

Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90?*

Paulo R. Guimarães da Silva**
Hélène Rivière d'Arc***

Sumário: 1. Introdução; 2. Um debate polêmico e contraditório; 3. A descentralização administrativa: avanços, contradições e complexidades; 4. Reflexões sobre a cidade de Salvador; 5. Outros contextos; 6. Conclusão: antigos e novos atores no meio urbano.

Palavras-chave: administração pública; participação social; movimentos sociais urbanos; descentralização.

Reflexão, na perspectiva dos anos 90, sobre aspectos relativos ao alcance dos processos participativos nos governos locais nos anos 80.

Social participation: instrument of public administration? Elements for discussion about the administration of Brazilian cities. What are the perspectives in the 90s?

The eighties, mainly after 1984, were a period when the social participation in public affairs and management was questioned due to its different meanings and social practices. The diversity of situations guides the reflexion towards the explanation of its specificity rather than modeling. We identify the need of reflexion and permanent revision concerning this theme, and recognize other theoretical concepts such as partnership, quality of life and environment, entrepreneurialism and local development, urban culture, ethnic identity and so on. In order to accomplish our goal we have chosen the cities of Salvador, and, secondly, Recife and Curitiba. This paper aims to analyse some of these aspects, including the scope and limits of participatory processes in local governments, taking as a reference the eighties and into the prospective of the nineties. Therefore, evaluations and efforts to analyse experiences of popular participation remain as a theoretical and practical challenge.

* Artigo recebido em ago. e aceito em nov. 1995. Este artigo foi elaborado no âmbito do acordo de cooperação Capes/Cofecub (Brasil/França) e a partir de uma missão de trabalho, quando foram realizadas, pelos autores, entrevistas com organizações populares, mediadores locais das políticas urbanas, representantes da academia, representantes comunitários de diversos movimentos sociais e representantes das ONG em Salvador e, acessoriamente, em Recife e Curitiba.

Uma versão resumida deste artigo foi apresentada no Encontro Cidadania e Movimentos Sociais, realizado em Salvador, em dezembro de 1994, pelo Centro de Recursos Humanos (CRH) da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFBA, com a participação do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA, do Mestrado de Desenvolvimento Urbano (MDU) da UFPe e do Centre de Recherche d'Amérique Latine/Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine (Credal/Iheal) da Universidade de Paris III, França. Uma segunda versão foi selecionada para apresentação no XIX Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração (Enanpad), realizado em João Pessoa, de 24 a 27 de setembro de 1995, na área temática de administração pública.

** O prof. Paulo Rogério Guimarães da Silva, falecido recentemente, foi professor-adjunto da EA-UFBA, onde lecionava as cadeiras de planejamento urbano, governo local e cidadania e política e gestão do meio ambiente nos cursos de graduação, mestrado e doutorado em administração. Geólogo diplomado em 1984 pelo IGEO/UFBA, doutorou-se em 1991 em geografia, planejamento urbano e regional pela Université de Paris III. Pesquisador do CNPq vinculado ao NPGA/EA — UFBA.

*** Professora e pesquisadora do Centre de Recherche d'Amérique Latine/Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine/Conservatoire National de la Recherche Scientifique, Universidade de Paris III, França.

1. Introdução

As mudanças institucionais registradas na Europa na década de 70 visaram a descentralização dos governos e a organização dos processos de gestão das cidades pela incorporação, institucionalizada ou não, da participação dos cidadãos (Itália, França e Espanha) (Fischer & Teixeira, 1989). No caso brasileiro, o final da década de 70 foi marcado pelo início da democratização política do regime autoritário, quando eclodiram por todo o país movimentos sociais que traziam para a pauta de discussões entre políticos, acadêmicos, grupos sociais organizados, igrejas, setores governamentais, entre outros, a questão do direito do cidadão de participar e influir nas decisões públicas.¹

A década de 80 nos trouxe os reflexos da crise internacional, desdobrando-se numa crise nacional profunda. Os aumentos dos juros da dívida externa e do déficit público (entre outros aspectos) conformaram uma situação que trouxe para a América Latina o agravamento da miséria urbana. Esse processo foi acompanhado por um esgotamento do padrão periférico de urbanização, com o avanço das relações capitalistas na produção do espaço das cidades brasileiras e na dinâmica do próprio capital imobiliário. Esses aspectos constituem pontos basilares para o entendimento da trajetória dos movimentos sociais urbanos pela moradia (Maricato, 1991:95-9).

No Brasil, principalmente após o ano de 1984, quando as eleições diretas para o Executivo e o Legislativo municipais das capitais foram restabelecidas, foi um período em que se pôs em xeque o discurso da participação social na gestão pública a partir de diferentes significados atribuídos ao próprio conceito e a suas modalidades de operacionalização. Nos programas de governo dos prefeitos eleitos passaram a constar projetos diferenciados de descentralização administrativa com a criação de estruturas locais de governo, a exemplo das regiões administrativas e dos distritos sanitários.

As autoridades locais passaram a ter que enfrentar os efeitos conjugados da familiarização das grandes cidades com a democracia, por um lado, e da crise econômica e social, por outro. Entretanto, seus comportamentos se mostraram diferenciados. As ações empreendidas prioritariamente em termos de justiça social (como nas prefeituras petistas ou populares de São Paulo, Porto Alegre ou Recife em certos períodos recentes), de *marketing* econômico-cultural (como em Salvador ou Fortaleza nos anos 90) ou sócio-ecológicos (como em Curitiba) não corres-

¹ A Constituição promulgada em 1988 reforçou a preocupação de garantir à população um papel de maior relevo no processo decisório, papel exercido através não só dos mecanismos de representação, mas também da participação direta. O município passa a integrar o pacto federativo na nova Constituição e esta disporá sobre a participação dos cidadãos na gestão pública em geral e no exercício do poder local em particular, antecipando-se, em alguns casos, às práticas sociais vigentes. Na mesma carta mudanças importantes no que se refere à política urbana e à possibilidade de participação dos movimentos sociais em sua definição e acompanhamento marcam o reconhecimento formal da existência de uma questão urbana no Brasil (Souza, 1989).

pondem necessariamente às tipologias oriundas dos indicadores sócio-econômicos que permitem comparar umas às outras. Tal diversidade de situações tende a orientar a reflexão mais na direção de uma explicação de suas especificidades que no sentido de uma modelização.

No Brasil, o binômio movimentos sociais urbanos-governo local e a problemática da participação popular constituíram um dos eixos da pesquisa urbana e social de caráter multidisciplinar nos anos 80. A análise dos movimentos sociais urbanos no Brasil dos anos 70 e 80 advém de duas trajetórias: uma se inscreve num espaço de tempo relativamente longo e corresponde ao observador lançando seu olhar nos últimos 40 anos; outra advém da conjuntura, da especificidade brasileira e das transformações que ocorreram nos anos 80. Ao perceber os cidadãos como grupos capazes de reivindicar direitos sociais associados à vida cotidiana e à situação extratrabalho, os sociólogos deram o alerta, colocando em construção o paradigma dos movimentos sociais urbanos.

Nos anos da ditadura, a territorialização das reivindicações teve uma fase bastante ofensiva. Os excluídos do crescimento perturbavam uma ordem econômica e espacial, organizados territorialmente segundo princípios de vizinhança ou de identidade e não de trabalho. Acreditou-se que, contestando a legitimidade do poder na luta pelas necessidades de base, os militantes das lutas urbanas tinham um projeto de sociedade. O fato de eles não o terem ou de a análise dessas lutas, que não pareciam ter como objetivo a conquista de poderes, já não ser mais um tema acadêmico de prestígio não significa que não tenham exercido impactos ou que não existam mais.

A história dos projetos políticos urbanos durante os anos 80 é impregnada desses impactos: a necessidade consensual do estabelecimento da participação social nas instâncias públicas e a implementação da participação como instrumento-chave do exercício da democracia local e meio de legitimação das aspirações populares em matéria de vida cotidiana. A palavra participação assume tamanha força que seu sentido parece mágico, fazendo esquecer sua fluidez, sua ambigüidade e suas filiações diversas. Desde então, justificados pelo Banco Mundial, que recomendava vivamente o emprego da emblemática, funcionários e diversos mediadores locais passaram a adotá-la, mesmo percebendo que entre si não se compreendiam. Segundo as situações e especificidades, a referência à participação é criada pelos usuários que a reclamam, dando origem a termos diferentes.

Nos anos 90, a discussão sobre participação popular no Estado democrático ganha particular importância com a conquista de diversas e importantes prefeituras pelos setores progressistas no país. Percebem-se a insuficiência do acúmulo teórico anterior a essas gestões e a necessidade de reflexão e revisão permanente da conceituação de participação popular, bem como a necessidade de outros conceitos, tais como parceria, qualidade de vida e do meio ambiente,

desenvolvimento e empreendedorismo local, modos de vida, cultura urbana, etnicidade etc.

É no contexto desse duplo referencial — representação/parceria — que convém se situar atualmente. Para validar nossa proposta, escolhemos como universo de demonstração a cidade de Salvador e, acessoriamente, Recife e Curitiba. Este artigo se propõe a refletir sobre alguns desses aspectos, sobretudo o alcance e os limites dos processos participativos nos governos locais, tendo como referência os anos 80. Avaliações e tentativas de sistematização de experiências de participação popular nos procedimentos da gestão pública ainda constituem um desafio teórico e prático. Várias questões já foram devidamente elaboradas e estabelecidas. Entre elas cabe destacar as noções de autonomia e clientelismo enquanto fenômenos privilegiados na análise das transformações da participação popular (Martes, 1992). Na segunda metade dos anos 80, o debate então proposto pelas organizações populares chamadas a participar referia-se ao seu grau de autonomia e à sua capacidade de manter essa autonomia.

