



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **Cidadania, Participação e Sociedade Civil no campo do urbano: Processo de transformação social ou “responsabilidade social” da urbanização neoliberal?**

### **Autores:**

NUNO ANDRE VASCONCELOS FIGUEIREDO PATRICIO - IPPUR / UFRJ - [nunoandrepatricio@gmail.com](mailto:nunoandrepatricio@gmail.com)

### **Resumo:**

Da redemocratização brasileira emergiu uma agenda no campo do urbano que acionava os termos “Sociedade Cívica, Cidadania e Participação” como modo de urbanização contra-hegemônico. Articulando teorias de renovação democrática com as teorias do direito à cidade defendia-se uma maior participação das populações marginalizadas dos processos de gestão urbana. Nas últimas três décadas houve uma explosão de agendas que elevaram o protagonismo da “Sociedade Cívica” na produção do espaço. A sua transferência internacional se deu primeiro para América Latina, depois através de agências internacionais progressivamente exportando primeiro para o Sul da Europa e depois globalmente. Este processo de adesão e difusão resultou de uma confluência perversa entre os projetos políticos defensores de uma real transformação social e o projeto neoliberalizante do capitalismo atual. O artigo pretende debater as tendências recentes e contraditórias de massificação, declínio e deslocamento de sentido no processo de circulação. Propõem-se uma pesquisa sobre a circulação tanto de modelos de políticas públicas, quanto de noções urbanas emergentes. Neste processo de circulação, a agenda estaria sendo esvaziada de seu sentido político e transformada em “tecnicidade neutra” como forma de conservar, legitimar e expandir o modo de urbanização hegemônico.

## **Cidadania, Participação e Sociedade Civil no campo do urbano**

**Processo de transformação social ou “responsabilidade social” da urbanização neoliberal?**

## Introdução

Os termos que dão o título deste artigo, *Cidadania, Participação e Sociedade Civil* têm sido acionados nas últimas décadas por um vasto conjunto de abordagens ao campo do urbano como forma de legitimação democrática de determinadas agendas. Apesar deste fenômeno não ser particularmente novo, nas primeiras décadas do século XXI assistimos à sua ascensão a um lugar hegemônico e de alguma forma consensual entre agendas urbanas de distintos sentidos políticos a nível global. Ao longo do século XX, sobretudo a partir da sua segunda metade, *Cidadania, Participação e Sociedade Civil* eram termos associados a uma resposta quer a abordagem racional-funcionalista do pensamento moderno quer ao pensamento crítico ao modo de urbanização capitalista. A sua disseminação nos circuitos globais das agências internacionais relacionados aos processos de urbanização tem levantado questões sobre uma disputa em curso das ressignificações dos termos.

O artigo faz parte de uma pesquisa de doutorado na sua fase inicial, pretende apresentar as questões nesta disputa de sentidos. Apresenta-se um marco teórico do debate dentro das teorias de renovação democrática e do direito à cidade e uma breve periodização dos momentos de origem, expansão e destas agendas, explorando a hipótese de um novo momento mais recente de auge, declínio e deslocamento de sentido e suas expressões no campo do urbano. A pesquisa pretende focar-se no processo de difusão e adesão transnacional explorando as suas formas de territorialização através de diferentes modos de abordar a produção de espaço urbano. Nesse sentido procuramos primeiro indicar os desafios metodológicos estas questões implicam e colocar um conjunto de hipóteses.

O estudo das transferências transnacionais de agendas urbanas implica uma abordagem centrada no seu processo de circulação. A metodologia proposta para a pesquisa parte de investigações recentes sobre a mobilidade de políticas que propõem o estudo de caso distendido (PECK E THEODORE, 2015). Estas pesquisas têm avançado em torno do tema da urbanização planetária proposta por Brenner, 2013 e o desenvolvimento do estudo de caso distendido procura complementar os convencionais estudos de caso territorialmente e temporalmente definidos uma vez que partem do seguinte pressuposto teórico:

“A urbanização não tem a ver (apenas) com a territorialização, e sua análise é intrínseca à sua capacidade de trabalhar com as muitas linhas diferentes de conexão, espaços de extensão e circuitos de prática que constituem processos de urbanização.”(...) “Ao propor o estudo de caso “distendido”, Peck e Theodore isolam uma sequência de processos interligados de formação de políticas, estendendo-se por numerosos contextos. Ao longo do caminho, políticas e práticas divergem de suas posições iniciais e o que é móvel é transformado.” (ROBINSON, 2018,p.224)

Como se detalhará, o caminho da atual agenda de renovação democrática teve a sua gênese no Brasil ainda que referenciada em teorias e práticas anteriores, e atualmente tem expressões em países como Kenya, Camarões ou Moçambique. Sendo assim o nosso objeto de pesquisa tem a sua territorialidade expandida entre América Latina, Sul da Europa,

Europa e África. A amplitude territorial justifica-se na medida que se pretende identificar o papel das semiperiferias na circulação e transformações das políticas urbanas. Santos, 1985 procurava clarificar os conceitos de semiperiferia à luz das categorias das teorias do sistema mundial de Wallerstein. Para Boaventura de Sousa Santos uma das funções das categorias intermédias num sistema dualista centro-periferia é justamente servir de “correia de transmissão” entre os polos.<sup>1</sup>

A questão ampla desta pesquisa é entender se a agenda da renovação da democracia tem sido apropriada pelo modo de produção capitalista do espaço mudando a sua forma para conservar a sua natureza. Esta questão relaciona-se com o objetivo geral da pesquisa que é procurar clarificar o sentido político nas experiências recentes no campo do urbano que acionam os termos “Sociedade Cívica, participação e Cidadania”. Mais especificamente e atendendo ao caminho de circulação da agenda participativa já descrito poderia extrair-se uma hipótese como ponto de partida de investigação.

Representam hoje os países semiperiféricos uma correia de transmissão inversa reificando as inovações epistemológicas do sul no campo do urbano? Após coisificadas, ou transformadas em técnica neutra e legitimidades pela sua gênese no Sul Global, este pacote estaria a exportado para as periferias como política social para na verdade atender à expansão do modo de urbanização neoliberal.

Metodologicamente procura-se recorrer a uma primeira abordagem weberiana para a conceituação de ideais-tipo das experiências que acionam os termos em disputa Sociedade Cívica, Cidadania e Participação. Esta conceituação deverá aprofundar num primeiro momento os marcos teóricos que tratam dos modos de urbanização na sua relação com os diferentes projetos políticos. Posteriormente na definição dos ideais-tipo pretende-se recorrer a parâmetros qualitativos desenvolvendo descritores que permitam construir um mapa conceitual que supere a análise dos instrumentos técnicos colocando estes em perspectiva com o modo de governo onde se inserem. A utilização do tipo-ideal em detrimento da análise comparada de estudos de caso pretende diminuir o impacto das especificidades de cada processo local na leitura mais estrutural que se pretende.

