



ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho de 2012
Curitiba - Brasil



ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA A INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

Eixos Temáticos:

1. INTEGRAÇÃO DAS SOCIEDADES NA AMÉRICA LATINA
2. EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO:
SUAS MÚLTIPLAS FACES
3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA
4. CULTURA E IDENTIDADE NA AMÉRICA LATINA
5. MEIO-AMBIENTE: QUALIDADE, CONDIÇÕES E SITUAÇÕES DE VIDA
6. CIÊNCIA E TECNOLOGIA: PRODUÇÃO, DIFUSÃO E APROPRIAÇÃO
7. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL
8. MIGRAÇÕES NO CONTEXTO ATUAL: DA AUSÊNCIA DE POLÍTICAS
ÀS REAIS NECESSIDADES DOS MIGRANTES
9. MÍDIA, NOVAS TECNOLOGIAS E COMUNICAÇÃO

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho 2012
Curitiba - Brasil

ANAIS



III CEPIAL

CONGRESSO DE CULTURA
E EDUCAÇÃO PARA INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA

Semeando Novos Rumos

Eixo 3

**“PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS,
POLÍTICA E CIDADANIA”**

www.cepial.org.br
15 a 20 de julho de 2012
Curitiba - Brasil

EIXO 3. PARTICIPAÇÃO: DIREITOS HUMANOS, POLÍTICA E CIDADANIA

MR3.2. Direitos Humanos e Desafios para a Democracia Latino-americana

EMENTA

Desafios atuais para os Direitos Humanos na América Latina. Gestão do conhecimento e educação na América Latina: o que (não) aprendemos de nossas experiências. Direitos Humanos: Justiça e Memória no Brasil. Direitos Humanos e Desigualdades na Globalização

Coordenador: Daniel Rubens Cenci – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)
Fernando Estenssoro: Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago do Chile – (USACH – CHILE)
Alain Santandreu Carpi: Consultor da Organização das Nações Unidas – (ONU - URUGUAI)
Tarson Nuñez: Universidade Federal do Rio Grande do Sul - (UFRGS- BRASIL)
Gilmar Antônio Bedin: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ – BRASIL)

RESUMOS APROVADOS

A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO INSTRUMENTO DE PAZ SOCIAL E TRATAMENTO DE CONFLITOS (autor(es/as): **CHARLISE PAULA COLET GIMENEZ**)

NA ARGENTINA TANGOS, NO BRASIL TRAGÉDIAS! LÁ MATRIMÔNIO IGUALITÁRIO, AQUI UNIÃO CIVIL. (autor(es/as): **CHRISTOPHER SMITH BIGNARDI NEVES**)

A DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA PÓS-MODERNIDADE: UMA VISÃO CRÍTICA (autor(es/as): **Fátima Fagundes Barasuol Hammarström**)

CHALÉ DA CULTURA DO GRUPO HOSPITALAR CONCEIÇÃO: PARA ALÉM DO LÚDICO, ESPAÇO DE PARTICIPAÇÃO E PROMOÇÃO DE SAÚDE (autor(es/as): **Juliane Meira Winckler**)

O controle social na América Latina (autor(es/as): **Michele Lucas de Castro**)

UM RECORTE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESTINADAS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES BRASILEIROS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS: PERSPECTIVAS E PROJEÇÕES (autor(es/as): **ROSEMERI TEREZINHA FERREIRA DA ROCHA**)

A RELAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO HUMANO E LIBERDADES POLÍTICAS SEGUNDO AMARTYA SEM (autor(es/as): **Tatiana Nascimento Heim**)

IDENTIDADE CULTURAL E GLOBALIZAÇÃO: VIESES PARA UM DIREITO FUNDAMENTAL (autor(es/as): **Nathércia Cristina Manzano Magnani**)
EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS: O PARADIGMA DOS DIREITOS HUMANOS NAS OBRAS DE EMMANUEL KANT, HANNAH ARENT E NORBERTO BOBBIO. (autor(es/as): **Igor Sulaiman Said Felício Borck**)

MR3.3. Política, Cidadania e Democracia na América Latina

EMENTA

No atual processo de consolidação democrática que vive a região, com governos de perfil progressista, a emergência da problemática social e ambiental tem se transformado num original campo de lutas o qual coloca novos desafios teóricos e conceituais que interpelam a noção clássica de democracia. O esgotamento da mediação realizada pela classe política e os partidos possibilitam o surgimento de cenários em que a cidadania e os movimentos sociais procuram maiores espaços de interlocução num ambiente marcado pelos conflitos políticos e sócio-ambientais decorrentes dos interesses contrapostos existentes em nossas sociedades. Nesse sentido, a presente Mesa Redonda procura refletir sobre o papel da cidadania na ampliação das práticas democráticas e na formulação de políticas públicas que visem atender as necessidades da população e sua inclusão no processo de deliberação e resolução dos conflitos em escala local, regional e global num contexto em que se faz cada vez mais patente a crise do capitalismo como projeto civilizatório.

Coordenador: Fernando Marcelo de la Cuadra (RUPAL/UFC - BRASIL)
Alba María Pinho de Carvalho (RUPAL/UFC - BRASIL)
Héctor Alimonda (CPDA/UFRRJ - BRASIL)
Antonio Elizalde: Editor da Revista Polis da Universidad Bolivariana – (CHILE)
Pedro Sánchez Vera: Universidad de Murcia - (ESPAÑA)

3.3 (A)

CONFLITOS E CONTROVERSAS ENTRE ATORES NA DIMÂMICA DE CONSELHOS MUNICIPAIS: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONSELHO MUNICIPAL DE CURITIBA – CONCITIBA (autor(es/as): **Alexandre Hojda**)

SOCIEDADE CIVIL, DESENHO INSTITUCIONAL, PARTICIPAÇÃO E SUBVERSÃO NA CONSTRUÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS NO BRASIL (autor(es/as): **Elson Manoel Pereira**)

FORUM DE RESÍDUOS SÓLIDOS DE CHAPECÓ: UMA EXPERIÊNCIA EM CONSTRUÇÃO (autor(es/as): **Graciela Alves de Borba Novakowski**)

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE AQUIRAZ (autor(es/as): **Patrícia de Pontes Teixeira Lima Alhadeff**)

A Natureza Ambígua de Conselhos Municipais de Políticas Públicas, Orientada Legal e Politicamente. (autor(es/as): **Pedro Fauth Manhães Miranda**)

O SENTIDO DA AÇÃO POLÍTICA: O CONCEITO DE HABITUS NA RELAÇÃO INDIVÍDUO SOCIEDADE NOS PROCESSOS DE TOMADA DE

DECISÃO (autor(es/as): **Roberto Dombroski de Souza**)

VONTADE POLÍTICA E CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS: DIRETRIZES BÁSICAS PARA A REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO (autor(es/as): **SILVIO DOMINGOS MENDES DA SILVA**)

3.3(B)

PARTICIPAÇÃO: UM DIREITO DAS CRIANÇAS (autor(es/as): **Cristiane Sander**)

A PARTIDARIZAÇÃO DO PROTAGONISMO JUVENIL: ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DAS JUVENTUDES PARTIDÁRIAS NO BRASIL (autor(es/as): **José Elias Domingos Costa Marques**)

TERRITORIALIDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E EXCLUSÃO SOCIAL NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E O CASO BRASILEIRO (autor(es/as): **Maria Goretti Dal Bosco**)

ACESSIBILIDADE: A INCLUSÃO DAS PESSOAS DEFICIENTES COMO UMA RESPONSABILIDADE SOCIAL (autor(es/as): **morgana moura lima**)

PENSAR A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS PARA A AMÉRICA LATINA, A PARTIR DO CASO DA ISLÂNDIA (autor(es/as): **Rodrigo da Silva Camargo**)

A CIDADANIA E A SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA (autor(es/as): **Rosa de Lourdes Aguilar Verástegui**)

A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO FORMA DE ACESSO À SEGURIDADE SOCIAL: PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA. (autor(es/as): **Naiara Braatz Garcez et alii**)



Vontade Política e Condições Institucionais: o papel do Estado no planejamento urbano participativo

Silvio Domingos Mendes da Silva

Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina, na linha de pesquisa Redes, Organização Territorial e Políticas Públicas.

