

# **Os novos marcos de democratizacáo das políticas locais a partir da participacáo social no Brasil contemporáneo.**

Brasil Flavia y Carneiro Ricardo.

Cita:

Brasil Flavia y Carneiro Ricardo (2010). *Os novos marcos de democratizacáo das políticas locais a partir da participacáo social no Brasil contemporáneo. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/457>

**A CONSTRUÇÃO DE NOVOS MARCOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS  
POLÍTICAS URBANAS A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL  
CONTEMPORÂNEO**

Flávia de Paula Duque Brasil  
Fundação João Pinheiro - Escola de Governo  
flavia.brasil@fjp.mg.gov.br

Ricardo Carneiro  
Fundação João Pinheiro - Escola de Governo  
ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Área temática- Estado, Administración y Políticas Públicas / Gobierno e política local

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

# **A CONSTRUÇÃO DE NOVOS MARCOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS A PARTIR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

## **Resumo**

O artigo aborda os avanços de cunho democratizante nas políticas urbanas federais e locais no Brasil, apoiando-se em contribuições no campo da teoria democrática. Argumenta-se que a Constituição de 1988 e legislação posterior alargam o papel das municipalidades e promovem mudanças jurídico-institucionais nas políticas urbanas que podem ser debitadas à atuação de atores organizados. A partir da discussão introdutória em torno da teoria democrática, reportam-se antecedentes nas políticas urbanas, abordam-se as inovações normativas e sua conexão com as agendas societárias e exploram-se tendências e avanços no âmbito local, especificamente a criação de instâncias de participação.

## **Introdução: democracia, novos atores coletivos e inovações institucionais**

Este artigo explora os avanços institucionais de cunho democratizante que se desenham no âmbito federal e no âmbito local nas últimas décadas no Brasil, em especial a partir da Constituição Federal de 1988. O foco de abordagem detém-se nas políticas urbanas e nas conexões entre os avanços democratizantes e a atuação de novos atores coletivos organizados e mobilizados em torno da agenda de reforma urbana.

A abordagem de avanços institucionais sustenta-se a partir dos desenvolvimentos contemporâneos no campo da teoria democrática, especificamente nas correntes de democracia participativa e deliberativa. Ambas as tradições convergem ao acolher os mecanismos e lógicas fundados na representação e em seus esforços de superação dos limites e insuficiências das concepções elitista e pluralista de democracia. Desta forma, as vertentes teóricas participativa e deliberativa convergem ao se endereçarem às possibilidades de aprofundamento ou radicalização democrática, divergindo, nos termos de Faria (2008), quanto às melhores formas de inclusão política, em suas ênfases nos mecanismos de participação ou de deliberação.<sup>1</sup>

Nos debates contemporâneos apresentam-se, ainda, perspectivas que buscam articular as duas dimensões. Os esforços de Fung (2003) nesta direção apontam para os potenciais e alcances da participação e da deliberação como meios complementares de inclusão política e sugerem formas de “participação deliberativa”. Um ponto nuclear a se destacar é que as vertentes deliberativa e participativa, bem como os desenvolvimentos teóricos que se delineiam em suas interseções, compartilham da ênfase conferida aos atores coletivos societários e aos potenciais de mudanças de cunho democratizante a eles associados. Neste sentido, colocam em relevo as conexões entre os processos de inovação social, em especial a constituição de atores coletivos e a tematização de novas questões, e os processos de inovação institucional, inclusive no âmbito da formação de políticas públicas. (BRASIL, 2009)

---

<sup>1</sup> Sobre o debate atual no campo da teoria democrática contemporânea e possibilidades de radicalização da democracia, ver Faria (2008).

Santos e Avritzer (2000: 51) remetem ao entendimento alternativo da democracia, concebida em termos substantivos e normativos “como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade”, de forma que “o reconhecimento da pluralidade humana não se dá apenas a partir da suspensão da idéia de bem comum, mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional”. Trata-se, dessa forma, de considerar a democracia como “ruptura positiva na trajetória da sociedade”, implicando possibilidades de instituição de novas normas e leis, bem como colocando em foco os elementos culturais dessa sociedade. Os autores destacam o papel dos novos atores na cena política, cuja atuação questiona a exclusão social e a ação do Estado, bem como volta-se para a ampliação do político, para a transformação das práticas dominantes e para a cidadania e inclusão, enfatizando as possibilidades de constituição de uma “nova gramática social” e de relações entre o Estado e a sociedade, incluindo a possibilidade de experimentalismo na esfera do Estado. Desta forma, as possibilidades de renovação no campo das políticas públicas remetem especialmente à influência dos atores coletivos no alargamento dos limites da agenda pública e no seu conteúdo. Os autores apontam, como elemento nuclear de democratização, o reconhecimento da possibilidade de inovação, compreendida, em seus termos, como a participação ampliada dos diversos atores sociais nos processos decisórios, destacando que “em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento de participação, especialmente no nível local” (SANTOS E AVRITZER, 2002: 59).

Nesta direção, Warren (2002), dentre outros autores, tem sublinhado a pluralização e complexificação das formas de ação coletiva contemporânea, e os papéis dos atores coletivos no aprofundamento democrático, encampando de movimentos sociais e redes societárias às diversas formas de associação contemporânea. Tais papéis, de fato, têm sido há muito salientados nas abordagens dos movimentos sociais, podendo-se referenciar a autores como Melucci (1996), que aponta para a politização de novas questões e temas nos espaços públicos fomentada por estes novos atores. Mostram-se também especialmente relevantes as contribuições de Cohen e Arato (1992) que, a partir de seus esforços de teorização da sociedade civil, postulam a dupla orientação e lógica de ação coletiva dos atores coletivos contemporâneos, voltadas tanto para a construção de identidades quanto para as possibilidades de influência nos domínios institucionais. (BRASIL, 2005)

Destaca-se, aqui, a experiência de construção democrática brasileira nas últimas décadas, que se caracteriza, nos termos de Santos e Avritzer (2002), pela atuação coletiva de atores sociais que constroem alternativas de organização social e política, engendrando possibilidades de experimentalismo e inovação institucional, notadamente na esfera local. No mesmo sentido, Dagnino (2002) aponta para a possibilidade de trânsito de projetos configurados 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. Nesta linha, procura-se identificar as possíveis interseções entre as questões tematizadas e as proposições construídas no âmbito da sociedade civil organizada, de um lado, e os avanços institucionais relativos aos marcos jurídico-institucionais e processos de formulação e gestão das políticas urbanas no país, do outro.

## 1. Antecedentes: políticas urbanas e déficits de inclusividade

O exame de avanços institucionais requer, necessariamente, a referência aos padrões anteriores de intervenção do Estado e de suas relações com a sociedade. A centralização das decisões e recursos, a fragmentação institucional, a segmentação no atendimento dos serviços públicos, a atuação de cunho estritamente setorial, a impermeabilidade das políticas e agências públicas aos cidadãos, a penetração dos interesses privados na esfera estatal e a ausência de controle público, dentre outros aspectos, caracterizam os padrões de intervenção tradicionais no país. Tais padrões de intervenção demarcam as possibilidades de inflexão e de inovação, no que se refere à ampliação da oferta das políticas e de seu conteúdo substantivo, aos desenhos institucionais e aos processos de formulação e de gestão. (FARAH, 1997) Neste último caso, aponta-se para os avanços possíveis ancorados na incorporação de novos atores, delineando potenciais de democratização das políticas públicas e de inclusão sócio-política.

Essas características se aplicam às intervenções na área urbana. Neste campo, pode ser destacado o forte cunho tecnocrático de suas práticas, no âmbito das quais a presença marcante dos interesses imobiliários e vinculados à acumulação urbana faz um nítido contraste com a ausência de possibilidades de participação social na cunhagem das políticas públicas.

A questão urbana, historicamente, não chega a se constituir como um objeto de intervenção e de reforma social incorporado de forma conseqüente à agenda governamental brasileira (RIBEIRO E CARDOSO, 1996). Em outros termos, a cidade não constitui objeto de tematização e tampouco de políticas urbanas federais. A prevalência de uma perspectiva de *laissez-faire* em relação à questão urbana implica a resolução da questão da moradia pelos próprios trabalhadores e outros segmentos populacionais inscritos na pobreza urbana. (SOUZA e CARNEIRO, 2007). Desta forma, as deficiências e mesmo a omissão do poder público no enfrentamento da problemática urbana no curso da urbanização brasileira resultaram num quadro sócio-espacial precário, caracterizado por desigualdades e processos de exclusão, e pela magnitude do déficit habitacional e da informalidade de ocupação, dentre outros aspectos.

