

Espanha e Brasil na construção da participação democrática: clivagens e consensos

Rodrigo Alberto Toledo¹

Resumo

O artigo busca lançar algumas análises e indagações sobre o alcance histórico de processos participativos engendrados na Espanha e no Brasil. Evidentemente, ambos os processos se desenrolaram em contextos históricos, sociais, econômicos e políticos distintos, mas, mesmo assim, guardam algumas aproximações que pretendemos dar destaque no presente artigo. Por exemplo, a mobilização popular nos dois casos apresentados ocorreu após um longo período de não atendimento de demandas sociais. Da mesma forma, os processos de renovação democrática de ambos estão relacionados com os marcos históricos do “fim da Guerra Fria” e do desmantelamento do Estado de Bem-Estar que introduziu novas dinâmicas racionalistas na relação entre governantes e governados, sobretudo na cunhagem e oferta de políticas públicas. Quanto ao desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social, apresentamos, ainda, que no caso da Espanha provocou reflexos no *modus operandi* do processo de formulação e implementação de políticas públicas. Ocorreu, em outras palavras, uma descentralização de seu arranjo decisório formulador de políticas públicas, que passou a contar com a participação de atores sociais no denominado município relacional (BECERRA, 2011). No caso do Brasil, o período ditatorial (1964-1985), o rápido crescimento urbano e a geração de periferias precárias nas principais cidades, a distensão e a Constituinte (1986-1988) geraram forças de pressão suficientes para que, paulatinamente, se incorporasse o arranjo participativo no processo decisório. Identificamos que em ambos os casos, guardadas as devidas proporções, a instauração de um cenário crítico de supressão/ausência de políticas públicas formuladas a partir de uma interface com os movimentos sociais foi a mola propulsora das transformações nos mecanismos decisórios de formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Democracia participativa; Estado de Bem-Estar Social; Espanha.

Spain and Brazil in the construction of the democratic participation: cleavages and consensuses

Abstract

The article searches to launch some analyses and investigations on the historical reach of produced participative processes in Spain and Brazil. Evidently, both the processes if had uncurled in historical, social, economic contexts and distinct politicians, but, exactly thus, keep some approaches that we intend to give prominence in the present article. For example, the popular

¹Este artigo foi originalmente publicado no **Cadernos do Logepa**, vol.7, n.1, 2012, pp. 40-71.

Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia DA UNESP-FCLAr. Bolsista do programa CAPES com Estágio Doutorado na Universidade de Salamanca, USAL.

mobilization in the two presented cases after occurred a long period of not attendance of social demands socials. In the same way, the processes of democratic renewal of both are related with historical landmarks “end of the Cold War” and the dismantlement of the Welfare State that introduced new rationalists in the relation between governing and governed dynamic, over all in the coinage and offer of public politics. How much to the dismantlement of the Welfare State, we present, still, that in the case of Spain it provoked consequences in the modus operandi of the formularization process and implementation of public politics. It occurred, in other words, a decentralization of its formulator power to decide arrangement of public politics that started to count on the participation of social actors in the called relational city (BECERRA, 2011). In the case of Brazil, the dictatorial period (1964-1985), the fast urban growth and the generation of precarious peripheries in the main cities, the distension and the Constituent (1986-1988) had generated the enough forces of pressure so that, gradually, if it incorporated the participative arrangement in the power to decide process. We identify that in both the cases, kept the had ratios, the instauration of a critical scene of suppression/absence of formulated public politics from an interface with the social movements were the propeller spring of the transformations in the power to decide mechanisms of formularization and implementation of public politics.

Keywords: Participative democracy; Welfare State; Spain.

Democracia e participação na Espanha

O debate sobre a administração dos municípios vem de longa data. No século XVIII, Jeremy Benthan, se referia aos municípios como organizações funcionais que contribuía e eram protagonistas da descentralização administrativa do Estado e, por conseguinte, melhoravam as ações públicas. Já Stuart Mill se referia aos municípios como escolas de cidadania, como espaços de proximidades entre governantes e governados. Mill (2012) entendia os municípios como instrumentos destinados a favorecer a dispersão do poder político sobre o território. Os municípios, desde esta época, não se justificavam por seu comprometimento com a eficiência administrativa, mas por sua capacidade de impulsionar e favorecer a democracia.

Desde esse período, os municípios eram compreendidos como, simultaneamente, administrações e governos locais. Nesse sentido, tanto a tradição anglo-saxã quanto à espanhola, na avaliação da eficiência dos governos locais, consideravam o espírito democrático como principal critério.

Para Becerra (2011),

(...)podríamos afirmar que el habermos decantado por el espíritu eficientista nos coloca en un escenario dominado pela lógica de la democracia representativa, mientras a los ideales de la democracia participativa. (p.26).

A democracia representativa poderia ser interpretada como um mecanismo de legitimação que permite selecionar aquelas elites de governantes que, a partir de sua efetivação em um processo eleitoral, assumem as responsabilidades de governo. Ao contrário, o conceito de democracia participativa supõe que a inclusão dos cidadãos nas tarefas de governo não pode ser apenas eletiva (limitada a eleição dos representantes), mas que seja canalizada rotineiramente nas decisões governamentais.

Entretanto, segundo Becerra (2011), o fortalecimento do modelo democrático representativo ou participativo se relaciona com:

(...)la tradición de cada nación, pero también de la conyuntura y del momento histórico donde nos encontremos; es decir, los ayuntamientos británicos o los ayuntamientos franceses se caracterizan por otorgar a cada uno de sus espíritus un peso del tiempo dentro de cada país. (p.16).

Esta observação é importante já que nos permite visualizar como tem evoluído os governos locais e como, em paralelo, estão redefinindo as dimensões sobre o que é e como funciona a democracia nos municípios.

No entanto, para compreendermos em mais profundidade como a democracia vem se transformando ao longo dos anos, principalmente durante as décadas de 1980 e 1990 nos municípios espanhóis, temos que utilizar o conceito de bem-estar e seu posterior desmantelamento, a partir da política *thatcherista*², originando pressões que impulsionaram o redimensionamento das práticas democráticas nesses municípios.

O termo bem-estar é utilizado para referirmos a uma combinação de elementos econômicos, tecnológicos, produtivos e políticos que, uma vez somados e oportunamente combinados, geraram uma situação de crescimento econômico e estabilidade social sem precedentes. Nesse arranjo, também denominado de Estado-providência, o Estado assume o papel de agente da promoção (protetor e defensor) social e organizador da economia em parceria com sindicatos e empresas privadas. Os Estados de Bem-Estar Social se desenvolveram principalmente na Europa, onde seus princípios foram defendidos pela social-democracia, tendo sido implementado com maior intensidade nos Estados Escandinavos (ou países nórdicos), tais como Suécia, Dinamarca, Noruega e

² Becerra (2011) faz referência à Margaret Hilda Thatcher, Baronesa Thatcher, (nascida em Lincolnshire, Inglaterra, em 13 de outubro de 1925), primeira-ministra britânica de 1979 a 1990. Ao liderar o governo do Reino Unido, Thatcher impôs uma política de reversão do que via como o declínio nacional de seu país. Suas políticas econômicas foram centradas na desregulamentação do setor financeiro, na flexibilização do mercado de trabalho e na privatização das empresas estatais.

Finlândia, sob a orientação do economista e sociólogo sueco Karl Gunnar Myrdal (SCHUMPETER, 1908).