É possível afirmar que existe um consenso no sentido de que gestão democrática e participação popular requerem, combinadamente, o fortalecimento da sociedade civil e um processo real de democratização do Estado. Os canais institucionais também existem. Os diferentes atores locais estão até aptos a empreender um balanço de seu funcionamento. Salvador, Recife ou Curitiba criaram diferentes espaços institucionais associados à evolução da história municipal e à personalidade dos prefeitos e dos membros influentes das equipes que ocuparam sucessivamente as posições de poder.

O objetivo é portanto abrangente e não constitui uma inovação no tema. Alguns autores citados ao longo do texto já contribuíram para esse esforço de elaborar um balanço da participação popular e seus impactos sociais, políticos e institucionais nos anos 80, principalmente no que concerne aos problemas que se colocam diante das tentativas de institucionalização da participação popular. Entretanto, algumas questões justificam este artigo. O que se tornaram os portadores de um projeto de desenvolvimento social e de urbanização de inspiração baskista? Tal projeto ainda existe como preocupação nas esferas do governo local ou se tornou unicamente um atributo das ONG? Após a democratização do regime político, é possível afirmar que o projeto de fortalecimento de uma sociedade civil tenha mergulhado na anomia? Em que medida a manipulação política prevalece sobre a organização social frente às intervenções dos poderes públicos?

Reconhece-se uma evolução óbvia, que é o retorno à democratização, ao sistema democrático, a um sistema político aberto. Não obstante, a nova democracia é marcada por uma distribuição desigual (perversa mesmo!) de bens materiais e simbólicos e por enormes desigualdades sociais, sexuais, raciais etc. A ordem democrática se instalou potencializando a visibilidade dessa realidade. De modo que o entusiasmo da mudança pode, às vezes, ceder lugar ao desencanto, à apatia e à hostilidade ao novo. Teria esse processo destruído a ilusão da autonomia da

ação fora do sistema? E os fatores de desintegração? Quais as causas dessa debilidade dos movimentos?²

2. Um debate polêmico e contraditório

A eclosão dos movimentos de moradores nas grandes cidades brasileiras, na década passada, possibilitou o reconhecimento institucional pelos poderes locais da realidade coletiva dos bairros e das organizações populares. Administrações locais incorporaram formas de ação descentralizada e mecanismos de articulação entre governo e comunidades urbanas, organizadas ou não, reafirmando a trilogia democracia-descentralização-município. Revalorizaram-se novas e velhas espacialidades na gestão das cidades enquanto *domínios territorializados* (Davidovich, 1988), suas redes de poder e articulações com instâncias externas.

A questão do controle popular na gestão pública colocou novos dados e exigências a atores sociais como técnicos e planejadores de instâncias governamentais, cientistas sociais, ONG, associações civis e os próprios moradores na condução de suas organizações e estratégias de ação e barganha política. Desde o final dos anos 70, esse processo veio crescendo a partir das iniciativas populares, de organizações civis e de certos setores do aparelho de Estado sensíveis a uma nova cultura política de reconhecimento do diálogo com o usuário, muito embora marcada por contradições (Fischer & Teixeira, 1989). A administração pública passa a fazer uso da participação como um novo discurso teórico passível de legitimar formas de dominação e *cultura política* tradicionais.³

Na década de 70 houve um momento político em que o tema da participação social e a questão da redemocratização tinham um reflexo na vida comunitária e nos movimentos de bairro. Assim, pensar em participação comunitária nos anos 80 traz à baila essas categorias sociais fortemente mobilizadas na luta pela democracia. As lideranças comunitárias surgidas do movimento popular de bairro gozavam naquele período de uma inserção no processo político e social mais amplo dos grandes centros urbanos, sobretudo em Salvador, completamente distinta do quadro atual. Eram, em certa medida, atores do processo de redemocratização, vinculando-se, por exemplo, a grandes campanhas de caráter nacional, como a *Diretas-já*. Para isso contribuía uma realidade partidária ainda marcada pela aglutinação de grupos de esquerda em torno do PMDB. A vinculação partidária dos movimentos era mais frágil e menos orgânica que a atual, com prevalência das organizações eclesiais de base (CEB) na assessoria dos conflitos. Há 15 anos,

² Essa questão foi formulada por Touraine (1991).

³ O conceito de cultura política adotado neste artigo refere-se à generalização de um conjunto de valores, orientações e atitudes políticas entre os diferentes segmentos em que se divide o mercado político e resulta tanto dos processos de socialização, como da experiência política concreta dos membros da comunidade política. Para essa definição, ver Moisés (1992).

as lideranças de bairro estavam vinculadas à Igreja, a padres e irmãs carismáticos, a ativistas e, em última instância, a um político tradicional.

O conceito de participação social de moradores urbanos instituiu-se desde então como um ideal: um instrumento de alteração qualitativa dos padrões de gestão das cidades e das condições de cidadania e um fator novo na correlação de forças em nível local. As concepções comunitárias galgaram um *status* novo e legítimo e passaram a representar uma nova forma de interferir na qualidade dos serviços públicos. É verdade que nesse processo se legitimou um leque de direitos sociais, mas, concomitantemente, reavivaram-se antigas práticas de clientelismo (Jacobi, 1983), atribuindo à participação uma conotação negativa enquanto legitimação eficientista do Estado do bem-estar (Sanchez, 1980).

Difundiu-se uma ideologia da participação como resposta à crise que a sociedade brasileira e o Estado atravessavam (crise de hegemonia, crise de funcionalidade do sistema, crise econômica e crise de legitimação), alimentada pela proliferação de pressões reivindicativas que obviamente não mais encontravam uma saída institucional no quadro do Estado (Borja, 1984; Sanchez, 1980). A democracia, de um lado, e a eficácia, de outro, firmaram-se definitivamente como valores para a sociedade brasileira. Há, portanto, concordância quanto aos valores, o que não é suficiente para garantir o mesmo consenso quanto às políticas públicas em questão. O problema residirá na capacidade de empreendimento de ações concretas e operacionais no que concerne à administração e ao planejamento públicos em face das novas articulações sociais e dos processos decisórios.

Os problemas enfrentados pela participação dos cidadãos na administração pública são inúmeros e complexos, sobretudo aqueles relacionados à percepção e às atitudes dos governantes e demais sujeitos do processo participativo, aos fatores político-institucionais que interferem no processo decisório governamental, às formas de atrair e manter o interesse dos cidadãos, aos arranjos institucionais que garantam a eficácia e a continuidade da participação. Contudo, existe uma tendência, ao menos no nível do discurso, a reconhecer a participação direta dos cidadãos como condição indispensável à condição de construção de uma sociedade verdadeiramente democrática (Souto-Maior & Gondim, 1992).

Inviabilidades e limites se tornaram explícitos nas tentativas governamentais de desenvolver experiências participativas, como por exemplo as dificuldades de identificação do movimento popular, a existência de um setor público administrativamente improdutivo, burocratizado e com forte cultura centralizadora e setorializada, a falta de acesso dos cidadãos à informação e a não-explicitação dos canais de participação. Acrescente-se que as expectativas de que os movimentos associativos constituíssem atores capazes de renovar todo o sistema político revelaram-se equivocadas (Cardoso, 1988). O movimento associativo se apresenta fragmentado e marcado por descontinuidades. Os propósitos eleitorais e clientelísticos são elementos do processo político já instituídos como uma realidade evidente. Assim como é possível afirmar que as respostas do Estado quase sem-

pre se situam num terreno de ambigüidades e de tensão entre a questão da autonomia das organizações e as ações de manipulação e cooptação.

Há quem desconsidere o movimento popular de bairro como um possível salto qualitativo na relação com os poderes públicos e outros agentes sociais (ONG, empresários, universidade, sindicatos etc.), sustentando um certo ideário basista dos anos 60 e 70. Nesse caso, para esses interlocutores, trata-se de denunciar a institucionalização da participação e as estratégias de cooptação dos poderes públicos (*ticket* do leite, cesta básica, programas de assistência, abertura de creches e escolas comunitárias controladas por lideranças de bairro que na verdade são *cabos eleitorais* de políticos etc.), bem como suas conseqüências no plano da cultura política que se reproduz (personalismo e fisiologismo das lideranças, proliferação e fragmentação das organizações de bairro, distanciamento entre líderes e moradores, assistencialismo e financiamento das entidades pelos poderes públicos e os políticos locais etc.).

Esse processo de fragmentação social, política e organizacional do movimento social urbano descaracterizou a capacidade de interlocução das organizações populares, destituindo-as do lugar alcançado anteriormente enquanto atores sociais em construção e agentes da democratização do Estado. As entidades terminaram por perder a própria credibilidade dos moradores e as lideranças tendem a se auto-representar, reforçando uma conjuntura de crise na militância como um todo (movimentos de bairro, movimento sindical, partidos políticos, entidades de classe).

Essas contradições estão se tornando elementos do sistema social das cidades, e as relações de concorrência ou de conivência que as organizações estabelecem com o Estado local contribuem fundamentalmente para criar modelos urbanos particulares. Vê-se portanto que o contexto atual, em meados dos anos 90, ainda é de indagação e principalmente de busca de alternativas para a questão da gestão das cidades e das formas de participação cidadina.

