-se na lógica do poder, independentemente da composição partidária dos agentes políticos, deixando de exercer o papel fundamental que lhes cabe».

No que se refere ao papel da sociedade civil, destaca-se, ainda, que a participação nessas instâncias institucionais não significa o descarte da participação de cunho mobilizatório, na linha do ativismo, que tem sido especialmente valorizada por autores como Young (2001). Esta linha de atuação dos atores coletivos tem contribuído, no caso brasileiro, para avanços nas políticas urbanas.

Por fim, os potenciais que têm sido atribuídos à participação referem-se, dentre outros aspectos, à superação das relações tradicionais entre sociedade e governos e democratização destas relações, à possibilidade de aprimoramento das políticas públicas e de inovações institucionais e às possibilidades de inclusão política e social. No caso das políticas urbanas, a participação constitui um elemento basilar para o planejamento e gestão democrática das cidades, tendo em vista a inclusão e justiça socioespaciais.

## NOTA

1. O presente trabalho contou com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), por meio das Bolsas de Incentivo à Pesquisa (BIPDT) dos pesquisadores Flávia de Paula Duque Brasil e Ricardo Carneiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. (2002), **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton University Press, Oxford.

AVRITZER, L. e PEREIRA, M. L. D. (2002), **Democracia, Participação e Instituições Híbridas**. DCP/NUPASS. *Mimeografado*, Belo Horizonte.

AVRITZER, L. (2008), «Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático». *Opinião Pública*, vol. 14, n.º 1, junho, pp. 43-64.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES/CONFEA (2007). Pesquisa Plano Diretor Participativo. Brasília, MCidades.< [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)> Acesso em outubro 2007.

BRASIL, F.P.D. (2007), «A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas: alcances e limites». In M. Fahel e J. A. B. Neves. **Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil**. Editora PUC-Minas, Belo Horizonte.



BRASIL, F.P.D. e CARNEIRO, R. (2009), «Os caminhos (e descaminhos) de democratização das políticas urbanas: o que há de novo no Brasil Contemporâneo». *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. Fundação Getúlio Vargas.

BRASIL, F.P.D. e CARNEIRO, R. (2010), «As instâncias locais de participação nas políticas urbanas: uma análise dos desenhos institucionais». In Seminário de Política e Planejamento, Curitiba. *Anais...*, FAE Centro Universitário, Curitiba.

CUNNIL-GRAU, N. (1998). **Repensando o Público Através da Sociedade: Novas Formas de Gestão Pública e Representação Social**. Revan, Rio de Janeiro, ENAP, Brasília.

CYMBALISTA, R. (2002), «Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção». In III Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte, EG/FJP, WBI, 1 CD-ROM.

DANIEL, C. (1994), «Gestão local e participação da sociedade». In R. Villas-Boas (Org.). *Revista Polis. Participação popular nos governos locais*, n.º 14, pp. 21-41.

DANIEL, C. (1988), «Poder local no Brasil urbano». *Espaço & Debates*. «Poder local: convergências entre estruturas, forças e agentes». *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano VIII, n.º 24, pp. 26-40.

FARIA, C. (2008), «O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos». In Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 4. *Anais...* Campinas, Associação Brasileira de Ciência Política.

FUNG, A. (2004), **Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy**. Princeton University Press.

FUNG, A. (2006), «Varieties of participation in complex governance». *Public Administration Review*, n.º especial, dezembro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2003), **Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2001**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2008), **Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2008**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.

MARICATO, E. (2001), **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana**. Vozes, Petrópolis.

MARICATO, E. (2000), «Planejamento urbano no Brasil: o lugar fora das ideias e as ideias fora do lugar». In O. Arantes; C. Vainer e E. Maricato, **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos**. 2.ª ed., Vozes, Petrópolis.

PONTUAL, P. e SILVA, C.C. R. A. (1999), «Participação popular nos governos paulistas: trajetórias mecanismos e caráter». In I. Magalhães; L. Barreto e V. Trevar, **Governo e Cidadania, Reflexões Sobre o Modo Petista de Governar**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, pp. 61-71.

RIBEIRO, A.C.T. e GRAZIA, G. (2003), **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. Vozes, Petrópolis.

RIBEIRO, L.C.Q. e CARDOSO, A.L. (2003a), **Reforma Urbana e Gestão Democrática: Proveses e Desafios do Estatuto da Cidade**. Revan, Rio de Janeiro.

ROLNIK, R. (2000), «Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo». *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. ANPUR / IGC / UFMG, n.º 2, março, pp. 73-88,

ROLNIK, R. (1997) **A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo**. Studio Nobel, São Paulo.

SANTOS, B.S. e AVRITZER, L. (2002), «Para ampliar o cânone democrático». In B.S. Santos (Org.), **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, pp. 39-83.

SANTOS, B.S. (Org.) (2002), **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

SILVA, A.A. e SAULE JÚNIOR, N. (1993), «A cidade faz a sua constituição». *Pólis*, n.º 10.

SOUZA, M.L. (2002), **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro.

TATAGIBA, L. (2002), «Conselhos gestores e a burocratização das políticas públicas no Brasil». In E. Dagnino, **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

TEIXEIRA, A.C.C. (2002), «A atuação das organizações não governamentais: entre o estado e a sociedade». In E. Dagnino (Org.), **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Paz e Terra, São Paulo, pp. 105-143.

TEIXEIRA, E. (2000), **Sociedade Civil e Participação Cidadã no Poder Local**. UFBA, Salvador.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Departamento de Ciências Políticas da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte: DCP/UFMG. Disponível em: <[http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html)>. Acesso em: 05/05/2009.

VILLAÇA, F. (1999), «Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil». In C. Deák e S.R. Schiffer (Orgs.), **O Processo de Urbanização no Brasil**. Ed. USP, São Paulo, pp. 169-245.

YOUNG, I. (2001), «Activist challenges to deliberative democracy». *Political Theory*, vol. 29, n.º 2.