

PONTO DE VISTA

Governo Local e Participação Popular: Ideário e Prática

Suzana Moura*

A participação política da comunidade evolui com a democracia para as instâncias de poder. Essa experiência passa aqui por uma reflexão acerca do ideário democrático de participação popular na gestão da cidade, que se faz presente na sociedade brasileira, enfocando o caso atual de Porto Alegre. Inicialmente, o ideário é visto como parte de um processo de (re)democratização do país e os termos básicos que o informam. Em seguida, analisa-se como a questão vem se colocando na prática, a partir da qual evidencia-se inovações e limitações.

Situando o Ideário

O processo de (re)democratização por que tem passado o Brasil desde o início dos anos 80 tem colocado em evidência novas referências quanto ao padrão de gestão pública requerido num contexto democrático, em contraposição ao padrão tradicional, conformado historicamente e aprofundado no regime militar.

Observa-se que, a partir da ação de diferentes atores sociais e políticos inseridos na luta democrática e popular na última década, produziu-se não só uma contestação do autoritarismo e do clientelismo vigentes, como também a afirmação de um ideário democrático de gestão pública, de nova qualidade.

Este ideário, ainda que embrionário e difuso, pode ser identificado, por exemplo, em demandas e programas difundidos por Movimentos Sociais que extrapolaram o

patamar meramente reivindicatório e localizado de ação, conforme ilustra os dois trechos a seguir, o primeiro extraído da "Proposta de relações entre as Associação de Moradores e o novo Governo do Estado do Rio de Janeiro" e, o segundo, da "Carta de Princípios" do II Fórum Nacional pela Reforma Urbana.¹

"Ao se inaugurar um novo período político no país com a eleição dos governadores (...), sentimos a necessidade de expressar o nosso empenho de participar, contribuindo para que o governo seja bem sucedido, desde que o seu compromisso seja o de realizar uma gestão democrática, participante, descentralizada e na qual as prioridades de investimento estejam voltadas para as necessidades básicas da população." (FAMERJ, 1982 — grifo nosso).

"O II Fórum adotou como premissas básicas: a) a função social da propriedade e da cidade (...); b) o direito de cidadania

entendido em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes da cidade na condução dos seus destinos (...). Essas premissas se traduzem hoje nos (...) princípios instituintes de um novo modo de pensar a gestão e o planejamento da cidade (...)". (II Fórum Nacional pela Reforma Urbana, 1989 — grifo nosso).

Na mesma linha, verifica-se a (re)produção desse ideário em experiências de Administrações Municipais sob a direção de partidos ou setores progressistas e de esquerda, a exemplo de Lages (SC) e de Piracicaba (SP) — entre o final da década de 70 e início dos anos 80 — de Recife (PE) — no período de Jarbas Vasconcelos (86/88) — e de Prefeituras dirigidas pelo Partido dos Trabalhadores, que é o caso atual de Porto Alegre. Nessas experiências, a inversão de prioridades no sentido do atendimento de demandas sociais vinculadas às classes subalternas, alia-se a busca da par-

* Suzana Moura é arquiteta membro do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos — CIDADE — Porto Alegre, RS, e assessora da Secretaria Municipal de Transportes de Porto Alegre - RS.

(1) Este Fórum, realizado em outubro de 89 em São Paulo, reuniu entidades vinculadas aos movimentos populares, profissionais, de pesquisa e de assessoria. A sua formação data do período de elaboração da Constituição Federal, quando a questão da Reforma Urbana foi retomada.

participação popular em diferentes dimensões da Administração Municipal,² atingindo, em determinados casos, iniciativas mais avançadas de reforma do aparelho de estado visando a descentralização político-administrativa³ e de retomada do planejamento urbano em novas bases.⁴

Em certa medida, o processo de elaboração da Constituição Federal, bem como das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, permitiu a inserção deste ideário democrático, ou, pelo menos, de parte dele, no novo marco institucional brasileiro. Ampliou-se o conceito de soberania popular com a incorporação do plebiscito, de referendo e da iniciativa de lei, enquanto mecanismos de participação direta dos cidadãos na gestão dos negócios públicos e, junto a isso, com a abertura da possibilidade de "cooperação das Associações representativas" no planejamento municipal.

