

An aerial photograph of a city grid, showing streets, buildings, and green spaces. The image is in grayscale and serves as a background for the text.

# **Participação Social e Governança Urbana no Brasil**

**I Encontro da Rede de Políticas Públicas  
Natal - RN**

**Abril de 2008**

Cátia Wanderley Lubambo – Fundaj/FGV – São Paulo

# A Importância do Tema

- ▶ A participação social tem sido um recurso recorrente tanto em reformas “neoliberais” do estado quanto em discursos pró-democratização. No primeiro caso, é vista como antídoto para a ineficiência e o desperdício da gestão centralizada excessivamente burocrática (ver Banco Mundial). No segundo caso, como consequência do alto grau de centralização histórico vivenciado no País, disseminou-se a crença oposta de que a participação tornaria o processo decisório mais transparente e acessível aos grupos sociais menos poderosos. Esses dois argumentos em favor do tema refletem preocupações bastante distintas que, embora não contraditórias, não são automaticamente compatíveis. Ambas as visões estiveram presentes nestes últimos anos de gestão pública no Brasil, como todos podemos evidenciar.

## Por que analisar participação social e governança urbana ?

- ▶ As várias formas de mediação entre sociedade civil e a sociedade política construídas, nas últimas duas décadas, e as institucionalidades das experiências participativas têm impactado sobre o desenho do Estado, sobre o território e sobre a democratização das políticas públicas no País.
- ▶ Significa dizer que as diversificadas tentativas de Orçamento Participativo, de elaboração de Planos Diretores Participativos e de criação de conselhos e instâncias consultivas ou deliberativas, na sociedade, estabelecem novos parâmetros ao debate sobre o tema, na perspectiva de dimensionar avanços e limites dessa reinvenção institucional e extrair lições sobre as condições mais favoráveis a governança com participação.

## Perspectivas Distintas sobre os Resultados Concretos da Participação

- ▶ **Céticos:** As raízes do ceticismo podem ser encontradas em dois tipos de argumentos: desconfiança em relação à legitimidade de participantes; constatação de que os processos políticos nos fóruns seriam pouco democráticos. A legitimidade dos participantes é questionada, pois há grupos sociais que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, os “excluídos” continuariam a margem desses processos participativos. O desenho institucional dos fóruns, por um lado, não garantiria acesso universal à participação, ficando restrito a alguns cidadãos participando diretamente ou através de representantes. Por outro, permite que o processo político dos fóruns seja dominado por gestores ou por grupos políticos com mais recursos de poder. Ainda prevalecem distorções como: a sobreposição de um grupo ou uma hipertrofiada presença do Estado na organização da participação. Chegam a adiantar que em comparação às formas consolidadas de representação de interesses, em democracias representativas, os fóruns seriam até menos democráticos, pois não ofereceriam oportunidades *universais* de representação dos cidadãos.