Como pano de fundo deste crescimento e estabilidade social espanhol, chancelados pelo Estado de Bem-Estar Social pós-meados da década de 1970, tivemos um pacto entre governantes e governados, sendo que os primeiros se comprometiam a oferecer um volume crescente de serviços em troca de que os segundos limitassem sua participação política somente ao momento do voto. Dito de outra forma se tratava de uma troca de eficiência política por passividade política que foi a justa medida do modelo de democracia elitista e representativa na Espanha pós redemocratização a partir de meados da década de 1970. Nesses termos, o Estado de Bem-Estar, veio acompanhado por dinâmicas democráticas caracterizadas, tanto por uma condição de depressão do possível dinamismo da sociedade civil, quanto por uma potencialização da acumulação de responsabilidades públicas nas mãos de elites políticas e burocráticas. O resultado desse processo foi a aparição de uma democracia instrumental, uma democracia útil para eleger líderes, dentre as elites governantes, mas longe do debate sobre aquilo que as elites fazem ou deixam de fazer no governo. Nesse arranjo democrático, a participação da sociedade civil se vê seriamente limitada, já que seu papel fica absorvido pelo setor público.

Este modelo, do Estado que ocupa todo o espaço político e administrativo, encontra sua manifestação mais clara no âmbito municipal, já que a arquitetura institucional que dá forma ao Estado de Bem-Estar nos municípios tem assumido um papel eminentemente executor, pois “...*los ayuntamientos – en tanto que parte del Estado – acaparan actividades administrativas y marginan el potencial participativo de la ciudadanía a un segundo plano*”. (BECERRA, 2001, *apud* SANDERS, 1981; GOMA, 1997, p.17). Esta é a situação do municipalismo espanhol dos anos 1980, uma época em que se construiu o Estado de Bem-Estar, pois foi nesse período que os municípios democráticos se impuseram a necessidade de superar o déficit e o raquitismo herdado do período franquista³. Em consequência desse raquitismo, floresceram administrações locais centradas em tarefas de construção dos principais equipamentos, infraestruturas e serviços municipais. Essas características foram determinantes para a sedimentação de uma lógica efficientista, já que o importante era reconstruir os municípios, pois haviam

³ Franquismo foi um regime político aplicado na Espanha entre 1939 e 1975, durante a ditadura do General Francisco Franco (falecido em 1975). Após a sua morte, o regime foi sucedido na chefia do Estado espanhol pelo atual Rei Juan Carlos I que instaurou uma Monarquia Constitucional e conduziu um longo processo de redemocratização do país, concluído com a adoção, em 1978, da atual Constituição democrática espanhola.

sofrido um desmonte durante os anos franquistas. Não é estranho, portanto, que o espírito democrático fique limitado ao exercício periódico do voto, pois as associações da sociedade civil passam de um papel reivindicativo – central nos primórdios de uma democracia municipal – a uma situação de desativação e, inclusive, domesticação. Durante a transição democrática, as associações possuíam um papel muito dinâmico, representando o espaço onde a população manifestava suas inquietudes e suas demandas acumuladas. Nesse período, as associações se converteram em refúgio de ativistas e de pessoas comprometidas com a transformação da comunidade. As associações da sociedade civil, em definitivo, representavam um panorama marcado por altos níveis de atividade e participação política dos cidadãos.

A desarticulação e a domesticação dessas associações está relacionada com as práticas das próprias prefeituras municipais promotoras: de um esvaziamento das associações tanto de conteúdo (a administração municipal assumia as reivindicações e suas propostas), quanto de líderes (os quais passaram a formar quadros de equipes municipais).

Por outro lado, também há a compreensão de que as associações estavam em outro momento de maturidade, pois não necessitavam mais fazer ouvir suas queixas e reivindicações para estabelecer novas relações de colaboração com os poderes públicos. Assim, as novas relações com o poder público não se baseavam mais no confronto de opiniões e na exigência de responsabilidades, mas na coprodução de serviços e das subvenções. O resultado disso é uma nova desativação do tradicional potencial participativo das associações espanholas, as quais se converteram em um tipo de *pseudo-administração* (BECERRA, 2011).

Portanto, o domínio da lógica eficientista de uma visão estritamente representativa e institucional da democracia impregna nas dinâmicas municipais que se produzem no marco da construção do Estado de Bem-Estar espanhol.

Entretanto, os anos 1980 trarão outro impacto para o Estado de Bem-Estar, o *thatcherismo*. A política conservadora da primeira ministra britânica se orientava para o desmonte do Estado de Bem-Estar, e, com esse objetivo, concentrava seus esforços em dois âmbitos: 1) na destruição dos sindicatos, seus principais defensores; 2) na destruição dos governos locais, seus principais executores. É desse contexto que surge a orientação que as prefeituras municipais espanholas não deviam dedicar-se na provisão de bens e serviços, mas sim habilitar, coordenar, contratar ou capacitar outros para que realizassem estas atividades (RIDLEY, 1988; STOKER, 1988).

Baciera (2011) classifica essa nova administração municipal como **relacional**, ou seja, uma nova forma de administrar que não deveria ser obcecada em ser administrativamente eficiente, já que são outros atores que se responsabilizariam pela execução de boa parte dos serviços municipais. Entretanto, o município relacional abre possibilidades para a sociedade e suas organizações. Estas podem despertar do longo estado de hibernação a que foram submetidas pelo Estado de Bem-Estar e reencontrar um novo espaço de participação na gestão dos serviços municipais. Em outras palavras, o município relacional abre as portas para uma ampla constelação de atores e, por consequência, possibilita a sua incorporação na gestão dos serviços municipais. O que não está claro, por outro lado, é se esta participação de caráter funcional chega ao âmbito da tomada de decisões. De qualquer forma, existe um consenso de que algo transformador está ocorrendo nos governos locais, a passagem da democracia representativa para a uma nova forma de democracia participativa.

O ataque *tatcherista* ao governo local, para além de seus êxitos e seus fracassos, teve a capacidade de colocar em xeque o fervor técnico e administrativo das últimas décadas, anos 1980 e 1990. Neste período ocorreu um processo de politização dos municípios, ou seja, o aprofundamento de uma vertente repleta de instrumentos variados de inovação democrática participativa.

É necessário, antes de continuarmos nossas reflexões, buscarmos definições conceituais de participação. Para Gyford (1991), não existe um único tipo de participação, mas sim escalas de participação. Em um nível mais baixo, estão os instrumentos participativos que só objetivam oferecer informações, com intenções manipuladoras, a um cidadão eminentemente passivo. Intermediariamente, está o tipo que conta com mecanismos que pretendem dar voz aos cidadãos e às suas organizações, mas somente para saber o que opinam sem compromisso de implementação. No nível mais alto de participação, a mais potente, está aquela que permite trasladar o poder, e, portanto, a capacidade para tomar decisões para a sociedade civil.

No município de Bem-Estar, onde é predominante a lógica representativa, a participação direta do cidadão no processo decisório não consegue ir além dos dois primeiros níveis, ou seja, não rompe com o direito a ser informado e ser ouvido. Gyford (1991) reforça que o pacto de bem-estar supervaloriza a passividade dos cidadãos, uma vez que estes necessitam estar apenas informados da oferta de serviços municipais. Na atualidade, o direito a ser informado já foi superado, especialmente quando a politização no âmbito local desperta fortes questionamentos não somente sobre como se fazem as

coisas (perspectiva tecnocrática), mas sobre que coisas se hão de fazer (perspectiva política). Está em curso a sedimentação de uma perspectiva que defende um aprofundamento democrático participativo em que o próprio cidadão exerce a capacidade para tomar decisões. Essa perspectiva critica os rituais baseados apenas na atenção dada às demandas sem o compromisso de implementá-las.

