

# NAS TRILHAS DA DEMOCRACIA: REFLEXÕES COMPARATIVAS ENTRE A ESPANHA E O BRASIL

**Rodrigo Alberto Toledo**

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), com período sanduíche na Universidade de Salamanca (USAL-Espanha). Professor da Unesp, no Departamento de Administração Pública, das disciplinas Política e Fundamentos do Planejamento do Território e Gestão Local de Políticas Públicas.  
*E-mail: ro-toledo@hotmail.com.br*

**Rodrigo Augusto Prando**

Doutor e mestre em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp). Professor e pesquisador da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).  
*E-mail: rodrigoprando@mackenzie.br*

## 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 às quais pretendemos dar destaque no presente artigo. 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 as forças de pressão suficientes para que, paulatinamente, se incorporasse o arranjo participativo no processo decisório.

**Palavras-chave:** Democracia participativa; Políticas públicas; Brasil e Espanha.

Para Becerra (2011, p. 26, tradução nossa), “poderíamos afirmar que a opção pelo espírito eficientista nos coloca um cenário dominado pela lógica da democracia representativa, enquanto ideais de uma democracia participativa”\*.

A democracia representativa poderia ser interpretada como um mecanismo de legitimação que permitiria selecionar aquelas elites de governantes que, a partir de sua efetivação em um processo eleitoral, assumiriam 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 à eleição dos representantes), mas também canalizada rotineiramente nas decisões governamentais.

Entretanto, segundo Becerra (2011, p. 16, tradução nossa), o fortalecimento do modelo democrático representativo ou participativo se relaciona com

[...] a tradição de cada nação, mas também da conjuntura do momento histórico donde nos encontramos; ou seja, os municípios britânicos ou os municípios franceses se caracterizam por outorgar a cada um de seus espíritos um peso do tempo dentro de cada país”.

Essa observação é importante, já que nos permite notar como têm evoluído os governos locais e como, em paralelo, estão redefinindo as visões 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 catalães, temos de utilizar o conceito de bem-estar social e seu posterior desmantelamento, a partir da política “thatcherista”<sup>1</sup>, originando pressões que impulsionaram o redimensionamento das práticas democráticas nos municípios espanhóis.

\* Do original: “[...] 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”.

\*\* Do original: “[...] la tradición de cada nación, pero también de la conjuntura 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”.

1 Becerra (2011) faz referência a Margaret Hilda Thatcher, baronesa Thatcher (nascida em Lincolnshire, na 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.

O termo bem-estar é utilizado para nos 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, e foram implementados com maior intensidade nos Estados escandinavos (ou países nórdicos), tais como Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, sob a orientação do economista e sociólogo sueco Karl Gunnar Myrdal (SCHUMPETER, 1908).

Como pano de fundo desse crescimento e dessa estabilidade social espanhola, que foram chancelados pelo Estado de bem-estar em meados da década de 1970, tivemos um pacto entre governantes e governados, segundo o qual 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, tratava-se de uma permuta de eficiência 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 estas 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 “os municípios – enquanto parte do Estado – acaparam atividades administrativas e marginalizaram o potencial participativo da cidadania a um segundo plano” (BECERRA, 2011, p. 17, tradução nossa).<sup>\*</sup> Essa é a situação que mais caracteriza o municipalis-

---

\* Do original: “los ayuntamientos – en tanto que parte del Estado – acaparan actividades administrativas y marginan el potencial participativo de la ciudadanía a un segundo plano”.

mo catalão 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 dos anos franquistas<sup>2</sup>. 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 eficientista, já que o importante era reconstruir os municípios, pois haviam 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 estão relacionadas com as práticas das próprias prefeituras municipais, as quais esvaziavam as associações tanto de conteúdo (a administração municipal assumia as reivindicações e suas propostas) como de líderes (os quais passaram a formar quadros de equipes municipais).

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 catalãs, as quais se converteram em um tipo de pseudoadministração (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.

---

2 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.

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 à provisão de bens e serviços, mas sim habilitar, coordenar, contratar ou capacitar outros para que realizassem essas atividades (RIDLEY, 1988; STOKER, 1988).

Becerra (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 é se essa 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 “thatcherista” 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. Nesse 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, o mais potente, está aquele 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 primeiros dois passos ou 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 do âmbito local desperta fortes questionamentos não somente sobre como se fazem as coisas (perspectiva tecnocrática), mas também 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 exerça a capacidade para tomar decisões, e que 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.