Esse último dispositivo foi traduzido em diversas Leis Orgânicas em termos de canais institucionais de participação e de procedimentos a serem adotados pelo executivo e/ou legislativo local. No caso de Porto Alegre, estão previstos, entre outros: a instituição de Conselhos Municipais de âmbito setorial; o procedimento de elaboração/definição do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, a partir de um processo de discussão pública regionalizado; e o reconhecimento dos Conselhos Populares de âmbito territorial, enquanto organismos autônomos da Administração Municipal e canais de participação na "discussão e elaboração de políticas municipais" e de exercício da "fiscalização contábil, financeira e patrimonial."⁵

Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de transição, embora conservador, produziu novas referências que informam

um ideário democrático de gestão pública e de relação entre o Estado e a Sociedade civil, que contrapõe-se ao padrão tradicional e dominante caracterizado pelo distanciamento entre a Administração Pública e o cotidiano e aspirações da maioria dos cidadãos. Distanciamento este, tanto do ponto de vista dos objetivos e resultados das políticas ali desenvolvidas, como dos procedimentos de definição destas.

Participação Popular, descentralização político-administrativa e transparência, são alguns dos termos básicos que compõem esse ideário, expressando, certamente, diferentes formulações e níveis de experimentação, principalmente no que se refere aos princípios. A par dessas diferenças, é possível apontar para uma explicitação geral de tais termos, ainda referida no plano do ideário.



- (2) Encontra-se desde experiências de participação popular na execução de programas sociais, a exemplo dos mutirões habitacionais, passando pela discussão de projetos específicos para unidades menores do município, como a urbanização de favelas, até a discussão de políticas setoriais e do orçamento municipal.
- (3) Cria-se a proposta de implantação de sub-prefeituras, inserida no programa de descentralização político-administrativa, que está em desenvolvimento em São Paulo.
- (4) Em alguns municípios, a elaboração do Plano Diretor vem se desenvolvendo com base numa concepção de plano menos normativo e mais definidor de regras norteadoras da ação do poder público municipal e dos agentes privados, dentro de uma perspectiva de busca da garantia da função social da cidade e da propriedade. Nesse sentido, o plano é concebido como resultante de um processo negociado — um "pacto", envolvendo o poder público e os diversos setores sociais. Essa perspectiva foi adotada em São Paulo, Rio de Janeiro, entre outros municípios e está presente na Carta de Princípios do II Fórum Nacional pela Reforma Urbana (op. cit., nota 1).
- (5) Ver "perspectivas de democratização da gestão municipal", Suzana Moura, onde apresenta-se uma análise dos dispositivos contidos na Lei Orgânica de Porto Alegre, promulgada em 89.

O primeiro, refere-se a um nível de interferência dos cidadãos na gestão dos negócios públicos, a qual extrapola o momento do voto e a pressão exercida a partir de movimentos reivindicatórios, atingindo o processo de formulação e definição de políticas e o exercício do controle sobre o que se passa no Estado. Nesse sentido, os mecanismos tradicionais da democracia representativa — o parlamento, os partidos, o sufrágio universal periódico — colocam-se como insuficientes, sendo necessário o reconhecimento de outras formas de organização da cidadania, onde situam-se os Movimentos Sociais, como espaços de representação de interesses coletivos e, junto a isso, a constituição de novas esferas públicas para o exercício da participação popular e de novos procedimentos e métodos de gestão.

A descentralização territorial assume aqui um duplo objetivo, ou seja, potencializar e melhorar o nível de prestação dos serviços públicos e democratizar os procedimentos de formulação e definição de políticas e programas governamentais, tornando, desse modo, a Administração Pública, mais próxima dos cidadãos e permeável ao controle social.