Gyford (1991) aponta que, os governantes aumentariam o seu aporte de legitimidade política e melhorariam a qualidade de suas decisões se estas fossem tomadas após a consulta de múltiplas vozes e opiniões. Não somente porque seriam incorporados mais pontos de vista, mas porque o próprio consenso rebaixaria as resistências e aumentaria as possibilidades de êxito da decisão a ser tomada. Além disso, esse processo se desdobraria em algo mais importante: geração de capital social.

Segundo Brigué e Gallego (2001),

Es decir, la participación tiene como objetivo directo escuchar a los ciudadanos, aunque indirectamente sirve también para otra cosa, quizás incluso más importante: generar el capital social que ha de garantizar el buen funcionamiento de nuestra sociedad. (p.25).

Desde que Putman (1993) popularizou o conceito de capital social, entendido como um conjunto de características intangíveis de uma comunidade (densidade associativa, níveis de confiança interna etc.), úteis para explicar seu rendimento institucional, econômico e social, o questionamento tem sido precisamente como fomentar este capital social. Não existem respostas claras a respeito, mas a própria participação cidadã parece ser um fator chave no desenvolvimento das comunidades. O capital social, portanto, faz referência a uma cidadania que adquire maturidade democrática e dinamismo socioeconômico por meio da própria participação nos assuntos coletivos.

Os suspeitos dessa dita participação são cidadãos mais ativos, mais exigentes e suas relações com as instâncias político-administrativas. Inglehart (1991), apresenta a aparição de uma cidadania mais preparada e sofisticada. Somado a esse cenário, nos municípios espanhóis os governantes também estão mais dispostos a ativar suas relações com os governados, nas mais diferentes dimensões econômicas, políticas e administrativas.

Os cidadãos estão fartos de ser tratados como usuários passivos que recebem serviços e, como consequência, querem ser vistos como clientes e como consumidores que exigem da administração aquilo que querem e em quais condições.

Gyford (1991), afirma que:

Finalmente, los ciudadanos ya no se conformarían con emitir un voto, cada equis año, sino que querrían asumir su condición de ciudadanos con opiniones que se quieren expresar y proyectar en el día a día de las actuaciones públicas (ámbito político). Por tanto, existe un nuevo proceso participativo en que el individuo posuía voluntad y capacidad para fortalecer sus relaciones con las instancias político-administrativas que han de canalizar las demandas y las opiniones de una ciudadanía más exigente y sensibilizada. (p.27)

Esse processo de ativação das participações individuais dos cidadãos e as pressões produzidas gerou um tipo de participação democrática em que o cidadão se vê no direito a tomar parte do processo decisório. A participação democrática, para Fox e Millar (1995) deve superar as fases de **monólogo** (tipologia que segue os ritos de um discurso dominante de uma elite que transmite mensagens a uma cidadania apática e sem capacidade para emitir opiniões próprias). Deve também superar a fase **demagógica** (*palabrería*) (tipologia em que os atores sociais se manifestam, mas não há um processo institucionalizado capaz de canalizar as demandas para a obtenção de um resultado concreto). Por fim, o nível ideal **diálogo** é aquele instituído a partir de conflitos bem definidos com a presença de cidadãos bem informados e interessados nos assuntos objeto do debate. O diálogo focaliza a atenção dos participantes em uma gama limitada de temas, clarifica as suas posições a respeito e, através de escutas e debates, permite chegar a conclusões e resultados operativos.

Por outro lado, a participação nos municípios espanhóis aparece ofuscada pela introdução de um conjunto de instrumentos demasiadamente formalistas como os próprios regulamentos de participação cidadã, os conselhos consultivos e os planos estratégicos.

As primeiras experiências espanholas possuíam uma forte tendência ao monólogo. Entretanto, foram criadas ações para impulsionar espaços participativos fortemente dominados pelos discursos e pela agenda dos atores políticos que os haviam criado. Em uma segunda etapa, apareceu um conjunto de novos instrumentos vinculados ao discurso da inovação democrática.

Para Becerra (2011) esses novos instrumentos são:

Los nucleos de intervención participativa, los consejos ciudadanos, los planes comunitarios, los presupuestos participativos, etc. Se trata de un conjunto de herramientas destinadas a trasladar un poder efectivo a los ciudadanos. (p.31).

O desenvolvimento da participação e da democracia local reclama para si uma forte sintonia entre as justificativas (os “porquês”), os protagonistas (os que estão envolvidos) e os instrumentos (o como a participação é estruturada). Becerra (2011), sintetiza na tabela a seguir as formas participativas existentes nos municípios espanhóis.

Tabela 1 - Tipología de fórmulas participativas

Base asociativa		Base mixta		Base personal	
Sectorial		Territorial		Intensiva	Intensiva
<i>En el diagnóstico</i>	<i>Forums y mesas sectoriales</i>	<i>Planes estratégicos, procesos participativos temáticos (agendas 21, planes educativos de ciudad, etc.)</i>	<i>Planes estratégicos, procesos participativos temáticos (agenda 21, planes educativos de ciudad, etc.)</i>	<i>Forums temáticos, círculos de estudio, conferencias de consenso</i>	<i>Asambleas, audiencias, teledemocracia</i>
<i>En las decisiones</i>	<i>Consejos, comisiones y ponencias sectoriales</i>	<i>Consejos municipales de barrio o distrito, planes integrales</i>	<i>Consejos, territoriales mixtos, jurados ciudadanos mixtos Gestión compartida de servicios</i>	<i>Presupuestos participativos, jurados ciudadanos, paneles de ciudadanos, encuestas deliberativas</i>	<i>Referéndum, consultas populares, teledemocracia</i>
<i>En la gestión</i>	<i>Gestión asociativa de servicios</i>	<i>Gestión asociativa de Centros Cívicos</i>	<i>Gestión comparativa de conjunto</i>	<i>Gestión con voluntariado de servicios o programas municipales</i>	<i>Co-producción personalizada de servicios.</i>

Fonte: Gomà e Font (2001: 70).

As diferentes fórmulas de participação que foram sistematizadas na Tabela 1. *Tipología de fórmulas participativas* apresentam três bases distintas que apontam para o processo de atuação pública na canalização das demandas sociais. A primeira, denominada **base asociativa** (base associativa), ocorre quando a participação é conduzida por meio do envolvimento de grupos organizados de cidadãos. A segunda, **base mixta**, ocorre de duas formas: por meio da participação de indivíduos que representam instituições/associações; ou por indivíduos movidos por interesses particulares. A terceira base, a **personal**, ocorre quando os cidadãos participam sem vínculo institucionalizado, movidos pelo interesse em manifestar demandas pessoais.

No entanto, a participação de **base asociativa** pode dividir-se entre aquela que corresponde a uma lógica setorial e aquela que se articula territorialmente. A participação de **base personal**, por sua vez, pode ser intensiva (quando exige de um grupo de

cidadãos uma forte dedicação no processo participativo) ou extensiva (quando envolve um amplo número de pessoas, mas não exige uma participação intensa das mesmas).

Já quanto ao segundo critério, a **base mixta**, Becerra (2011) diferencia entre aquela participação que se dirige ao diagnóstico dos problemas e a formação da agenda local; aquela que se ocupa de influenciar nas decisões e na formulação de políticas e aquela que se concentra na gestão dos equipamentos e dos serviços.

Procuramos nessas notas preliminares sobre a participação nos municípios espanhóis apresentar o confronto entre o denominado modelo de município de bem-estar com o atual município relacional. Em contraste com as diversas visões sobre o municipalismo destacamos, em primeiro lugar, sua relação com determinadas conjunturas históricas e, em segundo lugar, suas implicações sobre a democracia local.