## Debate atual: Perspectivas Distintas sobre os Resultados Concretos da Participação

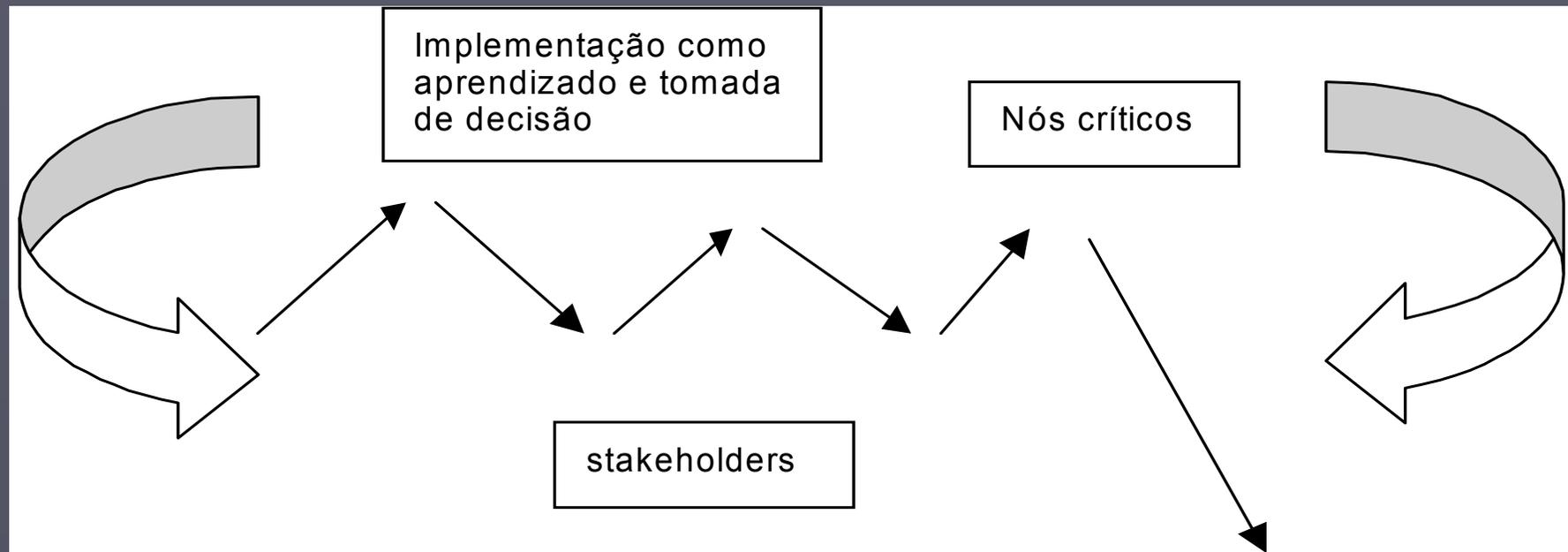
- ▶ **Otimistas:** No entender desses autores, interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados e gestores de políticas públicas e burocracias governamentais seriam induzidas a tomar decisões levando em conta tais interesses. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, os contextos democráticos seriam caracterizados pela convivência entre as instituições típicas das democracias representativas e a manutenção de padrões autoritários decisão e de formas clientelistas de relação entre governos e interesses sociais. A constituição desses fóruns favoreceria a boa governança.
- ▶ A principal diferença entre os otimistas refere-se à defesa ou não da existência de formas distintas de democracia participativa. Ou seja, a questão é: democracia participativa *ou* democracia representativa, de um lado e de outro, democracia participativa *e* democracia representativa.

## Referência Teórica

- ▶ Entre os otimistas da participação social, o debate tem sido sustentado teoricamente a partir de alguns pressupostos:
- ▶ - visão contemporânea do ciclo da política e da gestão pública
- ▶ - a constituição de estruturas burocráticas que compartilham da idéia de autonomia inserida – Peter Evans e do conceito de empoderamento

# Visão Contemporânea do Ciclo da Política

- ▶ A visão do *ciclo da política* como um processo, permite identificar os pontos de estrangulamento e barreiras do programa



