

# O novo capital social das cidades brasileiras

*Suely Maria Ribeiro Leal\**

## Resumo

O artigo intenta refletir sobre o atual cenário de mudanças da sociedade e do Estado brasileiro. A autora apresenta o conceito de “novo capital social”, questionando, entre outros fatores, qual poderia ser o papel do Ministério das Cidades no incremento desse capital, como, por exemplo, na promoção de novas articulações entre os municípios brasileiros, com vistas ao enfrentamento da crise fiscal. A autora sustenta que certos mecanismos de associação (“intermunicipalidades”), de proximidade entre os cidadãos e de extensão das cidades às periferias, particularmente em municípios de feição rural, podem se transformar em instrumentos importantes na promoção do desenvolvimento local.

*Palavras-chave:* novo capital social, Ministério das Cidades, intermunicipalidades e desenvolvimento local.

## Abstract

*The article intends to reflect on the recent scenario of changes in the Brazilian society and State. The author presents the concept of “New Social Capital”, attempting to outline the potential role of the City Ministry in the increment in this capital. For example, it could promote new articulations between Brazilian municipalities, aiming to confront the fiscal crisis. The author argues that certain mechanisms of association (inter-municipalities), of proximity between citizens, and of extension of the city towards its periphery, particularly in rural areas, can become important instruments for local development promotion.*

*Key-words:* *New Social Capital, City Ministry, inter-municipalities, local development.*

---

\* Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE e coordenadora do Núcleo de Gestão Urbana e Políticas Públicas Nugepp/MDU. Doutora em Economia Urbana pelo IE/Unicamp. E-mail: [suelyleal@terra.com.br](mailto:suelyleal@terra.com.br)

## Introdução

Nas duas últimas décadas do século passado, as cidades brasileiras foram objeto de experiências inovadoras, marcadas, sobretudo, pela presença de um intenso *ativismo democrático* oriundo de práticas de gestão e governança urbana local. Esse ideário passou a ter expressão significativa a partir dos anos 1980, quando da redemocratização do país e da posterior instauração, pela Constituição de 1988, dos instrumentos normativos de gestão democrática das cidades.<sup>1</sup> Os princípios básicos que orientaram os modelos de gestão democrática das cidades estavam centrados no estreitamento da relação Estado/sociedade, através da descentralização político-administrativa, da participação popular, da transparência administrativa e da inversão de prioridades na agenda pública.

Essas experiências formaram um amplo leque de canais e mecanismos participativos, entre os quais podem ser destacados: os Orçamentos Participativos, os Conselhos Setoriais (de Saúde, de Educação, de Assistência Social, etc.), além da presença de inúmeros fóruns de mediação entre o poder público e os movimentos sociais (Leal, 1994, 1998, 2003; Santos Júnior, 2001).

Nos anos 1990, sob a influência de concepções que precinizam a valorização da imagem das cidades como forma de atrair os investimentos econômicos, uma outra inovação se fez marcante. Os processos de gestão das cidades passaram a ser fundados no ideário do *empreendedorismo urbano*, tendo como premissa básica a parceria entre os setores público e privado. A mitificação em torno da imagem da cidade como fenômeno de *marketing e negócios*

---

1 Em 1988, a Carta Constitucional veio a incorporar, de forma restrita, as reivindicações dos movimentos sociais com respeito à Reforma Urbana: “assim, o capítulo da política urbana, com os famosos artigos 182 e 183, acaba por dizer que a cidade cumprirá sua função social quando seu processo de produção for controlado pelo Estado, através do Planejamento Urbano” (Rolnik, 1994). Em face de uma correlação de forças ainda não favorável à implantação de pressupostos da Reforma Urbana, o que acabou vigorando, conforme afirma a autora, “foi uma espécie de alianças entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram perante as propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana”.

*urbanos*, passou a ser difundida em planos estratégicos que incorporaram os traços simbólicos do *urbanismo empreendimento*. De acordo com essa concepção,

(...) o plano estratégico seria um instrumento através do qual as cidades podem desenvolver sua potencialidade empresarial de forma competitiva no contexto da globalização e, nesse caso, a cidade aparece reificada como ator ativo e como agente econômico. (Harvey, 1996; Leal, 1999).

Esses dois movimentos parecem expressar uma *reação* das cidades, orientada segundo duas direções opostas. No primeiro caso, as experiências de *ativismo democrático*, pautadas na descentralização e na democratização, vieram reforçar e dar uma maior legitimidade aos governos locais, abrindo espaço na agenda pública para incorporação dos interesses populares. No segundo, a mobilização dos agentes econômicos, em conjunto com o poder público, no sentido de tornar as cidades mais competitivas e mais atraentes aos investimentos ante os processos de globalização veio a ampliar a presença dos interesses privados na agenda pública, em nome do caráter coletivo das parcerias estabelecidas. A visão da *cidade mercado*, além de se constituir em um receituário homogêneo de assepsia dos espaços das cidades, tem se pautado pela fragmentação, pelo baixo nível de integração da sociedade e por uma incipiente eficácia social.