3. A descentralização administrativa: avanços, contradições e complexidades

Pode-se afirmar que os conceitos de descentralização e participação são inseparáveis na realidade latino-americana, e as situações emergentes são uma rara oportunidade de estudo e reflexão. Da mesma forma, o conceito de poder local é indispensável na relação descentralização-participação do cidadão. Se a participação pode tornar-se uma panacéia, a descentralização transforma-se num *camaleão político*, adquirindo uma funcionalidade particular em cada caso, de acordo com as características de seus usuários, dos momentos e dos lugares de sua enunciação. O termo conta com uma dimensão forte em termos de instrumento de ação política e possui uma carga simbólica própria que permite sua manipulação em diversos contextos discursivos, produzindo efeitos e sentidos particulares (Tobar, 1991).

No Brasil, no caso de algumas experiências bem-sucedidas e episódicas, ao menos em nível municipal (Lajes e Boa Esperança), e até mais recentes, desenvolvidas nas grandes capitais (Porto Alegre e São Paulo polarizaram as atenções em torno da discussão da composição e do funcionamento dos conselhos populares), podemos encontrar alguns exemplos significativos do esforço de construir uma imagem do processo de descentralização e de critérios para avaliá-los (tanto relativos à ética do processo de participação popular quanto à eficácia e ao êxito do processo e da experiência de participação do ponto de vista dos resultados, tendo como referência as demandas da população).

Experiências de descentralização em Recife, Salvador, Rio de Janeiro e Curitiba tomaram rumos distintos dadas as características político-institucionais de cada local. Nas quatro cidades brasileiras, concluiu-se que, mesmo quando as relações entre governo municipal e população foram substancialmente alteradas para melhor (como o projeto *Prefeitura nos Bairros*, na gestão Jarbas Vasconcelos, em Recife, entre 1986 e 1988), há muito a ser conquistado e consolidado na ampliação dos espaços institucionais de participação (Fischer & Teixeira, 1989:46). A descentralização administrativa nas grandes aglomerações surgiu como uma verdadeira pequena revolução. Do ponto de vista administrativo, porém, era tímida, quando comparada às responsabilidades que podem exercer as prefeituras de bairro ou outra instância nas grandes cidades de países com uma longa tradição de administração do território.

Um exame preliminar de experiências ocorridas no Brasil leva-nos a duas constatações principais: a) a grande maioria dos governos manifesta desde expectativas relativamente ingênuas até o mais profundo ceticismo e desconfiança com relação à viabilidade e às conseqüências da participação popular nas suas administrações, podendo tanto adotar políticas participativas inovadoras quanto dar continuidade a erros do passado; b) o repúdio ao tecnicismo e ao eficientismo e a disseminação e a valorização da proposta de participação popular na administração e planejamento têm favorecido uma mistificação dessa participação, como se ela por si só fosse condição necessária e suficiente para a eficácia da ação governamental. A conseqüência imediata, já sinalizada neste artigo, é uma supervalorização do saber popular, em detrimento do conhecimento técnico igualmente necessário para o desenvolvimento de uma sociedade moderna (Souto-Maior & Gondim, 1992).

Políticas e processos de descentralização e gestão local têm em comum um cenário que é o *território*, que aparece como aglutinador de contradições, desequilíbrios e distanciamentos da intervenção estatal centralizada e burocratizada em relação à sociedade local. É assim que se vê a descentralização como um instrumento adequado para o uso e a redistribuição mais eficientes dos escassos orçamentos públicos e como possibilidade de reversão das tendências globalizantes dos projetos de planejamento. As autoridades locais se sentem cada vez mais no dever de regular a distribuição de bens e serviços de consumo coletivo necessá-

rios à reprodução da força de trabalho na escala do município, mas tendo que suportar também as conseqüências da insuficiência tanto de suas ações quanto dos recursos financeiros a elas destinados. Não existe consenso quanto às implicações e aos efeitos democratizantes da descentralização, muito embora se insista que democracia-descentralização-município compõem a trilogia para onde devem ser canalizadas as forças sociais e políticas que lutam pela construção de espaços políticos visíveis e reconhecidos, onde se viveria cotidianamente a *territorialidade da democracia* no sentido progressista da superação social (Massolo, 1988:43).

Como nos sugere Borja (1984), é necessário definir as modalidades de descentralização: territorial (como no caso francês), funcional (voltada para determinados setores do planejamento) ou simplesmente uma desconcentração que cria unidades de gestão de menor dimensão para fins de operacionalidade e eficiência administrativa. É preciso, da mesma forma, distinguir entre os objetivos e efeitos da descentralização do tipo administrativa (conseguir maior eficiência na operacionalidade da administração pública) e os da descentralização política enquanto procedimento que permita a dispersão do poder, a fim de gerar uma organização da vida política múltipla e democrática (Massolo, 1988:44).

A conceituação da descentralização é muito ampla e se torna evidente que sua complexidade se move dentro de limites definidos por quatro tipos de processo: desconcentração, delegação, devolução e privatização. Formalmente existem notórios avanços nesse campo, os quais, infelizmente, tendem a se deformar na prática (Ahumada, 1992:75). Certos autores nos alertam para os defeitos ou usos perversos da descentralização, tais como o incremento administrativo, a criação de instâncias descentralizadas mas sem atribuições de caráter decisório, o uso partidocrático pelas classes políticas, os altos custos da descentralização, o caráter conjuntural dos projetos e sua eventual incapacidade de gerar participação social. O que se tem verificado é que há uma carência muito grande de modelos de gestão das cidades e que isso tem contribuído significativamente para uma desvinculação da população ou pelo menos dos grupos mais ativos da vida municipal (Jacobi, 1983). É necessário definir mais objetivamente o modelo de descentralização através do qual se vai governar, e quais os reais espaços de participação dos cidadãos.

4. Reflexões sobre a cidade de Salvador

Alguns elementos de um modelo urbano

Salvador, terceira maior cidade brasileira em população, pode ser considerada uma metrópole essencialmente desigual, dilacerada entre uma das

mais altas concentrações de renda do país e níveis de pobreza e precariedade das ocupações igualmente representativos da realidade urbana brasileira.⁴ Do ponto de vista do nível dos seus serviços básicos de consumo coletivo e da qualidade de vida de suas populações, o diagnóstico é também comprometedo e ilustrativo do que definimos como um dilaceramento: segregação e dilapidação da sua estrutura social, espacial e ambiental, em que o processo de fragmentação do espaço habitacional assume papel central, tanto na conformação dos espaços intra-urbanos e de sua imagem ambiental quanto no processo de mobilização coletiva que dá origem ao movimento popular de bairro na cidade.

Até os anos 40, a cidade cresceu sem descontinuidade a partir de invasões em suas áreas centrais já urbanizadas e periféricas (antigos bairros centrais consolidados e populares, zonas de orla atlântica, áreas de vale valorizadas pelas novas urbanizações, terrenos de borda da maré do lado da baía de Todos os Santos). Esse tipo de crescimento não configurava um conflito aberto entre proprietários e ocupantes e correspondia, em grande parte, a uma superutilização de espaços já ocupados, gerando até uma certa verticalização de algumas dessas ocupações mais tradicionais (Souza, 1991:68-71; 1993:95-100). Historicamente, pode-se falar aqui de uma metrópole regional que tem boa parte do seu território produzido através da autoconstrução, completamente à margem dos parâmetros urbanísticos legais e do controle público.

Nas áreas populares empobrecidas, o que definimos como uma certa *cultura da ilegalidade* se reproduziu como um dos modelos de produção e estruturação dos espaços intra-urbanos (além de meio de resolução dos problemas imediatos da sobrevivência, a exemplo do acesso à moradia). Do lado dos poderes públicos, é bem verdade que as posturas do Estado com relação às ocupações por populações de baixa renda dependem sempre de oscilações da cultura política brasileira, que vai de um autoritarismo despótico (visão patológica do fenômeno) a um autoritarismo demagógico (a favela é vista como natural, lógica e um problema estrutural) (Santos, 1984). Neste sentido, tanto existiu restrita tradição de intervenção da prefeitura no tocante à regularização fundiária quanto se instituiu, em alguns períodos, a prática da legalização e distribuição de títulos, por exem-

⁴ No Brasil atual, segundo o censo de 1991 (IBGE), 2,9% dos domicílios, nos municípios, estão em áreas de favelas. A capital brasileira com maior percentagem de residências em favelas (42,2%) é Recife. Em Salvador, há um déficit de 240 mil habitações. A cidade possui 347 favelas/invasões. A maior invasão de Salvador é Malvinas (atual Bairro da Paz), com 3.034 domicílios e uma população de 11.241 habitantes. Considerando-se as principais invasões do estado, localizadas em apenas 11 municípios (Alagoinhas, Barreiras, Candeias, Gandu, Ilhéus, Itabuna, Ipiáú, Jequié, Lauro de Freitas, Salvador e Simões Filho), há um total de 31.123 invasões e 134.279 habitantes (IBGE, 1991). Ilhéus possui as maiores invasões fora de Salvador, duas delas com mais de 1.200 domicílios (*A Tarde*, Mesa Redonda Habitação Popular, 7-5-1993. p.4).

plo, perto do Natal, em vésperas de eleição, no início de um novo governo populista.⁵

