



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

CONSELHOS E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA URBANA: CANAIS DE PARTICIPAÇÃO E A  
CONSTRUÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

**Zelimar Soares Bidarra** (UNIOESTE) - [zelimar@yahoo.com.br](mailto:zelimar@yahoo.com.br)

*Professora Adjunta do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação strictu sensu em Desenvolvimento Regional e Agronegócio. Coordena Pesquisa sobre de políticas públicas e as violências contra crianças e adolescentes*

## Conselhos e a Formulação da Política Urbana: Canais de Participação e a Construção dos Espaços Públicos

---

**Resumo:** Esse trabalho estabelece um debate sobre a relação de interpenetração entre a categoria teórica do espaço público e as experiências de participação sociopolítica empreendidas no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas. A intenção é refletir sobre as condições que possibilitam pensar tais conselhos como espaços públicos, bem como as dificuldades e a qualificação política das questões nele tematizadas. Também, tratar da existência dos conselhos como canais efetivos de participação, para as diferentes organizações populares, o que os constitui como recurso significativo para o aprofundamento da construção da democracia participativa e da política urbana no Brasil. Para isso é fundamental destacar o compromisso do Estatuto da Cidade com a garantia de mecanismos participacionistas, dentre eles os conselhos, como instâncias colegiadas, e as audiências públicas, que possibilitam às diferentes organizações da sociedade civil reivindicarem o direito à cidade e de interferir nos processos políticos que concebem as formas de vida e de acesso às condições dignas de usufruir da cidade.

# **Conselhos e a Formulação da Política Urbana: Canais de Participação e a Construção dos Espaços Públicos**

## **A Construção da Democracia Participativa**

Alguns dos mecanismos que na atualidade configuram a viabilidade institucional das práticas da democracia participativa são os conselhos e os fóruns. A institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas, no Brasil, teve como marco legal a Constituição Federal de 1988<sup>(1)</sup>. Todavia, algumas exceções podem ser citadas como: a Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, e a Lei de Execução Penal, de 1984. Nelas já se encontravam assegurados espaços para a participação das organizações da sociedade civil através, respectivamente, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do Conselho de Comunidade.

Na primeira metade dos anos 80 a demanda participacionista que animava as manifestações das forças sociais progressistas comprometidas com a reinstitucionalização da democracia, mesmo no contexto do regime ditatorial, conseguiram forçar o alargamento do aparato estatal-governamental mediante a introdução da representação de organizações da sociedade civil nos espaços de debates e de deliberação dos “negócios públicos”.

Na Constituição de 88 encontram-se os aparatos que garantem a disseminação da demanda participativa. Nela foram confirmados alguns dos anseios e dos projetos das forças sociais que, durante o momento constituinte, puseram na pauta e inauguraram uma intensa disputa pela inadiável participação e socialização da política, isto é, o compartilhamento do poder estatal com as organizações da sociedade civil. Essas demandas expressavam o compromisso com a continuidade do processo de construção democrática da sociedade brasileira.

(...) o enigma da participação reside no inarredável e complicadíssimo desafio de negar determinadas experiências de representação política, resultantes de uma modalidade de democracia representativa elitista para, em seu lugar, procurar construir uma outra dinâmica de participação capaz de superar a tradição igualmente elitista dos processos representativos vividos por considerável parcela de entidades da sociedade civil. (CAMPOS e MACIEL, 1997, p. 150).

Nesse contexto, com a defesa da proposta de gestão democrática “dos negócios públicos” fazia-se uma importante aposta política nas atuações dos conselhos gestores de políticas públicas, haja vista a possibilidade de esses conselhos funcionarem como mecanismos de ampliação da participação popular. A intenção é que mediante essa participação, os conselhos gestores podem pôr freio às ações que pretendem desrespeitar

os direitos sociais, em virtude da frágil condição de reconhecimento político e jurídico desses direitos para segmentos expressivos dessa sociedade. Na cultura política brasileira, os direitos sociais, ora podem ser assimilados como fonte de legitimação política dos interesses das elites dominantes e dos setores governantes, ora como conquista dos segmentos organizados da classe trabalhadora.