Segundo Brugué e Gallego (2001, p. 25, tradução nossa), “Ou seja, a participação tem com objetivo direto escutar os cidadãos, mesmo que indiretamente sirva também para outra, talvez inclusive mais importante: gerar o capital social que há de garantir o bom funcionamento de nossa sociedade”<sup>\*</sup>.

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 esse 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. Inglegart (1991) apresenta a aparição de uma cidadania mais preparada e sofisticada. Somado a esse cenário, nos municípios espanhóis, os governantes também estão mais

---

\* Do original: “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”.

dispostos a ativar suas relações com os governados nas mais diferentes dimensões econômicas, políticas e administrativas.

Os cidadãos estão fartos de serem 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.

De acordo com Gyford (1991, p. 27, tradução nossa):

Finalmente, os cidadãos já não se conformariam com apenas emitir um voto, a cada período eleitoral, mas queriam assumir sua condição de cidadãos com opiniões que se querem expressar e projetar no dia a dia das atuações públicas (âmbito público). Portanto, existe um novo processo participativo em que o indivíduo possui vontade e capacidade para fortalecer suas relações com as instâncias político-administrativas que irão canalizar as demandas e as opiniões de uma cidadania mais exigente e sensível.\*

Esse processo de ativação das participações individuais dos cidadãos e as pressões produzidas geraram um tipo de participação democrática em que o cidadão se vê no direito de tomar parte do processo decisório. A participação democrática, para Fox e Miller (1995), deve superar as fazes 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 de 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, por meio de escutas e debates, permite chegar a conclusões e resultados operativos.

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.

---

\* Do original: "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 publicas (ámbito político). Por tanto, existe un nuevo proceso participativo en que el individuo posuá 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".

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, p. 31, tradução nossa), trata-se de “os núcleos de intervenção participativa, os conselhos cidadãos, os planos comunitários, os pressupostos participativos, etc. Se trata de um conjunto de ferramentas destinadas a transferir um poder efetivo aos cidadãos”\*.

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 (como a participação é estruturada). Becerra (2011) sintetiza, no Quadro 1, as formas participativas existentes nos municípios espanhóis.

**Quadro 1**  
**Tipología de fórmulas participativas**

Base associativa		Base mista		Base pessoal	
Setorial	Territorial			Intensiva	Intensiva
No diagnóstico.	Fóruns e mesas setoriais.	Planos estratégicos, processos participativos temáticos (agenda 21, planos educativos de cidade etc).	Planos estratégicos, processos participativos temáticos (agenda 21, planos educativos de cidade etc.).	Fóruns temáticos, círculos de estudo, conferências de consenso.	Assembleias, audiências, teledemocracia.
Nas decisões.	Conselhos, comissões e propostas setoriais.	Conselhos municipais de bairro ou distrito, planos integrais.	Conselhos territoriais mistos, jurados Cidadãos Mistos. Gestão compartilhada de serviços.	Propostas participativas, jurados cidadãos, painéis de cidadãos, pesquisas deliberativas.	Referendos, consultas populares, teledemocracia.

(continua)

\* Do original: “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”.

## Quadro 1

### Tipologia de fórmulas participativas (*conclusão*)

Base associativa		Base mista	Base pessoal		
Setorial	Territorial		Intensiva	Intensiva	
Na gestão.	Gestão associativa de serviços.	Gestão associativa de centros cívicos.	Gestão comparativa de conjunto.	Gestão com voluntariado de serviços ou programas municipais.	Coprodução personalizada de serviços.

Fonte: Gomà e Font (2001, p. 70, tradução nossa).

As diferentes fórmulas de participação que foram sistematizadas no Quadro 1 apresentam três bases distintas que apontam para o processo de atuação pública na canalização das demandas sociais. A primeira, denominada *base associativa*, ocorre quando a participação é conduzida por meio da participação de grupos organizados de cidadãos. A segunda, *base mista*, ocorre de duas formas: por meio da participação de indivíduos que representam instituições/associações ou de indivíduos movidos por interesses particulares. A terceira base, a *pessoal*, ocorre quando os cidadãos participam sem vínculo institucionalizado, movidos pelo interesse em manifestar demandas pessoais.

No entanto, a participação de *base associativa* pode dividir-se entre aquela que corresponde a uma lógica setorial e aquela que se articula territorialmente. A de *base pessoal*, 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 delas).

Já quanto ao segundo critério, a *base mista*, Becerra (2011) diferencia entre a de participação que se dirige ao diagnóstico dos problemas e a formação da agenda local; a 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, a princípio, de uma discussão – ainda que panorâmica – da democracia e da estrutura social brasileira e, posteriormente, de uma análise de teóricos a respeito da inevitabilidade da burocracia, como resultado da crescente complexibilização do processo decisório das democracias representativas. E, ainda, enfocaremos 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.