A inserção periférica do país na divisão internacional do trabalho e o processo intenso de urbanização – que redesenham as cidades brasileiras – aprofundam-se sob a égide da ditadura militar, instaurada em 1964. No ambiente de modernização conservadora e centralizadora do governo militar, implantam-se estruturas governamentais federais voltadas para as políticas urbanas. O Banco Nacional da Habitação (BNH), instituído no período, não chegou a cumprir o objetivo expresso em seu nome, não alcançando os segmentos sociais inscritos nos estratos inferiores de renda, inicialmente focalizados. (SOUZA e CARNEIRO, 2007) Ocorrem, ainda outros ensaios, com a criação de estruturas governamentais e de iniciativas que, como assinala Azevedo (1994), embora revelem a presença federal nas atividades urbanas, não implicam a conformação de uma política urbana integrada.

Neste contexto centralista-autoritário, o poder dos governos locais em intervir nos processos urbanos é bastante limitado, dada a estreita margem de autonomia municipal, sobretudo nas dimensões política e financeira. Na área urbana, os papéis da esfera local basicamente restringem-se ao ordenamento territorial por meio de instrumentos de planejamento urbano, como planos diretores e similares, cuja elaboração é estimulada pela esfera federal. Maricato (2000) destaca que, em que pesem as diferentes moldagens dos planos urbanos, o planejamento urbano vai se constituindo, em seus “anos dourados”, na dobradiça da

influência do urbanismo modernista-progressista e dos determinantes do contexto fordista-keynesiano, que impõe o Estado como personagem central do desenvolvimento e como portador privilegiado, se não exclusivo, de racionalidade.

Diversos aspectos das políticas urbanas e das lógicas de planejamento no decorrer do século anterior têm sido problematizados (ROLNIK, 1997; VILLAÇA, 1999; MARICATO, 2000; SOUZA, 2002; BRASIL, 2005). Um primeiro ponto refere-se à disjunção entre os planos elaborados e a realidade em que visam intervir, o que se evidencia, em particular, na desconsideração sistemática do tecido informal. Um segundo ponto tem a ver com a disjunção entre planejamento e gestão, na qual se superestima a capacidade estatal efetiva no âmbito local, de um lado, e se subestima o poder de atuação dos agentes privados e a influência dos fatores institucionais e burocráticos, de outro, tendo, como resultante, o descompromisso quanto à implementação. Um terceiro ponto, fundamental na presente abordagem, remete à ausência de mecanismos de participação nas políticas urbanas e à concepção tecnocrática do planejamento que, afinada com os formatos tradicionais de relações entre Estado e sociedade, conduz ao privilegiamento das lógicas de acumulação urbana em detrimento de premissas de inclusão social.

Com o relativo esgotamento do ciclo de expansão acelerada da economia brasileira, o aprofundamento das desigualdades sociais desvela a cidade como lugar privilegiado e objeto dos conflitos sociais. Neste contexto, observam-se algumas inflexões na atuação do Estado centralista-autoritário, nas quais se inscrevem a tímida produção de instrumentos regulatórios voltados para regiões metropolitanas e para a questão ambiental.

As crescentes tensões entre o Estado e a sociedade brasileira, que desembocarão na gradual abertura política e na redemocratização do país, expressam-se, em meados dos anos 1970, em derrotas governistas nas eleições subnacionais, assim como na emergência e proliferação dos movimentos sociais urbanos. A restrição à participação política e a repressão à organização e à ação social marcam o ciclo autoritário. Contudo, os espaços públicos de sociabilidade primária e cotidiana conformam-se como *locus* de resistência nos interstícios dos arranjos da ditadura, constituindo o terreno do qual surgem os movimentos sociais, voltados para reivindicações relativas à esfera do consumo coletivo e à melhoria das condições de vida. (COSTA, 1996). Nesse contexto, Avritzer e Pereira (2002) reportam ao crescimento expressivo do número de associações civis e comunitárias ocorrido a partir do final dos anos 1970 no Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Reportam também aos novos formatos de organização dos movimentos sociais e associações civis, a partir do percurso de redemocratização do país, com a emergência, inclusive, de associações temáticas, de corte pós-material.

No período destaca-se, ainda, a configuração de articulações de atores coletivos nos diversos campos. No que se refere à questão urbana, nota-se a conformação de um extenso tecido associativo (associações de bairros e de favelas, dentre outras) e de movimentos sociais urbanos, organizados principalmente em torno de reivindicações por bens coletivos. Atuam, nesse campo movimentalista, entidades ligadas à Igreja, como as Comunidades Eclesiais de Base e a Pastoral da Terra, atores oriundos da academia e partidos de esquerda. Na conjunção desses atores, a questão urbana é retomada sob o mote de “reforma urbana”<sup>2</sup>, constituindo

---

<sup>2</sup> Observam-se antecedentes de tematização da reforma urbana nos anos 1960, no contexto de ampliação da participação que antecede o golpe militar. Neste contexto, a reforma urbana é discutida no bojo das reformas de base pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, embora desarticulada dos movimentos sociais e outras bases associativas. (BRASIL, 2004)

uma agenda societária que se robustece nas décadas seguintes. Estas bases sociais desembocam na criação de uma ampla frente de articulação que se mobiliza no contexto da Assembléia Nacional Constituinte, o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que vem a se mobilizar, consolidando princípios e propostas que se aglutinam na plataforma de reforma urbana. (BRASIL, 2004; 2005)

## **2. Processo de redemocratização, mobilizações societárias e políticas urbanas federais a partir dos anos 80**

Os anos 1980 marcam-se pela crise fiscal do Estado e assistem ao esvaziamento do planejamento e da política urbana no país, bem como à revisita crítica de suas práticas. O BNH é extinto em 1986, indicando um processo mais amplo de desconstrução das estruturas administrativas federais voltadas para a questão urbana. Essas estruturas desmontadas não se recompõem e as remanescentes são atomizadas em diferentes ministérios, assinalando a saída de cena do governo federal do referido campo das políticas urbanas, num contexto de retração e inflexão do papel do Estado. Prevalece então – nos diversos níveis de governo – um planejamento de caráter incremental, ao lado de experiências incipientes e pontuais de planejamento participativo, com caráter instrumental de participação.

No transcurso do processo de redemocratização do país, a convocação da Assembléia Constituinte culmina na promulgação da nova Carta Constitucional, em 1988. O período da Constituinte conforma uma janela de oportunidade política, tendo em vista a possibilidade de proposição de emendas populares, apropriada por atores coletivos. A partir desta possibilidade e da ampliação dos debates, o período de democratização pode ser considerado como um momento fundamental de construção de agenda e de definição dos marcos das políticas nacionais (MENICUCCI E BRASIL, 2005).

Neste contexto, afirmam-se a atuação e o papel da sociedade civil, com plataformas de cunho democratizante e voltadas para a inclusão e ampliação dos direitos sociais. A organização e mobilização societária ocorre sob diversas formas - movimentos sociais, associações de várias bases sociais, redes de atores organizados, sindicatos, entre outros -, sendo canalizada para influir no conteúdo do texto constitucional, inclusive mediante a possibilidade de apresentação de emendas populares. No âmbito mais geral, cabe sublinhar a mobilização em torno das propostas de descentralização - entendida sob diferentes premissas por atores distintos - e de municipalização, bem como de reconhecimento e ampliação dos direitos sociais e de democratização das relações entre Estado e sociedade, por meio da criação de mecanismos e canais de participação. Pode-se considerar que tais processos constituíram os três eixos fundamentais de avanços constitucionais que moldam os marcos das políticas sociais brasileiras.

No campo urbano, dentre outros atores coletivos atuantes no período, destaca-se o já referido Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), cuja agenda condensa-se nos princípios da função social da propriedade, do direito à moradia e à cidade e do planejamento e gestão democráticas das cidades. O MNRU articulou movimentos por moradia, redes de associações de moradores, entidades profissionais e sindicais, ao lado de organizações não governamentais (ONGs). Sua ação deu-se mediante mobilizações e caravanas à Brasília, ao lado da atuação nos canais institucionais parlamentares. A estruturação desse movimento, em si, representa uma novidade no que se refere às formas de organização e ação coletiva, pela sua ampla e heterogênea composição e forma de articulação que pode ser remetida às redes. Mostra-se como inovação social também no que diz respeito às formas de ação coletiva que

encampam orientações mobilizatórias de ação e de fortalecimento de identidades coletivas ao lado da atuação para aquisição de influência nos domínios institucionais. Neste sentido, suas formas de atuação convergem com as assertivas de Cohen e Arato (1992) quanto à dupla orientação e lógica de ação coletiva dos atores coletivos inscritos no terreno da sociedade civil. (BRASIL, 2004)

O MNRU apresentou, à Assembléia Constituinte, uma emenda popular com 161.000 assinaturas, nucleada em torno dos princípios mencionados. A referida emenda foi assimilada parcialmente em dois artigos constitucionais referidos à política urbana - artigos 182 e 183 -, que garantem ampla autonomia para os municípios em relação ao desenvolvimento urbano. A função social da propriedade é enunciada no art. 182, associada ao plano diretor, e é posta também no artigo relativo aos direitos e garantias fundamentais. Nota-se que, no âmbito da questão habitacional, a pauta do movimento não se voltava apenas para a provisão de moradias, mas, em especial, para o reconhecimento das ocupações informais e sua regularização urbanística e fundiária. Em sua pauta, o MNRU defendia, em especial, a democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, por meio de instâncias de participação no planejamento e gestão das cidades, bem como a maior autonomia do município.