RESUMO

A presente análise trata da vontade política e das condições institucionais como condicionantes no papel do Estado frente à elaboração de políticas públicas no quadro do planejamento urbano. Nesse sentido, a temática da democracia participativa é essencial, especialmente porque parece haver um consenso de que quanto maior a participação da sociedade civil nos processos decisórios, melhor a capacidade de as políticas públicas diminuam a desigualdade social e a pobreza dos países em desenvolvimento. A vontade política, a estratégia em termos de planejamento urbano, juntamente com a (re)definição do papel do poder público local, podem ser considerados fundamentais na gerência de algo que ultrapassa as configurações políticas de uso, apropriação e preservação das coisas públicas. Assim, analisar a relevância do papel do Estado no planejamento urbano, o desenho institucional e a vontade política são imprescindíveis. O objetivo deste artigo é analisar a vontade política e as condições institucionais no novo modelo de planejamento urbano participativo. Por tratar-se da fase teórica de um trabalho de cunho científico, a metodologia deste texto está baseada em levantamentos de informações de fontes secundárias. O trabalho é fruto de uma pesquisa realizada no Laboratório Cidades e Sociedades, do Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina, que vem pesquisando o papel dos diferentes atores concernentes ao planejamento urbano no Brasil, a partir do Estatuto da Cidade. Os resultados preliminares apontam que o grande desafio do processo participativo é, indubitavelmente, o de elaborar políticas coerentes com a realidade local, considerando-se o estabelecimento de pactos sociais, o ponto de vista e as necessidades da sociedade e os aspectos técnicos, pois historicamente a ocupação do espaço urbano brasileiro ocorreu a partir de relações de interesses capitalista, particular e de forma de gestão de Estado, que privilegiaram a reprodução do capital em detrimento das demandas sociais.

Palavras-chaves: condições institucionais; poder público local; papel do estado; participação; políticas públicas; vontade política.

I – Introdução

Como tornar o poder público local brasileiro mais *accountable* e participativo? Como superar certos problemas institucionais que afligem esse nível de governo, como por exemplo, a participação incompleta e a falta de política que marcam a produção de políticas públicas? Questões como essas estão na vanguarda da agenda pública e



constantemente são objetos de pesquisas por analistas das mais variadas tendências conceituais. Igualmente, os governos municipais têm sido privilegiados nessa ampla discussão e são convertidos em “experiências” para a inovação institucional.

As engenharias territoriais para o processo de gestão pública no país vêm sofrendo inúmeras transformações nas últimas décadas, como fora sinalizado por Paul Claval, em 1979, em um período bem anterior ao de hoje exauridas discussões sobre a globalização e o papel dos Estados nacionais na nova ordem mundial. Essas discussões foram realizadas por sociólogos, geógrafos e cientistas políticos como Giddens (1997), Castells (1999) e Bauman (2003), entre o final do século passado e o início do século XXI.

Em relação ao Brasil, especificamente, a ascensão da esfera municipal recompõe o jogo de forças democráticas (e autoritárias também) pelo controle territorial “tradicional” sob o qual o Brasil de Faoro (1958) retrabalhado por Becker e Egler (1996) e Castro (2006) foi montado sociológica e espacialmente nos imaginários das populações de todo mundo.

Sob esse novo cenário, o “Brasil do eixo Rio de Janeiro – São Paulo” e da centralidade político-administrativa de Brasília convive, obrigatoriamente, desde 1988, com outras escalas de representação administrativa como, por exemplo, os quase 6.000 municípios do país que passaram a ser responsabilizados por parte do seu próprio desenvolvimento socioespacial. Tal importância torna a instância local responsável pelo uso e apropriação dos espaços, bem como pela elaboração e gerenciamento de políticas públicas.

Assim sendo, enquanto parte expressiva da comunidade geográfica latino-americana esgotava as discussões sobre as tensões entre capital-trabalho, novos eixos de poder passaram a ser alavancados na esfera política nacional, para a democratização ou despotismo, mas que fadaram o espaço geográfico a uma recomposição da capacidade de distribuição/concentração dos recursos humanos, materiais e tecnológicos nos territórios.

As novas composições de força no espaço geográfico brasileiro impuseram aos municípios a administração de parte expressiva dos recursos públicos que, antes da Carta Magna brasileira de 1988, se concentravam na esfera central de decisão. Nesse sentido, as ações dos poderes públicos locais foram potencializadas frente às demandas para conduzir as estratégias locais de desenvolvimento socioespacial. Dentre elas, destaca-se, neste trabalho, a competência da gestão local sobre questões de planejamento urbano de forma participativa.



O processo de globalização, principalmente a partir dos anos 80, ocasionou modificações na estrutura do poder público e na forma de condução das decisões e intervenções políticas e jurídicas relativas ao desenvolvimento das cidades. O novo discurso pressupõe ao poder público municipal (poder público local) a obrigação de suprir as necessidades locais dependendo o mínimo possível dos demais níveis de governo.

Constata-se que na atualidade se desenvolve uma reforma institucional no país, a qual se caracteriza pela descentralização das políticas públicas amplamente difundidas pelos municípios brasileiros. Essa disseminação promove um processo de profundas mudanças nas instituições de governo local, bem como no debate sobre o papel dos poderes públicos locais e as diferentes gestões das cidades; materializadas em novas formas de organização do município.

Segundo Santos Junior (2000), esse processo é parte de um contexto internacional, no qual se ressaltam as transformações no continente latino-americano desde os anos 80, onde se destacam três grandes fenômenos. O primeiro diz respeito ao processo de democratização dos Estados nacionais com o fim dos regimes militares que vigoraram durante anos e com a assunção das instituições típicas dos regimes democráticos. O segundo está relacionado à inserção das economias nacionais no movimento da globalização. O terceiro refere-se à revalorização da esfera local, considerada capaz tanto de promover melhor desenvolvimento social, em razão da sua proximidade com os cidadãos, como de operar as mudanças sociais necessárias à maior eficiência e à maior competitividade.

Castells e Borja (1996) corroboram com a ideia ao denotarem a necessidade de uma redefinição das competências dos municípios de forma diferenciada, segundo cada realidade e seguindo critérios tais como a proximidade na relação com a população, a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos, a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados, e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população.

Essas proposições defendidas pelos autores, no entanto, requerem mudanças significativas na forma de pensar e gerir as novas ferramentas e métodos para as cidades: a introdução de meios que proporcionem uma maior e melhor participação dos diversos atores nos processos de decisão em políticas públicas. Para tanto, faz-se necessário a implementação da democracia deliberativa no cerne da sociedade acompanhada de mudanças nos papéis do poder público local e dos técnicos, bem como da própria população.



Essa temática da democracia participativa é essencial no debate sobre a formulação e implementação de políticas públicas, especialmente porque parece haver um consenso de que quanto maior a participação da sociedade civil nos processos decisórios, melhor a capacidade de as políticas públicas diminuírem a desigualdade social e a pobreza dos países em desenvolvimento.

Frente à essa realidade, bem como da complexidade dos problemas das cidades, o planejamento do seu desenvolvimento torna-se uma ação de grande importância no sentido de se construir cidades mais justas para a maioria da população e evitar o desperdício de energia em ações ineficazes para o desenvolvimento do local. Assim, segundo Schwartzman (2002), no processo de desenvolvimento das cidades, planejar implica estudar, reconhecer a realidade e traçar estratégias para o desenvolvimento a partir dela. Significa interpretar as estruturas endógenas e principalmente reconhecer as divergências, os potenciais interesses diversos.