Seguidamente pretende-se focar-se na circulação de agendas e recorrendo à síntese metodológica que Jennifer Robinson tem vindo a desenvolver para estudar comparativamente as transferências internacionais de políticas. É necessária uma etapa de estabelecer as conexões específicas para evidenciar os mecanismos de difusão (agências, infraestrutura, pessoas, ideias, práticas, fluxos de materiais). Robinson alerta que o olhar deve procurar não se deter apenas às fronteiras materiais da cidade, mas olhar também por exemplo para os processos de tomada de poder dentro de “agências internacionais, organizações doadoras, credores soberanos”. (ROBINSON, 2018,p.225)

Posteriormente é necessário identificar o que Robinson, 2018 denomina de “conexões de instâncias repetidas”. Trata-se de entender um conjunto de singularidades de processos interconectados num campo compartilhado. Não existe um formato a priori,

---

<sup>1</sup> Dando como exemplo o caso semiperiférico português, refere que Portugal colonial até à Revolução de 25 de Abril de 1974 acumulava uma centralidade face às suas colónias e um carácter periférico na sua relação com os centros de acumulação capitalista. (SANTOS, B 1985).

poderão ser territórios, lugares ou localização de fluxos mas também entidades não espaciais como formações sociais ou processos.<sup>2</sup> A adição de casos permitiria revelar situações sobre o “desdobramento, a diferenciação ou a desigualdade dos processos e resultados da urbanização” e em que a sua relação com o modo de urbanização neoliberal pode: “ (a) ser determinado; (b) provável de ser diferenciado; e (c) pode chegar a algo bem diferente do neoliberalismo, entrando em outros circuitos (como o desenvolvimentismo, ou um Estado desenvolvimentista, por exemplo)” ou no nosso tema um real processo de transformação social. (ROBINSON, 2018, p.229)

Por último, estabelecer as conexões topológicas ou seja, entender como as agendas emergiram noutro lugar e como este interpreta e se envolve nas ideias, as praticas que estão em circulação. Ou seja, não se trata apenas de seguir o caminho e traçar a rede para verificar como chegou a agenda. Para além disso é necessário estabelecer um “contexto do contexto” explorando “especificamente como é que ‘o outro lugar’ faz as cidades, como as cidades funcionam com vários ‘outros lugares’ para produzir resultados distintos (específicos)” (ROBINSON, 2018p.233). Aqui cabem, as análise de trajetória e as mediações necessárias para entender como o local vai imprimir a sua especificidade ao que é comum.

## Governança Democrática, Participação e Controle Social

Como referimos os termos em torno da participação e controle social não são novo e enquadram-se na resposta à crise e renovação do sistema democrático representativo sendo por útil resgatar o marco teórico em que assenta a discussão. Apesar de bastante questionada, a forma representativa ainda tem bastante protagonismo (e hegemonia?) nas teorias democráticas. Estas teorias vão sendo desenvolvidas na segunda metade do século XX em torno de autores como Shumpeter (1961), Bobbio (1997) e Dahl (2001). A base da defesa da forma representativa estaria na ausência de um bem comum suficientemente racionalizado que respondesse à complexidade e escala nos sistemas de Estado Nação na sociedade contemporânea. Dahl(2001) reconhece, no entanto, que a distancia entre cidadão e seus eleitos seria assim um mal necessário para administrar os conflitos inerentes entre o conjunto de indivíduos que não estariam capacitados nem teriam vontade de atuar na arena pública. As eleições tornam-se assim o principal instrumento para selecionar um grupo de representantes que conjuntamente com um aparelho burocrático especializado estariam autorizados a determinar os procedimentos e as decisões coletivas.

Ao longo da segunda metade do século XX a hegemonia da forma representativa foi sendo posta em causa com duas principais correntes de pensamento se destacando num campo bastante heterogêneo com influencias e diálogos múltiplos. A primeira corrente teria o seu foco na democracia participativa em torno de autores como Pateman(1970), Macpherson(1977) e Barber(1984) que dialogam com autores clássicos como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill. Esta corrente assenta no papel do individuo engajado numa cidadania ativa que seria fundamental para o funcionamento do sistema democrático. A participação seria mais que um modo de governo, mas um modo de vida indo para além da

---

<sup>2</sup> “por exemplo, desenvolvimento habitacional em massa (Jacobs, Cairns e Strebel, 2007; Schmid et al., 2018), cidades satélites (Murray, 2017), ou de um certo momento ou forma de implementação de políticas como melhorias no trânsito (Wood, 2014), ou pagamento de benefícios sociais para a atenção à criança (Peck e Theodore, 2015).” ROBINSON 2018

relação com o Estado. Estes processos participatórios teriam um caráter multiplicador, sintrópico e pedagógico do tipo participação geraria mais participação, e esta deveria estar presente em várias escalas e com regularidade.

A segunda corrente trata da vertente da democracia deliberativa partindo de algumas preposições da democracia participativa com o propósito de expandir a forma representativa. Esta corrente tem sido formulada por autores como Habermas(2002), Cohen(1999), e Calhoun(1996). Diferentemente da vertente participativa que considerava o aparelho Estatal e os modelos representativos como obstáculos à participação, a corrente deliberativa se coloca numa posição de complementaridade do atual sistema representativo. Os autores desta corrente colocam o foco no reforço dos mecanismos de debate e dialogo na deliberação de posições construídas com base na troca racional de argumentos entre indivíduos o mais diversos possíveis, livres e em condições de igualdade e respeito mutuo. Neste sentido, seria necessário expandir os hegemônicos mecanismos de representação com a implementação de Fóruns de debate com objetivo de justificar as decisões na esfera pública e assim legitimar a ordem política.

Estas teorias formuladas sobretudo nos países centrais, embora refiram a inclusão dos setores marginalizados nos processos de gestão democrática, o seu foco não está na desigualdade de acesso aos espaços de poder no sistema capitalista. As formulações com uma abordagem crítica às desigualdades no modelo democrático no seio do capitalismo tiveram maior adesão e experimentações concretas nos países do Sul, no Brasil em particular com o campo do urbano tendo especial protagonismo. Este sentido crítico no debate sobre a gestão democrática das cidades articula as teorias das democracias com as concepções teóricas do direito à cidade. Formulado inicialmente por Lefebvre com posteriores desenvolvimentos nos estudos sobre o modo de urbanização capitalista em autores como Castells(1983) Harvey(2005). O direito à cidade parte assim de uma crítica ao modelo de produção capitalista e a sua formulação insere-se no processo alternativo e emancipatório que Lefebvre caracterizaria como “Revolução Urbana” (LEFEBVRE, 1989)

A formulação do direito à cidade está em aberto, em construção, e é por sua natureza bastante ampla. Podendo ter a aparência de uma espécie de guarda chuva de direitos, desde os direitos fundamentais como o direito à moradia, direito à água potável e saneamento, à mobilidade, até a noções mais abstratas como o direito a criar, o direito à obra e o direito à não mercantilização de todos estes direitos. (MARCUSE, 2012). Para HARVEY, 2012 para além desta aparência de guarda-chuva o direito à cidade tem um caráter eminentemente político e filosófico uma vez que este não é um direito individual mas um direito coletivo.

“O direito à cidade é por isso mais que um direito individual ou de um grupo para acessar aos recursos da cidade: é o direito de mudar e reinventar a cidade a partir a partir das nossas aspirações. No mais, é um direito coletivo e não individual uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente de um exercício coletivo de poder no processo de urbanização.” (HARVEY, 2012, p.4)

Existe, portanto uma confluência entre as teorias de renovação democrática e as concepções do direito à cidade no que diz respeito a uma transformação da arena de tomada de decisão. Esta transformação reconhece a potencia do alargamento dos processos decisórios para além de forma representativa no âmbito do Estado. Estas confluências de proposta resultam, no entanto, de sentidos históricos e políticos distintos.

Uma das problemáticas teóricas a tratar na tese será, portanto, entender na trajetória de adesão e difusão da agenda de renovação dos mecanismos democráticos no campo do urbano a sua relação com as ressignificações na evolução dos pensamentos filosófico e político num determinado contexto histórico e geográfico. Ou seja, como as experiências de modos de governo que acionam o discurso participativo se inserem nas agendas, no espectro político específico e contexto histórico determinado. Para entender esta problemática faz-se, pois necessário uma resumida periodização da trajetória da implementação desta agenda.

