ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

Os desafios à gestão democrática das cidades frente à atual crise da democracia no Brasil

Autores:
Luciano Vieira Dutra - IFRN - lucianovdutra@gmail.com
Suely Maria Ribeiro Leal - UFPE - suelyleal@terra.com.br

Resumo:

A democracia no Brasil se caracteriza por alternâncias entre períodos de avanços e períodos de regressão democrática, como num movimento pendular (AVRITZER, 2018). O atual momento democrático apresenta sinais de recrudescimento. Assim, a tensão entre os paradigmas da cidade mercado e o da cidade democrática, tende a apresentar um movimento de avanço do primeiro em relação ao segundo. Assim, esse artigo objetiva analisar as razões de tal processo. Para isso, analisaremos quatro fragilidades do nosso sistema democrático, de acordo com Miguel (2017). O nosso trabalho, de caráter teórico, se baseou na revisão de textos que versam sobre os temáticas aqui abordadas. Os resultados do trabalho mostram que o país passa por um momento de regressão democrática, processo com resultados ainda não bem definidos, mas com potencial de causar sérios danos à consolidação da democracia no Brasil, tanto no aspecto dos direitos e garantias, quanto no tocante à gestão das cidades.

OS DESAFIOS À GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES FRENTE À ATUAL CRISE DA DEMOCRACIA NO BRASIL

INTRODUÇÃO

A experiência democrática no Brasil nos mostra que nunca conseguimos instituir um sistema democrático estável, o mesmo sempre se caracterizou por alternâncias entre períodos de avanços e períodos de regressão democrática, como num movimento pendular (AVRITZER, 2018). O atual momento democrático, iniciado com o término da ditadura militar, apresenta sinais claros de regressão, fato que compromete a efetividade de nossa democracia. Nesse contexto, a tensão existente entre os dois principais paradigmas de gestão das cidades, o da cidade mercado e o da cidade democrática, tende a apresentar um movimento de avanço do primeiro em relação ao segundo. Podemos admitir a presença e hegemonia de dois paradigmas no processo de planejamento das cidades no Brasil: os paradigmas da cidade democrática e da cidade mercado (LEAL, 2003). A primeira alternativa se caracteriza pelo pressuposto de que o planejamento e gestão devem ocorrer com ampla participação popular e criação de canais de interlocução entre sociedade/estado. Já o segundo, o paradigma da cidade mercado, é uma corrente neoliberal que tem o empreendedorismo urbano como marca principal. Sendo assim, partindo de uma exposição prévia das características desses dois paradigmas, o presente artigo tem como objetivo analisar as razões da atual crise de nossa democracia. Para isso, analisaremos quatro fragilidades do nosso sistema democrático, assim como apontado por Miguel (2017), bem como os limites e desafios ao processo de democratização das cidades no Brasil resultantes desse processo.

O trabalho está estruturado em três partes. Na primeira, caracterizaremos e analisaremos o advento do paradigma do empreendedorismo urbano como modelo de gestão das cidades, fruto das transformações impostas pelo processo de globalização e pela modernização do capitalismo do último quarto do século XX. Na segunda parte, discutiremos a gestão democrática enquanto modelo alternativo ao ideal neoliberal de cidade preconizado pelo empreendedorismo urbano. Aqui, apresentaremos um conjunto de avanços no tocante ao aprimoramento das instituições legais de participação democrática no Brasil, notadamente a partir dos anos de 1980. Por fim, na última parte do trabalho, discutiremos as razões do atual momento de regressão democrática, os desafios daí advindos, seja no que se refere a garantia de direitos e deveres, seja no tocante a gestão das cidades.