Já o terceiro termo, remete à quebra do sigilo burocrático que caracteriza os negócios do Estado e à democratização/socialização das informações de interesse público. Aqui coloca-se a noção do direito de informação a ser exercido, tanto por iniciativa do cidadão, como por obrigação dos governos democráticos no cotidiano da gestão pública.

Além dos termos acima referidos, os quais guardam estreita relação entre si, cabe destacar a retomada da questão do planejamento, também como expressão desse ideário democrático. Em contraposição ao padrão tecnocrático — expresso no distanciamento entre a esfera técnica e a política e em diretrizes que desconhecem a pluralidade de atores sociais e de interesses conflitantes presentes na sociedade — e ao imediatismo político que caracteriza a prática da maioria dos governos, aponta-se a noção de planejamento enquanto instrumento de gestão, espaço de explicitação e negociação dos diversos interesses existen-

tes na sociedade e que disputam as políticas públicas.⁶

Cabe ressaltar que esse conjunto de referências não é patrimônio exclusivo do processo de transição brasileiro, mas informa o pensamento e a ação democrática na atualidade em várias partes do mundo, traduzindo-se, inclusive, em experiências mais avançadas. Na Espanha, por exemplo, a questão da descentralização político-administrativa e da participação popular, além de estar inscrita na institucionalidade, assumiu uma expressão de exigência social, desenvolvendo-se em diversas municipalidades. Isso, na medida em que, segundo Jordi Borja, "Nos últimos anos do regime político anterior (ditadura "franquista") desenvolveram-se importantes movimentos populares urbanos e se criou um tecido associativo relativamente importante. Gerou-se, assim, uma cultura urbana (...) de caráter democrático e progressista que insistia nos aspectos participativos e na proximidade dos poderes locais aos cidadãos".⁷

É importante registrar que, aqui como em outros países, as referências acima apontadas têm no âmbito municipal o espaço mais fecundo para a experimentação prática, o que permite situar essa esfera do Estado como um laboratório de exercício de novas práticas democráticas de gestão. Tal fato deve-se à maior proximidade que guarda do cidadão e ao papel específico que cumpre, o que repercute tanto no grau e na qualidade das disputas que ocorrem nesse âmbito, como no tipo de estrutura e burocracia que se constitui, tornando-o mais permeável a alterações democráticas. Daí decorre também, uma maior possibilidade de conquista de Prefeituras por partidos e setores progressistas e de esquerda, um elemento essencial, embora não suficiente, para o desenvolvimento de experiências de gestão democrática na perspectiva aqui colocada.⁸

Desse modo, o debate que está posto na atualidade em torno às reais possibilidades de consecução e consolidação do ideário acima referido, tem nos governos locais que assumem essa perspectiva um espaço importante de observação e análise. Muito embora essa seja uma questão complexa,

dado o caráter ainda embrionário e descontinuo das experiências, é possível verificar nestas, inovações e continuidades que, certamente, evidenciam limitações estruturais e conjunturais, mas, ao mesmo tempo, apontam, não no sentido da negação do ideário, e sim na colocação dos seus termos em outro patamar, tanto conceitual como metodológico, diminuindo a distância que este guarda da realidade concreta.

O Ideário na Prática

A Administração Popular de Porto Alegre — sob a direção de uma frente de partidos de esquerda (PT/PC) — inicia em 89 tendo nos Conselhos Populares (CPs) a expressão máxima de ideário de democratização da gestão municipal. O debate desenvolvido a partir daí, ainda no interior do governo e dos partidos, foi intenso, mostrando a complexidade de colocação em prática do ideário, o qual não se traduzia num projeto, de fato, referenciado nas condicionantes postas pela realidade atual da cidade e sua gestão.