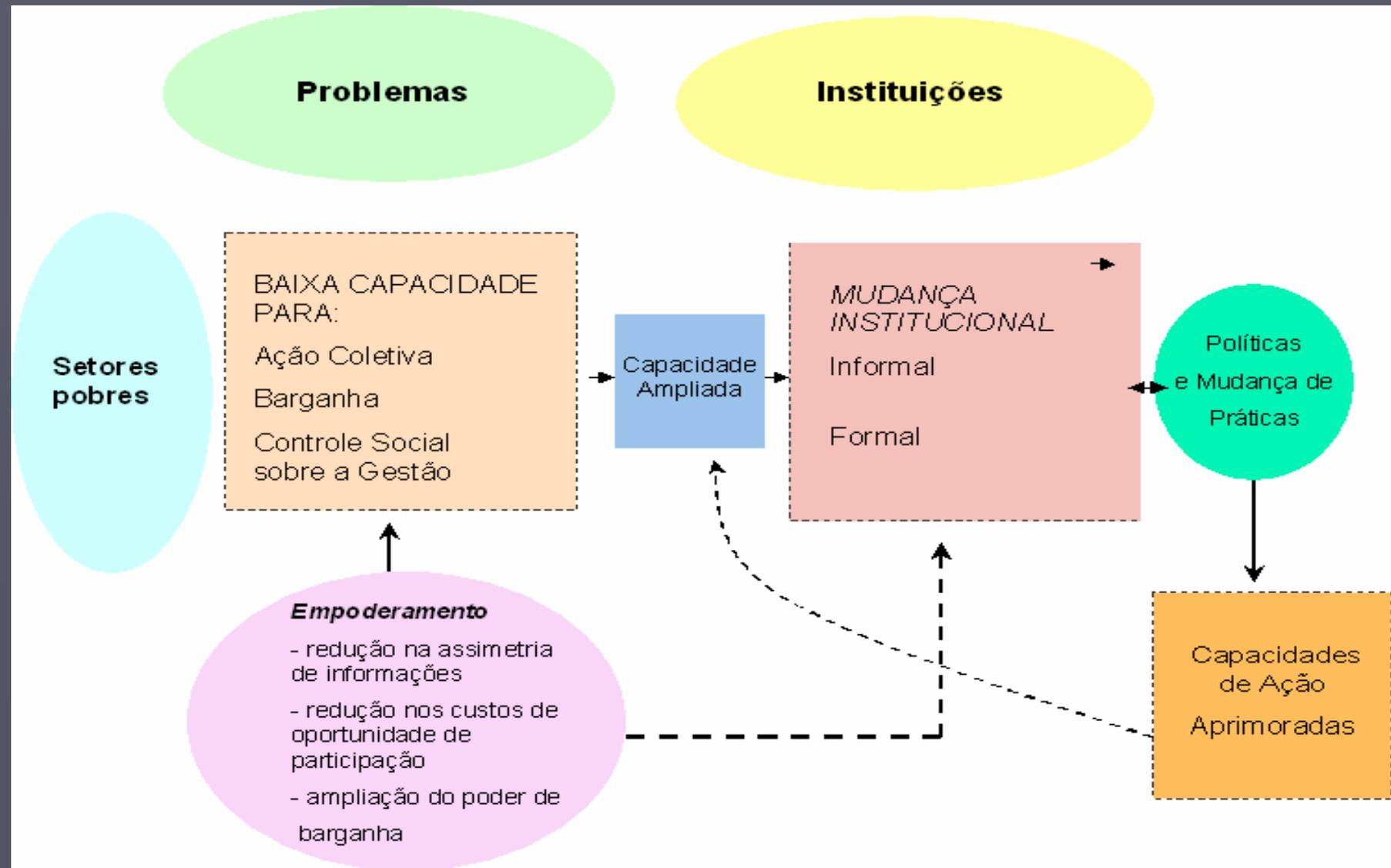
## Autonomia Inserida

- ▶ Segundo EVANS, o conceito exprime o inverso da dominação absolutista incoerente do Estado predatório e constitui a chave organizacional para a eficácia do Estado desenvolvimentista. Esta autonomia depende de uma combinação, aparentemente contraditória, entre o insulamento burocrático *weberiano* e a inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, obviamente, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social no qual está inserido.