A NOVA FASE DO CAPITALISMO E O EMPREENDEDORISMO URBANO: A CIDADE REFÉM DO CAPITAL

O período que aqui denominamos de atual fase de modernização capitalista, iniciado nas últimas décadas do século XX, se estruturou a partir da conjugação de dois principais eixos articuladores: "*uno que se desarrolló em el plano científico-técnico y otro em el discurso teórico-ideológico"* (MATTOS, 2010, p. 82). O eixo científico-técnico se configurou a partir do desenvolvimento e expansão de novos meios de informação e comunicação (TICs) pelo mundo inteiro, fato que possibilitou o surgimento de novas e mais modernas formas de mobilidade e conectividade. Como consequência disso, a economia global passou por um processo de reestruturação, tendo como uma de suas características a globalização da produção a partir de *uma "progresiva y generalizadora ampliación geográfica de um espacio de acumulación*" (MATTOS, 2010, p. 82). Assim, como estratégia de inserção com melhores condições de competitividade na economia global, muitas empresas aproveitaram as novas possibilidades tecnológicas para expandir pelo mundo partes de seu processo produtivo, aproveitando as vantagens competitivas oferecidas por determinadas localidades. Isso propiciou uma profunda transformação na geografia econômica mundial. Também como parte dessa reestruturação econômica, as empresas passaram a adotar diferentes modelos de organização com a intenção de melhor se colocar de forma competitiva na economia global. No que diz respeito ao eixo teórico-ideológico, as mudanças em curso motivaram o advento de um novo paradigma econômica capaz de superar as limitações das experiências de planificação estatal que haviam sido experimentadas na primeira metade do século XX. Sendo assim, tivemos o retorno do liberalismo econômico, agora na versão designada de neoliberalismo, como matriz ideológica e propulsora da economia.

A adoção de políticas econômicas liberalizantes permitiu, dentre outras coisas, "*uma progresiva desfronteirización de los territórios nacionales y en la constituión de um espacio supranacional de acumulación"* (MATTOS, 2010, p. 83). O discurso que se tornou hegemônico foi o de que era preciso estabelecer novos arranjos institucionais, de caráter liberalizante, que permitissem uma melhor utilização das novas oportunidades oferecidas pela revolução tecnológica então em curso, superando, dessa forma, os obstáculos impostos pelas experiências centralizadoras existentes na fase anterior, que foram instauradas com o Estado do Bem Estar Social.

Na medida em que os ideais defendidos pelo modelo neoliberal passaram a ser postos em prática em diversos países do mundo, no Brasil, notadamente a partir do anos de 1990, se fortaleceram propostas de instauração de situações propícias aos interesses de grandes corporações, seja para alargar o mercado, seja no sentido de diminuição dos custos de produção. Sendo assim, *"por decisión política, se establecieron las condiciones que hicieron posible la geralización de las principales tendencias constitutivas de un 'nuevo modelo' que, em lo esencial, acompañaron la progresión de la globalización"* (MATTOS, 2010, p. 83).

O processo de aprofundamento da internacionalização das economias nacionais e, por consequência, sua dependência em relação aos circuitos globais de produção, impôs algumas

condições, dentre as quais destacamos as seguintes: o crescimento das economias nacionais está relacionado às regras impostas pelo sistema econômico; as possibilidades de crescimento econômico de um lugar estão atreladas às condições oferecidas por esse lugar à reprodução e valorização das capital; por último, cabe destacar que, para as sociedades integradas às regras da nova fase econômica, "*se redujo cada vez más aún la factibilidade de promover objetivos sociales de interés general (y, em especial, de interés para los más desfavorecidos), si esos objetivos no son compatibles com los de los propietarios y/o administradores del capital" (MATTOS, 2010, p. 84*).

Com vistas a uma melhor adaptação às novas condições econômicas, muitas empresas abandonaram a produção vertical integrada, característica do modelo fordista, e adotaram um modelo horizontal de produção, fragmentando internacionalmente o processo produtivo, utilizando "*la externalización, terceirización y subcontratación de um número creciente de sub-procesos productivos"* (MATTOS, 2010, p. 84). Isto posto, ocorreu um processo de transição de uma organização territorial em área, de caráter vertical e que se constituiu em marca importante da fase precedente, para uma configuração territorial em rede, de caráter horizontal, produto do cruzamento entre os diferentes lugares, conformando uma *"nueva arquitetura financeira y productiva, cuya expansión y dispersión geográfica desembocó em uma configuración em nodos e redes (hubs e networks) (MATTOS, 2010, p. 85).* Os lugares com maior inserção na nova dinâmica econômica e com maior grau de relacionamento com outros lugares, se constituíram em nós importantes da rede urbana global.

Cabe destacar que as diferentes cidades que compõem a rede urbana global participam com diferentes formas de presença e intensidade, o que permite afirmar que as cidades possuem participações desiguais na economia global, não tendo a mesma capacidade de atração de investimentos, sejam financeiros ou produtivos, já que não ofertam as mesmas condições para a valorização dos capitais internacionais. Apesar do caráter global da economia, é no espaço de cada país onde se produzem as condições de atratividade e competitividade.