A par as diferentes concepções e formulações que permeiam o debate,⁹ a noção de CPs aponta para um padrão de gestão pública, onde o processo decisório, de planejamento e de controle, passa a contar com novas esferas, hegemonicamente, ou totalmente, constituídas pelas classes subalternas. Essas novas esferas de exercício do poder no município funcionariam de modo complementar, ou paralelamente, às estruturas vigentes. Os sujeitos centrais desse processo seriam os Movimentos Populares e/ou os cidadãos em geral, estimulados pelo processo de democratização da gestão da cidade, concomitantemente à ação dos partidos da frente, também, no seio da sociedade civil e dos Movimentos Populares, em particular.

O debate tendeu, num primeiro momento, a enfatizar a questão do caráter (deliberativo ou consultivo), composição (via representação de entidades e/ou sufrágio ou via participação direta dos moradores/cidadãos), base (territorial e/ou setorial), pois a expectativa era de criação imediata dos conselhos. Na prática, e paralelamente ao debate, a ação governamental foi se desen-

(6) A retomada da questão do planejamento sob essa perspectiva pode ser encontrada nos seguintes autores: Raquel Rolnik, Paul Singer e Nuno Portas.

(7) Jordi Borja, 1986.

(8) Além da existência de um governo que assuma a perspectiva de democratização da gestão municipal, situa-se como condicionante necessária ao processo, a ocorrência de movimentos e organizações sociais, também nessa perspectiva. Ver Suzana Moura, 1989.

(9) O debate recente em torno à questão dos Conselhos populares tem sido polarizado em torno a duas concepções básicas, as quais apresentam variantes. Uma delas, situa esses conselhos como organismos constituídos a partir dos Movimentos Populares, autônomos em relação ao Estado, numa perspectiva de construção da hegemonia das classes subalternas. Outra, concebe que, nas condições atuais, os CPs colocam-se como canais institucionais de participação popular na gestão municipal. Há uma série de textos sobre o assunto, produzidos no período em que o debate tornou-se mais intenso no interior do PT, dentre os quais cita-se: "Conselhos Populares — uma varinha de condão?", de Ricardo Azevedo; "A questão democrática e os conselhos", de Marcos Rolim; "Plenárias Populares", de José Correia; "Órgãos de democracia direta", de Roberto Gouvêa. Algumas análises sobre a questão podem ser encontradas em trabalhos como o de Maria da Glória Gohn (1989), Ana Maria Doimo (199) e Rosemary C. da Silva (1991).

volvendo numa dinâmica diferenciada, de inovações e continuidades, de iniciativas assentadas no ideário, permeadas por métodos e estruturas tradicionais, algumas vezes contraditórios.

Dentre as inovações, merece destaque a discussão pública do orçamento municipal — "Orçamento Participativo" — que, desde 89, vem se desenvolvendo com base em plenárias regionais,¹⁰ a partir das quais são escolhidos representantes para compor uma comissão que discute e acompanha mais de perto o plano de obras. As plenárias abertas à participação dos moradores têm funcionado como espaços de informação, onde a Administração apresenta suas propostas relativas à política tributária e a previsão de receita e despesa e, junto a isso, funcionam como espaços de apresentação de demandas e prioridades por parte da comunidade. Já a comissão de represen-

tes tem assumido mais um caráter de canal de negociação e de acompanhamento da execução do plano de obras, principalmente a partir de 90, quando passou a denominar-se "Fórum do Orçamento". Esta iniciativa do governo vem sofrendo modificações a cada ano, representando, em certa medida, um aprimoramento do processo, fruto do aprendizado adquirido na própria experimentação.

Em 1990, por exemplo, introduziu-se na comissão de representantes, a discussão de critérios para a distribuição geográfica dos recursos destinados a investimentos¹¹ e, esta passou a acompanhar a execução do plano de obras, reunindo regularmente durante o ano. Em 1991, antecedendo a discussão do orçamento 92, foram realizadas plenárias regionais de prestação de contas do orçamento definido em 90.

Este padrão de plenárias locais abertas

à participação dos moradores e de fóruns compostos por representantes dos segmentos envolvidos e interessados na matéria em questão, tem se reproduzido em vários níveis e programas da Administração: Projetos Humaitá Navegantes, Centro, Reorganização do Transporte Coletivo da Zona Sul, More Melhor, Programas Gualba Vive, Regularização Fundiária; Fórum contra a recessão e a crise; para citar alguns exemplos.