No limiar do século XXI, um novo cenário parece apontar para mudanças qualitativas na forma de gestão e governança das cidades brasileiras. Primeiramente, porque as experiências institucionais de participação popular, apesar dos seus limites, particularmente com respeito ao baixo grau de eficácia na mudança efetiva na qualidade de vida da população, trouxeram lições e aprendizados importantes. Em segundo lugar, porque a sociedade parece estar mais amadurecida quando aponta em direção a um novo projeto para o país, a partir da eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

Mas quais são as manifestações desse novo cenário?

As experiências participativas vivenciadas no país representam um valioso *capital social acumulado*, impondo às administrações democráticas o desafio de estabelecer novas regras de convivência entre o poder público e a sociedade. As premissas de reelaboração e instauração de mecanismos de representação, organi-

zação e cooperação extrapolam, na atualidade, o campo restrito da participação popular, devendo incorporar grupos sociais e valores socioculturais distintos dos prevalecentes nas práticas anteriores.

Um exemplo concreto é a perspectiva que se abre a partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/01). A aplicação das normas de regulação, com respeito ao “direito à cidade; à gestão democrática; à função social da propriedade e ao direito à moradia”, exige um amplo leque de negociação com uma enorme diversidade de atores, além da multiplicação dos mecanismos de participação prevalecentes. Sem dúvida, a lei abre uma grande oportunidade para transformar as nossas cidades em um *novo capital social*, tanto em termos de inclusão dos direitos, quanto de ampliação dos canais democráticos.

Um outro elemento-chave na geração de um *novo capital social* poderá vir a ser o papel exercido pelo Ministério das Cidades na promoção de novas articulações entre os municípios brasileiros, com vistas ao enfrentamento da crise fiscal. Mecanismos de associação – “intermunicipalidades” –, de proximidade entre os cidadãos, de extensão das cidades às periferias, particularmente naqueles municípios de feição rural, podem se transformar em instrumentos importantes na promoção do desenvolvimento local.

É nesse sentido que o presente artigo busca refletir sobre os cenários de mudanças que se manifestam no contexto atual da sociedade e do Estado brasileiro, naquilo que estamos conceituando como *um novo capital social das cidades brasileiras*.

## O capital social herdado

Antes de tudo, é necessário retroceder aos fundamentos do conceito de cidade democrática que vieram a ser incorporados na Constituição de 1988 e nas experiências de gestão participativa que marcaram as décadas de 80 e 90.

Os elementos conceituais que irão ser apropriados no discurso sobre as cidades brasileiras são oriundos de um amplo processo, em nível mundial, de redefinição do papel do Estado a partir da crise do *welfare state*. Os paradigmas do Estado keynesiano – pleno emprego, reprodução social da força de trabalho e as alianças

entre capital e trabalho propiciadas pelo Estado do bem-estar social, já não davam conta do processo de acumulação do capital, levando à necessidade de redefinição do próprio papel do Estado.

Como assinala Pierre Rosanvallon,

(...) a equação keynesiana está fundada sobre o equilíbrio de correspondência global entre os imperativos do crescimento econômico e as exigências de uma maior equidade social, dentro do quadro de um Estado economicamente e socialmente ativo.

Partindo da aceitação da crise financeira que incide sobre o Estado Providência, o autor discorda das versões que consideram a crise como de caráter eminentemente fiscal e financeiro. Para ele, “o verdadeiro bloqueio ao Estado Providência é de ordem cultural e sociológica: a crise é de um modelo de desenvolvimento e crise de um sistema de relações sociais” (Rosanvallon, 1981).

Com a evidência da crise do *welfare state*, os países social-democratas passaram a assumir propostas de descentralização com o objetivo de reestruturar e redemocratizar o Estado. Essas reformas estatais e as mudanças nas estruturas locais e regionais tiveram antecedentes, ritmos e modalidades diferentes, de acordo com os países e sistemas políticos em que ocorreram. Pode-se dizer que houve um cenário comum, em que o território aparece como um aglutinador, denso e turbulento, das contradições, saturações, desequilíbrios e distanciamento da intervenção estatal centralizada e burocratizada. A arena desse cenário foi um período histórico complexo, que conjugou a profunda crise do Estado do bem-estar social e a readequação do uso capitalista do território, com o surgimento de um heterogêneo espectro de conflitos, reivindicações e lutas protagonizadas por diferentes setores sociais: urbanos, autonomistas, regionais, sindicais, feministas, ecologistas, entre outros (Leal, 2003; Massolo, 1988).

Os processos de descentralização apareceram em todo o mundo, sob as mais diferentes formas de regime político, diversidades de estágios de desenvolvimento econômico e segundo contextos os mais variados.