Os artigos relativos à política urbana, sobretudo nos aspectos vinculados à questão da propriedade, foram objetos de conflitos nas comissões e espaços de negociação da Constituinte. Junto com a participação do MNRU, observam-se a atuação de grupos de interesse ligados ao setor da construção civil e ao mercado imobiliário, bem como de segmentos técnicos da burocracia. (SILVA, 2002; BRASIL, 2005; AVRITZER, 2007)

A Constituição Federal de 1988 apresenta avanços significativos de ordem geral que redesenham o contexto político-institucional brasileiro. Na desembocadura das bandeiras municipalista e de redemocratização – plataformas de um amplo escopo de atores sociais e políticos heterogêneos –, tais avanços vinculam-se aos arranjos de descentralização e autonomia municipal, ao reconhecimento dos direitos sociais e à incorporação da dimensão participativa da democracia. No que tange à questão urbana, podem ser apontados avanços e inflexões significativos no texto constitucional:

- a) a ampliação das competências e atribuições municipais e o papel central reservado aos municípios no enfrentamento da questão urbana, garantindo-lhes autonomia legal, ressalvadas as competências e responsabilidades dos demais níveis de governo;
- b) as possibilidades de participação cidadã, inclusive no âmbito da política urbana, assinaladas no art. 29, que prevê a cooperação de associações no planejamento municipal e a iniciativa popular de projetos de leis e programas; e, mais genericamente, no art. 5º, que trata do reconhecimento dos direitos difusos;
- c) o capítulo inédito de política urbana, constituído pelos artigos 182 e 183, que pode ser tomado como marco jurídico para o direito urbano, na medida em que explicita o princípio da função social da propriedade e da cidade;
- d) o artigo 182 atribui aos governos locais um papel central no desenvolvimento urbano, associado ao cumprimento das funções sociais da cidade e garantia do bem estar. Confere um novo significado ao conceito de plano diretor, balizado pelo princípio da função social e define a obrigatoriedade dos planos diretores ( leis aprovadas pela Câmara) para municípios de mais de 20 mil habitantes

d) o reconhecimento, pelo art. 183, do direito à ocupação informal, por meio do usucapião urbano, inclusive coletivo, que remete ao princípio da função social da propriedade.

Tais avanços, contudo, mostram-se aquém das pretensões mobilizatórias dos atores da sociedade civil engajados com a plataforma de reforma urbana. Deve-se observar, além disso, que a inclusão da obrigatoriedade de planos diretores não integrava o conjunto de propostas apresentadas. (SAULE JUNIOR, 1997) Os conflitos no período revelam-se nas inúmeras questões que a Constituição Federal deixou para regulamentação posterior, implicando, na prática, a manutenção do *status quo* e no caráter inconcluso e ambíguo do modelo de descentralização brasileira. Em diversos pontos, o texto constitucional avança contemplando demandas sociais, mas, ao remeter para legislação complementar determinadas matérias, contempla os interesses privados. No caso da política urbana, pode-se supor o escopo de conflitos mais expressivos, na medida em que envolvem o direito à propriedade.<sup>3</sup> De fato, a ausência da legislação complementar, que se estende até a promulgação do Estatuto da Cidade<sup>4</sup>, em 2001, implicou um obstáculo expressivo à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e de instrumentos de política urbana no sentido da concretização do direito à cidade. Implicou, ainda, descompromissos das diferentes esferas de governo, no caso das competências e atribuições compartilhadas, como no caso da provisão de habitação de interesse social.

No entanto, mesmo nesse ambiente de arranjos contraditórios e de constrangimentos para o efetivo exercício da autonomia municipal, os governos locais – sobretudo aqueles sustentados por coalizões democrático-populares - afirmaram-se, ao longo dos anos 1990, como pontas de inovação, criando canais de participação e novas linhagens nas políticas urbanas e no planejamento.

## 2.1. A agenda federal minimalista nos anos 1990 e o Estatuto da Cidade

Nos anos 1990<sup>5</sup>, a despeito da amplificação no âmbito local de experiências de participação em canais institucionalizados, no âmbito federal os padrões de relação entre Estado e sociedade marcam-se pelo insulamento do Estado, como sustenta Diniz (1997:179-183). Examinando o período desde a transição democrática até 1995 - o primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso -, a autora nota que a formação de políticas no período ocorreu “enclausurada na alta burocracia” e, mais além, com o “executivo usurpando o legislativo” na profusão de medidas provisórias; tendência sustentada e ampliada nos anos subseqüentes. Ao lado da ausência ou dificuldade de controle público, sua análise também ressalta a generalização dos *lobbies*, além de padrões de redes envolvendo atores públicos e privados,

---

<sup>3</sup> A partir do estudo comparativo das políticas urbanas e de saúde, pode-se remeter ao escopo de conflitos mais expressivos no campo das políticas urbanas; o cunho de atuação mais institucional do Movimento de Reforma Sanitária, bem como o estabelecimento de alianças de espectro mais amplo que este efetuou. Outro possível argumento seria que, nas reformas da saúde e da assistência, os atores teriam conseguido maior visibilidade e adesão às suas idéias e propostas no Estado e na sociedade. (MENICUCCI E BRASIL, 2005)

<sup>4</sup> Lei 10257, de 2001

<sup>5</sup> A despeito de diferenças substantivas das condições de governabilidade e da orientação política dos governos, dentre outros pontos fundamentais, considera-se que, no período até 2002, as agendas se tangenciam na perspectiva de retração da intervenção do Estado na área social. O período corresponde aos governos Sarney (até 90); Collor (1990-1992); Itamar (1992-1994); e Fernando Henrique (1995-2002). Vale dizer, trata-se de um período bastante distinto, destacando-se as crises e instabilidades políticas, que têm seu ápice no *impeachment*, que coloca em foco os padrões mais problemáticos das relações entre Estado e sociedade. Pode-se considerar o governo Fernando Henrique bastante distinto dos governos antecedentes no sentido da estabilidade macroeconômica e política. Ver Diniz (1997)

de conotação *rent-seeking*, bem como de relações de clientela. Ou seja, os avanços constitucionais endereçados à democratização do Estado e de seu relacionamento com a sociedade não se realizam em arranjos institucionais e em políticas públicas no âmbito federal, enquanto o forte insulamento obstaculiza o controle público. Seguindo com Diniz (1997:181), os modelos de formação de políticas no período caracterizam-se “por decisões tomadas em total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno grupo que se localiza nas camadas da alta burocracia”, sugerindo uma “concepção estreita de eficiência estatal” atrelada unicamente à racionalidade governamental.

Contudo, a partir dos dispositivos constitucionais, na primeira metade dos anos 1990, aprovam-se os marcos regulatórios que constituem os sistemas das políticas de saúde, de assistência social, da criança e adolescente e da educação.<sup>6</sup> Estas legislações balizam-se pelo viés descentralizante, democratizante e de alargamento de direitos sociais, que se apresenta nos debates no período de redemocratização e perpassa o texto constitucional.

Entretanto, no caso das políticas urbanas, incluindo as políticas habitacionais, não ocorre a necessária regulamentação dos dispositivos constitucionais, implicando dificuldades para os municípios. No período, em consonância com os processos globais, retraem-se as intervenções públicas na área social. A atuação federal circunscreve-se a uma agenda minimalista e marca-se pelo recuo no campo das políticas urbanas, estabelecendo-se um vácuo também no que se refere às intervenções federais, por meio de programas, na área. O percurso de incorporação da moradia como direito no texto constitucional, que só ocorre em 2000, ao lado do trâmite de 13 anos do Estatuto da Cidade, autoriza reafirmar que as políticas urbanas não constituíram um campo privilegiado pela esfera federal nos anos 1990.

A aprovação da emenda que inclui a moradia como direito, a promulgação do Estatuto da Cidade e a aprovação de projeto de lei de iniciativa popular que cria o Fundo Nacional de Moradia, apresentado pela União Nacional de Movimentos de Moradia no início dos anos 1990, implicaram esforços mobilizatórios extensos por parte dos atores no campo da reforma urbana. Neste contexto, o MNRU se reconfigurou como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), alterando e ampliando suas bases e composição. O Fórum passa a atuar, também nos processos de elaboração das Leis Orgânicas e planos diretores de grandes cidades brasileiras.