Passemos agora para a análise do contexto de introdução de procedimentos participativos no processo decisório das realidades municipais brasileiras.

Partiremos de uma análise de teóricos a respeito da inevitabilidade da burocracia, como resultado da crescente complexidade do processo decisório das democracias representativas para, posteriormente, enfocarmos suas implicações em um novo arranjo democrático participativo que se incorpora no discurso dos movimentos sociais a partir da redemocratização brasileira de meados da década de 1980.

Democracia e participação no Brasil

Ao longo do século XX, mais precisamente na sua segunda metade, essa discussão sobre complexidade e inevitabilidade da burocracia foi se fortalecendo na medida em que as funções do Estado foram crescendo com a instituição do *Welfare State* nos países europeus. O Estado cresceu em funções ligadas ao bem-estar social, como demonstramos no caso dos municípios espanhóis. Esse enfoque levou à constituição de uma teoria hegemônica de democracia que privilegiasse o papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado (LIPJART, 1984). No entanto, a concepção hegemônica de democracia, ao contemplar o problema das tendências do eleitorado em escala ampliada, ignora suas três dimensões, a saber: a autorização, a identidade e a prestação de contas (recentemente introduzida no debate democrático).

Nesse sentido, o pessimismo de Weber sofre uma mudança de perspectiva, ou seja, a inevitabilidade do crescimento da burocracia foi mudando de tom, assumindo uma conotação positiva.

Bobbio (1986) sintetizou a mudança de perspectiva em relação à desconfiança weberiana com o aumento da capacidade de controle da burocracia. Bobbio construiu uma interpretação que relaciona as transformações pelas quais as sociedades passam como fundamental para o surgimento de competências técnicas.

Segundo Bobbio (1986),

(...)à medida que as sociedades passaram de uma econômica familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planejada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas... Tecocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum. (p. 33-34).

Há neste trecho uma clara radicalização do conceito weberiano de burocracia. Bobbio (1986) compreende que, a partir do momento em que o cidadão optou por fazer parte da sociedade de consumo de massa e do Estado de Bem-Estar Social, está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas.

Há ainda um terceiro elemento que constitui a concepção hegemônica da democracia. Essa concepção afirma ser a representatividade a única solução possível nas democracias de grande escala. Dahl (1998) defende essa posição com maior ênfase afirmando que:

(...)quanto menor for uma unidade democrática maior será o potencial para a participação do cidadão e menor será a necessidade para os cidadãos de delegar as decisões do governo para os seus representantes. Quanto maior for a unidade, maior será a capacidade de lidar com problemas relevantes para os cidadãos e maior será a necessidade dos cidadãos de delegar decisões para os seus representantes.(p.110).

O fundamento da representação pela teoria hegemônica de democracia é a autorização. Nesse sentido, constituem-se dois pilares que sustentam a autorização. O primeiro, que diz respeito ao problema do consenso dos representantes, surge dentro da teoria democrática clássica, em contradição às formas de rodízio no processo de tomada de decisão característico às formas de democracia direta (MANIN, 1997). No contexto dessa concepção, o exercício direto da gestão própria das antigas cidades-estado ou das repúblicas italianas estava envolto pela falta de autorização. Essa autorização era substituída pela ideia do igual direito à ocupação dos cargos de decisão política. Quando surge a ideia de consenso no interior dos debates sobre uma teoria racional da política, o

sorteio, a ideia de exercício direito deixa de fazer sentido e é substituído pelo consenso que se constitui enquanto um mecanismo racional de autorização.

Mills (1977) trará a segunda forma de justificação da questão da representação, juntamente com a questão da capacidade das formas de representação de se refletirem as opiniões no âmbito da sociedade. Para Mills (1977), a assembleia é uma miniatura do eleitorado e toda assembleia representativa é capaz de expressar as principais tendências do eleitorado. Esse enfoque levou à constituição de uma teoria hegemônica de democracia que privilegiasse o papel dos sistemas eleitorais na representação do eleitorado (LIPJART, 1984). Se por um lado, como afirma Dahl (1998), a autorização via representação possibilita o exercício da democracia em escala ampliada, por outro lado dificulta a prestação de contas e a representação de múltiplas identidades, ou seja, a representação, pelo método da tomada de decisão pela maioria, não contempla as identidades minoritárias. Essas identidades não terão expressão no parlamento. No que diz respeito à prestação de contas, ao diluí-la no processo de reapresentação no interior de um bloco de questões, compromete a desagregação do processo de prestação de contas. É nesse momento, que se desenha um terceiro limite da teoria democrática hegemônica: limitação em apresentar agendas e identidades específicas.

Nesse sentido, os marcos históricos “fim da guerra fria” e “aprofundamento do processo de globalização” reabrem o debate entre democracia representativa e democracia participativa. Esse debate se aprofunda mais nos países em que a diversidade étnica é maior. Neles, formaram-se grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos básicos reconhecidos (BENHAIBIB, 1996; YOUNG, 2000). Essa dificuldade ocorre, em certa medida, pela questão de a diversidade de interesses chocar-se com o particularismo de elites econômicas (BÓRON, 1994).

Esse contexto abre uma reinterpretação da teoria democrática hegemônica, denominada por Santos (2003) de concepções não hegemônicas da democracia. Na segunda metade do século XX, surgirá uma concepção que reconhecerá que a democracia não constitui um mero acidente ou uma simples obra de arquitetura institucional. Essa percepção é formatada em resposta ao arcabouço teórico construído pela teoria democrática hegemônica que vincula procedimento com forma de vida e compreende a democracia como mecanismo de aperfeiçoamento da convivência humana (SANTOS, 2003). Nessa concepção, encontrada na obra de autores como Lefort (1986), Castoriadis (1986) e Habermas (1995), Lechner (1988), Bóron (1994) e Nun (2000), a democracia assume uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o

Estado e a sociedade. As concepções não hegemônicas apresentam as mesmas preocupações que as hegemônicas: como reconhecer a pluralidade humana, não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, mas a partir dos critérios que, primeiro, enfatizam a criação de uma nova gramática social e cultural e, em segundo, buscam a compreensão da inovação social articulada com a inovação institucional com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS, 2003).

Nessa concepção, Castoriadis (1986) fornece elementos críticos à teoria de democracia hegemônica:

(...)alguns pensam hoje que a democracia ou a investigação racional são autoevidentes, projetando, assim, de maneira ingênua a excepcional situação da própria sociedade para a história em seu conjunto. (p. 274)

Castoriadis (1986) aponta que a democracia sempre indica uma ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis. Dessa forma, a indeterminação não se refere apenas ao ocupante da posição de poder, mas às dimensões societárias de discussão dos procedimentos democráticos. Essa discussão rompe com o procedimentalismo produzido pela teoria hegemônica de democracia. Habermas (1995) foi o autor que abriu espaço para se pensar o procedimentalismo como prática social e não como método de constituição de governos. Para tanto, Habermas (1995) propôs um elemento no debate democrático contemporâneo: a pluricidade, capaz de gerar uma gramática societária. A esfera pública é um espaço no qual indivíduos podem problematizar em público uma condição de desigualdade no âmbito privado. O princípio “D” de Habermas permite discutir as ações em público dos indivíduos excluídos de arranjos políticos através de um princípio de deliberação societária. Para Habermas (1985, n.d.), “apenas são válidas aquelas normas-ações que contam com o assentimento de todos os indivíduos participantes de um discurso racional”. Ao discutir um princípio de deliberação amplo, Habermas (1995) recoloca no interior do debate democrático um procedimentalismo social e participativo. Esse debate é tributário da pluralidade das formas de vida existentes nas sociedades contemporâneas, pois, para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação (SANTOS, 2003). Em outras palavras, o procedimentalismo democrático de Bobbio não pode ser visto como um método de autorização de governos. Ao contrário, tem de ser, como afirma Cohen, uma forma de exercício coletivo do poder político com uma base

pertencente a um processo livre de apresentação de razão entre iguais (COHEN, 1997). Assim, a conexão entre procedimentalismo e participação reside no pluralismo e nas diferentes experiências de democracia representativa com procedimentos participativos.