### **Conselhos Gestores e o Amadurecimento das Práticas Participativas**

Os conselhos gestores podem ser, ao mesmo tempo, arenas para a representação e para as disputas entre propostas totalmente diferenciadas mas, também, podem ser foros para a preservação do tipo da gestão política que melhor corresponda aos interesses dos governantes. Nessa perspectiva, esses conselhos abrem-se para os embates entre perspectivas que, nem sempre, são de todo contrárias e, por outro lado, como espaços de defesa de interesses mais ou menos articulados esses conselhos permitem que os sujeitos mantenham ou redefinam suas posições no curso das disputas entre projetos políticos.

(...) os conselhos [gestores] são espaços com caráter duplo: implicam de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos, mas de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo (...) (GOHN, 2001a, p. 108).

O ambiente político-cultural em que se produziu a legitimação dos conselhos gestores foi marcado por disputas entre orientações políticas diversificadas que, em resumo, tomaram um formato mais acabado nas propostas das seguintes vertentes: de um lado, a proposta das forças sociais progressistas que reivindicavam os espaços para que os conselhos pudessem abrigar a legitimação de processos políticos comprometidos com a construção e gestão democrática das políticas públicas. Para isso, os conselhos deveriam criar mecanismos para garantir, viabilizar a participação e a partilha do poder entre os setores governamentais e os segmentos não-governamentais. No outro lado, a proposta das forças sociais conservadoras, lutando para manterem a unilateralidade dos processos decisórios, para o que buscaram (re)significar a idéia da partilha do poder a partir do ponto de vista que lhes interessava - o da parceria público-privado para a gestão das políticas públicas.

A tensão instalada por essas vertentes e as divergências entre as propostas de atuação para os conselhos gestores não se resolveram e nem se dissolveram com as regulamentações que delimitaram o raio de abrangência das intervenções desses

conselhos, especialmente, para a que trata da delimitação da política urbana, como: artigos 182 e 183 da Constituição de 88 e Lei n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Na perspectiva desse Estatuto, (artigo 2, inciso II), a Política Urbana tem o compromisso político e institucional com a

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social

As disputas, para se imprimir a direção política pretendida para a atuação dos conselhos gestores tem sido direcionadas para o plano de criação (nas esferas locais) das suas legislações. Assim, a constituição e o perfil de um conselho não têm uma conformação definitiva porque não podem ser dados, *a priori*, e nem se esgotam na existência de registros legais. A expectativa sobre aquilo que um conselho pode ser, na sua área de abrangência, é uma aposta aberta que se configura a partir das ações políticas empreendidas pelos sujeitos que se agregam nos espaços dos conselhos.

Os conselhos são arenas de negociação que podem ser um espaço de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática. Como toda arena de negociação, sua qualidade decorre de múltiplos fatores, como, por exemplo, o preparo dos próprios conselheiros em formular opiniões e argumentos defensivos da qualidade dos atendimentos e dos direitos (...). (SPOSATI, 1994, p. 104)

A conquista de um significado e da importância política é um dos pontos centrais das pautas de lutas para configurar os espaços dos conselhos como espaços públicos. Essas lutas são travadas dentro do conselho (entre os seus membros) e em suas adjacências - pelas forças políticas que gravitam em seu entorno, manifestando diferentes formas de pressão sobre as temáticas que são objeto das intervenções dos conselhos.

É enquanto espaço de proximidade entre os homens, portanto, que o espaço público nem sempre coincide com o lugar formalmente considerado público (...). É que a proximidade entre os homens é a convivência entre os diferentes, e esta depende 'do acordo frágil e temporário de muitas vontades e intenções'. (ARENDR *apud* WAGNER, 2000, p. 44).

A sinalização desse aspecto é importante para chamar a atenção para o fato de que um conselho não se resume e nem se esgota na ação dos seus membros. O que um conselho desenvolve nas suas atuações não exprime somente a sua composição legal-formal.