## 2

## DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

### ■ 2.1 O preâmbulo democrático: um mal-entendido?

Diferentemente da Espanha, a história brasileira tem de ser analisada a partir de sua condição colonial e, também, das consequências do sistema colonial para a estrutura social do país, em suas dimensões econômicas, políticas e sociais. No limite, a configuração histórica e a expansão econômica são assentadas numa estrutura social dada, portanto a dinâmica dessas sociedades – as coloniais, como no caso brasileiro – deve ser compreendida à luz de um método que valorize as relações entre o local e o global e, mais especificamente, que apresente a formação do modo de produção capitalista no Brasil. As relações entre capital e trabalho são, sem dúvida, elementos importantes na visualização dos espaços geográficos. A contraposição campo *versus* cidade, as configurações entre as classes sociais e a predominância do capital acarretarão não apenas a formação das cidades brasileiras, mas também de suas regiões metropolitanas.

Não caberia desprezar que a formação social brasileira alicerçou-se sobre o seguinte tripé: monocultura voltada para a exportação, trabalho escravo e grande propriedade de terra. Assim, durante cerca de 500 anos de nossa história, o país viveu quase quatro séculos sob essa estrutura social. A mudança estrutural de uma economia agrária exportadora, baseada no campo e escravocrata para uma sociedade urbano-industrial e de trabalho livre e assalariado, data da década de 1930. Dessa forma, viver em cidades e, mais ainda, em metrópoles no Brasil é relativamente recente, se comparado à história europeia, por exemplo.

Do descobrimento, em 1500, passando pela chegada da família real (1808), Independência (1822), libertação dos escravos (1888), Proclamação da República (1889) até o cabo da Primeira República (1930), o país passará por inúmeras transformações sociais, políticas e econômicas. Contudo, a década de 1930 será um marco, seja do ponto de vista histórico ou do ponto de vista intelectual. No campo da intelectualidade, serão Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior e Sérgio Buarque de Holanda os principais pensadores a se debruçar sobre as transformações da sociedade brasileira. São, portanto, autores clássicos que nos oferecem, ainda hoje, instrumental analítico que nos permite desnudar a realidade do processo histórico então em voga.

Uma base produtiva assentada na grande propriedade fundiária, no trabalho escravo e nas fases econômicas monocultoras gerou uma sociedade em que as classes e os grupos sociais são extremamente desiguais. O Estado, no Brasil, foi, praticamente, uma transferência dos aparatos burocráticos portugueses, com sua ética patrimonialista (FAORO, 2008). A economia, em suas diversas esferas, foi, quase sempre, negócios de poucos (os grandes proprietários), pois os escravos e, posteriormente, os trabalhadores livres e assalariados pouco participaram como empreendedores. Em suma, depreende-se dos autores trabalhados (PRADO JÚNIOR, 2000; FAUSTO, 1997) que a sociedade brasileira até o estabelecimento do trabalho livre e assalariado (com a abolição) foi incapaz de oferecer um ambiente propício ao desenvolvimento das características dos agentes empreendedores. As relações entre o Estado e a sociedade, bem como entre o Estado e a esfera econômica, trazem, preponderantemente, a ação do Estado como catalisador do progresso econômico. As conquistas burguesas – liberdade, igualdade e fraternidade – são, aqui, diferentes dos modelos clássicos de revoluções burguesas (FERNANDES, 2006).

Na acepção de Prado Júnior (2000, p. 20),

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. E com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país.

Assim, o sentido da colonização brasileira prestou-se ao papel de fornecedor de matéria-prima para a Europa. Sem exagero, os produtos tropicais con-

tribuíram significativamente para a revolução burguesa europeia. O centro decisório não está na colônia e sim na metrópole. O aparato burocrático português é, aqui, introduzido de forma alienígena e moldará os padrões de relacionamentos entre os grupos e as classes sociais. Sem, entretanto, perder de vista que a economia e a sociedade serão orientadas para os interesses do comércio metropolitano.

Se, em Prado Júnior (2000), os aspectos econômicos, portanto o caráter comercial de nossa formação econômica inicial, serão ressaltados, será Gilberto Freyre quem nos chamará a atenção para os aspectos da vida social com maior ênfase. O complexo *Casa grande & senzala*, tão bem estudado por Freyre (2001), apresentará o locus da sociabilidade na constituição de uma sociedade agrária, escravocrata e híbrida.