Há outro elemento que, segundo Santos (2003), deve ser levado em conta ao analisar a questão das teorias não hegemônicas de democracia: refere-se ao papel de movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural. O autor constrói uma análise dessa vertente partindo de Williams (1981), que entende que cultura compreende uma dimensão de todas as instituições – econômicas, sociais e políticas – que envolvem uma disputa sobre um conjunto de significações culturais. Os movimentos sociais estariam envolvidos em uma disputa pela ampliação do campo político. Esse campo político engendraria uma disputa pela ressignificação de práticas (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 1998). A ampliação do campo político tem uma relação direta com a atuação dos movimentos sociais que, no limite, possibilitaram a transformação de práticas dominantes, o aumento da cidadania e a inserção política de atores sociais excluídos.

Para Dagnino (2002), a construção da democracia brasileira nas últimas duas décadas têm se configurado na possibilidade de trânsito de projetos formatados no interior da sociedade civil para o âmbito do Estado, endereçados à democratização das políticas públicas, às premissas de inclusão, cidadania e equidade, sobretudo na esfera local.

Assim, no Brasil as interseções entre as questões tematizadas e as proposições construídas no âmbito da sociedade civil organizada e os avanços institucionais relativos aos marcos jurídico-institucionais das políticas urbanas no país, bem como os processos de formulação e implementação destas políticas, pressupõem transformações que indicam um aumento da democratização do processo decisório.

Portanto, para compreendermos as experiências concretas de aumento do cânone democrático no Brasil, focalizaremos o padrão de intervenção urbana no decurso do século XX. Para elaborar uma análise desse processo podemos utilizar como referência os padrões tradicionais e anteriores de intervenção estatal e de relações entre Estado e sociedade. Nesse sentido, as características que se destacam são a centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos, a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal e a ausência do controle público e de avaliação das políticas, dentre outros aspectos.

Esses padrões são utilizados como referência por Farah (1997), ao interpretar as possibilidades de inflexão e de inovação, no que se refere à ampliação da oferta e tipologia das políticas e de seu:

(...)conteúdo substantivo; ao seu formato e as suas características institucionais; e aos processos de formulação e de gestão, os quais envolvem a incorporação de novos atores, apontando, portanto, para a democratização das políticas públicas e para as possibilidades de inclusão sociopolítica. (p.3).

O padrão tradicional de intervenção na área urbana, por exemplo, pode ser caracterizado pelo forte cunho tecnocrático em suas práticas, a presença marcante dos interesses imobiliários e vinculados à acumulação urbana, e à ausência de possibilidades de participação cidadã na cunhagem das políticas produzidas e ofertadas. O quadro socioespacial brasileiro também se precarizou, principalmente, em virtude da ineficiência e omissão do poder público no enfrentamento da problemática urbana no curso da urbanização brasileira. Essa ineficiência e omissão resultaram em desigualdades e processos de exclusão, pela magnitude do déficit habitacional e da informalidade de ocupação, dentre outros aspectos.

No entanto, o direito à cidade, as políticas mais justas e inclusivas e a democratização das relações entre Estado e sociedade, apresentam-se em três eixos de avanços: a possibilidade da democratização das relações entre Estado e sociedade por meio da criação de instâncias participativas; mudanças nas lógicas de planejamento, principalmente em relação ao instrumento do Plano Diretor; a sedimentação do conceito de direito à cidade por meio da inclusão socioespacial das áreas informais e de seus moradores.

As análises de Ribeiro e Cardoso (1996) confirmam que a questão urbana não chega a se constituir como objeto de intervenção e de reforma social incorporado à agenda governamental. Os autores apresentam uma análise do processo histórico de como a questão urbana foi utilizada como um instrumento de construção de cidades, mas não de cidadãos.

No curso do século XX, as intervenções nas cidades brasileiras ocorrem sob o rótulo de urbanismo em sua versão higienista. Para Pechman (1994), o urbanismo se legitima no ambiente brasileiro como saber científico sobre a cidade, à margem de qualquer debate político e da possibilidade de colocar em foco a questão da cidadania e do direito à cidade.

Do pós-guerra até 1964, segundo ciclo socioeconômico, as estratégias de modernização produtiva atreladas à estratégia de substituição das importações são as tônicas do período. O molde *keynesiano-desenvolvimentista* sedimenta um modelo de desenvolvimento econômico ancorado no mercado de bens de consumo duráveis. O Estado assume uma postura de investidor em produção pública de infraestruturas endereçadas ao desenvolvimento do setor privado da economia.

Especificamente no governo de Juscelino Kubitchek (1955-1960), de matriz populista, o planejamento transforma-se em instrumento para a resolução dos problemas brasileiros. A questão urbana passa a ser estruturada sob a baliza do objetivismo tecnocrático, dirigido ao projeto nacional desenvolvimentista e à primazia do eixo econômico (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

No entanto, as políticas urbanas voltadas para a equidade e com viés redistributivo não comparecem a esse cenário, ainda que, especialmente no início dos anos 1960, a questão habitacional configure-se como objeto emergente de tematização em espaços da sociedade civil.

Entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1980, com o aumento dos fluxos migratórios campo-cidade, ocorre o ápice do processo de crescimento urbano e metropolização reveladores da problemática socioespacial atual: a expansão urbana por meio da constituição de periferias precárias e distantes, conformadas pelas dinâmicas especulativas que se alimentam da provisão pública de infraestruturas; e a multiplicação de favelas e de outras tipologias de informalidade, destituídas das mínimas condições de habitabilidade.

O ambiente de modernização conservadora e centralizadora do governo militar impõe novos arranjos administrativos e burocráticos, tais como: intervenção do Estado nas cidades nas áreas de saneamento, transporte e habitação; implantação de novas estruturas governamentais federais e subnacionais, voltadas para as políticas urbanas, como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1964 e extinto em 1974, e o Banco Nacional da Habitação (BNH), da mesma época.

Em meados da década de 70 são criadas iniciativas que podem ser configuradas como ensaios na direção de uma política urbana de cunho compreensivo, como a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, de composição multissetorial, e, adiante, sua reconfiguração como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. De qualquer forma, essas iniciativas de criação de estruturas não revelam a presença mais atuante da União nas atividades urbanas e não implicam na

formatação de uma política urbana integrada. Maricato (2000), afirma que a questão urbana, sob total influência do urbanismo modernista-progressista e dos determinantes do contexto fordista-keinesiano, imputa ao Estado o papel central do desenvolvimento e como portador privilegiado de racionalidade.

Chega-se a uma estrutura estratégica espacial de desenvolvimento urbano dentro do contexto de uma política de desenvolvimento econômico regional centrado, principalmente, em três aspectos:

Primeiramente, planejamento regional e refere-se às diretrizes voltadas para o fortalecimento dos polos nacionais e regionais de desenvolvimento. Em segundo, com a promoção do planejamento integrado no âmbito local, se realiza o financiamento dos planos locais integrados e a assistência técnica para sua elaboração.