## Autonomia Inserida

- ▶ A inserção é necessária para *informações* e *implementações*. Não se trata de “autonomia relativa”, no sentido estrutural (do Estado ser estrangido pelas exigências genéricas da acumulação do capital). É uma autonomia inserida em um conjunto concreto de *laços sociais* que amarra o Estado à sociedade e fornece canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas.
- ▶ EVANS, Peter, 1993 – “O Estado como Problema e Solução” in *Lua Nova*, n.28/29, p.107 a 156. Traduzido de *The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change*, in *Stephan Haggart/Robert Kaufman (eds), 1992. Politics of Economic Adjustment, Princeton University Press.*

# Modelo Simplificado de Ação Coletiva e Empoderamento



## A Experiência dos Planos Diretores Participativos

- ▶ A obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, em cidades com mais de vinte mil habitantes, foi instituída na Constituição Federal de 1988 no Brasil.
- ▶ Constituiu-se num passo importante para a disseminação e consolidação da prática de planejamento local, em meio ao processo de reforma do Estado e de descentralização política. Reafirmou-se assim a adoção de instrumentos operativos de gestão urbana como mecanismo fundamental na administração dos municípios.

# A Experiência dos Planos Diretores Participativos

- ▶ O Plano Diretor passa então a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório também para cidades com menos de 20 mil habitantes contempladas por um dos critérios:
  - ▶ - integrantes de RMs e AUs, independentemente do tamanho populacional;
  - ▶ - integrantes de áreas de especial interesse turístico;
  - ▶ - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e
  - ▶ - quando o poder público municipal pretender utilizar instrumentos voltados para combater a especulação imobiliária.

## A Experiência dos Planos Diretores Participativos

- ▶ Em 2001, o Estatuto da Cidade foi instituído permitindo a implementação de novos instrumentos jurídicos por parte do poder executivo municipal. O principal avanço contido no Estatuto da Cidade referiu-se à inclusão da participação popular como elemento constitutivo do processo de elaboração e de fiscalização de implementação do Plano Diretor, mediante:
  - ▶ a promoção de audiências públicas e debates com a participação de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, além da publicidade aos documentos e informações produzidos.

# Campanha Nacional para elaboração dos Planos Diretores

- ▶ Este ano, o Ministério das Cidades lançou a campanha nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos", com o objetivo de implementar em todo o país o Estatuto das Cidades.
- ▶ A principal estratégia é a criação de núcleos estaduais articulados pelo M. Cidades e por entidades nacionais (Fórum Nacional pela Reforma Urbana e outras). Os núcleos são formados por segmentos da sociedade civil, governos estaduais e municipais, poderes legislativos, movimentos populares, ONGs, entidades de classe, associação de municípios e Ministério Público. Hoje existem mais de 20 núcleos no país, num total de 27 estados.

# Plano Diretor : Instrumento de Gestão - Estrutura Normativa



## ► Plano Diretor: Inserção no arcabouço de planejamento municipal



## ▶ Gestão Democrática Participativa

- Exigência de novos desenhos institucionais - desafios e potencialidades para a gestão municipal

### ▶ *Transformação interna dos municípios brasileiros:*

- **transparência democrática** no interior da própria administração municipal

### ▶ *Capacidade das organizações do governo local e da sociedade para implementar instâncias participativas e de controle social*

- **ampliar o diálogo** e o relacionamento entre o governo municipal e os demais atores públicos e privados

### ▶ *Produção de instrumentos de gestão participativa: novos rumos na condução político administrativa municipal*

- gestão alicerçada em um conjunto de **normas** e em outras **ferramentas** necessárias ao planejamento local e participativo

# SEQÜÊNCIA DO PROCESSO DO PLANO DIRETOR

## DIMENSÃO TÉCNICA

### 1. Formulação

Levantamento Preliminar

Sistematização Preliminar

## DIMENSÃO POLÍTICA

### 2. Comunicação / Capacitação

Divulgação do Processo PD

Contatos com a Sociedade

Contatos Instâncias participativas

### 3. Capacitação / Mobilização

Discussões processo do PD

Discussões Públicas temas principais

Relatórios e atas de cada evento

## FASES

APROXIMAÇÃO

### 1. Formulação

Análise

Sistematização

Complet. Levant

Análise/  
Propostas

### 2. Comunicação / Capacitação

Divulgação Avanços  
PD Meios Comunic.