Diante de todas essas transformações, se impôs como obrigatório a necessidade, tanto por parte das empresas, como pelos governos, de se adaptar e "buscar alternativas apropiadas para enfrentar *los câmbios em las condiciones para competir em un espacio supranacional" (*MATTOS, 2010, p. 84).

A partir do exposto, cabe-nos compreender a relação entre a nova fase do capitalismo globalizado, caracterizado por um amplo processo de reestruturação produtiva e movido ideologicamente pelos preceitos neoliberais, e sua repercussão no planejamento e gestão das cidades. Dessa forma, será de grande contribuição os apontamentos oferecidos por Carlos Vainer (2002) em artigo no qual discute as características e estratégias discursivas utilizadas pelo chamado planejamento estratégico, paradigma de planejamento urbano que tem como principal fonte de inspiração os procedimentos provenientes das empresas privadas. Representando uma neoliberalização do planejamento urbano, o planejamento estratégico representa para as cidades um rebatimento "do modelo de abertura e extroversão econômicas propugnado pelo receituário neoliberal para o conjunto da econômica nacional" (VAINER, 2002, p. 80).

O planejamento estratégico tem a cidade espanhola de Barcelona como modelo de referência, e por isso, para os defensores desse ideário, deve ser um exemplo a ser seguido. Assim, esse modelo passou a ser difundido no mundo todo "pela ação combinada de diferentes agências multilaterais (BIRD, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães, cujo agressivo marketing aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona" (VAINER, 2002, p. 75).

Os defensores da adoção do planejamento estratégico tentam "vender" sua proposta alegando ser a única forma de se adaptar às transformações levadas à cabo pela globalização econômica. Destarte, cabe às cidades adotarem estratégias no sentido de competirem entre si com vistas à atração de capitais, indústrias e serviços internacionais. A capacidade empreendedora das cidades, daí a utilização do termo empreendedorismo urbano ou local, torna-se importante enquanto diferencial num contexto de competição. Fruto das transformações no tocante ao papel dos governos locais, o empreendedorismo urbano introduz "uma nova forma de 'governance' que busca assegurar as vantagens competitivas das cidades num contexto de competitividade urbana" (LEAL, 2003, p. 67). Daí Vainer (2002) falar em cidade-mercadoria, destacando que uma das principais ideias defendidas pelos planejadores adeptos do paradigma estratégico é a de que "a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda" (VAINER, 2002, p. 78). Assim, tratada como uma mercadoria que precisa ser comercializada, é tarefa das cidades ofereceram vantagens aos potenciais compradores, notadamente o grande capital internacional. Para isso, entra em cena o Marketing Urbano, elemento cada vez mais importante no planejamento urbano e que se encarrega de vender a cidade por meio da exposição dos aspectos que são de interesse das grandes empresas transnacionais.

Outro termo discutido por Vainer (2002) é o de cidade-empresa. O termo é oportuno já que o planejamento estratégico tem os princípios empresariais como modelos de gestão e negócio. "Assim, ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra nesse mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações" (VAINER, 2002, p. 86). Assim, o planejamento estratégico pressupõe um modelo de tomada de decisões a partir das expectativas e interesses do mercado.

Como resultado do empresariamento do planejamento urbano, temos a criação de arranjos de governança que atendem aos interesses do mercado, como as parcerias público-privadas. Segundo Vainer (2002, p.87) "a parceria público-privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e decisão". Atuando como uma empresa e como um sujeito econômico protagonista em busca de investimentos, o que deve interessar pra as cidades é a sua capacidade de produtividade e competitividade no mercado, colocando assim o poder público a serviço de companhias privadas.

Em suma, o modelo de planejamento urbano defendido pelos ideólogos do planejamento estratégico se pauta em um projeto de cidade que atenda a interesses específicos, que propicie a apropriação da cidade por corporações empresariais, cuja consequência mais marcante é o escamoteamento dos conflitos e a despolitização da questão

urbana, o que implica o comprometimento das condições fundamentais ao exercício da cidadania por aqueles que moram nas cidades.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA ENQUANTO ALTERNATIVA AO EMPRESARIAMENTO DAS CIDADES

O surgimento no Brasil de um ideário democrático de gestão das cidades não ocorreu repentinamente, muito pelo contrário, resultou de um amplo processo de luta e reivindicações iniciado no período entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Esse processo surgiu como resposta dos movimentos sociais urbanos e de diversos atores sociais ligados a entidades sindicais, profissionais ou mesmo de intelectuais, aos diversos problemas, como segregação e desigualdade espacial, resultantes do intenso e desordenado processo de urbanização vivenciado pelo Brasil a partir dos anos de 1960, década a partir da qual o país passou a ter uma população majoritariamente vivendo nas cidades. Num período de aproximadamente 40 anos (1940 – 1980), a população brasileira cresceu num nível nunca antes visto, "em um dos movimentos socioterritoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia" (ROLNIK, 2009, p. 32).