Para Moura (2009) a abertura de novos canais de relacionamento entre a sociedade civil e Estado – a implementação dos diversos espaços públicos (conselhos, câmaras setoriais, orçamentos participativos, fóruns) – e suas complexas dinâmicas de funcionamento, as quais convivem com a disputa constante de poder, trouxeram uma complexidade de questões para os estudiosos e a introdução de novos conceitos, buscando entender o que estaria acontecendo em países com democracias recentes.

Esta complexidade discutida pela autora, na Europa, há muito tempo, vem sendo superada com a participação da população que, de forma direta, ajuda o poder público na elaboração de projetos visando uma melhora dos espaços públicos. Para isso, no entanto, o Estado europeu desenvolveu políticas que buscaram a participação dos atores locais, a descentralização do poder e, acima de tudo, demonstraram vontade política e um arcabouço institucional que favoreceu o debate público e a democratização direta na execução das tomadas de decisão.

O Brasil, apesar de ser considerado um exemplo de participação popular, ainda carece de um maior amadurecimento participativo da população na área de planejamento urbano. O passado recente de uma ditadura militar aliado a falta de vontade política e a um conjunto de condições institucionais mais simples, bem como um melhor esclarecimento dos papéis de cada ator, dificulta a participação em geral em seu processo de planejamento urbano.

O foco deste artigo, portanto, é analisar a temática em questão a partir da realidade brasileira. A vontade política, a estratégia em termos de planejamento urbano, juntamente com a definição do papel do poder público local, podem ser considerados fundamentais



na gerência de algo que ultrapassa as configurações políticas de uso, apropriação e preservação das coisas públicas.

II – A democracia como determinante para o Estado em sua política pública de participação

Neste contexto de discussão e afirmação no que diz respeito à participação popular nos processos de elaboração de políticas públicas, faz-se necessário examinar, à luz de alguns teóricos, a questão da democracia como ponto chave para a participação.

De acordo com Maciel (s/d) o termo democracia significou, inicialmente na Grécia Antiga, uma forma de governo em que os cidadãos tomavam as decisões diretamente, com validade para todos. Essa democracia, em que o povo se autogoverna, de fato, só foi praticada na antiguidade; mesmo assim, com grandes diferenças em relação ao que hoje se entende como democracia, principalmente em razão das barreiras que a estratificação social impunha a certas classes, como a dos escravos os quais não podiam tomar parte das assembleias e decidir sobre as demandas da cidade¹.

Silva (2003) argumenta que desde os tempos de Atenas, a democracia tem recebido severas críticas das classes dominantes, que temiam o rumo político que a participação das classes populares poderia tomar. Para a autora, as classes dominantes somente passaram a aceitar a democracia ao perceberem que ela poderia ser uma forte aliada na dominação de classes.

Finley (1985) entende que naquele momento histórico havia para o cidadão ateniense, a possibilidade de participar diretamente de assembleias com o poder de decisão sobre as questões levadas para debate (democracia direta), ou seja, havia uma medida autêntica de participação popular.

As sessões da Assembleia eram franqueadas a todos os cidadãos que a elas quisessem assistir. Eles tinham um voto direto sobre as propostas, que eram abertamente debatidas, emendadas, se assim fosse desejado, e algumas vezes iniciadas; e cada um votava livremente perante os seus concidadãos. Em princípio os poderes da Assembleia eram ilimitados (FINLEY, 1985, p.89).

Cabe ressaltar, porém, que a Assembleia existente em Atenas difere fundamentalmente dos modelos encontrados nos regimes democráticos liberais vigentes, uma vez que esta tem como marca principal a representatividade, diferenciando-se da democracia ateniense onde o cidadão participava das decisões diretamente.



Cardoso (2009), no entanto, ressalta que na sociedade atual, uma das principais críticas à forma de democracia direta, diz respeito ao tamanho dos Estados e ao número de participantes, o que inviabilizaria a sua existência. O autor entende que os fatores para que a democracia direta não esteja sendo exercitada são muito mais políticos do que práticos ou técnicos.

Por outro lado, o modelo atual de democracia liberal (representativa) denominado democracia de equilíbrio ou elitista/pluralista (CARDOSO, 2009, p.23), composto pela rejeição e absorção parcial dos modelos participativos, foi sistematizado por Joseph Schumpeter², em 1942. De acordo com Schumpeter (1961, p.336) o modelo caracteriza-se como um “acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que indivíduos adquirem poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos da população”.

Este modelo de democracia objetiva a efetivação do consenso em torno das regras estabelecidas como premissa para manter a estabilidade do sistema e a manutenção de uma burocracia especializada com legitimidade para tomar as decisões.

A expressão democracia representativa significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos membros de uma determinada coletividade, mas, por pessoas eleitas para essa finalidade. Neste modelo de democracia, a participação popular ocorre de forma indireta, periódica e formal, e se organiza mediante regras que disciplinam as técnicas de escolha dos representantes do povo.

O que caracteriza a democracia representativa elitista/pluralista e que tem sido a marca das democracias liberais é o fato de “[...] que o eleitor é chamado apenas para votar em quem se apresenta como candidato e não para participar do processo decisório” (SILVA, 2003, p.16). Assim, cabe aos cidadãos apenas escolher os seus representantes, autorizando-os a decidirem livremente de acordo com seus interesses pessoais ou de classe, geralmente, sem nenhuma forma de comprometimento com os eleitores, os quais tem apenas a possibilidade de em uma próxima eleição eleger outros representantes, caso estejam insatisfeitos com os atuais, num círculo que se torna vicioso, que garante a manutenção do sistema político vigente.

O pensamento de Silva (2003) vem corroborar com Macpherson (1978) que compara este tipo de democracia ao sistema econômico de mercado, pois, para o autor “a democracia é tão somente um mecanismo de mercado: os votantes são os consumidores: os políticos são os empresários” (MACPHERSON, 1978, p.82-83)³.

Em contraponto a este modelo de democracia hegemônica, em que o poder econômico marca os passos do desenvolvimento, durante a década de 60 surgiram outras correntes alternativas de democracia: a participativa e a deliberativa.



A democracia participativa representa a participação como fundamento essencial e tem como principais expoentes no campo teórico os pensadores Carole Pateman, Crawford Macpherson e Nicos Poulantzas. Segundo Held (1987, apud Hass et al, 2010, p. 29), as ideias desses autores surgiram das “convulsões políticas da época, dos debates internos da esquerda e da insatisfação com a herança das teorias políticas, liberal e marxistas”.

Os idealizadores dessa corrente encontraram apoio na valorização da participação política e na sustentação da soberania popular, ou seja, para eles os verdadeiros valores políticos estavam na presença do povo como elemento direto e decisivo. Essa forma de pensar está diretamente relacionada à Grécia Antiga, isto é, a democracia direta.

A democracia participativa, que de modo geral deveria funcionar como uma democracia direta, na base, foi pensada e desenvolvida na Europa na década de 1960 a partir de “[...] intensas mobilizações políticas dos movimentos popular e sindical e da insatisfação com os resultados dos regimes do Leste Europeu” (SILVA, 2003, p.17). A luta visando maior participação na definição de políticas governamentais colaborou para que governos nacionais da chamada Nova Esquerda assumissem essa proposta. A ideia de Macpherson (1978) corrobora com a afirmativa ao apontar que

[...] a ideia de que devia haver considerável participação pelos cidadãos nas decisões governamentais difundiu-se tão amplamente que os governos nacionais começaram a alistar-se, pelo menos verbalmente, sob o estandarte da participação, e alguns chegaram mesmo a encetar programas com ampla participação popular. (MACPHERSON, 1978, p. 97)

A democracia deliberativa, por sua vez, é um regime em que de forma geral, se pretende que existam efetivos mecanismos de controle da sociedade civil sob a administração pública, mediante discussões em sua esfera, não reduzindo o papel democrático apenas ao voto como na democracia representativa, mas estendendo a democracia para a esfera social.