Divulgação e co- participação  
institucional

Ampliação do Debate  
Instâncias Participativas

### 3. Capacitação / Mobilização

Discussões Públicas  
- Realidade municipal

Relatórios e atas de cada evento

ELABORAÇÃO

Formul. Projeto  
de Lei

Versão  
Final PD

### 1. Formulação

Câmara  
Municipal

Sanção

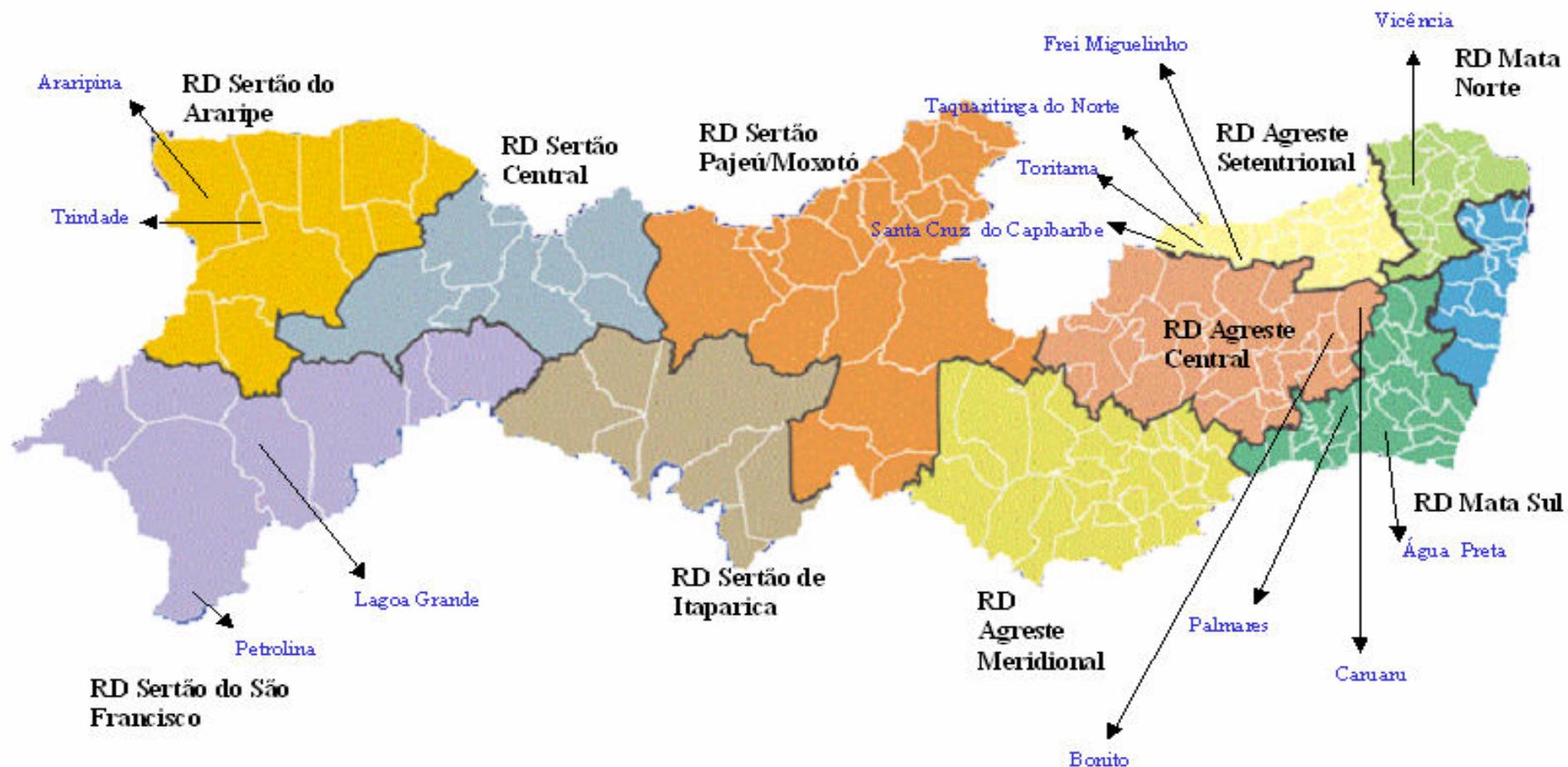
### 3. Mobilização

Acompanh.  
Comissão  
Soc. Civil

APROVAÇÃO

# Experiência de OP Estadual - Programa Governo nos Municípios -PE

MAPA DE PERNAMBUCO - Regiões de Desenvolvimento: Indicação dos Municípios Visitados



## **Programa Governo nos Municípios**

- ▶ **Levantamento da visão dos atores em 5 municípios em duas diferentes Regiões de Desenvolvimento:**
  - ▶ **MATA SUL: Palmares e Água Preta**
- ▶ **AGRESTE SETENTRIONAL: Santa Cruz do Capibaribe, Taquaritinga do Norte e Frei Miguelinho**
- ▶ Atores consultados:
- ▶ **Entrevistas preliminares: decisores e implementadores**
- ▶ **Entrevistas com especialistas dos setores específicos do programa**
- ▶ **Realização de Grupos Focais com beneficiários**

# Programa Governo nos Municípios

| <i>Estratégias de empoderamento</i>                                  | <i>O Caso do PGM</i>   | <i>Dilemas/Obstáculos organizacionais</i>  | <i>Fases do Programa</i>  |
|--|--|--|---|
| 1. Instituição de consultas aos grupos pobres e excluídos            | SIM<br>Foram instituídas Plenárias Regionais nas quais se reúnem entidades da sociedade civil (do mercado e dos segmentos populares) e representantes do governo local e estadual                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Alto custo de mobilização ao lado da baixa capacidade de organização na maioria das localidades distantes do município-sede da plenária.</li> <li>Reduzida informação prévia sobre a reunião.</li> <li>Cooptação por parte de algumas elites locais para comparecer ou boicotar a reunião.</li> </ul> | 1ª. Visita a RD: Levantamento das Demandas e Potencialidades              |