A convergência de interesses entre representantes de segmentos que, a princípio, deveriam ter posições antitéticas pode ser considerada como um indicador de que a questão da paridade não se esgota na divisão equitativa de assentos porque ela não é suficiente para garantir a paridade da representação política. Esta é muito mais complexa e envolve uma gama de condicionamentos que não cabem dentro de um padrão numérico estático. Muitas vezes, observa-se, durante os trabalhos dos conselhos, que os aspectos defendidos por parte dos representantes do segmento da sociedade civil tendem para a conservação de premissas arcaicas e patrimonialistas<sup>(2)</sup> que têm longo lastro na cultura política brasileira.

A questão da paridade, muitas vezes, compromete a estrutura da representação dentro dos conselhos caracterizando profundas desigualdades e reposição de hierarquias. Não obstante, é preciso compreender que a “(...) paridade, portanto, parece intrinsecamente relacionada não apenas ao reconhecimento do ‘outro’, mas também à capacidade de estabelecer com ele acordos contingentes em torno de demandas específicas.” (TATAGIBA, 2002, p. 59).

Assim, a afirmação dos conselhos gestores de políticas públicas como espaços públicos e democráticos é relevante para as práticas políticas<sup>(3)</sup> desenvolvidas nesses espaços porque, através delas, os sujeitos disputam o controle sobre os instrumentos que dão direção política para as matérias constitutivas dessas políticas.

Nem sempre se percebe ou se considera que as ações empreendidas pelos conselheiros podem estar referenciadas em processos de disputas que têm uma margem social mais ampla, como por exemplo: as diferenças de significados contidas entre uma perspectiva de atuação que tem como escopo um projeto de partilha do poder e uma outra que pressupõe um projeto de parceria de gestão administrativa. Essas perspectivas relacionam-se com problemáticas que, também, estão presentes em outras instâncias na sociedade brasileira mas, adentram os espaços políticos<sup>(4)</sup> dos conselhos gestores como se fossem problemas específicos desses conselhos.

E, isso compromete a interação daqueles que estão nos centros desses espaços, porque os conteúdos das disputas podem assumir uma versão personalizada para cada sujeito singular. E, ao invés de as disputas expressarem e serem reconhecidas como relativas às questões de caráter público passam a ser percebidas como confrontos entre “personalidades”. Isto limita e empobrece a negociação, a interlocução e a busca do consenso.

A "personalização" de um projeto político é um risco e um óbice para a ampliação da interlocução e da negociação pois, obstrui o trabalho de construção de consensos, do convencimento pela adesão ativa (no sentido gramsciano) aos projetos em disputa e, com isso, termina por favorecer à reposição dos mecanismos de coerção e de cooptação. Isso

pode paralisar e recuar o processo de socialização da política e da construção democrática, visto que

(...) essa personalização das relações políticas, muito presente nesses encontros [entre sociedade civil e governo] está, contudo, longe de ser uma especificidade dos conselhos, antes remete a toda uma tradição histórico-cultural que por certo se reproduz em várias experiências participativas (...). (TATAGIBA, 2002, p. 65).

A prerrogativa política de compartilhar a definição e a orientação dos programas, projetos e serviços concernentes às funções precípua das políticas públicas nem sempre recebem a devida atenção por parte dos conselheiros. Muitas vezes, um conselho termina por se afastar e não assumir aquilo que é de sua competência.

Com isso, atribuições de um conselho permanecem sendo, erroneamente, percebidas e difundidas como competências privativas dos técnicos dos órgãos governamentais e da iniciativa privada. Ora, isso alimenta os “discursos racionalizadores” que estão à procura de um argumento que lhes permita reafirmar a habilidade da tecnocracia para lidar com os ditos aspectos técnicos. Para ilustrar, alude-se ao caso da Política Urbana, cuja competência tecnocrática de engenheiros, arquitetos, geógrafos, dentre outros, sobressai nos planos, programa e projetos de desenvolvimento urbano. A orientação tecnocrática acoplou ao processo de implementação dessa Política alguns instrumentos de planejamento e de avaliação, cujas informações devem estar dispostas no plano diretor. Ao ter que colocar em prática esse instrumento, os gestores da política e os conselhos, em cada nível de governo, estão diante do desafio de formular canais comuns de interlocução para a pactuação e avaliação do que se constitui como “interesse social” da Política Urbana no contexto de um território.