No Brasil, os debates teóricos e a posterior introdução dos princípios descentralizantes na agenda pública passaram a ser parte da retórica do discurso dos setores de esquerda quando do processo de redemocratização do país. Condiçionados pela necessidade de dar respostas à crise do Estado autoritário e tecnocrático her-

dado do regime militar, esses setores irão introduzir, através da pauta dos movimentos sociais urbanos, um amplo leque de reivindicações, cujos principais pressupostos se baseavam nos aspectos da descentralização político-administrativa e do estreitamento da relação Estado/sociedade.

Em 1986, as eleições para prefeitos das capitais propiciaram a ascensão ao poder de segmentos articulados aos partidos de esquerda em algumas administrações locais, cujos ideários dos modelos de gestão passaram a se pautar na descentralização político-administrativa e na participação popular. Diga-se de passagem que esses modelos possuíam uma grande diversidade de concepções com respeito aos aspectos da participação popular. Os núcleos de divergência principais eram as visões da esquerda sobre o papel do Estado e da relação deste com a sociedade civil, provenientes da posição ideológica dos diferentes grupos político-partidários. Essas visões iriam se refletir na maior parte das experiências participativas, o que redundou em um amplo leque de modelos setoriais, cada um deles fundado em premissas distintas. Assim, na saúde, vigorou o veio da descentralização *versus* municipalização; na educação, as propostas de autogestão; nas políticas urbanas, a questão da Reforma Urbana (Leal, 1994, 2003).

No entanto, o que pareceu unir os campos de divergências foi a associação dos princípios da descentralização e da participação popular aos da transparência administrativa e da inversão de prioridades na agenda pública, posteriormente cognominadas estratégias do modo petista de governar as cidades (Genro, 1997).

De modo sumário, pode-se afirmar que as inovações mais importantes nos modelos de gestão implementados nas décadas de 80 e 90 se deram no sentido da abertura de canais de participação e de gestão democrática das cidades, com destaque para os Orçamentos Participativos e para a institucionalização dos Conselhos Municipais (de Saúde, de Educação, da Criança e do Adolescente) e de inúmeros outros fóruns participativos, em conformidade com as características das práticas adotadas.

Os Orçamentos Participativos, no Brasil, constituem-se em um modo de gestão pública fundado na participação direta da população ou, dependendo dos casos, na representação organizada (via entidades), ou através da delegação, nas diversas fases de elaboração e execução do orçamento público. Essas práticas, apesar de estarem bastante difundidas, ainda constituem, na maior parte dos

casos onde foram adotadas, experimentos de democracia participativa embrionários e com limitado grau de eficácia social. Embora haja um crescimento nas experiências nomeadas de Orçamento Participativo, hoje, menos de 2% dos municípios brasileiros desenvolvem experiências de Orçamento Participativo, levando à suposição de que na maior parte dos municípios ainda vigoram os modos de gestão pública tradicionais (Ribeiro e Grazia de G., 2003).

É necessário, assim, avaliar as características das experiências vivenciadas no país e, ao mesmo tempo, verificar em que medida se estabelece, a partir delas, uma mudança efetiva nos padrões distributivos dos recursos governamentais dirigidas aos objetivos da construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da população.

Também é fundamental avaliar se essas experiências participativas resultaram ou não em uma requalificação nos modos de governança das cidades brasileiras, no sentido da democratização das funções das estruturas político-administrativas.

A abertura desses canais e a ampliação na agenda pública dos interesses populares representaram, sem dúvida, um *capital social acumulado* e um grande avanço na democracia brasileira, desde que possibilitou aos setores excluídos das cidades a inserção, na pauta governamental, de questões relativas aos direitos sociais e de cidadania.

Uma breve avaliação dessas experiências demonstra, entretanto, que os estrangulamentos fiscais continuaram a servir de argumentos para justificar a sua baixa eficácia do ponto de vista distributivo. Na maior parte delas, os recursos destinados aos orçamentos participativos se constituíram em parcela irrisória do orçamento municipal, recaindo na aplicação de investimentos em obras emergenciais (Leal, Soares e Pontes, 1998b).

Um outro limite diz respeito à desarticulação entre as ações promovidas mediante recursos dos orçamentos participativos e as estratégias de caráter estrutural. Em grande parte das cidades brasileiras, alvo de experiências participativas, observa-se que os projetos de feição estruturadora estão desvinculados dos processos de priorização dos investimentos que são alvo da discussão dos representantes dos setores populares e da população. Essa ausência de uma direção global, que venha a integrar as várias fases do pro-

cesso de planejamento municipal por intermédio de diretrizes e metas globais, leva a uma atuação desarticulada e fragmentada, comprometendo o processo de governança democrática.