## Origens, Construção e Consolidação da agenda

Já considerado consensualmente como o momento gênese que viria a desencadear a explosão de experiências participativas está vinculado ao processo de luta pela democracia no contexto da ditadura militar cujo sentido político estaria marcado pelas profundas desigualdades na sociedade brasileira. Em grande medida os atores protagonistas são os novos movimentos sociais, e no plano partidário o Partido dos Trabalhadores, que afirmando a sua representação das classes subalternas embasam seu discurso no campo urbano na reivindicação pelo o direito à cidadania e direito à cidade. As conquistas conseguidas dentro deste contexto vão marcar os anos seguintes sobretudo Seria a experiência de Porto Alegre que viria a tornar-se o caso mais paradigmático e o instrumento que acabou por se destacar foi o Orçamento Participativo (OP) que acabou por ofuscar a real transformação no modo de governo, o sentido da mesma e o background político em que se referenciou.

“A criação do OP foi operada por um background influenciado pela concepção marxista-leninista-trotskista do duplo poder, representada pela experiência dos soviets na Revolução Russa e vislumbrada nos Conselhos Populares em Porto Alegre”. (FEDOZZI, L ; MARTINS, A 2011 p.192)

O OP de Porto Alegre inscreveu-se assim mais do que simplesmente um instrumento de participação num processo de cogestão com ambições transformadoras das estruturas do Estado. O seu sucesso o elevou como experiência de referencia nos estudos da teoria democrática participativa, no entanto como refere Luciano Fedozzi as interpretações a partir desta experiência podem se revelar problemáticas:

“são amplamente utilizadas interpretações teóricas do OP que não correspondem a esse arranjo institucional. Conceitos como “democracia direta”, “esfera pública não estatal” (Utzig, 1996; Genro, 1995; Pont, 1997; Baierle, 2007), “estrutura autorregulada pelos próprios participantes” (Avritzer, 2003, p. 15) expressam versões ideológicas e mitificadoras do OP (FEDOZZI, L ; MARTINS, A 2011 p.193)



A questão aqui trata-se do isolamento da tecnicidade do instrumento do OP perdendo o foco do sentido político dos atores estiveram envolvidos no processo mais abrangente. O protagonismo do PT, sobretudo nesta fase de construção é bem presente nos primeiros números de adesão aos OP. Entre 1989-1992 contaram-se 10 experiências de OP todas em gestões do PT. Entre 1993 e 1996 o número passaria para 30 e 140 no período de 1997 e 2000. Neste último período as cidades geridas por prefeitos do PT eram responsáveis por 50% de todos os OP's. (FEDOZZI, L 2016).

O protagonismo dos OP's tem invisibilizado a maior abrangência das inovações deste período, sendo um dos exemplos a institucionalização dos conselhos gestores. Tal como apontado por GOHN, 2006 os conselhos não são novidade na gestão pública<sup>3</sup>. Gohn, 2006 dá como exemplos: os casos nos clãs visigodos, e posteriormente em Portugal entre os séculos II e XV enquanto forma político-administrativas. Num passado recente, Gohn, 2006 destaca o período revolucionário Português (1974-75) com conselhos urbanos com origem nas comissões de moradores e no caso brasileiro experiências a partir dos 70 ainda no regime militar casos dos conselhos populares, conselhos comunitários, e conselhos gestores. os Conselhos Populares de Campinas, no início dos anos 80, e o de Saúde da Zona Leste de São Paulo. Destaca como atores presentes profissionais articulados com o Partido Comunista bem como as Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Foi em torno destas concepções que se formulou uma agenda pela Reforma Urbana, que conseguiu inscrever na Constituição de 1988 uma série instrumentos de democracia participativa. que institucionalizava o formato de conselhos deliberativos com uma composição paritária entre Estado e representantes da Sociedade Civil diferentemente do que acontecia nos conselhos populares ou comunitários. (GOHN, 2016)

Em síntese, o grau de inovação democrática a partir do final dos anos 80 de inovação não se limitou a um instrumento de gestão mas como bem resume Gohn, 2016 a uma transformação (ainda que com limites e distorções) no seio do próprio Estado.

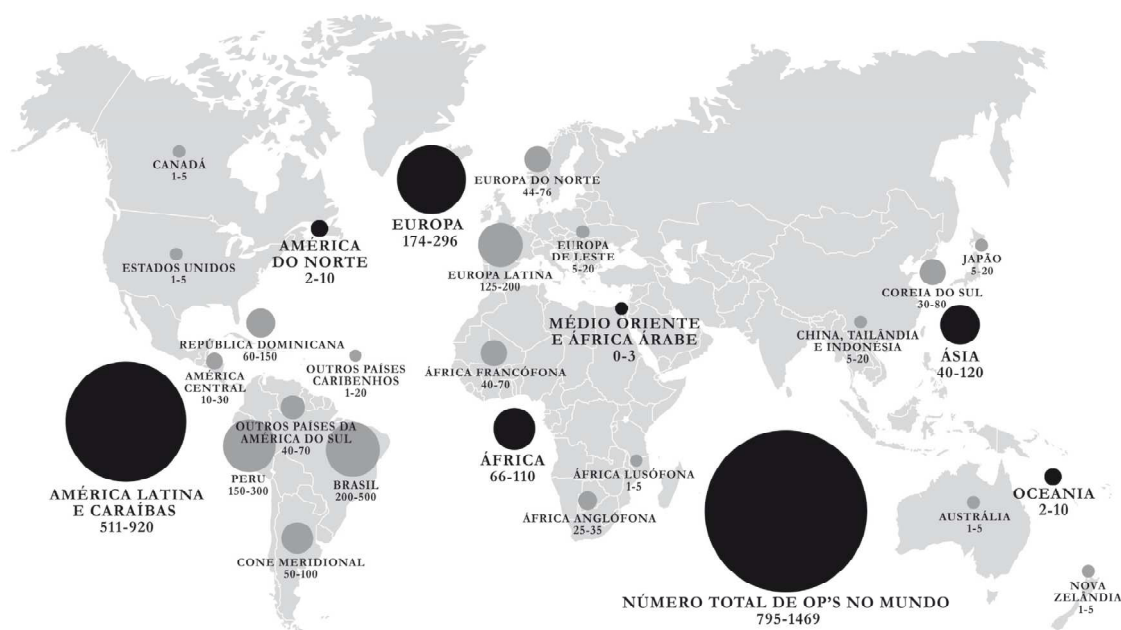
“Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas.” (GOHN, 2016p.7)



## Auge e Difusão

No final do século XX as experiências de introdução de mecanismo de participação já haviam se expandido para grande parte do território Brasileiro. Ao mesmo tempo os modelos começaram um processo de internacionalização primeiro na América Latina e depois mundialmente (SINTOMER *et al*, 2008). De 180 OP's de 1989 a 2000 o número de experiências aumentou para 616 no período entre 2001 a 2012. Em 2010 entre 795 e 1.469 OP's em desenvolvimento sendo a maior parte dos casos na América Latina e Caribe (511-920) e logo de seguida a Europa (174-296) com particular destaque para os países latinos do Sul (125-200). Mais recentemente grandes capitais adotaram este tipo de processos, como exemplo Paris adotou o OP em 2014 e Nova Iorque desde 2014 tem uma experiência através do Conselho da Cidade (Câmara de Vereadores). De destacar ainda o caso de Havana com o caso do OP para a recuperação do centro histórico declarado Patrimônio Cultural da Humanidade. (SINTOMER, Y; HERZBERGER, C; ROCKE, A 2012).