A dimensão da avaliação tem privilegiado a contabilização dos feitos quantitativos, a parte reservada para uma observação qualitativa não tem recebido a mesma atenção e detalhamento das informações. Apesar disso, por meio dela, tem-se obtido as informações que permitem aos conselhos gestores discutirem e participarem qualitativamente das estratégias de efetivação da gestão democrática e do controle social sobre um dos espaços públicos em que se desenrolam a promessa de aprimoramento da civilidade.

Por isso, os membros dos conselhos gestores precisam manter a aposta política na construção de espaços públicos e democráticos e, ao mesmo tempo, não perderem de vista seus adversários políticos, aqueles com quem têm que disputar a partilha e a construção de projetos.

Pois a política é uma práxis, mas, é sobretudo uma aposta e uma perspectiva: a de que se deve dar respostas às demandas e aos valores socialmente instituídos, tendo em vista

a fixação de um horizonte de sentido comum. A perspectiva e a aposta da política implicam, portanto, a capacidade de discernir as questões fundamentais da existência coletiva, mantendo vivo na agenda o problema de saber quem somos, por que estamos juntos e que objetivos desejamos alcançar. Exatamente por isso a política confunde-se sempre mais com o espaço público - e de modo particular com o espaço público democrático - ou seja, com aquele território onde se torna possível representar e *transformar* interesses, afetos e paixões (NOGUEIRA, 1998, p. 18-19 – grifo no original).

Assim, para que haja a ampliação e a consolidação da democracia é necessário garantir a existência dos espaços onde possam alcançar visibilidade e processarem-se as disputas entre os diferentes interesses e projetos construídos pelos segmentos sociais.

Os espaços públicos são os canais privilegiados para os encontros, a explicitação, as disputas e as negociações entre aqueles que defendem posições diferenciadas quanto ao nível de partilha da riqueza social transferidas pelas políticas públicas. Nesse sentido, problematizar o conjunto das implicações que são relativas à noção de espaço público é, para TELLES<sup>(5)</sup>, comprometer-se com as lutas políticas do nosso tempo histórico que tentam desenhar uma perspectiva de futuro para a incompleta democracia brasileira.

### **Os Conselhos Gestores e a Afirmação de Espaços Públicos: os desafios da gestão democrática das políticas públicas**

O pressuposto aqui assumido é o de que para serem descritos como espaços públicos democráticos, os conselhos gestores de políticas públicas devem proporcionar debates e confrontos entre as alternativas políticas enunciadas pelos conselheiros, bem como estimularem a formulação de pactos comuns.

(...) [os espaços públicos] são espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública (...) a capacidade propriamente moral de discernimento (...) entre o justo e o injusto, cuja medida (...) só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução (...). (TELLES, 1994, p. 92)

E, na condição de espaços públicos, devem exercitar a partilha eqüitativa dos processos decisórios entre as representações das organizações da sociedade civil e o do segmento governamental para que as questões, intituladas como públicas, tenham como referente o que está sendo denominado de interesse público, isto é, o conjunto de necessidades e de reivindicações que correspondem aos interesses mais abrangentes de uma coletividade.

Na atualidade, aqueles que estão trabalhando com a categoria têm que reconhecer suas características polissêmicas e aceitar participar dos debates em que se busca elaborar um significado determinante. Integrantes dessas disputas teóricas, há autores que não admitem e há os que defendem a necessidade de se estabelecer a distinção conceitual entre o que se entende por espaço público e o que se designa por esfera pública, dentre eles destacam-se os trabalhos de GOHN (2002) e de TEIXEIRA (2001).