De maneira similar a democracia participativa, ela surgiu opondo-se ao pensamento teórico da democracia representativa, na década de 80. Seus principais pensadores foram Jürgen Habermas, James Bohman e Joshua Cohen, os quais observavam a deliberação e o consenso como seus aspectos definidores, de forma que “o processo democrático é entendido como um diálogo livre e aberto entre os atores sociais, com igualdade de recursos e condições” (HASS et al, 2010, p. 29).

A democracia deliberativa também pode ser considerada um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político baseado no debate público entre cidadãos e em condições iguais de participação. Lüchmann (2002) advoga que a legitimidade das



decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional. Dessa forma, a autora conceitua a democracia deliberativa da seguinte forma:

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias “realistas” da democracia que, a exemplo do “elitismo democrático”, enfatizam o caráter privado e instrumental da política (LÜCHMANN, 2002, p. 19).

Neste sentido, a democracia deliberativa pode ser entendida como um processo público e coletivo de discussão e de decisão sobre políticas públicas, que eleva a sociedade civil ao patamar das deliberações políticas. A concepção de esferas públicas, com numerosa e diversificada participação da sociedade civil, conforma o núcleo central deste conceito que privilegia a dimensão do debate público entre cidadãos livres e em condições iguais (LÜCHMANN, 2002). Assim, a deliberação é resultado, não apenas da vontade dos cidadãos, mas da vontade estabelecida através de um debate público entre os sujeitos deliberativos no ambiente de esfera pública.

Por outro lado, de acordo com Hass et al (2010) é no neoinstitucionalismo que o Estado se apresenta com um papel de ator e autor de ações na definição e implementação de políticas públicas, principalmente a partir da década de 80. Nessa escola de pensamento “a função do Estado passaria de uma ação reguladora da interação social para um ativismo político mobilizador do capital social” (EVANS, 1995, apud HASS et al, 2010, p. 32).

A criação do termo neoinstitucionalismo, deve-se ao Geógrafo Peter Hall e a Socióloga Rosemary Taylor (2003, p.193), os quais afirmam que o termo é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção e certas críticas. Suas análises partem de um estudo aprofundado de três escolas diferentes do pensamento, tais como institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico.

Recuperando a ideia relacionada à institucionalidade política, Lüchmann (2002) aponta que o “desenho institucional” tem uma função essencial na otimização dos princípios da democracia deliberativa, pois é ele quem determina os espaços de participação e deliberação. A autora afirma que “muito mais do que garantias legais, o formato institucional diz respeito ao conjunto de medidas (espaços de participação, atores



participativos, normas regimentais, critérios) que possibilitam a efetivação deste ideal democrático” (LÜCHMANN, 2002, p. 58).

No Brasil, a democracia caracteriza-se como um acontecimento histórico recente, que teve sua trajetória entrecortada por regimes de caráter ditatoriais, alternando momentos de maior afirmação com outros de quase inexistência. O planejamento urbano brasileiro, portanto, reflete as determinações econômico-sociais da sociedade não ficando à margem dos seus acontecimentos, oscilando entre momentos de maior democratização com outros de autoritarismo.

Embora haja uma previsão constitucional de que as políticas públicas relacionadas ao planejamento urbano, especialmente aos planos diretores, devem ser geridas democraticamente, concorda-se com Gentili (1988, p.45) de que não há um conceito unívoco de democracia a partir do qual se possa captar a sua essência universal, pois “todo conceito de democracia está indissolúvelmente unido a conflitos ideológicos, utopias e lutas políticas levadas a cabo entre os que defendem e disputam diferentes interpretações da mesma”.

Assim, a concepção de democracia efetiva, aqui adotada, coloca-se parcialmente em oposição à burocracia. Segundo Tratemberg (1982) burocracia significa hierarquia e poder inerentes a uma sociedade dividida em classes, ou seja, ela é um sistema de poder que está posto nas relações sociais que se estabelecem no interior de uma formação societária, permitindo que se imprima um direcionamento político ao conjunto das classes sociais com base nos interesses ideológicos da classe dominante. Contrariamente a isto, a democracia significa a horizontalização do poder, sua descentralização, proporcionando a todos os envolvidos no processo a participação de forma igualitária.

Ariosi e Dal Ri (2004, p.90) consideram que “a base da prática democrática é a participação, a presença e o envolvimento das pessoas com as questões da vida coletiva”. Dessa forma, a existência da democracia e, conseqüentemente, da gestão democrática na elaboração de políticas públicas, pressupõe a quebra do paradigma da centralização do poder, a presença de diálogo e a criação de *lócus* para participação da população nas questões que são significativas no transcorrer de suas vidas.

Por essa perspectiva, o palco delineado para essa ampla discussão é a esfera pública. Lüchmann (2003) vê a esfera pública como um “caráter público” o qual promove o embate político entre sociedade civil e Estado e para além dos debates, articulações, encontros que visam discutir, problematizar e complexar questões, bem como demandar soluções aos problemas que estão na agenda pública, produzindo e ampliando, portanto, os espaços públicos.



Esse conceito de esfera pública encontra-se inserido nos pilares da democracia deliberativa, que por sua vez, converge para o caminho da deliberação por meio de instituições públicas e privadas. Tratar da questão da institucionalidade, significa pensá-la em sua dualidade, na medida em que, se por um lado, elas são resultantes de articulações e forças sociopolíticas, por outro, apresentam um caráter impositivo no sentido de impactar relações sociais (LÜCHMANN, 2002). Ou seja, abordar a perspectiva democrática deliberativa, significa pensar em uma construção institucional pautada em mecanismos – democráticos – de garantia dos princípios da igualdade, pluralismo e liberdade. Por tal motivo, sustenta-se que o poder deve organizar-se democraticamente através de instituições que, construídas coletivamente por meio de uma discussão pública, mediam as relações entre os interesses individuais e coletivos, na construção do interesse público a ser gerenciado pelo complexo administrativo estatal.

A questão da participação social, bem como as atribuições do Estado no sentido de animador maior do processo democrático, estão contidas nos alicerces da democracia deliberativa. Faz-se necessário, no entanto, que algumas condições sejam apresentadas à esfera pública para que as manifestações possam se tornar viáveis e se aprofundem as discussões em torno de condições concretas. Assim, o desenho institucional que se apresenta nos poderes públicos locais diversos, são elementos básicos para a participação social em políticas públicas em âmbito municipal.

III – Do desenho institucional à vontade política

A partir da constatação de que existem vários desenhos institucionais dentro de um regime democrático (uns mais abertos, outros mais fechados, conservadores, participativos), é possível afirmar que eles se originam de dimensões ligadas à cultura política e ao enfrentamento de certas dificuldades às lutas sociais sendo possível declarar quais instituições podem assegurar a consecução de determinados valores associados à ideia de democracia.

Neste sentido, Avritzer (2008) apresenta três exemplos de desenhos institucionais os quais são possíveis observar a predominância da participação popular em políticas públicas. O autor analisa as instituições participativas (orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais) surgidas na democracia brasileira recente e aponta para suas diferenças devido aos desenhos institucionais que variam, “na



maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação” (AVRITZER, 2008, p.2); o autor demonstra esta variação através da análise dessas práticas em diferentes cidades brasileiras tais como (Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador).

Esses três exemplos de participação da sociedade em políticas públicas, na visão do autor, constituem-se, atualmente, no que se pode denominar de uma “infraestrutura” da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho. Para ele, ao se analisar detalhadamente os orçamentos participativos, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais, visualizam-se uma variedade de instituições participativas, expressas através de desenhos institucionais diferenciados.

Ao analisar esses casos de participação, Avritzer (2008, p.4) chegou a conclusão que “eles são uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação”. No caso dos conselhos de políticas, estes constituem desenhos institucionais de partilha do poder e são constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade civil e atores estatais.

Os planos diretores municipais, por sua vez, devido a obrigatoriedade das audiências públicas, constituem um terceiro tipo que o autor denomina de “desenho institucional de ratificação”. É importante perceber, no entanto, que tais desenhos variam em pelo menos três aspectos distintos, conforme mencionados anteriormente.