Na esfera institucional, têm sido mantidos os estrangulamentos da máquina administrativa refletidos na pouca capacidade de coordenação e integração entre as diferentes áreas de governo, o que resulta na pouca garantia e consistência das políticas governamentais, na desarticulação entre programas de maior alcance e abrangência e aqueles cujo foco são as políticas setoriais.

Ainda no aspecto da coordenação política, constata-se uma incapacidade, por parte do poder público, em promover a compatibilização dos diversos interesses em jogo presentes nas cidades. Mesmo se levados em conta o caráter experimental e o curto tempo de maturação das práticas participativas brasileiras, as relações que vêm perpassando o Estado e a sociedade, o público e o privado têm sido ainda marcadas pela presença das formas tradicionais do clientelismo e do patrimonialismo político.

Tendo em vista que um dos pressupostos da democracia é a presença da negociação permanente entre os atores sociais, o que supõe a existência de processos múltiplos e antagônicos de interesses, essa ausência de coordenação acaba por impedir a garantia de autonomia e liderança do Estado ante as pressões clientelistas e particularistas, desestabilizando o jogo democrático.

Embora não se possa generalizar, o que se tem observado, em termos das experiências participativas brasileiras, é a emergência de novos laços de clientelismo. As lideranças legitimadas no bojo dessa nova relação passam a gozar da intimidade dos quadros de direção política, assumindo perante a população uma face carismática. Muitas dessas lideranças exercitam práticas individualizadas, levando reivindicações particularizadas em nome das organizações que representam. Por parte do setor público, procede-se à personalização do poder das lideranças, fazendo com que se estabeleça um circuito de relacionamento entre as pessoas, e não entre a instituição e os representantes delegados pela população (Leal, 1998c).

Quanto às parcerias entre o público e o privado, elas têm sido em geral estabelecidas a partir de laços pessoais e com base em isenções fiscais ou de cessões de uso dos espaços públicos para fins de empreendimentos privados. A interpenetração dos in-

teresses privados no espaço público estatal sempre foi um fator que corroe a ação do Estado brasileiro na direção de um projeto de desenvolvimento voltado para os interesses nacionais.

Nesse sentido, a nova agenda de reforma do Estado requer não apenas a recuperação da capacidade de comando do Estado, no sentido do estabelecimento de um amplo leque de negociação entre os diversos segmentos da sociedade, mas também a possibilidade de apropriação do *capital social acumulado* através das experiências participativas vivenciadas no país.

### Um capital social a construir

O século XXI foi precedido por dois movimentos antagônicos e contraditórios. De um lado, a globalização neoliberal emerge como fator explicativo das mudanças econômicas, sociais, culturais e políticas pelas quais passam os Estados nacionais e as sociedades mundiais. De outro lado, um movimento de reação, e contra a globalização, que extrapola as fronteiras nacionais, pode ser percebido na presença de inúmeras redes e parcerias entre movimentos sociais, expressando-se em lutas e novas formas de organizações locais e nacionais.

Há, assim, uma globalização alternativa, contra-hegemônica, organizada da base para o topo das sociedades. Esta globalização é apenas emergente, mas é a mais antiga que a sua manifestação mais consistente até hoje, a realização do primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em janeiro de 2001. (Santos, 2002).

Não é por acaso que o autor faz referência a uma manifestação de expressão mundial ocorrida exatamente em um país em desenvolvimento como o Brasil, hoje considerado um dos mais importantes laboratórios de experiências participativas. Não é também sem razão que as agências internacionais passaram a incorporar, na sua agenda de financiamento, programas e métodos de avaliação e de gestão de projetos cujas premissas são a descentralização, a participação social e a governança local.

A participação cidadã nos processos de redemocratização dos países em desenvolvimento tem sido uma importante ferramenta para multiplicação dos espaços de gestão democrática das cidades, como evidencia Santos (2002). Em seu excelente trabalho *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* são analisadas “iniciativas, organizações e movimentos progressistas em cinco domínios sociais: democracia participativa; sistemas alternativos de produção; multiculturalismo; justiça e cidadania culturais; luta pela biodiversidade entre conhecimentos rivais; novo internacionalismo operário” em países como Índia, África do Sul, Moçambique, Portugal, Colômbia e Brasil.

O Brasil tem se destacado especialmente pelas experiências de democracia participativa, tendo como exemplo mais consolidado o orçamento participativo de Porto Alegre, embora outras experiências, como as de Recife, Santo André e São Paulo, entre outras, apareçam como exemplos significativos.

É desse modo que, no caso brasileiro, os projetos de desenvolvimento local, articulados à gestão democrática, têm tido um importante papel como formador de *capital social* no campo institucional. A multiplicidade de espaços participativos, através de fóruns, reuniões plenárias e temáticas dos orçamentos participativos e, ainda, os inúmeros conselhos municipais, hoje em vigor nas cidades brasileiras, têm se constituído em canais de veiculação dos interesses sociais na formulação da política urbana e na ampliação de redes associativas.