Os planos locais integrados recodificam o planejamento urbano em pressupostos racionalistas-compreensivos e produzem extensos diagnósticos multissetoriais que abrangem todos os aspectos das cidades. No entanto, apresentam pontos de disjunção entre os planos da realidade em que visam intervir, desconsiderando o tecido informal. Outra disjunção está localizada na relação entre planejamento e gestão que, juntamente com a sobredeterminação da capacidade estatal efetiva no âmbito local e subdeterminação da atuação dos agentes privados e dos fatores institucionais e burocráticos, resultam no descompromisso quanto à implementação.

O terceiro aspecto remete ao centralismo decisório e à valorização da concepção tecnocrática do planejamento. Nesse aspecto ocorre a impossibilidade de participação de atores sociais diversificados dada a característica técnica e especializada dos debates e propostas de intervenção.

O quadro de recessão do final da década de 1970 e as crescentes tensões entre o Estado e a sociedade brasileira desembocarão na gradual abertura política e na redemocratização do país. O rompimento com o ciclo autoritário, marcado pela restrição à participação política e a repressão à organização e à ação social, constitui o terreno do qual emergem os movimentos sociais, voltados para reivindicações relativas à esfera do consumo coletivo e condições de vida.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) destaca-se enquanto articulador de atores coletivos, atuantes no contexto da constituinte, elaboradores de propostas de intervenção urbana que se solidificarão em alguns artigos da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no Estatuto das Cidades.

O contexto de elaboração de uma nova carta constitucional, iniciada em 1986, solidifica a atuação da sociedade civil como uma plataforma de cunho democratizante e voltada para a inclusão e ampliação dos direitos sociais.

No campo urbano, o MNRU, introduz os princípios do direito à moradia e à cidade, bem como o da função social da propriedade. A articulação desse movimento, conectado às demandas oriundas de uma rede de organizações, se constitui como uma novidade no que se refere às formas de organização e ação coletiva. Os pilares da plataforma de reforma urbana do período são o direito à moradia e à cidade e o planejamento e gestão democráticos das cidades.

Quanto à questão urbana, podem ser apontados avanços e inflexões significativos no texto constitucional (MARICATO, 2000):

a) ampliação das competências municipais e o papel central reservado aos municípios no enfrentamento da questão urbana, garantindo-lhes autonomia legal, ressalvadas competências e responsabilidades para os demais níveis de governo relativas à produção de normais gerais de cooperação conjunta na oferta de políticas públicas;

b) possibilidades de participação cidadã, inclusive no âmbito da política urbana, assinaladas no art. 29, que prevê a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas; e, mais genericamente no art. 5º, que trata do reconhecimento dos direitos difusos, nos quais se pode remeter à questão urbano-ambiental;

c) os artigos 182 e 183, que podem ser tomados como marco jurídico para o direito urbano, na medida em que explicitam e vinculam o princípio da função social da propriedade e da cidade às exigências dos planos diretores, obrigatórios para municípios de mais de 20 mil habitantes; e reservam aos governos locais a faculdade de elaboração de legislação para disciplinar o uso e a ocupação do solo e garantir o cumprimento da função social da cidade;

d) o artigo 183 reconhece o direito à ocupação informal, por meio do usucapião urbano, inclusive coletivo, após cinco anos.

Entretanto, a ausência da legislação complementar, que se estende até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, implicou um obstáculo expressivo à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e de

ainda, descompromissos das esferas de governo, no caso das competências e atribuições compartilhadas.

O Estatuto da Cidade aprofunda os avanços constitucionais, dotando de conteúdo o princípio da função social da propriedade, pois permitiu (MARICATU, 2000):

a) a regulamentação de instrumentos de desenvolvimento urbano voltados para o controle e coibição da especulação imobiliária e de captura da mais-valia do solo urbano;

b) a regulamentação de instrumentos voltados para a regularização fundiária das áreas informais, especificamente o usucapião urbano, e adiante, por meio de medida provisória, a concessão de uso especial para fins de moradia, ao lado da identificação de outros instrumentos que já vinham sendo empregados no âmbito local, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);

c) o reconhecimento da participação social no planejamento e na elaboração de planos diretores, bem como a previsão da criação de canais de participação – órgãos colegiados, gestão participativa do orçamento, conferências, audiências e debates públicos, dentre outros – em seu capítulo de gestão democrática das cidades;

d) a recomendação de articulação do plano diretor com instrumentos orçamentários bem como a previsão de sua revisão periódica, no máximo a cada dez anos.

O Estatuto da Cidade reenquadra os modelos de planos diretores anteriores, colocando como requisito a participação e a gestão democrática por compatibilização com o planejamento orçamentário ou por meio da disponibilização dos instrumentos mencionados. Assim, o novo paradigma de planejamento reconecta o planejamento e a gestão, bem como as dimensões técnica e política. Villaça (1978, p. 235-236), afirma que essa “politização imprime, à década de 90, o caráter de um possível marco divisor na história do planejamento brasileiro, ancorado na superação dos modelos tradicionais”.

Com essas premissas, o Plano Diretor define-se a partir de uma leitura da cidade concreta como um conjunto de regras orientadas para a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano e aponta para a dimensão política e pactuada do planejamento e da gestão urbana.

Segundo o Instituto Pólis (2001),

As novas práticas substituem o plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela ideia de plano como processo político, por meio do qual o poder público canaliza esforços, capacidade técnica e potencialidades locais em torno de alguns objetivos prioritários. (p.40).

Ribeiro e Cardoso (2003), exploram as mesmas premissas por meio do conceito de 'planejamento politizado' como ferramenta de análise do processo iniciado pelo movimento da reforma urbana . Segundo eles, a dimensão de pacto territorial é influenciada pelos direitos urbanos, pelo enfrentamento das desigualdades socioespaciais e por parâmetros de qualidade de vida e de preservação ambiental. As forças sociais e os interesses gravitam em torno da nova estrutura do Plano Diretor que assume uma feição politizada. Para os autores, o planejamento politizado

(...)pressupõe uma nova concepção de plano e gestão, uma nova metodologia de elaboração e novos instrumentos. Para tanto é fundamental partir-se de um quadro de referências que coloque a cidade como palco e objeto dos conflitos no centro do 'diagnóstico dos problemas urbanos' e da formulação das 'diretrizes de desenvolvimento urbano'. O plano constituir-se-á no mapeamento dos interesses e do palco territorial e servirá de base para a gestão democrática da cidade. (p. 111).

No entanto, esses avanços não deixam escapar o grau de complexidade dos instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Esse grau de complexidade torna-se uma barreira para alguns governos locais, assim como para atores sociais envolvidos nos processos de participação. O discurso técnico-especializado converte-se em uma barreira de difícil transposição pelos atores sociais que clamam por um arranjo institucional participativo.

As principais inflexões na atuação federal do governo Lula, a criação do Ministério das Cidades, o ciclo de Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades constituem-se em tentativas de transposição do discurso técnico-especializado. O Ministério das Cidades significou redefinições e reformulações para o escopo das políticas federais. O ciclo de Conferências das Cidades, promovido em 2003, tem como pressuposto a participação dos diversos atores sociais e visa ao estabelecimento de diretrizes de atuação governamental, a partir da realização de conferências municipais e estaduais, finalizando na realização da conferência nacional. O Conselho das Cidades, regulamentado em 2006 pelo Decreto 5790/2006, não possui caráter deliberativo mais amplo, mas consultivo para alguns temas. Mesmo assim, o ConCidades vem produzindo um conjunto de resoluções relativas às políticas urbanas e habitacionais, que constituem avanços normativos.

Farah (1997, p. 18), "argumenta que os governos locais não apenas têm ampliado sua esfera de ação, mas têm atuado de forma distinta em relação aos padrões anteriores e produzido inovações em seus diversos campos de intervenção".