GOHN (2002, p. 04) entende que a atual conjuntura política exige o esforço analítico para o estabelecimento das diferenças conceituais para o espaço público e para a esfera pública. Posto que a constituição da esfera pública resultou dos confrontos que exigiram que "... os espaços de gestão das políticas públicas fossem ALARGADOS, AMPLIADOS, pela inclusão e participação de novos atores sociais" [grifos no original]. A marca distintiva da esfera pública seria a sua condição de ser o *locus* da participação sociopolítica<sup>(6)</sup> na formulação, na deliberação, na execução, no controle e na gestão das políticas públicas. Para ela, a esfera pública:

(...) comporta a interação entre os grupos organizados da sociedade, originários das mais diversas entidades, organizações, associações, movimentos sociais etc. A natureza dessa esfera é essencialmente política argumentativa, é um espaço para o debate face-a-face dos problemas coletivos da sociedade, diferenciando do debate no espaço estatal propriamente dito (...). O resgate da noção de esfera pública [surge] para designar espaços de interação entre a sociedade civil organizada e os gestores públicos instituídos pelo poder. Portanto, a esfera pública tem como cenário uma relação necessária com os poderes constituídos - com a sociedade política (...) (p. 06 e 10).

O motivo para essa diferenciação estaria ligado à importância que essas noções têm com relação à sustentação das estratégias políticas que estão comprometidas com a efetivação dos processos democráticos na sociedade brasileira. Segundo (GOHN, 2002, p. 09), os espaços públicos:

(...) situam-se na sociedade civil - nos fóruns de entidades, nas redes de movimentos sociais, nas plataformas de propostas e projetos de setores organizados da sociedade civil para fins de debates, demandas e proposições de coletivos desta mesma sociedade civil. Este espaço é uma arena de liberdade do cidadão para expressar, organizar e sistematizar suas demandas, reivindicações, projetos, ações coletivas. Ele envolve um grau de autonomia relativa (...), o que de fato irá caracterizar o grau de liberdade e de autonomia dos grupos organizados é o exercício efetivo de suas práticas, os seus valores, projetos político-culturais e, fundamentalmente, a natureza das redes as quais estão associados (...).

Logo, tais espaços estariam fora dos circuitos institucionalizados que sofrem interferência direta da ação estatal.

No instigante trabalho de TEIXEIRA (2001), a vigência da institucionalização e a função desempenhada pela participação são critérios utilizados para subsidiar e reforçar os argumentos a partir dos quais o autor propõe a distinção. Para ele, o espaço público e a esfera pública são arenas políticas que têm finalidades diferenciadas, porém, possuem, fundamentalmente, as mesmas características, isto é, a visibilidade, a transparência, o reconhecimento das diferenças e das posições dos desiguais, o compartilhamento da interlocução, da negociação e da deliberação, a reciprocidade, a preservação do exercício da autonomia, a partilha do controle político e da gestão administrativa (o controle social). Assim, ante tantas semelhanças, não é fácil convencer-se de que se tratam de foros diferenciados porque os objetivos e metas da ação política têm o mesmo destinatário.

No espaço público (fóruns, redes, plataformas) tematizam-se questões de interesse geral, realizam-se negociações, formulam-se proposições de políticas e pode-se exercer o controle social dos atos e decisões do poder político. Auto-organizados, são efetivos espaços de interação entre os atores da sociedade civil, diversamente da esfera pública. Nesta, fenômeno recorrente em vários países em processo de democratização, os debates e as negociações entre atores vinculam-se à estrutura do Estado (Conselhos), com representação da sociedade civil, em alguns países com caráter decisório e, noutros, consultivo. Tal diferenciação condiciona a forma de conceber a participação cidadã, no que diz respeito a seu caráter decisório e de influência e, ainda, ao de superação da contradição entre representação e participação... (p. 20)

Nessa perspectiva, os espaços públicos são instâncias legítimas para a representação de interesses, embora não sejam dotados de legalidade jurídica porque estariam fora das estruturas formais do Estado. O distanciamento de tais estruturas favoreceria a que, no espaço público, se mantivessem preservadas as organizações e manifestações autônomas da sociedade civil, cuja participação destina-se a exercer influências sobre as instâncias decisórias do aparato estatal.