Além disso, o referido momento histórico do Brasil também foi marcado por um processo de luta pelo retorno da ordem democrática. Sendo assim, o processo de redemocratização pelo qual o país passou "evidenciou novos paradigmas quanto à exigência de um padrão de gestão pública de base democrática em oposição ao tradicional modelo implantado historicamente e aprimorado no regime militar de traço centralizador e impositivo" (CORREIA, 2003, p.154). Assim, diversos fatores estão na origem de um amplo movimento por um cidade democrática e pela reforma urbana. De acordo com Ermínia Maricato (2015, p.30), o movimento pela reforma urbana "recuperou as propostas elaboradas na década de 1960, no contexto das lutas revolucionárias latino-americanas. Tratava-se de construir a ponte com uma agenda que a ditadura havia interrompido a partir de 1964".

Inicialmente marcado por objetivos de ordem urbanística e por uma maior discussão em torno da questão da moradia, o movimento pela reforma urbana ganhou maior força a partir da década de 1980, quando o movimento incorporou um ideário de esquerda e progressista, adquirindo um conteúdo mais crítico e tendo a justiça social no espaço urbano como uma de suas principais metas. Sendo assim, a concepção de reforma urbana progressista que emergiu a partir da década de 1980,

> [...} pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributiva e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (SOUZA, 2010, p.158).

Nesse contexto de mudanças e conflitos da década de 1980, surgiram iniciativas governamentais inovadoras, com propostas participativas e democráticas de gestão local. Assim, "o ideário do 'ativismo democrático' se faz marcante nas práticas de gestão democrática, oriundas de administrações municipais no Brasil de feição progressista nas décadas de oitenta e noventa" (LEAL, 2003, p.68). Destacamos as experiências de Belo Horizonte, Recife, Santo André e o caso mais emblemático de Porto Alegre, cidade onde, no período na qual foi governada pelo partido dos trabalhadores, o PT, instituiu durante quase duas décadas o orçamento participativo. Ao longo dos anos de 1990, o PT ampliou sua participação no cenário político brasileiro e contribuiu para o aumento de experiências de gestão urbana includentes, populares e democráticas. De acordo com Raquel Rolnik (2009, p.35) "uma das marcas registradas dessa trajetória foi a formulação de um 'modo petista de governar', que rompia com formas tradicionais de exercício da política brasileira, introduzindo novas práticas, como a participação direta dos cidadãos na gestão pública". O orçamento participativo inaugura uma mudança significativa na gestão pública municipal, pois coloca os investimentos públicos submetidos aos interesses da população, e não do mercado. "Os governos municipais que inauguraram gestões inovadoras, autodenominadas 'democráticas e populares' orientavam-se pela 'inversão de prioridades' na discussão do orçamento público e a participação social em todos os níveis" (MARICATO, 2015, p.32).

Importantes marcos legais resultaram de todo o movimento pela reforma urbana. Sem dúvidas, a Constituição Federal, promulgada em 1988 cumpriu um importante papel institucional, pois foi a primeira constituição a tratar da questão urbana. A Constituição trouxe uma parte exclusiva sobre política urbana (capítulos 182 e 183), "em que se afirmava a função social da cidade e da propriedade, o reconhecimento e integração dos assentamentos informais à cidade e a democratização da gestão urbana - entendida como ampliação dos espaços de participação e controle social das políticas" (ROLNIK, 2009, p.34).

A nova Constituição de 1988 trouxe em seu arcabouço alguns instrumentos básicos para o enfrentamento dos problemas urbanos, dentre eles, o plano diretor, tratado pela Constituição como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e que deverá ser elaborado pelos municípios.