Segundo Farah (1997), a partir das experiências locais, é possível identificar algumas vertentes de inovações às mudanças nas características institucionais e desenho das políticas, programas e projetos, tais como:

1. o cunho intersetorial;
2. a inclusão de novos atores nos processos de formulação e gestão;
3. a democratização das relações entre Estado e sociedade.

Nessa concepção de democratização das relações entre o Estado e a sociedade, o autor ainda aborda três tendências mais gerais de inovação observadas no contexto brasileiro, a saber:

1. a criação de instâncias de participação voltadas para as políticas urbanas;
2. as novas lógicas e processos envolvidos na elaboração dos planos diretores;
3. a incorporação da 'cidade informal' como objeto de planejamento e de políticas urbanas;
4. as instâncias institucionais de participação cidadã nas políticas urbanas.

A participação cidadã nos governos locais constitui um ponto central de tematização no campo das políticas urbanas, pois contempla a perspectiva de publicitação de conflitos, a negociação de interesses distintos dos segmentos sociais e a afirmação e (re)construção de identidades coletivas.

Podemos interpretar que a participação tem sido entendida como um ponto de partida para a democratização das políticas públicas e possibilita a garantia dos direitos sociais e a redução das desigualdades.

Portanto, a criação de espaços de participação tem sido elemento nuclear na reformulação da relação entre Estado e sociedade, configurando um quadro de avanços nas políticas públicas urbanas que vão do conteúdo à democratização dos processos de formulação e gestão.

Há iniciativas autônomas de criação de espaços de participação de governos locais como ocorrem nos casos dos Conselhos de Política Urbana ou de Desenvolvimento Urbano, presentes em 6% dos municípios em 2001. (IBGE, 2003).

Entendemos que existe uma mudança na condução do processo de elaboração do Plano Diretor, no final do século XX, a partir da consolidação do princípio da função social da terra, da previsão dos novos instrumentos urbanísticos e dos preceitos de gestão

democrática das cidades. O caráter participativo de sua elaboração também revela uma lógica distinta de planejamento em relação às práticas anteriores.

Nesse sentido, é possível identificarmos que o processo de elaboração do plano diretor não sofreu uma simples renovação metodológica, mas sim rupturas conceituais com formatos pretéritos imprimindo novas lógicas de formulação e gestão, assentadas na participação cidadã. Portanto, o núcleo das inflexões presentes nos planos diretores de várias cidades brasileiras nos anos 90 ancora-se principalmente na democratização do planejamento e gestão das cidades, que já se anunciava no conteúdo das Leis Orgânicas Municipais.

Assim, o processo de democratização e de constituição de novos atores comunitários surgiu de modo semelhante à concepção do direito a ter direitos (SADER, 1988; DAGNINO, 1994), como componente da redefinição de novos atores sociais.

A questão urbana está umbilicalmente conectada ao desenvolvimento de um procedimento democrático-participativo de elaboração de políticas públicas. Tanto o desenvolvimento, quanto a aplicação de instrumentos que normatizem o uso e a ocupação do solo estão inseridos em um padrão de intervenção estatal e de relações entre Estado e sociedade que precisam ser compreendidos. O padrão de intervenção estatal urbana no Brasil foi desenhado pelo processo de construção de instrumentos de planejamento urbano que, ao longo do século XX, variaram em centralização das decisões e recursos, em fragmentação institucional e, principalmente, em sua impermeabilidade das políticas e agências públicas criadas para o atendimento das demandas dos cidadãos. O caráter impermeável aos cidadãos das políticas contribuiu para a penetração de interesses privados na esfera estatal e para a ausência de controle público. Em muitos casos, o poder público, pressionado por atores sociais de relevância econômica, acabou cedendo na concessão de benesses como perdões de dívidas geradas pela tributação territorial urbana em muitos municípios brasileiros.

Conclusões

As análises do processo de instituição de democracias participativas na Espanha, mais especificamente na Província da Catalunha, apontaram que a superação do município de bem-estar com chegada do município relacional têm valorizado o papel dos atores sociais no âmbito local. A participação cidadã representou uma forma de superar os déficits administrativos e políticos que têm acompanhado a crise do Estado de Bem-Estar por meio do impulso da cogestão e do capital social.

Portanto, o fim do Estado de Bem-Estar é um marco histórico-teórico importante para analisarmos a guinada de uma democracia fortemente representativa para a sua forma participativa durante as décadas de 1980 e 1990 na administração dos municípios espanhóis.

Assim, evidenciamos que o desenvolvimento de uma democracia participativa local passa, em primeiro lugar, pela ativação dos interesses individuais dos cidadãos e, em segundo lugar, por um processo de dotação de sentido coletivo e intensificação das relações entre governantes e governados.

A revalorização da participação no âmbito local encontra dificuldades no momento da identificação dos instrumentos que levarão a prática participativa. Mesmo assim, a proliferação de experiências nos últimos anos nos municípios espanhóis mostra que alguns caminhos estão alcançando êxito no despertar dos interesses individuais para participar ativamente de debates.

O papel da equidade e da honestidade na comunicação entre os que impulsionam processos de participação cidadã e os atores sociais é fundamental, pois sem isso muitos dos processos podem ficar opacos ou simplesmente tendenciosos. Sem esses requisitos, as políticas de participação e as experiências podem degenerar em simples encontros que cancelam decisões tomadas *a priori*.

As análises da instituição dos processos democráticos participativos no Brasil, assim como da Espanha, também partem da segunda metade do século XX, com a instituição do *Welfare State* nos países europeus. Esse processo também é apontado por Bobbio (1986) como uma mudança de perspectiva em relação à desconfiança weberiana com o aumento da capacidade de controle da burocracia. No caso espanhol, isso se degenerou para o fortalecimento do caráter representativo da democracia e técnico da burocracia, que atuou eficientemente no atendimento das demandas sociais dos municípios. O que, por seu turno, contribuiu para o fortalecimento do que Bobbio (1986) denominou de concepção hegemônica de democracia. Uma tipologia de democracia em que o cidadão abre mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercidas em favor de burocracias privadas e públicas.

Portanto, os processos de aprofundamento da democracia participativa, em ambos os casos, Brasil e Espanha, estão ligados aos marcos históricos “fim da guerra fria” e aprofundamento do processo de “globalização”, sobretudo, com as gestões de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América do Norte, de desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social. Esse debate se aprofunda mais nos

países em que a diversidade étnica é maior, pois neles há grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos básicos reconhecidos, caso do Brasil e da Espanha.

A instituição de uma democracia de caráter participativo no Brasil, guardando as devidas proporções, parece ter seguido as mesmas intempéries espanholas. Assim como na Espanha – que viveu um longo período sob a égide da ditadura franquista (1939-1975) –, o recente processo de democratização pelo qual o Brasil passou, após um também longo período ditatorial (1964-1985), não lhe conduziu imediatamente a um processo de radicalização da democracia.

No caso do Brasil, o processo de democratização e de constituição de novos atores sociais, beneficiou-se do momento da constituinte em 1986, onde diversas demandas sociais reprimidas se organizaram no formato de movimentos, como por exemplo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

A diferença entre os dois processos de aprofundamento democrático-participativo, o espanhol e o brasileiro, reside, principalmente, no fato de na Espanha ter sido instituído um período de Estado de Bem-Estar Social pós-ditadura franquista e, com o seu posterior desmanche, influenciado pela política neoliberal *thatcherista*, ocorreu um aprofundamento democrático participativo com o surgimento do denominado **município relacional**.