| 2. Criação de mecanismos inclusivos de tomada de decisão/deliberação | SIM com LIMITAÇÕES<br>Grupos Temáticos de Discussão e Eleição de Prioridades, em relação aos projetos a serem executados, a partir das informações sobre custos dadas pelos gestores e técnicos. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Baixo nível de informação relevante sobre custos e execução dos projetos, por parte dos setores populares</li> <li>Baixo poder de barganha na negociação, por parte dos setores mais pobres.</li> <li>Alto poder de barganha na negociação por parte dos setores de mercado</li> </ul>                | 2ª. Visita a RD: Definição dos Projetos Prioritários para execução na RD. |
| 3. Aumento da capacidade de monitoramento e fiscalização             | SIM com muitas LIMITAÇÕES<br>Foram criadas as Comissões de Desenvolvimento Regional para cada RD que não tiveram a atuação de acompanhamento programada.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Problemas de subrepresentação dos municípios menores e dos segmentos populares nas Comissões.</li> <li>Falta de reuniões sistemáticas</li> <li>Ausência de mecanismos de fornecimento de informações nas localidades, por parte do governo.</li> </ul>  | Implementação dos Projetos  |
| 4. Promoção do controle social com responsabilização                 | NÃO  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Problemas na articulação <i>horizontal</i> entre Os diferentes setores do estado, em torno de uma ação coordenada, e mesmo, entre técnicos e políticos.</li> <li>Falta de transparência sobre as decisões e de prestação de contas sistemática à sociedade</li> </ul>                                 | Formulação e Implementação  |
| 5. Gestão direta de programas  | NÃO  | <ul style="list-style-type: none"> <li>No modelo instituído para o PGM não foi prevista a gestão direta de programas. Há indícios de que o RENASCER e o PROMAT iniciem a experiência, com a participação dos Comitês Gestores dos Programas.</li> </ul>  | Formulação e Implementação  |