A realidade habitacional da cidade, diagnosticada por Maria de A. Brandão, mostra que, em 1978, aproximadamente 46% das casas próprias em Salvador eram produto da autoconstrução, geralmente em terrenos de terceiros e loteamentos clandestinos. No início dos anos 80, mais da metade das habitações estavam edificadas em terrenos arrendados, aforados ou de posse irregular, convivendo, enquanto espaço construído, não sem episódios recorrentes de conflito e mobilização coletiva, com a lógica dominante da estruturação urbana capitalista já em plena reprodução na capital e nas áreas conurbadas da região metropolitana.⁶

Não obstante, Salvador é um centro de consumo de grande capacidade de prestação de serviços e o terceiro mercado imobiliário no país. Mais recentemente, vem crescendo seu *marketing*, em escalas nacional e internacional, agenciado pelo setor turístico, pela indústria do Carnaval e da *axé music*. Marcada por um modelo de complementaridade com a estrutura industrial do Centro-Sul, a cidade passou por um forte processo de desruralização entre 1940 e 1970. No presente, Salvador é, de fato, um centro redistribuidor, administrativo e prestador de serviços. O desenvolvimento do turismo, da petroquímica e da construção civil reforçam seu setor terciário. As economias urbanas da cidade não devem mais ser compreendidas puramente como um reflexo mecânico de um pólo produtivo instalado na sua periferia (a indústria petroquímica), mesmo que ali se encontrem suas principais determinações. Duas necessidades se combinaram: a especulação imobiliária e o desenvolvimento de um conjunto de atividades administrativas, comerciais e industriais tipicamente urbanas.

Em Salvador, à imagem tradicional de uma cidade que deborda em belezas naturais devem ser acrescidas as linhas e os signos de uma arquitetura moderna e recente. A cidade de belos imóveis no estilo colonial brasileiro é também uma cidade que se quer inovadora. Apesar de todas as suas belezas naturais, é fácil admitir que sua preservação e conservação em face das pressões exercidas pelo

⁵ Em 1770, a cidade de Salvador detinha 70% de sua área territorial. Após 1968, com a Reforma Urbana, esse percentual baixou para 30%. Atualmente, chega a cerca de 19%, mas isso em termos meramente nominais, uma vez que 14% do patrimônio imobiliário da cidade estão aforados e 4,5% ocupados irregularmente, restando tão-somente, no domínio pleno do município, 0,5% do seu território. Isso dificulta a implementação de qualquer política pública local de habitação. Ver depoimento do secretário de Terras e Habitação do Município de Salvador. Situação habitacional de baixa renda em Salvador. In: *A Tarde*, Mesa Redonda Habitação Popular, Salvador, 7-4-1993. p. 5-6.

⁶ Entre 1941 e 1991, 357 invasões se mantiveram na área originalmente ocupada da cidade, num total de 444 ocorrências. Esses números foram sempre crescentes nos anos 80, correspondendo a 48,74% do total de invasões no período assinalado. O aumento de ocorrências não significa um aumento de população residente. Estima-se que o total de população moradora seja de aproximadamente 591.230 habitantes (segundo o IBGE, essa taxa representa 30% da população de Salvador em 1991, que foi calculada em 2.056.013 habitantes), distribuídos em 118.246 unidades habitacionais numa área que representa 4,30% da área total do município (Souza, 1993).

crescimento urbano-industrial se tornam uma tarefa complexa. Operou-se uma gigantesca e assimétrica transformação urbano-terciária no seu espaço urbano, na origem da abrupta multiplicação dos seus problemas urbanos e sócio-ambientais: aumento da marginalidade social, degradação da qualidade de vida urbana, destruição persistente dos seus estoques de valores e bens ecológicos e culturais, ou seja, uma organização do espaço de uma metrópole industrial a um custo social elevado, que em seguida induzirá ao abandono, pelos poderes públicos, do discurso da modernização em benefício de um outro discurso: a questão social.

A modernização econômica e a urbanização acelerada, que se iniciam nos anos 50 com a Petrobras e prosseguem com o Centro Industrial de Aratu (1966) e o Pólo Petroquímico de Camaçari (1972), não destruíram um traço fundamental dessa cidade: uma cidade patrimonialista de ex-senhores e ex-escravos, divisão fundamental do seu corpo e estrutura sociais. Essa categorização social se reflete na própria configuração da ocupação dos espaços da cidade, entre cumeeiras e morros modernamente urbanizados e vales e encostas precariamente ocupados. Essa configuração dos espaços intra-urbanos se deu, em parte, pela própria indução dos poderes públicos através de suas políticas urbanas (principalmente no período 1975-85) e pela indefinição de posse e/ou propriedade da terra, que a todo momento é reivindicada por grandes famílias, ordens religiosas e a própria municipalidade. Além disso, verificou-se um processo tardio de mercantilização da terra, pacífico até o momento em que se consolidou, no início dos anos 70, o mercado imobiliário local. Essa evolução nos legou um espaço urbano marcado pelo processo de segregação, com seus territórios delimitados dentro da própria cidade, abrigando práticas sociais de revolta, luta, reivindicação e movimentos de ocupantes, mas também novas práticas sociais, marcas de identidades sociais igualmente novas ou mesmo resgatadas.

Já nos anos 60 encontram-se na cidade novos grupos sociais bem-definidos em relação à estrutura social do modelo agroexportador, principalmente uma classe operária diferente daquela das indústrias locais tecnicamente atrasadas, uma massa considerável de funcionários e assalariados não-operários, desempregados e subempregados, num conjunto social marcado transversalmente pela hierarquização e diferenciação crescente dos níveis de renda. Técnicos, engenheiros, administradores e planejadores (sociólogos, economistas, geógrafos etc.) sustentarão um pertencimento social às ditas classes médias, constituindo um conjunto heterogêneo de ocupações, explodindo na cidade, nas instâncias do governo, e gerenciando as novas formas técnicas do capital e a estrutura da divisão do trabalho. A tecnoburocratização dos aparelhos do Estado associa classes médias, quadros de empresas estatais e equivalentes das instâncias do poder num arranjo em que estes se encontram super-representados em relação à classe operária e, mais ainda, aos setores propriamente de baixa renda.

À grande maioria das classes populares faltava uma *internalidade*, lembrando Oliveira (1987), e seu não-pertencimento ao modelo bloqueava todo o processo, no sentido clássico, de consciência de classe. Na linguagem burguesa

corrente, o *povo* não constituía uma identificação *em si* e muito menos *para o outro*. Não existia espaço para a representação das camadas populares, o que se torna um problema central para a política e a participação social na arena político-institucional.

A partir dessa estrutura social, espacial e ambiental resultante do crescimento econômico associado à industrialização moderna, cabe examinar, neste artigo, como os grupos sociais se comportam no nível da representação política e que condições de participação política e de organização social podem ser observadas. Como as categorias sociais de baixa renda se organizam e se representam politicamente, desde a instalação do regime militar até os nossos dias, no contexto de modernização da metrópole e do projeto político e social que o sustentava? Que relações se desenvolvem entre o mundo da exclusão social e as instâncias do poder? De que natureza são essas novas/velhas relações e que cultura política se reproduz?

O que se tornaram a participação, a descentralização e os conselhos locais? Notas para o debate

Identificamos dois grandes períodos na evolução, por assim dizer, da organização social na cidade e nos apelos participativos que se consolidaram. Num primeiro período (1975-85), tratava-se de afirmar a participação popular enquanto demanda social legítima. Reivindicava-se um espaço de representação, paralelamente às eleições para o governo dos estados em 1982 e, mais claramente, a partir de 1985, com as eleições dos prefeitos de capitais, anteriormente indicados pelo governador. Esse foi o momento da participação direta através de ações pontuais, como por exemplo um *quebra-quebra* dos transportes públicos.⁷

No segundo período (a partir de 1986), a questão se desloca para a institucionalização de tal participação de maneira efetiva e para além da reivindicação legitimada, por exemplo, através da criação de conselhos de participação popular, entre uma série de novos mecanismos de controle e ação popular. Restava deci-

⁷ Nos anos 60, a Federação Metropolitana das Associações de Bairro se dedicava à conscientização política das lideranças de associações de bairro. Somente em 1977, numa conjuntura fortemente autoritária, criou-se na cidade uma organização — Trabalho Conjunto de Bairros —, que se limitava a publicar um boletim informativo semanal e a articular-se com a imprensa e profissionais liberais no trato com as instâncias públicas. A criação da Federação de Associações de Bairro de Salvador (Fabs) reforçou, principalmente nas periferias, as reivindicações das bases sociais. Um pouco mais tarde, em 1983, surgiu o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), que fortaleceu a ação reivindicativa das populações marginalizadas da cidade. Esse movimento derivava, em nível nacional, da Pastoral de favelas em São Paulo. Também na década de 70, surgiu em Salvador um fenômeno artístico-cultural de *negritude*: a valorização, pela comunidade negra, da cultura, da música, da religião e da estética ligadas à tradição dos negros e da origem africana. A indústria cultural passou a valorizar a negritude veiculada pelos blocos afro, verdadeiras organizações afro-baianas ostentando nomes sonoros e coloridos, geralmente iorubanos, como Badauê, Araketu, Ilê-Ayê, Malê Debalê, Agoiyê, Tenda do Olorum e Olodum (Risério, 1981).

frar como passar da provocação a um Estado com o qual não se tinha nada em comum à integração por meio de canais e estruturas intermediárias institucionais, como os conselhos de bairro, os conselhos de desenvolvimento urbano etc. O drama se instala, para os grupos sociais, na passagem das ações diretas e momentâneas para um mínimo de formalismo necessário à assimilação das regras do jogo institucional e, logo depois, na busca de um modelo que afastasse as lideranças manipuladoras, o fenômeno da cooptação, a fim de reforçar a credibilidade das organizações populares perante as instituições públicas, reduzindo o risco de desmobilização dos movimentos.