Há, em *Casa grande & senzala* (FREYRE, 2001), a valorização da colonização portuguesa, vitoriosa na construção de uma civilização nos trópicos. A miscibilidade, plasticidade e aclimatibilidade do português o predisuseram à conquista de uma colônia com as dimensões do Brasil. A ausência de orgulho de raça permitiu que a miscigenação entre o branco português se desse com índios e negros, sem maiores problemas. Entretanto, o modelo de dominação estabelecido garantia o poder masculino: a família patriarcal. O domínio masculino, não raro, gerontocrata, permitiu ao homem, ao senhor, dono do engenho, poder ilimitado. A legitimidade de seu poder deriva de seu patrimônio (por isso, poder patrimonialista) e de sua condição de patriarca (o homem mais velho da família). A força do senhor, proprietário de terras, não conhece limites. Todos são submetidos ao seu mando, numa sociedade em que o Estado inexistia ou é pouco presente. A força da casa grande espraia-se por toda a sociedade, sociedade que, no limite, terá feições autoritárias e violentas. Nos dizeres de Joaquim Nabuco (2000), a escravidão será uma nódoa que nos marcará para sempre, de forma indelével.

No que tange, ainda, à formação social, Buarque de Holanda (1975) apresentará os tipos humanos que colonizaram a América: os aventureiros e os trabalhadores. No entender do autor, a colonização brasileira teve a predominância do tipo humano aventureiro. Nesse caso, aproxima-se de Freyre, ao destacar a plasticidade do povo português e a ausência de um orgulho de raça. Há, no entanto, que se destacar que as características do aventureiro: ignora fronteiras, vive dos espaços ilimitados, dos projetos vastos, dos horizontes distantes. O aventureiro, conseqüentemente, enaltece o ganho fácil, sem esforço, sua visão é de curto prazo. Obviamente, coaduna-se a essas éticas comportamentais uma visão de cidade, a forma como português irá edificar suas cidades.

Segundo Buarque de Holanda (1975, p. 41):

Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. É preciso considerar esse fato para se compreender exatamente as condições que, por via direta e indireta, nos governam até muito depois de proclamada nossa independência política e cujos reflexos não se apagaram ainda hoje. [...] não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. É efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação européia: as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependência delas. Com pouco exagero pode dizer-se que tal situação não se modificou essencialmente até à Abolição. 1888 representa o marco divisório entre duas épocas; em nossa evolução nacional, essa data assume significado singular e incomparável.

A primazia da vida rural, da fazenda, no domínio português se distinguirá do domínio espanhol. Este é um “ladrilhador”, planeja suas cidades, usa a lógica, a razão e os traçados retos para o plano urbano; aquele, ao contrário, é um semeador, amoldando-se à natureza, sem preocupação ou esforço racional de ocupar o espaço. Para Buarque de Holanda (1975, p. 61):

Essa primazia acentuada da vida rural concorda bem com o espírito da dominação portuguesa, que renunciou a trazer normas imperativas e absolutas, que cedeu todas as vezes em que as conveniências imediatas aconselharam a ceder, que cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão.

E ainda:

A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza, e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra “desleixo” (BUARQUE DE HOLANDA, 1975, p. 76).

O processo colonizador português privilegiou a fazenda em detrimento da cidade, e esta, quando construída, não o era de forma racional, planejada. O

ganho fácil, a visão de curto prazo, imprimiu um caráter litorâneo de ocupação e dominação sobre a colônia. Apenas no terceiro século de ocupação colonial, os portugueses adentram o território, afastando-se da faixa litorânea, na busca de ouro das Minas Gerais.

Ainda em seu clássico *Raízes do Brasil*, Buarque de Holanda (1975) afirma que importamos de terras estranhas – da Europa – um sistema complexo e acabado de preceitos. No limite, o intérprete aduz que, em nossa sociedade, os preceitos da impessoalidade do liberalismo democrático não vicejaram. Assim:

*A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta da burguesia contra os aristocratas (BUARQUE DE HOLANDA, 1975, p. 119, grifo nosso).*

Depreende-se, assim, dos autores da “Geração de 1930”, que a sociedade brasileira, sua ocupação econômica e sua dimensão espacial estão intrinsecamente ligadas à estrutura social aqui estabelecida: grande propriedade agrária, monocultura de exportação e trabalho escravo. Após a abolição, a velocidade das transformações sociais se acelerou, e, por isso mesmo, a década de 1930 será um ponto de inflexão importante em nossa história. Haverá o declínio do Nordeste, do complexo casa grande & senzala, do poder político patriarcal e da escravidão, e emergirá, no Sudeste, mormente na cidade de São Paulo, um novo *ethos*, mais moderno, urbano e industrial. Se, até 1930, a população brasileira fora preponderantemente rural, a partir dessa década e com duas ou três décadas a mais, a população se concentrará nas cidades e com centralidade para a economia paulista, que, após a economia cafeeira, reuniu as condições econômicas, sociais, políticas e culturais para engendrar o processo de industrialização, de formação do modo de produção capitalista.