Para a diferenciação das competências políticas desenvolvidas no espaço público e na esfera pública, TEIXEIRA (2001, p. 46-47) argumenta que:

A idéia central que defendemos é de que há duas instâncias que podem estar articuladas, porém com papéis diferenciados (...) Na instância mediadora - esfera pública - também se produz visibilidade e as ações dos atores devem aparecer, até porque a sociedade como um todo deve conhecer e debater as questões e mobilizar-se para que propostas sejam aceitas pelos agentes do Estado. De igual maneira, na outra instância - espaço público - realizam-se debates, negociações, entre os diversos atores, para que se formulem as propostas a serem apresentadas na instância da esfera pública.

À parte, o esforço empreendido pelo autor para demarcar a referida distinção, observa-se que a força da conjuntura conspirou contra o seu objetivo, porque, ao longo da citada obra encontra-se o uso dos termos como sinônimos, uma justificativa plausível para essa sobreposição seria a seguinte: no contexto das disputas pela afirmação de um significado para o que se está reivindicando como espaço público ou esfera pública, as características que lhes emprestam sentido têm sido determinantes para afinar/reforçar a condição de sinônimos do que para demarcar as diferenças.

Se, por um lado, a distinção pode ser positiva, por outro, pode sugerir a existência de uma hierarquização entre espaço público e esfera pública. Sendo assim, por seu caráter mais informal e não-institucionalizado, o espaço público fica subordinado à esfera pública, cuja institucionalização garante a ação deliberativa e os encaminhamentos relativos aos processos de transformação.

Em síntese, é preciso estar atento para que a intenção de diferenciação conceitual não seja entendida como um reforço para a (polêmica) existência da dicotomia entre a participação e a representação. As questões subjacentes a essa dicotomia seriam: primeiro, a de que as práticas políticas desenvolvidas tanto no espaço público como na esfera pública poderiam preservar a autonomia e o distanciamento dos interesses que interferem nos temas e nas pautas de deliberações. E, segundo, a impossibilidade de conciliar a participação com a representação e a representação com a autonomia, poria limitações ao campo da ação política e as confinaria nos seguintes dilemas: a) prefere-se participar dos espaços públicos porque são instâncias abertas à ação mais plural e que, até, admitem a exposição anárquica dos diferentes interesses atomizados. Além disso, nos espaços públicos, os indivíduos, grupos e movimentos não estariam submetidos aos controles e constrangimentos do poder estatal, podendo, com isso, preservar as características originárias de suas bases organizativas; b) prefere-se integrar a esfera pública, fazendo parte da composição de suas formas de representação e de deliberação. Nessa esfera, desenvolve-se uma ação política mais sistematizada e orientada pelo procedimento da razão instrumental (cálculo meios/fins) porque a finalidade da participação é afirmar o seu atributo decisório.

Posto que no âmbito das referências democráticas, ao que tudo indica, o recurso à essa categoria remete-nos para a condição de espaços que possam desempenhar, simultaneamente, as funções de: "[1]... promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas até então excluídos de uma agenda pública (...) e [2] de [favorecer à] ampliação e democratização da gestão estatal." (DAGNINO, 2002, p. 10).

Dessa forma, os traços constitutivos do espaço público estão relacionados com a capacidade e com a potencialidade dos homens de darem visibilidade as suas diferenças, sem que isso os impeça de construir uma "concepção do mundo" (GRAMSCI, 1987)

coletivamente compartilhada, na qual se busca uma condição de vida em comum que preserve as regras de civilidade<sup>(7)</sup>. Assim, não é decisivo se o espaço público está localizado no âmbito das relações da sociedade civil ou do aparato estatal. Em qualquer um desses, a constituição do espaço público tem como pré-requisito o confronto entre as relações instituídas, as quais sustentam uma estrutura elitista de reprodução das relações de poder e de domínio. Desse modo, a constituição democrática desse espaço também significa a redefinição dessas relações sobre outras bases e outros critérios.

O investimento contra a importância do espaço público tem a finalidade precípua de minimizar a sua função política dentro da experiência democrática. Pois, o aperfeiçoamento da democracia depende desse tipo de espaço, haja vista que ele é o *locus* da externalização e da visibilidade das lutas sociais.