Observa-se nesse conjunto de iniciativas a preocupação inicial contida no ideário de busca da participação popular através da constituição de novas esferas públicas, só que isso vem se dando no decorrer de processos com base em políticas e programas concretos e, não previamente institucionalizados na forma de conselhos, "popular" ou de outra natureza. Na prática, os Conselhos Populares conforme o concebido ini-



(10) Para fins de discussão do orçamento, a cidade foi dividida em 89, inicialmente, em cinco regiões. A partir de discussão com organizações populares, realizou-se uma segunda rodada de plenárias em 15 regiões, correspondendo em certa medida a organização regional do movimento. Em 90 aprimorou-se essa regionalização, com a adoção de 16 micro-regiões, que mantêm-se como referência para a escolha dos representantes e delegados para compor o conselho e o fórum do orçamento (o primeiro sendo formado por dois representantes por micro-região e, o segundo, proporcional ao número de participantes das plenárias). Em 91 adotou-se uma nova divisão, para fins de realização das plenárias, dentro de uma perspectiva de descentralização administrativa, resultando em 10 regiões.

(11) O governo apresentou uma proposta de critérios para distribuição geográfica dos recursos destinados a investimento, quais sejam: nível de carência da micro-região, no que se refere ao saneamento, infraestrutura e equipamentos; concentração populacional; nível de mobilização; e importância da micro-região para o desenvolvimento urbano da cidade. A partir desses critérios, com pesos determinados, definiu-se concentrar a maior parte dos investimentos em 5 das 16 micro-regiões (Grande Cruzeiro, Partenon, Leste, Norte e Lomba do Pinheiro). Esse ano, o governo está propondo a mesma metodologia com algumas alterações.



cialmente, bem como os Conselhos Municipais por setor da Administração conforme o previsto na Lei Orgânica, não foram constituídos até então, embora tenham ocorrido algumas iniciativas nessa direção, principalmente no que se refere ao segundo, tanto por parte do legislativo, como do executivo.¹² Pode-se dizer que apenas na área da Saúde o processo de participação popular vem se desenvolvendo com base em canais institucionais de participação — as Comissões Locais e Interinstitucionais e a Comissão Municipal — os quais já existiam e

resultam de um acúmulo e de uma política nacional do Movimento Social de Saúde.

Outra questão que merece ser analisada diz respeito ao caráter dos processos participativos, observado em iniciativas como a do Orçamento.

Em termos do ideário há uma ênfase no aspecto da participação ao nível da formulação e definição de políticas, o que aponta para a noção de que os espaços constituídos — plenárias, fóruns, conselhos — colocam-se também como locus de tomada de decisão. Nessa perspectiva, por

exemplo, a definição de prioridades de investimento para uma determinada região da cidade poderia se dar numa plenária que reunisse moradores e governo. Observa-se, no entanto, que tais espaços têm assumido mais um caráter informativo e de apresentação de reivindicação e questionamentos por parte dos segmentos envolvidos, principalmente no que se refere àqueles canais de participação mais ampla, como as plenárias regionais do orçamento. Nos fóruns que mantêm uma continuidade e onde a representação se dá através de representantes é que observa-se a ocorrência de um nível de debate e negociação, ainda que incipiente, tendo por base propostas formuladas no interior do governo.

Embora os espaços constituídos nesses processos, no geral, não assumam um caráter de definidores imediatos de políticas, eles tendem a influenciar na tomada de decisão. A maior ou menor interferência depende da capacidade dos agentes envolvidos de formular e disputar "contra-propostas" e, junto a isso, do investimento do governo na produção e difusão de informações acessíveis e do grau de flexibilidade das propostas colocadas em discussão. No processo do orçamento, essa interferência tem se dado, basicamente, ao nível do plano de obras, mais especificamente, na distribuição geográfica de parte dos recursos destinados a investimento em infraestrutura e equipamentos urbanos. A formulação e definição das políticas de captação da receita própria e da distribuição geral dos recursos em termos de pessoal, custeio e investimento, bem como a alocação destes por setor da administração, não tem sofrido influência direta do processo participativo.