Sendo assim, a Constituição de 1988 permitiu uma maior descentralização político-administrativa, concedendo aos municípios um papel de maior destaque na execução das políticas públicas, como por exemplo as políticas de saúde e transporte coletivo. Esse processo de transferência de responsabilidades para os governos locais provocou "profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas de atores políticos" (SANTOS JUNIOR, 2001, p.29). Em suma, com a nova carta magna, os governos municipais ganharam mais poder. Além disso, com a crescente municipalização das políticas públicas vieram outros mecanismos que possibilitaram instrumentos de democratização nas gestões locais, "como o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular, o controle do orçamento público e outras medidas que privilegiam as câmaras municipais e fortalecem o município" (CORREIA, 2003, p.155).

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, é outro importante e fundamental marco legal no tocante à política urbana, também fruto de um movimento de setores engajados em prol da reforma urbana, regulamentou os artigos sobre política urbana da constituição federal

e estabeleceu as diretrizes para a política urbana no Brasil, dentre elas a gestão democrática. Sendo assim, ao apontar para um modelo de cidade democrática e participativa, o Estatuto da Cidade "abre perspectivas muito interessantes no que se refere ao controle social sobre o processo de planejamento urbano, historicamente conduzido no país com métodos autoritários arquitetados em gabinetes de tecnocratas" (CORREIA, 2003, p.157).

A despeito de todo o processo que contribuiu para o avanço dos pontos que constituem a agenda da reforma urbana, esse mesmo processo "não foi imediatamente acompanhado pela formulação e revisão de um novo marco institucional e de organização do estado no campo do desenvolvimento urbano nas instâncias federais" (ROLNIK, 2009, p.34-35).

No entanto, importante mudança no tocante a política urbana no âmbito da esfera federal ocorreu no ano de 2003, com a criação do Ministério das Cidades. A criação do referido ministério significou um grande avanço no que diz respeito a relação do estado e a política urbana. Para os movimentos sociais urbanos, o novo ministério "representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local" (ROLNIK, 2009, p.35). Como consequência da criação do Ministério das Cidades, foi constituído o Conselho Nacional das Cidades, elemento fundamental na sua estrutura. O Conselho, constituído por diversos atores, ligados aos setores governamentais, empresariais e sociedade civil, foi concebido inicialmente "como um campo de interações políticas, arena aberta na qual a trama de interesses em torno da política urbana tivesse a possibilidade de expressão e negociação" (ROLNIK, 2009, p.35).

Assim como já destacado anteriormente, o processo de aprofundamento democrático, da segunda metade do século XX, também se caracterizou por um aumento do poder local enquanto esfera de participação política. No Brasil, a Constituição de 1988 permitiu uma maior descentralização político-administrativa, concedendo aos municípios um papel de maior destaque na execução das políticas públicas. Esse processo de transferência de responsabilidades para os governos locais provocou "profundas transformações nas instituições de governo local do país, que alteram o sistema de decisões municipais e as práticas de atores políticos" (SANTOS JUNIOR, 2001, p.29). Daí a importância de discutirmos o conceito de governança local. Segundo Leal (2003), o fortalecimento do poder local enquanto esfera de decisão da agenda pública ganha destaca na década de 1990, "onde se evidenciou, particularmente, o papel dessa esfera de poder na instauração dos mecanismos de gestão democrática da cidade" (LEAL, 2003, p. 57). A governança local pressupõe a incorporação da esfera pública não estatal, por meio de organizações da sociedade civil, como elemento importante nas decisões políticas e elaboração e implementação de políticas públicas locais. Segundo CacciaBava (2001, p. 75) "A construção de esferas públicas não-estatais são mecanismos de partilha de poder que favorecem a organização da sociedade para que os distintos grupos, ao explicitar a reivindicação por seus direitos, possam garanti-los". Dessa forma, a governança local "se refere a um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas (estatais e não-estatais) e organizações privadas" (GOHN, 2004, p.64).