No entanto, essa multiplicidade de redes participativas, ao mesmo tempo em que tem possibilitado o aprimoramento e a maior transparência do processo decisório na formulação e implementação das políticas públicas, tem encontrado barreiras, seja de ordem institucional, seja no campo da representação política dos atores. Ou seja, nem as estruturas municipais brasileiras, na maior parte dos casos, encontram-se capacitadas para instrumentalizar e dar funcionalidade à presença desses inúmeros mecanismos participativos, nem tampouco as lideranças têm tido a qualificação exigida no exercício de sua função e o nível de representatividade requerido para o aprimoramento democrático desses instrumentos.

Ao mesmo tempo em que a criação desses espaços de cidadania ativa tem mobilizado um número expressivo de cidadãos e

tem resultado em políticas e ações que visam a responder às necessidades das comunidades, a presença desses canais não vem sendo acompanhada, em geral, por processos de monitoramento e de avaliação que possibilitem identificar os estrangulamentos presentes na nova relação entre o poder público e a sociedade (Leal, 1998d, 2002; Santos Júnior, 2001).

Uma distorção que pode ser observada é a falta de articulação entre os diversos mecanismos participativos em vigor, o que contribui para o surgimento de vínculos corporativos entre os diversos grupos de interesses, resultando em propostas e ações desconectadas do conjunto das aspirações da sociedade. Um outro problema é a existência de uma espécie de “clonagem” das lideranças que atuam nesses espaços participativos. Tendo em vista o número insuficiente de representantes, é muito comum que eles passem a estar presentes em mais de um dos diversos fóruns. Esse fato, além de reforçar práticas clientelistas dos líderes, leva a uma sobrecarga na sua atuação, tendo em vista que os mecanismos participativos são providos, na sua dinâmica de funcionamento, por um número excessivo de reuniões, além de exigir um grau de proximidade com as comunidades (Leal 1998d).

No campo institucional, são comuns as queixas de prefeituras de cidades de pequeno e médio porte sobre a insuficiência de quadros técnicos qualificados e as dificuldades em se fazerem representar por parte das comunidades locais. No caso dos conselhos, eles são por vezes instalados por obrigatoriedade constitucional a fim de permitir os repasses, pela União, das transferências obrigatórias de recursos. A presença desses conselhos termina por torná-los figuras “fantasmas” no aparato institucional, acarretando a baixa legitimidade política desses mecanismos.

Conclui-se, desse modo, que as formas como serão garantidos os direitos sociais, civis e políticos, através dos processos de governança participativa irão diferir muito, a depender da capacidade de expressão e de organização política da sociedade local, das condições socioeconômicas, territoriais e culturais e da própria capacidade de organização institucional e financeira dos municípios brasileiros.

Ante essas considerações, torna-se motivo de preocupação o desdobramento político-institucional do atual projeto do governo Luís Inácio Lula da Silva, que tem como principais instrumentos

da política de desenvolvimento urbano o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/01) e a criação do Ministério das Cidades (Decreto 4.666 de 03/04/03).<sup>2</sup>

Embora reconhecendo a importância desses instrumentos, pode-se afirmar que os passos no sentido da implementação efetiva dessas medidas têm sido ainda bastante tímidos. No decreto de criação do Ministério das Cidades estão previstos, como órgãos colegiados de gestão: o “Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento”, o “Conselho das Cidades” e o “Conselho Nacional de Trânsito”. Entretanto, não são explicitadas com clareza as funções e formas de articulação entre os diferentes atores e estruturas administrativas envolvidos nessas instâncias colegiadas.<sup>3</sup>

No seu discurso de posse, o Ministro Olívio Dutra reafirma o seu compromisso de

(...) tornar o Ministério das Cidades em um parceiro dos governos estaduais e municipais, dos movimentos sociais e de outros seg-

---

2 O Ministério das Cidades veio substituir a antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – Sedur, tendo como natureza e competências, conforme o Decreto 4.666 de 3/4/03:

I – “Coordenar e estabelecer as diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Urbano para o país”;

II – “Promover as Políticas Setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito”;

II – “Promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano”;

III – “Estabelecer a política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano”;

IV – “Estabelecer o planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito”;

V – “Participar na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento”.

3 Segundo divulgação do próprio Ministério, foi formada uma comissão de 15 representantes de entidades nacionais, para, em conjunto com o Ministério, orientar a realização das conferências e regulamentar a formação dos conselhos das cidades.

mentos da sociedade, para o debate e a busca de soluções para os problemas que afligem, sobretudo, as famílias brasileiras de renda mais modesta...