# Avanços teóricos apontados pelos estudos: graus de participação

| Objetivos  | Exemplos  | Dilemas organizacionais básicos                            | Fases do Ciclo da Política |
|--|---|--|----------------------------|
| 1. Instituição de consultas aos grupos pobres e excluídos            | Discussões públicas<br>Ouvidorias sem responsabilização<br>Programa Governo nos Municípios<br>Fóruns de Consultas | Problemas de ação coletiva dos grupos pobres e vulneráveis | Tomada de Decisões         |
| 2. Criação de mecanismos inclusivos de tomada de decisão/deliberação | Projetos demand driven<br>Projeto Renascer<br>Conselhos Municipais<br>Orçamento Participativo<br>Fórum do Prezeis | Problemas de ação coletiva dos grupos pobres e vulneráveis | Tomada de Decisões         |
| 3. Aumento da capacidade de monitoramento e fiscalização             | Conselhos Municipais<br>Ouvidorias<br>Transparência<br>Parecer Simplificado de Contas do TCE/PE                   | Problemas de controle social                               | Implementação              |
| 4. Promoção do controle social com responsabilização                 | Tipo ideal<br>Beijão de Gestores Públicos<br>Beijão de Dirigentes Escolares                                       | Problemas de controle social                               | Ambos                      |
| 5. Gestão direta de programas  | Projetos demand driven<br>FUMACs<br>Dinheiro na Escola  | Problemas de controle social                               | Ambos                      |

## Avanços teóricos: condições facilitadoras correspondentes aos graus de participação

| Estratégias  | <i>Pré-requisitos para Efetividade</i>   | <i>Condições Facilitadoras</i>   |
|--|--|--|
| 1. Instituir consultas aos grupos pobres e excluídos                     | Publicização apropriada de informações<br>Capacitação de participantes<br>Inexistência de barreiras de acesso à participação<br>Mecanismo institucionalizado e não esporádico<br>Burocracias comprometidas com estruturas participativas   | Confiança e legitimidade da iniciativa   |
| 2. Criar mecanismos inclusivos de tomada de decisão coletiva/deliberação | Publicização apropriada<br>Burocracias comprometidas com Estruturas participativas<br>Capacitação dos atores<br>Capacidade de interlocução<br>Estabilidade e Especialização dos participantes<br>Perda de legitimidade se não houver encaminhamento das decisões                                 | Alto grau de institucionalização dos mecanismos (leis e estatutos)<br>Baixa polarização<br>Confiança entre atores<br>Sociedade civil ativa<br>Capital social no setor público              |
| 3. Aumentar a capacidade de Monitoramento e fiscalização                 | Transparência e disseminação de informações<br>Alta capacidade cognitiva participantes<br>Burocracias comprometidas com estruturas participativas  | Alto grau de institucionalização<br>Sociedade civil ativa e organizações especializadas<br>Democracia com ativismo judicial<br>Capital social no setor público                             |
| 4. Promover o controle com responsabilização ( <i>accountability</i> )   | Publicização apropriada<br>Burocracias comprometidas c/ estruturas participativas<br>Capacitação dos atores<br>Capacidade de interlocução<br>Estabilidade e Especialização dos Participantes<br>Estruturas de execução de decisões bem estabelecidas<br>Capacidade de punição efetiva de desvios | Democracia com ativismo judicial<br>Tribunais de conta ativos<br>Ambientes marcados por forte articulação de setores populares com instituições formais<br>Capital social no setor público |
| 5. Gestão direta de programas  | Capacidade institucional de elaborar Propostas<br>Capacidade institucional para gerir projeto<br>Estrutura de responsabilização dos resultados<br>Burocracias comprometidas com estruturas participativas  | Alto grau de Institucionalização<br>Estabilidade político-institucional<br>Regras estáveis (de financiamento E desembolso, etc)<br>Capital social no setor público                         |