Em 1986-88, Salvador conheceu seu primeiro prefeito eleito nos últimos 23 anos. Este já tinha sido *prefeito biônico* da capital de 1979 a 1981, cargo do qual foi afastado por divergir do então governador. O Poder Legislativo era composto de um colegiado predominantemente do PMDB, partido do prefeito eleito. Esse quadro político era complementado pela emergência de movimentos sociais urbanos organizados, movimentos comunitários ligados à Igreja e a entidades sindicais, profissionais e culturais. Entre 1983 e 1985, a aliança dessas forças sociais interpelou a ação do Executivo municipal. Esse processo de ampliação da cidadania e democratização do poder político local reforçou a idéia de reconquista da autonomia política da capital, cuja dimensão pragmática se daria através da participação social no nível local.

A eleição direta para prefeito da capital tinha o respaldo da irreversibilidade do processo de autonomia democrática do governo da cidade. Entretanto, o processo eleitoral municipal de 1985 relegou a um segundo plano os componentes locais da democratização, atropelando o processo político local, em curso desde 1983. O prefeito eleito em 1985 desligou-se das dimensões práticas da autonomia democrática, montando um novo centro de gravidade, a partir do Executivo, o que isolou principalmente o movimento social urbano. O período de 1986-88 substituiu o primado da política, marcante na administração anterior, pelo primado da *eficiência administrativa*. O novo governo municipal combinaria uma ofensiva de cooptação de atores políticos municipais com a utilização do *marketing* político para divulgar suas realizações públicas, inaugurando *uma nova/velha ética político-administrativa* (Dantas Neto, 1993).

A administração de Manoel Castro (1983-85) recebia mensalmente, por exemplo, a Federação de Associações de Bairro de Salvador (Fabs). A federação tinha assento no conselho municipal de transportes e participava dos seminários e colóquios institucionais (governo e universidade) sobre questões de gestão pública. Em seguida, na administração de Mário Kertész, eleito com uma plataforma de governo participativo, haveria não só a diminuição dos contatos diretos da população com o Executivo, mas também a extinção de conselhos instalados pela gestão anterior. Mais recentemente, na administração de Fernando José (1989-92), dir-se-ia que o movimento popular retrocedeu no tempo e nas suas práticas e estratégias de ação dos anos 70. Manifestações sociais se formavam em frente à

prefeitura para obter uma audiência com o prefeito e barganhar questões particulares e de bairro.

No nível do governo estadual, em 1987, com Waldyr Pires, as discussões com os movimentos de ocupantes estavam na ordem do dia, em particular com o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF). Nesse governo — *o governo da mudança* — diversas estratégias de participação em conselhos seriam estimuladas, como o conselho de educação (as escolas comunitárias são um lugar privilegiado do desenvolvimento do movimento popular!).

Costuma-se afirmar que o grande divisor do movimento popular, através de suas políticas de assistência, foi primeiro o governo federal, com Sarney e a Nova República, e depois os outros níveis de governo. O programa do *ticket do leite* parece ter atuado significativamente nesse processo de isolamento das associações *vis-à-vis* a federação de bairro. Em última análise, atribui-se a esse programa a proliferação de associações num mesmo bairro, por vezes numa mesma rua, ante a perspectiva de uma ajuda imediata do Estado.

Militantes mais tradicionais da federação afirmam que o movimento popular está dividido entre estratégias diferenciadas das associações nos níveis municipal, estadual e da União. Antes da criação da Federação Baiana de Associações de Bairro (Febam), existiam cinco federações no estado tuteladas por grandes figuras políticas (padrinhos políticos) e gerenciadas por órgãos públicos, situação denunciada pelos militantes da Fabs.

Entre o primeiro momento — a noção de comunidade de interesses — e o momento da institucionalização, rompe-se o consenso de uma manifestação social contra um Estado autoritário para formular-se o novo processo em termos de clivagens políticas e ideológicas. Entretanto, a evolução desejada vai no sentido de uma experiência de comunicação e tomada de consciência dos direitos dos cidadãos na base (uma possível recomposição do espaço político da cidadania), de uma ruptura com as práticas convencionais e clientelistas das instâncias públicas e dos atores políticos tradicionais (toda a influência externa ao movimento).

Em Salvador, a montagem do projeto das administrações regionais, no governo Mário Kertész, trazia a marca do ideal de participação enquanto instrumento de ação e abertura políticas, de discussão, de permeabilidade do governo às demandas sociais por serviços e infra-estrutura nos bairros. A administração local era então apresentada como dona de uma linguagem política, e a eleição direta dos administradores de bairro, como uma necessidade. De fato, 16 regiões foram criadas. Uma delas é simbólica: Brotas.

O projeto de descentralização administrativa, na administração Kertész, era a única iniciativa que permitia esse tipo de debate na gestão municipal, dado o caráter centralizador do governo local. Claramente o projeto caminhava num outro sentido que não o definido exclusivamente pelo Executivo municipal para sua administração como um todo. Partia-se de uma avaliação prévia das tentativas de administrações anteriores de implementar a participação social, marcadas mais pelo *balcão de atendimento*, sem nenhuma possibilidade real de diálogo nem

uma relação de mão dupla entre agentes sociais e político-institucionais, na qual demandas e pactos são agenciados e não há simplesmente o atendimento baseado em critérios desconhecidos e personalistas. As tentativas anteriores de implantação, por exemplo, de conselhos comunitários, ao invés de assegurarem canais de interpelação e controle social dos moradores, tornavam-se mais um anteparo para a comunidade em relação à prefeitura e vice-versa. Os representantes dos conselhos transformavam-se facilmente em funcionários da prefeitura.

A criação desses canais pelo projeto, naquela administração, é inquestionável. A marca da discussão, durante a montagem do projeto, constituiu sua própria estratégia de sobrevivência. O objetivo era fazer com que o projeto se tornasse um anseio da comunidade, para que esta então pressionasse as instâncias políticas e executivas pela sua implementação. Essa estratégia tem uma avaliação positiva por parte de técnicos e coordenadores do projeto em 1986/87. Foram levantadas mil entidades, desde associações tradicionais de moradores, passando por ligas desportivas, clube de mães etc., num universo associativo bastante diversificado (marcado também pelas organizações de articulação do lúdico e do prazer), até a Fabs e o MDF, grandes agregadores, na época, do movimento de bairro.

Na administração de Fernando José, foram mantidas as regiões já existentes e implantou-se a Administração Regional do Centro. Entretanto, o projeto deixou de existir enquanto eixo de administração e de governo. Costuma-se atribuir àquela administração uma grande responsabilidade pelo acirramento das tendências clientelistas e fisiológicas do movimento popular e pelo seu processo de fragmentação radical. O fato de ter sido retomado, em 1993, o projeto de descentralização administrativa, com a discussão participativa do orçamento municipal por região, reflete a mobilização dos setores envolvidos anteriormente na sua montagem e implementação com vistas à continuidade do programa. Em 1992, a campanha eleitoral da Frente Popular nos bairros de Salvador se baseou na regionalização administrativa existente. Os comitês de Lídice da Matta foram definidos a partir das Administrações Regionais (ARS), apontando desde então para a atual postura do governo municipal quanto à retomada do projeto.

No início do governo da Frente Popular só existiam duas ARS com seus respectivos conselhos comunitários (Itapagipe e Brotas) eleitos de forma participativa. Atualmente, seis administrações regionais possuem conselho comunitário, e somente duas regiões não estão em processo de consolidação de um *pré-conselho* sem a interveniência da prefeitura e da administração regional. A estratégia de campanha eleitoral da Frente Popular, a partir da organização social nos bairros e das administrações regionais, induziu, em certa medida, o movimento autônomo de organização social existente nos bairros, na medida em que antecipou a mobilização para a formação de conselhos, mesmo onde existiam administrações regionais.

O principal pré-requisito do projeto de descentralização é a implantação das ARS. A política da atual administração é agregar algumas dessas regiões. Em seguida, cabe à coordenação do projeto acompanhar a implementação dessas estru-

turas, traçar as linhas de sua atuação, coordenar os trabalhos dos administradores e auxiliar na formação dos conselhos, além de prover os meios para que funcionem. Alguns pontos deverão ser debatidos por representantes institucionais e agentes sociais, para definir os limites e as perspectivas das relações dos poderes locais quando se trata de instrumentalizar a participação social.⁸

O papel das administrações regionais ainda é um pouco indefinido, mesmo para o seu corpo de gestores e técnicos. A existência de administrações e conselhos nos bairros ainda era considerada bastante tímida em 1994. Seu poder de decisão é quase inexistente. Isso é atribuído, em parte, a imprecisões no texto da lei que institucionalizou essas estruturas. O mesmo ocorre com os conselhos. Na prática, a tendência é que se manifeste sua vocação de espaço onde se levantam as questões do bairro e se discutem as prioridades e o acompanhamento da execução orçamentária. Havendo conselho, então é possível a discussão de prioridades, o estabelecimento de critérios entre seus membros sem a presença da prefeitura, favorecendo a cultura da formação de consensos em lugar da cultura da barganha e do imediatismo (ou mesmo a chamada *cultura do vereador*). A relação conselho *versus* administração passa pela assessoria técnica dos administradores regionais e dos órgãos setoriais da prefeitura.