Fig. 1 Orçamento Participativo no mundo Fonte: (SINTOMER et al 2012)



O caso Português é de alguma forma pioneiro na adesão à agenda participativa com adesão aos OP's no espectro político à esquerda. De 2002 a 2009 foram realizados 25 experiências de OP's. Em 2007 Lisboa é a primeira capital com um processo participativo em 2007. A adesão a este instrumento, levaria que em 2016 Portugal fosse pioneiro em adotar o Orçamento Participativo a nível nacional. Ainda em Portugal, a revisão constitucional de 1997, permitiu que grupos de cidadãos além dos partidos pudessem assumir gestões municipais o que originou um *boom* de movimentos de cidadão bastante diversos no espectro político. De 22 candidaturas de grupos de cidadãos em 2001 esse número cresceu para 89 em 2013, tendo presença em cerca de 25% do universo de 308 municípios. Atualmente em número de mandatos de vereadores estes movimentos seriam a 4ª força política se tratasse de um partido (DIAS e ALLEGRETTI 2009).

Num primeiro momento a propagação dos modelos à articulação em torno dos movimentos sociais anti-globalização organizados em torno do Fórum Social Mundial (FSM) em 2001, tendo Porto Alegre como pano de fundo. Nesse momento a experiência democrática em Porto Alegre atingia o pico de participação. Em 2002 registrou presença de 17.200 pessoas nas reuniões e cerca de 10% o Orçamento Municipal sendo gerido através do OP (FEDOZZI, 2016). O início do século torna-se então um marco na virada.

“(...) o ponto de virada não está localizado no primeiro FSM, mas trata-se de um breve processo que se instaura com a sucessão, pelo menos, dos primeiros três eventos (2001, 2002, 2003), que correspondem às edições que foram realizadas em Porto Alegre. No que diz respeito à "massa crítica de adotantes", não se trata somente de municípios, mas de atores de outra natureza, como organizações internacionais (ONU, União Europeia e Banco Mundial), ONGs, jornais internacionais, partidos, entre outros. “  
(OLIVEIRA, 2016 p.228 )

A difusão massiva contou com três grandes tipos de mecanismos confluentes institucional, social e individual. (OLIVEIRA, 2016) A nível institucional Oliveira identificou a ONU<sup>4</sup>, a União Europeia e o Banco Mundial que em momentos distintos vão desenvolvendo parcerias, programas e projetos. Nestas instituições existe uma circulação de indivíduos que Oliveira, 2016 denomina “embaixadores da participação”. Estes se caracterizam pela autoridade e prestígio seja de ordem política, teórica ou técnica, e pela sua ação contínua em defesa da agenda em causa independentemente da instituição onde trabalham. A dimensão social surge da clássica abordagem sociológica da construção de teorias, paradigmas e teses que com base nas experiências empíricas constroem um repertório argumentativo de defesa dos modelos participativos para promoção de bens comuns relativamente consensuais (justiça social, combate à corrupção, etc).

## Massificação, Declínio e Deslocamento de Sentido?

A discussão que aqui se pretende fazer centra-se justamente neste último momento recente e cujas pesquisas e balanços apontam para múltiplas tendências cujos contornos ainda necessitam de maior aprofundamento. A primeira tendência de massificação decorre do segundo momento de difusão mas que ao ser implementado via instituições internacionais, perde o seu caráter voluntário que emana localmente de populações organizadas (baixo para cima) para um perfil impositivo de instituições internacionais para governos locais (cima para baixo). Poderíamos também caracterizar espacialmente este processo de massificação, dentro do sistema mundo na transferência de modelos periferia > semi-periferia > centro e exportação para outras periferias.

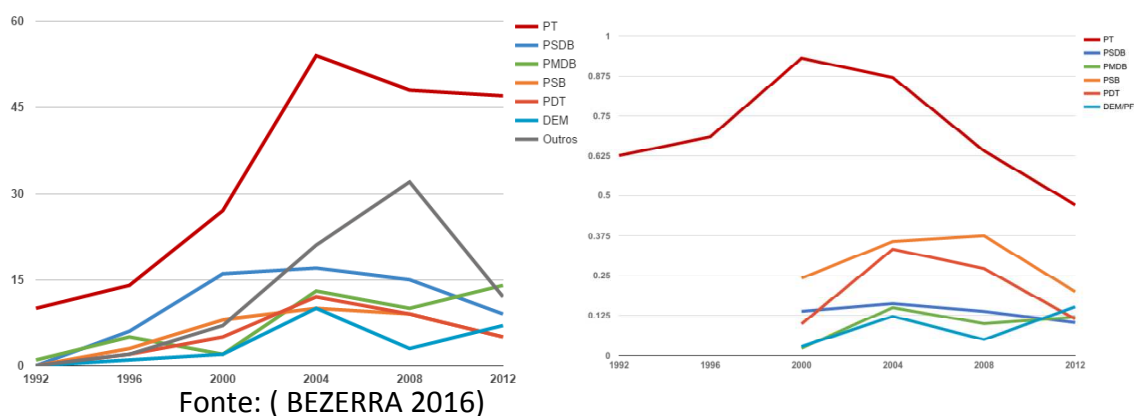
Ou seja se nos momentos anteriores o movimento de transferência se dá primeiro na América Latina para os países do Sul da Europa e depois para os países centrais, no momento de massificação a transferência se dá dos países centrais, via Banco Mundial, UE e ONU para novas periferias.

---

<sup>4</sup> Principalmente através da sua Agência para Assentamentos Humanos, UN-Habitat, entre outros programas de cooperação (PNUD, Unicef e Unifem)

A segunda tendência refere-se ao processo de declínio. Apesar de aparentar contraditório com um processo de massificação esta tendência diz respeito à diminuição ou perda de protagonismo das agendas de inovação democrática nos espaços geográfico e político pioneiros destas iniciativas. Os dados mais recentes apontando que a perda de protagonismo se dá não só nos partidos à esquerda<sup>5</sup> mas de uma forma generalizada como podemos observar na **Erro! Fonte de referência não encontrada.** Fig. 2. No caso dos OP's no período entre 1997 e 2000 em municípios geridos por administrações do PT o percentual de OP's era de 46,8% (52 entre 111 municípios). Já no período mais recente entre 2009 e 2012 apesar de em numero absolutos as iniciativas de OP's em gestões PT ter aumentado de 52 para 150 o percentual caiu para 26,9%. Nos outros partidos à esquerda o percentual também foi reduzido neste período, o Pcdob com 14,6% (6 entre 41) e o PSB com apenas 8,4% (26 entre 308). (FEDOZZI, L 2016 apud cit RIBEIRO E GRAZIA, 2003 ; RBOP, 2012).

Fig. 2 Prefeituras com Orçamento Participativo por Partido Político (esquerda) e Prefeituras com OP sobre total de prefeituras por partido



Bezerra 2016 identificando a falta de literatura acerca deste processo de declínio aponta algumas hipóteses vinculadas às mudanças na legislação fiscal. Embora a hipótese seja relevante na discussão sobre os entraves aos OP's, considero necessária uma leitura mais abrangente que desenvolverei mais adiante uma vez que parte do debate e balanços em curso sobre o "lulismo"<sup>6</sup> conflui justamente na avaliação do modo de governo "lulista" e as novas arenas democráticas.

Uma terceira tendência do período recente e que tem sido apontada com uma agenda de pesquisa é o deslocamento de sentido. Na literatura que trata dos balanços da democracia participativa é recorrente o reconhecimento da ambiguidade na definição de conceitos. Surgiu assim uma pergunta de fundo no debate que Dagnino, 2004 formulou da seguinte forma "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?". No caso Português, Nelson Dias e Giovanni Allegreti, 2009 colocam a questão nos seguintes termos: "Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade

5

<sup>6</sup> O "Lulismo" é caracterizado na trilogia de publicações do CNDIQC - "A Era da indeterminação"; "Hegemonia às avessas." e "As contradições do "Lulismo" tendo como principais autores Oliveira, André Singer, Ruy Braga, entre outros: Para um resumo do termo recomenda-se o artigo de Singer André "Raízes sociais e ideológicas do lulismo" in Novos Estudos 85 novembro 2009

funcional?”. No caso Europeu, e Português mais especificamente a questão tem colocado ênfase na componente de legitimação da democracia representativa:

“os OP’s em Portugal inserem-se maioritariamente na perspectiva de criação de uma democracia de proximidade, sem grandes preocupações do ponto de vista da incentivação de justiça distributiva e coesão socioterritorial.”(...)“Eles são primariamente considerados como instrumentos importantes no restabelecimento do diálogo entre eleitos e eleitores e na criação de uma nova fonte de legitimidade política.(...)De facto, a participação de inúmeros técnicos dos departamentos financeiros de vários municípios em formações específicas sobre OP é um indicador interessante deste “deslizamento de centralidade”.