## Avanços teóricos apontados pelo debate

- ▶ A referência à participação se amplia quando as estratégias visam a uma ação de OP. Comparativamente, em relação aos Conselhos de Políticas Públicas, o OP evidencia uma maior possibilidade de alterar as relações de poder e como consequência, maior potencial para o fortalecimento da gestão democrático-participativa e, com isso condições mais favoráveis a alterar efetivamente o nível de desigualdade entre regiões de um mesmo território.

- ▶ Citar CUNHA, Eleonora (2007). O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático *in* Democracia, sociedade civil e participação. Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (orgs.). Chapecó, Argos, pp.25-44.

## Avanços teóricos apontados pelo debate

- ▶ Contudo, não é a esfera participativa, em si, que abre campo para as mudanças no *status quo*, mas sim as fissuras que podem ocorrer durante a constituição de alianças locais (entre a população e a classe política) e a fragmentação política que se estabelece no nível da burocracia.
- ▶ Ou seja, o que se delineia é um processo de “reprodução ampliada das coalizões pré-existentes”; uma replicação da lógica político-partidária na esfera participativa.

- ▶ Citar SCHATTAN, V. E FAVARETO, A.(2007). Dilemas da participação e desenvolvimento territorial *in* Democracia, sociedade civil e participação. Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba (orgs.). Chapecó, Argos, pp. 97-126

# Avanços Críticos: síntese

- ▶ As experiências analisadas demonstram que diferentes graus de participação e sucesso na governança territorial podem ser explicados, em medidas distintas, segundo:
  - ▶ 1- a tradição associativa (cultura política) das comunidades locais envolvidas;
  - ▶ 2- o desenho institucional da experiência, considerando o estágio do processo democrático no qual se inscreve e a herança institucional;
  - ▶ 3- a constituição de alianças locais (entre a população e a classe política) e a fragmentação política no nível político-administrativo.

# Proposições para tratar o tema

- ▶ Tanto no cotidiano, a partir das experiências analisadas, como teoricamente, encontram-se os mesmos desafios identificados pela ciência política como “dilemas da ação coletiva”.
- ▶ Desse modo propõe-se avançar com as análises e lidar com a participação e a governança a partir do conhecimento que se tem sobre:
  - ▶ - fatores que se evidenciam como mais importantes para a participação – a cultura associativa, o desenho institucional, coalizões políticas?
  - ▶ - modelos de ação coletiva para a participação política e ajustes necessários para a governança territorial;
  - ▶ - estratégias, pré-requisitos e condições facilitadoras que se mostraram bem sucedidas na implementação das experiências já existentes

# Proposições para tratar o tema

- ▶ A complexa articulação entre os fatores intervenientes revela as relações existentes entre variáveis do sistema político (estruturais), do padrão de formulação de políticas (político-institucionais) e da cultura política (ação social), **desafiando modelos estreitos de explicação de desempenho da participação.**

- ▶ **Modelo corrente de análise:**

- ▶ Visão de que a sociedade civil é impregnada de positivities e portadora de interesses gerais universais

- ▶ x

- ▶ Visão de que as Instituições Políticas são marcadas pela negatividade e conjugam interesses corporativos e particularistas

- ▶ **Proposta:**

- ▶ Sociedade civil é altamente heterogênea, eivada por características tais como o clientelismo, autoritarismo, baixa densidade associativa, contudo emergem nas instituições políticas, fenômenos como *policy communities*, autonomia inserida das burocracias e mesmo as chamadas elites democráticas.

- ▶ Não é mais possível pensar numa rígida separação entre Estado e sociedade Civil; Mundo da política x Vida social.