Os processos de reelaboração, negociação e aprovação do Estatuto da Cidade envolveram, ao longo do período, um amplo esforço dos atores organizados, com destaque para o FNRU. Nesse percurso, suas propostas foram assimiladas, mas de forma parcial em virtude dos conflitos e interesses dos setores imobiliários.<sup>7</sup> A aprovação do Estatuto da Cidade tem sido tributada, sobretudo, à atuação e mobilização de atores societários, ao lado de outros fatores institucionais que podem ter favorecido seu trâmite final em 2001, tais como a realização da Habitat + 5 pela ONU.<sup>8</sup>

Dentre os fatores que podem ser associados ao sucesso do FNRU, que logra influir decisivamente no referido processo, cabe destacar a composição de sua base social – formada por redes de movimentos e associações de moradia, associações profissionais, federações de

---

<sup>6</sup> Respectivamente a Lei Federal 8080 de 1990 ;a Lei Federal 8742 de 1993; a Lei Federal 8069 de 1990 ; e a Lei Federal 9394 de 1996 .

<sup>7</sup> Para este processo, ver, além de Brasil (2004, 2005), Avritzer (2007), que explora com detalhes os trâmites da referida legislação e o papel dos partidos políticos no processo.

<sup>8</sup> Avritzer (2007) aponta também para uma interpretação alternativa para aprovação do instrumento, remetendo à influência de um membro da academia do círculo pessoal do presidente como um fator chave.

sindicatos e ONGS -, que sustenta uma atuação tanto na linha do ativismo quanto em espaços institucionais, como o Congresso (BRASIL, 2004; 2005). Ao lado disso, a despeito das conexões com partidos de esquerda, nos tramites finais da referida legislação, o FNUR buscou aglutinar outras forças políticas de centro. (AVRITZER, 2007)

O Estatuto da Cidade aprofunda os avanços constitucionais, dotando de conteúdo o princípio da função social da propriedade, e instrumentaliza os municípios para o alcance de um patamar razoável de desenvolvimento socialmente justo das cidades. Dentre os avanços mais específicos que aporta, destacam-se, em linhas gerais, para além das diretrizes postas na referida lei: a regulamentação de instrumentos voltados para a regularização fundiária das áreas informais; a regulamentação de instrumentos de desenvolvimento urbano, em especial voltados para a coibição da especulação imobiliária e da captura da mais valia do solo urbano; a recomendação de articulação do plano diretor com instrumentos orçamentários, bem como a previsão de sua revisão periódica, a ser feita, no máximo, a cada dez anos. O Estatuto amplia os casos nos quais é obrigatório o plano diretor<sup>9</sup> e reenquadra este instrumento, apontando para a superação das lógicas anteriores, em virtude do requisito de participação. Nesta linha, alguns autores sustentam que a principal inovação dos novos planos potencialmente se vincula à possibilidade de democratização e politização do planejamento<sup>10</sup>.

Ainda no que toca a participação, o Estatuto da Cidade prevê, em seu capítulo específico de gestão democrática das cidades, a criação de canais de participação - órgãos colegiados, gestão participativa do orçamento, conferências, audiências e debates públicos, dentre outros. Este capítulo, como outros avanços mencionados, apresenta estreita conexão com a agenda societária de reforma urbana e, como mencionado, pode ser em grande parte atribuído aos esforços de mobilização, de participação e negociação da ampla articulação constituída pelo Fórum, que aglutina as propostas e energias mobilizatórias dos movimentos sociais e de suas redes, e aportes de ONGs e redes ou federações de associações de moradores, profissionais e sindicais.

O Estatuto da Cidade constitui um ponto de partida para os municípios, reenquadrando as premissas das políticas urbanas. Embora antes mesmo de sua aprovação diversos municípios brasileiros já houvessem incorporado os princípios e instrumentos previstos na referida legislação, a concretização destes princípios no âmbito local apresenta vultuosos desafios para os governos locais, em especial no caso dos municípios de menor porte e com baixa capacidade fiscal.

## **2.2. A incorporação da questão urbana na agenda federal a partir de 2003**

---

<sup>9</sup> Além dos casos de municípios de mais de 20 habitantes, inclui municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de interesse turístico; inseridos em áreas de grandes empreendimentos ou de impactos ambientais; e onde o poder público pretenda utilizar instrumentos previstos no art. 182 da CF 1988.

<sup>10</sup> Ver Ribeiro e Cardoso (2003), que têm explorado a expressão “planejamento politizado” – inclusive no sentido normativo-prescritivo – para remeter às inflexões no campo do planejamento pavimentadas pelo movimento de reforma urbana, também evocam a dimensão de pacto territorial – nucleado pelos direitos urbanos, pelo enfrentamento das desigualdades sócio-espaciais e por parâmetros de qualidade de vida e de preservação ambiental –, estruturado a partir das forças sociais e dos respectivos interesses que gravitam em torno da questão urbana. Ver, ainda, Villaça (2001) e POLIS (2001) dentre outros.

Em linhas gerais, podem-se sinalizar inflexões na atuação do poder executivo federal a partir do governo Lula, iniciado em 2003, que tem assumido um papel mais atuante no campo das políticas urbanas, incorporadas à agenda governamental. A criação do Ministério das Cidades (MCidades), neste mesmo ano, constitui um fato novo e engendra diferentes iniciativas, redefinições e reformulações para o escopo das políticas federais na área. Registra-se, ainda, o ciclo de Conferências das Cidades, promovido também em 2003, que tem, como pressuposto, a participação dos diversos atores sociais e visa ao estabelecimento de diretrizes de atuação governamental, a partir da realização de conferências municipais e estaduais, desembocando na realização de uma conferência nacional. Cria-se, ainda, o Conselho das Cidades (ConCidades), que foi regulamentado em 2006<sup>11</sup>, devendo-se observar que seus arranjos mostram-se aquém do esperado, na medida em que o mesmo não tem caráter deliberativo mais amplo, mas consultivo para algumas matérias. Nota-se, contudo, que o ConCidades tem produzido uma série de resoluções relativas às políticas urbanas e habitacionais, que expressam avanços normativos. No âmbito da política habitacional, institui-se, em 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social<sup>12</sup>, com seu respectivo fundo a ser gerido por um conselho com tal finalidade, o que se faz envolvendo mobilização social recorrente de movimentos de moradia.

É interessante observar que, no momento de criação do MCidades, a composição de seus quadros deu-se a partir da assimilação de segmentos da burocracia estatal, associada à incorporação de novos quadros vinculados ao campo da reforma urbana: de um lado, especialistas notórios recrutados da academia e, de outro, lideranças de redes movimentistas na área urbana e da moradia e outros segmentos organizados. Ou seja, em seu quadro inicial tem-se uma composição heterogênea de *expertises*, que aponta para uma expressiva inclusão da sociedade civil em sintonia com as plataformas de reforma urbana. Essa equipe de orientação progressista é responsável pela efetiva formulação das políticas federais nos diversos campos das políticas urbanas - habitação, programas urbanos, saneamento, transporte e mobilidade -, com avanços significativos, inclusive no que se refere à maior oferta de programas e de linhas de crédito voltadas a habitação de interesse social. A saída do ministro Olívio Dutra da direção do MCidades, ocorrida em 2005, acarretou a evasão imediata de alguns quadros que haviam sido recrutados junto à academia e aos movimentos populares; tendência que se manteve nos anos seguintes. Embora possa se observar a relativa continuidade nas ações do MCidades na linha anterior, as repercussões e reorientações em virtude de tais mudanças são uma questão em aberto.

A partir de 2003, ampliam-se as possibilidades de inclusão política por meio da participação na produção de políticas federais impulsionadas pelas Conferências das Cidades e pelo ConCidades. Neste contexto, as entidades que compõem o FNUR têm participado dos processos das Conferências nos três níveis de governo e têm assento como representantes de segmentos societários no ConCidades, apresentando inúmeras propostas. Estas têm sido assimiladas pelo governo, em parte, sobretudo no caso de proposições normativas. Ou seja, por meio da participação em canais institucionalizados estes atores têm logrado influir nos rumos das políticas brasileiras. Tais possibilidades, contudo, não significaram, ao que se pode indicar, o comprometimento ou esvaziamento de formas de ação coletiva na linha da mobilização por parte destes atores (BRASIL, 2010).

Não cabendo inventariar, neste artigo, o rol e conteúdo das novas políticas e iniciativas federais que têm sido construídas, destacam-se os esforços empreendidos na direção do

---

<sup>11</sup> Decreto 5790/2006.

<sup>12</sup> Lei Federal 11124/2006.

estímulo e fortalecimento das capacidades locais de planejamento municipal, especialmente nos casos dos municípios que têm obrigatoriedade de elaboração de planos diretores; bem como de configuração de programas de moradia e de regularização de áreas informais voltados para os municípios. Outra frente de avanços refere-se ao estímulo à gestão democrática das cidades, inclusive por meio de realização de Conferências das Cidades nos três níveis de governo, tendo em vista a implementação do Estatuto da Cidade, ao lado do requisito recente de criação de Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social e de normativas do ConCidades endereçadas à participação no processos de elaboração e gestão dos planos diretores. Assim, pode-se indicar um cenário favorável ao redesenho do repertório das políticas urbanas federais, com possíveis repercussões na esfera local.