Após os intérpretes – Freyre, Prado Júnior e Buarque de Holanda –, há um novo grupo de intelectuais que, em suas obras, trataram, também, de explicar o desenvolvimento da sociedade brasileira. Esse grupo, conhecido como “Escola Paulista de Sociologia”, tinha como referência a Universidade de São Paulo, mormente o grupo liderado por Florestan Fernandes. Os intelectuais, agora acadêmicos, cientistas sociais, enveredaram os seus esforços em ultrapassar, superar mesmo, as explicações ensaísticas dos autores da “Geração de 1930”. Na perspectiva destes acadêmicos – Florestan Fernandes, Fernando Henrique

Cardoso e Octavio Ianni –, a efetiva compreensão da realidade social brasileira dependeria de uma teoria, mas, também, de pesquisas empíricas, na coleta de dados que sustentassem a teoria proposta.

Fernandes (2006), em sua obra *A revolução burguesa no Brasil*, imprimiu um estilo de análise que buscou dar conta de responder às questões hodiernas: como havia se dado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil? No limite, como havia ocorrido um acelerado crescimento econômico, isso tinha gerado uma sociedade desigual, muitas vezes com ausência de democracia e um poder autocrático por parte do Estado. A passagem de uma sociedade escravocrata – estamental – para uma sociedade capitalista (ordem social competitiva) – uma sociedade de classes – havia sido, no Brasil, precária, incompleta. Fomos capitalistas, mas singularmente, com forte presença dos traços do passado; nesse caso, não tivemos uma efetiva revolução burguesa como as revoluções burguesas europeias. A economia avança, entretanto a sociedade, a cultura e sua dimensão política e a democracia ficam incompletas, atrasadas, presas ao passado colonial, estamental, oligárquico.

Fernando Henrique Cardoso tem, em sua carreira acadêmica, preocupações ligadas à compreensão de nossa escravidão, passando pela análise da dependência e do desenvolvimento da América Latina, e, por fim, com preocupações atinentes ao regime autoritário militar e à construção de uma proposta democrática para o Brasil. Sua posição é a da defesa de uma “democracia substantiva”, isto é, a democracia ultrapassaria os limites da organização do Estado e das relações institucionais com a sociedade. Nessa ótica, “a democracia é processo que vai à raiz das relações sociais. Ela não se esgota, portanto, no plano formal” (CARDOSO, 1978, p. 21). Para o Brasil, uma democracia substantiva deveria ir além do Estado de direito, traduzindo-se numa prática de liberdade capaz de atender às necessidades fundamentais da população, ou seja: emprego, renda, educação, saúde e participação.

A democracia – que não se esgotaria no plano formal – teria como característica “o reconhecimento da legitimidade do conflito, a busca da negociação, e a procura de um acordo, sempre provisório, em função da correlação de forças” (CARDOSO, 1978, p. 22). A crença de Fernando Henrique Cardoso (1978, 1983) consiste na aposta de que a redemocratização, portanto a própria constituição da “democracia substantiva” no Brasil, deveria conter a participação das várias camadas sociais: trabalhadores, estudantes, profissionais liberais, igrejas, associações de bairros etc.

Se essa aposta na democracia é colocada, ainda, no período de vigência do regime autoritário, não deixa de ser importante destacar, ainda, uma afirma-

ção de Cardoso (1983) a respeito da necessidade de repensar o Estado brasileiro, de como, efetivamente, tornar pública a burocracia estatal, controlando-a e direcionando-a para o atendimento das necessidades da sociedade. Assim, sobre os órgãos burocráticos suas funções públicas só seriam garantidas:

Obrigando-os a prestar contas ao Parlamento e aos meios de comunicação. Essa burocracia passou a funcionar como uma coisa privada, como se tivesse titularidade própria para o controle de um pedaço do Estado. E, evidentemente, ela não tem essa titularidade. Não há receita mágica para coibir esse abuso: é preciso denunciar, criticar, para que a burocracia estatal perca a autonomia que adquiriu por causa da ditadura [...] partes do Estado estão sendo apropriadas privadamente não por pessoas, mas por grupos que tomam conta de setores que têm importância, porque possuem uma enorme capacidade de controle sobre o conjunto da sociedade. Não haverá democracia no Brasil enquanto não se resolver esse problema (CARDOSO, 1983, p. 204).