A DEMOCRACIA EM XEQUE-MATE

A despeito dos avanços da democracia brasileira no período denominado de Nova República, um dos dois momentos nos quais o Brasil viveu "sob uma ordem política razoavelmente democrática" (MIGUEL, 2017, p. 102), que se iniciou com o término da ditadura militar em 1985, existem indícios de um processo de regressão democrática em curso em nosso país, processo que coloca em risco uma série de conquistas, tanto no campo dos direitos e garantias, como no tocante aos instrumentos de gestão democrática das cidades. Essa regressão é fruto de um conjunto de acontecimentos que acabaram por produzir aquilo que Avritzer (2018) chama de "mal-estar" em nossa democracia. Segundo Avritzer (2018, p. 273) "tal 'mal-estar' começou com as manifestações importantes, ainda em 2013". Estas manifestações, embora tivessem a aparência de protestos por melhoria nas políticas públicas, já sinalizavam um movimento político contra o governo Dilma Rousseff iniciado sob a batuta do PSDB, através de Aécio Neves, que culminaram com o golpe de 2016. Tais manifestações trouxeram à tona pautas conservadoras ligadas a grupos políticos de centro direita. Em sequência às "jornadas de junho", como ficaram conhecidas as manifestações de junho de 2013, ocorreram em 2015 grandes manifestações contra o governo Dilma, o que acabou consolidando o forte clima de rivalidade e intolerância política vigente ainda hoje, que se iniciou com as eleições de 2014, cujo resultado, muito apertado, foi questionado pelo PSDB na justiça eleitoral, algo não muito comum em democracias consolidadas. Em 2016 ocorreu o controverso e polêmico processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff, "baseado em alegações extremamente frágeis, já que a ideia de pedalada fiscal não constituía um diferencial de comportamento da presidente em relação a outros presidentes ou aos governadores" (AVRITZER, 2018, p. 274). A destituição do governo Dilma sem amplo consenso, inclusive no meio jurídico, significou uma grande ruptura no regime democrático brasileiro, marcou "uma fratura crucial no ensaio democrático iniciado pouco mais de três décadas antes" (MIGUEL, 2017, p. 103). Como consequência de todo esse processo, as eleições presidenciais de 2018 comprovaram a consolidação daquilo que já se vislumbrava há algum tempo, o fortalecimento de forças políticas conservadoras, tendo como maior exemplo, a eleição do deputado Jair Bolsonaro para o cargo de presidente do Brasil, político historicamente conhecido pela defesa de medidas autoritárias, como a tortura e a violência policial, pela defesa de valores tradicionais e pelo pouco apreço aos ideais e valores democráticos. Diante do que foi apontado, cabe perguntar: quais elementos explicam esse "mal-estar" em nossa democracia? Como entender o momento atual?

A tarefa de responder às perguntas acima, requer que identifiquemos e compreendamos algumas caraterísticas do nosso sistema político e sua relação com o caráter cíclico de nossa democracia. Historicamente, tivemos momentos de fortalecimento da democracia se alternando com momentos de regressão, daí à alusão a um pêndulo, feita por Avritzer (2018). Assim, o atual momento de regressão democrática é consequência de algumas fragilidades de nosso sistema democrático ainda não resolvidos, e que, por sua vez, impõem desafios à consolidação da democracia no Brasil. Miguel (2017) nos fornece alguns elementos com os quais pretendemos compreender o atual momento. O supracitado autor coloca quatro eixos de desafios à edificação de uma democracia estável no Brasil, que são os seguintes: Consolidação de uma institucionalidade democrática; diminuição dos problemas sociais; democratização da mídia e a capacidade de produção de consensos entre os

diferentes seguimentos sociais. Tentaremos discutir cada um desses eixos nos próximos parágrafos.

No que diz respeito à consolidação de uma institucionalidade democrática no Brasil, apesar de alguns problemas ainda não solucionados, como veremos mais a frente, apresentamos grande avanço. Esse avanço se refere a inúmeras conquistas democráticas oriundas da constituição de 1988. Dentre essas conquistas podemos mencionar uma ampliação do campo da participação política, "mecanismos de *checksand balances* entre os poderes, liberdades civis consignadas em lei, inovações democráticas participativas" (MIGUEL, 2017, p.106), dentre outras conquistas. Com relação aos avanços nos mecanismos de participação da população na elaboração e implementação de políticas públicas, ou seja, na relação sociedade/estado, assim como já destacado anteriormente, cabe frisar os artigos 198, 204 e 206 da Constituição, que possibilitou a formação e expansão do conselhos de políticas públicas pelo país inteiro, fato que permitiu uma oxigenação e ampliação da democracia brasileira.