O movimento popular entendia ser fundamental eleger o administrador regional, já que se reconhece a capacidade do Executivo para esvaziar a sua ação, como ocorreu na administração de Mário Kertész, quando da criação, paralelamente à montagem do projeto de descentralização, de um projeto ligado diretamente ao prefeito (conhecido na época como as *Antenas do Prefeito*), visando a identificação e consolidação de uma rede de líderes comunitários que estariam formalmente a serviço do Executivo no equacionamento das demandas sociais nos bairros. Porém essa posição do movimento popular foi combatida inclusive pelos interlocutores do governo da Frente Popular, e até hoje o cargo de administrador regional é político, pois a nomeação depende de decisão do Executivo com base em alguns critérios, quais sejam: identificação com a região (morador ou trabalhador no bairro) e experiência com o movimento popular, capacidade gerencial, operacional e de articulação, compromisso com o governo da Frente Popular e disponibilidade de tempo. A experiência política e de articulação e a capacidade de universalizar os interesses são requisitos fundamentais para ser um bom administrador regional, dentro da especificidade de cada região da cidade.

Uma das maiores dificuldades apontadas pelos interlocutores municipais no processo de descentralização administrativa são os entraves internos e a cultura organizacional da máquina administrativa municipal, que em sua maioria se re-

⁸ Três processos prioritários e estratégicos estão em curso no governo da Frente Popular: a implementação do programa de qualidade nos serviços públicos, a discussão participativa do orçamento e o programa de descentralização administrativa. Este último ainda atrelado ao fator vontade política.

culpa a ser descentralizada. As administrações regionais encontram dificuldades operacionais quando têm que lidar com os escritórios dos órgãos centrais e setoriais da prefeitura. O próprio cidadão se perde na burocracia dos serviços municipais, além de serem significativas as distâncias físicas entre os órgãos públicos. Isso cria barreiras estruturais à meta estabelecida em campanha pelo governo da Frente Popular: diminuir as desigualdades no âmbito dos poderes locais (institucionais, econômicos e sociais) e encurtar a distância entre os serviços públicos e a sociedade, aproximando-os do cidadão.

A estratégia de criação de canais diferenciados de representação e negociação de interesses sociais fez surgir, no discurso dos representantes da administração municipal, um novo vocabulário: *parceria do governo com a sociedade*. Outro aspecto é a importância de critérios como eficiência e eficácia das estruturas participativas. Se antes o que contava eram sua existência e sua legitimação no nível da lei, agora parece evidente para os gestores públicos a sua importância enquanto canal de negociação. Uma espécie de passagem da letra ao ato, do conquistado ao exercido, da cidadania legal à cidadania experimentada e construída no cotidiano e nos processos decisórios. A ideia de parceria pode, teoricamente, alargar o conceito de participação e seu campo de ação, abrindo perspectivas para novas modalidades e formas de organização social que incorporem a sua própria cultura e suas maneiras de exercer a dimensão do político.

Na atual administração surge o fenômeno de movimentos de moradores e organizações civis em favor da implantação das administrações regionais — Movimento Pró-AR —, favorecido pelo processo de discussão do orçamento entre as regiões já implantadas em 1993. A discussão do orçamento indica maior grau de permeabilidade do governo local, tornando inclusive mais concreta uma consciência e valorização dos agentes sociais da região administrativa, processo inexistente anteriormente. Esses movimentos confirmam uma inserção maior dessas estruturas no cotidiano dos bairros e da administração municipal (longe de ser ideal!), o que sugere a possibilidade de uma diferenciação crescente nos padrões de participação dos atores sociais e na qualidade da representação segundo regiões da cidade. Cada conselho, em seu processo eleitoral, convoca e tenta agregar desde grupos liderados pelas tradicionais Pastorais até igrejas protestantes e seitas religiosas, terreiros de culto afro-brasileiro, empresários e comerciantes locais etc.⁹

⁹ Firmam-se cada vez mais na cidade as organizações afro-baianas como agentes do desenvolvimento local: ONG de natureza cultural mas com arranjos internos e cultura de participação política próprios e diferenciados dos movimentos de bairro clássicos. A postura de resistência cultural dos afro-baianos lhes permitiu preservar uma identidade fundamental para a sobrevivência em meio aos percalços da realidade urbana de Salvador. Dentro do quadro de desigualdades sociais, esses atores se afirmam, e afirmam seu poder enquanto forma alternativa, enquanto modo singular e próprio de enfrentamento da realidade concreta, buscando uma *ancestralidade* afro-baiana como recurso em face da exclusão e lutando pela melhoria dos bairros (Siqueira, 1993). Consolidaram-se, igualmente, organizações empresariais de classe média — os *blocos de trio* — como novos agentes econômicos locais.

Outro aspecto relevante é a necessidade de continuidade administrativa do projeto de descentralização, independentemente do caráter popular do governo municipal. Uma nova cultura administrativa e política depende não só desse aprendizado contínuo do exercício da cidadania e da sua construção pelos agentes sociais, mas também de decisão e vontade política do governo. Nessa perspectiva, a atual administração não está isenta de críticas, frustrando as esperanças iniciais de elaboração de uma nova cultura de gestão pública. Atribui-se ao governo da Frente Popular a ausência de um perfil administrativo de gestão solidamente pautado nos princípios acordados pela coligação política que o levou ao poder. O documento *A estratégia da igualdade*, que contém a mensagem da prefeita à Câmara de Vereadores em 1993, é criticado pelo Partido dos Trabalhadores por não ter sido concebido a partir de uma visão coletiva de gestão e por não conferir ao governo um perfil nítido. A gestão de Lídice da Matta não satisfaz suas bases políticas de orientação operária por não incorporar satisfatoriamente elementos como a inversão de prioridades, a desprivatização da máquina administrativa, a democratização do poder, a valorização do serviço público, a descentralização administrativa e a justiça tributária.¹⁰

Crítica-se o governo por não ter uma visão estratégica das questões cruciais para a democratização da cidade e por caracterizar-se pelo pragmatismo, por respostas tímidas e pontuais às carências da população, reproduzindo assim métodos convencionais e provocando na população um sentimento de apatia, desânimo e rejeição à administração.¹¹ No que diz respeito ao projeto de descentralização e à participação social, diz-se que a gestão da Frente Popular ficou aquém do esperado. A iniciativa das ARS é precária na sua implementação (são consideradas apêndices da administração) e falta descentralização do poder de decisão. A relação com o movimento popular limita-se a um certo formalismo administrativo ilustrado pelas *audiências das quartas-feiras*.¹²

¹⁰ Ver, por exemplo, o texto de Jacobi (1994) sobre os avanços da gestão municipal nas prefeituras petistas.

¹¹ Reportamo-nos ao documento público O PT e o Governo Lídice da Matta. Resolução do Conselho Deliberativo Municipal, datado de 29-1-1994.

¹² Parece que dificilmente se rompe com um certo *savoir-faire* que advém de uma espécie de convivência tradicional entre a autoridade e o povo: as audiências diretas com a prefeita ilustram esse fenômeno. O exemplo mostra os limites práticos de um tal exercício, tingido de paternalismo, mas também de modernidade — a prefeita, rodeada de auxiliares técnicos mais próximos, escuta com atenção as demandas dos representantes populares, escolhidos nas associações em número reduzido e em função da questão tratada na audiência. Quando essa questão envolve bairros específicos, os presidentes de associação se apresentam acompanhados de pessoas representativas (na ocorrência, o vereador do bairro). De fato, os interlocutores (os moradores) praticamente só se manifestam sobre o caso do seu ambiente físico imediato, ilustrando o que já foi colocado pelos líderes associativos e políticos locais. As questões são apresentadas individualmente por alguns presentes que fazem referência a seu próprio caso, pelo qual se interessará um técnico designado pela prefeitura. Esse tipo de relação permite pertencer ou entrar numa rede na qual os membros-chave se encontram na prefeitura, na câmara municipal ou mesmo no círculo imediato do executivo municipal.

No plano da construção da cidadania, surge mais explicitamente a questão da cidadania como valor, com dimensão coletiva mas igualmente individual. O indivíduo precisa ter consciência de que ser cidadão implica responsabilidade individual de valorização e exercício dos seus direitos e obrigações em relação à coletividade enquanto usuário, cliente, contribuinte, chefe de família, morador etc. O campo de exercício da cidadania tende a se alargar e isso implica, fundamentalmente, uma outra qualidade em termos de participação e a necessidade de imprimir à governabilidade da cidade outra cultura política e administrativa.

Quanto à produção dos espaços intra-urbanos, desenvolveu-se uma discussão acerca dos processos de legalização das ocupações de terras públicas e privadas da cidade. Entre o final da década de 40 — quando começam a surgir problemas urbanos nas grandes cidades brasileiras relacionados à provisão de moradia para os mais pobres e às invasões de terrenos públicos e privados — e os anos 80, a mudança é óbvia. A moradia dos mais pobres passa da prateleira dos assuntos policiais à das temáticas de interesse social e das políticas globais de desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida de comunidades carentes (Santos, 1984).