O Estado de Bem-Estar Social instituído nos municípios espanhóis e o conseqüente recrudescimento da democracia representativa foram a mola propulsora para o desmantelamento da possibilidade de instituição de uma radicalização da democracia participativa imediatamente após o término do regime franquista (1975).

No Brasil, o padrão de intervenção estatal e das relações entre Estado e Sociedade fundadas na centralização das decisões e recursos, fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal e a ausência do controle público somados à supressão do Estado de Direito democrático, no período de 1964-1985, foram as forças que atuaram na implantação de instrumentos participativos na elaboração do texto constitucional de 1988. Esse painel do período ditatorial, conduziu o Estado para um padrão de intervenção, principalmente na área urbana, tecnocrático em suas práticas, vinculado aos interesses imobiliários de acumulação urbana e impermeável à instituição de possibilidades de participação cidadã na cunhagem das políticas públicas.

Entretanto, o processo de aprofundamento democrático no Brasil com indícios de rompimento da lógica acima descrita, diferentemente do que ocorreu na Espanha, está

relacionado com, principalmente, com três forças. Primeiramente com a necessidade de implantação de políticas urbanas voltadas para a equidade e com o viés redistributivo especialmente com a emergente questão habitacional como objeto de tematização da sociedade civil. Em segundo, com o aumento dos fluxos migratórios campo-cidade, e seu reflexo no processo de crescimento urbano e a formação de periferias precárias de infraestruturas. Em terceiro, pelo ambiente de modernização conservadora e centralizadora do governo militar que impôs novos arranjos administrativos e burocráticos. Essas três forças, com o rompimento do ciclo autoritário em 1985 e com a constituinte a partir de 1986, dão a amplitude do terreno no qual emergem os movimentos sociais que pressionam para a formação de um novo arranjo democrático no processo de formulação e implementação de políticas públicas participativas em alguns municípios brasileiros. Destacamos o já citado MNRU como um articulador de atores coletivos, no período da Constituinte, na elaboração de propostas de intervenção urbana. O Estatuto da Cidade, que em certa medida aprofunda os avanços obtidos pelo MNRU na Constituinte, principalmente no que diz respeito à regulamentação de instrumentos voltados para o controle e coibição da especulação imobiliária.

Como atesta Farah (1997), as experiências locais inovam seus processos de desenho das políticas, programas e projetos sociais inéditos nos processos de formulação e gestão após esse período da Constituinte.

Portanto, no Brasil, a questão de fundo que promoveu a base e a substância da reformulação dos processos participativos de geração, implementação e gestão de políticas públicas, é urbana. No caso da Espanha, a crise do Estado de Bem-Estar e o consequente surgimento do município relacional, gerido a partir de um contexto de amplificação da participação cidadã na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, impulsionou uma reconfiguração desse processo. Os cidadãos espanhóis se viram aleijados de um conjunto de serviços públicos, antes oferecidos como uma moeda de troca pelo seu envolvimento apenas formal com o processo democrático. Em que pesem as explicações tradicionais, esse contexto impulsionou os cidadãos a se mobilizarem para canalizar seus interesses e assim tentar superar o déficit administrativo e político que acompanharam a crise do Estado de Bem-Estar.

Claro está, em ambos processos, que a instauração de um cenário crítico de supressão ou a ausência de políticas públicas focadas foi a mola propulsora das transformações operadas no arranjo democrático que rompe seu caráter formal

representativo e oxigena-se com a proposta participativa na construção de políticas públicas.

Referências

ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. **Cultures of politics, Politics of Cultures: revisioning Latin American social movements**. Boulder: Westview Press, 1998.

BECERRA, Carlos Alberto Briseño (coord.). **Presupuesto participativo: herramienta para la democracia**. Congresso del Estado de Jalisco. Guadalajara, México, Instituto Electoral e de Participación Ciudadana del estado de Jalisco: Guadalajara, México, 2011.

BENHABIB, S. **Toward a deliberative model of democratic legitimacy**. S. Benhabib (org.). Democracy and difference. Princeton University Press, 1996.

BENTHAN, Jeremy. **Um fragmento sobre el gobierno**. Colección clásicos del pensamiento, borrador de um prefacio previsto para la segunda edición. Editora Tecnos: Salamanca, Espanha, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BÓRON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BRASIL, Brasil. **Assembléia Nacional Constituinte**. Companhia Editora de Pernambuco, 1989.

BRUGUÉ, Q. **El gobierno local en Catalunya: construcción y reconstrucción del municipio de bienestar**. In: AA. VV. La nova Europa social e els municipis. Barcelona: Patronat Flor de Maig, 1997.

BRUGUÉ, Q.; GALLEGRO, R. **Una administración pública democrática?** EN J. Font (ed.) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel, 2001.

BRUGUÉ, Q.; GÓMA, R. (eds.). **Gobiernos locales y políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1998.

CASTORIADIS, C. **As encruzilhadas do labirinto**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

COHEN, J. **Procedure and substance in deliberative democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.

DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FARAH, Marta F. S. Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos da Previdência. In: **Espaço & Debates** 16, ano V, 1985.

FOX, C.; MILLER, H. **Posmodern Public Administration**. Londres: Sage, 1995.

GOMÀ, R. **El estado de bienestar y os gobiernos locales**. EN AA. VV. La nova Europa social i els municipis. Barcelona: patronat Flor de Maig, 1997.

GOMÀ, R.; FONT, J. **La democracia local: un mapa de experiencias participativas**. In: FONT, J. (ed.). Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona: Ariel, 2001.

GOSS, S. **Making local governance work**. Londres: Palgrave, 2001.

GYFORD, J. **Citizens, consumers and councils**. Londres: Macmillan, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania**. In: Novos estudos do CEBRAP. São Paulo, n. 43, nov. 1995.

IBGE. **Dados dos municípios brasileiros: banco de dados cidades**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em 21 de mar. 2012.

INGLEGART, R. **El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas**. Madrid: CIS, 1991

LECHNER, N. **Los patios interiores de la democracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

LEFORT, C. **Pensando o político**. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

MANIN, B. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MILL, John Stuart. **Filosofía y Teoría del Derecho**. Editora Tecnos: Salamanca, Espanha, 2012.

MILLS, C. W. A sociedade de massas. In: FORACCHI, Marialice Mencarini; MARTINS, José de Souza. **Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia**. São Paulo: LTC, 1977, p.307-325.

NUN, J. **Democracia gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?** Buenos Aires: Fondo de Cultura, 2000.

PECHMAN, Robert Moses. **Olhares sobre a cidade**. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 1994.

POLIS. **Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001; Glasgow: Fontana, 1981.

PUTMAN, R. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (org.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, Luiz C. de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RIDLEY, N. **The local rigth enabling not providing**. Londres: Centre for Policy Analysis, 1998.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER, Joseph E. **On the concept of social value**. (IN) Quarterly Journal of Economics, Volume 23, 1908-9, p.p. 213-232.

STEWART, J.; STOKER, G. (eds.). **The future of local government**. Londres: Macmillan, 1989.

STOKER, G. (ed.). **The politics of local government**. Londres: Macmillan, 1988.

SUBIRATS, J. **Nous mecanismes participatius i democracia: promeses i ameaces**, Londres: Macmillan, 6, 1998.

SUBIRATS, J. et al. *Experiències de participació ciutadana en les municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administración Pública de Catalunya, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **A estruturação de metrópole sul-brasileira**. Tese de Doutorado apresentada à FFLCH-USP. São Paulo: mimeo, 1978.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/lincoln Institute, 1999.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. (IN) CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WILLIAMS, E. **On the notion “lexically related” and “head of a Word”**. Linguistic Inquiry 12, 245-74, 1981.

YOUNG, I. M. **Inclusion and Democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.