O segundo aspecto da questão acima apontada remete ao ideário da participação ampliada dos cidadãos, a ser garantida pela utilização de mecanismos da democracia direta e da manutenção de vínculos orgânicos entre representantes e representados, nos momentos e espaços em que a representação se fizer necessária.

O exercício da democracia direta, onde todos os cidadãos têm o direito de manifestar-se e, a partir da qual uma determinada questão é definida, coloca-se como um recurso em momentos e questões delimitadas e, conforme o caso, em complementariedade ao esquema representativo, seja através de plebiscito, de referendo ou de assembleia. Desse modo, a participação via representantes, de organizações sociais existentes e/ou eleitos diretamente em assembleias, tem e tende a assumir maior expressão.

(12) Logo após a promulgação da Lei Orgânica em 89, o vereador Vieira da Cunha (PDT), entrou com um projeto de lei regulamentando os Conselhos Municipais, o qual não foi, até então, para votação em plenário. Paralelamente, foram aprovados projetos instituindo alguns Conselhos, como o da Educação e do Menor. Com relação ao executivo, algumas propostas foram elaboradas visando a institucionalização dos CMs, em termos globais e específicos.

Dada a fragilidade do tecido associativo na realidade brasileira, expressa na inserção social das entidades em geral, é compreensível que esses processos participativos tenham uma ressonância limitada no conjunto da população e das bases imediatas das organizações sociais, tanto em termos de veiculação de informações, como de discussão dos problemas e propostas tratados nos canais de participação. A maior ou menor abrangência desses processos, embora dependa fundamentalmente da disposição e capacidade das entidades e lideranças em construir e manter vínculos orgânicos com suas bases, pode resultar, também, de iniciativas adotadas pelo governo no que se refere à comunicação e a procedimentos metodológicos que visem estimular o envolvimento de setores mais amplos nesses processos.

Na experiência do orçamento, onde a participação popular tem se dado basicamente através de organizações do Movimento Comunitário, observa-se que algumas iniciativas do governo têm contribuído para uma certa ampliação do processo. Inicialmente, cabe destacar a concretização de obras discutidas no conselho de orçamento e o direcionamento dado às demandas pontuais que aparecem fora deste, no sentido de que se integrem ao processo participativo, como fatores que induzem à participação de segmentos interessados na disputa da renda da cidade. Esse ano, participaram das plenárias regionais cerca de 3.000 pessoas, enquanto em 90 esse número não chegou a 500 e, em 89, primeiro ano da experiência, participaram cerca de 1.000 pessoas. Na mesma perspectiva, tem contribuído a realização de plenárias regionais de prestação de contas e o trabalho de contato direto com as organizações populares, desenvolvido por membros do governo,¹³ estimulando que estas realizem reuniões preparatórias e discutam previamente suas prioridades. Uma proposta levantada esse ano pelo governo, que pode contribuir para uma maior ressonância do processo participativo, refere-se à manutenção de reuniões periódicas com os delegados eleitos a partir das plenárias, que formariam uma espécie de fórum, complementar ao conselho de representantes. Até então, a participação desses delegados restringia-se a uma plenária municipal antecedendo o envio da proposta orçamentária à Câmara de Vereadores.

Com relação à descentralização político-administrativa, outro componente do ideário, é importante registrar que as inicia-

tivas práticas nesse campo foram, até então, bastante limitadas.