São enfatizadas ainda

(...) a necessidade de articulação, integração e solidariedade entre a União, os Estados e os Municípios – e mediante o protagonismo das comunidades na formulação, no processo decisório e na fiscalização das políticas públicas...<sup>4</sup>

Em pronunciamento posterior do Ministro das Cidades ao Plenário da VI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios (em 13 de março de 2003) são feitas referências às novas estruturas colegiadas de gestão:

A realização das conferências e a instalação dos conselhos municipais das cidades são iniciativas que o Ministério das Cidades está estimulando, até em obediência à legislação que o criou, como pontos de partida para as conferências estaduais e os conselhos estaduais das cidades e para realização, em outubro deste ano, da Conferência Nacional das Cidades, paralelamente à formação e à instalação do Conselho Nacional das Cidades.<sup>5</sup>

A proposta de criação de órgãos colegiados, em diversas instâncias da administração do governo Lula, tem surgido como verdadeira “panacéia”, o que pode a vir provocar uma certa “fobia participacionista” da sociedade. Alerte-se ainda para o fato de que a cooperação social, hoje uma imposição no confronto com os problemas nacionais, ao estimular um “consenso” em torno de uma consciência de crise, pode provocar um efeito inverso no campo da mobilização e da organização social. Desse modo, uma ampliação indiscriminada de canais institucionais de participação, ao invés de cumprir o papel de democratização da relação Estado/sociedade, pode terminar por arrefecer o campo de lutas dos movimentos sociais, favorecendo a legitimação do Estado em detrimento da organização da sociedade civil.

---

4 Discurso de Posse do Ministro das Cidades, 2003 [http:// www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

5 Pronunciamento do Ministro das Cidades, 2003 [http:// www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

Cabe refletir, diante de um contexto em que a globalização e a mundialização do capital trazem impactos significativos sobre as estruturas do trabalho e os níveis organização política dos trabalhadores, se o papel do Estado, através dos arranjos institucionais, na regulação das relações entre o governo e a sociedade, não viria interferir diretamente na tensão provocada pelos conflitos de interesses entre direitos sociais e participação cidadã.

No caso particular da política urbana, vale questionar, diante do precário quadro institucional e político das administrações municipais brasileiras, particularmente nas pequenas e médias cidades, se a multiplicação excessiva de instâncias colegiadas viria efetivamente favorecer os níveis de organização e cidadania e, ao mesmo tempo, possibilitar a presença de uma administração mais transparente, eficaz e democrática.

A construção de um novo paradigma na trajetória da participação cidadã na produção da política urbana brasileira requer, certamente, uma multiplicação das oportunidades de participação, mas não, necessariamente, no campo institucional, mas, sobretudo, no nível das organizações sociais. Daí porque consideramos fundamental que a instauração dos canais consultivos propostos pelo governo venha a respeitar as identidades organizacionais locais e as experiências já prevaletentes nas cidades. Pouco contribuiria para o processo democrático e para a consolidação de um projeto ambicioso e “ufanista” de cooperação e solidariedade nacional, cujo objetivo é o combate às desigualdades sociais, uma ampliação pura e simples de mecanismos consultivos de participação em todos os estados e municípios brasileiros.

Mais conseqüente seria o estímulo à participação espontânea da população em projetos que reflitam diretamente sobre os seus interesses cotidianos, nos quais a cooperação e a parceria poderiam servir de requisito à participação, como já demonstraram as experiências dos mutirões habitacionais, das Comuls/Prezeis e dos projetos alternativos de produção solidária.

Esses espaços de cooperação e de participação comunitária podem vir a ser estimulados através de programas e projetos baseados no Estatuto das Cidades, a exemplo do Programa de Regulação Fundiária, do Programa de Prevenção à Ocupação de Áreas de Risco, do Programa de Subsídio à Habitação e do Programa de Arrendamento Residência, propostos pelo Ministério das Cidades por intermédio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Destaque-se, entretanto, que, na prática, os mesmos limites apontados anteriormente podem vir a comprometer e até mesmo inviabilizar a eficácia na implementação do Estatuto das Cidades. A práxis de novos direitos e obrigações previstos por esse instrumento encontra resistência, tanto na estrutura do Estado quanto no seio da sociedade, na qual os precários níveis de organização e os efeitos da própria crise social impõem sérias dificuldades à gestão urbana.

Um outro campo de ampliação dos espaços de cidadania e de participação social poderia ser aberto por intermédio da cooperação intermunicipios, na integração e articulação conjunta em projetos de interesse comum. A gestão cooperativa, a organização de consórcios municipais e/ou associações microrregionais objetivando superar as dificuldades financeiras e possibilitar a superação de problemas comuns são hoje estimuladas pelo próprio Ministério. Em um contexto de crise financeira, de guerra fiscal entre os municípios e de dificuldades no atendimento às demandas das políticas públicas locais, os processos de cooperação intermunicipal, além de possibilitarem a ampliação da capacidade financeira dos municípios, podem vir a induzir formas mais descentralizadas e democráticas de gestão e governança local.