### **3. Governos locais e democratização das políticas urbanas: um panorama brasileiro**

Desde abordagens clássicas, os governos locais são associados a potenciais de expansão e de aprofundamento democrático, em decorrência, sobretudo, da proximidade com os cidadãos, ressaltando-se amplos papéis conferidos à participação social e às associações. A reafirmação dos governos locais como esfera virtuosa sustenta-se no pós-guerra, apontando-se potenciais de realização dos compromissos de bem estar social, bem como de fortalecimento da democracia via participação. No contexto contemporâneo, os discursos neolocalistas reiteram os papéis e potenciais dos governos sob vários ângulos que se associam às “virtudes” da proximidade, inclusive no que se refere à dimensão de aprendizagem e robustecimento democrático. (SOUZA e BLUM, 1999).

No ambiente brasileiro de redemocratização, como mencionado na seção anterior, a descentralização e fortalecimento da autonomia local constituem motes de mobilização de um amplo rol de atores organizados. A reivindicação de fortalecimento da esfera local apresenta-se quer sob premissas de maior eficiência, quer sob as plataformas e propostas de caráter democratizante que desembocam na previsão de mecanismos de controle público e de canais institucionais de participação no texto constitucional. Ao lado de indicações mais genéricas que requerem a participação nas políticas públicas e no âmbito local, a Constituição prevê o emprego de mecanismos de democracia direta, como o plebiscito e o referendo; de mecanismos legislativos de participação, como a iniciativa popular de projetos de lei; de mecanismos jurídicos de participação, como a ação popular e ação civil pública; e de instâncias institucionais de participação, como os conselhos. A legislação dos anos 1990 que prevê os marcos para os diversos setores de políticas sociais aprofunda estes avanços, inclusive no sentido de instituir a obrigatoriedade de criação de conselhos nos municípios e também nos estados, nos casos das políticas de saúde, assistência social, educação e criança e adolescente. Como discutido, o Estatuto da Cidade, adiante, segue nesta direção ao postular o planejamento e gestão democrática das cidades, embora sem dispositivos de obrigatoriedade.

Ao lado do novo arcabouço constitucional que impulsiona arranjos democratizantes a partir dos anos 1990, destaca-se o relativo dinamismo da esfera local, mesmo no período antecedente à aprovação do texto constitucional, especialmente no caso dos governos de orientação progressista-democrática. Tal dinamismo se traduz em experimentações e inovações voltadas para a inclusão social e para a democratização das relações Estado-sociedade.<sup>13</sup> No terreno das políticas urbanas, observam-se reconfigurações nos planos

---

<sup>13</sup> Nesta direção, Farah (1997) afirma que os governos locais no país 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. Dentre outros aspectos, a autora refere-se à ampliação da oferta de políticas,

diretores e no desenho de novas políticas e programas em sintonia com o Estatuto da Cidade, mesmo antes de sua aprovação. Podem-se destacar, em especial, aquelas que se endereçam à inclusão socioespacial das áreas informais das cidades, como a criação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), ao lado de programas de viés intersetorial, encampando a regularização urbanística e fundiária a iniciativas de inclusão produtiva.

Na presente abordagem, a análise detém-se nos canais institucionais de participação que têm sido criados na esfera local, nos quais se articulam mecanismos de participação, de deliberação e de representação. Avritzer (2008 PG?) refere-se a estas instâncias como “instituições participativas”, definidas como “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações públicas”, e aponta para suas variações quanto às possibilidades de aprofundamento das práticas democráticas e capacidade de determinar políticas.

Como posto, a participação nos governos locais constituiu um ponto central de tematização e de propostas dos atores organizados no campo das políticas urbanas. Diversos potenciais têm sido associados a estas instâncias, desde a perspectiva de publicização de conflitos, de diálogo e negociação entre segmentos sociais, que aponta para aprendizagens democráticas e para mudanças nos padrões das relações Estado-sociedade. As possibilidades de influenciar ou determinar o curso de políticas públicas por meio da participação têm sido associadas aos potenciais de engendrar modelos alternativos de intervenção e inovações institucionais, tendo como horizonte a redução das desigualdades e a inclusão social.

As seções seguintes focalizam, especificamente, os novos arranjos participativos nas políticas urbanas, mapeando-se as principais instituições participativas que têm sido constituídas no país, tratando-se, em separado, da participação na elaboração dos planos diretores.

### **3.1. As “instituições participativas” no campo das políticas urbanas**

Desde meados dos anos 1970, podem se identificar pontualmente experiências de participação nos governos locais.<sup>14</sup> Contudo, a proliferação de instituições participativas no âmbito local ocorre, sobretudo, nos anos 1990. Observa-se a pluralidade destes espaços, quanto aos diversos campos setoriais ou temáticos, moldes, formatos e arranjos institucionais.

Nas políticas urbanas, o conjunto dessas experiências envolve Conselhos Municipais; Orçamentos Participativos (OP) e as Conferências Municipais, que serão objeto de enfoque em virtude de sua maior difusão ou expressão. Entretanto, para além dessas instituições tem se apresentado, nos governos locais, outras instâncias colegiadas, como comissões e arranjos similares associados a programas específicos e, ainda, canais de participação mais transitórios ou episódicos, como debates e audiências públicas, voltados para discussões específicas ou atinentes a casos de conflitos ambientais e urbanos. Outros casos referem-se à participação nos processos de Estudos Impacto Ambiental por meio de audiências públicas, previstas na legislação ambiental e, adiante, a partir do Estatuto da Cidade, a participação nos Estudos de Impacto Urbanístico, cuja regulamentação depende dos governos locais. Conformam-se,

---

mediante a inclusão de novos temas e conteúdos substantivos como objeto de intervenção ou de novos segmentos como; às mudanças nas características institucionais e desenho das políticas, programas e projetos, como, por exemplo, o cunho intersetorial; à inclusão de novos atores nos processos de formulação e gestão; e à democratização das relações entre Estado e sociedade.

<sup>14</sup> Ver esta revisão em Teixeira (2002).

assim, canais diversos de participação e interlocução entre o governo e a sociedade, pautadas na lógica deliberativa. (BRASIL, 2007)

Antes de se apresentar um panorama das instâncias institucionais de participação nas políticas urbanas, destaca-se a expressiva variação de desenhos institucionais, cabendo algumas considerações. A qualidade dos processos de participação e de deliberação e, portanto, os potenciais de aprofundamento democrático, dependem não apenas do desenho institucional, mas da sociedade civil local e de sua disposição em se engajar nestes processos, dentre outras possíveis variáveis. Contudo, tem se atribuído relevância aos desenhos institucionais na medida em que podem favorecer ou desfavorecer os processos de participação e de deliberação, bem como seus possíveis resultados e desdobramentos. Autores como Fung e Wright (2003) e Fung (2006) atribuem importância central ao desenho institucional como uma chave para o aprofundamento democrático, enquanto Avritzer (2008) reconhece a relevância de se considerar o desenho, mas sublinha fatores contextuais, posto que o desenho, por si só, não teria o potencial de gerar êxito participativo.

No exame das variações das instituições participativas brasileiras e sua relação com os potenciais democráticos tem-se indicado diversos fatores, tais como: o perfil da sociedade civil local; a coalizão de sustentação do governo e as respectivas agendas partidárias; a vontade política; a natureza da política que demarca os eixos de conflito neste campo; os marcos legais destas políticas e a obrigatoriedade ou incentivo à participação, que pode condicionar o desenho institucional; e o desenho institucional, que se define no contexto da autonomia municipal. (RIBEIRO E GRAZIA, 2003; AVRITZER E PEREIRA, 2004; BRASIL, 2007; AVRITZER, 2008)

Para efeito da abordagem das instituições participativas nas políticas urbanas, consideram-se quatro chaves mais gerais relativas ao seu desenho institucional, sintetizadas adiante no Quadro 1, tendo em vista caracterizar os conselhos, conferências, OPs e a participação no plano diretor, que será objeto da seção seguinte. Uma primeira chave refere-se à existência de marcos regulatórios federais que incentivam a criação dessas instâncias, podendo estabelecer a obrigatoriedade e/ou condicionamento de repasse de recursos e de outros incentivos à sua criação; ou apenas preconizar e recomendar a sua criação. Embora o caráter compulsório certamente impulse a criação desses arranjos participativos pelos municípios, não se garante que estes espaços tenham funcionamento regular ou apresentem processos participativos de qualidade e conseqüentes. Ao lado disso, nos casos nos quais a criação desses canais não é compulsória, pode-se supor algum grau de vontade política e de comprometimento por parte dos governos locais com premissas democratizantes, ao instituírem instâncias participativas. Os novos Conselhos de Habitação enquadram-se no primeiro caso; os Conselhos de Política Urbana no segundo caso. No caso das Conferências Municipais, as referências legais são relativamente recentes e não se atrelam a condicionalidades ou compulsoriedade. Já no que se refere ao OP, há referência legal recente que aponta para um arranjo minimalista de participação no orçamento, cabendo destacar, neste caso, que o desenho institucional inovador das experiências precursoras foi engendrado nas administrações municipais democrático-populares, em suas interseções com atores organizados.