Os casos analisados por Leonardo Avritzer permitem evidenciar algumas características adicionais dos desenhos institucionais participativos. O primeiro ponto de vista é que deve ser ressaltado o problema da diferença quanto à efetividade deliberativa dos desenhos “de baixo para cima”, para os de partilha e os de ratificação.

Os desenhos “de baixo para cima”, como o Orçamento Participativo, são os mais democráticos e distributivos, pois há evidências de uma participação maior da sociedade nas tomadas de decisões que proporciona uma democracia deliberante. A vivência do dia a dia comunitário, as demandas requisitadas, são consideradas no diálogo para decidir o que é bom ou não para o bairro.

Os desenhos de partilhas (que têm nos Conselhos de Saúde os seus maiores exemplos) são os mais democráticos no que se refere à oposição a participação por parte da sociedade política, porque têm mais independência do sistema político vigente; sua característica principal é uma dependência menor do sistema político do que os dois outros tipos de desenho.



Os casos de ratificação, por sua vez, são os mais efetivos quando há necessidade da sanção por parte do judiciário e do ministério público para a manutenção das formas de participação previstas em lei. Neste sentido, pode-se pensar em uma característica preliminar dos desenhos participativos que se organizaria em dois eixos: a capacidade de aprofundar práticas democráticas e a capacidade de tornar o desenho efetivo na determinação da política pública em questão.

Outras experiências relacionadas ao desenho institucional estão intimamente ligadas ao fator de modelos democráticos implantados em variados órgãos governamentais, que são narrados como ensaios positivos ou negativos.

A partir do conceito de governança, associado a participação social à ampliação da democracia, Valle (2007) analisou o desenho institucional proposto pelo Ministério das Cidades para a elaboração dos planos diretores municipais, na trilha aberta pelos novos instrumentos jurídico-urbanísticos instituídos pelo Estatuto da Cidade, os quais definem a participação social como constituinte dos planos diretores.

Em seu trabalho, a autora analisou sete municípios de Minas Gerais, de forma geral, com aprofundamento em dois deles (Pedro Leopoldo e Santa Bárbara), nos quais o processo participativo ocorreu de forma mais intensa. Relevando a amplitude da temática e o interesse difuso que caracterizam os planos diretores, as experiências locais demonstraram a contribuição das instâncias participativas para o engajamento dos atores e para a deliberação pública, desde que associadas à atuação vigorosa do representante do executivo local e, em menor escala, à existência de experiências prévias com participação.

Sob o mesmo prisma, Borba e Lüchmann (2007, p. 28) abordam a temática afirmando que:

[...] enquanto resultante da articulação entre Estado e sociedade, o desenho institucional configura-se como o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos.

Assim, a natureza do desenho institucional participativo passa a ter uma grande influência no sucesso das experiências participativas, sendo que a escolha do desenho adequado é uma das variáveis fundamentais para o sucesso das experiências participativas.

Nessa lógica, toma-se como exemplo, a implementação de um conjunto de leis executadas na França, que permitiu a implantação de ferramentas democráticas, como por exemplo, o debate público e a concertação, considerados modelo de desenhos



institucionais derivados da vontade política e que permitem observar, de maneira clara, o papel de cada ator no processo de elaboração de políticas públicas.

O debate público na França nasceu com a lei Barnier (*Loi n° 95-101*) de 02 fevereiro de 1995, no que diz respeito ao reforço da proteção ambiental. O seu objetivo é de buscar a informação e expressão da população durante a fase de elaboração de um projeto, antes que as principais características sejam fixadas. Sua principal motivação foi a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, em 1992. O seu décimo princípio declara que *“la meilleur façon de traiter les question d’environnement est d’assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qu’il convient”*.

Chardonnet (2003), ao abordar a questão do debate público, argumenta que existem três princípios básicos na execução dessa ferramenta; ressalta-se, no entanto, que eles não podem ser considerados dogmas, pois cada projeto possui suas particularidades. De acordo com o autor os princípios são:

– **A Transparência:** todo cidadão francês tem o direito à transparência dos projetos de elaboração de políticas públicas em seu país. Quando um organismo independente é responsável por coletar as informações necessárias, elaborar o projeto e coordenar as ações, ela proporciona, além disso, a garantia de objetividade e de transparência nas informações.

- **A equivalência:** igualmente, cada cidadão deve ter o direito de se exprimir e de obter uma resposta à suas proposições e indagações expostas na coleta de informação para a elaboração do projeto. No debate público o cidadão comum tem o peso equivalente ao do presidente do Conselho Regional; na prática, porém, os representantes das associações, frequentemente, são mais valorizados, no que se refere ao uso da palavra, em relação aos cidadãos comuns.

- **A argumentação:** em contrapartida a essa equivalência, recomenda-se que os cidadãos façam suas intervenções de maneira clara e objetiva. Ao se referir aos opositores ao projeto Chardonnet (2003), afirma que eles devem exprimir a razão de sua posição e, eventualmente, propor soluções alternativas.

A concertação, por sua vez, é uma questão transversal no planejamento urbano francês. Atualmente, ela é a origem de uma forte demanda de apoio e de formação em diversas áreas, não se atendo apenas aos campos do planejamento urbano e ambiental. Os serviços descentralizados do Estado e as grandes empresas sentem necessidade de formação e de preparação para abordar as fases da concertação.



A sua gênese, tal como ela é concebida atualmente, se deu há mais de quarenta anos em grandes projetos de infraestrutura (CHARDONNET, 2003, p.8); em seguida, ela foi se impondo nos domínios públicos franceses. Não podemos entender a concertação como uma moda, pois, ao contrário, ela exprime uma demanda social profunda: construir, progressivamente, um interesse geral que não pode ser concedido, mas conquistado.

Historicamente a concertação francesa teve um desenvolvimento em termos de participação da coletividade acompanhada por uma evolução da legislação que lhe permitiu atingir um grau elevado no que concerne aos aspectos conceituais. Segundo Beuret (2006b) foi no final do século XX que a concertação tornou-se progressivamente um princípio nas áreas ambientais, de planejamento, da gestão do território e, mais ainda, na gestão pública e coletiva. Seu desenvolvimento está estritamente ligado ao princípio da participação, imposta pela Carta Mundial da Natureza de 1982 e das convenções internacionais, tais como a “Rio 92” em seu artigo 10 e a Convenção de Aarhus em 1998.

Barret (2003) e Guihéneuf (2006) introduzem a concertação no processo decisório; para os autores a concertação é um importante instrumento de acordo entre os diversos atores que participam de um projeto, mesmo tendo-se opiniões divergentes, busca-se um acordo.

Já para Mermet (1998), a concertação tem o objetivo de adaptar as decisões às necessidades dos diversos atores, tentando ajustar os interesses de cada cidadão, mesmo cabendo a decisão final ao poder público local ou a um administrador.

Por outro lado, outros autores pensam de forma contrária ao grupo anterior. É o caso de um grupo de pesquisadores (grupo de trabalho denominado *Manon du Commissariat général du Plan*) os quais afirmam que o objetivo da concertação não está na construção de um consenso.

A notre sens, une concertation pertinente ne peut avoir d'autres objectifs qu'ouvrir un débat sur l'opportunité de la décision [...], identifier la totalité des choix envisageables [...], cerner les points d'accord et de désaccord entre les parties [...], permettre un choix mieux éclairé et tenir compte, dans les modalités d'application, d'intérêts ou de suggestions dont la prise en compte ne remet pas en cause l'essentiel (GUERIN, 2005, p.18-19).

Mesmo sendo grupos de teóricos diferentes e com pensamentos opostos, ambos não discordam de que a concertação, em primeiro lugar, busca promover a participação dos atores nos processos de decisão. Os objetivos e sua finalidade são estabelecidos conforme o desenho político apresentado pelo poder público no projeto. A vontade política é essencial para que se tenha um desenho mais participativo, com objetivos e finalidades claros. Essa variável não depende de todos os atores, mas apenas de um: o Estado; cabe aos demais, no decorrer do processo, torná-lo mais democrático, se for o caso.