(DIAS, N ; ALLEGRETTI, 2009, p.74)

No caso Brasileiro, Evelina Dagnino aprofunda a interpretação sugerindo a existência de uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo e o projeto neoliberal. Esta confluência estaria em torno da disputa dos termos Sociedade Civil, Participação e Cidadania. Para Dagnino 2004 estes termos são centrais uma vez que foram ao mesmo tempo os eixos centrais na consolidação do projeto participativo são também “*parte constitutiva da implementação do projeto neoliberal no nível global*” que desenvolverei adiante. (DAGNINO, 2004, p.100).

## UMA PRIMEIRA ANALISE EXPLORATÓRIA

Partindo dos pressupostos acima descritos a pesquisa pretende abranger mais do que o estudo de um ou outro tipo de instrumento mas os momentos e sentidos da agenda. Um primeiro esforço exploratório pode ser aqui apresentado de expressões ou fenômenos da confluência perversa, deslocamento de sentido e declínios da agenda no campo do urbano. Um primeiro bloco trata de experiências no seio do Estado com vínculo aos termos em disputa, Sociedade Civil, cidadania e participação e um segundo de expressões cuja tendência é o deslocamento para fora do âmbito estatal.

### O Estado em dialogo com a Sociedade Civil

Como foi referido, o instrumento que mais protagonizou a difusão da agenda das inovações democráticas foi o Orçamento Participativo portanto faz-se necessário destacar as análises aos desenvolvimentos mais recentes dos casos tidos como referencia. Os casos das experiências participativas Brasileiras (Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife) podem indicar pistas para as alterações nos ideários e nas prioridades da gestão urbana nos espaços geográfico e político originário.

Entre os vários fatores que podem explicar o declínio dos OP’s BEZERRA 2016 apontam os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na capacidade de investimentos dos municípios e consequente capacidade de atender às demandas dos OP. Tendo como referência o estudo de MENEZES e TONETO JR. (2006) que analisou os orçamentos

municipais no período de 1998 a 2004 que identificou uma queda no investimento na taxa de 21,7% enquanto outras despesas não foram afetadas. Este fator teria levado a que as demandas que emergiam dos processos participativos foram gradualmente sendo menos atendidas. No caso do Recife o OP criado em 2001 revelou ser um bom canalizador de demandas da população, porém com baixa capacidade de retorno e efetivação. (BEZERRA 2016 apud WAMPLER 2007). Em 2013 após gestões do PT e Pcdob, é eleito Geraldo Júlio que quando toma posse refere que havia 1.045 demandas de obra do OP e que dessas apenas 180 tinham projeto executivo pronto. Face a este cenário, na sua administração deixou de ser obrigatório que a Prefeitura cumprisse as demandas saídas do OP (BEZERRA, 2017). No caso de Belo Horizonte Bezerra, 2017 cita reportagem que refere que a “ocorrência de atrasos, porém, foi criando uma bola de neve que afetou intervenções nas edições seguintes. O percentual de conclusão do OP de 2001/2002 é hoje de 97,6%. Esse índice cai progressivamente ao longo dos anos, até chegar a 5,7% na edição de 2013/2014”.

Segundo o ex-prefeito Tarso Genro com base na experiência de Porto Alegre o sucesso do OP estaria na capacidade da entrega real da contrapartida material do processo participativo. Para além das obras materiais o caso de Porto Alegre notabilizou-se por se ter transformado na cidade com melhor índice de Índice de Desenvolvimento Humano entre as cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Este caso de Porto Alegre no entanto, não deixa de ser simbólico pelo fato de após todo este processo considerado de sucesso na gestões PT, este perde as eleições municipais de 2004.<sup>7</sup> Apesar de o novo prefeito ter sido eleito defendendo o processo participativo, este vai passar por algumas transformações e passar a incluir *“empresários e outros membros das elites econômicas que, por diversos motivos, estiveram ausentes do processo decisório do orçamento participativo.”* (GUGLIANO 2009, p.11). Em 2017, o prefeito eleito pelo PSDB suspende as Assembleias e a inclusão de novas demandas alegando falta de recursos.

Assim no início do século, o processo participativo nos espaços geográficos e espectros políticos pioneiros quebra um ciclo de consolidação e crescimento. Um fato que poderá ilustrar um certo declínio é o progressivo abandono da ambição de ampliar a experiências deste modo de governo a nível local para o nível nacional. A proposta de Orçamento participativo Nacional constava em todos os programas do PT até 2002 sendo que só reaparece uma última vez nas resoluções em Congresso em 2007. (BEZERRA 2017)

Se existe um certo consenso de que o “lulismo” de fato implantou uma transformação nas arenas decisórias, vários autores já discutiram as tensões e contradições no que diz respeito aos fenômenos de cooptação dos movimentos sociais com os conselhos a servirem de mecanismo de conciliação de classes. Um caso particular no campo do urbano foi o do Conselho das Cidades, e o caso simbólico da campanha por moradia digna que juntou entidades de trabalhadores, empresariais e de outros segmentos, representantes do poder público, parlamentares, políticos das Frentes Parlamentares de Habitação e pela Reforma Urbana, Fórum Nacional de Reforma Urbana e todos os movimentos sociais e

---

<sup>7</sup> Vários autores procuraram avaliar este fenômeno aparentemente contraditório: (i) *“as eleições haviam sido marcadas por um conjunto de problemas em nível nacional e a derrota deste partido representou um castigo dos eleitores para com o Governo Lula.”*(GUGLIANO 2009) (ii) *“vingança das classes médias”*. André Marengo (2004),

populares em favor da moradia estão unidos pela Campanha Nacional pela Moradia Digna - Uma Prioridade Social (PATRICIO, 2017).

“Não há no interior do PT um debate estabelecido sobre porque ocorre uma mudança no discurso do partido. Formalmente, o Partido segue defendendo a adoção do Orçamento Participativo em suas resoluções, embora perdendo espaço no debate interno partidário. Ele é gradativamente substituído por temas como gestão e planejamento participativo e, posteriormente, pela ideia de um sistema federal de participação, que articularia conselhos, conferências e outras experiências dispersas.” (BEZERRA, 2017, p.7 )

No mesmo período e em sentido contrário, em Portugal os OP's estavam na sua fase inicial inserindo-se na dinâmica de internacionalização da agenda participativa. Nesta primeira fase os partidos que mais aderiram aos OP's situavam-se no espectro político esquerdo em particular nas gestões municipais da coligação entre comunistas e ecologistas (CDU - Coligação Democrática Unitária). Gradualmente foi sendo implementada por outros partidos viajando até aos partidos considerados mais à direita. Ainda assim, em 2008 de 25 autarquias com OP, 45% eram da CDU e 24% do Partido Socialista. (DIAS e ALLEGRETTI 2009) Neste contexto análises comparadas entre gestões municipais recentes em campos opostos do espectro político poderão ilustrar a disputa do sentido político do da agenda.