O retraimento do espaço público, em última instância, empobrece a democracia porque interdita a processualidade dos jogos democráticos ao despolitizar as relações, suprimir a mediação dos conflitos e eliminar o sentido de pertencimento<sup>(8)</sup> dos sujeitos. Enfim, a supressão do potencial de articulação política do espaço público cria um entediante discurso mimético e homogeneizado no qual a "...perda do espaço público significará a perda dessa relação objetiva com os outros homens e, com isso, a perda mesma de uma noção de realidade." (TELLES, 1999, p. 46). Num contexto em que a noção de espaço público está suscetível a importantes transformações, a partir do que se denomina como público não-estatal, tais perdas amplificam os efeitos perversos da política neoliberal.

...Se o Estado e as políticas neoliberais 'desconstroem' o sentido do público, retirando sua universalidade e remetendo para o campo do assistencialismo e da lógica do consumidor usuário de serviços, os conselhos [gestores] têm a possibilidade de reaglutinarem esses direitos fragmentados, reconstituindo os caminhos de construção da cidadania que está sendo esfacelada. (GOHN, 2001a, p. 88).

Nesses casos, é possível que atores coletivos possam (re)instituírem práticas que assegurem a dimensão política das lutas sociais, objetivando uma conformação do espaço público que se assente sobre a premissa democrática da garantia dos direitos de cidadania.

Esses processos consubstanciam a constituição do imaginário de direitos dos segmentos populares, cuja existência social está comprometida pelas dificuldades e privações presentes no cotidiano daqueles que habitam os "desertos" rurais, as periferias e malhas urbanas das cidades do país.

## Considerações Finais

Na sociedade brasileira, o conservadorismo e o autoritarismo do projeto político neoliberal contrapõem-se contra a jovem "consciência do direito a ter direitos", dentre eles o direito à cidade em condições de vida digna, principalmente para as camadas populares. Uma vez que, desenvolvimento e crescimento urbano não são processos unilaterais, especialmente nas sociedades capitalistas, por que estão intrinsecamente articulados às dinâmicas da inclusão de uns e da exclusão de muitos dos benefícios decorrentes da síntese crescimento/desenvolvimento.

Para estancar os direitos sociais, arduamente conquistados, os precursores do neoliberalismo atacam os mecanismos de resistência dos trabalhadores e investem na deslegitimação das narrativas daqueles que reivindicam a efetivação dos seus direitos. Nega-lhes a externalização do discurso político e obstrui a publicização da crítica contra a ordem instituída. Com isso, chega-se ao extremo de impor aos "sujeitos falantes"<sup>(9)</sup> o mais sepulcral silêncio.

Um traço peculiar do autoritarismo social brasileiro consiste em imprimir às relações sociais uma forma de sociabilidade construída a partir do silêncio dos dominados, o qual é forjado, cotidianamente, através da desqualificação e, no extremo do espetáculo, da ridicularização dos discursos, dos códigos de interação e de pronunciamento dos "sujeitos falantes".

A reprodução de um contingente expressivo de "não-cidadãos" facilita a conservação das relações de submissão e isto reflete um problema histórico dessa sociedade: a dificuldade de forjar um projeto de sociedade que objetive a transformação radical das relações sociais. Por isso, ela tem sido signatária de um tipo de experiência democrática que estende as desigualdades e a apartação social como medidas necessárias à acumulação de capital.