Além do processo de discussão pública do orçamento, o qual insere-se nessa perspectiva, cabe destacar a implantação de Centros Administrativos em três regiões da cidade — Restinga, Ilhas e Zona Norte. A implantação desses centros não foi acompanhada de uma reforma administrativa capaz de dotá-los de infraestrutura e recursos necessários à prestação de serviços e que propiciasse a superação da tendência à desarticulação das ações das secretarias e departamentos municipais. Esse, entre outros fatores, tem levado a que os CARs cumpram basicamente o papel de interlocutores entre governo e população, recolhendo demandas e encaminhando-as aos órgãos competentes, a partir, inclusive, da busca de desenvolvimento da programação dos serviços de manutenção e conservação da infraestrutura urbana, em conjunto com as secretarias e departamentos responsáveis por estes. Tal limitação não decorre de ausência e proposta no sentido da descentralização político-administrativa, mas da complexidade de operacionalizar uma política nessa perspectiva, o que envolve desde uma reforma nas estruturas, procedimentos e rotinas de trabalho, passando pela dotação das novas unidades regionais de recursos materiais e humanos, até o enfrentamento à tendência de centralização do poder e de atuação estanque das secretarias e departamentos municipais.¹⁴

Os aspectos acima abordados, referentes à prática do ideário democrático de gestão da cidade em Porto Alegre, não traduzem o conjunto de elementos e questões que a experiência suscita e requerem uma investigação e análise mais aprofundada para que se possa verificar a qualidade e as repercussões dos processos participativos, tanto ao nível do Estado, como da Sociedade Civil e dos Movimentos Sociais, em particular. O que se evidencia aqui é a complexidade e multiplicidade de questões da experimentação de um ideário ainda embrionário e difuso e as limitações postas para sua consecução.

Limitações do processo

Inicialmente faz-se necessário considerar que esta experiência insere-se num contexto onde a cultura política dominante situa os negócios públicos como uma dimensão restrita ao pessoal de Estado, cabendo aos cidadãos eleger periodicamente seus representantes e, no máximo, reivindi-

car o atendimento de suas demandas. Essa noção e especialização da política tem na formação social brasileira um agravante, face à tradição autoritária e clientelista em que conformou-se historicamente o Estado, em sua estrutura e relação com a sociedade civil, em especial com as classes subalternas.

Assim, o ideário da participação popular encontra um limite na fragmentação e fragilidade do tecido associativo e, ao mesmo tempo, na visão corrente de que pressionando, via mecanismos informais ou formais, é possível o atendimento de demandas. Esses são alguns dos fatores que contribuem para que os agentes chamados a participar da discussão de políticas públicas colequem-se mais com "grupos de pressão sobre quem detém o poder", do que, como "participes de um fórum de negociação"¹⁵ que pode tomar decisões sobre questões que, embora digam respeito às suas demandas, as ultrapassam. Por isso, também, torna-se difícil que os espaços abertos à participação assumam um caráter de definidores de políticas e programas governamentais.

Se ao nível da Sociedade Civil a cultura política dominante expressa-se desse modo, no estado ela aparece na inadequação da máquina político-administrativa para a adoção e desenvolvimento de métodos e procedimentos democráticos. As estruturas, rotinas de trabalho e valores vigentes, adequados a um tipo de funcionamento autoritário e tecnocrático, evidenciam-se em vários níveis de limitações: desde as dificuldades de se proceder a um trabalho rotineiro de socialização de informações, tanto em termos de produção, como de difusão numa linguagem e através de meios acessíveis à população; passando pela dificuldade de adequar os ritmos e dinâmicas dos procedimentos de formulação e definição de políticas e programas aos processos participativos; até a tendência que perpassa toda a estrutura, inclusive o primeiro escalão de governo, à centralização do poder de decisão.

Desse modo, o ideário de adotar procedimentos democráticos no sentido da participação e controle popular esbarra nos próprios limites da estrutura herdada, o que, por sua vez, tende a ser reforçado pela forma como os diversos segmentos sociais relacionam-se com o Estado. Há que se considerar que num momento de crise econômica, como o que se vive atualmente, acentuam-se os dilemas da democratização, dados o aprofundamento dos proble-

(13) Tendo em vista o trabalho de relações com a comunidade, constituiu-se no governo a figura dos assessores comunitários nas secretarias e, no plano geral, um fórum que reúne esses assessores, a partir do qual foram destacados coordenadores para dinamizar o trabalho de contato com as organizações populares nas micro-regiões, bem como articular as ações do governo nestas.