Gardère e Gardère (2008) corroboram com o debate a partir da ideia de que a prática do processo concertativo é importante, pois é uma forma de correção da democracia representativa. Segundo os autores é na concertação que a efetiva participação cidadã em projetos se manifesta, pois há uma interação (no verdadeiro sentido da palavra) de todos os atores do planejamento urbano, de forma que suas diferentes visões são capturadas e postas em prol do projeto, com ideias esclarecedoras e sem interesses particulares.

A ideia central da concertação é de que este é um momento ímpar, em que se deve estar aberto às mudanças, de acordo com as necessidades dos atores, não importando em qual estágio esteja; na concertação, assim como no “urbanismo sem projeto” de Yves Chalas, não existe um plano único complementado por duas ou três leis que norteiam o desenvolvimento do município, pelo contrário, ele se encontra em constante formação.

Chalas (2007) pressupõe também que a concertação seja uma tentativa de repolitização do cotidiano urbano, conflitando a vida urbana e sua população; buscando soluções na produção e regulação dos espaços públicos e sua coletividade, respeitando as diferenças e suas origens.

No entendimento dos autores analisados, a prática da participação social no planejamento urbano transcende o processo de imposição e foca-se na negociação, reflexão e discussão, de modo que o resultado desse embate democrático e participativo venha a ser utilizado para fins de desenvolvimento do município.

Assim, a concertação implica nas partes interessadas, ou seja, nos grupos organizados (associações, grupos profissionais, empresariais, comunidades territoriais entre outros) que serão responsáveis pela execução dos projetos elaborados coletivamente ou encaminhá-los para decisão final.

Podemos apontar que esses instrumentos fazem parte de uma vontade política que se instalou nas instituições públicas francesas; seu objetivo é o de facilitar a promoção de participação popular e parcerias que possam auxiliar o Estado na implementação de políticas públicas locais.

IV – O papel do Estado na elaboração de políticas públicas⁴



A redefinição do papel do Estado, nas últimas décadas, tem como uma de suas características a revalorização do poder local por meio de propostas de descentralização as quais assumiram contornos diferentes nos países em que foram implantadas. Nesse sentido, as autoridades locais desempenham o papel de catalisadoras na governança local, em virtude da sua legitimidade democrática, sua proximidade aos cidadãos e sua capacidade de mobilização dos atores locais.

O papel do poder local no planejamento urbano vem sofrendo alterações de concepção e implementação desde a década de 70, período em que as ações públicas em prol do desenvolvimento nos países ocidentais de capitalismo avançado foram guiadas pela ideia de que as políticas públicas eram elaboradas e executadas pelos governos centrais, que, em tese, primariam pela coordenação de ações em todo o país, de modo a atingir o desenvolvimento geral (CASSAROTO FILHO, 1998).

Essa ideia resumia-se na estratégia de que as investidas desenvolvimentistas, originadas nas regiões mais incrementadas economicamente, poderiam trazer benefícios às regiões com menos potencial. O desenvolvimento se encontrava em estímulos externos ao município; logo, as políticas públicas municipais teriam a função de executar condições locais mais propícias para aproveitar os ímpetus externos. Portanto, elas ocorreriam “de fora para dentro”. Dessa forma, aos governos locais caberia apenas a efetivação das orientações dos governos centrais, cabendo apenas pequenas adequações a uma realidade local.

Nos domínios do planejamento urbano no Brasil, de acordo com Rolnik e Marinho (1991, p. 2-3), até final dos anos 80, o planejamento tecnocrático dominou o estudo do desenvolvimento urbano propondo “uma imagem neutra pela difusão de um pensamento baseado na racionalidade e na competência técnica”. Contudo, esta forma de pensar começou a ser questionada ao mesmo tempo “em que emergiram movimentos sociais que põem em xeque a política urbana dos governos pós-golpe de 1964 e que têm como principal bandeira a conquista de melhores condições de vida na cidade”.

Maricato (2001) aponta que na oposição do processo hegemônico e centralizador, que eram as políticas urbanas, iniciaram-se na década de 60 e tiveram importante atuação na década de 1980, movimentos sociais urbanos articulados em grande parte por uma ala da Igreja Católica, os quais passaram a questionar os conteúdos tecnocráticos e ideológicos dessas políticas, as suas formas desiguais de estruturação das cidades, bem como a acessibilidade ao aparato Estatal. Com o nome de “Movimento da Reforma Urbana”, de caráter contestatório, esse movimento foi responsável pela criação do “Movimento Nacional de Reforma Urbana” – MNRU⁵, articulado a nível nacional.



A partir de então, intensificou-se o debate no que diz respeito ao papel do poder local na elaboração de políticas públicas no planejamento urbano. Em 1988, com a aprovação da nova constituição abriram-se novos rumos para a institucionalização da participação social em articulação com o Estado. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, frutos da emenda popular apresentada pelo MNRU, obrigaram o Estado a formalizar os apelos das reivindicações dos movimentos populares que lutavam por novas funções das cidades e por mais espaço na gestão urbana.

Com a intenção de regulamentar o capítulo específico sobre o planejamento urbano da Carta Magna, foi então sancionada em 2001, a lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). De acordo com Pereira e Santos (2008), esta nova concepção de políticas públicas (especificamente de planos diretores), aberta a uma participação mais efetiva da sociedade civil, veio para substituir o velho conceito de que apenas o poder do Estado e o conhecimento técnico científico eram necessários para a elaboração de um bom plano. A participação passou a ser entendida como ferramenta imprescindível do planejamento urbano por apontar mudanças com relativos significados na forma desigual da estruturação das cidades.

Esta visão de participação, se expressa principalmente nos planos diretores, nos quais para Grazia de Grazia (1990, p. 90) avançam as estratégias das ações reivindicativas e de proposições, destacando que o “processo de formulação, definição e controle das políticas públicas, [...] necessariamente, envolve os aspectos de planejamento, gestão e controle de questões locais e globais”. Isso consiste em políticas de distribuição de equipamentos públicos, comunitários e de infraestrutura, a participação de segmentos da população e a instituição de leituras dos problemas urbanos, sociais, bem como a formulação de diretrizes de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, os governos locais passaram a ter um papel mais ativo no processo de desenvolvimento do planejamento urbano local, empreendendo, nessa nova conjuntura, iniciativas próprias. Assim, tornou-se responsabilidade dos municípios não somente coordenar as ações de planejamento da cidade, mas também adequá-las às suas necessidades, fator que demandou uma nova visão de seus papéis.

É salutar ressaltar, no entanto, que esse papel depende de algumas situações. A França, por exemplo, possui um dos melhores sistemas de democracia deliberativa, via debate público e concertação, no qual o papel do poder público local é de decidir. Essa decisão, na prática, é traduzida apenas como uma ratificação das decisões tomadas pelos atores que participaram das diversas etapas do processo, ou seja, é consenso e cultura



política local que o poder público acate as mudanças, as alterações e a decisão final da coletividade.

Em um processo concertativo, ressalta-se que os diversos atores (Estado, população, associações, técnicos, pesquisadores, poder econômico) promovem um verdadeiro debate público em torno de um projeto, desde a sua gênese até a execução da obra, estando o projeto aberto à discussões, podendo ser alterado conforme as necessidade e as circunstâncias.

Por outro lado, Lamarca (2011) direciona para o fato de que no Teerã são considerados de extrema importância os clubes de associações, pois eles conectam informações e participação social. Através dessas associações, mais espaços verdes foram criados para a população local, que se pode aproveitar para lazer, evidenciando-se os benefícios para a população. No entanto, foi necessário que o Estado criasse condições para tais políticas de maneira que e autora relata que esse processo não foi rápido e fácil, pois demandou muito trabalho por parte do Estado, dos técnicos e da população, uma verdadeira “reeducação” social.