No entanto, apesar dos referidos avanços em nossa democracia, "o sistema político brasileiro viveu de crise em crise, levando a dois impeachments presidenciais (é verdade que muito semelhantes entre si) em pouco mais de duas décadas, o que pode ser explicado por uma peculiar fragilidade das instituições representativas" (MIGUEL, 2017, p.106). Apesar do problema também se fazer presente em outras democracias, no Brasil o cenário se torna mais preocupante devido a debilidade dos partidos políticos, principal agente de nosso sistema político. Segundo Miguel (2017, p.107) "os partidos são fracos tanto porque despertam pouca lealdade do eleitorado quanto porque possuem baixa coesão interna". Essa situação tem como consequência um processo crescente de fragmentação partidária. Nas eleições de 2018, trinta partidos elegeram representantes para a Câmara Federal, sendo que os três partidos com maiores bancadas, PT, PSL e PP, só conseguirem 28% do total de deputados federais eleitos. Como consequência dessa realidade partidária fragmentada, "o presidente da república monta uma base de apoio majoritária distribuindo nacos do aparelho de estado aos parlamentares. Em troca, comanda a agenda legislativa e é capaz de garantia a aprovação das matérias do seu interesse" (MIGUEL, 2017, p.107), gerando aquilo que se conhece como presidencialismo de coalisão, mecanismo político que tem como consequência uma diminuição do vínculo do eleito com os seus representados, fato que coloca em xeque a representação democrática.

O segundo desafio à consolidação da democracia no Brasil, de acordo com Miguel (2017), diz respeito à dificuldade de conciliação entre democracia e diminuição das desigualdades sociais. Sendo assim, a experiência democrática da nova república conviveu com o dilema no qual, por um lado, houve uma expansão de direitos políticos e civis, no entanto, a sociedade permaneceu, a despeito dos avanças sociais mais recentes, muito desigual e hierárquica. Os países desenvolvidos lidaram essa questão da relação entre democracia e desigualdade por meio de uma espécie de pacto entre a classe dominante e a classe trabalhadora, "cuja melhor expressão foi o pacto social-democrata" (MIGUEL, 2017, p.110), algo que nunca aconteceu nos países da periferia do capitalismo, dentre os quais o Brasil. Os grupos políticos dominantes no Brasil nunca se comprometeram com políticas de diminuição das desigualdades sociais, exceto em contextos nos quais uma pauta de avanços sociais não comprometeu seus interesses econômicos, daí o fato do Brasil não ter

desenvolvido uma forte tradição de direitos. Segundo Avritzer (2018, p.277), "as estruturas de defesa de direitos no Brasil são frágeis e vinculadas não às garantias institucionais, mas a um arranjo intraelites que trocou uma estrutura de direitos por uma ideia de cordialidade que implodiu na crise atual". Dessa forma, os períodos de avanço democrático em nosso país se caracterizaram por serem momentos em que as elites econômicas e as classes menos abastadas partilharam minimamente os mesmos interesses, assim como ocorreu na maior parte do período no qual o Brasil foi governado pelo Partido dos Trabalhadores. A política de conciliação e acomodação implementada pelo PT garantiu "a permanência dos ganhos dos poderosos de sempre com a atribuição de algumas vantagens aos mais carentes foi a marca das gestões petistas, possibilitada por cenários econômicos vantajosos que permitiram driblar, até certo ponto, o conflito distributivo" (MIGUEL, 2017, p.110). Por outro lado, os períodos de regressão democrática, são momentos marcados por "fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país" (AVRITZER, 2018, p. 275), elementos que estão presentes na crise atual de nossa democracia.

Outro desafio à consolidação de nossa democracia é o quadro de concentração dos meios de comunicação nas mãos de poucos grupos econômicos. Esse tema adquire importância dado o papel crucial do meios de comunicação em qualquer democracia, "na medida em que são os principais filtros pelos quais passa o debate público" (MIGUEL, 2017, p.113). O modelo de democracia resulta, em grande medida, do grau de pluralidade de opiniões e interesses presentes nos meios de comunicação. Assim, num quadro no qual a maior parte dos grandes veículos de imprensa, como jornais, revistas, canais de televisão, pertencem a poucos grupos empresariais, assim como é no Brasil, existe um grande obstáculo ao avanço da democracia, já que o debate público é fragilizado pois é pautado pelos interesses políticos e econômicos alinhados a esse grupo restrito de meios de comunicação. Dessa forma, "o controle dos recursos de comunicação nas mãos de alguns poucos agentes privados leva ao mesmo resultado: o empobrecimento da discussão, a invisibilidade da dissidência, o silenciamento de múltiplas vozes" (MIGUEL, 2017, p.117). Como resultado antidemocrático dessa concentração dos meios de informação, Miguel (2017) aponta o empenho da grande mídia empresarial no processo que levou ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff, um dos episódios mais emblemáticos do atual momento de regressão da democracia brasileira. Segundo esse autor, "as grandes redes de televisão, os principais jornais diários, e as maiores revistas semanais de informação se engajaram de forma indisfarçada na produção do desgaste da presidente e na legitimação de sua deposição" (MIGUEL, 2017, p.113).