(14) Sobre a questão da descentralização político-administrativa ver Tania Fisher (1989).

(15) Paul Singer, 1989.

nas sociais, que se refletem no aumento de demandas por respostas imediatas, e na diminuição da capacidade de investimento público.

Tomando os aspectos estruturais acima referidos como um dado da realidade e considerando que há uma certa margem de atuação de um governo no sentido de proceder alterações democráticas na gestão municipal, é importante verificar em que medida as ações do governo incidem sobre aquelas limitações estruturais, ou seja, quais as dificuldades postas à experimentação do ideário que se reproduzem também a esse nível.

Em linhas gerais, observa-se que o

governo não está imune à reprodução de padrões autoritários e clientelistas, à ocorrência de concepções e práticas onde a participação popular coloca-se como um instrumento de consulta e/ou de respaldo a políticas e programas governamentais, enfim, a reprodução da cultura política dominante. Ao mesmo tempo, verifica-se limitações do ponto de vista metodológico nos processos participativos, tanto em termos de comunicação, como da adoção de procedimentos que possibilitem a apropriação e discussão de políticas públicas por parte dos segmentos chamados à participação. Na realidade, reflete, também, aqui, o cará-

ter embrionário e difuso do ideário democrático da participação popular e, junto a isso, a fragilidade, ou mesmo carência, do projeto de democratização da gestão municipal que leve em conta as possibilidades e limites do contexto atual e as especificidades do âmbito local.

A par as limitações existentes, as Administrações Municipais que inserem-se numa perspectiva de democratização têm produzido inovações que podem acumular para a (re)colocação dos termos do ideário democrático de gestão pública, onde situa-se a questão da participação popular, num outro patamar, diminuindo a distância que este guarda da realidade atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Ricardo — "Conselhos Populares: uma varinha de condão?". In *Teoria e Debate — Revista Trimestral do PT — São Paulo*, nº 4, set/38, p. 46-49.
- BORJA, Jordi — *Por unos municipios democráticos*. Madrid, IEAL, 1986.
- DOIMO, Ana Maria — *Movimentos Sociais e Conselhos Populares: desafios da institucionalidade democrática*. Trabalho apresentado no XIV Encontro da ANPOCS, Caxambu (MG), 1990.
- FISHER, Tania et alii — *Descentralização e participação no governo local: um estudo comparativo entre municípios brasileiros e municípios espanhóis*. Trabalho apresentado no III Encontro da ANPUR, Aguas de São Pedro (SP), 1989.
- GOIIN, Maria da Glória — *Conselhos Populares: participação e gestão de bens coletivos*. Trabalho apresentado no XIII Encontro da ANPOCS, CAXAMBU (mg), 1989.
- MOURA, Suzana — "Perspectivas de democratização da gestão municipal". In *Rio Grande do Sul Urbano*, Porto Alegre, FEE/RS, 1990, p. 43-54.
- MOURA, Suzana — *Limites à participação popular na gestão da cidade: o projeto de lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre*. Tese de Mestrado, PROPUR/UFERS, 1989.
- PORTAS, Nuno — *Planejamento Urbano: morte e transfiguração*. S/d (mimeog.).
- ROLNIK, Raquel — *Plano diretor: desafio para uma gestão democrática da cidade*. São Paulo, Secretaria Municipal de Planejamento, s/d.
- SILVA, Rosemary C. — *Conselhos populares: gestão democrática ou utopia revolucionária?* Trabalho apresentado no IV Encontro da ANPUR, Salvador, 1991.
- SINGER, Paul — "Planejamento: estratégia de mudança". In *Teoria e Debate — Revista Trimestral do PT — São Paulo*, nº 7, jul/set 89, p. 21-26.