Ressalta-se que, mesmo nos casos de compulsoriedade, de criação de instituições participativas, as escolhas quanto o desenho institucional e parâmetros de funcionamento

essencialmente se colocam na alçada autonomia municipal, de forma que se observa uma ampla variação de arranjos.

As chaves seguintes se referem à participação, entendida como possibilidade de intervenção ou influencia nos processos decisórios<sup>15</sup>, e suas interseções com mecanismos e práticas de deliberação e representação. A segunda chave aponta para os participantes e sua forma de acesso, ou seja, se o processo é aberto, possibilitando uma maior amplitude da participação, se ocorre por meio de representação ou, ainda, se conjuga ambas as dimensões, cabendo examinar, nos dois últimos casos, como se define ou se constrói a representação. No caso dos Conselhos, a participação limita-se estruturalmente quanto ao número de participantes e atrela-se fundamentalmente à representação, embora deva se destacar que, na maioria dos casos, as reuniões são abertas e ocasionalmente possibilitam o direito à voz da audiência. Neste caso, como postulam Avritzer e Pereira (2004), a participação tende a envolver atores especializados e deve encampar a contraditoriedade de interesses presentes no campo da política em questão. Nesta linha de raciocínio, a composição dos conselhos mostra-se crucial para as políticas urbanas tendo em vista a sua natureza expressivamente conflitual e litigiosidade, requerendo o envolvimento de segmentos vinculados aos interesses privados ao lado de atores societários, como movimentos sociais e associações atuantes no campo. No que se refere à escolha de representantes, no caso dos conselhos, a forma de definição dos segmentos se apresenta desde a legislação municipal que cria cada conselho específico, ocorrendo variações expressivas. Em alguns casos, a legislação municipal já define segmentos e/ou entidades que integram o conselho; em outros, conforma processos de escolha por meio de assembleias para os distintos segmentos sociais. A questão da representação distende-se para as fronteiras além dos conselhos, destacando-se também variações nas formas de escolha de representantes no interior das entidades representadas. No caso do OP, o acesso de participantes é livre, encampando atores não especializados (AVRITZER E PEREIRA, 2004). Nas conferências também ocorre o acesso livre em um primeiro momento. Em ambos os casos, no decorrer do processo constrói-se a representação, por meio de escolha de delegados.

Uma terceira chave consiste no processo de participação nas tomadas de decisão, se por mecanismo agregativo ou de natureza comunicativa/deliberativa ou, ainda, incluindo ambas as dimensões. As instâncias em questão ancoram-se na dimensão deliberativa, mas integram, em determinados momentos, mecanismos de agregação de preferências por meio de voto.

No que se refere à dimensão da participação, uma chave é o poder efetivo do canal participativo ou o grau de participação, se relativo à influência ou à intervenção nos processos decisórios, cabendo ainda considerar os alcances e objetos da participação. Também se apresentam variações expressivas nestes aspectos, que podem implicar um maior ou menor estímulo à participação. No caso dos conselhos brasileiros, a maioria tem caráter deliberativo, embora se encontrem conselhos com caráter consultivo ou, ainda, misto, com atribuições deliberativas e consultivas dependendo da matéria. São expressivas as variações quanto ao papel e atribuições dos conselhos, mais raramente voltados para a formulação de políticas do que para sua gestão e acompanhamento. (BRASIL, 2007). No caso dos conselhos de política ou desenvolvimento urbano, seus papéis voltam-se, em especial, para os instrumentos de planejamento e normativos, dos planos diretores às legislações urbanísticas; no caso dos conselhos de habitação, necessariamente voltam-se para a gestão do fundo de habitação. Também o OP apresenta variações quanto ao caráter, sendo deliberativo na maioria dos casos,

---

<sup>15</sup> Nos termos de Carole Pateman (1992)

enquanto as conferências tendem a ter caráter consultivo. O Quadro 1 aponta elementos de variação, seguindo-se um panorama quanto à existência dessas instituições no país.

**Quadro 1 – Instituições participativas nas políticas urbanas locais**

<b>Instâncias de participação</b>	<b>Referências legais federais</b>	<b>Participantes - acesso e representação</b>	<b>Poder decisório e alcances</b>
Conselhos Municipais de Política Urbana	Estatuto da Cidade preconiza a participação por meio de conselhos no capítulo de gestão democrática das cidades	Participação por meio de representação; variações no processo de escolha dos representantes  Reuniões em geral abertas	Maioria tem poder deliberativo, alguns são consultivos ou ambos, dependendo da matéria  Variações nas funções e papéis
Conselhos Municipais de Habitação	Lei 11124/2005 e Decreto de 2006 requer a criação de conselhos para repasse de fundo	Por requisito legal ¼ de representantes de movimentos sociais  Participação por meio de representação; variações no processo de escolha dos representantes  Reuniões abertas	Maioria tem poder deliberativo, alguns são consultivos ou ambos, dependendo da matéria  Variações nas funções, mas (em tese) têm papel de gestão do fundo municipal de habitação
Conferências das Cidades	Estatuto da Cidade preconiza a participação por meio de conselhos no capítulo de gestão democrática das cidades. Resoluções do ConCidades	Acesso livre/aberto no primeiro momento e indicação (ou escolha) de delegados  Variações no desenho	Caráter consultivo na maior parte dos casos  Papel de definição de diretrizes e acompanhamento
OP	Estatuto da Cidade requer a “gestão participativa do orçamento” e define arranjo minimalista de audiências no legislativo.	Acesso livre/aberto no primeiro momento e escolha de representantes (“de baixo para cima” em muitos casos)  Variações no desenho	Variável quanto ao percentual do orçamento  Variações em relação ao poder decisório (alguns OPs são consultivos)
Participação no plano diretor (conferências, audiências e debates)	A CF-1988 preconiza a participação no planejamento municipal (art.29)  O Estatuto da Cidade requer a participação na elaboração e gestão do plano diretor  Resoluções do ConCidades	Amplas variações no desenho  Acesso livre – audiências e debates público nos diversos momentos (elaboração e aprovação no legislativo).  Núcleo gestor pode/deve ter representantes societários e pode ser o embrião do Conselho gestor	Caráter consultivo, mas pode ser deliberativo no caso das audiências e conferências endereçadas à elaboração

Fonte:

Os conselhos municipais mostram-se como os arranjos mais difundidos na esfera local, voltados principalmente para as políticas setoriais, especialmente sua gestão e acompanhamento, ou para recortes temáticos específicos, como os direitos de minorias. Em um panorama mais geral, a expressão dos conselhos locais já se evidencia em 1999, quando foram contabilizados 26,9 mil conselhos nos municípios brasileiros, que apresentavam um

número médio de 4,9 conselhos por município, alcançando 7,92 conselhos no caso daqueles com população superior a 500 mil habitantes. (IBGE, 2001). Nesse cenário prevalecem os conselhos gestores de políticas, em decorrência dos dispositivos da própria Constituição Federal ou de legislação federal complementar, que requerem a sua criação para repasse de fundos federais. Isto leva a supor que a previsão legal ou obrigatoriedade, no âmbito federal, constituiu um elemento propulsor decisivo da implantação dessas instituições no caso das políticas sociais.

Encontrava-se, à época, uma proporção notadamente menor de conselhos setoriais nos campos das políticas nos quais sua criação não está sujeita à exigência ou previsão legal. Porém, exatamente esses casos merecem atenção, por se tratar de iniciativa autônoma dos governos municipais, como ocorrem nos casos dos Conselhos de Política Urbana ou de Desenvolvimento Urbano, presentes em 6% dos municípios em 2001. (IBGE, 2003).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a conformação de tais espaços passa a ser formalmente prevista, ainda que sem caráter obrigatório. Contudo, observa-se uma tendência à ampliação de seu número ao longo dos anos mais recentes, o que pode ser atribuída ao capítulo de gestão democrática do Estatuto da Cidade e à atuação do Ministério das Cidades. Em 2008, a representatividade dessas instâncias de participação alcança 19,2% dos municípios brasileiros. Na mesma direção, cresce a representatividade de Conselhos de Habitação, presentes em 30,7% do total dos municípios, destacando-se, neste caso, que a legislação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social aprovada em 2008 também coloca como requisito para repasse de recursos a existência dessas instituições. (IBGE, 2008).