Uma possibilidade seria, por exemplo, estabelecer Agências de Cooperação Intermunicipal em diversos níveis:

Agências Cooperação de Grandes Centros Urbanos (> de 500 mil habitantes); Agências de Cooperação de Médios Centros (> 100 < 500 mil habitantes); Agências de Cooperação de Pequenas Cidades (> 20 < 100 mil habitantes); Agências de Cooperação de Pequenas Aglomerações Urbano/Rurais (> 20 mil habitantes).<sup>6</sup>

Estruturas desse tipo poderiam exercer o papel de gerenciamento de projetos comuns, de articulação política e de gestão por parte dos atores envolvidos. Não se está propondo, no entanto, a criação de novas estruturas administrativas, mas de formas colegia-

---

<sup>6</sup> A proposta de constituição de Agências de Cooperação, aqui sugerida pela autora, fundamenta-se em seus estudos de pós-doutorado sobre o modelo francês de gestão local cooperativa, denominado "Intercommunalité". Para maiores informações sobre essas formas de cooperação intermunicipal, ver a experiência da França. Le Saout (1997 e 1998); Association des Maires de France-AMF (2000); Leal (2004).

das de gestão formadas pelas instâncias já existentes nos municípios, respeitando-se suas identidades territoriais, econômicas, sociais e políticas.

Essas instâncias descentralizadas de cooperação intermunicipal podem significar maior proximidade das administrações municipais dos cidadãos, favorecer a participação popular, ampliar a representatividade dos poderes locais e multiplicar as possibilidades de controle e cooperação entre os atores e, por que não, vir a substituir a forma tradicional de representação via conselhos. No lugar dos Conselhos de Cidades – em cada cidade –, ter-se-iam agências de cooperação entre cidades, moldadas segundo os interesses comuns e as especificidades locais, o que poderia favorecer, inclusive, a redução de um número excessivo de órgãos colegiados cujas finalidade e funcionalidade são duvidosas.

Finalmente, cabe alertar para o fato de que o sucesso de qualquer iniciativa no sentido da democratização dos processos de gestão e governança das cidades brasileiras está na dependência da estabilidade econômica e financeira do país, o que pressupõe a realização das reformas estruturais, sem as quais as mudanças propostas pelo governo perderão legitimidade. Nessa direção, o aprimoramento do pacto federativo se constitui em uma tarefa indispensável na articulação e integração entre a União, os estados e os municípios na direção da construção de um projeto de justiça social.

A vitória desse projeto não está circunscrita às fronteiras nacionais, exigindo uma intensa mobilização e um amplo debate da sociedade. A sua derrota pode significar o avanço do projeto neoliberal, no qual as cidades são tratadas a partir de categorias e conceitos difusos, que encobrem os seus significados enquanto uma mercadoria particular dentro da nova ordem do capitalismo global.

## Referências

- ARANTES, O.; VAINER, C. e MARICATO, E. (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ, Vozes.
- ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE-AMF (2000). *La Coopération Intercommunale*. Paris.

- BITOUN, J. (2001). "A contribuição dos planos estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas". In: SPOSITO, M. E. B. (org.). *Urbanização e cidades: perspectivas geográficas*. São Paulo, Unesp.
- CASTELLS, M. e BORJA, J. (1996). As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 45, pp. 152-166, jul.
- DINIZ, E. (1995). Governabilidade, democracia e reforma do estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Rio de Janeiro. *Dados*, v. 38, n. 3, pp. 385-415.
- DOWBOR, L. (1994). *O que é poder local*. São Paulo, Brasiliense.
- FEDOZZI, L. (1997). *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 1 ed. Rio de Janeiro, Tomo Editorial/Ippur (Série 3).
- FISCHER, T. (1996) (org.). *Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_ et alii (1988). *Descentralização e participação popular na administração municipal*. Relatório de Pesquisa. Salvador, UFBA/Núcleo de Pós-graduação.
- GENRO, T. (1997) (org.). *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre, Artes e Ofícios.
- HABERMAS, J. (1990). *Après l'État-nacion: une nouvelle constellation politique*. Paris, Librairie Arthème/Fayard.
- HARVEY, D. (1996). Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano XVI, n. 39, pp. 48-64.
- LEAL, S. M. R. (1990). *A outra face da crise do estado de bem-estar social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho*. Campinas, Unicamp (Cadernos de Pesquisa, 13).
- \_\_\_\_\_ (1994). *Para além do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana em nível local*. 1994. Tese de doutorado. Instituto de Economia, Campinas, SP, Unicamp.