Para subverter essa "cultura" da apartação é preciso investir em outros projetos, cuja função dos espaços públicos seja a de permitir a inserção de diferentes atores e também de outros tipos de relações políticas e institucionais nos diferentes âmbitos em que se formulam as regras que pretendem o aperfeiçoamento do processo da construção democrática.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, J. M. (orgs.). **Teoria social e modernidade no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2000.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: 2001.
- CAMPOS, E. B.; MACIEL, C. A. B. Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. XVIII, n. 55, nov. 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil - o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, Espaços públicos e a Construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In DAGNINO (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. **Gestão urbana em São Paulo (2000-2002) - Atores e Processos na questão do associativismo e dos conselhos**. In: XXVI Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001a. (coleção Questões da Nossa Época, 84).
- \_\_\_\_\_. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Informativo CEPAM – Conselhos Municipais das Áreas Sociais**, São Paulo, v. 1, n. 3, dez. 2001b.
- GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.
- IAMAMOTO, M. V. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social: ensaios críticos**. São Paulo: Cortez, 1992.
- NOGUEIRA, Marco A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- SPOSATI, Aldaíza. Os desafios da municipalização do atendimento à criança e ao adolescente: o convívio entre a LOAS e o ECA. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, v. XV, n. 46, dez. 1994.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001.
- TELLES, Vera da Silva . **Direitos sociais: afinal do que se trata?** BH: UFMG, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina. **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.
- WAGNER, Eugênia S. **Hannah Arendt & Karl Marx: o mundo do trabalho**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2000.

## Notas

1 - Vide: GOHN (2001); entre outros.

2 - O patrimonialismo corresponde a um tipo de "... ação política (...) orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação (...)." (CARVALHO, 2001, p. 221).

3 – Entende-se por Práticas Políticas (ou Sociais) as ações humanas que produzem as condições de existência da vida humana, seja na sua dimensão material - como trabalho social, seja na sua dimensão político-cultural - que produzem os códigos de interação e os meios de validação e de legitimidade desses códigos. Essas práticas têm dimensão teleológica porque nelas os homens projetam suas intencionalidades e finalidades, bem como elaboram os meios e as estratégias para alcançá-las. (IAMAMOTO, 1992).

4 - De acordo com Hannah ARENDT, apud WAGNER (2000, p. 42), o "(...) espaço político [é] o espaço no qual os homens compartilham atos e palavras (...) enquanto manifestação da individualidade do homem (...)."

5 - Perspectiva enunciada por Vera da Silva Telles na mesa redonda Sociedade Civil, Esfera Pública e Gestão Participativa no Brasil, em 11/05/2001, no auditório do IFCH-Unicamp.

6 - Vide GOHN (2001a) para o detalhamento sobre as características e inovações promovidas por esta modalidade de participação que teve sua origem vinculada às lutas pela garantia dos direitos de cidadania.

7 - "...Para Patrick Pharo (...) *Le civisme ordinaire* (1985), a civilidade diz respeito às regras que articulam indivíduos em situações concretas de interação. É uma forma de exercício e atribuição recíproca de direitos, direitos que não se confundem com a norma legal, que existem na forma de um 'civismo ordinário' e que traduzem, nas dimensões práticas da vida social, as expectativas dos sujeitos de encontrar no outro o reconhecimento da validade e legitimidade de seus atos, opiniões e razões(...) Isso significa dizer que, mesmo quando não sujeitas ao código formal da lei, as relações sociais se realizam como relações de direito." (TELLES, 2001, p. 62).

8 - Nos autores que mais trabalham com esse termo como, por exemplo, TELLES e PAOLI, geralmente encontra-se uma associação entre o Pertencimento e o Reconhecimento, posto que se remetem para uma situação de auto-implicação na qual a aceitação do outro, como um sujeito com quem se possa ou não ter proximidade ou vínculos, dá-se mediante o "reconhecimento do outro no seu direito a ser, a dizer, a fazer (...) [numa] atribuição recíproca de identidades e direitos (...) cuja medida é necessariamente um acordo, sujeito ao questionamento, ao debate e ao conflito..." (TELLES, 2001, p. 63-64). A ênfase na "dimensão política" do Reconhecimento vem sendo objeto de fecundas discussões de autores brasileiros como Jessé de Souza e Josué Pereira da Silva (AVRITZER; DOMINGUES, 2000).

9 - Para RANCIÈRE (apud TELLES, 1999, p. 180-1), os **sujeitos falantes** são aqueles "(...) que se pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política (...) na voz desses sujeitos se enunciam outros universos de valores: aspirações e esperanças, desejos e vontades de ultrapassamento das fronteiras reais e simbólicas dos lugares predefinidos em suas vidas (...)."