Esse movimento repolitiza antigas relações de propriedade características da cidade de Salvador. A necessidade de habitar e invadir um terreno se constituiu num exercício da cidadania popular, mesmo que ainda dominado pela linguagem das instituições públicas e dos agentes privados. Essas lutas, através das quais se constituíram e se desenvolveram movimentos sociais urbanos, criaram um universo de discussão no qual a questão ambiental não era necessariamente uma questão central (muito menos legítima!). Predominavam as lutas em torno da questão da terra e os novos institutos referentes à sua posse e legalização, em torno do acesso aos bens e serviços de consumo coletivo. O debate passou então a incluir a questão da degradação do meio ambiente urbano e das condições de vida do morador da cidade, principalmente em áreas de ocupação de baixa renda e de invasões ou em áreas de proteção ambiental pressionadas pela ocupação formal (Pituaçu, Abaeté, São Bartolomeu, Novos Alagados). Essas populações começam a manifestar-se sobre a questão ambiental urbana num contexto fortemente marcado pelo conflito e a diversidade de opiniões e pelo agravamento das condições sociais e ambientais (Guimarães da Silva & Trajano, 1994).

5. Outros contextos

Nos exemplos a seguir, um resumo de realidades de Recife e Curitiba, pode-se constatar a implantação de canais institucionais ditos de participação, cuja irreversibilidade, entretanto, raramente está assegurada.

Em Recife, vários dirigentes de associações de moradores entendem que a participação nada tem a ver com os conselhos e audiências em que toda a população é convocada. Como os presidentes preferem permanecer como mediadores entre a comunidade e a prefeitura ou outra autoridade do Estado, eles não são ne-

cessariamente favoráveis à descentralização tal como é proposta pela prefeitura: realização de audiências com todos os bairros de uma região (10 em média, havendo 94 bairros nas seis regiões definidas na cidade) onde as autoridades são inacessíveis.

Seria a nostalgia de um *savoir-faire* — a pressão pela manifestação de rua (passeata)? Ou a assunção, pelos presidentes, dos papéis políticos que eles próprios, enquanto mediadores, podem exercer dentro da tradição dos comportamentos e da cultura política local? Ou ainda uma tentativa de reproduzir a concorrência entre bairros, um corporativismo de bairro, cujo instrumento político tacitamente utilizado é o clientelismo?

Seguidamente, em 1986-88 e desde 1993, desenvolveu-se, através da Secretaria de Ação Social, um programa pedagógico de participação em plenárias nos bairros para todos os secretários municipais. Cinco problemáticas são submetidas aos representantes de associações territoriais, profissionais, culturais, esportivas e/ou religiosas: investimentos nos bairros, situação dos serviços municipais, planejamento, orçamento e controle dos recursos públicos. Essa descentralização é bastante diferente daquela de Salvador, pois trata-se de um deslocamento passivo da prefeitura nos bairros cuja segunda malha administrativa constitui a região. De fato, trata-se de uma prefeitura nômade e não da implantação física permanente. Esses deslocamentos das autoridades públicas pela cidade podem ter um impacto simbólico forte, mas também perturbam as práticas e a cultura política locais.

Por sua vez, o tom de incitação à participação em Recife difere fundamentalmente do de Curitiba. Ali foram lançados programas de participação que visam promover não a revolta das opiniões e/ou reivindicações públicas, mas a contribuição de cidadãos e estudantes, principalmente nos bairros pobres, na gestão dos serviços — por exemplo, triagem de resíduos domésticos para fins de reciclagem em troca da distribuição de alimentos pela prefeitura —, o que suscita posições antagônicas.

6. Conclusão: antigos e novos atores no meio urbano

Os atores sociais, coletivos e populares, cuja combatividade foi assinalada durante os anos 80, evoluíram. Suas práticas não são mais as mesmas. Todos os especialistas apontam o refluxo dos movimentos sociais urbanos. Isto quer dizer que eles não existem mais? Certamente que não. As associações e os comitês continuaram existindo e, às vezes, se multiplicaram. Mas a tendência à *unificação do movimento social*, que parecia ser um dos principais instrumentos, uma condição necessária do atendimento das demandas populares e da entrada no cenário público desmoronou-se, a ponto de os observadores falarem de uma anomia no meio urbano.

É verdade que até o final dos anos 80 parecia viável elaborar uma história linear dos movimentos sociais urbanos. As associações se agruparam de maneira

piramidal nas federações, tornando-se interlocutores privilegiados das municipalidades. A multiplicação das associações em função dos programas assistencialistas do Estado contribuiu para que os poderes municipais se distanciassem de seus interlocutores e os membros das associações perdessem de vista os objetivos delas, reduzindo-as a um meio de acesso a esses programas. Houve então um momento crítico, percebido como uma ruptura na linearidade da construção das federações e na organicidade do movimento associativo de bairro, marcado, entre outras coisas, pelo programa de *ticket do leite*. Esse momento mostra bem o caráter de certo modo fenomenológico e desproporcional de um episódio na construção — ou desagregação — de um ator, tido como portador a médio prazo de um movimento social. De fato, como os *tickets* de distribuição de leite provocaram o desmoronamento da pirâmide associativa? Alguns elementos para debate foram levantados neste texto. Cabe assinalar que se esse desmoronamento concerne à maioria das cidades brasileiras, ele não é idêntico em todas elas, nem marcado pelo mesmo episódio. A relação estabelecida nessas circunstâncias entre os diferentes interlocutores do urbano deve ter mudado e precisa ser analisada em novos termos.

Pode-se afirmar, também, que a descentralização contribuiu para o desmoronamento da pirâmide: ao solicitar diretamente o grupo no seu território — o bairro —, o poder público corta as asas da federação, dispersa, fragmenta, controla e circunscreve a ação coletiva. Constatou-se uma percepção confusa desse perigo por parte dos presidentes de associação, que não valorizam a descentralização/participação, mas ao mesmo tempo rejeitam a federação, acusando-a de ter montado um esquema para lançar a candidatura de membros às eleições locais.

Por sua vez, o sistema eleitoral não conquistou o esperado reconhecimento público, visto que os meios políticos locais, num contexto de escassez dos meios de redistribuição, mantêm a tendência à prática de um clientelismo que alguns qualificam de moderno e que consiste em enviar aos bairros pessoas capazes de avaliar o que pode ser negociado (um pequeno terreno, uma sede para uma associação, um emprego, principalmente). Tais pessoas são chamadas de conselheiros comunitários e trabalham para o *padrinho político* da associação. Assim, no dizer dos mediadores das ONG, esses indivíduos orientam a participação em benefício dos partidos políticos. Dessa maneira, o clientelismo brasileiro se tornaria moderno.

Dois aspectos conjunturais devem ser considerados nessa avaliação do movimento social de caráter popular nos centros urbanos. Por um lado, a desilusão generalizada da sociedade com as representações políticas e partidárias dificulta um trabalho de bairro com maior alcance estratégico e fortalece o instrumentalismo partidário e o imediatismo social no trato com as organizações populares. Reconhece-se, por outro lado, que as dificuldades materiais das associações e de seus membros os levam a manobras constantes e cotidianas pela sobrevivência via favores e ganhos imediatos, principalmente acesso a serviços sociais e melhorias de infra-estrutura no bairro. Nos limites da sobrevivência, para essas po-

pulações miseráveis a negociação passa por parâmetros e valores definidos principalmente pelo contexto imediato da barganha, reproduzindo uma cultura específica da negociação e da cooptação e estabelecendo uma ética própria. Do ponto de vista político, esse comportamento social sustenta uma *ética da solidariedade* em constante disputa de legitimidade com uma *ética do logro*. A ascensão individual pelo logro é prontamente legitimada (Moura, 1990).

Desse ponto de vista, só haveria um certo fortalecimento qualitativo e quantitativo das associações em determinados episódios pontuais, podendo até chegar-se a composições políticas a partir de demandas específicas e imediatas, mas nunca na configuração de um poder popular em negociação com um governo institucional e interesses corporativistas. Qualquer modelo mais orgânico de participação e mobilização é visto como algo que esbarraria numa suposta cultura popular característica de Salvador, reflexo dos elementos estruturais dessa sociedade.

As denúncias ou ao menos os alertas contra as práticas clientelistas casam-se com o que certos informantes definem como *eleitoralismo* (principalmente as ONG). Esses interlocutores estão divididos entre a desconfiança em relação às autoridades públicas, o manejo dessa desconfiança junto às populações e a parceria. A situação não é a mesma em todas as cidades: a situação local, a filiação ideológica e a vocação de uma ONG determinam se ela irá optar pela parceria ou manter e difundir um princípio de autonomia justificado pelo descrédito do governo local e pela idéia de que, em relação a uma intervenção pública (qualificada de assistencialista, clientelista e/ou paternalista), a ação da ONG apresenta algo a mais: uma pedagogia, o aprendizado da militância e uma eventual eficácia na realização de microprojetos alternativos, como os pequenos grupos de produção.¹³

Entretanto, marcadas pela ideologia da ação, retomada às vezes pelo Banco Mundial, profissionalizadas e sendo fonte de emprego para jovens arquitetos, sociólogos, advogados etc., as ONG, ao promoverem ações do tipo libertário num contexto econômico neoliberal, podem ser acusadas de ter contribuído para o refluxo de um movimento social que, contraditoriamente, elas não cessam de fragmentar e de tentar reunir num processo sem fim. Esse movimento, que perdeu sua expressão reivindicativa, é portador, por natureza, de interesses muito diversos. As ONG podem ainda ser acusadas de atenuar a consciência dos estigmas das populações empobrecidas.