Segundo a autora, no Irã existe um ministro responsável pela saúde do povo, por exemplo, mas os conselhos locais são fundamentais na melhoria da saúde da população e a mesma metodologia foi aplicada ao planejamento urbano. O papel principal do poder público local no Irã é de interação entre os diversos setores da sociedade. Lamarca (2011) acrescenta que as consequências da política de equidade urbana são positivas e possibilitaram a detecção de lacunas; conforme as desigualdades são encontradas, os iranianos conseguem identificar e traçar um perfil de cada comunidade, possibilitando a detecção dos problemas e elaboração das soluções.

No caso do Brasil, entende-se que além das obrigações contidas no Estatuto da Cidade, o principal papel do poder público local é de proporcionar meios adequados à participação de todos os atores locais. Ao contrário da França, o Brasil ainda é inexperiente, em termos de participação (exceto alguns casos – orçamento participativo – por exemplo), e isso dificulta o processo, principalmente no segmento da população. Somado a este fator, pode-se citar a postura dos técnicos, que em sua maioria, tem grande dificuldade de aceitar a forma de participação prevista pelo Estatuto da Cidade, como muitas vezes são dispostos nos desenhos institucionais, as ferramentas pedagógicas e, sobretudo, a vontade política do Estado que inviabiliza a participação.

Analisar a relevância do papel do Estado sem passar pela questão do desenho institucional é imprescindível, levando-se em consideração a democracia e a atuação dos governos em geral. As diferenças relativas à democracia e ao desempenho



governamental certamente não estão relacionadas apenas às particularidades sociais e culturais de cada região, como alega Putnam et all (2006) em seu estudo sobre a Itália. O que os recentes estudos sobre experiências brasileiras em democracia local mostram é que inovações concernentes ao desenho institucional fazem de fato a diferença, não apenas para a ampliação da participação política, mas também para o fortalecimento da sociedade civil local e, conseqüentemente, a criação de capital social (LÜCHMANN, 2002; AVRITZER, 2008).

Frey (2003, p.7-8) ressalta que “sem canais de comunicação que proporcionem às organizações comunitárias condições favoráveis para engajar-se nas questões públicas, o capital social dificilmente pode ser mobilizado em prol da promoção do bem comum”. Neste sentido, a percepção de Putnam é bastante comprometedor na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas e deixam de lado a questão do desenho institucional, pois sua análise é demasiadamente centrada na sociedade, subvalorizando outros meios, como por exemplo, entidades e outros fatores políticos associados. Para o bem do processo democrático, o conjunto dos três fatores apontados por Lüchmann (2003) tornam-se imprescindíveis.

V – Considerações finais

O grande desafio do processo participativo é, indubitavelmente, o de elaborar planos coerentes com a realidade local, considerando-se o estabelecimento de pactos sociais, o ponto de vista e as necessidades da sociedade e os aspectos técnicos, pois, conforme Santos (2005), historicamente a ocupação do espaço urbano brasileiro ocorreu a partir de relações de interesses capitalista, particular e de forma de gestão de Estado, que privilegiaram a reprodução do capital em detrimento das demandas sociais.

Assim, antes de apontar alguns aspectos considerados como papel do Estado na elaboração de políticas públicas, deve-se afirmar que é um grande desafio ao poder público, no contexto da descentralização da política urbana, após a Constituição de 1988 “sobrepôr os interesses gerais aos interesses particulares de proprietários fundiários e capitalistas imobiliários” (HASS et all, 2010, p. 42).

De acordo com a lei Federal 10.257, denominada de Estatuto da Cidade, em uma escala de poder onde o local está submetido ao nacional diante de uma gama complexa e diversa de fatores, cabe ao poder público local à elaboração de políticas urbanas. A isso,



soma-se a responsabilidade de garantir que o planejamento urbano no município contribua para melhoria da qualidade de vida da maior parcela possível da população interessada. Para tanto, torna-se mais necessária a elaboração e a implantação de mecanismos de planejamento, “controle” e articulação das ações dos diversos agentes locais, isto é, políticas públicas.

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas à natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, faz-se necessário ressaltar, que nem sempre "Políticas Governamentais" são públicas, embora sejam estatais. Para serem "públicas", é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

A presença mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse urbano torna a sua execução fundamental. As políticas públicas, que na sua essência, tratam diretamente de recursos públicos ou regulamentam relações que os envolvem, se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Por isso, torna-se imprescindível o debate público, a transparência da sua elaboração em espaços públicos e não apenas nos gabinetes governamentais, mas acima de tudo, de forma participativa.

Conforme Borba e Lüchmann (2007) enfatizam que o compromisso governamental, além de ser essencial para o bom andamento do processo participativo, é:

[...] fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo certamente é não apenas a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e o objetivo político-partidário, como o comprometimento do governo com a efetivação desta proposta (BORBA e LÜCHMANN, 2007, p. 27).

É preciso não só vontade política, mas o entendimento por parte dos políticos e governantes de que sem uma atenção primária organizada e resolutiva, participação popular nas decisões e financiamento adequado, fica difícil avançar. Os objetivos das políticas de atenção primária e a avaliação dos resultados das metas propostas devem nortear a visão do poder público local e a tomada de decisões para melhorar a qualidade de vida.

Nas políticas públicas há uma tendência de se colocar a economia no centro do modelo de determinantes, mas a sociedade é que deve ser alocada neste ponto, como centro da atenção das políticas. A participação é um direito do cidadão, conforme a



Constituição de 1988, e esse processo vai além de estratégias de planos, é dinâmico e intersetorial, devendo ser estimulado na população através de estruturas como o “Conselho de crianças”, “Assembleias mirins” e instituições que pensam no coletivo da cidade, reforçando a participação do cidadão na resolução de problemas.

Além desses pontos tratados, temos de levar em conta os arranjos institucionais que afetam as relações entre o governo e as organizações da sociedade civil. Sem canais de comunicação que proporcionem às organizações comunitárias condições favoráveis para engajar-se nas questões públicas, o capital social (PUTNAM, 2006) dificilmente pode ser mobilizado em prol da promoção do bem comum. A percepção de Putnam é bastante fatalista na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas. Entretanto, as possibilidades governamentais para promover o capital social por meio de "políticas constituidoras" (FREY, 2003), ou seja, de políticas que visam modificar as regras do jogo político, são subestimadas.

A “vontade” de participação da população é outra questão que deve ser considerada. Fala-se muito sobre a participação popular, mas o que fazer quando há falta de participação desse segmento na elaboração de políticas públicas? Por que existe omissão da sociedade ou por que ela não participa efetivamente nas decisões? Possivelmente é porque envolve questões culturais ou da própria tradição de participação dos cidadãos em políticas públicas. Dessa maneira, ratifica-se que atualmente o papel principal do poder público local é de proporcionar meios que possibilitem a população participar. Neste sentido, não existe uma receita pronta a ser implementada, deve-se considerar as especificidades locais, o nível de educação e de cultura dos atores, bem como fazer uso dos veículos de comunicação tais como: rádio, televisão, internet, entre outros.

VI - Referência Bibliográfica

ARIOSI, C. M. F.; DAL RI N. M. (2004) Democracia, participação e poder no Cooperativismo Educacional. **Organizações e Democracia**. Marília. v.5, n.1: 79-104. Disponível em: <http://www.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article> (acesso 27/05/2011).

AVRITZER, Leonardo (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**. Campinas. vol.14 no.1 (Jun.). Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid (acesso em 22/05/2011).



BAUMAN, Zygmunt (2003) **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

BECKER, Bertha; EGLER, Claudio Antônio (1996) **Brasil – uma nova potência regional. Economia-mundo**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil.

BARRET, Philippe (2003) **Guide pratique du dialogue territorial: concertation e médiation pour l'environnement et le développement local**. Ed. Fondation de France.

BEURET, Jean-Eudes (2006b) **L'évaluation des processus de concertation: RELIEF, une démarche, des outils**. France, Ministère de l'écologie et du développement durable. Éditions Documentation française.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena H (2007) **Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: Insular.