A prática democrática deveria ir além do plano formal, isto é, fincar raízes na sociedade brasileira, mas não poderia desprezar as esferas estatais, suas burocracias, pois estas igualmente necessitariam de objetivos verdadeiramente públicos e de transparência em suas ações funcionais. As relações entre a sociedade, o Estado e a democracia constituem preocupação de Cardoso (1978, p. 35), assim:

A questão da democracia no Brasil, embora inclua a temática liberal do Estado de Direito, da representação, da divisão e independência dos poderes, etc., não se limita a ela. Sabemos que a economia contemporânea, ao invés de diminuir as diferenças na sociedade, acentua tendências à centralização das decisões e dos capitais. Além disso, a própria forma atual de regulamentação das atividades econômicas (dos capitais) ultrapassou de longe os mecanismos do mercado concorrencial. Nos países desenvolvidos e, com mais força ainda, nos de economia dependente, a articulação entre as empresas, enquanto unidades privadas de produção, depende da ação do Estado, que ultrapassa os limites da simples regulação da economia, para ingressar na esfera da produção; surge um setor produtivo estatal com tendência à expansão.

Nessa sua afirmação, evidencia-se a combinação de análise sociológica e visão política, pois, em sua opinião, a discussão da democracia – nos quadros

do liberalismo clássico e das teorias clássicas – não seria suficiente para compreender o quadro em tela. Já em sua caracterização do regime autoritário, Cardoso (1975) explicaria a formação de uma “burguesia de Estado” e dos “anéis burocráticos” no corpo do Estado brasileiro. A busca da democracia, seja no âmbito da sociedade ou do Estado, não prescinde de uma bem articulada análise das situações concretas, reais, que se apresentam na realidade.

A estrutura social brasileira, sua formação econômica, uma economia agrário-exportadora, marcou, indelevelmente, a trajetória histórica. Se, em Caio Prado Júnior (2000), nossa formação colonial moldaria toda a sociedade num sentido, sentido externo, assentado numa lógica colonial, em Sérgio Buarque de Holanda (1975), nossa democracia não passaria de um mal-entendido, uma difícil relação entre os postulados democráticos e liberais e uma sociedade essencialmente patrimonialista, pessoalista. E, por fim, nos autores da “Escola Paulista de Sociologia”, com Florestan Fernandes (2006) e Fernando Henrique Cardoso (1978, 1983), deu-se um diagnóstico de que, no Brasil, vivenciam-se tempos históricos distintos, mas coetâneos: a economia capitalista avança, célere, mas a sociedade, em sua cultura política, democrática e participativa, fica a reboque de classes sociais, as quais, como a burguesia, optaram pela ordem e não levaram às últimas consequências a revolução burguesa. Os interesses privados, da burguesia nacional, do capital internacional e da burocracia estatal tomam o Estado de assalto e, com isso, dificulta-se a efetivação de uma efetiva cultura cívica assentada na democracia.

## ■ 2.2 A democracia no século XX

Ao longo do século XX, mais precisamente na sua segunda metade, essa discussão sobre complexidade e inevitabilidade da burocracia foi se fortalecendo, à medida 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 (LIJPHART, 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 (1978) 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. O autor construiu uma interpretação que considera as transformações pelas quais as sociedades passam como fundamentais para o surgimento de competências técnicas. Segundo Bobbio (1986, p. 33-34),

[...] 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 planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem, por sua vez, expertos, especialistas... Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum.

Há, nesse 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, p. 110) 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.

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, a qual era substituída pela ideia do igual direito à ocupação dos cargos de decisão política. Quando surge a noção de consenso no interior dos debates sobre uma teoria racional da política, o sorteio, o conceito de exercício direito deixa de fazer sentido e é substituído pelo consenso, que se constitui como 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. Se, por um lado, como afirma Dahl (1998), a autorização via representação possibilita o exercício da democracia em escala ampliada, dificulta, por outro, 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 que 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.

Dessa forma, os marcos históricos “fim da guerra fria” e “aprofundamento do processo de globalização” reabrem o debate entre democracia representativa e democracia participativa o qual 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 (BENHABIB, 1996; YOUNG, 2000), o que 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 nas obras de autores como Lefort (1986), Castoriadis (1986), Habermas (1995), Lechner (1988), Bóron (1994) e Nun (2000), a democracia assume uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Esta-

do 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 também a partir dos critérios que, em primeiro lugar, 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, p. 274) 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”.