Como exemplos poderíamos ilustrar o caso da cidade de Cascais, numa autarquia gerida por uma coalizão entre liberais e democratas-cristãos com um OP reconhecido como caso de sucesso mas onde 93% da participação se fez por SMS<sup>8</sup>. Este caso não é único em Portugal sendo que o modelo de participação assente sobretudo na participação em nome individual é majoritário no caso Português o que contrasta claramente com o modelo assembleário de Porto Alegre. Portugal é assim revelador da transformação um modelo de participação de base coletiva e deliberativa para os pressupostos da renovação democrática assente no papel do indivíduo engajado numa cidadania ativa tal como descrito no marco teórico do presente artigo. Recentemente nas eleições municipais de 2017, a Presidente da Câmara e candidata à reeleição na cidade de Montemor-o-novo pela CDU, força política pioneira na adesão ao OP, revelava em entrevista:

“Os chamados orçamentos participativos limitam a escolha das pessoas ao destino a dar a uma fracção (que eu quantifico como ínfima) de um orçamento municipal. Preferimos a gestão de proximidade e participada, o diálogo permanente que assegura um conhecimento da realidade, e, por conseguinte, influencia de forma determinante as decisões que decorrem da definição de prioridades. Da nossa parte consideramos que é mais democrático colocar todas as grandes áreas e opções municipais à discussão pública; proceder a apresentações públicas de projectos e deixá-los durante um período alargado abertos à recolha de opiniões e sugestões, ou mesmo realizar encontros que permitam explicar o que se

---

<sup>8</sup> Sistema de mensagens por telefone celular.



vai fazer e porquê, permitindo, até, alterar aspectos do que estava previsto.” Hortênsia Menino, online<sup>9</sup>

Esta linha de pesquisa sobre a implementação do OP's tem o potencial de ilustrar a adesão à agenda e suas transformações de sentido sobretudo nos casos de não adesão aos processos de co-gestão complementares ao OP que poderão indicar o deslocamento de um modo de governo com um sentido do direito à cidade para o seu esvaziamento político apresentando-se com uma mera técnica administrativa. Considero ser necessário aprofundar a análise sobre os casos dos países periféricos em que os OP's são implementados de cima para baixo via agências internacionais. O Banco Mundial tem sido particularmente ativo desde 2002 no fomento de processos participativos com atuação em países como Bangladesh, Bósnia, República Dominicana, Equador, Gâmbia, Honduras, Indonésia, República do Quirguizistão, Madagascar, Moçambique, Peru, Filipinas, Uganda ou Uruguai. O debate em torno do papel do Banco Mundial no processo de globalização da agenda participativa foi sistematizado por GOLDFRANK, 2012. Neste artigo Goldfrank procura rebater críticas feitas ao Banco Mundial é ilustrativo da disputa em torno da agenda. Uma das críticas consiste no fenómeno de persuasão e cooptação dos agentes, ou embaixadores da participação por parte do Banco, cujo exemplo é citado em (Theuer 2010) em que ex-membros da administração de Porto Alegre teriam sido contratados ao mesmo tempo por Hugo Chavez e pelo Banco Mundial. Em sentido aparentemente contrário Goldfrank refere que teria sido o próprio corpo técnico do Banco a ser persuadido a adotar uma agenda participativa. Embora o debate sobre o papel e circunstância dos diferentes embaixadores num determinado momento seja importante é necessário enquadrar numa perspectiva mais abrangente da agenda do Banco num ciclo temporal maior. É importante não perder que o “objetivo geral do Banco Mundial é o avanço do capitalismo global e que para isso podem ser acionadas uma multiplicidade de agendas, incluindo a agenda participativa. (GOLDFRANK 2012 apud JACKSON 2005) Assim faz-se necessário a análise de gestões municipais em que paralelamente a um OP são desenvolvidos processos neoliberalizantes de lógica inversa poderão significar a utilização da participação enquanto legitimação de políticas de sentido contrário, ou de ajustes das estruturas locais do Estado em linha com os pressupostos neoliberais.

Outra linha a ser explorada e pouco sistematizada seria um balanço das experiências de gestão dos grupos de cidadãos à frente de administrações municipais. Este tem sido um fenómeno não só Português mas em outras cidades do Sul da Europa. Por um lado capitais importantes têm à frente das gestões municipais, plataformas cidadãs com gênese em movimentos sociais críticos do sistema capitalista, como é o caso simbólico de Barcelona com Ada Colau. Além do caso de Barcelona, em Espanha como reação à crise de 2008 e a partir do movimento 15M originaram-se várias plataformas de cidadãos, sendo a experiência do partido/movimento Podemos a que teve maior visibilidade. Para além de Barcelona, poderíamos citar a nível local, Madrid com Manuela Carmena da plataforma Ahora Madrid, ou Mònica Oltra da Coalició Compromís em Valéncia. Por outro lado, a avaliação do caso Português mostra que muitas candidaturas independentes foram resultado de dissidências partidárias perpetuando alguns fenómenos de caciquismo local, ou são acionadas por elites

---

<sup>9</sup> Disponível em <https://www.cdu.pt/2017/candidatos/evora/montemor-o-novo>



econômicas locais. Por exemplo o caso do Porto com uma candidatura, em torno de Rui Moreira procurando distanciar-se da política partidária tradicional apresentando-se como técnico com um discurso empresarial de eficiência e gestão rigorosa sob o lema “*Porto, o nosso partido*”.

## A emergência de processos híbridos de urbanização *menorizantes* do papel Estado

Um outro bloco são processos que denominei por enquanto de híbridos que cruzam sentidos políticos de difícil definição, mas que tendem a diminuir ou mesmo excluir papel do Estado nos processo de urbanização. Poderíamos afirmar que o que tem em comum é um diagnóstico em que no processo de urbanização quer os Estados quer o mercado falharam.

Os dois primeiros exemplos correspondem à emergência para o *mainstream* do campo da arquitetura e urbanismo de concepções ou abordagens tidas como contra-hegemônicas. O primeiro caso relaciona-se com as epistemologias do Sul e o seu caminho para norte e trata da ascensão de uma “arquitetura social” cujo representante foi o Arquiteto chileno Alejandro Aravena. Aravena ganhou o Pritzker<sup>10</sup> em 2016. No mesmo ano foi curador escolhido para a Bienal de Arquitetura de Veneza sob o tema “Reporting from the Front”, e interpretada no meio como uma ruptura dos anos anteriores no sentido de uma arquitetura ao serviço de quem mais necessita e não ao serviço de quem a pode pagar. Aravena assumiu a lógica “bottom-up”, participativa e em que a arquitetura seria uma ferramenta de transformação social. No seu discurso está presente a crítica a lógica de mercado e é nas contradições do seu funcionamento e na desigualdade de acesso à habitação (e cidade) que encontra a explicação para necessidade dos projetos de “interesse social”. No entanto, a plataforma Archdaily na matéria sobre o Prêmio Pritzker interpreta o seu trabalho referindo que este consegue ter um papel transformador “tomando as regras do mercado como uma oportunidade”.<sup>11</sup> Aravena notabilizou-se pela produção de habitação social cujo princípio passava por garantir a moradia mínima. Era entregue ao morador a metade da casa, sendo que o morador a incrementaria segundo as sua possibilidades. Sinteticamente, o pressuposto seria que a ausência de recursos para fazer uma boa casa inteira a solução seria fazer metade da casa. Na perspectiva da London School of Economics, que convidou o arquiteto para uma série de palestras ideias destas podem valer um Nobel. A escola entendeu bem o potencial da ideia para legitimar o seu modelo neoliberal em que na ausência de recursos públicos para atender aos direitos de estado social de bem estar, o Estado alocaria metade dos recursos que garantiriam a viabilidade para os cidadãos acessarem ao restante via mercado.