CASTELLS, Manuel (1999) **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura**. vol. 3. São Paulo: Paz e terra: 411-439.

CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi (1996) **As Cidades como Atores Políticos**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 45 (jul.).

CARDOSO, OSNEY M. (2009) **Gestão Democrática na Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. Tese Doutorado em Educação, Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP, Marília, disponível em: www.marilia.unesp.br/Home/Pos.../cardoso_om_do_mar.pdf (acesso 25/05/2011)

CASTRO, iná Elias de. (2006) **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil.

CASSAROTO FILHO, N. L. (1998) **Redes de PME e desenvolvimento local: estratégias para conquista da competitividade global com base nas experiências italiana**. São Paulo: Atlas.

CHALAS, Yves (2007) O Urbanismo: Pensamento Fraco e Pensamento Prático. In: PEREIRA, Elson M. (org). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos.

CHARDONNET, Claude (2003) Les démarches de concertation : un contexte porteur, des enjeux majeurs, des repères pour l'amélioration des pratiques actuelles. In: **Les journées techniques de l'ARENE: LA CONCERTATION: OUTILS ET PRATIQUES DANS LES PROJETS DE TERRITOIRE**. Paris.

CLAVAL, Paul (1979) **Espaço e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

FAORO, Raymundo (1958) **Os donos do poder**. Rio de Janeiro: Editora Globo.



FINLEY, M. I. (1985) **A política no mundo antigo**. Rio de Janeiro: Zahar.

FRANCE (1995) **Loi n° 95-101 Barnier - Relative au renforcement de la protection de l'environnement**, du 2 février 1995. Disponível em: www.legifrance.gouv.fr (acesso em 16/01/2012).

FREY, Klaus (2003) **Developpement soutenable local dans la societe de reseaux : le potentiel des nouvelles technologies de l'information et de la communication**. **Revista Sociologia Política**. N° 21, Curitiba: 165-185 (Nov.). Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rsp/article/view/3651/2908> (acesso 03/06/2011).

GARDÈRE, Elizabeth et GARDÈRE, Jean-Philippe (2008) **Démocratie Paticipative et Communication Territoriale: vers la micro-représentativité**. Paris: L'Harmattan.

GRAZIA de GRAZIA (1990) **II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana: Carta de Princípios sobre o Plano Diretor**. In: GRAZIA de GRAZIA (org.) **Plano Diretor. Instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE.

GUIHENEUF, Pierre-Yves et al. (2006) **La formation au dialogue territorial**. Paris: Ed. Educagri

GUERIN, Marc (2005) (coord.). **Commissariat général du Plan. Conflits d'usage à l'horizon 2020. Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et périurbains?** In: GUERIN, Marc (coord.). Lyon: La Documentation Française.

GENTILI, Pablo. A. A. (1998) **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis: Vozes.

GIDDENS, Anthony et all. (1997) **Modernização Reflexiva – Política, Tradição e Estética na Ordem Social Moderna**: São Paulo: UNESP.

HALL, P.; TAYLOR, R. (2003) **As três versões do Neo-Institucionalismo**. *LUA NOVA* N° 58: 193-224. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/lua/ln58a10n58.pdf> (acesso em: 01/06/2011).

HASS, Monica et all. (2010) **Os planos diretores e os limites de uma gestão urbana democrática: as experiências de Chapecó, Xanxerê e Concórdia (SC)**. Chapecó: Argos.

LAMARCA, Gabriela (2011) **Elaboração de políticas coerentes aos níveis sub-nacionais e locais**. [Internet]. Disponível em: <http://cmdss2011.org/site/?p=5700&preview=true>. (Acesso em 20/01/2011).

LÜCHMANN, Lígia. Helena. H. (2002) **Possibilidades limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese doutorado em Ciências Sociais, Universidade de Campinas.



_____. (2003) **Redesenhando as relações sociedade e Estado: o tripé da democracia deliberativa**. Revista Katalysis, v.6, n.2: 165-178, Ed. UFSC (jul-dez). Disponível em: www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/.../6450 (acesso em 15/05/2011).

MACIEL, Eliane C. B. de Almeida (s/d). **Democracia Representativa e Consulta Popular**. Brasília: Congresso Nacional, Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadoconlegartigosdireitoDemocraciaRepresentativa.pdf>. (acesso 27/05/2011)

MACPHERSON, Crawford B. (1978) **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar.

MARICATO, E. (2001) **Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes.

MERMET, Laurent (1998) Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement. In: Faure G.O. et al. **La négociation, situation et problématiques**. Paris: Nathan.

MOURA, Joana T. V. de (2009) Dilemas da democracia: a representação política nos novos espaços de participação. **Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro: v. 3, n. 2: 170-196. (jul./dez.). Disponível em: http://www.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v03/n02/IDEAS-v03_n02rtigo_JOANA_VAZ_MOURA.pdf (acesso 27/05/2011).

PEREIRA, Elson. M. e SANTOS, Samuel. S. dos (2008) **A prática Participativa do Planejamento Urbano: o poder público dá as cartas?** Cadernos do IPPUR/UFRJ. v. 22, n.2 (ago/dez).

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella (2006) **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. 5.ed.

ROLNIK, Raquel e MARINHO, José (1991) **Plano Diretor um instrumento de luta**. Porto Alegre: Documento ONG Cidade. (28 de out. de 1991).

SANTOS JUNOIR, Orlando Alves dos (2000) **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Tese de doutorado, UFRJ/IPPUR.

SANTOS, Milton (2005) **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec.

SCHWARTZMAN, Simon (2002) "Brasil: a agenda social." In: Bethell. **Brasil, fardo do passado, promessa do futuro: dez ensaios sobre política e sociedade brasileira**: 77-116. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

SCHUMPETER, Joseph Alois (1961) **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

SILVA, Ilse G. (2003) **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez.



SOUZA, C. (2006) **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. *SOCIOLOGIAS*, ano 8, nº 16: 20-45 (jul/dez).

TRATEMBERG, M. (1982) **Sobre educação, política e sindicalismo**. São Paulo: Cortez.

VALLE, Maria I. Marques (2007). **A participação social na elaboração de planos diretores em municípios de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (ESCOLA DE GOVERNO) - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=19 (acesso em 25/05/2011).

Notas

¹ Acrescenta-se a opinião da autora o fato de que não eram somente os escravos que não podiam votar, as mulheres e os metecos (estrangeiros), também não tinham direito ao voto. A democracia original não era democrática no verdadeiro sentido da palavra, ela não era para todos; apenas para alguns, em geral, homens, maiores de idade e com certa renda mensal, ou seja, o pobre também não votava.

² Ressalta-se que a democracia representativa já existia na Roma Antiga; o Tribuno da plebe, por exemplo, nasceu com o propósito de dominar e manipular o povo. Schumpeter, no entanto, foi quem sistematizou a democracia liberal representativa, dita moderna.

³ Cabe ressaltar, porém, o esclarecimento que o autor dá para “este mercado” – esta é uma característica fundamental das economias de mercado – não oferece uma significativa soberania ao consumidor, já que está muito longe de ser um mercado plenamente concorrencial, constituindo-se, assim, em um mercado oligopólico, no qual há um predomínio do econômico sobre o político.

⁴ Sobre o conceito de políticas públicas ver Souza (2006). O autor considera que a área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Edward Lindblom e David Easton.

⁵ Segundo Maricato (2001), este movimento procurou inserir novas formas de organização do poder e de democratização das políticas públicas no tocante às questões de desenvolvimento urbano no país. Questionando o conteúdo dos planos, os processos de tomadas de decisão (que se encontravam restritos aos técnicos) e a falta de debate público, esse movimento ganhou corpo e se espalhou por várias cidades do Brasil. A autora acrescenta que as discussões sobre um documento legal (mais ou menos parecido com o Estatuto da Cidade) foi discutido na década de 60, tendo a frente o então Deputado Federal Inácio Arruda (PC do B).