- LEAL, S. M. R. (1996). "Modelos de descentralização política na gestão local: os novos formatos na década de 90". In: MELO, N. L. de e LEAL, S. M. R. (orgs). *Relação público-privado: do local ao global*. Recife, UFPE.
- \_\_\_\_\_ (1999). *Cidades democráticas x cidades capital: para onde caminha a prática da gestão local?* Temática: Esfera de decisão e gestão municipal: para onde aponta a experiência? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR 8, Porto Alegre. *Anais*. Porto Alegre.
- \_\_\_\_\_ (2001). *La participation contre la "ville à vendre". Territoires (les dossiers 2001) Enveloppes de quartier, budgets participatifs pour une démocratie sonnante et trébuchante*. Paris, n. 416, p. 16.
- \_\_\_\_\_ (2002). Démocratie participative: remède ou solution? Territoires (le dossier: quand les habitants pensent le développement urbain). Paris. *Cahier* 2, n. 430, pp. 5-9, sept.
- \_\_\_\_\_ (2003). "*Fetiche*" da participação popular: novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil. Recife, Companhia Editora de Pernambuco – CEPE.
- \_\_\_\_\_ (2004a). *As estruturas de cooperação Intercomunal na França. quais os aportes para os municípios brasileiros?* Recife, Nugepp, MDU/UFPE.
- \_\_\_\_\_ (2004b). *Modeles de Decentralisation et de Democratie Participative dans la Gestion Locale au Brésil*. Paris, Most-Unesco.
- LEAL, S. M. R.; SOARES, J. e PONTES, L. (1998a). "Alternativas para um novo modelo de gestão municipal". In: SOARES, J. e PONTES, L. (orgs.). *Os desafios da gestão democrática: a experiência do Recife*. Recife/São Paulo, Centro Josué de Castro/Pólis.
- \_\_\_\_\_ (1998b). "A natureza do poder local e os impasses do aparelho estatal: o município do Recife". In: SOARES, J. e PONTES, L. (orgs.). *Os desafios da gestão democrática: a experiência do Recife*. Recife/São Paulo, Centro Josué de Castro/Pólis.
- \_\_\_\_\_ (1998c). Práticas co-gerenciais na gestão pública em nível local. Salvador. *Caderno CRH. Democracia, cidadania e pobreza: a produção de novas solidariedades*, n. 26 e 27, pp. 147-177.

- LEAL, S. M. R.; SOARES, J. e PONTES, L. (1998d). "Relatório final da pesquisa gestão urbana, poder local e cidadania". Recife, Nugepp/MDU, UFPE.
- LEAL, S.; FONTES, B. e MELO, N. L. de (1997). Gestion locale dans le Nord-Est du Brésil. *Cahiers Internationaux du PIR Villes: la recherche sur la ville au Brésil*, pp. 85-108. Paris, CNRS.
- \_\_\_\_\_. (1996a). A relação democracia, desenvolvimento local e descentralização política no contexto da globalização. Natal. *Revista Vivência*, v. 10, pp. 47-59, jan.-dez.
- \_\_\_\_\_. (1996b). Welfare State: forma moderna de revolução passiva. Recife. *Política Hoje. Revista Semestral do Mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco*, ano 1, v. 6, n. 5, pp. 7-29.
- LEAL, S. M. R. e MELO, N. L. de (1996c) (orgs.). *Relação público-privado: do local ao global*. Recife, Universitária.
- LE SAOUT, R. (1997). *L'Intercommunalité: ligiques nationales et enjeux locaux*. Paris, Espace et territoires. Presses Universitaires de Rennes.
- \_\_\_\_\_. (1998). Les enjeux de l'intercomunalité. Paris, La Documentation Française. *Problèmes Politiques et Sociaux*, n. 811, 6 nov.
- MASSOLO, A. (1988). Em direção às bases: descentralização e município. Poder local convergência entre estruturas, forças e agentes. São Paulo. *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 24, pp. 40-54.
- MOURA, S. (1997). *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local*. In: ANPUR 7. Recife. *Anais*. UFPE, v. 2, pp. 1760-1781.
- POLIS; IBASE e FASE (2002). *Fórum Nacional de Participação Popular*. Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, A. C. T. e GRAZIA de G. (2003). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período 1997 a 2000*. Rio de Janeiro, Vozes/Fórum Nacional de Participação Popular.
- RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS Jr., O. A. dos (1994) (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- ROLNIK, R. (1994). "Planejamento urbano nos anos 90: Novas perspectivas para velhos temas". In: RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS, Jr., O. A. dos (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*.

- ROLNIK, R. (1996). Práticas bem-sucedidas de gestão municipal são selecionadas para Habitat II. *Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, ano 16, n. 39, pp. 120-121.
- \_\_\_\_\_. (2001). *Instrumentos urbanísticos contra exclusão social*. São Paulo, Póles.
- ROSANVALLON, P. (1995). *La nouvelle question sociale: repenser l'état-providence*. Paris, Seuil.
- SANTOS, B. de S. (2002) (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SANTOS JUNIOR, O. A. dos (2001). *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan/Fase.

Recebido em 29/5/2003  
Aprovado em 24/7/2003