Também cabe destacar a fragilidade da democracia brasileira em produzir consensos acerca da aceitação das regras democráticas por parte de todos os grupos políticos. No campo da ciência política existe um certo consenso de que uma precondição para a democracia é o "reconhecimento, por todos os atores políticos relevantes, de que a democracia é *the only game in town* ('o único jogo da cidade', expressão idiomática inglesa que poderia ser traduzida com a 'única saída') – não há alternativa a não ser jogar o jogo democrático" (MIGUEL, 2017, p.118). Dessa forma, a democracia exige respeito às regras democráticas, dentre as quais se inclui o cumprimento e aceitação dos resultados eleitorais. Esse obstáculo à consolidação da democracia brasileiro se mostrou presente a partir das eleições de 2014, cujo resultado das urnas, como já frisado antes, foi contestado judicialmente. Em seguida à isso, em 2016, depois de um longo processo, houve o já citado impedimento da presidente Dilma Rousseff, processo prenhe de controvérsia, com amplas indicações de violação das regras democráticas. Mais

recentemente, no contexto da última campanha eleitoral para presidente, o candidato Jair Bolsonaro, eleito presidente, fez críticas ao sistema de voto eletrônico brasileiro, lançando, dessa forma, suspeitas acerca da confiabilidade dos resultados eleitorais, chegando a dizer que não aceitaria o resultado caso não fosse a sua vitória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, a partir dos retrocessos da democracia brasileira no atual período, assim como exposto na discussão sobre algumas fragilidade democráticas no Brasil, que se aguçaram nos últimos cinco anos, a partir de 2013, temos uma realidade marcada por um sentimento de que as regras do jogo democrático podem, a qualquer momento, serem desconsideradas em nome de determinados interesses. “Há um sentimento de que não há mais normas vigentes, de que a institucionalidade se tornou a terra de ninguém e que é hora de medir forças, já que manda quem pode” (MIGUEL, 2017, p.122).

Esse cenário de incertezas piora quando levamos em consideração o avanço de pautas liberais, no campo da economia, e conservadoras, no campo dos costumes, de podem comprometem direitos e garantias historicamente conquistadas. Assim, como exemplos, podemos citar as reformas trabalhista e da previdência, o projeto escola sem partido e o projeto antiterrorismo, que pretendem, respectivamente, limitar o exercício de livre expressão por parte do professor e a criminalização dos movimentos sociais.

Além disso, é preciso atentar à possíveis transformações futuras que poderão ocorrer nos mecanismos institucionais de participação da população na políticas públicas e gestão das cidades. Se levarmos em consideração a plataforma de campanha do presidente eleito, temos sérios motivos para nos preocuparmos com a democratização na gestão urbana no Brasil, já que há indícios de um fortalecimento dos agentes privados na condução do processo de gestão e produção das cidades.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. *O pêndulo da democracia no Brasil*: Uma análise da crise 2013-2018. Novos estudos. CEBRAP, v. 37, p. 273-289, 2018.

CACCIA BAVA, Silvio. *Participação, representação e novas formas de diálogo público*. In: CACCIA BAVA, Silvio, SPINK, Peter; PAULICS, Verônika (ORGs). Novos contornos da gestão local: novos contornos em construção. São Paulo: Pólis; Programa gestão pública e cidadania EAESP/FGV, 2002.

CORREIA, C. *Gestão democrática da cidade*. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs) Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Os conselhos municipais e a gestão urbana*. In: Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan: 2004.

LEAL, Suely. Fetiche da participação popular: Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife – Brasil. Recife: Cepe editora, 2003.

MARICATO, E. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MATTOS, C. *Globalización y metamorfoses metropolitana em América Latina*. De laciudad a lo urbano generalizado. Revista de geografia Norte Grande, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. *Os caminhos e descaminhos da experiência democrática no Brasil*. Revista sinais sociais, v. 22, p. 99-129, 2017.

ROLNIK, R. *Democracia no fio da navalha*: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.11, n.2, Nov. 2009. Disponível em: http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/219/203. Acesso em: 4 Jul. 2016.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. *Democracia e governo local*: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade*: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria*: Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES O; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único – desmanchando consensos. Petrópolis, Rj: Vozes, 2002.