Um outro fenômeno que emergiu é noção de “Urbanismo Tático” que ilustra a o duplo sentido que a agenda (*baixo-cima*) tem tomado. Em 2015 o MoMa acolheu uma exposição “*Tactical Urbanisms for Expanding Megacities*” da curadoria do Português Pedro Gadanho que defende o Urbanismo Tático como forma de promover a “*justiça social na*

<sup>10</sup> Pritzker é o mais mediático prêmio internacional de arquitetura, considerado o Nobel da disciplina.

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.archdaily.com.br/br/780248/alejandra-aravena-vence-o-premio-pritzker-2016>

*concepção e apropriação do espaço urbano*<sup>12</sup>. David Harvey escreveria um ensaio para a exposição e Neil Brenner assinou um artigo<sup>13</sup> sobre o tema no qual resume urbanismo tático:

- surge no contexto de uma crise de governança (...) mais ampla nas cidades contemporâneas, em que tanto os Estados como os mercados falharam
- não é um movimento ou técnica unificado(...) pode captar uma ampla gama de projetos urbanos emergentes, provisórios, experimentais e ad hoc;
- é mobilizado “de baixo para cima” através de intervenções organizacionais, culturais e ideologicamente diversas(...)devem estar fora do controle de qualquer ideologia específica de especialistas ou qualquer instituição específica, classe social ou coligação política
- propõe modos de intervenção imediatos (...)Seu horizonte de tempo é, portanto, relativamente curto (...)Sua escala espacial também tende a ser relativamente circunscrita
- podem evoluir de forma fluida em relação a mudanças mais amplas nas condições político-econômicas (...)em contraste com os planos abrangentes, os códigos jurídicos formais e os esquemas rígidos que caracterizavam os projetos modernistas-estatistas de intervenção urbana
- promove uma visão de base, participativa, prática e de “faça você mesmo” (...)apresentado como um modelo de ação de “fonte aberta” (BRENNER, 2016,p.9)

A territorialidade dos 6 projetos apresentados formavam um híbrido de centro-periferias,<sup>14</sup> tratando temas como Favelas, espaços públicos ou habitação. e na perspectiva crítica de Brenner apenas 2 das propostas poderiam significar um ruptura com o modelo de urbanização orientada pelo mercado. No mais, as restantes propostas ou são inócuas ao seu funcionamento, e portanto serviriam apenas de maquiagem ou ampliariam a lógica do mercado. (BRENNER,2016) No caso do Rio de Janeiro, a contradição fica clara quando a proposta refere utilizar “a lógica do mercado para o subverter”. Brenner,2013 realça uma “retórica antiestatal e antiplanejamento (...) pode, na prática, reduzir significativamente a capacidade de enfrentar os desafios, aumentando, por outro lado, os riscos de insucesso.” (BRENNER, 2016,p.12)

Por último refiro o caso de uma iniciativa totalmente no âmbito do mercado, que ilustra o fenômeno da “onguização” filantrópica. Esta iniciativa foi promovida em 2016 pela empresa EDP<sup>15</sup> (Energias de Portugal) com o nome “Por um bairro melhor – comunidade EDP”. A “iniciativa” baseia-se na mobilização através da fundação filantrópica vinculada a

<sup>12</sup> Pedro Gadanho, “Mirroring uneven growth,”

<sup>13</sup> Caderno e-metropolis #27

<sup>14</sup> Foram apresentadas propostas em seis cidades Mumbai, Hong Kong, New York, Lagos, Rio de Janeiro e Istanbul por praticas com sede nessas cidades isoladas ou em colaboração com escritórios ou Universidades com a ETH Zurich, na Suíça, para o Rio de Janeiro.

<sup>15</sup> A EDP denominava-se Eletricidade de Portugal e era uma empresa estatal até à década de 1990 sendo gradualmente reestruturada até se iniciar o processo de privatização em 1997. O Estado Português venderia as últimas participações que detinha na empresa em 2013 sob o programa de austeridade imposto por Fundo Monetário Internacional e União Europeia.

órgãos de comunicação social<sup>16</sup> privado. Foram selecionadas 7 propostas por um júri composto por 3 elementos vinculados aos promotores. Estas propostas não receberiam nenhum financiamento apenas a mobilização de voluntários e apoio na divulgação. O sentido é claro e facilmente identificável como “responsabilidade social” empresarial. O interesse pelo caso prende-se com as referências que mobiliza para legitimar a iniciativa dos quais destaco: o Arquiteto Pedro Gadanho curador da exposição referida no caso anterior; a Arquiteta Helena Roseta do Movimento de Cidadãos por Lisboa, vereadora da habitação e principal promotora do programa público BIP/ZIP<sup>17</sup> para atendimento a áreas marginalizadas; o Arquiteto Tiago Mota Saraiva fundador do Atelier Mob, e da Cooperativa “Trabalhar com os 99%” dando como referência um projeto de cozinha comunitária no bairro das Terras da Costa, extremamente precário (Sem água, saneamento e entre construções precárias. Além das figuras e projetos o site ainda continha uma pequena resenha do livro de Jane Jacobs *“Morte e vida de grandes cidades”*).

## CONSIDERAÇÕES PARA DEBATE

A conjuntura recente revela um série de acontecimentos que geraram perplexidade pelas rupturas com processos que se julgavam mais ou menos consolidados. No Sul, na América Latina e no Brasil em particular assistimos ao fim de um ciclo de conquistas populares e aprofundamentos democráticos. Este fim de ciclo deu origem a um avanço de forças conservadoras, antidemocráticas. A ascensão a Norte por via democrática de fenômenos conservadores de destaque para, o Brexit no Reino Unido, a eleição de Trump, a força de Le Pen em França ou fenômeno italiano do “Movimento 5estrelas” e a sua aliança com os conservadores da Liga Norte. Em comum este fenômenos tendem a crescer em eleitorados marginalizados pela globalização e anteriormente representados pelos ideais políticos do campo progressista.

Como parte deste caldo assistimos à apropriação de certas agendas, como combate à corrupção, descontentamento com o sistema político, e mesmo protecionismo face às forças do mercado global tem sido acionadas. No Brasil, é particularmente simbólico a utilização de dos instrumentos que acionam a agenda da democracia mais participada com objetivo exatamente oposto. Um exemplo recente é a consulta pública SUG 2/2018, que através do portal E-Cidadania do Senado Federal, propõem “Criminalizar o MST, mtst e outros movimentos ditos sociais que invadem propriedades”. Ou seja, um instrumento de participação sendo utilizado para a criminalização do instrumento de participação pioneiro na difusão da agenda de renovação democrática.

Apesar de como vimos, a disputa dos termos Cidadania, Participação e Sociedade Civil não é recente as suas ressignificações têm-se aprofundado. A ressignificação da Sociedade Civil insere-se no deslocamento do termo se restringir ao terceiro setor composto

---

<sup>16</sup> Revista Visão e a SIC (canal de televisão) fazem parte do Grupo Impresa – um dos principais grupos empresariais privados de mídia em Portugal.