Mesmo que oscilem entre a cooptação e a desconfiança em relação às instituições, esses movimentos aprenderam com a história e definiram uma certa cultura política que deve ser reconhecida como tal, passando em alguns casos do estágio de lutas urbanas para estruturas organizativas mais representativas do poder

¹³ Atualmente as ONG locais, articuladas com organizações e ONG estrangeiras, principalmente americanas e européias, são as que conhecem melhor as problemáticas urbanas: 52 ONG se debruçam sobre a realidade de Recife e são capazes de fornecer os meios informatizados de conhecimento do território urbano (SIG, por exemplo).

local (Fischer & Teixeira, 1989). Há, portanto, uma consciência mais aguda das contradições que podem estar envolvidas na devolução à sociedade de direitos e deveres na gestão da coisa pública. Uma hipótese possível é que a negociação, em vez do confronto, permita avanços qualitativos reais no sentido de incorporar os agentes sociais de modo mais criativo e proativo na formulação de políticas públicas e no desenvolvimento das ações governamentais.

O debate sobre a participação torna-se, nos anos 90, menos polarizado e menos maniqueísta, após a efervescência de meados da década de 80. Nos anos 70, a mística do enfrentamento parecia ser suficiente para garantir patamares menos desiguais de negociação e de qualidade de vida. Esse ideário de luta, de mudança e de enfrentamento passou sem dúvida por um processo de desgaste não só enquanto discurso mas também enquanto prática. O ideário em si era tão forte que passava a ter certa eficácia prática. Participação não é somente objeto de pesquisa; é objeto do desejo e da necessidade de muitos, como disse o representante de uma ONG local.

No momento presente, trata-se mais de um processo, por vezes agudo, de corporativização das mais diferenciadas organizações civis. Em particular, um corporativismo de bairro de vinculação partidária ou sindical, ou mesmo ainda atrelado ao MDF e à Fabs, no caso de Salvador. A federação parece ter perdido seu espaço como pólo aglutinador do movimento de bairro, retirando-se do contexto associativo e político da cidade e aumentando seu grau de dependência externa (vereadores, funcionários públicos com poder de decisão, representantes da academia, jornalistas etc.). É freqüente as associações se posicionarem em relação à Fabs como se esta fosse uma instância secundária de interlocução e agenciamento de demandas e darem primazia ao vereador do bairro (às vezes, ao deputado), ao partido ou então ao sindicato. Com isso as centrais sindicais, em particular, incrementaram suas interfaces tanto com os movimentos de moradores quanto com o governo local.

Todos esses elementos reforçam a hipótese de que a rede de articulação política das organizações populares é totalmente distinta daquela de duas décadas passadas, sendo fundamentalmente marcada pelo forte grau de partidarização, de vinculação orgânica entre as chamadas lideranças de bairro e o processo eleitoral, reproduzindo uma cultura política pautada em práticas fisiológicas e na relação interpessoal. Desde já podemos levantar uma outra hipótese imediata: elevar o nível das discussões e aumentar as possibilidades de construção de projetos coletivos pode representar um salto de qualidade significativo quando se trata do universo das organizações populares.

O debate aqui descrito revela duas problemáticas urbanas que estão interligadas e dominam atualmente o nível local e a gestão municipal: o agravamento da pobreza urbana e a construção da cidadania (da qual a participação seria um aspecto). A existência de níveis de pobreza crescentes engendram comportamentos coletivos bastante distintos. Existe uma coincidência no tempo e no espaço entre comportamentos atualmente considerados herança de um *savoir-faire*: acesso e

permanência num espaço urbano, atividades informais, militância... Mas também permanece a exclusão: aqueles que nada têm a fazer e que não herdaram a cultura dos primeiros.

Analisando a questão em termos mais quantitativos, certos trabalhos recentes mostram que as infra-estruturas urbanas melhoraram na última década em todas as grandes cidades brasileiras, em detrimento dos salários e do emprego (Ribeiro & Santos Júnior, orgs., 1994). Será possível afirmar que essa relativa melhoria ou diminuição da pressão contribuiu para reduzir o vigor das lutas urbanas? Em última análise, teria destruído a imagem que se forjara dos atores do movimento social urbano que hoje se extingue por não haver mais objetivo comum?

Os atores sociais urbanos eram vistos como membros da *comunidade*. Seria esta uma categoria vaga cujo único referencial era o território urbano? Em todo caso, parece que ela perdeu sua força explicativa, não permitindo mais identificar claramente os atores cuja referência é, certamente, territorial, mas também social — neste último caso sob a forma de redes sociais. Quando os agregamos, as identidades se tornam extraordinariamente precisas: atualmente falamos de mulheres (mães, negras, faveladas), de crianças (de rua, na escola, na prostituição, no trabalho), de grupos étnicos e culturais (nordestinos, negros, esportistas, músicos) e também religiosos (todos com direito ao reconhecimento de *sua* igreja e à reivindicação de pertencer a ela). Mas a precisão da identidade desses atores não põe absolutamente em questão a singularidade e a diversidade dos modelos urbanos inicialmente descritos.

Referências bibliográficas

Ahumada, Jaime P. Descentralización, desarrollo local y municipios en America Latina. In: *Revista Paraguaya de Sociologia*, 29(85):73-94, sep./dic. 1992.

Borja, J. Descentralización. Una cuestion de método. In: *Revista Mexicana de Sociologia* (4), oct./dic. 1984.

Cardoso, Ruth. Os movimentos populares no contexto de consolidação da democracia. In: Reis, Fábio W. & O'Donnel, Guilherme (orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice, 1988.

Dantas Neto, Paulo Fabio. O local é capital — mistérios e revelações da política em Salvador. In: *Análise & Dados*. Salvador, 3(1):118-26, jun. 1993.

Davidovich, F. *Gestão do território: um tema em questão*. São Paulo, Anpur, 1988.

Fischer, T. & Teixeira, A. Poder local e participação Espanha/Brasil — perspectivas constitucionais, avanços e limites. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 23(4):37-47, ago./out. 1989.

Guimarães da Silva, Paulo R. & Trajano, Alan. Golfo Pérsico — construindo o espaço público. In: *Cadernos do CEAS* (152):42-56, jul./ago. 1994.

Jacobi, Pedro R. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooperação ou autonomia? *Espaço & Debates*. São Paulo, 9:66-9, maio/ago. 1983.

———. Alcances e limites de governos locais progressistas no Brasil. As prefeituras petistas. In: *Cadernos do CEAS* (152):11-31, jul./ago. 1994.

Maricato, Hermínia. Moradia e movimentos sociais na cidade. In: Seminário O Retorno do Ator. França-Brasil. Movimentos Sociais em Perspectiva. São Paulo. *Anais...*, USP/Faculdade de Educação, 1991.

Martes, Ana C. B. Participação popular: especificidades e transformações na década de oitenta. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea (8):29-47, dez. 1992.

Massolo, Alejandra. Em direção às bases; descentralização e município. *Espaço & Debates*. São Paulo (24):40-54, 1988.

Moisés, José A. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova. Revista de Cultura e Política*. São Paulo, Marco Zero/Cedec (26):5-50, 1992.

Moura, Milton. A participação política no meio de baixa renda — reflexões a partir do movimento de moradores de Salvador. *Cadernos do CEAS* (130):61-74, nov. 1990.

Oliveira, Francisco de. *O elo perdido. Classe e identidade de classe*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

Queiroz Ribeiro, Luís C. de & Santos Júnior, Orlando A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana. O futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

Risério, Antônio. *Carnaval Ijexá*. Salvador, Corrupio, 1981.

Rivière d'Arc, Hélène. Pouvoir local et participation ou d'un nouvel usage de la démocratie? *Les Temps Modernes* (491), juin 1987.

———. Les organisations populaires à un tournant au Brésil. In: *Modernisations et nouvelles formes de mobilisations sociales. Egypte-Brésil 1970-1989*. Cairo, Dossiers du Ceje, 1991.

Sanchez, M. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid, CEC, 1980.

Santos, Carlos Nelson F. dos. Em trinta anos passou muita água sob as pontes urbanas. *Espaço & Debates*, 11:28-40, 1984.

Siqueira, Maria de L. As dimensões organizativas da cultura afro-baiana em Salvador. Fischer, Tânia (org.). *Poder local. Governo e cidadania*. Rio de Janeiro, FGV, 1993.

Souto-Maior, Joel & Gondim, Linda M. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 26(3):140-51, jul./set. 1992.

Souza, Angela M. G. Invasões, intervenções e perspectivas. O caso da cidade de Salvador. *Cadernos do CEAS* (136):65-78, nov./dez. 1991.

———. Novas formas de habitar, velhas estruturas. In: *Análise & Dados*. Salvador, 3(2):94-105, set. 1993.

Souza, Celina M. Política urbana e participação Popular. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 23(4):110-30, ago./out. 1989.

Tobar, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, Ipea (5):31-51, jun. 1991.

Touraine, Alain. In: Seminário O Retorno do Ator. França-Brasil. Movimentos Sociais em Perspectiva. São Paulo. *Anais...*, USP/Faculdade de Educação, 1991.