Dentre as instâncias de participação, o OP tem sido especialmente destacado como uma experiência democrática inovadora, articulando formas de participação e deliberação, ao lado de mecanismos de representação. Além do controle público, tem-se ressaltado seu potencial de democratização das políticas públicas e das relações entre Estado e sociedade, que se traduzem no aprofundamento democrático e no fortalecimento da sociedade civil. Registra-se, em 2000, de acordo com Ribeiro e Grazia (2002), um total de 103 municípios que desenvolviam experiências de OP. Embora não se trate de um percentual expressivo de municípios, é significativa sua difusão no período de uma década, bem como seu transbordamento para além do espectro dos governos petistas que o cunharam. No período 2001-2003, o Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2009) contabiliza 194 experiências.

As Conferências Municipais de Política Urbana ou de Desenvolvimento Urbano foram instituídas por alguns municípios brasileiros, como Belo Horizonte, ainda nos anos 1990, tendo em vista ampliar a participação na conformação da agenda e diretrizes destas políticas. A partir de 2003, o governo federal passa a estimular a realização de Conferências das Cidades nos municípios e estados, que desembocam na Conferência Nacional. Um ciclo de Conferências ocorreu, assim, em 2003, 2005, 2007, além da previsão de sua realização em julho de 2010. De acordo com os dados do Ministério das Cidades, no caso da primeira, ocorreu a realização de 1.430 conferências envolvendo 3.457 municípios, ou seja, em alguns casos o evento envolveu mais de uma municipalidade. No caso da segunda, houve um decréscimo no número de conferências municipais, que totalizaram 869, mas este decréscimo não se mostra expressivo em relação ao número de municípios envolvidos, num total de 3.120. Nota-se que a realização das Conferências das Cidades nos casos de municípios que já realizavam conferências similares de política urbana ou de desenvolvimento urbano não implicou a supressão destas iniciativas anteriores.

Nos limites deste trabalho, pode-se observar a difusão de tais experiências, mas não se pode problematizar sua heterogeneidade quanto à amplitude, alcance e efetividade. Contudo, pode-se sinalizar que sua abordagem na literatura indica, a despeito de problemas e limites que as revestem, a ocorrência de avanços por elas engendradas, sobretudo de cunho normativo, bem como o favorecimento à inclusão sócio-espacial. (BRASIL, 2005)

### 3.2. Os novos “planos diretores participativos”

O núcleo das inflexões presentes em planos diretores de várias cidades brasileiras nos anos 1990 ancora-se principalmente na democratização do planejamento e gestão das cidades, que já se anunciava no conteúdo das Leis Orgânicas Municipais. Neste sentido, conforme Silva e Saule Júnior (1993), a maioria das leis orgânicas das capitais previu a participação popular em todas as fases do planejamento, sobretudo a partir das reivindicações expressas nas emendas populares. Para os autores, uma nova “percepção de planejamento” emerge do exame das referidas leis, rompendo com o modelo estritamente tecnocrático.

Ao discorrer sobre os novos planos diretores, Villaça (1999: 236) destaca que a “politização ficou clara desde as metodologias de elaboração e dos conteúdos de alguns planos até os debates travados, nos legislativos e fora deles, em várias importantes cidades do país.” Ao lado disso, autores como Souza (2002: 167) reconhecem “uma certa incorporação do ideário de reforma urbana” nos planos diretores dos anos 1990, mas referem-se às dificuldades mais gerais da perspectiva de planejamento politizado no contexto das administrações municipais, inclusive oriundas do tecnocratismo, e às possibilidades de implementação dos planos diretores, afirmando que os “os novos planos diretores da cepa do planejamento politizado brasileiro têm tropeçado em muito mais obstáculos do que previa a maioria de seus inspiradores”. O autor argumenta que as dificuldades e contradições de toda natureza nos processos de formulação e implementação dos instrumentos de política urbana não podem ser desconsideradas, tendo em vista que se voltam para a superação de uma ordem urbana historicamente conformada, bem como dos padrões de intervenção estatal e das relações Estado-sociedade. Deste modo, em seus termos, “a rota do planejamento politizado e da incorporação das premissas de reforma urbana – inscrita nas lutas pelo direito à cidade – implica obstáculos relativamente maiores e, se não o alargamento, a explicitação dos conflitos urbanos”.

Como exposto em seção anterior, a CF-1988 e o Estatuto da Cidade reenquadram os planos diretores, inclusive no que se refere à sua obrigatoriedade, de forma que, especialmente a partir da presente década, mais de 90% dos municípios que deveriam elaborar os planos diretores o fizeram<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Em 1999, 503 municípios haviam elaborado seus planos diretores no período entre 1989 e 1999, ou seja, no decorrer de uma década pós-aprovação da Constituição Federal. (IBGE, 2001), Por um lado, os dados indicam que, em 40% dos municípios que então dispunham de plano diretor, este se encontrava desatualizado e, certamente, fora elaborado nas concepções em circulação até os anos 1980. Por outro lado, pode-se indicar um movimento considerável de elaboração de planos diretores no período subsequente à Constituição Federal e antecedente à aprovação do Estatuto da Cidade. Esses instrumentos foram cunhados no ambiente de debate e retematização da questão urbana e da democratização da gestão das cidades. (BRASIL, 2007) Neste sentido, 140 municipalidades elaboraram o referido instrumento no período entre 1999 e 2001, imediatamente antecedente à aprovação do Estatuto da Cidade. Os dados relativos a 2001 (IBGE, 2003) mostram um discreto acréscimo no número total de municípios que dispõem de plano diretor, que passa de 840, correspondendo a 15,1% do total, para 980, 17,6% do total. Este panorama alterou-se significativamente nos anos mais recentes, o que pode ser atribuído à autuação do MCidades. De fato, dados mais atualizados indicam a tendência de ampliação do emprego do plano diretor que, em 2008, alcançou 33,8% do total de municípios. Considerando os casos nos

O Estatuto requer a participação nos processos de elaboração, aprovação e gestão dos planos diretores e as resoluções do ConCidades reiteram este requisito, estabelecendo diretrizes genéricas para sua materialização, que apresenta enorme variabilidade em seu desenho e percurso. Ao lado disso, o MCidades também formulou recomendações e diretrizes para o processo, especialmente na etapa de formulação desde a identificação dos problemas locais, na qual se coloca a perspectiva de articulação da “leitura técnica” à uma “leitura comunitária” de caráter participativo. Neste primeiro momento, de consolidação de levantamentos e propostas, têm sido empregadas, freqüentemente, audiências públicas promovidas pelo executivo. Alguns municípios, especialmente aqueles com trajetórias mais consolidadas de participação, recorrem à realização de Conferências para fins de definição de diretrizes para elaboração ou revisão dos planos. Ressalta-se que aqui se apresenta uma abordagem panorâmica, não se podendo avaliar a qualidade desses processos, certamente heterogêneos nos diversos contextos, refletindo a atuação dos diversos atores envolvidos, como alguns estudos comparativos têm sugerido.<sup>17</sup>

Um segundo momento, após a aprovação do plano elaborado pelo executivo, refere-se à sua aprovação no legislativo, uma vez que os planos diretores constituem uma lei municipal. Esse momento canaliza outros embates, quer a partir da realização de audiências públicas, quer em virtude dos interesses que se traduzem em pressões nos parlamentares, engendrando supressões e emendas na proposta original. O terceiro momento refere-se à gestão do plano, para a qual, consideradas as indicações legais, poderia ser constituído um conselho ou arranjo similar que possibilite a participação em caráter mais permanente.

É relevante observar que, de acordo com pesquisa realizada para o Ministério das Cidades, os novos planos diretores, na maioria dos casos, atenderam, ao menos formalmente, ao requisito de incorporação da participação nos processos de sua elaboração, embora não se chegue a detalhar o desenho dos processos. Entretanto, contraditoriamente, apenas 21% dos planos diretores elaborados previram a participação no acompanhamento de sua implementação. (MCIDADES, 2007).

Esse contexto delimita novas fronteiras e motes de mobilização e luta pelos direitos à cidade e cidadania no âmbito local, bem como indica a relevância das iniciativas voltadas para o fortalecimento da esfera local.

#### **4. Considerações finais**

A trajetória recente das políticas urbanas brasileiras, no que se refere aos seus marcos regulatórios, permite observar a construção de avanços de cunho incluyente e democratizante no texto constitucional e no Estatuto da Cidade, que incorporam elementos da agenda movimentalista de reforma urbana, em seus pilares da função social da propriedade e do direito à cidade e moradia, do planejamento e gestão democráticos das cidades. Em relação a esse último aspecto, o Estatuto da Cidade sinaliza em direção à superação de lógicas de planejamento tradicionais sustentada principalmente pelas premissas de incorporação da participação nos processos de planejamento e de gestão. Ressalta-se, ainda, a aprovação posterior de legislação que cria o fundo de habitação de interesse social, oriunda de proposição de movimentos de moradia que apresentam um projeto de lei de iniciativa popular.