<sup>17</sup> BIP/ZIP (Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária) é um programa público da Câmara Municipal de Lisboa que desde 2012 tem edições anuais acolhendo propostas tanto de Organizações da Sociedade Civil como de entidades públicas de proximidade. A 8ª edição de 2018 selecionou 38 projetos elevando o número de projetos selecionados para 309 desde o início do programa.

por ONG's, fundações com foco na filantropia. Esta “onguização” tem sido funcional na despolitização da agenda uma vez que governos nas diferentes esferas e agências internacionais preferem a “neutralidade técnica” da ONG. Neste sentido, a representatividade orgânica dos movimentos sociais com base em mobilização, passa a configurar-se no âmbito do conhecimento específico que uma organização teria sobre um tema sendo “que a sua representatividade vem do fato de que expressam interesses difusos na sociedade, aos quais “dariam voz”. (DAGNINO, 2016, p.31) Já o deslocamento de sentido na noção de participação corresponde ao esvaziamento do seu significado coletivo para uma perspectiva privatista e individualista. Desta re-significação emergem as noções de “participação solidária” ou “responsabilidade social” baseadas no voluntariado e em ações de propaganda empresarial. Por último, a noção de cidadania que parte de uma concepção coletiva de um *direito a ter direitos* se transforma na integração individual no mercado como consumidor e produtor. Seria através do mercado, que o cidadão poderia adquirir a cidadania, seja empreendendo ou se qualificar para competir no mercado de trabalho. Nesta ressignificação a gestão da pobreza se daria por um apelo à cidadania individual na sua responsabilidade moral em exercer a solidariedade.

Numa perspectiva mais ampla, a “confluência perversa” entre os dois projetos políticos, democracia participativa e projeto neoliberal” é o significado que se atribui ao próprio Estado na sua relação com a Sociedade ou como coloca *Dagnino*:

“a clivagem entre a sociedade civil –considerada como “pólo de virtudes democratizantes”– e o Estado, frequentemente visto como “encarnação do mal” e obstáculo fundamental à participação e à democratização.” (DAGNINO, 2016,p.24)

Esta problemática insere-se assim numa disputa mais ampla da apropriação dos processos de transformação social tendo em vista a manutenção da ordem vigente. Vários autores no campo marxista estudaram este tipo de fenômeno. No debate clássico Gramsci e Lenin ao estudarem as transformações da estrutura de classes<sup>18</sup> identificaram arranjos entre as classes dominantes para que esses processos se transmutem em processos conservadores ou de manutenção do seu conteúdo com outra forma. Poulantzas em “*Poder político e classe sociais*” e mais recentemente Bob Jessop, vão discutir o processo de inclusão das classes trabalhadores por parte do bloco de poder em mudanças sociais mas cujo sentido é a intensificação das relações da sua exploração. Uma outra corrente apropria-se da análise de Hegel à Revolução Francesa e suas forma de reificação, para analisar a participação sindical no desenvolvimento capitalista no pós-guerra. A partir desta corrente Sergio Tischler problematiza as disputas conceituais em torno da Sociedade Civil. Tischler abordando este duplo sentido como “Fetichismo ou Sujeito”. (TISCHLER 2001).

---

<sup>18</sup> Gramsci (2000) estuda o processo de unificação da Italiana e a passagem para o capitalismo e Lenin (1980;1985) compara os processos de transformação no campo dos EUA com a Prússia.

Nas últimas décadas as agendas no campo do urbano descritas anteriormente vão para além da tecnicidade dos instrumentos de planeamento. Claramente houve uma transformação nas relações entre os clássicos agentes da produção do espaço, Estado e Mercado com maior protagonismo da Sociedade Civil na questão urbana. Assim é o próprio modo de urbanização que está em disputa entre um projeto de real transformação social ou a sua apropriação enquanto “responsabilidade social” da urbanização neoliberal, mudando a sua forma para conservar a sua natureza.

Face às forças conservadoras, antidemocráticas que procuram reverter os avanços na participação e controle social na questão urbana urge clarificar o que o Sociedade Civil, Participação e Cidadania representam na construção de um projeto de transformação social. Embora um conjunto de pesquisadores tenham formulado questões semelhantes aqui apresentadas é recorrente encontrar apelos a uma agenda de pesquisa que vá no sentido do proposto nesta tese. Deixo aqui dois exemplos:

“Tampouco a literatura sobre participação se dedicou a compreender o porquê o seu objeto foi perdendo relevância. A tendência foi de “seguir” aquelas instituições que iam ganhando maior importância, seja pela sua priorização pelos atores políticos, seja pelo impacto produzido sobre políticas públicas.” (BEZERRA, 2017, p.7)

“investir, no nível empírico, na investigação e análise dos distintos projetos políticos em disputa, e especialmente no esforço de desvendar a crescente opacidade construída por referências comuns, através da explicitação dos deslocamentos de sentido que sofrem. Estamos usando o termo projetos políticos num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” (DAGNINO, 2016, p.24 )

## BIBLIOGRAFIA

BEZERRA, Carla 2014 Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação em Ciência Política FFLCH/ USP São Paulo 2014

\_\_\_\_\_. 2016 Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP 2016

BOBBIO, Norberto (1997) *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

BRENNER, Neil 2016 Seria o “urbanismo tático” uma alternativa ao urbanismo neoliberal? Revista e-metropolis #27

DAHL, Robert (2001) *Sobre a Democracia*. Brasília: UNB.

DAGNINO, Evelina 2004 ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In Daniel Mato (coord), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas. FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

DAGNINO, Evelina 2016 Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva in FEDOZZI;CORRADI;RANGEL (orgs) *Democracia Participativa na América Latina: Casos e Contribuições para o Debate* Editora da Cidade Porto Alegre 2016

DIAS, Nelson (2008), “Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo”, *e-cadernos ces*,1,195-218. Acedido em 13/09/2018, <http://www.ces.uc.pt/e-ca>

DIAS, Nelson; ALLEGRETTI, Giovanni 2009, *Orçamentos Participativos em Portugal Em busca de uma democracia de maior proximidade ou de uma racionalidade funcional? – Cidades – Comunidades e Territórios*, nº18, pp59-78 2009

FEDOZZI, Luciano; MARTINS, André 2015 *Trajetória do orçamento participativo de porto alegre: Representação e elitização política* 35º Congresso da Anpocs

FEDOZZI, Luciano; LIMA, Kátia 2016 in FEDOZZI;CORRADI;RANGEL (orgs) *Democracia Participativa na América Latina: Casos e Contribuições para o Debate* Editora da Cidade Porto Alegre 2016

GOHN, Maria 2006 *Conselhos gestores e gestão pública* Ciências Sociais Unisinos 42(1):5-11, jan/abr 2006

HARVEY, David. 2012 *Rebel cities: from the right to the city to the Urban Revolution*. London/New York: Verso Books, 2012.

LEFEBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade. 5ª edição. São Paulo: Centauro editora, 2008.

MARCUSE, Peter. Who right(s) to what city? In BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (orgs.). Cities for the people not for profit: critical urban theory and the right to the city. London/New York: Routledge, 2012. p. 24-41.

MARTINS, Jorge 2014 Participação Independente e Democracia Um contributo para a compreensão do fenómeno das candidaturas independentes aos executivos municipais portugueses Dissertação em Ciência Política CSH, UBI Covilhã 2014

NYLEN, William O orçamento participativo num regime autoritário competitivo: um estudo de caso (Maputo, Moçambique) Cadernos IESE N.o 13P [www.iese.ac.mz](http://www.iese.ac.mz)

OLIVEIRA, Osmany 2013 Embaixadores da participação: A difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil Tese de doutorado em Ciencia Politica FFLCH/USP São Paulo 2013

SCHUMPETER, Joseph A. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Habermas, J., 1997. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Tempo brasileiro, Rio de Janeiro

SANTOS, Boaventura de Sousa Estado e Sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português Analise Social, vol XXI (87-88-89), 1985

SINTOMER, Yves; HERZBERG, Carsten; ROCKE, Anja. Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, p. 70-116, Aug. 2012

Cohen, J., 1989. Deliberation and democratic legitimacy, in: Hamlin, A., Pettit, P. (eds.), *The Good Polity: Narrative Analysis of the State*. Basil Blackwell, New York, pp. 17–34.  
Dahl, R.A., Tufte, E.R., 1973. *Size and Democracy*. Stanford University Press, Stanford