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 também 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, ele 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 (1995) permite discutir as ações em público dos indivíduos excluídos de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária. Para o autor, 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 (1986) não pode ser visto como um método de autorização de governos. Ao contrário, tem de ser, como afirma Cohen (1997), uma forma de exercício coletivo do poder político com uma base pertencente a um processo livre de apresentação de razão entre iguais. 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 quando se analisa 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), o qual 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 contenda pela ampliação do campo político, o qual, por sua vez, 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, tem 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 dessas 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 dos 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, entre outros aspectos.

Esses padrões são utilizados como referência por Farah (1985, p. 3) 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 às 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.

O padrão tradicional de intervenção na área urbana, por exemplo, pode ser caracterizado pelo forte cunho tecnocrático em suas práticas, pela presença marcante dos interesses imobiliários e vinculados à acumulação urbana, e pela 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 a omissão resultaram em desigualdades e processos de exclusão, pela magnitude do déficit habitacional e da informalidade de ocupação, entre outros aspectos.

O direito à cidade, as políticas mais justas e includentes 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. 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-Segunda Guerra Mundial 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.

No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), 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; 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 da década de 1980, com o aumento dos fluxos migratórios campo-cidade, ocorre o ápice do processo de crescimento urbano e metropolização revelador 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 (Serfhou), criado em 1964 e extinto em 1974, e o Banco Nacional da Habitação (BNH), da mesma época.

Em meados da década de 1970, 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 a formação 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 o considera 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.

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

Os planos locais integrados recodificam o planejamento urbano em pressupostos racionalista-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, com a sobredeterminação da capacidade estatal efetiva no âmbito local e subdeterminação da atuação dos agentes privados e dos fatores institucionais e burocráticos, resulta no descompromisso quanto à implementação.

O terceiro aspecto remete ao centralismo decisório e à valorização da concepção tecnocrática do planejamento.

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 pela 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 às condições de vida.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) destaca-se como 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, constitui-se 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 a gestão democrática das cidades. Quanto à questão urbana, podem ser apontados avanços e inflexões significativos no texto constitucional (MARICATO, 2000):

- 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;
- possibilidades de participação cidadã, inclusive no âmbito da política urbana, assinaladas no artigo 29, que prevê a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas; e, mais genericamente no artigo 5º, que trata do reconhecimento dos direitos difusos, nos quais se pode remeter à questão urbano-ambiental;
- os artigos 182 e 183, que podem ser tomados como marco jurídico para o direito urbano, na medida em que explicitam o princípio da função social da propriedade e da cidade e o vinculam 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;
- o artigo 183 reconhece o direito à ocupação informal, por meio do usucapão 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

- 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, entre outros – em seu capítulo de gestão democrática das cidades;
- 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” (VILLAÇA, 1978, p. 15).

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, p. 40),

As novas práticas substituem o plano que prioriza tudo – ou seja, não prioriza nada – pela idéia 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.

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 Ribeiro e Cardoso (2003, p. 111), 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.

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 foram a criação do Ministério das Cidades, o ciclo de Conferências das Cidades e o Conselho das Cidades. O Ministério das Cidades significou redefinições e reformulações para o escopo das políticas federais. O ciclo de Conferências das Cidades, promovido em 2003, teve como pressuposto a participação dos diversos atores sociais e visou 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 nº 5.790/2006, não teve caráter deliberativo mais amplo, mas consultivo para alguns temas. Mesmo assim, o Conselho das Cidades vem produzindo um conjunto de resoluções relativas às políticas urbanas e habitacionais, que constituem avanços normativos.

Farah (1985, 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 o autor, 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: o cunho intersetorial, a inclusão de novos atores nos processos de formulação e gestão, e 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 vol-

tadas 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; 3.1. 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 explicitação 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 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 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 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 1990 ancora-se, principalmente, na democratização do planejamento e na gestão das cidades, o que já se anunciava no conteúdo das Leis Orgânicas Municipais.

Portanto, 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 urbanas. 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.

### 3 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 a chegada do município relacional tem 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 gestão 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 Espanha.

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 à prática participativa.

Mesmo assim, a proliferação de experiências nos últimos anos nos municípios catalães 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 na Espanha, também partem da segunda metade do século XX, com a instituição do Estado 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 e técnico da burocracia, que atuou eficientemente no atendimento das demandas sociais dos municípios catalães, o que, por seu turno, contribuiu para o fortalecimento do que Bobbio (1986) denominou de concepção hegemônica de democracia, uma tipologia 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 o conduziu imediatamente a um processo de radicalização da democracia.