---

quais o instrumento é obrigatório, correspondentes a 1682 municípios, a maior parte havia cumprido o dispositivo legal, ou seja, 92,58 % do total (IBGE, 2008).

<sup>17</sup> Ver, por exemplo, a pesquisa realizada por Valle (2007), que mostra situações diversas quanto à amplitude e alcance dos processos participativos na elaboração de planos diretores em municípios mineiros.

No período recente destacam-se a criação do MCidades e a conseqüente oferta de políticas urbanas, que consistem em avanços significativos no contexto brasileiro, consideradas as agendas governamentais minimalistas no período anterior. Ao lado disso, a criação do ConCidades, como instituição participativa no âmbito federal, tem implicado avanços normativos a partir de seu funcionamento e práticas deliberativas.

O exame do percurso de construção dos avanços na esfera federal, no âmbito normativo, brevemente examinado, permite vislumbrar a relevância da atuação dos atores coletivos societários organizados em torno da plataforma de reforma urbana. Mostrou-se a influência e intervenções destes atores e de sua agenda na conformação de políticas urbanas, que se deu quer por meio de ações na linha do ativismo, quer por meio da participação em ocasiões ou canais institucionalizadas.

A abordagem com o foco nos governos locais pretendeu indicar seu potencial de cunhar avanços e inovações, especificamente no que se refere à criação de instituições participativas, fato que tem ocorrido no contexto brasileiro mesmo antes da promulgação da CF-88 e do Estatuto da Cidade, nas interseções entre governo e agendas da sociedade civil organizada. Contudo, esses marcos regulatórios, ao lado de outras referências normativas federais mencionadas, impulsionaram a multiplicação de instâncias de participação nas políticas urbanas desde os anos 1990.

Desta forma, a proliferação dessas instâncias, que se evidenciou, corporifica-se como tendência, quer em virtude dos incentivos e requisitos legais nos casos mencionados, quer por iniciativa local. Exploratoriamente, o trabalho cotejou o desenho mais genérico das instituições participativas que podem ser consideradas como mais expressivas no campo das políticas urbanas - conselhos, orçamentos participativos e conferências, além do processo de participação nos planos diretores). A partir deste esforço ressaltam-se traços comuns, como a conjugação entre mecanismos de participação e deliberação, que podem ser remetidos, em algum momento, à perspectiva de “participação deliberativa”, bem como a articulação com mecanismos de representação. Foram apontadas amplas variações no que se refere à forma de ingresso dos participantes, que sugere a complementaridade entre as diferentes instâncias. Em relação ao poder decisório e alcances, indicaram-se também amplas variações. O caráter consultivo de parte das instâncias, bem como, no caso dos conselhos, as atribuições mais restritas à gestão e acompanhamento, indicam caminhos de aprimoramento dessas práticas desde o seu desenho, que circunscreve os processos participativos.

Ao apontarem-se traços mais genéricos do desenho dessas instâncias, buscou-se indicar panoramicamente a amplitude de variações, que se apresentam em face do quadro de descentralização e autonomia municipal no contexto brasileiro e associam-se a diversos fatores contextuais mencionados, que a literatura recente aponta. É interessante observar que, mesmo nos casos de obrigatoriedade e forte incentivo federal à criação de instituições participativas - caso dos conselhos de habitação e conferências - ou de processos de participação - caso dos planos diretores -, a adesão no âmbito local a estes requisitos pode ocorrer de forma ritual ou ambígua, demarcando estreitos limites.

Nesta linha, afirma-se a relevância de abordagens comparativas e qualitativas dos desenhos institucionais e de suas relações com as práticas participativas, deliberativas e de representação. Uma questão fundamental reside na efetividade desses canais de participação e nos avanços concretos que estes têm engendrado nas políticas públicas e âmbito do

aprofundamento democrático. Ao lado disso, sustenta-se a pertinência da abordagem dos processos de organização, de mobilização societária e de construção de identidades coletivas, tendo em vista que os atores coletivos constituem o lastro para a participação em instâncias institucionais, mas também por seus esforços por vezes bem sucedidos de influir nas políticas públicas por meio de ações coletivas na linha do ativismo, como a abordagem deste trabalho mostrou.

O quadro socioespacial das cidades brasileiras, com seus déficits históricos de expressiva magnitude, apresentam desafios centrais para os governos. A participação no planejamento e na gestão das políticas urbanas tem constituído uma bandeira dos atores coletivos atuantes no campo da reforma urbana nas últimas décadas, vislumbrando-se potenciais de democratização e de inclusão socioespacial a partir destas novas práticas. A discussão efetuada sinaliza tanto a concretização de potenciais das formas de participação, quanto seus limites e contradições, assinalando as aprendizagens e lutas sociais requeridas nos caminhos de aprofundamento democrático.

### Referências bibliográficas

ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE / GTZ / IPPUR, 1997.

AVRITZER, Leonardo. *Urban Reform, Participation and the Right to the City in Brazil*. Institute of Development Studies. 2007. < [www.id.ac.uk](http://www.id.ac.uk) > Acesso em 22 de julho de 2009.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, junho, 2008, p.43-64.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. *Democracia, participação e instituições híbridas*. Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002. mimeografado.

AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AZEVEDO, Sérgio de. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli et al. *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo: Hucitec, 1994a. p. 244-270.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Pesquisa Planos Diretores Participativos. Brasília: MCIDADES/CREA/CONFEA, 2007.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação social, política urbana e possibilidades de radicalização da democracia no Brasil Pós-1980. Projeto de Doutorado em Sociologia-FAFICH/UFMG, Belo Horizonte, 2010.

BRASIL, Flávia de Paula D. Democracia participativa e política urbana na experiência de Belo Horizonte a partir dos anos 1990. *Revista Observatório do Milênio*, v. 2, n.1, PBH/FJP/UNCHS, 2009.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Sociedade civil e reconstruções da agenda das políticas urbanas brasileiras. Trabalho apresentado no XII Congresso Brasileiro de Sociologia. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. Participação Cidadã e Reconfigurações as Políticas Urbanas

nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e regionais*. v. 6, nº2, 2004.

BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard (Coord.). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel, 1998

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: Mit Press, 1992.

COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. XX Encontro Anual da, 1996, Caxambu, 1996. 22f.

CYMBALISTA, Renato. Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção. In: III CURSO DE GESTÃO URBANA E DE CIDADES, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. 1 CD-ROM.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Espaços Públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In. DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303.

DINIZ, Eli. *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997. 228p.

DRAIBE, Sônia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil – 1930-1960. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, 370 p.

FARAH, Marta F. S. *Governo local e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1997. v. 4. (Cadernos de Gestão Pública e Cidadania)

FARIA, Cláudia. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: a análise do debate entre ativistas e deliberativos. *VI Encontro da ABCP*, Campinas, 2008,

FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998c. p 133-169.

FUNG, Archon. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*; nºespecial, dezembro 2006.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros 1999*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2003.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2005.

IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2001*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, N. 2, Abr-Jun 1998, p. 5-32.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento Urbano no Brasil. In. ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia (org). *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis, Vozes, 2000.

MELUCCI, Alberto. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge:

University Press, 1996. 441p.

MENICUCCI, Telma; BRASIL, Flávia P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana. In: XXIX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 2005

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: ENAP, 1997.

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

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH). Programa de Regularização Fundiária-Dados. Disponível em <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade> > Acesso em 04/04/2009.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Org.). *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano Diretor e Gestão democrática de cidade. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito. Movimentos Populares e o Estatuto da Cidade. In. Carvalho, Celso S.; ROSSBACH, Ana Cláudia. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: MCidades, Aliança das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos (Org.). *Globalização fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-361.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.39-83.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.

SILVA, Carla Almeida, (2002) Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana In DAGNINO, Evelina (ed.) Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, São Paulo, Paz e Terra, 143-183

SOUZA, José Moreira; CARNEIRO, Ricardo. Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In. FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge A. *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC-Minas, 2007.

SOUZA, Celina e BLUM, Márcia. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, n.48, 2º semestre de 1999, p.51-67.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à*

*gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. *Sociedade civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: UFBA, 2000. 415p.

UFMG Prodep.<[http://www.democraciaparticipativa.org/pg\\_tabela\\_graficos.html](http://www.democraciaparticipativa.org/pg_tabela_graficos.html)> Acesso em 05/05/2009.

VALLE, Maria Isabel. A participação social na elaboração de planos diretores em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2007.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In. DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed. USP, 1999.

WARREN, Mark. What can participation mean today? In. *Political Theory*, vol 30, n.5, 2002