No caso brasileiro, o processo de democratização e de constituição de novos atores sociais beneficiou-se do momento da Constituinte em 1986, quando diversas demandas sociais reprimidas se organizaram no formato de movimentos, como o 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 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, a 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 já descrita, diferentemente do que ocorreu na Espanha, está relacionado com, principalmente, três forças. Em primeiro lugar, 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, 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,

elaborador de propostas de intervenção urbana. O Estatuto da Cidade, 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 a coibição da especulação imobiliária.

Como atesta Farah (1985), as experiências locais inovam seus processos de desenho de 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 conseqüente surgimento do município relacional, gerido a partir de um contexto de amplificação da participação cidadã na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, impulsionaram uma reconfiguração desse processo. Os cidadãos espanhóis se viram aliados 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 mobilizar para canalizar seus interesses e assim tentar superar o déficit administrativo e político que acompanhou a crise do Estado de bem-estar.

Claro está, em ambos os 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.

## **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. How much to the dismantlement of the State of social welfare, we present, still, that in the case of Spain occurred 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.

**Keywords:** Participative democracy; Public politics; Brazil and Spain.

## Referências

- ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. *Cultures of politics, politics of cultures: revisioning Latin American social movements*. Boulder: Westview Press, 1998.
- BECERRA, C. A. B. (Coord.). *Presupuesto participativo: herramienta para la democracia*. Congreso del Estado de Jalisco. Guadalajara: Instituto Electoral e de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2011.
- BENHABIB, S. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In: BENHABIB, S. (Org.). *Democracy and difference*. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 67-94.
- BENTHAN, J. *Um fragmento sobre el gobierno*. Borrador de um prefacio previsto para la segunda edición. Salamanca: Tecnos, 2012. (Clásicos del pensamiento).
- BOBBIO, N. *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. *Assembléia Nacional Constituinte*. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1989.
- BRUGUÉ, Q. El gobierno local en Catalunya: construcción y reconstrucción del municipio de bienestar. In: AAVV. *La nova Europa social e els municipis*. Barcelona: Patronat Flor de Maig, 1997.
- BRUGUÉ, Q.; GALLEGU, R. Una administración pública democrática? In: FONT, J. (Ed.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001. p. 43-58.
- BRUGUÉ, Q.; GÓMA, R. (Ed.). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1998.
- BUARQUE DE HOLANDA, S. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.
- CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CARDOSO, F. H. *Democracia para mudar: Fernando Henrique Cardoso em 30 horas de entrevistas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CARDOSO, F. H. *Perspectivas. Fernando Henrique Cardoso: idéias e atuação política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

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

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

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

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

DAHL, R. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

FAORO, R. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2008.

FARAH, M. F. S. Estado e habitação no Brasil: o caso dos Institutos da Previdência. *Espaço & Debates*, ano 5, n. 16, p. 73-82, 1985.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1997.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2006.

FOX, C.; MILLER, H. *Posmodern public administration*. London: Sage, 1995.

FREYRE, G. *Casa grande & senzala*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMÀ, R.; FONT, J. La democracia local: un mapa de experiencias participativas. In: FONT, J. (Ed.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel, 2001. p. 61-76.

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

HABERMAS, J. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização: o passado e o futuro da soberania e da cidadania. *Novos estudos do Cebrap*, São Paulo, n. 43, p. 87-101, 1995.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Dados dos municípios brasileiros: banco de dados cidades. 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

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.

LIJPHART, A. *Democracies*. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. New Haven: Yale University Press, 1984.

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

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MILL, J. S. *Filosofia y teoría del derecho*. Salamanca: Tecnos, 2012.

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

NABUCO, J. *O abolicionismo*. Petrópolis: Vozes, 2000.

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

PECHMAN, R. M. *Olhares sobre a cidade*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1994.

PRADO JÚNIOR, C. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Publifolha, 2000.

PUTMAN, R. *Making democracy work*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. O estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. *Reforma urbana e gestão democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 11-26.

RIDLEY, N. *The local right enabling not providing*. London: Centre for Policy Analysis, 1988.

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

SANTOS, B. S. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHUMPETER, J. E. On the concept of social value. *Quarterly Journal of Economics*, v. 23, 1908, p. 213-232.

STOKER, G. (Ed.). *The politics of local government*. London: Macmillan, 1988.

SUBIRATS, J. *Nous mecanismes participatius i democracia: promeses i amences*. London: Macmillan, 1998.

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

VILLAÇA, F. *A estruturação de metrópole sul-brasileira*. 1978. 120 p. Tese (Doutorado em Geografia)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1978.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 1999.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

WILLIAMS, E. On the notion “lexically related” and “head of a Word”. *Linguistic Inquiry*, n. 12, p. 245-274, 1981.

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